

# 8ème colloque international de l'AiST

## Antananarivo MADAGASCAR

*10 au 13 novembre 2014*



Le rôle des services du Trésor public  
pour une meilleure gouvernance  
des finances publiques  
La normalisation comptable



# Le rôle des Services du Trésor pour une meilleure gouvernance des finances publiques La normalisation comptable

## SOMMAIRE

### Cérémonie d'ouverture du colloque

Allocution de M. Orlando ROBIMANANA .....	5
Allocution de M. Didier CORNILLET .....	7
Allocution de M. Jean RAZAFINDRAVONONA .....	9
Allocution de M. Hery RAJAONARIMAMPIANINA .....	10

### I. Le rôle des services du Trésor pour une meilleure gouvernance des finances publiques : réalités et perspectives

1.- Présentation d'Alexandre RANDRIANASOLO, Inspecteur général d'Etat à Madagascar .....	11
2.- Présentation de Lassina FOFANA, Directeur général Adjoint du Trésor et de la Comptabilité publique de la Côte d'Ivoire .....	13
3.- Présentation de Lotfi MISSOUM, chargé de la Direction du contrôle de l'audit et de l'inspection du Trésor du Royaume du Maroc .....	14
4.- Présentation de Vincent MAZAURIC, Directeur général Adjoint des Finances publiques, France .....	16
Échanges avec la salle .....	17
Réponses .....	18

### II. Les relations du Trésor avec les autres ministères pour une meilleure gouvernance des finances publiques

Présentation de Vincent MAZAURIC, France .....	21
Présentation de Lotfi MISSOUM, Maroc .....	21
Présentation de Lassina FOFANA, Côte d'Ivoire .....	24
Présentation d'Alexandre RANDRIANASOLO, Madagascar .....	25

### III. Présentation de cas concrets sur le thème : « Les outils pour une plus grande sélectivité des procédures de la dépense et des inscriptions comptables plus précises »

1.- Présentation de Mahamoudou BAMBONE, Directeur des Etudes et de la Législation financière du Burkina Faso .....	27
Questions .....	29
Réponses .....	29

2.- Présentation de Allaoui ABASSE CHEIKH, Chef de Division Dépenses.....	30
Questions.....	32
Réponses .....	33
3.- Présentation de Mohamed Saïd AHMED OULD ABDY, Conseiller technique du DGTCP de Mauritanie .....	34
Questions.....	35
Questions à tous les panélistes .....	35
Réponses .....	36

#### IV. Table ronde : « les difficultés rencontrées dans l'exercice des missions du Trésor : résistances au changement en interne »

1.- Présentation de Mme Viviane HOUENOU KANEHO, Directrice du Centre de Formation professionnelle du Trésor et Directrice par intérim de la Direction des Études et de la Règlementation comptable de la République du Bénin .....	39
2.- Présentation de M. El Hadj Moustaphe A. DOUMBIA, Inspecteur-Auditeur à la division contrôle auprès de la Direction nationale du Trésor et de la Comptabilité publique du Mali .....	40
3.- Présentation de M. Jean-Luc HELIS, Economiste principal au sein de la Division financière publique du Département des Finances publiques du FMI .....	41
1 <sup>ère</sup> série d'échanges .....	42
2 <sup>ème</sup> série d'échanges .....	43

#### V. Table ronde : « les difficultés rencontrées dans l'exercice des missions du Trésor : relations avec les autres directions du ministère, les partenaires nationaux et internationaux, les corps de contrôle et le Parlement »

Questions .....	47
Réponses .....	49

#### VI. Présentations de cas concrets sur le thème : « La réforme comptable : finalités et difficultés de mise en place. Convergence des normes comptables nationales vers les standards internationaux »

1 <sup>ÈRE</sup> PARTIE .....	51
1.- Présentation du Maroc.....	51
Questions.....	52
2.- Présentation du Cameroun .....	53
Questions.....	53
3.- Présentation du Conseil de normalisation des comptes publics .....	54
Questions.....	55
Réponses .....	55

2 <sup>ème</sup> PARTIE.....	56
1.- Présentation du Maroc.....	56
Questions.....	57
2.- Présentation du CNoCP .....	58
Échanges avec la salle.....	59

## VII. Table ronde : « Les spécificités des comptes publics et les particularités nationales dans le cadre de la réforme comptable »

1.- Présentation du Sénégal .....	61
Questions.....	62
Réponses .....	62
2.- Présentation du Congo.....	63
Question .....	64
Réponses .....	64
3.- Présentation d’Amadou Birahim GUEYE.....	64
Questions / Réponses.....	66

## Cérémonie de clôture du colloque

Allocution de M. Didier CORNILLET .....	69
Allocution de M. Orlando ROBIMANANA, Président sortant de l’AIST.....	71
Allocution de M. Abdoulaye DIENG .....	72
Allocution de M. Jean RAZAFINDRAVONONA.....	73
Les participants .....	74





# Cérémonie d'ouverture du colloque

## Allocution de M. Orlando ROBIMANANA Président de l'AIST, Directeur général du Trésor, Madagascar

**Votre excellence Monsieur le Président de la République de Madagascar,  
Mesdames et Messieurs les membres du Gouvernement,  
Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs et chefs des délégations diplomatiques et consulaires,  
Monsieur le Secrétaire général de l'AIST,  
Mesdames et Messieurs les chefs de délégation des services du Trésor membres de l'AIST,  
Honorables invités,**



Je vous souhaite à tous la bienvenue à Antananarivo, la ville des mille guerriers du roi Andrianjaka, à qui on doit le nom en 1610, capitale historique de Madagascar, connue pour ses musées, ses monuments historiques et ses palais, capitale riche en animations avec ses boutiques et ses marchés en plein air, ses ruelles pavées et pentues, bordées de jolies aux balcons de bois, ses rues ornées de jacarandas dont je vous laisse découvrir la beauté.

Merci pour l'honneur que vous faites à l'AIST, à Madagascar et au Trésor public malgache. Nous sommes ici quelque 150 participants venant de tous les horizons pour 4 jours que j'espère fructueux, enrichissants et agréables.

Dans le cadre de ce 8<sup>ème</sup> colloque, le Bureau exécutif – que j'ai eu l'honneur de présider depuis l'Assemblée générale à Abidjan – a choisi deux thèmes qui revêtent une importance particulière pour toutes les administrations qui s'engagent à améliorer leur gouvernance financière :

- le rôle des services du Trésor pour une meilleure gouvernance des finances publiques ;
- la normalisation comptable.

À travers ces thèmes, nous allons disséquer la vocation même du Trésor public, cette institution en charge de la gestion des fonds, des titres et des valeurs publiques et voir le rôle qu'il devra jouer à ce titre et quelles responsabilités il doit assumer face aux défis du développement des pays respectifs.

Si le Trésor public faillit à sa mission de gardien gestionnaire et dernier rempart des fonds, des titres et des valeurs publiques, sa responsabilité ne saura être dérogée. La bonne gouvernance se traduit, pour le Trésor public, par la bonne utilisation des ressources publiques dont il a la garde, ce qui l'oblige à veiller à l'efficacité, l'efficience, la transparence et la redevabilité.

Madagascar travaille d'arrache-pied pour améliorer la performance du Trésor public. De grandes réformes en profondeur ont été réalisées. Les objectifs à atteindre ont été articulés autour de cinq défis :

- 1- la sécurisation des fonds, des titres et des valeurs publics ;
- 2- l'amélioration des services rendus aux usagers ;
- 3- l'amélioration de l'environnement et des conditions de travail ;
- 4- la modernisation et la mise aux normes internationales de la gestion ;
- 5- le retour à l'orthodoxie financière et à la bonne gouvernance ainsi qu'à la transparence.

Ces réformes ont apporté une réelle amélioration dans la gestion des finances publiques : tous les comptes de dépôt ouverts au nom d'organismes publics non habilités ont pu être fermés et le processus de mise en place du compte unique du Trésor est en bonne voie actuellement.

De même, trois importantes lois spécifiques et élaborées depuis quelques années viennent d'être adoptées :

- 1- la loi fixant les procédures applicables aux infractions financières, budgétaires et comptables de gestion des finances publiques qui confère dorénavant aux auditeurs du Trésor public la qualité d'officier de police judiciaire ;
- 2- la loi relative aux sociétés commerciales à participation publique qui réaffirme le rôle et les responsabilités du Trésor public en tant que gestionnaire du portefeuille de l'État ;
- 3- la loi régissant la dette publique et la dette garantie par le gouvernement central qui permet à la fois de coordonner les décisions avec la stratégie d'endettement et de préserver la soutenabilité de la dette.

Le Trésor public est le maître d'œuvre de ces importantes réformes, mais elles auraient été très difficiles, voire impossibles, sans l'engagement et la volonté des autorités de tutelle.

Je profite de votre présence, Monsieur le Président de la République, pour vous remercier d'avoir toujours été à nos côtés durant ce long processus de changement. Toutes les grandes réformes mises en œuvre par le Trésor Public ont été initiées et réalisées du temps où vous étiez vous-même ministre des Finances et du Budget. De même, les lois importantes que je viens de citer ont été adoptées sous votre mandat de Président de la République.

Par votre présence à cette cérémonie d'ouverture, vous témoignez encore de votre attachement au processus d'amélioration de la gouvernance financière. Qui mieux que vous – avec votre expérience de ministre des Finances et du Budget – pourrait comprendre l'importance du rôle des services du Trésor public dans cette entreprise ? De même, qui mieux que l'expert-comptable que vous êtes pourrait comprendre l'importance de la normalisation comptable ?

Ainsi, au nom des services du Trésor public membres de l'AIST, je vous remercie Monsieur le Président de la République.

Je tiens également à remercier le ministre des Finances et du Budget qui nous a toujours soutenus et a toujours été l'un des principaux partenaires du Trésor public malgache.

Antananarivo est aujourd'hui le lieu privilégié d'un grand événement, ville où seront prises des résolutions qui vont aider chaque pays participant à mieux gérer ses finances publiques. L'heure est au partage d'expériences, certains d'entre nous ont déjà fait un bout de chemin, d'autres sont encore en train de défricher le terrain, mais que ce colloque soit un véritable moment de réflexion et de partage.

Je voudrais saluer le travail remarquable effectué par le comité mixte d'organisation, composé à la fois de l'équipe du Secrétariat général qui travaille au siège de l'AIST à Paris et l'équipe du Comité d'organisation local composé des cadres et des employés du Trésor public de Madagascar, votre abnégation constitue l'élément essentiel du succès de cet événement.

Je vous remercie de votre aimable attention.

## **Allocution de M. Didier CORNILLET** **Secrétaire général de l'AIST**

**Votre excellence Monsieur le Président de la République,  
Mesdames et Messieurs les membres du Gouvernement,  
Monsieur le Directeur général du Trésor, Président de l'AIST,  
Messieurs les Ambassadeurs,  
Mesdames et Messieurs les Directeurs généraux,  
Mesdames et Messieurs les Directeurs,  
Mesdames et Messieurs les Délégués des pays membres de l'AIST,  
Mesdames et Messieurs les représentants des organisations internationales,  
Distingués invités,**



C'est un très grand plaisir de me trouver devant vous à Antananarivo pour le 8<sup>ème</sup> colloque de l'Association Internationale des Services du Trésor. Je m'en réjouis d'autant plus que l'AIST est née ici il y a maintenant 8 ans. Depuis lors, Madagascar n'a cessé d'être un membre des plus actifs de notre association et un soutien sans faille pour contribuer à la faire vivre afin qu'elle réponde aux attentes de ses membres.

Votre excellence, Monsieur le Président, je souhaite tout particulièrement vous adresser mes remerciements les plus chaleureux au nom de tous les délégués de l'AIST pour avoir bien voulu honorer de votre présence cette cérémonie d'ouverture. Celle-ci lui confère un caractère tout à fait exceptionnel, elle est la preuve de l'attachement tout particulier que votre pays porte à notre association et témoigne de l'intérêt que Madagascar porte aux questions que nous allons aborder. Nous ne vous remercierons jamais assez pour cet honneur que vous faites à notre association.

Nous sommes réunis aujourd'hui pour débattre sur un sujet ambitieux, avec pour thème principal du colloque : le rôle des services du Trésor pour une meilleure gouvernance des finances publiques. C'est une réflexion importante sur l'avenir de nos administrations et de nos métiers au regard des enjeux que représentent une bonne gouvernance. Celle-ci est la préoccupation de tous les acteurs de la vie publique, nationaux ou internationaux, car elle est fondamentale pour la réalisation des objectifs des politiques publiques, notamment celles de développement. Les différentes mesures de réforme des politiques publiques menées ces dernières années à travers le monde ont en commun la volonté de développer une véritable gouvernance dans un contexte économique et budgétaire difficile, en adaptant les outils aux contextes nationaux.

La bonne gouvernance participe au besoin de crédibilité financière des états à l'égard du monde économique et financier et implique une réflexion profonde pour moderniser et redéfinir le cadre de la gestion des finances publiques afin d'optimiser au mieux l'efficacité de nos administrations financières pour assurer le meilleur service au moindre coût, améliorer l'information financière et renforcer les contrôles externes.

Nous allons également réfléchir, lors de la dernière journée, sur un thème complémentaire tout aussi important qui porte sur la normalisation comptable. Celle-ci s'inscrit dans le mouvement de financiarisation de l'économie des années 80-90, elle correspond à un processus de construction d'un ensemble de normes comptables, outils indispensables à tous les acteurs de l'économie, en particulier l'État, pour prendre de bonnes décisions et donner une image fidèle de son patrimoine, de ses engagements et de ses créances. Pour de nombreux pays, l'objectif est de bâtir une comptabilité où la qualité des comptes publics devient un indicateur de mesure de la performance.

Avec la mondialisation des économies ont émergé l'élaboration et la mise en place de normes comptables internationales utilisables dans tous les pays. Ceci ne va pas sans difficulté, notamment au regard de la prise en compte souvent insuffisante des spécificités du secteur public. Le choix de ces thèmes traduit la volonté des membres de l'AIST de faire progresser le cadre des finances publiques et de le moderniser dans un contexte international contraint et en pleine mutation. Il s'agit de répondre aux exigences démocratiques fortes, de donner l'assurance du bon usage des deniers publics, mais également d'assurer à l'État le financement de ses politiques publiques.

Je souhaite que la réflexion que nous allons mener ensemble sur ces sujets nous permette de mutualiser les bonnes pratiques et de dégager les pistes de réforme pour bâtir une administration financière capable de répondre efficacement aux défis auxquels nous devons faire face. Je voudrais remercier les 19 intervenants des pays et organisations internationales qui ont bien voulu prendre une part active dans ces échanges en modérant une session ou en faisant une communication. La participation à ce colloque (qui réunit 150 représentants de 16 pays) confirme l'importance que revêt ce sujet pour nos membres.

**Votre excellence Monsieur le président de la République,  
Monsieur le Directeur général du Trésor,**

Nous savons tous le travail que représente la préparation d'un tel événement, aussi je remercie chaleureusement tous ceux qui se sont investis fortement pour que ce séminaire soit une réussite. Le colloque qui nous réunit est la conclusion d'un long travail mené depuis près d'un an avec M. le Directeur général du Trésor, ses collaborateurs et tous les membres du comité d'organisation. Je souhaite souligner l'action et la collaboration du Comité d'organisation qui sont remarquables en tout point et tout a été mis en œuvre par notre pays hôte pour contribuer à la réussite de ce 8<sup>ème</sup> colloque.

Je remercie infiniment tous les membres du Comité d'organisation pour la qualité de l'accueil qui a été réservé aux délégués et à l'équipe de l'AIST, pour leur engagement et leur professionnalisme de tous les instants. Je tiens à remercier personnellement M. le Directeur général du Trésor et Président de l'AIST pour le soutien indéfectible qu'il apporte et pour la contribution de Madagascar à la réalisation des objectifs de l'AIST. Je forme le vœu que ce colloque soit fructueux et que chacun puisse s'enrichir de l'ensemble des discussions et des expériences des participants.

La vocation de l'AIST est d'être un espace international d'échange pour les hauts dirigeants du Trésor et de permettre la mise en commun de bonnes pratiques de chaque pays. C'est par la coopération au sein de notre association que nous pourrions favoriser cet échange de bonnes pratiques dans la matière qui est la nôtre : la gestion des finances publiques.

Je puis témoigner que notre pays hôte ne ménagera aucun effort au service des délégués pour satisfaire leurs attentes et leur faire découvrir les richesses culturelles et humaines de la grande ville.

Je vous souhaite à tous un excellent colloque, que votre séjour à Antananarivo soit aussi agréable que studieux.

## **Allocution de M. Jean RAZAFINDRAVONONA Ministre des Finances et du Budget, Madagascar**

**Son excellence Monsieur le Président de la République de Madagascar,  
Messieurs les Chefs des Institutions ou leurs représentants,  
Mesdames et Messieurs les membres du Gouvernement,  
Mesdames et Messieurs les représentants des corps diplomatiques consulaires,  
Mesdames et Messieurs les représentants des partenaires techniques et financiers,  
Honorables invités,  
Mesdames et Messieurs,**



Nous sommes heureux d'accueillir, en ce jour mémorable, le 8<sup>ème</sup> colloque de l'AIST, nos premiers mots sont des mots de bienvenue et de remerciement d'avoir répondu à notre invitation pour tous les représentants des pays membres de l'AIST.

Le thème que vous avez choisi est d'actualité : la bonne gouvernance dans les finances publiques. Le ministère des Finances et du Budget dont j'ai la responsabilité inscrit la bonne gouvernance financière, budgétaire et monétaire, d'une part, et la gestion axée sur le résultat positif pour le bien de tous, d'autre part, dans ses premières priorités, et ce conformément aux valeurs fondamentales de la politique générale de l'État et de son excellence M. le Président de la République. Le thème choisi pour ce 8<sup>ème</sup> colloque rejoint parfaitement le défi de Madagascar et nous nous en réjouissons.

La bonne gouvernance appelle pour les services du Trésor à une utilisation efficace, pertinente, efficiente du denier public, à un meilleur suivi et une meilleure gestion des liquidités, une meilleure gestion de la dette, une meilleure relation avec la banque centrale, les banques premières et les institutions financières et une meilleure relation avec le secteur privé et les usagers. Cela appelle aussi à identifier les opportunités de financement, notamment en matière de stratégie d'investissement, à une meilleure gestion des risques financiers et appelle aussi à disposer d'un système de placements compétitifs et stables.

Je m'adresse particulièrement à vous, cher Président de l'AIST, le défi est lancé et nous avons toute confiance en l'équipe de l'AIST au regard des compétences et expériences réunies en ce lieu afin que soient améliorées les finances publiques.

Je félicite la vision de l'AIST et encourage davantage les pays membres à toujours aller de l'avant dans la collaboration pour développer les services du Trésor afin de disposer d'une fonction moderne du Trésor public, stable dans le temps et dans l'espace. La normalisation comptable est très importante et exige la crédibilité, la qualité et la précision.

Je souhaite que ce colloque vous donne l'occasion de développer de nouvelles formes de coopération internationale multilatérale reposant sur l'intérêt commun et l'enrichissement mutuel.

Je tiens à réitérer nos remerciements à l'endroit de son excellence, M. le Président de la République de Madagascar, qui a bien voulu répondre à notre invitation.

## **Allocution de M. Hery RAJAONARIMAMPIANINA Président de la République de Madagascar**



**Honorables invités,  
Mesdames et Messieurs,**

Permettez-moi de vous souhaiter la bienvenue à Madagascar qui a la joie et la fierté d'abriter ce 8<sup>ème</sup> colloque annuel de l'AIST, avec ce thème ô combien parlant et pertinent « le rôle des services du Trésor pour une meilleure gouvernance des Finances publiques ». La thématique de la bonne gouvernance ne doit pas juste être un slogan, ni un simple effet de mode, la bonne gouvernance est le socle de l'État de droit auquel nous aspirons tous. Elle est en nous, nous la vivons et nous devons la vivre.

Vous êtes venus des quatre continents pour partager et mettre en commun vos connaissances et vos expériences respectives. Vous souhaitez avancer ensemble, main dans la main, dans cette construction d'un lendemain meilleur, dans ce processus de réforme et de changement dans lequel vous êtes engagés dans vos pays respectifs.

Vous avez choisi Madagascar aujourd'hui comme terre d'accueil de ce grand rendez-vous. Ce choix me semble particulièrement bienvenu, et ce à double titre. Tout d'abord, il s'agit – pour une association qui a vu le jour à Antananarivo en 2006 – d'un retour aux sources qui apportera certainement une nouvelle énergie et un nouvel élan nécessaires pour faire face aux défis du futur. Ensuite et surtout, il s'agit d'une marque de confiance et d'encouragement pour Madagascar qui est engagé depuis son retour à l'ordre constitutionnel dans ce processus irréversible vers l'état de droit, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption.

Il s'agit ici de l'unique voie pour réussir la transformation économique et sociale dont on a besoin dans nos pays en développement. Nous avons les ressources naturelles et humaines suffisantes pour atteindre nos objectifs, mais encore faudra-t-il maîtriser et valoriser nos potentiels. Le chemin pour y parvenir est encore long, périlleux dans la mesure où le combat doit être mené sur tous les fronts. Nous avons la volonté politique d'y parvenir, mais la victoire requiert aussi un changement de comportement de tous les acteurs du développement (dirigeants politiques, administrations publiques, secteur privé, société civile et partenaires techniques et financiers), il nous appartient de les convaincre.

Le Trésor public est le symbole de la souveraineté financière d'un pays, étant à la fois payeur, juge de la régularité des opérations publiques, caissier et financier de l'État, il a pour mission de préserver la continuité financière de l'État. Responsable de la gestion des fonds, des titres et des valeurs publiques dont il a la garde à titre exclusif, le Trésor public est l'un des acteurs principaux de la gouvernance financière et c'est une lourde responsabilité. Vous êtes au cœur de la politique financière de vos pays respectifs, aussi je voudrais saluer ici l'engagement de tous les services du Trésor membres de l'AIST dans l'accomplissement de ces nobles missions.

Permettez-moi de dire un mot à l'endroit du Trésor public malgache : vos efforts n'ont pas été vains, les résultats de vos actions sont bien présents et je vous encourage à aller encore de l'avant dans la mise en place d'un système de gestion efficace, efficient et transparent.

Depuis plusieurs années, nous avons engagé, avec le Trésor, des réformes structurelles pour renforcer les capacités du Trésor à développer économiquement ce pays. Je voudrais également saisir cette occasion pour remercier les représentations diplomatiques des pays amis ainsi que les organismes internationaux partenaires techniques et financiers qui nous appuient sans discontinuité dans la mise en œuvre de nos programmes de réforme et de développement. Nous sommes dans un monde d'échange et de partage et aucun pays ne peut parvenir à des résultats probants en s'isolant sans coopération, ni partenariats.

Je souhaite plein succès à l'AIST ainsi qu'à ce colloque que je déclare ouvert.

# I. Le rôle des services du Trésor pour une meilleure gouvernance des finances publiques : réalités et perspectives

## 1.- Présentation d'Alexandre RANDRIANASOLO, Inspecteur général d'Etat à Madagascar



Alexandre RANDRIANASOLO rappelle que Madagascar vient de célébrer son retour à l'ordre constitutionnel avec un nouveau gouvernement et est en train d'appliquer la politique générale de l'État qui s'appuie sur des ressources propres internes pour assurer l'année 2014.

Pour 2014, Madagascar affiche un taux de croissance à 3%, un taux d'inflation à 7%, un taux d'investissement à 19,1%, un taux de pression fiscale à 11,8% rapporté au PIB et un taux d'exécution de dépenses publiques à fin avril 2014 à 25,8%.

La bonne gouvernance des finances publiques a été traitée par plusieurs organisations financières internationales (Banque Mondiale, FMI, UE, OCDE) pour Madagascar. Avec toutes ces organisations internationales, la notion de « bonne gouvernance » est parfois affectée de polysémie, ce qui l'enrichit, mais peut aussi parfois la rendre plus difficile à interpréter.

De manière générale, les principes de bonne gouvernance, appliqués aux finances publiques, reposent sur :

- la légitimité démocratique des décisions politiques budgétaires avec la participation appropriée de la population ;
- l'obligation de rendre compte ;
- le respect de l'État de droit ;
- l'efficacité et l'efficience ;
- l'action de l'État axée sur les résultats.

La bonne gouvernance des finances publiques peut également s'appuyer sur les 6 dimensions et 31 indicateurs du PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) :

- 1- crédibilité du budget ;
- 2- exhaustivité et transparence ;
- 3- budgétisation fondée sur les politiques nationales ;
- 4- prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget ;
- 5- comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers ;
- 6- surveillance et vérifications externes.

Selon l'OMS, « la bonne gouvernance des finances publiques peut être assimilée à une absence de mauvaise gestion financière et à un état de bien-être général social, économique, budgétaire et financier, citoyen, responsable et moral ».

De quelle manière les services du Trésor malgache assument-ils leur responsabilité en conformité avec ces principes ?

Cette présentation apporte quelques éléments sur les avancées que la Direction générale du Trésor a enregistrées au cours des 5 dernières années.

La législation régissant les marchés publics impose, au responsable de la chaîne des dépenses, le règlement des factures dans un délai de 75 jours à partir de la date du dépôt de la facture auprès de l'ordonnateur secondaire (auparavant 90 jours). Plus le délai est court, plus l'administration gagne en crédibilité.

Au sein des services du Trésor, l'instruction des dossiers est désormais bouclée en moyenne en l'espace de 48 heures, grâce à la réorganisation des services et au renforcement des compétences des agents, liés à l'informatisation des systèmes de traitement des paiements.

L'exécution d'une dépense forme une chaîne dont les maillons s'imbriquent solidairement : un retard ou une anomalie au niveau d'un stade se répercute sur les autres et, donc, de l'habileté des personnels dépend la rapidité du "payer vite" et du "payer bien".

La déconcentration des services est une manière d'assurer une gestion de la proximité et la satisfaction de l'usager. Il a été procédé à un décongestionnement de la paierie générale d'Antananarivo qui traitait 80% du règlement des dépenses. Le décongestionnement a consisté en la création de trésoreries ministérielles au niveau des ministères à forte consommation de budget (Éducation nationale, Santé publique, Agriculture).

La déconcentration des services techniques du ministère des Finances et du Budget au niveau des régions a conduit à ériger les perceptions principales en Trésorerie générale à l'échelon de la Direction générale du Trésor.

Cette administration de proximité est appelée à se poursuivre dans le court terme afin d'être en phase avec les réformes induites par la loi organique sur les lois de finances, notamment en ce qui concerne la gestion du budget de programme, le déploiement progressif des investissements publics au niveau des collectivités territoriales décentralisées et la responsabilité accrue des ordonnateurs secondaires.

Un élément qui s'inscrit dans la droite ligne de la bonne gouvernance est constitué par le respect des engagements financiers de l'administration et, par conséquent, le renforcement de la crédibilité de l'État, de surcroît en pleine période de crise.

Une crise a sévi à Madagascar pendant près de 5 ans, de 2009 à 2013, au cours de laquelle le Trésor public a appuyé financièrement la société d'État de l'eau et de l'électricité en procédant à l'apurement progressif des dettes et des créances de cette dernière vis-à-vis des tiers et a subventionné le secteur pétrolier afin de maintenir le prix du carburant à la pompe.

Trois éléments ont participé au retour à l'orthodoxie financière :

1.- La reprise en main exclusive par le Trésor public de la représentation et de la défense des intérêts de l'État au sein des entreprises publiques et des sociétés dans lesquelles l'État est actionnaire. Ceci afin de contrecarrer les nominations à connotation plus politiciennes que techniques.

2.- Le rapatriement des fonds des établissements publics nationaux (à caractère commercial ou à caractère administratif), qui étaient jusqu'ici déposés dans les banques primaires, afin d'assurer le suivi de la gestion des fonds publics gérés par ces organismes dans le cadre de la mise en place progressive du compte unique du Trésor, mais aussi afin de mieux asseoir les moyens de la politique financière du Trésor public malgache.

3.- Le strict encadrement, voire la suppression, des comptes de dépôt des services publics non habilités à en disposer, ceci pour éviter des dérapages budgétaires, voire le détournement de deniers publics.

## 2.- Présentation de Lassina FOFANA, Directeur général Adjoint du Trésor et de la Comptabilité publique de la Côte d'Ivoire



La Direction du Trésor et de la Comptabilité publique de la Côte d'Ivoire est une administration essentiellement à vocation comptable, hiérarchisée avec les comptables supérieurs et les comptables subordonnés, les comptables centralisateurs et les comptables non centralisateurs. C'est une administration fortement déconcentrée, disséminée sur toute l'étendue du territoire, qui gère l'ensemble des communes, des régions et des districts. Elle est également déconcentrée au niveau central avec un embryon de trésorerie ministérielle.

Elle est caractérisée par une fonction de contrôle renforcé à travers l'inspection générale du Trésor et l'agence judiciaire du Trésor. Elle dispose également de directions d'accompagnement, de directions de management et de directions supports qui accompagnent l'action administrative (Direction des Ressources humaines et des Moyens généraux, Direction de la Qualité et de la Normalisation, Direction des Systèmes d'information) et qui appuient le déploiement du système de management de la qualité. C'est à partir de cette organisation que sont assumées les missions de dépense et de tenue de la comptabilité.

Au niveau des améliorations récentes :

- 1.- La chaîne de la dépense est entièrement informatisée à travers le SIGFP (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques). Les informations sont recueillies au niveau comptable par le progiciel Aster qui lui-même dispose de certains applicatifs, PEC pour la prise en charge et MER pour la mise en règlement. Toutes ces interventions sont informatisées, avec très peu d'intervention humaine.
- 2.- La création récente du Comité de suivi de la dette intérieure, une structure qui centralise et fait la cartographie en temps réel de l'ensemble de la dette intérieure non bancaire, veille à son allocation et à sa mise en exécution.
- 3.- La paierie générale du Trésor assure la quasi-totalité des dépenses de l'État et la GAP (Gestion Automatisée des Paiements), qui permet d'automatiser tous les effets de paiement, a été mise en place.
- 4.- La trésorerie d'Abidjan Nord a mis en place la gestion des fournisseurs par le Net, un applicatif qui permet aux fournisseurs et aux prestataires de connaître le statut de leur mandat en termes de prise en charge ou de rejet de paiement sur leur portable, par SMS ou sur le net.
- 5.- La mise en place d'un Comité paritaire, structure qui regroupe les comptables publics et les représentants des fournisseurs et prestataires de service (ils se donnent des informations et établissent un lien de confiance).
- 6.- La mise en place d'un Observatoire de l'éthique et de la déontologie, un organe de veille qui est chargé de s'assurer du respect des règles déontologiques, organe qui peut être saisi ou qui peut s'autosaisir des cas de manquements touchant aussi bien les usagers clients que les agents eux-mêmes dans l'exercice de leurs fonctions.

La mise en œuvre de tous ces éléments a donné quelques résultats :

- En 2013, la Direction du Trésor et de la Comptabilité publique a été primée comme étant la meilleure administration numérique et, en août 2014, elle a été primée comme étant la meilleure administration publique par le Président de la République.
- La certification ISO 9001 de l'Agence comptable de la Dette publique et de la Trésorerie générale de Yamoussoukro dont les certificats ont été reconduits déjà deux fois.
- Une sortie réussie sur le marché international pour la souscription aux eurobonds.

La tenue de la comptabilité est informatisée via Aster pour la comptabilité de l'État, et via le SIGFP pour les EPN et les postes comptables à l'étranger (ambassades, consulats). Les postes comptables à l'étranger disposent d'un système informatique qui permet de gérer l'ensemble de leur comptabilité et de la déverser sur Abidjan en temps réel. Il en est de même pour les Directions générales des Impôts et des Douanes dont la comptabilité est saisie dans le système Aster.

La tenue de la comptabilité est contrôlée à un premier niveau entre le comptable supérieur et le comptable subordonné ; puis un second contrôle est effectué au niveau d'Abidjan.

- Le Comité de balance est une structure qui rassemble les chefs de service comptabilité et qui se réunit chaque semaine. Ce Comité a pour mission de s'assurer que les écritures comptables sont bien faites et permet de produire à terme le compte général de l'administration des finances.

- Un reporting hebdomadaire en comité de direction par l'agent comptable central du Trésor via le TAC (Tableau d'Avancement des Comptabilités).

- La production annuelle du CGF.

En ce qui concerne la mise en œuvre pour la transparence dans la gouvernance des finances publiques, deux lois ont été adoptées en juin 2014 : la loi organique relative à la loi de finances et la loi organique pour la transparence. Les décrets d'application ont été pris, portant sur le règlement général sur la comptabilité, sur la nomenclature budgétaire, le plan comptable des États, le tableau des opérations financières des États ainsi que la création du compte unique du Trésor.

### **3.- Présentation de Lotfi MISSOUM, chargé de la Direction du contrôle de l'audit et de l'inspection du Trésor du Royaume du Maroc**



Lotfi MISSOUM indique que son intervention se focalisera sur la présentation de points qui lui semblent indispensables au positionnement des services du Trésor dans la stratégie globale de pilotage et de gouvernance des finances publiques.

Les services du Trésor disposent des compétences professionnelles et technico-financières requises pour veiller à la bonne exécution des opérations financières publiques, la tenue des comptes et le reporting financier et comptable nécessaires à l'amélioration continue du système de pilotage des finances publiques.

Les missions imparties aux services du Trésor : tenue des comptes publics, production, valorisation et communication de l'information financière, participent au processus d'amélioration de la transparence.

L'intérêt et les enjeux de la mise en place d'un système de gouvernance des finances publiques ont été mis en évidence par la crise économique et financière : seuls les pays précurseurs en matière de bonne gouvernance et disposant d'un système de pilotage efficient des finances publiques font preuve d'une certaine résilience face aux impacts dévastateurs d'une crise.

60% des échanges commerciaux du Maroc sont réalisés avec les pays du pourtour de la zone euro. Trois composantes majeures de la balance des paiements sont tributaires de la santé de la zone euro :

- 1- les flux de touristes entrant au Maroc et les recettes en devises qu'ils drainent ;
- 2- les transferts des résidents marocains à l'étranger ;
- 3- les investissements directs étrangers émanant de la zone euro.

Si ces trois composantes sont en régression, cela impacte négativement l'économie. Malgré ces contraintes, le Maroc a enregistré un taux de croissance satisfaisant, autour de 4% pour 2014, mais faiblement créateur d'emplois. Le déficit budgétaire est autour de 4,9% pour 2014 alors qu'il était de 5,7% en 2013.

Le Maroc est confronté à deux problématiques majeures :

- 1- la réforme des caisses de retraite ;
- 2- le financement de la caisse de compensation des produits de base (blé, sucre, produits pétroliers).

La loi de finances 2015 prévoit de supprimer la compensation aux produits pétroliers, ce qui permettra à la charge de compensation budgétaire de passer d'environ 55 milliards de dirhams (5% du PIB) à environ 33 milliards de dirhams en 2014, et permettra de créer des marges de manœuvre pour les dépenses d'investissement.

Les services du Trésor occupent une place charnière au centre de l'édifice administratif et financier public et disposent des atouts nécessaires pour réussir le pari de la bonne gouvernance et constituer le levier principal de l'ancrage de la culture de bonne gouvernance des finances publiques. Un bon système de pilotage et un dispositif efficient de gouvernance des finances publiques nécessitent une vision globale des finances du secteur public (l'État, les collectivités locales, les établissements et entreprises publiques, les organismes de retraite et de prévoyance sociale).

En sa qualité d'assureur en dernier recours pour ses propres engagements et pour ceux de ses démembrements, l'État doit disposer d'une situation consolidée des finances publiques, seule à même de lui permettre une meilleure maîtrise des risques potentiels pouvant altérer les équilibres macroéconomiques en termes de déficit et d'endettement.

Selon les schémas d'organisation administrative, les services du Trésor assurent la gestion budgétaire, financière et comptable des services de l'État, des collectivités locales et parfois même de certains établissements et entreprises publics. Ils sont de ce fait les mieux outillés pour appréhender les différentes dimensions et les différents comptes des finances publiques et demeurent, par conséquent, les mieux à même pour l'élaboration d'une situation consolidée des finances de l'ensemble du secteur public.

Les services du Trésor sont de plus en plus appelés à procéder à une rénovation en profondeur de leur métier et à répondre aux exigences de plus en plus prégnantes en termes de bonne gouvernance des finances publiques. Il en est ainsi de la nécessité de faire évoluer les contrôles exercés par le réseau du Trésor pour les axer davantage sur les notions de risques, d'impacts financiers, d'enjeux, de contrôle des procédures, de contrôle et d'audit interne, d'identification et de prévention des aléas et des risques budgétaires, financiers et comptables. Il en est de même de la nécessité, pour les services respectifs, de mettre à profit les systèmes de comptabilité d'exercice pour assurer un meilleur positionnement et un rôle renforcé en matière de reporting financier et comptable, levier majeur du dispositif de pilotage et de gouvernance des finances publiques.

Il y a la nécessité, pour les services du Trésor, de continuer à développer et à renforcer leur système d'information afin de fiabiliser le processus de production, de valorisation et de communication de l'information financière et comptable dans les délais requis par un bon système de pilotage des finances publiques.

D'importantes réformes ont été menées pour favoriser la mise en place d'une bonne gouvernance des finances publiques ainsi qu'un système efficient de pilotage. La nouvelle constitution de juillet 2011 a élargi davantage les compétences du Parlement et a responsabilisé, de manière explicite, aussi bien le Parlement que le Gouvernement pour veiller conjointement à la préservation de l'équilibre des finances de l'État. Le projet de LOLF (loi organique relative aux lois de finances) tend à sortir de l'approche techniciste vers une approche stratégique où les institutions constitutionnelles (Gouvernement, Parlement, Cour des Comptes) se sont beaucoup investies, avec la conviction que la dépense n'est pas rigide et que des mesures concrètes peuvent être prises pour la maîtriser.

La mise en œuvre de la comptabilité d'exercice a été amorcée et un bilan d'ouverture pour l'État a été élaboré au titre de l'année 2010.

Le Maroc a adopté, en 2013, une nouvelle réglementation des marchés publics avec une mise en application à partir de janvier 2014. Elle a essentiellement consacré l'unicité du cadre réglementaire régissant la commande publique pour l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics. Elle a également renforcé le processus de convergence avec l'évolution de la réglementation des marchés publics au niveau international, surtout en matière de gouvernance, de simplification des procédures et de dématérialisation du processus d'achat public.

En vue de concrétiser les tendances vers une approche globale des finances publiques, une nouvelle commission parlementaire a été récemment mise en place afin de procéder au contrôle des dépenses de l'ensemble des entités publiques.

#### **4.- Présentation de Vincent MAZURIC, Directeur général Adjoint des Finances publiques, France**



L'administration des finances publiques peut contribuer à une meilleure gouvernance en s'efforçant de pouvoir toujours fonctionner et être pilotable dans des temps difficiles. Il faut donc toujours conserver un surcroît d'effort ou de vigilance dans un contexte où les moyens humains et budgétaires se réduisent (en 2014, 2 000 emplois sur 110 000 ont été supprimés à la DGFIP). Cette compression des moyens requiert, du point de vue du personnel, plus de réactivité et de faculté d'alerte, sans jamais perdre de vue l'esprit de service.

Il est aussi important de séparer les ordonnateurs et les comptables, afin de prévenir tout conflit d'intérêts, même si le dialogue entre les différentes entités est indispensable au bon fonctionnement de l'administration.

Un point d'organisation important à une bonne gouvernance est d'avoir une organisation déconcentrée avec des départements comptables dans chaque ministère (avec un système reposant sur une seule pairie générale, peu d'évolutions sont possibles du fait de la lourdeur du dispositif).

En instituant la loi organique relative aux lois de finances et en créant de la responsabilité du côté de l'ordonnateur, il faut symétriquement un comptable public qui ait une capacité à lui répondre et à le conseiller (les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels).

Il est important de visualiser la situation à la fois budgétaire et comptable, afin de s'interroger sur la soutenabilité d'une dépense budgétaire en se projetant dans l'avenir de manière comptable. Le rôle du comptable public est de vérifier la disponibilité des fonds et la régularité des opérations de dépense et de prévenir des « comportements de cavalerie » (engager une dépense en repoussant son paiement) qui se finissent parfois en catastrophe.

Une bonne gouvernance doit combiner à la fois une bonne définition de la feuille de route, un esprit de service et une attitude de prévention.

Comment contrôler la dépense ?

En France, dans le secteur de l'État, les comptables publics contrôlent de manière individualisée environ 5% des opérations et la Cour des Comptes s'intéresse ensuite à 100% des opérations.

Au niveau des méthodologies de contrôle du comptable public : un contrôle hiérarchisé de la dépense (hiérarchiser les efforts de contrôle en fonction des enjeux) ; un contrôle allégé en partenariat (un diagnostic opéré en commun avec l'ordonnateur pour se pencher sur une catégorie d'opérations à plus fort taux de risque).

La DGFiP a aussi mis en place, en 2009, un outil pour gérer la dépense de l'État et la budgétisation, commun aux ordonnateurs et aux comptables, Chorus, qui permet aux comptables publics d'apprécier les engagements de l'ordonnateur avant d'avoir les factures.

Enfin, la dématérialisation des processus en interne et à l'égard des tiers permet de standardiser l'information dans des outils que tout le monde peut voir en même temps et cela accélère les temps de traitement.

## Échanges avec la salle

Jean André DONAT, Directeur général Adjoint du Trésor de Haïti précise que, dans son pays, le contrôleur financier est là pour contrôler la soutenabilité et la cohérence de la dette et le comptable public est là pour faire un contrôle de régularité. Mais le comptable public, en faisant son contrôle de régularité, rentre dans le champ du contrôleur financier. Les ordonnateurs ne sont pas habitués aux contrôleurs financiers et rejettent parfois leur action. Les ordonnateurs soutiennent parfois aussi l'idée qu'un comptable public ne peut pas refuser une dépense que lui-même a ordonnée.

Que peut-il être conseillé pour régler les litiges entre ordonnateurs et comptables publics ?

Vincent MAZAURIC répond qu'une solution consiste à faire en sorte que la même personne soit le contrôleur financier et le comptable public. Le comptable public peut dépenser une énergie considérable à vérifier des choses qu'il est prescrit de respecter, mais qui ne racontent rien sur la soutenabilité, ni la pertinence de la dépense. Un million peut être dépensé de façon parfaitement régulière mais parfaitement idiote et toute la question de la bonne gouvernance est de mettre en place une politique des achats. Il faut donc rapprocher les fonctions de contrôle budgétaire et de contrôle comptable, ou organiser des communications entre elles, afin que ces deux autorités – qui travaillent dans le même sens et dans le même but – parlent ensemble et coopèrent ensemble avec l'ordonnateur.

Alexandre RANDRIANASOLO pense qu'il n'y a pas d'organisation mauvaise ou imparfaite a priori, mais que tout dépend des agents et des concertations au sein des directions pour mettre en place l'organisation souhaitée, une sorte de contrat de gestion adossé à des obligations de résultat. Le Trésor public de Madagascar dispose d'une cellule de synthèse budgétaire au niveau des paiements. Chaque semaine, des responsables, ordonnateurs et comptables (Impôts, Douanes, Trésor, Contrôle financier) se réunissent afin de définir les contraintes et les obligations sur la semaine à venir et vont déterminer, à partir de là, les priorités en ce qui concerne les paiements. Le Trésor public doit également participer aux conférences budgétaires lors de la préparation des lois de finances et faire part de ses remarques pour mieux anticiper les risques liés à l'exécution des dépenses.

Rachid BAITA, Chef de Division du Suivi de la Reddition des Comptes publics au Maroc, demande à M. MAZAURIC de revenir sur la problématique du contrôle de la dépense publique où environ 5% des opérations sont contrôlées par le comptable. Est-ce que ce mode de contrôle est décidé en interne par la Direction des Finances publiques, ou conçu en concertation avec la Cour des Comptes ?

Vincent MAZAURIC répond qu'il considère qu'il relève de l'administration de prendre de telles dispositions. La Cour des Comptes n'a pas autorité sur ces contrôles, même si elle doit en admettre le principe. Le point de principe trouvé en accord avec la Cour des Comptes est que, même si une opération dans le cadre d'un plan de contrôle hiérarchisé ou de contrôle allégé n'a pas été vue, le comptable public en est tout aussi responsable.

Henri LOUNDOU, Directeur général de la Comptabilité publique du Congo, demande si la création de trésoreries ministérielles pour des ministères pilotes à Madagascar s'étendra à l'ensemble des ministères.

Il demande également le statut de l'Observatoire de l'Éthique et de la Déontologie en Côte d'Ivoire et sa position dans l'organigramme de la DGTCP.

Sosthène OSSOUNGOU, Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor du Gabon, demande à Alexandre RANDRIANASOLO des précisions sur le rapatriement des fonds des entités publiques qui étaient dans les banques commerciales, ceci afin de connaître le nouvel organisme qui héberge ces fonds et de savoir comment la consolidation est assurée, de façon à avoir une vision globale de la position nette de l'État.

Il demande également :

- à Lassina FOFANA si, en Côte d'Ivoire, les mécanismes automatisés mis en place ont permis de procéder au paiement des dépenses à bonne date et sans accumulation des arriérés ;
- à Lotfi MISSOUM si, avec la suppression du soutien à la péréquation des produits pétroliers, d'autres mécanismes ont été mis en place pour contenir la progression du prix des produits de base ;
- à Vincent MAZURIC si la dématérialisation des pièces a été faite en accord avec la Cour des Comptes et si ce sont les fichiers dématérialisés qui leur sont transmis.

Abderemane ALI AHAMADA, Trésorier Payeur général de Ngazidja aux Comores, indique que son pays est au début de l'informatisation et demande à Lassina FOFANA son avis entre deux options : avoir un seul logiciel à la fois budgétaire et comptable, ou deux logiciels séparés.

Un représentant du Niger demande à Lassina FOFANA de préciser la place des comptables des administrations financières (DGI, Douanes) dans l'organisation du réseau comptable en Côte d'Ivoire.

Un délégué demande à Lassina FOFANA les attributions de l'agent judiciaire du Trésor évoqué et si, compte tenu du niveau d'informatisation du réseau comptable du Trésor de Côte d'Ivoire, le Comité de balance (structure chargée de vérifier la régularité des opérations passées en écriture au niveau des comptables) ne pouvait pas être informatisé.

Il demande à Lotfi MISSOUM d'expliquer le rôle de banquier assuré par le Trésor Marocain et s'il est similaire au rôle de banquier des banques commerciales.

Un autre délégué demande s'il est possible d'éviter la redondance du contrôle entre le contrôleur financier et le comptable public et s'il est possible de faire de la bonne gouvernance et une administration efficace des finances publiques alors que le comptable public n'a pas à se prononcer sur l'opportunité d'une dépense. Or, on lui parlera plus tard d'une responsabilité personnelle et pécuniaire engagée alors qu'il n'avait pas à se prononcer sur l'opportunité. Comment faire dans ce cas ?

## Réponses

Alexandre RANDRIANASOLO répond aux questions qui lui ont été adressées.

- Concernant la création des trésoreries ministérielles, le déploiement va se faire progressivement en rapport avec les moyens disponibles.
- Concernant le rapatriement des fonds, cela est né de dérapages, de détournements d'utilisation de crédits qu'il fallait prévenir car ils échappaient totalement au contrôle du Trésor.

Jean André DONAT ajoute qu'en ce qui concerne Haïti, les ministères dépensiers disposent de plusieurs comptes qui sont alimentés régulièrement par le compte central du Trésor et une prescription légale, appliquée pour la première fois en 2014, impose qu'après chaque exercice budgétaire, le solde restant soit viré au compte central. Il s'agit également d'identifier les comptes inactifs et de les fermer. À terme, les comptes courants de ces ministères seront remplacés par des sous-comptes virtuels du compte central du Trésor.

Lassina FOFANA répond aux questions qui lui ont été adressées.

- Concernant l'Observatoire de l'Éthique et de la Déontologie, c'est un organe de veille qui n'est pas explicitement mentionné dans l'organigramme, mais il est rattaché au Directeur général du Trésor et dirigé par un conseiller technique. C'est un organe de veille permanent qui a pour mission de se prononcer sur les cas de manquement aux règles éthiques et de déontologie. Il est composé de 9 membres qui sont tous désignés par le Directeur général. Ses membres ont un mandat de deux ou trois ans, non renouvelable. Cet Observatoire peut être saisi par tout usager ainsi que par les agents en cas de manquement de la part de leur supérieur.

À ce jour, l'Observatoire a traité 83 cas de dossiers portés à sa connaissance ou autosaisis.

Cet Observatoire sert de baromètre afin de constater si les agents observent les règles de déontologie et d'éthique.

- Concernant la gestion automatisée des paiements, la raison de sa mise en place était de contribuer au développement de la gouvernance électronique et d'améliorer la qualité des services rendus aux usagers avec la dématérialisation des chèques émis et des bordereaux de paiement. Sa valeur ajoutée est de promouvoir l'archivage électronique (afin de retrouver des paiements émis) et surtout le désengorgement des services en documents papier. L'édition automatique des documents permet de gagner en célérité, de maîtriser les erreurs humaines et de sécuriser les effets de paiement, ce qui permet de lutter contre la fraude et la falsification des moyens de paiement. L'objectif est d'arriver à zéro archivage physique, ce qui permet de libérer des locaux pour en faire des bureaux.

- Concernant le SIGFP (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques), il devait aller de bout en bout mais, pour l'instant, il s'occupe de la partie "ordonnateur", la partie "suivi budgétaire". Le volet comptable est pris en charge par le progiciel Aster.

- Concernant les agents comptables de la DGD et de la DGI, administrativement, ils dépendent de la DGD et de la DGI mais, au plan comptable, ils relèvent de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique parce qu'ils sont dans des postes comptables et que toute la comptabilité est intégrée dans la balance générale du Trésor.

- En ce qui concerne le Comité de balance, il est déjà informatisé, mais l'informatisation ne signifie pas que tout est maîtrisé à 100%. Le Comité de balance se réunit chaque semaine afin d'examiner les comptabilités qui sont dans le système (les comptes d'imputation provisoire ou les opérations de transfert dont il faut suivre le dénouement). Le Comité de balance est composé essentiellement des chefs de service comptabilité qui examinent si les comptabilités sont clôturées, ou s'il y a des écritures en instance de dénouement, ou des erreurs d'imputation. Ce sont ces éléments qui servent à produire la balance générale du Trésor ainsi que le compte général de l'administration des finances.

- En ce qui concerne l'AJT (Agent Judiciaire du Trésor), il défend les intérêts de l'État et, lorsque l'État est condamné à tort ou à raison, il suit tous les dossiers, les amendes forfaitaires, etc.

Lotfi MISSOUM répond aux questions qui lui ont été adressées.

- En ce qui concerne le système de compensation des produits pétroliers et des produits de base, le gouvernement est parti du constat que la charge de compensation était devenue insoutenable (les 55 milliards de dirhams d'aide représentent un peu plus de la moitié de la charge salariale de l'État). Ceci pour réorienter le budget vers de l'investissement qui lui est plus productif.

- En quoi les services du Trésor interviennent-ils ? Au travers de la trésorerie ministérielle auprès du ministère chargé des finances (la charge de compensation est une charge budgétisée dans le chapitre des charges communes du ministère des Finances).

- En ce qui concerne l'activité bancaire du Trésor, c'est une réminiscence du protectorat Français où un texte de 1949 autorise le Trésorier général du Royaume du Maroc à recevoir en fonds particuliers – sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire, et sans la garantie subsidiaire de l'État – un certain nombre de fonds qu'on avance au Trésor public moyennant une rémunération, laquelle couvre à la fois les frais des services et également les remises qui sont accordées aux personnels de la Trésorerie générale qui interviennent dans la collecte de cette activité bancaire.

Cet arrêté a, plus tard, été complété par une loi de 1963 qui impose aux établissements publics de déposer leurs fonds au Trésor. Il y a néanmoins une souplesse puisque, par arrêté du ministère des Finances, ils ont la possibilité de placer 10% de leurs excédents libres dans des banques commerciales (notamment pour permettre à des établissements publics, qui ont des activités plus commerciales que régaliennes, de pouvoir placer leurs fonds et pour leur donner une certaine marge de manœuvre).

- Au niveau de la redondance du contrôle du comptable public et de celui du contrôleur financier, le Maroc avait également le même problème puis il y a eu la décision de fusionner ces deux corps par un décret en 2008, ceci afin d'harmoniser les questions de contrôle et d'éviter cette redondance.

Vincent MAZAURIC répond aux questions qui lui ont été adressées.

- En ce qui concerne la dématérialisation : ce qui est entrepris, à propos de l'État ou des collectivités locales, se fait en entente avec la Cour des Comptes, bien qu'il faille convaincre de la sûreté, de la solidité et de la cohérence des différents systèmes d'information mis bout à bout.

- En ce qui concerne l'action de contrôler 5% : il s'agit de 5% du nombre d'actes de dépenses où il est tenté d'accorder le plus d'attention aux opérations qui en valent le plus la peine.

- Sur la redondance ou le voisinage difficile entre contrôle financier et contrôle comptable : au niveau ministériel, en France, les deux fonctions sont exercées par la même personne, mais au niveau local (170 000 comptes à gérer), formellement et juridiquement, c'est le préfet qui est chargé du contrôle budgétaire mais, en pratique, celui qui signale le risque du vote d'un budget en déséquilibre est le comptable public. Rapprocher ces fonctions dans le temps comme dans l'exercice va vers une bonne gouvernance.



## II. Les relations du Trésor avec les autres ministères pour une meilleure gouvernance des finances publiques

### Présentation de Vincent MAZURIC, France



Vincent MAZURIC liste quelques exemples de progrès et d'innovations dans les relations avec les ordonnateurs :

- Faire arriver la facture d'un fournisseur là où elle sera payée, c'est-à-dire non chez l'ordonnateur mais chez le comptable. Cela fait gagner beaucoup de temps et sera généralisé dans tous les services centraux et déconcentrés de l'État en 2017. Cela crée de la discipline, améliore les délais de paiement ainsi que la relation entre le comptable et l'ordonnateur.

- En France, s'agissant des paiements de l'État, le délai réglementaire maximal est de 30 jours (en moyenne 36 jours en 2011 ; 23 jours en 2012 ; 19,4 jours en 2013). Les conséquences en sont la baisse des dépenses en intérêts moratoires.

- La construction d'une meilleure politique des achats conduit à se pencher sur la qualité environnementale, l'arbitrage entre l'achat et la location, les conditions dans lesquelles les équipements achetés vont devoir être maintenus, la plus ou moins grande dépendance qu'un achat va créer par rapport à un autre. Dans le domaine des équipements informatiques, si vous vous livrez pieds et poings liés à un prestataire informatique, vous dépendez entièrement de celui-ci sur des choses qui peuvent avoir une importance stratégique pour l'État, mais qui aussi, de manière peu maîtrisable sur une longue période, risque de vous coûter énormément d'argent. Il faut désigner du côté de l'ordonnateur, dans chaque ministère, un responsable des achats et s'interroger en amont.

L'État français s'est donné un objectif de gain d'achats de 2 milliards d'euros sur trois ans et aller dans ce genre de direction améliore la gouvernance et la coresponsabilité.

### Présentation de Lotfi MISSOUM, Maroc



Lotfi MISSOUM se propose de commencer par présenter l'organisation interne de la Trésorerie générale du Royaume du Maroc avant d'aborder la nature des relations tissées avec ses partenaires.

La Trésorerie générale du Royaume du Maroc a connu 9 mouvements de restructuration de son mode d'organisation depuis 1978. Elle a évolué de deux directions en 1978 (une Direction chargée de la Comptabilité publique et de la Centralisation et une Direction chargée des Opérations budgétaires et bancaires) à six directions en 2008.

Au niveau de l'organigramme du ministère de l'Économie et des Finances, la Trésorerie générale occupe une place charnière dans la mesure où elle fait partie des trois grandes directions générales à réseau et, sur le plan de la hiérarchie administrative, la Trésorerie générale du Royaume a un rôle de secrétaire d'État.

L'organisation actuelle est structurée autour de 6 directions :

- 1- Direction de la Recherche, de la Réglementation et de la Coopération internationale ;
- 2- Direction des Finances publiques ;
- 3- Direction des Dépenses du Personnel ;
- 4- Direction des Comptes publics ;
- 5- Direction des Ressources et du Système d'Information ;
- 6- Direction du Contrôle, de l'Audit et de l'Inspection.

Les changements intervenus dans l'organisation trouvent leur essence dans l'évolution des modes d'exercice des missions de la Trésorerie générale et dans la multiplicité des partenaires institutionnels qui gravitent dans le giron de l'institution. Afin de s'inscrire en phase avec les différents chantiers de modernisation, la Trésorerie générale a revu le schéma organisationnel de ses structures, aussi bien au niveau central que déconcentré. Cette organisation vise la séparation des missions de conception, de mise en œuvre et de rétroaction (évaluation, audit et inspection). Les missions de pilotage sont dévolues aux services centraux et les missions opérationnelles sont confiées aux services déconcentrés.

Cette nouvelle mouture organisationnelle a permis la consécration de l'adoption d'une approche systémique qui consiste à articuler l'organisation de la Trésorerie générale autour d'une direction de conception, de législation et d'étude, de directions opérationnelles et d'une direction de contrôle et de correction. Lesdites directions sont coordonnées par le Trésorier général du Royaume (qui imprime à l'institution les orientations stratégiques et veille à leur application). Le Trésorier général est suppléé par un Comité de direction où siègent les directeurs et toute autre personne dont il estime la présence nécessaire pour le traitement d'un sujet déterminé.

Au niveau des évolutions récentes, il y a eu :

- le recentrage de l'action de la nouvelle Direction des Comptes publics sur sa vocation comptable à travers le déploiement de nouveaux plans comptables de l'État ;
- la mise en valeur de la mission de la centralisation financière et comptable et la valorisation de l'information financière et comptable par la mise en place d'une division des statistiques des finances de l'État et des collectivités locales (qui publie le bulletin mensuel de l'exécution des finances publiques pour l'État et le bulletin mensuel des collectivités territoriales) ;
- le recentrage de l'action de la nouvelle direction des dépenses du personnel de l'État et des collectivités territoriales (avec la mise en place d'un nouveau système de gestion intégré des dépenses du personnel intégrant l'ensemble des intervenants et l'élargissement, à terme, du périmètre d'action de cette nouvelle direction à l'ensemble des dépenses du personnel autres que la rémunération) ;
- l'assurance d'une gestion optimale des systèmes d'information par la séparation des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre.
- La valorisation du capital humain de la Trésorerie générale (par le renforcement des actions de formation et la création d'un service dédié à l'action sociale) ;
- l'ouverture de la Trésorerie générale sur son environnement externe, en tenant compte des meilleures expériences étrangères en matière de finances publiques par la création d'une structure dédiée à la coopération internationale et à la communication ;
- un regroupement, au sein d'une même direction, des missions de contrôle interne, de contrôle de gestion, d'audit et d'inspection et le rattachement direct à la Trésorerie générale afin d'asseoir, au niveau de l'institution, la culture de bonne gouvernance économique et financière et de reddition des comptes.

Cette organisation ne saurait trouver sa pleine mesure sans un prolongement au niveau des services déconcentrés du réseau.

Ceux-ci sont organisés sur trois niveaux :

- régional : 8 trésoreries régionales, dans les principales villes du Royaume, se chargent des missions de support (notamment la représentation de la Trésorerie générale), la gestion des ressources, l'exécution des missions d'inspection et d'audit, le suivi des métiers des postes comptables qui leur sont rattachés et qui assurent également l'exécution du budget de la région ;
- provincial : des trésoreries préfectorales et provinciales se chargent des missions opérationnelles telles que le contrôle et l'exécution des dépenses de l'État et des collectivités territoriales, le suivi du recouvrement et la tenue de la comptabilité et de l'activité bancaire ;
- communal : des percepteurs assurent le recouvrement des impôts de l'État et des taxes des collectivités territoriales.

Quelle est la nature des relations tissées avec les partenaires de la Trésorerie générale du Maroc ?

- En matière de dépenses publiques, la Trésorerie générale du Royaume tisse des relations avec les ministères ordonnateurs dont elle contrôle les dépenses, aussi bien au stade de l'engagement que du paiement ;
- en tant que représentante du ministère de l'Économie et des Finances aux commissions d'appels d'offres, la Trésorerie générale participe à l'attribution de marchés publics aux entreprises (de même qu'elle règle, au profit des entreprises, les créances au titre des prestations réalisées et liquide les rémunérations des fonctionnaires de l'État) ;
- s'agissant du recouvrement des créances publiques, la Trésorerie générale entretient des relations étroites avec la Direction générale des Impôts (dont le rôle consiste à liquider l'assiette, à transmettre les rôles d'imposition aux comptables publics aux fins de leur recouvrement) et, à ce titre, les comptables de la Trésorerie générale ont affaire à des contribuables, qu'ils soient une personne physique ou morale ;
- en ce qui concerne la gestion des finances locales, la Trésorerie générale intervient dans l'exécution aussi bien des budgets des collectivités territoriales que des budgets de l'État au niveau régional. La Trésorerie générale a également une relation privilégiée avec le ministère de l'Intérieur qui est le département de tutelle des collectivités territoriales.
- Au niveau de l'activité bancaire, la Trésorerie générale est dépositaire des fonds des établissements publics par la force de la loi et du dépôt privé de personnes physiques ou morales.
- La Trésorerie générale a vocation à nouer des relations profondes avec un certain nombre de partenaires compte tenu de son rôle de bras financier de l'État : la Direction du Budget, notamment à l'occasion de l'établissement des lois de règlement ; la Bank Al-Maghrib, la banque centrale de l'État, en sa qualité de teneur de comptes-courants du Trésor ; la Direction du Trésor et des Finances extérieures (en tant que réceptacle des situations ex ante nécessaires pour le placement des excédents de trésorerie et ex post s'agissant de l'information sur l'évolution mensuelle de l'exécution de la loi de finances) ; la Cour des Comptes, en sa qualité d'organe supérieur de contrôle des finances publiques (qui reçoit, à titre individuel, le compte des services de l'État et des collectivités territoriales par les comptables publics et, à titre consolidé, les pièces générales et autres documents nécessaires à la préparation du rapport sur l'exécution de la loi de finances et la déclaration générale de conformité).

En ce qui concerne la bonne gouvernance de la dépense, il s'agit, pour les services du Trésor, de jouer un rôle de facilitateur, de conseiller et non de censeur. Il faut que le comptable participe à l'efficacité dans l'exécution des projets des départements ministériels par la compression des délais de contrôle et de règlement et la sanction de l'État, en cas de retard de règlement des dépenses publiques dans les délais réglementaires, par le paiement d'intérêts moratoires.

Malgré l'institution d'un décret sur les intérêts moratoires, le délai moyen de règlement est de l'ordre de 200 jours au Maroc. Il est à noter que les entreprises rechignent à demander des intérêts moratoires par peur de représailles de la part de l'État et que les services ordonnateurs, pour essayer de dépasser cette logique des délais, n'apposent le « service fait » non pas quand une entreprise dépose sa facture, mais uniquement quand ils sont sûrs de pouvoir la régler.

Le Trésor doit jouer un rôle d'injecteur de liquidités dans l'économie pour soulager les trésoreries des entreprises titulaires de commandes publiques et fluidifier les rouages de l'économie. Au cours de l'année 2014, du fait des défaillances de paiement des entreprises dans les délais réglementaires (pas seulement du fait de l'État, mais également du secteur privé par un effet "boule de neige"), 7 500 PME ont fermé et c'est une perte de recettes fiscales pour l'État, une perte de créativité et une perte de valeur ajoutée.

Au niveau des contrôles des dépenses publiques, il faut abandonner le contrôle exhaustif acte par acte – très consommateur de ressources humaines – en prévoyant un contrôle allégé en fonction des risques et des enjeux liés à la dépense. En 2008, a été introduit au Maroc le contrôle modulé de la dépense publique qui permet à tous les ordonnateurs de bénéficier d'un tronc commun d'allègement pour les dépenses de moins de 20 000 dirhams, pour un certain nombre de dépenses récurrentes et de dépenses liées au personnel. Tous les ordonnateurs ont droit à ce contrôle allégé.

Après audit de leur capacité de gestion, ils ont été classés selon deux catégories : les ordonnateurs qui vont bénéficier de contrôles allégés et ceux qui vont bénéficier de contrôles allégés supplémentaires. Un système de veille est prévu et permet de pouvoir faire machine arrière quand il y a des dérapages liés à la qualité d'ordonnement des dépenses d'un certain nombre d'ordonnateurs, sous forme d'un arrêté du ministre des Finances.

La régulation de la commande publique par les services du Trésor permet d'assurer un accès équitable de tous les concurrents à la commande publique et veille à sauvegarder une certaine préférence nationale pour les entreprises nationales qui participent à la commande publique.

Les systèmes d'information ont un rôle crucial dans la transparence de l'information sur la dépense publique. La gestion intégrée de la dépense permet une saisie unique au niveau de l'ordonnateur (le comptable n'a plus à saisir l'information et l'on connaît à tout moment le volume des dépenses publiques dans tout le Royaume et chez tous les comptables). Cela permet de pouvoir informer la Direction du Trésor en temps opportun afin de prévoir la trésorerie nécessaire et de lever les financements. Le système d'information permet également à n'importe quel entrepreneur, qui dépose son dossier de paiement au niveau de l'ordonnateur ou du comptable public, de connaître à tout moment l'avancement de son dossier.

La commande publique a été dématérialisée dans un portail de marchés publics et chaque ordonnateur ou sous-ordonnateur peut transmettre son offre de façon dématérialisée. C'est une avancée très importante en matière de transparence de l'information financière.

Dans un souci de consolidation des comptes publics, les collectivités locales ont été intégrées dans la gestion intégrée des dépenses et il est prévu d'étendre ce système aux agences comptables à l'étranger afin d'avoir un système consolidé au niveau du réseau des chancelleries diplomatiques et consulaires.

Sur le plan éthique, au Maroc, ont été rédigés un code de déontologie et une charte des valeurs qui permet de clarifier le rôle de chaque intervenant, les limites, les devoirs et les obligations. Ce système moral est adossé à des services d'audit pour prévenir les risques et des services d'inspection pour constater que les choses sont correctement exécutées.

## **Présentation de Lassina FOFANA, Côte d'Ivoire**

Lassina FOFANA énumère les relations de la Direction du Trésor et de la Comptabilité publique avec d'autres administrations et d'autres partenaires :

- La Direction générale du Budget et des Finances, avec laquelle la Direction du Trésor et de la Comptabilité publique travaille dans le cadre d'un comité permanent, chargé de la mise en œuvre des réformes des finances publiques concernant les directives de l'UEMOA, mais aussi de séances de travail avec cette direction pour harmoniser les chiffres nécessaires à la préparation de la loi de règlement, et ce à partir du compte général de l'administration des finances.



Il y a également le volet solde qui relève de la Direction de la Solde, qui dépend de la Direction générale du Budget, et tout ce qui constitue l'exécution des marchés publics à travers la Direction des Marchés publics qui dépend également de la Direction générale du Budget.

- La Direction générale des Impôts, où ce sont surtout des relations comptables, des relations de contrôle et des relations de gestion de trésorerie. Avec la DGI, a été mis en place un Comité paritaire qui se réunit régulièrement pour traiter de toutes les questions fiscales et comptables qui intéressent les deux administrations. Au plan comptable, la Direction du Trésor intègre l'ensemble des opérations de la DGI dans le progiciel Aster. La gestion d'unités de trésorerie est également assurée avec la DGI et toutes les recettes encaissées au niveau de la DGI sont livrées quotidiennement sur le compte de la recette générale des finances.

- La Direction générale des Douanes (les receveurs des Douanes sont comptables de l'État), avec des rapports de travail, des rapports de contrôle, des rapports d'intégration de la comptabilité et l'ensemble des recettes douanières sont livrées tous les jours sur le compte principal du Trésor.
- La Chambre des Comptes (qui est devenue Cour des Comptes tout récemment, avec plus d'autonomie et plus de moyens pour mieux apprécier la gestion financière de l'État).
- Le Comité de concertation État/secteur privé. Régulièrement, le secteur privé et l'État se rencontrent pour échanger sur certaines questions qui les concernent tous les deux et le secteur privé exprime certaines de ses préoccupations (fiscales, parafiscales, etc.). Des propositions sont faites et leur faisabilité est étudiée, cela renforce les liens et instaure la confiance.
- Les collectivités territoriales, pour lesquelles la Direction du Trésor assure la gestion financière et comptable.
- Le Comité de trésorerie, une instance au niveau central entre les représentants de la Direction générale des Impôts, de la Douane, du Trésor et de la Banque centrale, qui se réunissent tous les mardis pour pointer les relevés bancaires afin d'élaborer le plan de trésorerie.

### **Présentation d'Alexandre RANDRIANASOLO, Madagascar**

Alexandre RANDRIANASOLO souhaite, dans un premier temps, rebondir sur deux points évoqués précédemment : l'amélioration de la politique d'achat et la dualité entre contrôleur financier et comptable public.



1.- Il a été marqué par la mise en place, en France, d'une unité de groupements d'achats publics, qui permet à toutes les administrations centrales de pouvoir adresser leurs commandes dans ces établissements-là, de manière à pouvoir obtenir la meilleure qualité au moindre coût.

À Madagascar, la même disposition existe mais en est encore à une phase de balbutiement.

Une expérience menée au niveau du Secrétariat général des Finances était de collecter les dossiers de déploiement au sein des services opérationnels d'activité (des petites unités de gestion et de passation de marché public). Au sein du secrétariat général, les prix sur les fournitures les plus couramment utilisées ont été comptabilisés dans le temps afin d'avoir une mercuriale des prix pratiqués.

2.- La mise en place d'un contrôle financier, relevant de la Direction générale de la Comptabilité publique, est une solution qui va très certainement permettre d'activer les dépenses et de raccourcir les procédures.

Le contrôle hiérarchisé des engagements de dépenses permet également d'alléger la procédure et permet aux contrôleurs financiers de s'occuper davantage des dépenses à forts enjeux économiques et sociaux.

Au sujet de la bonne gouvernance financière, deux points concernent le renforcement de l'état de droit et la transparence de gestion :

1.- il vient d'y avoir l'adoption d'une loi fixant les procédures applicables aux infractions budgétaires et financières comptables de gestion des finances publiques ; cette loi implique les organes de contrôle, l'inspection générale de l'État, mais surtout le Trésor public qui va exercer la fonction d'officier de police judiciaire afin de relever les infractions en matière de gestion des finances publiques, d'en rechercher les preuves et les auteurs et d'établir des procès-verbaux ;

2.- une loi sur l'endettement (qui met fin à un flou juridique dans ce domaine) a aussi été adoptée. Cette loi encadre juridiquement et techniquement la dette publique et institue un document de stratégie de gestion de la dette, lequel sera annexé à tous les projets de loi de finances. Elle organise également un cadre institutionnel de gestion de la dette, mais elle permet surtout la traçabilité budgétaire et comptable de la dette grâce à l'obligation de compte rendu qu'elle imposera par le biais du rapport annuel au Gouvernement, au Parlement, à la Cour des Comptes et aux citoyens.

Des avancées significatives ont été enregistrées par le Trésor public au cours des 5 dernières années. Mais la promulgation d'une loi ne suffit pas à produire le changement, ni à conforter la bonne gouvernance. Il lui faudrait des textes d'application qu'il importe de prendre et d'appliquer sans attendre. Ces textes doivent mettre à la disposition du Trésor public tous les moyens financiers et techniques et les doter de personnels compétents, formés, objectifs, impartiaux et intègres pour mettre en marche rapidement le système. L'État doit également protéger et sécuriser ses agents dans l'exécution de leur mission, car le choix est périlleux, le chemin est parsemé d'embûches, de contraintes, de blocages, voire de pressions de divers ordres (politiques, techniques, relationnelles) que l'État doit pouvoir éviter à ses responsables s'il entend s'impliquer réellement dans la voie de la bonne gouvernance.

## Échanges avec la salle

Un délégué demande un retour des panélistes sur le fait que les ordonnancements attendent la fin de l'année pour se faire (octobre-novembre) et la manière dont ils traitent cet afflux. Il demande la qualité des intervenants qui élaborent les budgets des collectivités et si le Trésor public est partie prenante.

Jean Donat ANDRE indique qu'en Haïti, l'exercice fiscal s'achève au 30 septembre et, qu'à l'approche de la fin de l'exercice fiscal, une importante masse de réquisitions est reçue. Le système est automatisé pour la saisie de ces réquisitions chez l'ordonnateur, mais elles doivent passer par l'étape du contrôle budgétaire avant d'arriver au Trésor. C'est ainsi qu'en fin d'exercice, les réquisitions pour des dépenses de fonctionnement et d'investissement représentent environ 2 mois de recettes fiscales. Face à cette situation, ont été analysées les réquisitions prioritaires et celles pouvant être reportées sur l'exercice suivant.

Un participant pense que, malgré la mise en œuvre d'un budget de programme, certains acteurs raisonnent encore en budget de moyens et essaient autant que possible de consommer les crédits disponibles en fin d'exécution budgétaire, même si la trésorerie ne le permet pas.

L'administration des finances, à travers le comité de liquidité et le comité de trésorerie, essaie de réguler le flux des finances en fin de période par rapport à la rentrée des recettes et essaie de faire en sorte que l'exécution budgétaire se fasse d'une manière régulée à travers la fixation d'un taux de régulation budgétaire en fonction des dépenses et des recettes en cours de recouvrement.

Dans le cadre des relations du Trésor avec les autres directions, le Trésor rencontre des remarques émanant de la juridiction financière, compte tenu du fait que le budget est adopté par le Parlement et ne devrait pas avoir de restrictions dans l'utilisation : la régulation budgétaire ne devrait pas être prise par l'exécutif, étant donné que c'est un acte parlementaire.

Au niveau des réformes entamées par la France en matière d'exécution des dépenses et la réforme relative aux services facturiers, ces réformes peuvent-elles être envisagées pour les pays qui disposent déjà d'un corps de contrôle financier ? Cela ne va-t-il pas entraîner des réticences des acteurs budgétaires en amont de la phase comptable ?

Vincent MAZURIC répond que ces réformes ne passent pas sans beaucoup de pédagogie. Il faut rappeler à l'ordonnateur – poliment mais fermement – ce qu'est sa mission et la noblesse de son métier. Ce que lui demande le Parlement est de bien gérer les politiques publiques dont il a la charge. Pour obtenir une généralisation du service facturier, la DGFIP a bien écrit dans les textes que, désormais, le constat du service fait valait ordre de payer. Il n'est pas question de donner à quelqu'un d'autre que l'ordonnateur la compétence et la responsabilité de donner l'ordre de payer.

Un représentant du Cameroun indique que, concernant les dépenses exécutées en fin d'année par les gestionnaires, il existe une pratique courante au Cameroun, nommée « sauvegarde des crédits ». Cette pratique met en difficulté la trésorerie qui se retrouve souvent en fin d'année avec des restes à payer. Ainsi, sur les deux derniers exercices, le Président de la République a pris une ordonnance qui avait pour objet de prolonger les délais d'ordonnancement des dépenses, bien que le problème demeure toujours.

Un participant pense que, pour couper court à cette pratique, il faut que une vision réaliste sur la disponibilité des ressources financières.

### III. Présentation de cas concrets sur le thème : « Les outils pour une plus grande sélectivité des procédures de la dépense et des inscriptions comptables plus précises »



Henri LOUNDOU, Directeur général de la Comptabilité publique du Congo, modérateur de cette session, rappelle que la plupart des pays ont convenu – en ce qui concerne l'exécution de leur budget – le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats. Cela nécessite la mise en place de procédures rationnelles de gestion de la dépense publique, mais également une comptabilité précise et régulière qui rende compte de la bonne exécution du budget et qui permette de suivre l'évolution du patrimoine de l'État.

Les communications de cette session seront dans la continuité des travaux de la veille. Il y sera exposé :

- des cas concrets concernant les problèmes liés à l'exécution du budget, notamment dans son volet dépenses ;
- des problèmes de contrôle financier et budgétaire ;
- les problèmes de la responsabilité des acteurs dans la chaîne de la dépense.

#### 1.- Présentation de Mahamoudou BAMBONE, Directeur des Etudes et de la Législation financière du Burkina Faso



Mahamoudou BAMBONE rappelle que le fondement juridique en matière d'exécution des dépenses publiques, au Burkina Faso, est la loi relative aux lois de finances et l'ensemble des décrets d'application (régime comptable, régime applicable aux ordonnateurs...).

Les arrêtés précisent certains aspects ou corrigent certaines ambiguïtés qui pourraient exister dans les décrets, ainsi que les circulaires qui donnent davantage d'éléments.

Avant janvier 2014, l'exécution de la dépense publique comprend :

- la phase administrative (étape d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement) qui a pour acteurs les administrateurs du crédit (responsables des fautes de gestion) et le contrôleur financier (qui n'encourt pratiquement pas de responsabilité) ;
- la phase de paiement, dans laquelle le comptable, outre la responsabilité civile et pénale qu'il encourt, a une responsabilité personnelle et pécuniaire (chose commune à pratiquement tous les pays d'Afrique).

Les avantages de ce système sont l'existence de procédures visant la sauvegarde des deniers publics, notamment avec :

- le CODEP qui est chargé du suivi des délais et des paiements ainsi qu'une circulaire sur les références des délais de paiement qui est signée par le ministre de l'Économie et des Finances, où chaque acteur a un délai de traitement de la dépense ;
- la mise en place d'unités de vérification au niveau des ministères (pour l'instant, cela concerne seulement trois ministères, mais la situation devrait évoluer rapidement) ;
- les instances d'arbitrage pour régler les litiges entre les fournisseurs et l'État ;
- des applications informatiques qui permettent le suivi automatisé de la dépense et qui gèrent depuis l'élaboration du budget jusqu'à son exécution ;
- le logiciel de Comptabilité Intégrée de l'État (CIE), qui a la charge d'enregistrer l'ensemble des opérations comptables depuis la prise en charge jusqu'au paiement effectif ;
- le circuit intégré de financement extérieur (mais l'intervention des bailleurs n'étant pas uniforme, il est difficile d'avoir l'ensemble des informations) ;
- le système des marchés publics (qui gère toutes les passations de marché depuis l'élaboration des plans de passation).

Ce système avait quand même des insuffisances :

- la lourdeur des circuits de traitement de la dépense ;
- la redondance dans l'exercice du contrôle (l'ensemble des contrôles qui avaient déjà été faits en amont étaient repris en aval) ;
- les insuffisances liées à la responsabilité des acteurs (seul le comptable a une responsabilité personnelle et pécuniaire alors que le contrôleur financier n'a aucune responsabilité et l'ordonnateur a seulement une responsabilité en cas de faute de gestion). Les conséquences de ces insuffisances étaient des délais de paiement assez long (82 jours en 2009, 92 jours en 2010, 110 jours en 2011, contre un délai légal de 62 jours).

Des actions fortes ont été mises en place dans le cadre de la réflexion menée en réponse à cette situation :

#### 1.-L'institution d'unités de vérification.

Les acteurs de la chaîne des dépenses publiques ont été renforcés par la mise en place de ces unités de vérification. Le principe est que, au niveau de chaque ministère, on ait l'ensemble des trois acteurs, le contrôleur financier, l'ordonnateur, le comptable, dans la même enceinte pour permettre, par l'échange, de réduire au maximum les rejets. Pour les ministères où les unités de vérification étaient fonctionnelles, les délais de paiement étaient de 60 jours en 2011, 31 jours en 2012 et 28 jours en 2013.

#### 2.-La réforme du circuit de la dépense publique et des responsabilités des acteurs du suivi de la dépense.

Dans le cadre de la réforme, il a été décidé que chaque acteur (contrôleur financier, administrateur, ordonnateur, comptable) soit responsabilisé par rapport à des points de contrôle identifiés pour chacun. Pour que cette responsabilité soit mise en œuvre, celle-ci a été liée à la responsabilité pécuniaire. Lorsqu'il y a un manquement sur un point de contrôle, on identifie celui dont relève ce point de contrôle et sa responsabilité financière est alors engagée.

Il a aussi été décidé l'annulation de l'intervention du contrôleur financier à la phase de liquidation (en effet, le contrôleur financier intervenait en amont lors de la phase d'engagement et cela posait le problème qu'il puisse remettre en cause, lors de la phase de liquidation, des éléments qu'il avait déjà acceptés à la phase d'engagement).

Au niveau de la phase d'exécution, la facture est déposée au niveau de l'administrateur qui fait le projet de liquidation et qui l'envoie directement à l'ordonnateur. L'ordonnateur (qui avait la charge d'élaborer le mandat de paiement) valide la liquidation. La liquidation et l'ordonnancement sont désormais concomitants.

La gestion des actes relatifs à la gestion du personnel, qui était auparavant dans les mains du DAF, relève des directeurs des ressources humaines. Cette séparation permet de gagner du temps dans le traitement de l'ensemble des dossiers.

#### 3.- La dématérialisation des documents de dépense.

À court terme, il a été décidé de dématérialiser l'ensemble des documents déjà élaborés afin qu'ils soient automatiquement intégrés et conservés dans le système informatique.

En ce qui concerne l'inscription comptable, le Burkina dispose d'outils informatiques et réglementaires. La comptabilité est un moyen de prévision et, par conséquent, les informations qu'elle doit compiler doivent être le plus justes et le plus exhaustives possibles. Deux documents ont été mis en place au niveau de la Direction générale de la Comptabilité publique : le recueil des fiches d'explication des comptes du plan comptable et le guide de fonctionnement des comptes.

Les opérations d'un poste comptable ne peuvent être validées que si elles ont été vérifiées par des teneurs de compte et ces deux documents aident ceux-ci à connaître les opérations que chaque compte doit contenir, et comment ces opérations doivent être effectuées.

Les outils informatiques présentent beaucoup d'avantages, mais la mise en place d'un système informatique nécessite certains préalables, comme la création d'une équipe dédiée avec une forte représentation métier en appui aux informaticiens.

L'administration publique doit s'inscrire dans une démarche de qualité pour opérer le choix de ses procédures et tenir une comptabilité pouvant refléter une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière, telle qu'on la connaît pour une entreprise.

## Questions

1.- Abdoulaye ISSAKA, coordonnateur de la Cellule Formation au Niger, demande des précisions sur l'expérience du Burkina quant à la responsabilisation de chacun des acteurs (comptable, ordonnateur, contrôleur financier) sur des points de contrôle précis du processus d'exécution de la dépense.

2.- Mohamed El Mokhtar BALLATY, Payeur général du Trésor de Mauritanie, demande quelle est la responsabilité du comptable principal dans l'instauration des unités de vérification au niveau des ministères.

3.- Dourossimi Léonide AKPO, Chef du Bureau de la Centralisation Comptable du Bénin, demande si le Burkina pense à mettre sur pied une application informatique qui puisse immédiatement mettre les soldes anormaux en rouge, ou empêcher directement les soldes anormaux.

4.- Orlando ROBIMANANA, Directeur général du Trésor de Madagascar, demande des précisions au niveau du problème de la redondance du système de contrôle des finances publiques. Ne faudrait-il pas plutôt orienter ce contrôle au niveau même de l'exécutif, avec un organe de contrôle qui serait à même de contrôler et d'évaluer les programmes, les politiques, les plans d'action, les indicateurs, de voir si les objectifs fixés par les organismes publics sont pertinents – par rapport aux résultats attendus dans les politiques publiques – et d'évaluer la performance de chaque service public par rapport aux indicateurs qui doivent être objectivement vérifiables ?

Au niveau de la moralité des prix, le Burkina dispose-t-il d'une mercuriale ?

Compte tenu des capacités techniques et opérationnelles des organes de contrôle en place et le caractère très vaste du champ d'application des budgets publics, ces organes sont-ils à même de déceler les fausses factures ?

5.- Sosthène OSSOUNGOU NDIBANGOYE, Directeur général de la Comptabilité publique du Gabon, demande quelle est la nature de la sanction en cas de paiement hors délai réglementaire et si le fournisseur est informé de la réglementation des délais de paiement, de la phase administrative jusqu'au paiement.

Y a-t-il un lien entre le rythme d'engagement et les capacités de trésorerie afin de toujours respecter ces délais ?

6.- Un représentant du Maroc souhaite revenir sur le problème de la responsabilité après une nouvelle répartition des points de contrôle où tous les acteurs qui interviennent dans la chaîne de la dépense encourrent une responsabilité personnelle et pécuniaire. Dans le cas où une infraction a été relevée à l'encontre de l'ordonnateur, quelle sanction sera prononcée ?

7.- Un représentant du Sénégal demande à partir de quel stade le délai de paiement est comptabilisé et s'interroge sur le fait que le contrôle financier n'intervient plus dans la phase de liquidation, car ceci n'est pas en adéquation avec la directive de l'UEMOA qui accorde une place importante au contrôleur financier qui doit mettre son mandat avant l'émission d'un paiement par l'ordonnateur.

## Réponses

Mahamoudou BAMBONE apporte des éléments de réponse aux questions qui lui ont été posées :

1.- Sur la répartition des points de contrôle par acteur :

La régularité de la dépense à l'engagement est vérifiée par le contrôleur financier et, si un manquement dans cette régularité est détecté, c'est sa responsabilité qui sera engagée.

Sur le marché exécuté, c'est l'ordonnateur qui a la responsabilité de constater le service fait.

Le comptable lui s'assure que l'ensemble des pièces qui devaient accompagner le mandat existent et doit s'assurer de payer le bon créancier.

2.- Sur le rôle du comptable supérieur au regard des unités de vérification, celles-ci sont en réalité une déconcentration des services centraux qui agissent en toute indépendance et font leur rapport aux services de la paierie générale, de l'ordonnateur et du contrôleur financier qui ont toujours la responsabilité du paiement effectif.

3.- Le comptable ministériel n'effectue pas de paiement, cette opération relevant des agents de la paierie générale.

4.- S'agissant de l'organisation des contrôles, il y a le contrôle des opérations comptables et, pour ce qui est du suivi de la dépense quotidienne, le contrôleur financier a la responsabilité de réaliser des contrôles sur place afin de s'assurer de l'exécution effective sur le terrain des dépenses engagées. Cette procédure permet de détecter les éléments fictifs ou non réalisés.

Au sujet de la moralité des prix, le Burkina dispose également d'une mercuriale, mais qui n'est pas actualisée régulièrement.

5.- Si les délais de paiement ne sont pas respectés, il existe des intérêts moratoires, mais les fournisseurs n'aiment pas faire valoir ce droit de peur d'être écartés ensuite.

Le délai de paiement court à partir de la date à laquelle la facture a été reçue.

Concernant l'alignement des engagements par rapport aux capacités de trésorerie, il existe un Comité de Trésorerie hebdomadaire au niveau du Trésor, et un autre Comité ministériel mensuel présidé par le ministre de l'Économie et des Finances qui permet de réguler les dépenses.

6.- Sur la responsabilité pécuniaire de l'ordonnateur, quand la Cour des Comptes juge les comptes des comptables et constate des manquements au niveau de l'ordonnateur ou du comptable, leur responsabilité est engagée à défaut d'explication et de justification.

7.- Enfin, sur le rôle du contrôleur financier, le Burkina va au contraire au-delà des directives de l'UEMOA puisque la liquidation et l'ordonnancement sont concomitants : dès que l'ordonnateur valide la liquidation, il génère automatiquement le mandat et envoie le tout au comptable. Le Burkina n'a pas trouvé utile que le contrôleur intervienne dans la phase de liquidation parce que ce qui va être payé ne le sera pas au-delà de ce qu'il a accordé lors de l'engagement.

## 2.- Présentation de Allaoui ABASSE CHEIKH, Chef de Division Dépenses



Allaoui ABASSE CHEIKH indique que l'Union des Comores est composée d'îles autonomes avec un pouvoir central. Les îles autonomes reçoivent un budget par le pouvoir central et exécutent leur budget librement.

Le cadre juridique comprend l'ordonnance du Conseil d'État relative à la comptabilité publique ; la loi cadre d'assemblée de l'Union portant opérations financières de l'État ; le décret portant la nomenclature budgétaire et comptable ; les plans comptables ; les plans de trésorerie. Ces documents sont appliqués, d'autres sont actifs mais appliqués partiellement, notamment la loi-cadre sur les quotas (concernant la subvention du pouvoir central qui est attribuée aux entités).

Les outils d'exécution de première utilité comprennent :

- l'arrêté d'ouverture des crédits (un budget ne peut pas être exécuté si le ministre n'ouvre pas les crédits budgétaires) ;
- les règles des procédures de marché public (concurrence par appel d'offres et non plus fourniture de gré à gré).

Les procédures d'exécution de la dépense sont composées des dépenses avant ordonnancement, des dépenses après ordonnancement et des régies d'avance. Dans ce cadre, plusieurs acteurs interviennent à la fois au niveau central et régional mais des problèmes sont constatés. Au sein de l'Union des Comores, il y a un directeur des budgets, un contrôleur financier et un comptable payeur, et ces mêmes acteurs se retrouvent au niveau des entités. Les procédures sont identiques mais les circuits sont différents. Ce qui donne aux Comoriens le sentiment d'appartenance à une seule nation, ce sont des outils communs mais avec des acteurs multiples.

La procédure pour un paiement après ordonnancement est la suivante : un directeur des budgets va introduire une demande d'engagement d'un fournisseur au contrôleur financier ; celui-ci reçoit le dossier et accepte ou refuse le visa. S'il l'accepte, il adresse le bordereau à la Direction du Budget pour que le directeur émette la fiche d'engagement en 5 exemplaires et le Directeur du Budget procède à l'émission du bordereau qu'il envoie au comptable pour paiement.

Pour la dépense avant ordonnancement, la réquisition était, jusqu'à une date récente, une procédure bien appliquée aux Comores (plus de 60% des engagements de l'État étaient payés sous forme de réquisition). Avec une réquisition, le fournisseur est immédiatement payé ; en suivant la procédure classique, cela prend du temps et parfois il faut aller jusqu'à monnayer l'ordre de paiement.

Le pouvoir politique tend à ce que tous les ordres de paiement empruntent la procédure classique.

Les régies d'avance sont aussi une procédure permettant un paiement rapide.

Avec un trop grand nombre de paiements rapides, il devient difficile de décaisser, et le Trésor a décidé de supprimer les réquisitions et les régies d'avance.

Quand un dossier de paiement arrive au Trésor, il est vérifié par le comptable et, si le comptable accepte le dossier qui lui est transmis, il appose son visa de "bon à payer" et procède aux écritures comptables en débitant un compte budgétaire et en créditant un compte de classe 4.

Ce visa "bon à payer" est en fait un visa d'admission : le fournisseur va être payé s'il y a de la trésorerie, mais peut être mis en attente si la trésorerie n'est pas disponible.

Le vrai visa de paiement se réalise quand les autorités ordonnent l'envoi de l'ordre de paiement à la caisse. Cet ordre de paiement va être décidé par le Comité de trésorerie qui se réunit tous les mardis et tous les jeudis au ministère des Finances (qui réunit le ministre des Finances, le Trésorier, le Directeur du Budget et parfois les directeurs des régies financières, Douanes et Impôts).

La conséquence de cette organisation est une accumulation d'arriérés et les retards peuvent arriver à plus d'un an (voire 3, 4 ou 5 ans). Ces retards créent des difficultés dans l'exécution des budgets où sont payées des dépenses des années antérieures.

Deux modes de règlement sont utilisés :

- le paiement en espèces où le fonds de caisse est envoyé au caissier, le caissier appelle le bénéficiaire, il enregistre le bon dans son calepin, décaisse l'argent et envoie le dossier à la comptabilité pour les écritures adéquates ;

- le paiement par virement où l'opération se passe au niveau du service de la comptabilité. Celui-ci examine le dossier et, en cas de paiement, passe les écritures comptables et soumet l'ordre de virement qu'il envoie à la banque centrale pour positionnement dans le compte du bénéficiaire.

La répartition des dépenses de l'État est surtout concentrée sur les salaires et peu sur les biens d'équipement (qui vont être financés par des projets de la Banque mondiale ou d'autres banques extérieures).

Les grands pourvoyeurs de recettes au Trésor sont les recettes fiscales qui proviennent des impôts et les recettes qui proviennent de la douane.

Les services qui recouvrent ces recettes les envoient le même jour à la Banque centrale. Celle-ci enregistre ces encaissements au compte du Trésorier payeur général qui, le lendemain, reçoit l'avis de crédit qui constate ces versements. La Trésorerie l'inscrit dans ses livres et, à la fin du mois, procède aux imputations budgétaires adéquates.

Dans le cadre de la gestion des emprunts, auparavant, la Direction de la Dette au ministère émettait les mandats de remboursement de la dette et les envoyait au Trésor. Ainsi, celui-ci ne connaissait pas l'ampleur de la dette mais procédait à son règlement.

Avec l'avènement de la Direction du Budget et de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor, le Trésor peut maintenant connaître l'ampleur de la dette.

En ce qui concerne l'informatisation, seul le règlement des salaires est informatisé sur toute la chaîne, qui commence par la Fonction publique, puis le Budget et finit au Trésor (la Direction du Budget rassemble les données des fonctionnaires et l'envoie au Trésor pour paiement).

Les écritures comptables au Trésor ne sont cependant pas informatisées et restent manuelles.

Au niveau des instruments de contrôle, ils n'existaient pas ou, s'ils existaient, ils ne remplissaient pas leur fonction. Le contrôle interne n'était pas effectué, quand bien même les Comores disposent d'une Inspection générale des Finances.

Le contrôle externe était auparavant effectué par la Commission de Vérification nationale, mais cette instance n'était pas non plus efficace dans ses contrôles.

Il y a deux ans, une Cour des Comptes composée de magistrats a été constituée, mais elle manque de professionnels comptables.

Le Trésor a envoyé les comptes 2011 et 2012 à l'examen de la Cour des Comptes, mais sans résultat. En effet, alors que toutes les entités devaient déposer un compte de gestion, seule l'Union a respecté cette prescription et la Cour n'a ainsi pas pu donner son appréciation.

## Questions

1.- Orlando ROBIMANANA, Directeur général du Trésor de Madagascar, demande le niveau de confiance des créanciers de l'administration vis-à-vis du Trésor public avec des délais de paiement à plus d'un an.

Au sujet des dépenses avant ordonnancement qui se font sur réquisition, quelle est la position des organes de contrôle sur cette procédure ?

2.- Lassina FOFANA, Directeur général Adjoint du Trésor et de la Comptabilité publique de Côte d'Ivoire, demande de quelle autorité dépendent les comptables qui sont dans les îles autonomes.

Par ailleurs, le "bon à payer" est un acte de validation mais ne vaut pas ordre de payer (celui-ci étant donné au cours de la réunion de trésorerie présidée par le ministre). Tous les mandats sont-ils soumis à l'avis du ministre avant d'être payés ?

3.- Mohamed El Mokhtar BALLATY, Payeur général du Trésor de Mauritanie, demande quelle est l'intervention du contrôleur financier qui, apparemment, intervient avant le décret du budget et la procédure de régularisation des réquisitions.

## Réponses

Allaoui ABASSE CHEIKH apporte des éléments de réponses aux questions qui lui ont été posées :

1.- Les réquisitions sont utilisées, par exemple, pour un ministre qui voyage en mission. La facture de billets de transport et l'ordre de mission qui fixe le nombre de jours à payer au missionnaire sont envoyées au Trésor. Il n'y a pas de contrôle : le Trésor décaisse l'argent et renvoie la facture et l'ordre de mission à la Direction du Budget pour mandature.

Cette pratique risque cependant d'être modifiée, car une facture de billets n'est pas une pièce de caisse et risque de susciter des problèmes avec la Cour des Comptes. Une nouvelle maquette des réquisitions devait normalement entrer en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014 mais, comme elle n'a pas été signée par le ministre, elle n'a pas encore été exécutée à ce jour.

Les organes de contrôle existent déjà dans les textes, mais ne sont mis en place que depuis peu avec, toutefois, un manque de personnel et d'outils informatiques.

Les délais de paiement sont théoriquement de 90 jours et, si le bon n'est pas payé dans ce délai, cela entraîne un arriéré, mais le processus de traitement est long. Au Trésor et en attendant que le comité se réunisse et décide des paiements, la plupart du temps la trésorerie n'est pas connue.

2.- S'agissant des comptables des îles autonomes, ceux-ci ne sont pas dans le cadre d'une relation hiérarchique, ni comptable, avec le pouvoir central ; tout le monde est trésorier payeur général à niveau égal. Cela pose de gros problèmes car les liens de reporting n'existent pas.

En ce qui concerne le "bon à payer", il s'agit effectivement d'une admission, parce que la plupart du temps il n'y a pas les fonds. Le comité de Trésorerie se réunit tous les mardis et tous les jeudis pour décider de fixer les priorités de paiement.

Un autre représentant de l'Union des Comores apporte des précisions sur les relations des comptables des îles et le niveau central. Au niveau politique, une nouvelle constitution a amené ce cadre d'autonomie large des îles et, en conséquence, chaque île a eu une trésorerie générale, entraînant des conflits de compétences entre les îles et l'entité centrale. Chaque trésorerie se comporte comme une trésorerie à part et cela pose des difficultés pour centraliser l'information.

La nouvelle Direction générale de la Comptabilité publique essaie de coordonner toutes ces trésoreries tant au niveau central qu'au niveau des îles et il est prévu, d'ici 2016, que la nouvelle trésorerie générale assure le rôle d'agent comptable central afin de n'établir qu'une seule balance et un seul compte général.

3.- Allaoui ABASSE CHEIKH indique que le contrôleur est au milieu du circuit : avant que le document ne soit transmis à la Direction du Budget, il passe au contrôleur financier qui appose le visa de service fait. Le problème est que les fournisseurs ne font plus confiance à l'État car l'État ne paye pas. Donc le visa du contrôleur financier est un visa théorique. Il est donné mais, la plupart du temps, la prestation n'est pas faite ou la fourniture n'est pas livrée. C'est juste un visa pour permettre au dossier d'avancer et d'aller à la Direction du Budget, puis au Trésor. C'est au moment du "vrai" paiement, du décaissement, qu'il est possible de demander un certificat de livraison et, si ce certificat de livraison est produit, les fonds sont décaissés.

Concernant la procédure de régularisation des réquisitions, quand la dépense est payée, le Trésor recense les réquisitions et les factures qui ont fait l'objet du paiement et les envoie à la Direction du Budget. A réception de ces documents, le Directeur du Budget émet le bon de caisse ou le mandat de paiement et le retourne au Trésor pour être régularisé en comptabilité.

### 3.- Présentation de Mohamed Saïd AHMED OULD ABDY, Conseiller technique du DGTCP de Mauritanie



Mohamed Saïd AHMED OULD ABDY va évoquer le cas précis de la relation entre le budget et la comptabilité.

De manière générale, le budget se décline suivant deux principaux axes : la destination et la nature. La destination est représentée par les structures de l'État utilisatrices du budget. Dans le cadre de la gestion axée sur les résultats, la destination désigne les missions, les programmes et les actions. La gestion axée sur les résultats constitue une avancée intéressante, car elle concrétise une proximité entre le budget de l'État et la politique du gouvernement (programmes des différents ministères en entités publiques) et facilite pour le citoyen la compréhension du budget.

Le niveau de spécialité des crédits a été fixé par la loi organique des lois de finances et est limité par un budget moyen. Le budget de programme est de nature à apporter plus de flexibilité parce qu'il offre à l'ordonnateur la possibilité de choisir les natures qui lui permettent de mieux atteindre les objectifs qui lui sont fixés. Les natures budgétaires vont cependant continuer à exister, même dans le cadre du budget de programme, car elles constituent le relais incontournable entre la comptabilité de l'État et le budget : l'ordonnateur devra obligatoirement imputer une nature de dépense pour permettre au comptable de la comptabiliser comme il se doit dans ses livres.

La nomenclature des natures budgétaires avant réforme était constituée des budgets et des actions. Les lois de finances prévalaient sur les arrêtés définissant la nomenclature budgétaire, alors que les imputations changeaient à chaque fois, car une action est limitée dans le temps. Dans ce contexte, il était impossible d'imputer comptablement dans une comptabilité aux normes et cela ne va pas dans le sens d'accélérer le circuit de la dépense (où il est essayé d'automatiser au maximum le processus de comptabilisation). La Classe 9 était utilisée, d'abord déclinée en natures budgétaires, mais cette nomenclature constituait un véritable blocage dans la voie de la réforme comptable.

Des réflexions ont été menées afin de confectionner un plan comptable aux normes afin de générer une nomenclature de nature budgétaire. Il y avait, à ce moment, un problème de correspondance entre les comptes et la nomenclature et le FMI tenait à ce que la classification par parties (salaires, subventions, transferts, amortissements, intérêts) soit maintenue. Le plan comptable qui a été confectionné est inspiré du plan comptable général des entreprises mauritaniennes, inspiré du plan comptable OHADA et du plan comptable français.

Ce nouveau plan comptable est constitué de 8 classes :

1- résultat, 2- immobilisations, 3- stock, 4- tiers, 5- financier, 6- charges, 7- produits, 8- hors-bilan

Ce plan comptable est constitué de comptes d'agrégation (qui chapeautent, par exemple, les comptes à deux chiffres) et de comptes d'imputation (comptes de trois à quatre chiffres). La nomenclature de nature budgétaire est adossée au nouveau plan comptable mis en place avec table de passage entre les deux.

Le système permettant le passage entre la nomenclature de nature budgétaire et le plan comptable s'appelle JISSR. Il lie la chaîne de la dépense publique avec le système de la comptabilité. JISSR comptabilise en trois phases :

- le visa du comptable (phase qui utilise la table de passage) ;
- les oppositions (quand il y a des réclamations de services fiscaux ou de la justice) ;
- le règlement (qui est comptabilisé automatiquement).

Le payeur général ne passe plus directement des écritures comptables, mais s'appuie sur un workflow qui achemine les mandats au niveau du Trésor (qui sont pris en charge, traités, vérifiés) et quand il y a visa, le payeur le notifie au système de la dépense qui donne l'information à travers l'interface du système comptable et l'interface passe les écritures. Ce processus est aussi valable pour les deux autres étapes que sont les oppositions et les règlements, un circuit automatisé qui permet de gagner en efficacité et en rapidité.

## Questions

Amadou Birahim GUEYE, Chef de la Division de la Modernisation et de la Stratégie du Sénégal, se demande s'il est normal qu'il ait aperçu en compte de classe 2 l'intitulé « mobilier de bureau » alors qu'il pense que cela doit être répertorié en compte d'immobilisation et demande s'il y a des règles d'application des amortissements au niveau de la Mauritanie.

Dans le cadre de la réforme de l'UEMOA, il est prévu un passage à la comptabilité d'exercice qui a comme principe l'application de l'imputation directe des recettes et des dépenses dans des comptes de classe 6, 7, 1 et 2. Actuellement, le Sénégal tient une comptabilité de caisse modifiée (avec l'imputation des recettes et des dépenses dans des comptes de classe 9) et ces comptes permettent de dégager le résultat budgétaire. En passant à l'imputation en classe 6, 7, 1 et 2, à partir de quel compte est-il possible de déterminer le résultat budgétaire ?

Mohamed Saïd AHMED OULD ABDY répond que le compte de classe 2 « mobilier de bureau » est en effet un compte d'immobilisation. Mais la Mauritanie ne souhaite pas passer aux outils comptables modernes afin de régler ce problème des immobilisations, car l'outil en place apporte une vision plus claire et facilite le reporting financier. Au niveau du résultat budgétaire, il est calculé par la différence des recettes et dépenses budgétaires. Dans le contexte du nouveau plan comptable de type patrimonial, le résultat constaté est un résultat de contraction entre les charges et les produits.

Vincent MAZURIC demande si la Mauritanie est confrontée à la problématique des délais de paiement et comment la réforme comptable compte éventuellement intégrer des sommes qui ne sont toujours pas payées.

Mohamed Saïd AHMED OULD ABDY répond que la Mauritanie est arrivée à la conclusion que, tant qu'elle n'arrivera pas à régler le problème de la trésorerie, elle ne pourra pas assainir ses finances publiques. Le Trésor mauritanien garantit que les paiements puissent se faire dans les délais afin de ne pas porter préjudice aux fournisseurs de l'État. Le Trésor mauritanien observe un délai de paiement de 5 jours et au 31 décembre tous les mandats budgétaires en cours sont réglés. Les bons de caisse peuvent eux être réglés en retard, mais le Trésor a pris des mesures pour limiter au maximum ce mode de paiement. Les soldes créditeurs pour ce mode de paiement sont systématiquement apurés au bout de quatre ans et considérés comme recette exceptionnelle.

## Questions à tous les panélistes

Un participant demande à Mohamed El Mokhtar BALLATY, du Burkina, comment la Cour supérieure des Comptes réagit, dans le rapport de conformité qui doit être présenté sur le compte général de l'État, si un ensemble d'informations concernant le financement externe en provenance des bailleurs ne sont pas disponibles.

Mohamed El Mokhtar BALLATY répond que les financements extérieurs étaient auparavant gérés par la Direction générale de la Coopération qui suivait toutes les négociations jusqu'au décaissement et il y a eu beaucoup de discussions pour que la Direction générale du Trésor puisse comptabiliser l'ensemble de ces opérations. La Cour des Comptes n'a pas interpellé les comptables à ce sujet, car elle juge sur pièces et, s'agissant de la comptabilité d'un comptable, les pièces sont présentes.

El Hadj Moustaphe DOUMBIA, Inspecteur-Auditeur du Mali, demande à Mohamed El Mokhtar BALLATY du Burkina si la mise en œuvre du compte unique du Trésor a pu raccourcir les délais de règlement. Il demande également si les unités de vérification rencontrent des difficultés et si elles sont connectées au réseau informatique afin que le travail puisse s'enchaîner de façon automatique.

Un représentant de Madagascar demande à Mohamed El Mokhtar BALLATY du Burkina des précisions sur la responsabilité du comptable vis-à-vis du juge des comptes s'il relève une dépense irrégulière alors que l'ordonnateur ignore cette irrégularité.

Le même représentant de Madagascar demande à Allaoui ABASSE CHEIKH des Comores si un principe de prescription quadriennale s'applique pour les délais de paiement qui dépassent 4 ans.

Un représentant du Sénégal demande à Mohamed Saïd AHMED OULD ABDY de la Mauritanie comment s'est passé le processus qui a généré le bilan d'ouverture avec la nouvelle nomenclature.

Christian Engelbert OGOUNGBE, Chef adjoint du Service de la Dépense du Bénin, demande au représentant du Burkina si il existe des coordonnateurs de projets et si, dans ce cas, c'est toujours le DAF qui délivre le service fait.

Un délégué de la Mauritanie demande au représentant du Burkina si l'instance d'arbitrage entre les fournisseurs et l'administration intervient également dans la phase de paiement et d'ordonnancement.

Lassina FOFANA, Directeur général Adjoint du Trésor de la Côte d'Ivoire, demande à tous les panélistes quels sont les différents acteurs de la chaîne de dépense au niveau des collectivités décentralisées et quel est le système d'information qui sous-tend la gestion de ces collectivités.

Il demande au représentant de la Mauritanie comment les délais de paiement sont mis en œuvre et quelles sont les actions mises en place pour contenir l'accumulation des arriérés. La dette intérieure est-elle importante et de quelle manière est-elle gérée ?

Il demande également à tous les panélistes s'ils ont des expériences à partager sur la sécurisation des moyens de paiement et quels sont les prérequis qu'il faut mettre en œuvre afin d'aller vers la dématérialisation et éviter d'envoyer des conteneurs de papiers à la Chambre des comptes.

Une représentante de Madagascar demande au représentant des Comores si le système de traitement du solde informatisé pour la fonction publique, le budget et le Trésor est relié entre ces trois entités et si le comptable peut observer la situation administrative d'un fonctionnaire et suspendre le paiement en cas de suspicions et si cette chaîne informatisée a apporté des solutions pour le cas des fonctionnaires "fantômes".

## **Réponses**

Mohamed Saïd AHMED OULD ABDY, représentant de la Mauritanie, répond aux questions qui lui ont été posées.

- Il y a effectivement eu des problèmes liés au bilan d'ouverture où il a fallu l'implication de pratiquement toute l'administration. Le Trésor a fait le choix de moderniser ses outils et d'impulser cette réforme afin qu'elle arrive à tous les niveaux. Le Trésor n'a pas fait un bilan d'ouverture réel mais a procédé à l'inventaire de ses balances de sortie pour l'exercice 2008 (qui était dans l'ancien dispositif comptable) et avec l'implication de plusieurs experts qui sont intervenus, le Trésor a identifié le solde des comptes qui étaient des soldes significatifs (les soldes en cours étaient des soldes anciens, datant depuis peut-être l'indépendance et qui ne correspondaient parfois pas à rien de concret). Tous ces soldes ont été apurés dans le cadre d'une loi de règlement.

Le Trésor va devoir s'attaquer à ces problèmes au moment où la volonté politique sera là afin d'activer une véritable comptabilité patrimoniale.

- Pour répondre à la question de la Côte d'Ivoire : la chaîne de la dépense au niveau des collectivités est composée de l'ordonnateur et du comptable, qui est à la fois comptable et contrôleur financier. Maintenant, cette chaîne est simplifiée : le comptable dispose d'un nouveau système qui permet une gestion de bout en bout de tout son travail, y compris du budget, du contrôle de dépassement, avec des procédures bien tracées, etc.

- Au niveau des délais de paiement, il faut d'abord se pencher sur les problèmes de trésorerie qui conduisent à beaucoup de dysfonctionnements des finances publiques. Une fois ce constat fait, un certain nombre de mesures sont à prendre, notamment la création d'un marché monétaire afin de pouvoir emprunter localement. En 2005, le Trésor a créé, avec la banque centrale, un marché monétaire local où les banques peuvent acheter des bons du Trésor avec leurs volants de trésorerie libres et, avec cet outil, il a réussi à régler le problème des délais de paiement.

- Sur la sécurisation des effets de paiement pour les chèques, il y a l'obligation de certification préalable afin que la banque soit obligée de payer à la présentation.

Quelques autres dispositifs de sécurité existent : les spécimens de signature, la gestion des numéros de série des chèques, etc.

- Au sujet de la dématérialisation, le compte de gestion du Trésor est systématiquement numérisé pour le comptable payeur général (95% des dépenses de l'État). Les comptes de gestion du comptable – chargé des postes de chancellerie et du comptable chargé des dépenses déconcentrées à l'intérieur du pays – sont aussi en train d'être numérisés (avec un système d'information et une publication sur le web).

Allaoui ABASSE CHEIKH, représentant des Comores, répond aux questions qui lui ont été posées :

- En ce qui concerne les ordres de paiement qui dépassent quatre ans sans être payés, ils ne sont pas apurés.

- En ce qui concerne la chaîne de dépense au niveau décentralisé, elle est la même que celle décrite précédemment au niveau central.

- Concernant la sécurité, seul le Trésorier payeur général peut présenter un chèque au guichet de la banque centrale et se faire payer. En ce qui concerne la sécurisation de la chaîne de la dépense, elle est informatisée au niveau de la fonction publique jusqu'au niveau du Trésor avant passation des écritures. Avant cette informatisation, certains pouvaient se faire payer deux ou trois fois mais, avec l'informatisation, il n'y a plus de fonctionnaires "fantômes", bien qu'il puisse y avoir des fonctionnaires "fantômes" d'une île à une autre (être fonctionnaire à la fois du pouvoir central et dans une autre entité).

Mahamoudou BAMBONE, représentant du Burkina Faso, répond aux questions qui lui ont été posées :

- Il est compliqué d'établir un lien direct entre le compte unique du Trésor et les délais de paiement. En ce qui concerne le mécanisme d'évaluation de la trésorerie : pour chaque poste comptable, il est défini chaque année un seuil de disponibilité et, chaque matin, l'ensemble des disponibilités sur le territoire est faxé.

- Au sujet de la sécurisation des moyens de paiement, le Burkina Faso a voulu aller vers la certification des chèques, mais il y a eu des oppositions. Cependant, un dispositif a été mis en place avec les banques qui ont accepté cette procédure afin de vérifier les mouvements des receveurs des Impôts et des Douanes.

- Les difficultés rencontrées par les unités de vérification sont dues au fait de ne pas avoir pu être généralisées en raison de l'insuffisance de locaux mais, dans leur fonctionnement au quotidien, il n'a pas été noté de difficulté particulière. Elles sont interconnectées par un logiciel de suivi informatisé de la dépense.

- En ce qui concerne la régularité, le comptable s'assure de l'existence de l'ensemble des pièces qui doivent accompagner le mandat et qu'il soit adressé à la bonne personne.

- Au niveau du « service fait », dans la procédure normale, un PV de réception de la part de l'ordonnateur a remplacé le simple tampon au dos de la facture.

- L'instance d'arbitrage n'intervient pas au niveau des paiements mais à la phase d'exécution.

- S'agissant de la gestion des collectivités, pour le Burkina Faso, l'État est impliqué dans l'élaboration de leur budget. Ce budget prend forme à partir de la circulaire budgétaire qui est contresignée par le ministre de

l'Économie et des Finances et le ministre en charge de la Décentralisation. En ce qui concerne l'élaboration du budget sur place des collectivités, deux structures du ministère de l'Économie et des Finances sont concernées : la Direction des Impôts et la Direction du Trésor, en charge du recouvrement des recettes. Le budget élaboré est soumis à la validation de l'État et aux comités interministériels régionaux.

- Quant à la dématérialisation des documents pour la Cour des Comptes, le compte de gestion du Payeur général avec les pièces justificatives font pratiquement deux camions et la Cour des Comptes est associée dans le processus pour aller vers une dématérialisation des documents.



## IV. Table ronde : « les difficultés rencontrées dans l'exercice des missions du Trésor : résistances au changement en interne »

### 1.- Présentation de Mme Viviane HOUENOU KANEHO, Directrice du Centre de Formation professionnelle du Trésor et Directrice par intérim de la Direction des Études et de la Règlementation comptable de la République du Bénin



Viviane HOUENOU KANEHO organisera sa présentation des difficultés rencontrées dans l'exercice des missions du Trésor en deux parties :

#### **1) Les résistances internes au changement et les relations avec les autres directions du ministère.**

Actuellement, le Bénin est en phase d'amorcer une modification des dispositions des nouvelles directives du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA. Pour le moment, aucune résistance n'a été observée mais, dans le but de les prévenir, les cadres sont impliqués dans des séances de vulgarisation dans la mesure où la structure et le fonctionnement sont impactés.

Toutefois, il convient de signaler des résistances avérées dans l'application du système de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable au niveau des représentations diplomatiques, et des résistances au niveau des informaticiens et des fonctionnels en cas de changement d'application informatique.

Il existe également des résistances dans l'application du compte unique du Trésor, notamment à travers le rattachement de la Caisse des Dépôts et Consignations, en cours de création, à la Caisse nationale d'Amortissements, structure rattachée au ministère des Finances et chargée de la gestion de la dette publique extérieure.

En ce qui concerne les relations avec les autres directions du ministère, il y a des résistances dans l'observance de la corrélation entre les ressources disponibles et les engagements des dépenses, le défaut d'interconnexion automatisée entre, d'une part, le Trésor public et, d'autre part, l'administration des Impôts et l'administration des Douanes.

Cette situation oblige à des rapprochements effectués de façon manuelle qui sont souvent peu fiables.

La non-intégration de la caisse autonome d'amortissement du Trésor public a conduit à la nomination d'un comptable public du Trésor auprès de cette institution, le receveur de la dette.

Les politiques visant une bonne gouvernance sont pilotées par le Cabinet du ministre en charge des Finances à travers l'unité de gestion des réformes des finances publiques et la cellule de suivi des programmes économiques et financiers.

#### **2) Les difficultés dans les relations avec les partenaires nationaux, internationaux, ainsi que le corps de contrôle et le parlement.**

En ce qui concerne les partenaires nationaux, on distingue :

- les partenaires sociaux (syndicats) qui ne reconnaissent pas toujours les normes de l'UEMOA ou d'autres institutions mondiales et qui mettent la pression sur les instances politiques sur les questions du recrutement des fonctionnaires ou d'augmentation des salaires et des primes par exemple ;

- les opérateurs économiques prestataires de l'État qui estiment que les délais de paiement sont parfois trop longs ;
- les ordonnateurs locaux qui ne coopèrent pas avec les comptables publics accrédités en ce qui concerne la fourniture des pièces justificatives relatives aux dépenses des communes effectuées par la procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques et qui n'associent ou n'impliquent pas toujours les comptables publics lors des travaux d'élaboration du budget de la commune.

Au sujet des partenaires internationaux, on distingue :

- les partenaires techniques et financiers, où les difficultés sont relatives aux conditionnalités pénibles et parfois inaccessibles, et parfois à l'indisponibilité d'informations exhaustives sur les dons extérieurs ;
- le corps de contrôle et le Parlement : les relations sont bien structurées avec le corps de contrôle interne, avec l'administration et le Parlement.

Pour le Parlement, la LOLF du Bénin dispose que le projet de loi de règlement de la gestion doit être déposé au bulletin le premier jour de la session budgétaire de l'année n+1, sinon le projet de loi de finances pour l'année n+2 ne sera pas étudié ni voté.

- Les difficultés résident plus au niveau des relations avec la juridiction financière ou des comptes, car cette dernière ne tient pas forcément compte du délai de transmission du projet de loi de règlement à l'Assemblée nationale pour donner son quitus préalable à travers le rapport sur l'exécution de la loi de finances et la déclaration générale de conformité. Le contrôle juridictionnel sur les comptes de gestion de l'État et des collectivités locales est encore embryonnaire.

## **2.- Présentation de M. El Hadj Moustaphe A. DOUMBIA, Inspecteur-Auditeur à la division contrôle auprès de la Direction nationale du Trésor et de la Comptabilité publique du Mali**



El Hadj Moustaphe A. DOUMBIA rappelle que le Mali amorce depuis quelques années une série de réformes des finances publiques et que les difficultés rencontrées dans l'exercice des missions du Trésor sont d'actualité.

Le plan d'action gouvernemental pour la modernisation des finances publiques est piloté par une cellule qui est placée auprès du ministre de l'Économie et des Finances et toutes les questions d'un meilleur système de gestion des finances publiques sont abordées de façon transversale au niveau de cette cellule.

Le Trésor est chargé de la fonction financière et comptable de l'État et des 763 collectivités locales. Une direction nationale coordonne les actions de trois postes comptables supérieurs spécialisés (paierie générale du Trésor, agence comptable centrale du Trésor, recette générale).

Au niveau :

- régional, le Trésor dispose de trésoreries régionales avec des comptables principaux de l'État ;
- local, le Trésor dispose de plus de 100 préfets de perception qui exécutent une partie du budget de l'État ainsi que le budget des collectivités territoriales ;
- international, le Trésor dispose de 44 postes comptables à l'étranger dans les représentations diplomatiques du Mali.

Quelles sont les difficultés liées aux acteurs budgétaires et comptables ?

Certaines commissions thématiques ont été mises en place afin d'appuyer les réformes en cours, dans l'optique de faire participer un maximum de cadres dans les réflexions qui concernent les réformes du Trésor.

- Toutes les applications métier ont été intégrées dans une application commune au sein du Trésor qui va faire toute la chaîne des recettes et des dépenses pour la centralisation comptable.

- Par rapport à ces réformes, le principal problème vient du manque d'effectifs. La deuxième difficulté réside dans la formation : le Trésor ne dispose pas d'un centre de formation continue des cadres.
- Le processus d'informatisation rencontre le problème d'un réseau Internet et électrique non déployé sur l'ensemble du territoire et les postes comptables ne peuvent pas être connectés. Dès lors, les délais comptables ne sont pas respectés, car la remontée de l'information comptable pose énormément de difficultés.

Quelles sont les difficultés liées aux relations avec les partenaires nationaux et internationaux ?

- Dans le cadre de la chaîne de la dépense, une difficulté concerne l'interfaçage entre l'application du Trésor et celle que les ordonnateurs utilisent. Les informations sont téléchargées directement par les ordonnateurs dans l'application comptable pour le traitement des ordonnancements. La paierie générale est donc interfacée avec cette application du Trésor et cela permet d'aller très vite. En revanche, pour les autres postes comptables qui ont des difficultés de connectivité, l'interfaçage des deux applications pose des problèmes.
- Une autre difficulté majeure de la chaîne de dépenses est que la période complémentaire (qui doit être comptable) est utilisée par les ordonnateurs aux fins de mandatement.
- Le faible niveau de régulation budgétaire est un autre problème. Les plans de trésorerie sont tenus, les informations sont relayées à tous les niveaux, mais la régulation budgétaire n'est pas faite de manière forte, ce qui a pour conséquence l'accumulation des arriérés de paiement puisqu'il n'y a pas de modulation des mandatements par rapport à l'entrée de trésorerie.
- Dans le cadre de la chaîne de la recette, la difficulté vient du fait que les services de recouvrement tardent à arrêter leur comptabilité (parce qu'ils sont tenus par des quotas mensuels et parfois, pour les respecter, ils débordent sur le mois suivant) et les comptables du Trésor n'ont l'information complète que vers le 5 ou le 10 du mois.

### **3.- Présentation de M. Jean-Luc HELIS, Economiste principal au sein de la Division financière publique du Département des Finances publiques du FMI**



Jean-Luc HELIS évoque les résistances aux changements au sein des services du Trésor, les relations avec les autres partenaires et un certain nombre de difficultés concernant la mise en œuvre d'une bonne gouvernance des finances publiques.

Quels que soient les pays, les services du Trésor sont parfois une institution un peu repliée sur elle-même et un peu passive dans le cadre des réformes. C'est peut-être lié aux fonctions (gardien du temple, socle de la gestion des finances publiques, dernier rempart...), un socle est difficile à bouger et un gardien est plutôt sur la défensive ! Il y a donc des réticences concernant les réformes où l'on veut responsabiliser les gestionnaires. Peut-être est-ce lié à la peur de perdre un certain pouvoir et une maîtrise de l'information, ou peut-être sont-ils parfaitement lucides sur la situation de la gestion des finances publiques et des difficultés que pourraient engendrer des réformes ?

Le FMI a le sentiment que les services du Trésor public devraient être beaucoup plus proactifs en s'impliquant dans toutes les réformes liées aux finances publiques pour ne pas avoir à en subir les aspects négatifs.

L'aspect organisationnel très déconcentré sur tout le territoire représente aussi une contrainte lors de réformes s'il y a le désir de parler d'une même voix.

Les réformes liées au Trésor public sont souvent des réformes extrêmement sensibles – sur des sujets comme la transparence, l'efficacité et l'efficience de la dépense – et les dirigeants ne veulent pas toujours cela. La transparence entraîne un certain nombre de conséquences ou de dangers auxquels certains ne veulent pas être confrontés.

Il y a aussi des aspects économiques : adapter les réformes par rapport à une crise ou à la volatilité des ressources, avec parfois aussi des problèmes d'effectifs, de moyens et de connectivité.

Il peut y avoir aussi de mauvaises pratiques : non-respect de la période complémentaire, dépenses extrabudgétaires... Comment le Trésor (qui essaye quelquefois de mettre en place un système de gestion de trésorerie proactive) peut-il gérer cette trésorerie de façon correcte lorsqu'on lui demande de payer une grosse dépense extrabudgétaire qui viendrait perturber l'exécution de la dépense ?

Au niveau des relations avec les autres directions du ministère des Finances, si le budget n'est pas crédible ou exhaustif, le Trésor aura beaucoup de difficultés à pouvoir l'exécuter.

De la même manière, la comptabilité est un outil de prévision budgétaire, les économistes ont donc besoin de données fiables, exhaustives et rapides sur l'exécution budgétaire afin de pouvoir préparer le budget suivant.

Par conséquent, les économistes et les comptables, ainsi que le Budget et le Trésor, doivent travailler ensemble afin de pouvoir préparer le budget.

En termes d'exécution, il y a parfois des ruptures dans la chaîne de la dépense ou celle de l'information, y compris au sein du ministère des Finances ou entre les services du ministère des Finances.

Lorsque le Budget est impliqué dans l'exécution budgétaire, le FMI s'aperçoit souvent qu'il est possible d'obtenir des informations sur les engagements, les ordonnancements ou les mandatements, mais pas sur les paiements. Inversement, le Trésor, souvent au niveau du paiement, n'a pas accès aux informations concernant les engagements. Une rupture dans la chaîne qui peut être liée au système d'information ou une sorte de rétention d'informations.

Il y a aussi des problèmes qui sont liés à l'administration fiscale et douanière : les comptables des Douanes et des Impôts ont la double casquette, douanière et comptable. Avant, des comptables du Trésor étaient souvent dans ces administrations et permettaient d'assurer une certaine centralisation et qualité comptable.

Dans beaucoup de pays du monde, les administrations fiscales et douanières deviennent de plus en plus indépendantes, elles sont souvent rémunérées sur leur performance en termes de collecte des impôts et on s'aperçoit que ces agences augmentent largement les rentrées fiscales et douanières mais, en contrepartie, un appauvrissement est observé en termes de centralisation comptable et de centralisation des recettes.

Qu'est-il possible de faire afin de pallier ces difficultés ? Le Trésor doit être proactif et s'impliquer dans toutes les réformes proposées. Il y a la place pour pouvoir développer des réformes qui soient pragmatiques et totalement adaptées aux besoins, aux capacités, qui soient correctement pilotées et qui tiennent compte du contexte économique et politique.

## **1<sup>ère</sup> série d'échanges**

Mariama ABDOU ABODO, Coordinatrice DGCPD de l'Union des Comores, complète ce qui a été dit : chaque participant est confronté à différentes difficultés en même temps que des impératifs nationaux et régionaux, des impératifs vis-à-vis des bailleurs de fonds, des directives régionales (UEMOA, CEMAC, etc.) et a du mal à satisfaire à tous ces impératifs. Le Trésor est en bout de chaîne et est toujours visé par rapport à la réalisation de ces mesures. La transparence est aussi difficile à mettre en place pour le Trésor là où les agents sont tenus au secret professionnel.

Un représentant du Burkina Faso demande à El Hadj Moustaphe A. DOUMBIA si, dans l'organisation du Mali, un comptable peut à la fois gérer les opérations des collectivités et de l'État.

Un représentant d'Haïti souligne la remarque de Jean-Luc HELIS selon laquelle le Trésor doit être proactif. Lors des missions du FMI, toutes les recommandations sont adressées au ministère de l'Économie et des Finances et la Direction générale du Trésor est chargée de rendre compte sur les opérations budgétaires, mais ceci se fait avec beaucoup d'efforts afin d'obtenir des informations de la part de certains secteurs (grands investissements, etc.).

Jean-Luc HELIS concède à Mariama ABDOU ABODO que les agents du Trésor sont soumis non seulement à des contraintes nationales, régionales mais aussi aux bailleurs de fonds et ce n'est pas toujours facile, pour les autorités d'un pays, de mettre en place des réformes et, en outre, de répondre à toutes ces conditionnalités et contraintes.

Les bailleurs des fonds sont très heureux de rencontrer, lors de missions dans un pays, des interlocuteurs qui savent ce qu'ils veulent faire et qui sont prêts à fournir un certain nombre d'informations. La transparence par rapport aux bailleurs est une chose, mais un décideur a aussi besoin d'avoir toutes les informations utiles à la prise de décision. La transparence est un sujet à examiner au plan national et pas uniquement par rapport aux relations avec les bailleurs.

Beaucoup de pays ont une sorte de dualité budgétaire avec une entité particulière qui s'occupe de la préparation du plan d'investissements publics, du budget d'investissement et qui exécute souvent sur des financements extérieurs, et le Trésor est souvent démuné pour pouvoir centraliser ces informations et consolider toutes les données.

El Hadj Moustaphe A. DOUMBIA répond que les receveurs-percepteurs sont comptables principaux pour les collectivités et comptables secondaires pour le budget de l'État. Ils font le relais de l'exécution du budget de l'État au niveau local.

## **2<sup>ème</sup> série d'échanges**

Serigne Amadou SEYE, Directeur de la Comptabilité publique au Sénégal, commente la présentation faite par la représentante du Bénin au sujet des difficultés rencontrées par les comptables publics dans leurs relations avec les ordonnateurs, en particulier s'agissant de la gestion financière et comptable des collectivités locales. Pour les maires qui ne veulent pas que les comptables du Trésor participent à l'élaboration du budget, contrairement à la loi, les comptables du Trésor n'auraient peut-être pas à revendiquer l'élaboration du budget à ce niveau.

Mohamed Saïd AHMED OULD ABDY, Conseiller technique du DGTCP de Mauritanie, ajoute quelques recommandations pour remédier aux difficultés de centralisation dans un pays vaste : les postes comptables des recettes alimentent en premier la gestion de la trésorerie et doivent être séparés des postes de dépenses afin d'optimiser leur rôle, et les postes qui font beaucoup d'opérations doivent être raccordés au réseau en priorité.

En ce qui concerne l'interaction entre les régies de recettes et le Trésor, les quittances du Trésor sont le socle de cette interaction.

Au sujet des recommandations du FMI sur la gestion de la trésorerie avec plus de liquidités, celle-ci est difficile car la dette est remboursée avec ses intérêts, mais sans recettes ; il faut d'abord réussir à convaincre les différents partenaires de venir déposer leurs fonds au Trésor, car les dépôts échappent en général au Trésor.

Lotfi MISSOUM, Directeur chargé du Contrôle, de l'Audit et de l'Inspection au Maroc, note la persistance de la concentration des émissions de dépenses en fin d'année, malgré des circulaires encourageant l'étalement des émissions tout au long de l'année.

Au niveau de l'adéquation des crédits ouverts avec les réelles possibilités de financement du Trésor, cette question mériterait de demander chaque année au Trésor de faire une régulation des émissions en fin d'année afin d'atteindre les objectifs fixés.

En ce qui concerne l'absence de civisme fiscal (taux de recouvrement à l'amiable à 55% pour le Maroc, le reste des recettes devant faire l'objet de recouvrements forcés), la Trésorerie générale a usé d'ATD (Avis à Tiers Détenteur), notamment parce qu'elle a su – à travers sa trésorerie centrale du recouvrement – industrialiser le recouvrement de tous les percepteurs du Royaume concernés. Cela a généré un certain nombre de turpitudes au niveau du Parlement et les banques rapportaient au Trésor que certains clients commençaient à retirer leurs liquidités et à les stocker dans des coffres-forts. Cela a remis en cause la légitimité d'utilisation de l'ATD.

Il y a également la problématique d'outils de recouvrement inadaptés à un certain nombre de taxes. Le Code de recouvrement appliqué pour les créances de l'État est également applicable pour les collectivités territoriales, or un certain nombre de cotes qui concernent des taxes locales ne sont pas majorables. Lorsque le redevable refuse de payer à l'amiable, elles ne font pas l'objet de majorations.

Il y a également la problématique de la moralisation de la justice : certains contribuables redevables de montants importants envers le Trésor rechignent à payer leurs impôts et usent de leur influence auprès de la justice pour se dérober à leurs engagements, d'où la nécessité d'une réforme en profondeur de l'appareil judiciaire.

Les collectivités territoriales ont des difficultés à s'autonomiser par rapport à l'État dans la mobilisation de leurs propres ressources et ont tendance à compter exclusivement sur les services du Trésor pour recouvrer leurs taxes, compte tenu de la faiblesse de leur administration.

Viviane HOUENOU KANEHO répond à l'interrogation de Serigne Amadou SEYE : les comptables ne vont pas prendre la place des maires. Ils sont dans le comité d'élaboration du budget des maires et si, d'une année sur l'autre, le budget augmente de 80%, ou s'il y a un gros déséquilibre entre recettes et dépenses, qui est chargé de payer les dépenses des maires ? C'est le comptable. C'est à cet effet qu'il est le conseiller du maire. Le comptable doit faire partie du comité d'adoption du budget.

Concernant les dépôts des bailleurs de fonds sur projet, Jean-Luc HELIS concède que, parfois, ceux-ci ne sont pas très cohérents dans le sens où, d'un côté, ils demandent à avoir un budget exhaustif, de maximiser les recettes et de pouvoir avoir une gestion beaucoup plus active de la trésorerie et, d'un autre côté, ils déposent parfois leurs fonds dans les banques commerciales et exécutent des projets sur lesquels ils ne fournissent pas toujours d'informations.

Sur le fait qu'un certain nombre de pays ont décidé de faire de leur administration fiscale et douanière des autorités autonomes avec leur budget propre et qui se financent en partie sur la performance qu'ils peuvent avoir en termes d'amélioration de la collecte des impôts, cela fonctionne très bien en termes de collecte, mais la contrepartie est qu'au niveau de la comptabilité, ce ne sont pas des comptables publics et cela devient un peu une boîte noire, tout en sachant qu'il y a peut-être des problèmes de corruption qui se développent. Il y a donc une inquiétude par rapport à la maximisation des recettes d'un côté, et l'information qui est donnée de l'autre côté. Certains pays ont pris conscience du problème et ont obligé ces agences à déposer la totalité des recettes sur le compte unique du Trésor et à fournir une comptabilité. Ce n'est qu'une fois que l'on a étudié cela que l'on reverse les primes par rapport à la performance qu'ils ont pu fournir. Il faut donc trouver le bon équilibre entre les solutions possibles afin de maximiser les recettes tout en conservant des informations fiables, exhaustives et pertinentes sur les opérations.



## **V. Table ronde : « les difficultés rencontrées dans l'exercice des missions du Trésor : relations avec les autres directions du ministère, les partenaires nationaux et internationaux, les corps de contrôle et le Parlement »**

Viviane HOUENOU KANEHO explique que, par rapport aux difficultés rencontrées au cours des contrôles, beaucoup de pays ont des problèmes au passage de la Chambre des Comptes à la Cour des Comptes, ce qui induit beaucoup de polémiques et, même du point de vue politique, cela engendre énormément de dégâts. Viviane HOUENOU KANEHO se demande si le passage d'une Chambre des Comptes à une Cour des Comptes induit forcément une modification de la Constitution.

El Hadj Moustaphe A. DOUMBIA explique que, pour le cas du Mali, les difficultés se trouvent principalement au niveau national avec la BCEAO (qui est engagée avec le Mali dans le processus de mise en œuvre du compte unique du Trésor) et que le Trésor est en phase de signer une convention transitoire de gestion du compte unique.

La difficulté par rapport à cette institution est que la BCEAO est présente seulement dans deux régions sur huit au Mali. Dès lors, l'idée de mettre en place un compte unique est bloquée puisque, pour les autres régions qui n'ont pas de représentation de la BCEAO, le Mali sera obligé de traiter avec les banques commerciales pour ces localités. C'est l'une des difficultés vécues avec cette banque qui, pour le moment, ne veut pas s'engager dans un partenariat tripartite afin que le Trésor puisse avoir un dispositif qui inclut, pour ces zones-là, des banques primaires pour la mise en œuvre du compte unique.

Le partenaire principal du Trésor du Mali est AFRITAC Ouest qui assiste le Mali dans la mise en œuvre de la comptabilité publique et dans sa modernisation.

Ce qui peut troubler dans ces partenariats est que, parfois, un conseil est donné dans un domaine précis, alors que le conseil contraire est donné dans un pays voisin.

Au Mali, il y a une direction générale qui gère la dette publique, indépendante de celle du Trésor. Une mission d'AFRITAC Ouest avait suggéré de rapatrier cette direction au niveau des services du Trésor alors que, pour la Côte d'Ivoire, des conseils avaient été donnés pour faire sortir cette direction et la rendre autonome.

L'une des difficultés rencontrées est la multiplicité des procédures des bailleurs de fonds, ce qui retarde considérablement les décaissements des appuis budgétaires et joue énormément sur les prévisions du Trésor en matière de trésorerie.

Par rapport aux relations avec les corps de contrôle et le Parlement, le Mali dispose de quatre principaux corps de contrôle :

- la section des comptes, rattachée à la Cour suprême ; le Mali ne dispose pas de Cour des Comptes et, comme pour le Bénin, une révision constitutionnelle est nécessaire pour que cette institution soit créée ;
- le bureau du vérificateur général, inspiré de l'exemple du Canada, est une autorité indépendante : le vérificateur général est nommé pour 7 ans non renouvelables et a la possibilité de vérifier partout où se trouvent les fonds publics, il fait également les politiques publiques et les performances ;
- le contrôle général des services publics : il est rattaché aux services du Premier ministre via un corps de contrôle qui peut aussi vérifier dans toute l'administration l'utilisation des fonds publics ;
- l'inspection des finances, rattachée au ministre de l'Économie et des Finances.

Cette multiplicité des corps de contrôle nuit au Trésor public parce qu'ils visent beaucoup les comptes publics et, ainsi, des missions se chevauchent parfois au niveau des postes comptables, ou des postes comptables peuvent aussi faire l'objet de vérifications trois ou quatre fois dans l'année avec des corps de contrôle différents. Le Trésor dispose également de son corps de contrôle qui vérifie la gestion des comptes publics. Il apparaît nécessaire de rationaliser tous ces contrôles.

Il n'y a pas de difficultés particulières avec le Parlement en l'absence de relations directes avec le Trésor. Pour toutes les questions techniques relatives aux lois de règlement que le Trésor est chargé d'élaborer, celles-ci sont remontées au Trésor via le Cabinet du ministre de l'Économie et des Finances.

Jean-Luc HELIS émet quelques réflexions ou commentaires complémentaires.

Par rapport aux relations entre le Trésor et les corps de contrôle, la multiplicité des corps de contrôle est un véritable problème. Au Mali, il y a peut-être plus de contrôleurs et d'auditeurs que de personnes qui travaillent au Trésor. Il n'y a parfois pas assez d'agents qui s'occupent de l'exécution tandis que ceux qui contrôlent sont beaucoup plus nombreux.

On se concentre sur les contrôles de régularité, sur le contrôle du Trésor, et souvent on oublie de faire des analyses de risques pertinentes et d'essayer d'aller contrôler là où il y a de véritables enjeux ou de véritables risques.

Le contrôle du service fait est tout à fait fondamental et est un point sur lequel les organes de contrôle devraient se concentrer.

Au niveau des relations avec la Cour des Comptes, on constate de temps en temps des relations formelles où la Cour des Comptes attend de recevoir l'ensemble des pièces de façon exhaustive, «bien ficelée», pour pouvoir effectuer un certain nombre de contrôles et, à l'inverse, le Trésor se plaint parfois que la Cour des Comptes n'ait pas la capacité de pouvoir véritablement juger les comptes.

Il y a une véritable nécessité d'instaurer une plus grande collaboration entre le Trésor et la Cour des Comptes pour se mettre d'accord sur la façon de travailler, pour que les informations puissent être transmises au fur et à mesure afin d'éviter un embouteillage en fin d'année. Tout doit être fait pour que le Trésor et la Cour des Comptes travaillent de façon beaucoup plus performante.

Les systèmes de sanction sont en général peu efficaces. Peut-être qu'au niveau du Trésor, avec la responsabilité personnelle et pécuniaire, le Trésor doit se sentir un peu victime parce que c'est souvent ce type de responsabilité qui est mis en jeu, mais on constate qu'au niveau de la responsabilité des ordonnateurs, il y a encore énormément de travail à faire pour que ces sanctions soient effectives et qu'elles aient un impact sur la mise en place d'une meilleure gouvernance des finances publiques.

En ce qui concerne les relations avec les partenaires nationaux, il est clair que le rapport de force entre les ministères et le gouvernement a certainement un impact. Lorsqu'il y a un ministère des finances qui est fort, c'est un atout pour améliorer les finances publiques.

Au sujet des systèmes d'information intégrés et partagés par l'ensemble des partenaires, il est absolument indispensable d'informatiser l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense, de pouvoir dématérialiser et sécuriser les données, mais il est rare de voir des systèmes intégrés de gestion des finances publiques qui fonctionnent complètement.

Le FMI a aidé à développer, dans un pays, un système d'information totalement intégré pour la préparation et l'exécution budgétaire. Tous les acteurs étaient connectés, y compris les corps de contrôle, les fournisseurs ainsi que des bailleurs de fonds. Cet outil semblait extrêmement performant mais la réalité du pays avait été oubliée : parfois il n'y avait même pas d'électricité et les fournisseurs n'acceptaient de fournir leurs prestations qu'une fois qu'ils avaient été payés, en conséquence, on ne pouvait pas suivre la chaîne de la dépense et donc la refléter dans le système d'information. On oubliait que, lorsque les services n'étaient pas connectés, ils continuaient à travailler sur les documents papier et à les transmettre, puis, une fois que la liaison était rétablie, on ne pensait pas à intégrer ces données dans le système d'information.

Le résultat a été un outil formidable, très performant, mais difficilement utilisable. Sans compter qu'on avait oublié de pouvoir budgéter la maintenance.

Il est essentiel de tenir compte des réalités du pays, de ses besoins et de ses capacités. Il faut très bien séquencer ce type de réforme, tout en étant extrêmement pragmatique et prudent, et se donner les moyens et le temps de pouvoir réaliser ce type de réformes.

Concernant les relations avec les partenaires internationaux, a été soulevé le problème lié au dépôt dans les banques commerciales et les problèmes de retard dans les décaissements budgétaires. Le FMI a discuté avec les autres bailleurs sur la nécessité de s'adapter au contexte national (par exemple au calendrier de préparation budgétaire de chaque pays) afin de les aider à avoir la meilleure préparation budgétaire possible et de pouvoir mieux planifier leurs décaissements.

En ce qui concerne l'assistance technique, il y a des problèmes de coordination entre les différents partenaires techniques et financiers ainsi que, parfois, un manque de cohérence dans les recommandations et une intensité en termes de missions d'assistance technique extrêmement importante qui doit peut-être perturber le fonctionnement des services. Cependant, au cours de ces dernières années, un certain nombre d'améliorations ont pu être constatées dans ces domaines.

Le FMI a compris que ses missions de diagnostics et de recommandations n'étaient pas suffisantes et que les pays avaient besoin de partenaires qui les aident à mettre en place ces recommandations.

Même si les diagnostics sont devenus moins importants, des outils peuvent être intéressants, le PEFA peut donner une image, à un moment donné, des forces et des faiblesses du système de gestion des finances publiques. Le nouveau Code de transparence du FMI a permis de s'apercevoir de l'intérêt des autorités pour ce type d'outils qui se concentrent plus sur les aspects portant sur les risques financiers.

Le modérateur demande à Viviane HOUENOU KANEHO si le rôle de pilotage de la gouvernance des finances publiques au Bénin est dévolu aux instances politiques, ou au niveau du ministère des Finances même ?

Viviane HOUENOU KANEHO répond que le pilotage est opéré par la Direction du Cabinet du ministre de l'Économie et des Finances.

Le modérateur demande à El Hadj Moustaphe A. DOUMBIA s'il n'y a pas de problème pour la mise en œuvre des réformes par rapport aux relations avec la Cour des Comptes ?

El Hadj Moustaphe A. DOUMBIA répond que la Cour des Comptes, au Mali, a eu des difficultés de fonctionnement depuis plus de 50 ans et n'a pas véritablement jugé les comptes des comptables publics jusqu'en 2010 où a été mis en place un système de jugement accéléré des comptes des comptables publics. Cette structure était une petite composante de la Cour suprême et n'avait pas toutes les ressources humaines nécessaires pour faire ce travail, mais elle est en train d'être restructurée.

## Questions

Bachirou MOHAMADOU, Sous-directeur du Règlement du Budget de l'État et des Comptes du Cameroun, partage un certain nombre d'expériences de son pays relatives aux questionnements qui ont été soulevés.

En ce qui concerne la relation entre la juridiction des comptes et le Trésor, le Cameroun dispose d'une Chambre des Comptes, la troisième chambre de la Cour suprême. Les directives de la CEMAC demandent que chaque pays dispose d'une Cour des Comptes. Si la Chambre des Comptes du Cameroun n'est pas opposée à sa transformation, ce sont les politiques qui s'avèrent plus réticents. Cette instance fait concurrence à une autre institution de contrôle, le ministère chargé du Contrôle supérieur de l'État, un ministère délégué à la Présidence chargé du contrôle (équivalent à l'inspection générale des Finances).

S'agissant des relations entre la Chambre des Comptes et le Trésor au Cameroun, un cadre permanent de concertation entre la Chambre des Comptes et les comptables publics a été créé. Cette création a été faite par le biais d'une décision du ministre de l'Économie et des Finances, en 2008, et s'est justifiée par le fait que l'institution était nouvelle. Sa fonction première était d'assister les comptables publics à la mise en état d'examen des comptes avant leur jugement.

En ce qui concerne le système d'information, l'AIMF a mis à disposition du Cameroun le logiciel Simba, un logiciel destiné à la gestion budgétaire et comptable des collectivités. Depuis que ce logiciel est en service dans les communes et collectivités, une nette amélioration du système de gestion comptable et budgétaire de ces collectivités a pu être observée.

Un représentant de la Côte d'Ivoire prend la parole concernant la création récente d'une Cour des Comptes après révision constitutionnelle. La Côte d'Ivoire a en effet instauré, le 30 octobre 2014, sa Cour des Comptes, comme cela était prévu dans les textes, mais l'institution n'avait pas encore été mise en place.

Cela s'inscrit dans la politique du Gouvernement d'être très transparent dans la gestion de la chose publique. Compte tenu du niveau important des investissements en cours et de la politique à moyen terme du Président, un Tribunal de commerce a été créé, ce qui permet de lever les obstacles. La Côte d'Ivoire a d'ailleurs été classée 10<sup>ème</sup> dans le cercle du « Doing Business » de la Banque Mondiale.

La transformation de la Chambre des Comptes en une Cour des Comptes va aussi dans le sens d'une plus grande transparence. Cette nouvelle Cour des Comptes aura une autorité plus indépendante avec des pouvoirs plus élargis et cela devrait aboutir à la mise en place du Conseil d'État et de la Cour de cassation.

Une représentante de l'Union des Comores explique qu'en contractant par exemple des crédits avec la Banque Mondiale, ceux-ci sont affectés sur des projets et remboursés par l'État. Le remboursement apparaît sur le tableau du Trésor comme une dépense alors que le Trésor ne prend pas en compte ces crédits-là dans le cadre des recettes.

Les aides aux États devraient apparaître comme aides budgétaires dans les situations comptables que présente le Trésor et qui n'apparaissent nulle part, faussant les données et les analyses du Trésor.

Abdoulaye ISSAKA, Coordonnateur Cellule Formation du Trésor du Niger, intervient sur deux points évoqués au cours de cette séance.

Au niveau de la juridiction des comptes, jusqu'en 2009, le Niger disposait d'une Chambre des Comptes, au sein de la Cour suprême, qui avait la charge de juger les comptes des comptables publics.

À partir de 2009, une nouvelle constitution a permis d'établir, dans les juridictions concernées, la Cour des Comptes. Le passage de la Chambre des Comptes à la Cour des Comptes a été piloté par le ministère de la Justice en relation avec le ministère des Finances et cela n'a pas posé de problèmes quant à sa mise en place. Cependant, cette nouvelle structure ne dispose pas toujours des ressources humaines nécessaires pour mener à bien ses missions.

Au niveau de la gestion de la dette publique, elle est gérée actuellement à travers la Direction générale du Budget. En engageant son processus de réformes conformément aux schémas directeurs des réformes de l'UEMOA, la comptabilité doit prendre en compte le volet de la dette publique.

Le Trésor a proposé que la dette puisse être transférée à la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique, malheureusement il n'a pas été entendu.

Par conséquent, la comptabilité générale du Trésor ne dispose pas du suivi de la dette publique. La dette est saisie uniquement au stade des encaissements et décaissements, mais il n'y a pas d'évaluation de l'endettement du pays dans la balance du Trésor.

La création du ministère du Plan, en 2012, est encore venue compliquer les choses, car c'est lui qui gère tous les financements extérieurs dont font partie les services de la dette. Il y a une mésentente entre le ministre des Finances et le ministre d'État au Plan quant à la responsabilité de gestion de la dette.

Un représentant du Maroc intervient au sujet des relations avec les bailleurs de fonds et des contraintes en matière de mise en œuvre de certaines réformes. Il évoque la notion de la confiance mutuelle et de l'adaptabilité des réformes proposées par rapport aux environnements et aux capacités de mise en œuvre de telles réformes, auxquelles on ajoute la demande persistante de l'individualisation de certains appuis budgétaires par rapport au projet financé, ce qui met l'unification de la comptabilité, voire la consolidation comptable, en danger.

Au niveau de la gestion de l'assistance technique, le pays sait très bien ce qu'il veut mais il a besoin d'un expert pour lui dire « voilà ce que le pays veut ». Il faut également que le pays passe par des procédures d'appel à candidatures pour le recrutement des experts ou par un bureau qui pourra intervenir dans le cadre d'une assistance au pays, processus qui prend beaucoup de temps.

Sur le plan des indicateurs, les indicateurs PEFA ou OCDE/DAC sont souvent utilisés, or ceux-ci changent souvent, sans permanence de méthode.

Sur la notion de revue périodique, sur un projet financé par plusieurs bailleurs de fonds, il est passé parfois plus de temps à répondre aux questions qu'à réaliser le projet en lui-même.

Un représentant du Burkina Faso indique qu'il n'y a pas de problème majeur de relation entre la Cour des Comptes et le Trésor. Il évoque quelques conflits en interne car il y a deux types de personnels : celui issu des Finances et celui issu de l'ordre judiciaire.

En ce qui concerne les conventions avec les bailleurs où il est dit qu'il faut ouvrir un compte dans une banque primaire, au Burkina, il faut que le ministère concerné adresse une demande d'ouverture de compte en banque primaire au ministre de l'Économie et des Finances. Celui-ci ouvre alors un sous-compte du compte unique du Trésor à la BCEAO et tous les transferts passent nécessairement par ce sous-compte. Il y a donc une visibilité du Trésor sur ces financements avant que le Trésor ne les transfère dans le compte bancaire approprié.

Par rapport à la représentativité de la Banque centrale dans les régions, au Burkina, l'ensemble des trésoriers régionaux ont un compte à la BCEAO (sous-compte du compte unique).

Un représentant de Madagascar demande l'avis de Jean-Luc HELIS concernant le blocage des crédits souvent entrepris par l'État en cas de difficultés, par rapport à la théorie keynésienne selon laquelle l'État doit intervenir en injectant des liquidités dans l'économie par le biais de commandes ou programmes de dépenses publiques en période de récession. Ce blocage est-il une bonne pratique pour un État en difficulté budgétaire, étant donné que le programme de dépenses publiques est un multiplicateur d'investissements ?

## Réponses

El Hadj Moustaphe A. DOUMBIA mentionne que le Mali s'est inspiré du Burkina Faso pour la mise en œuvre de son compte unique du Trésor et a proposé à la BCEAO un projet de convention transitoire de gestion afin de pouvoir sécuriser ce processus.

Viviane HOUENOU KANEHO indique que presque tous les pays éprouvent des difficultés à avoir un compte unique du Trésor sans comptes ouverts dans les banques primaires et demande des conseils à Madagascar qui semble y être parvenu.

Tianamandimby RAJAONARIVONY RAMANOEL répond que la réforme pour la mise en place d'un compte unique du Trésor n'est pas encore achevée à Madagascar. Le texte fondamental qui régit la démarche est une ordonnance de 1962 sur la gestion de la trésorerie qui oblige tous les organismes publics à déposer leurs fonds au Trésor. C'est sur le fondement de cette ordonnance qu'a été prise la décision, à partir de 2013, de fermer tous les comptes de dépôt non autorisés et de rapatrier les fonds des organismes publics vers les banques primaires qui n'ont pas reçu l'autorisation du ministère des Finances et du Budget. C'est une première étape dans la mise en œuvre du compte unique.

Une deuxième étape concerne les relations à mettre en œuvre avec la banque centrale de Madagascar à travers le système de compensation au niveau de la banque centrale. Une fois que les fonds seront rapatriés au Trésor, il faudra que celui-ci assure le financement de la trésorerie de tous les organismes publics qui sont rattachés. Ce système de gestion proactive de la trésorerie se fera avec la banque centrale de Madagascar.

Jean-Luc HELIS répond aux questions qui lui ont été posées.

- S'agissant des blocages des crédits budgétaires, est-ce une bonne pratique ? S'il n'y a pas le blocage des crédits, que se passe-t-il ? Cela peut générer des arriérés extrêmement importants sur lesquels l'impact à court ou moyen terme peut être beaucoup plus grave. Si chaque année, après 6 à 8 mois, les crédits sont bloqués, cela signifie que le budget n'est pas réaliste et qu'il est nécessaire de revoir la prévision budgétaire afin de pouvoir adapter le budget aux recettes. En revanche, si la situation est temporaire, liée à une crise ou à une catastrophe naturelle, il est peut-être préférable de pouvoir réguler pendant un certain temps afin d'éviter des problèmes ou des conséquences beaucoup plus dramatiques. Tout dépend de la nature de la difficulté.

- Sur la stabilité des indicateurs, il est très clair que, pour pouvoir analyser les progrès réalisés, il faut avoir des indicateurs stables sur le moyen et le long terme. En ce qui concerne PEFA, la révision ne consiste pas à revoir totalement les indicateurs, mais plutôt à en ajouter un certain nombre qui ne font pas partie du cadre actuel.

- Concernant le compte unique du Trésor, il y a toujours une vision maximaliste des choses. Atteindre un véritable compte unique du Trésor avec l'ensemble des comptes gouvernementaux, les bailleurs déposant leurs fonds avec l'utilisation de cette trésorerie, est une situation qui existe dans très peu de pays. C'est un objectif mais il y a différentes étapes. Il faut être pragmatique et réaliste : est-on sûr d'avoir une vision globale de tous les comptes ouverts au nom d'entités gouvernementales, une information sur les soldes, une information journalière sur la façon dont ils sont utilisés ? La priorité serait peut-être d'avoir ce recensement. Avoir un compte unique du Trésor est un processus à moyen-long terme et il est possible de réaliser bien des choses avant d'y arriver.

Un représentant du Sénégal partage l'expérience de son pays en matière de relations entre le Trésor et la Cour des Comptes. La Cour des Comptes sénégalaise a été créée en 1999. Au début, il y a eu quelques soucis entre la Cour des Comptes et le Trésor à propos de l'examen des lois de règlement, mais les relations se sont lissées et cela a permis de rattraper 14 années de retard en matière d'élaboration des lois de règlement.

Au niveau de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables en matière de reddition des comptes, avec la production des comptes de gestion et le jugement de ces comptes, il y a encore des efforts à faire au niveau de la Cour des Comptes en raison de problèmes de locaux et d'un déficit de personnel.

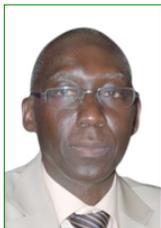
Il y a aussi une difficulté d'interprétation des textes à travers la production ou non du compte administratif de l'ordonnateur ou du compte général de l'administration des finances. En 2011, la déclaration de conformité était effectuée au vu du compte administratif et des comptes de gestion des comptables publics. En 2007, cette loi a été modifiée afin d'inscrire la déclaration générale de conformité entre les comptes des comptables et le compte général de l'administration et des finances. Depuis lors, la Cour des Comptes considère que la déclaration de conformité n'est pas pertinente, le compte général de l'administration et des finances étant la somme des comptes de gestion des comptables publics.

Les relations avec les partenaires techniques et financiers ne contribuent-elles pas parfois à la résistance au changement ? Certaines réformes sont des conditionnalités imposées par ces partenaires techniques et financiers que l'État est parfois obligé de mettre en œuvre sans être forcément prêt, ce qui crée des difficultés. Au niveau de l'UEMOA, la réforme a été préparée à la fin des années 2007-2008 et les directives ont été adoptées en 2009. Ces réformes ont prévu un certain nombre de règles que les États ne sont pas encore prêts à appliquer.

Pour le Sénégal, la directive prévoyait, pour la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice, que les recettes soient comptabilisées à partir de la déclaration ou, à défaut, après l'émission du titre. Au moment de transposer la directive, cela a été inversé parce qu'il n'était pas possible de constater une recette au moment de la déclaration.

Jean-Luc HELIS pense qu'au niveau des directives de l'UEMOA, cela a été un exercice qui n'est pas venu d'en haut. Les pays ont participé de façon extrêmement active à l'élaboration de ces directives, ils ont pu s'exprimer et exposer leurs problèmes. Les partenaires techniques et financiers veulent que les choses avancent, qu'elles soient réalistes, mais il faut que les pays soient proactifs et puissent proposer des réformes, leurs propres conditionnalités et qu'il y ait une véritable discussion.

## VI. Présentations de cas concrets sur le thème : « La réforme comptable : finalités et difficultés de mise en place. Convergence des normes comptables nationales vers les standards internationaux »



Abdoulaye DIENG, Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor du Sénégal, modérateur de cette séance, indique que la normalisation comptable participe au renforcement de la gouvernance économique et financière, avec des comptes crédibles, transparents et fiables établis selon une approche patrimoniale. La comptabilité patrimoniale est à même de rendre compte de manière précise et complète la situation financière des États.

En ce qui concerne les organisations communautaires comprenant des communautés économiques et financières, l'harmonisation des normes comptables du secteur public est la garantie de la fiabilité et de la comparabilité des informations financières et macro-économiques utilisées pour la surveillance multilatérale ou le suivi des politiques budgétaires.

### 1<sup>ÈRE</sup> PARTIE

#### 1.- Présentation du Maroc



Lotfi MISSOUM, chargé de la Direction du Contrôle, de l'Audit et de l'Inspection du Maroc, expose que les assises actuelles qui sous-tendent les règles de la comptabilité publique (et les logiques purement budgétaires et de caisse sur lesquelles ces caisses reposent) ont été profondément bousculées ces dernières années, avec :

- la crise financière internationale et l'endettement excessif (100%, voire 200% du PIB dans certains pays) ;
- les exigences croissantes des agences de notation internationales (dont les notations sont déterminantes pour l'accès des pays aux financements internationaux à des taux raisonnables) ;
- la nécessité d'établir des agrégats publics sur des bases homogènes et unifiées (IPSAS Board) ;
- la nécessité de prévenir les fraudes inhérentes à la manipulation de l'information financière.

Cela conduit à instituer des normes comptables internationales du secteur public. L'objectif est d'harmoniser les normes du secteur public existantes en s'appuyant sur les normes de la comptabilité privée et d'envisager –lorsqu'elles conviennent– leur application au secteur public.

Le contexte politique marocain a considérablement évolué avec la Constitution de 2011 reposant sur :

- une nouvelle conception du partage des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire ;
- la consécration de la prééminence de la Chambre des représentants dont les membres sont élus au suffrage universel direct ;
- la responsabilité et l'imputabilité des décisions qui obligent les gestionnaires de la chose publique à rendre des comptes ;
- le contrôle, par le Parlement, de l'action du Gouvernement et son nouveau rôle d'évaluation des politiques publiques ;
- le droit du citoyen à l'information financière.

Cette nouvelle Constitution précise, dans son article 154, que « les services publics sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité » et ajoute, dans son article 155, que « les services publics rendent compte de la gestion des deniers publics, conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet égard, aux obligations de contrôle et d'évaluation ». Afin de donner un contenu concret à cette nouvelle culture de gestion des finances publiques, la réforme de la comptabilité de l'État joue un rôle déterminant.

En changeant de paradigme comptable et en faisant glisser la comptabilité d'une comptabilité de caisse vers la comptabilité d'exercice, la lecture des comptes de l'État en comptabilité de caisse se focalise uniquement sur les flux monétaires et prévoit l'enregistrement des opérations au moment de leur encaissement et décaissement. La comptabilité d'exercice prévoit la comptabilisation d'opérations et d'autres événements au moment où ils se produisent, et non lors de leur entrée ou de leur sortie de trésorerie, et vise à rendre aisée la compréhension de la structure financière de l'État en mettant en exergue l'ensemble de ses obligations et ressources.

La réforme de la comptabilité de l'État au Maroc s'est articulée autour d'un référentiel comptable caractérisé par 13 normes comptables ainsi qu'un plan comptable de l'État comportant les modalités de fonctionnement des comptes.

Les travaux de préparation du bilan d'ouverture de la nouvelle comptabilité de l'État ont été engagés en partenariat avec les départements ministériels, tant en ce qui concerne les opérations de recensement du patrimoine de l'État que pour la valorisation des éléments de son actif et de son passif.

## Questions

Abdoulaye DIENG, Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor du Sénégal, a été surpris de la présentation de la classe 9 dans les classes de comptes (qui permet de suivre l'exécution du budget et de dégager le résultat budgétaire) et demande ce qui justifie le maintien de la classe 9 dans le plan des comptes du Maroc s'ils tendent vers la mise en place d'une comptabilité d'exercice.

Serigne Amadou SEYE, Directeur de la Comptabilité publique du Sénégal, a été très intéressé par le processus menant à l'élaboration d'un bilan d'ouverture dans le cadre de cette comptabilité patrimoniale (pour inventorier, immatriculer et valoriser les biens de l'État) et s'interroge sur ce qui n'a pas été recensé : certains biens appartenant à l'État dont la valorisation peut poser problème.

Hortense Béatrice BONI, Directeur général Adjoint du Trésor du Burkina Faso, demande comment le Maroc a pu gérer la période de transition entre la comptabilité de l'État et la comptabilité privée.

Mahamoudou BAMBONE, Directeur des Etudes et de la Législation financière du Burkina Faso, s'interroge sur la technique utilisée pour l'évaluation de la valeur des infrastructures.



## 2.- Présentation du Cameroun



Julien ABOUEM, Inspecteur principal des Régies financières du Trésor du Cameroun, indique que son pays met en œuvre un certain nombre de réformes qui ont pour but de standardiser le pilotage des finances publiques, avec un certain nombre de normes mises en place afin d'améliorer la qualité des comptes et la crédibilité vis-à-vis des bailleurs de fonds internationaux.

Le Cameroun navigue, pour sa comptabilité publique, entre le régime de 2007 sur les finances publiques et le plan CEMAC. Il a mis en place un comité de réforme et a constitué un groupe de travail sur la mise en œuvre de la comptabilité patrimoniale.

Afin de pallier les risques institutionnels, et en l'absence d'une loi qui intègre les directives CEMAC, comme le Directeur général du Trésor a un pouvoir normatif, il insère les données relatives à la réforme du plan comptable et aux directives au niveau des instructions. Ceci empêche un blocage dans la dynamique de réforme, car le passage par une modification de la loi et l'application de décrets serait beaucoup plus lourd. Au Cameroun, le budget de l'État est un instrument de redistribution et de planification territoriale, alors que, dans les pays de l'OCDE, le budget permet plutôt de réguler l'activité économique. Par conséquent, les gens ont peur de cette réforme qui va modifier certains comportements liés à un budget de répartition de la richesse nationale et il y a des lenteurs de la part des politiques à transposer dans leur intégralité les directives communautaires.

Il y a également l'absence d'une instance interministérielle coordinatrice de la réforme, alors qu'elle demanderait un positionnement un peu plus en amont afin d'être déployée normalement.

Il manque également de l'expertise en termes d'opérations de recensement et de valorisation du patrimoine de l'État et de la coopération avec les ordonnateurs et une adaptation du système d'informations.

Au niveau formation, il est difficile pour les comptables de se défaire des anciennes pratiques de la gestion de caisse sans réfléchir du point de vue des dettes et créances de l'État, alors que l'information financière est capitale pour les investisseurs et les bailleurs de fonds.

### Questions

Un représentant de Madagascar s'interroge sur le système comptable actuellement appliqué au Cameroun : une comptabilité de caisse, une comptabilité de caisse modifiée, une comptabilité patrimoniale en cours de mise en œuvre ? Quelle est la nomenclature des comptes ?

Un participant s'interroge sur la stratégie utilisée pour la mise en œuvre de la réforme au regard de la hiérarchie des normes et sur l'avis de la Cour des Comptes face à cette situation.

### 3.- Présentation du Conseil de normalisation des comptes publics



Marie-Pierre CALMEL, Secrétaire général du Conseil de Normalisation des Comptes publics (CNoCP), indique que cette entité est en charge de la mission de normalisation des comptes de l'ensemble des établissements publics et privés financés majoritairement par des ressources publiques.

Le CNoCP est un organe consultatif, il n'a pas d'autorité réglementaire mais il émet simplement des avis et ceux-ci sont rendus au ministre du Budget et des Comptes publics.

Le CNoCP a été créé par une loi de finances de 2008 sous une forte impulsion politique.

En France, il existe deux normalisateurs comptables : l'Autorité des Normes comptables (qui édite les règles comptables pour les entreprises privées et qui dépend du ministre de l'Économie) ; le CNoCP qui relève du ministre du Budget et des Comptes publics. La coordination est assurée entre ces deux entités, car le Président de l'Autorité des Normes comptables est membre du Conseil de Normalisation des Comptes publics (ce schéma est mis en place également au niveau international avec les normes IFRS pour le secteur privé et les normes de l'IPSAS Board pour le secteur public).

Le CNoCP regroupe en son sein une vingtaine de membres, avec un représentant de la Cour des Comptes, un représentant de la DGFIP, un représentant de la Direction du Budget, un représentant des collectivités locales, un représentant du secteur local, un représentant de la sécurité sociale... ce qui permet de bien coordonner et d'insuffler une dynamique sur le sujet de la normalisation comptable.

Le CNoCP n'est pas un service de la DGFIP, mais relève du ministère du Budget et des Comptes publics. C'est un choix politique fort car il y a parfois des débats passionnés entre la DGFIP (qui est responsable de l'élaboration des comptes de l'État) et la Cour des Comptes et, dans certains cas, il est arrivé que le CNoCP arbitre entre des positions différentes des deux intervenants.

Le CNoCP a pour cœur de métier l'élaboration de normes comptables et est en train d'éditer les normes comptables de l'État. Il est aussi en train d'éditer un recueil de normes comptables pour les établissements publics tout en restant très présent au niveau international au sein de l'IPSAS Board.

La comptabilité privée et la comptabilité publique ont longtemps été distinctes car elles répondaient à des besoins différents.

La comptabilité publique traditionnelle se limite à enregistrer l'exécution des opérations liées au budget, alors que la comptabilité privée fournit des informations sur le patrimoine et l'endettement.

Cette évolution de la comptabilité publique demande, à la fois, d'adapter l'organisation avec un véritable changement de culture et un nouveau référentiel des normes comptables de tenue de compte et de contrôle.

Au niveau du recueil des normes comptables de l'État, la France a une volonté extrêmement forte de se lancer dans la comptabilité patrimoniale. Ce n'est plus une logique où l'encaissement ou le décaissement conditionnent l'enregistrement comptable, mais une logique qui prend en compte le patrimoine et l'endettement. Cette comptabilité patrimoniale est la comptabilité des entreprises sous réserve des spécificités publiques (un système où il y a énormément de subventions et d'opérations de transfert qui n'existent pas dans le secteur privé et qu'il faut traiter).

Le recueil des normes comptables de l'État comporte aujourd'hui 17 normes, et 19 demain. C'est un processus correctif qui évolue. Ces normes ne contiennent ni numéro de compte, ni nomenclature, mais de la littérature. Le normalisateur comptable fait la stratégie comptable et décide si l'actif doit être aux valeurs de marché ou au coût historique. Ensuite, il passe le relais à la DGFIP qui établit le plan des comptes et les schémas comptables en ligne avec les orientations stratégiques comptables décidées par le CNoCP.

La norme est établie à partir de tous les éléments existants : le plan comptable général français, les normes privées IFRS internationales et y intègre ce qui est le plus adapté à la législation française. Un recueil des normes comptables des établissements publics est en cours d'achèvement et prendra la forme d'un arrêté du ministre.

## Questions

Vincent MAZAURIC demande quel est l'impact politique d'être placé directement auprès du ministre et demande s'il y a une autosaisine du CNoCP afin de benchmarker vis-à-vis d'autres pays ou vis-à-vis d'institutions européennes.

Bachirou MOHAMADOU, Sous-directeur du Règlement du Budget de l'État et des Comptes du Cameroun, s'interroge sur la valeur juridique des normes présentées et sur l'organe décisionnaire en cas de débat sur une norme.

## Réponses

Lotfi MISSOUM répond aux questions qui lui ont été posées :

- Au sujet de la justification du maintien de la classe 9 dans la nomenclature des comptes : son maintien était utile pour présenter les résultats de l'exécution de la loi de finances en recettes et en dépenses pour le budget de fonctionnement, les services d'État gérés de manière autonome et les comptes spéciaux du Trésor.
- Sur le processus d'élaboration du bilan d'ouverture, a été adoptée une démarche pragmatique où a été sollicitée la Direction des Domaines du ministère des Finances (qui gère l'ensemble des domaines de l'État). Certains biens corporels n'ont pas été recensés : les produits forestiers, le patrimoine historique, la comptabilisation de certains stocks, etc. La norme IPSAS donne 5 ans au pays pour recenser son patrimoine de façon exhaustive.
- Concernant les modalités d'évaluation des infrastructures, la valeur d'un élément du patrimoine revêt trois formes : la valeur d'entrée dans le patrimoine ; la valeur actuelle ; la valeur à la date de clôture.

Julien ABOUEM répond aux questions qui lui ont été posées :

- Au sujet du système comptable actuel, le Cameroun est en phase de transition et applique en même temps les deux méthodes, comptabilité de caisse et comptabilité patrimoniale, et la nomenclature CEMAC est utilisée depuis 2013 en sus de l'ancienne nomenclature.
- Sur l'avancée de cette réforme en l'absence d'un cadre normatif : le Cameroun a la chance d'avoir une institution juridictionnelle encore au niveau de la Chambre des Comptes, qui voudrait voir s'accélérer le train des réformes pour se transformer en Cour des Comptes (tel que prévu par les directives CEMAC).

Marie-Pierre CALMEL répond aux questions qui lui ont été posées :

- S'agissant de l'impact politique : toute réforme pour entrer dans la comptabilité patrimoniale doit avoir un soutien politique extrêmement fort.
- Au sujet du benchmark, les pays de culture anglo-saxonne ont une forte imprégnation de la normalisation comptable depuis des dizaines d'années, mais ceux-ci ont pris les normes IFRS du secteur privé pour faire les comptes de leur État, alors qu'en France le choix a été fait de ne pas calquer les normes du secteur privé pour le secteur public et de prendre en compte les spécificités publiques.
- Au niveau de la valeur juridique des normes comptables, c'est un arrêté du ministre des Comptes publics qui est décliné sous la forme d'instructions de la DGFIP pour ce qui concerne le plan des comptes, les schémas comptables et les instructions qui viennent décliner les normes. Le futur recueil des normes comptables pour les établissements publics sera également un arrêté du ministre.
- En ce qui concerne le problème de l'interprétation des normes, cela arrive fréquemment (la DGFIP élabore les comptes de l'État et se rend compte d'une norme mal écrite qu'elle interprète différemment de la Cour des Comptes).

## 2<sup>ème</sup> PARTIE

### 1.- Présentation du Maroc

Lotfi MISSOUM, chargé de la Direction du Contrôle, de l'Audit et de l'Inspection du Maroc, indique que le système d'information comptable constitue l'instrument idéal à même d'opérationnaliser la réforme comptable de l'État en rendant les comptes de l'État plus lisibles et transparents.



Ce système s'assigne pour objectif de :

- fédérer toutes les fonctions comptables de l'État dans une seule application comptable commune à tous les gestionnaires et à tous les comptables publics ;
- simplifier et moderniser les circuits comptables de l'État, notamment les processus de centralisation comptable ;
- améliorer les délais de traitement des opérations comptables de l'État ;
- produire les synthèses budgétaires (les lois de règlement, les états de synthèse comptables, le bilan et le compte de résultat et des situations de gestion, les tableaux de bord comptables) ;
- renforcer le contrôle et la sécurisation des opérations comptables de manière à contribuer à la consolidation de la qualité des comptes et de la piste d'audit ;
- faciliter les travaux des auditeurs internes afin de réussir la transition vers une première certification des comptes de l'État ;
- mettre en exergue les résultats obtenus et la performance des futurs responsables des programmes en relation avec la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats.

Au Maroc, la solution progicielle retenue est celle d'Oracle. Le projet de mise en œuvre du système d'information comptable a démarré le 25 mai 2009 et s'est déroulé en quatre phases sur 15 mois. Cette réforme a constitué une réelle opportunité afin d'assainir les comptes publics et partir sur de bonnes bases dans le cadre de la nouvelle comptabilité de l'État. La mise en place d'un processus de contrôle interne et d'audit intégrant le contrôle de la qualité comptable permet d'envisager avec sérénité le processus de certification des comptes que le projet de loi organique des finances a arrêté pour 2019. Un vaste programme de conduite de changement a été conçu dans le but d'obtenir l'adhésion de tous les responsables et acteurs concernés l'implication et la formation.

L'application de la comptabilité d'exercice à la sphère publique soulève de nombreuses questions techniques et conceptuelles :

- la comptabilisation des actifs matériels et immatériels (parmi lesquels les droits d'un État, comme celui de lever l'impôt et de disposer des ressources naturelles), des passifs (l'obligation d'un État en tant qu'assureur en dernier ressort des collectivités territoriales et des établissements publics, ou en matière d'accès à la scolarité pour tous, de sécurité, ou encore de continuité des services publics) ;
- l'adaptation de la comptabilité privée à l'État s'avère être une tâche complexe car la spécificité du secteur public non marchand l'emporte sur les points les plus fondateurs de l'entreprise privée : la notion d'utilité collective l'emporte sur celle de profit, la souveraineté s'exerce au lieu du contrat, une grande proportion de services publics consistent en des prestations sans contrepartie et le domaine public est en principe inaliénable ;
- l'absence de comptabilisation de l'économie informelle dans le PIB.

La mise en œuvre de la comptabilité publique patrimoniale a suscité plusieurs écueils qu'il a fallu surmonter :

- le critère d'inscription des immobilisations corporelles et incorporelles à l'actif du bilan. Contrairement aux normes IPSAS qui ont retenu le critère du contrôle, le Maroc a opté pour le critère de propriété juridique comme principe, car il a été constaté qu'un certain nombre d'acteurs publics tiennent encore leur comptabilité publique selon le référentiel comptable national qui privilégie l'approche juridique sur l'approche économique ; les règles d'évaluation adoptées pour les immobilisations corporelles lors de leur entrée dans le patrimoine de l'État ont consisté en l'adoption du coût d'acquisition pour celles acquises à titre onéreux, au coût de production pour celles produites par les services de l'État, à la valeur du marché pour celles acquises à titre gratuit, au coût de remplacement à neuf pour les infrastructures routières tenant compte de la dépréciation liée à leur état ;
- le principe de rattachement à l'exercice des produits régaliens : les acomptes au titre de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu sont rattachés à l'exercice d'encaissement et le solde de régularisation est imputé au titre de l'exercice suivant ;
- le recensement des stocks de tous les départements ministériels : pour des raisons de commodité, le bilan d'ouverture s'est contenté, dans un premier temps, de retracer les données communiquées par les départements ministériels dont le stock est important ;
- l'évaluation des engagements de l'État, ceux-ci ont été regroupés en trois catégories : les engagements résultant d'accords bien définis, les engagements résultant de la mise en jeu de la responsabilité de l'État ou d'une obligation reconnue par l'État, les engagements de retraite ; ces engagements qui doivent figurer hors bilan n'ont pas tous été recensés, ni bien appréhendés par les acteurs concernés ;
- la réévaluation à la clôture de l'exercice, trois particularités méritent d'être soulignées : les emprunts contractés en devises, pour lesquels la provision pour risque de change est déterminée en tenant compte du montant des remboursements prévus au titre du seul exercice qui suit ; la valeur retenue pour les participations de l'État est celle retracée aux bilans sociaux des établissements et entreprises publiques, et non celle qui logiquement devrait résulter de l'évaluation au prix du marché ; il a été décidé que les gains latents des immobilisations corporelles et incorporelles ne soient pas comptabilisés, contrairement aux normes IPSAS ;
- le système d'information de type progiciel : cela nécessite l'alignement des utilisateurs sur des standards. Il offre une marge faible de personnalisation par rapport aux systèmes développés en mode spécifique. En outre, les systèmes qui doivent fournir l'ensemble des éléments nécessaires à la génération des comptes rendus d'événement, en vue de l'alimentation de systèmes comptables, méritent d'être mis à niveau.

Cette réforme d'envergure de la comptabilité de l'État bouleverse les habitudes acquises et les relations prévalent jusqu'à présent entre les ordonnateurs et les comptables. Elle force les comptables publics à tisser des relations très étroites avec les ordonnateurs puisque, désormais, la comptabilité est d'abord chez l'ordonnateur et ce dernier devient partie prenante.

Cette réforme doit s'accompagner d'un contrôle interne sur toutes les procédures et chaînes d'opérations relatives aux actifs et aux passifs. Ce contrôle interne s'articule d'ailleurs avec la certification des comptes et tout l'enjeu est de savoir si les ordonnateurs voudront bien endosser cette responsabilité comptable et permettre aux comptables de les contrôler en amont et en aval pour une plus grande fiabilité des comptes publics.

## Questions

Thierry MOUGIN, chargé de mission à l'AIST, demande qui a piloté la réforme au niveau politique et quels ont été les choix qui ont été faits à ce niveau-là.

Existe-t-il un outil de gestion du patrimoine immobilier afin de pouvoir le suivre plus précisément ?

Le Maroc a-t-il été confronté au fait que, pour certains biens immobiliers publics, il n'y avait pas vraiment de marché local et un mode de valorisation autre que celui du marché a-t-il été adopté ?

Un représentant de la Mauritanie demande si la réforme, dans sa mise en place, a impacté la crédibilité des finances publiques marocaines.

Un représentant du Cameroun demande si le critère de propriété des biens retenu est difficile à mettre en œuvre et, au moment du passage à la comptabilité patrimoniale, quel est le sort des biens qui auparavant n'étaient pas intégrés dans la comptabilité de l'État ?

## 2.- Présentation du CNoCP



Marie-Pierre CALMEL présente le thème des normes comptables internationales, avec l'IPSAS Board (International Public Sector Accounting Standards Board). L'IPSAS Board est un comité initialement créé par l'IFAC, la fédération internationale qui rassemble la profession comptable.

L'IFAC a mis en place un comité qui a la mission d'établir les normes comptables du secteur public, une initiative qui remonte à une quinzaine d'années, totalement privée et sous l'égide de la profession comptable privée. Aujourd'hui, l'IPSAS Board a des moyens relativement limités (6 personnes au secrétariat général et un budget de 1,7 million de dollars) et est essentiellement financé par les pays anglo-saxons. L'IPSAS Board écrit des normes comptables et les soumet à la consultation publique afin de recueillir les avis.

Les normes de l'IPSAS Board ne sont pas d'application obligatoire, en France. Les obligations comptables des entités publiques sont prévues par des textes de niveau législatif (LOLF pour l'État) ou réglementaires. Le normalisateur comptable élabore des normes dans le respect de textes de niveau supérieur (législatif ou réglementaire), sauf à ce que la loi impose que les normes de l'IPSAS soient d'application obligatoire. À titre de comparaison, en Europe, les sociétés cotées privées qui appliquent les IFRS le font parce que la commission européenne a édicté un règlement qui impose l'application de ces normes. Aujourd'hui, aucun pays n'impose les règles de l'IPSAS Board comme référentiel.

C'est un sujet relativement nouveau, en Europe, très peu de pays ont une comptabilité d'engagement et aucun pays n'applique les normes de l'IPSAS Board. Certains y font référence pour les aider à mettre en place une comptabilité, mais aucun pays n'a fait le choix politique d'imposer ces normes.

L'IPSAS Board est une initiative privée et, à partir du moment où il a été considéré que ces normes devaient s'appliquer à tous les pays, certains se sont émus de la légitimité de cet organisme : comment peut-on imposer à des États des normes comptables qui ne sont finalement pilotées et contrôlées par aucun État ? L'Europe s'est posé la question de savoir s'il fallait imposer ces règles aux États de la Commission européenne et un certain nombre de pays ont sollicité les organisations internationales (Banque Mondiale, FMI, OCDE, IOSCO, INTOSEID) afin de réfléchir sur la façon d'améliorer la gouvernance de l'IPSAS Board, de le réformer pour le sortir du périmètre de la profession comptable et pour y intégrer, dans un système de gouvernance adapté, des représentants des États.

Le CNoCP a mené une étude afin de se positionner par rapport au référentiel de l'IPSAS Board et il véhicule le message qu'il ne faut pas converger vers les IFRS. Dès lors qu'il faut bâtir un référentiel de comptabilité publique, il faut se concentrer sur les dispositions de comptabilité générale. L'IPSAS Board n'a pas à émettre des normes sur la soutenabilité budgétaire, le rapport de gestion et d'autres sujets qui ne rentrent pas au sens propre dans le périmètre de la normalisation comptable.

La Commission européenne cherche, après la crise grecque (on a reproché à la Grèce d'avoir publié des comptes faux), à fiabiliser les comptes publics. La seule façon de les fiabiliser est de demander aux États de tenir des comptes patrimoniaux puisque ceux-ci seront certifiés (ou pas). Ainsi les données publiées dans le cadre de la comptabilité générale auront fait l'objet d'une opinion par un certificateur externe et cela donnera l'assurance de savoir si les données qui remontent sont fiables ou pas.

Le CNoCP pense qu'il y a des sujets essentiels qui ne sont pas traités avec l'IPSAS Board (la sécurité sociale, avec le sujet de la retraite des fonctionnaires, les subventions et transferts qu'un État fait à ses établissements publics...) et a considéré que les deux tiers des normes du référentiel ne pouvaient être acceptées sans modifications profondes. Par exemple, les normes sur les instruments financiers sont des normes IFRS qui s'appliquent aux sociétés privées et qui, à l'origine, ont été élaborées pour les banques et les sociétés d'assurance. Les États font des emprunts sur les marchés, extrêmement volumineux mais finalement relativement simples dans leur conception.

Sur la consolidation, les normes sont bâties sur une relation capitaliste entre la société mère et ses filiales, or ce n'est pas du tout la relation qu'un État a avec les établissements publics.

## Échanges avec la salle

Bachirou MOHAMADOU, Sous-directeur du Règlement du Budget de l'État et des Comptes du Cameroun, complète la présentation de son collègue en indiquant que le système comptable en vigueur dans son pays repose sur le plan comptable de 1974 qui avait posé le principe de la comptabilisation des opérations en droits constatés.

Au sujet de la transposition des directives, un certain nombre de réformes sont en cours. Le Cameroun a actuellement un projet de référentiel de normes comptables de l'État qui comprend 14 normes et un projet de révision de l'instruction générale sur la comptabilité de l'État.

Vincent MAZURIC s'interroge sur l'intérêt des normes IPSAS pour des États qui commencent à travailler sur les problématiques des droits constatés.

Les États de l'UE risquent-ils d'aller vers une normalisation au niveau européen ?

Un participant se demande s'il serait possible, pour les pays francophones, de faire du lobbying auprès de l'IPSAS Board à dominante anglo-saxonne.

Amadou Birahim GUEYE, Chef de la Division de la Modernisation et de la Stratégie du Sénégal, demande à Mme CALMEL si la sortie prochaine d'un recueil pour les établissements publics sert à préparer l'établissement d'états financiers consolidés pour la France.

Dourossimi Léonide AKPO, Chef du Bureau de la Centralisation Comptable du Bénin, demande, par rapport à la notion d'image fidèle, comme les critères d'évaluation du patrimoine peuvent varier d'un pays à un autre, si cette notion d'image fidèle n'est pas relative ?

Le Bénin, pour le moment, présente un compte de résultat sans solde intermédiaire significatif de gestion et Dourossimi Léonide se demande ce que les normes IPSAS recommandent en la matière.

Lotfi MISSOUM répond aux questions qui lui ont été posées :

- Au sujet du pilotage politique de la réforme, celle-ci a d'abord été portée par les fonctionnaires du ministère des Finances et de la Trésorerie générale du Royaume. Elle a ensuite été endossée par le ministre des Finances au niveau politique. Un projet de loi organique des finances a été présenté et est aujourd'hui devant le Parlement. La Cour des Comptes et un certain nombre de partenaires ont été consultés avant d'introduire les changements comptables.

- Il n'existe pas d'outil de gestion du patrimoine immobilier de l'État, mais il y a néanmoins un travail constant de recensement de ce patrimoine.

- Au sujet d'un mode de valorisation autre que celui du marché, des règles d'évaluation ont été adoptées pour les immobilisations corporelles lors de leur entrée dans le patrimoine de l'État.

- La comptabilité patrimoniale a-t-elle permis au Maroc d'augmenter son "rating" ? Elle y contribue, mais cela ne fait pas tout et il faut toujours rester au niveau des fondamentaux économiques.

- Le Maroc a adopté le critère de propriété au lieu du critère de contrôle qui est prévu par les normes IPSAS afin de s'aligner sur son Code général de normalisation comptable.

- Concernant le sort des biens qui ne sont pas intégrés dans la comptabilité de l'État, c'est une problématique importante si l'actif du bilan est minoré.

Marie-Pierre CALMEL répond aux questions qui lui ont été posées :

- Le principal intérêt des normes IPSAS est qu'elles existent et qu'elles soient estampillées comme normes internationales. Elles sont également élaborées par des gens de très grande qualité et beaucoup de réflexions sont partagées au sein de cet organisme.

- L'Europe qui avait, en 2011, envisagé d'imposer les normes IPSAS aux 28 États membres, a fait marche arrière et est aujourd'hui dans des réflexions afin de créer un normalisateur comptable européen pour le secteur public : « EPSAS », comme normes européennes pour le secteur public.

- Sur le lobbying à l'IPSAS Board par rapport à la suprématie des pays anglo-saxons, c'est en effet un souci qu'a le CNoCP et c'est pourquoi il participe à ces travaux.
- Le futur recueil des établissements publics a effectivement une perspective de comptes combinés.
- Concernant « l'image fidèle » et la comparabilité, il est certain que chaque pays n'aura pas forcément la même approche par rapport à la convention comptable qu'il doit adopter. Il peut même y avoir une disparité au sein d'un État, avec des biens culturels comptabilisés à l'euro symbolique et des acquisitions récentes comptabilisées au coût engagé.
- S'agissant du compte de résultat et des soldes intermédiaires de gestion en France, le résultat comptable est fortement négatif avec un déficit budgétaire assez important. Les normes IPSAS ne normalisent pas les soldes, car il n'a pas été pris le parti de comptabiliser l'excédent brut d'exploitation de valeur ajoutée, mais le total des produits régaliens moins les dépenses de transfert.

Julien ABOUEM indique, qu'au niveau de la relativité de l'image fidèle soulevée par le Bénin, certaines notions en comptabilité privée n'ont pas d'équivalent au niveau de la comptabilité publique et l'État n'a pas vocation à suivre de manière spécifique son résultat comptable.

Un représentant de Madagascar s'interroge sur l'application de certaines dépenses en compte d'imputation provisoire afin de connaître la responsabilité du comptable public dans ces opérations, compte tenu du fait qu'il n'y a pas de crédit budgétaire qui a fait l'objet au préalable d'engagements réguliers et que la régularisation de ces opérations en compte d'attente pourrait prendre un certain temps.

Vincent MAZURIC note que, sur les soldes anormaux, bien souvent le seul apurement possible est un apurement extracomptable soit par la loi de règlement, soit par un acte du Parlement. Il est possible de modifier la nomenclature comptable afin d'isoler les soldes anormaux et de pouvoir faire fonctionner les comptes de manière normale.

Sur les biens non-intégrés, le premier travail à faire est le recensement et une valorisation financière de ce patrimoine.

Jean-Luc HELIS indique que le FMI pense que la mise en place d'une comptabilité patrimoniale est indispensable et en encourage la mise en place. En ce qui concerne l'obligation d'utiliser les normes IPSAS, cela fait l'objet de débats. Il appartient aux pays de décider s'ils veulent les utiliser ou non.

Jean-Luc HELIS demande aux panélistes l'approche qu'ils ont choisie pour mettre en place progressivement cette réforme.

Julien ABOUEM indique, qu'en ce qui concerne la responsabilité du comptable dans l'exécution de dépenses non prévues par les lois de finances, généralement le comptable reçoit des instructions écrites pour ce type de dépenses, mais il lui appartient – dans le cadre de sa comptabilité auxiliaire – d'avoir un état qui récapitule l'ensemble de ces dépenses de telle manière que, lorsqu'il est convoqué par la Chambre des Comptes, il puisse donner des explications sur ces dépenses.

Lotfi MISSOUM indique que, s'agissant de l'évaluation des biens immobiliers, le Maroc se repose sur la Direction des Domaines de l'État. Il a pour objectif de mettre en œuvre sa réforme de normalisation comptable sur un délai de 5 ans.

Marie-Pierre CALMEL indique que, pour la France, le décret de 1962, portant règlement général de la comptabilité publique, imposait déjà aux établissements publics et aux satellites de tenir une comptabilité patrimoniale. En 2001, la LOLF a accéléré cette réforme avec une volonté commune du Gouvernement et du Parlement de s'engager dans une telle réforme.

## VII. Table ronde : « Les spécificités des comptes publics et les particularités nationales dans le cadre de la réforme comptable »

### 1.- Présentation du Sénégal



Amadou Birahim GUEYE, Chef de la Division de la Modernisation et de la Stratégie du Sénégal, indique que beaucoup d'États n'ont pas réglé certains problèmes liés à la mise en œuvre d'une comptabilité patrimoniale et va exposer trois points : le contexte du Sénégal, l'évolution des spécificités de l'État et les préoccupations spécifiques au Sénégal dans le processus de mise en œuvre des réformes.

Le Sénégal est membre de l'UEMOA, organisation communautaire regroupant 8 États, qui entreprend le processus de modernisation de la gestion publique et de la comptabilité de l'État. L'UEMOA a adopté 6 directives, le cadre harmonisé de gestion des finances publiques, et le Sénégal a réussi à transposer l'ensemble de ces directives.

Pour leur mise en œuvre, au Sénégal, un cadre institutionnel a été mis en place, composé d'un comité de pilotage présidé par le ministre de l'Économie et des Finances et de comités techniques sectoriels, dont le comité technique chargé de la mise en œuvre de la réforme comptable.

Mais la seule transposition des directives n'est pas suffisante : il faut compléter le cadre légal et réglementaire, élaborer le bilan d'ouverture et poursuivre la réforme de présentation des comptes via le tableau des opérations financières de l'État. Depuis quelques années, il y a une tendance forte des règles du droit privé à occuper le domaine public et donc à réduire de plus en plus le champ des spécificités de l'État.

Un premier décret est paru en 1991 qui, sous le prétexte de modernisation de la comptabilité de l'État, avait repris les règles du droit privé dans le champ public. En 1997-1998, il était considéré que la gestion des stocks était une spécificité de l'État. Dès lors, l'UEMOA, dans sa première génération de directives, n'avait pas jugé nécessaire de reprendre les règles applicables au privé et de les implémenter dans le secteur public, considérant qu'un État n'avait pas vocation à gérer des stocks et à les valoriser.

La modernisation de la gestion comptable avec le nouveau cadre harmonisé a fait sauter le verrou des spécificités liées à la gestion des stocks. La nouvelle réglementation impose désormais d'appliquer la comptabilité patrimoniale et a prévu le suivi de la gestion des stocks dans la comptabilité de l'État.

Malgré la tendance à l'envahissement des règles du droit privé, certaines spécificités de l'État continuent à résister, que les règles du droit privé n'arrivent pas à maîtriser : par exemple, l'ensemble des activités liées à l'exercice de la souveraineté de l'État (difficultés à la valorisation du droit de percevoir l'impôt, le patrimoine immatériel...).

Il y a la nécessité d'une mise en cohérence entre les normes et la réglementation nationale. Dans le cadre d'un État, le recueil des normes doit avoir une valeur juridique et s'imposer aux producteurs des comptes. Dans ce cas, la question se pose de savoir quels liens peuvent être faits entre le recueil des normes et la réglementation préexistante.

Ces questions ont amené une réflexion sur certains éléments de patrimoine qui font l'objet d'une forte réglementation à valeur législative et qu'il faudra appréhender dans le cadre du recueil des normes comptables et de l'exercice du bilan d'ouverture.

Le foncier est un élément important du patrimoine, aussi bien des personnes physiques que de l'État. Au Sénégal, les questions foncières ont été régies par un décret du 16 juillet 1932 et, au lendemain de son indépendance, le Sénégal a adopté une loi portant sur le domaine national. Elle prévoyait que toutes les terres qui n'avaient pas été immatriculées avant son entrée en vigueur devenaient des terres du domaine national.

En 1996, ont été votées les lois sur la décentralisation qui confient la gestion aux collectivités locales.

En ce qui concerne l'évaluation du foncier, les préoccupations portent sur la mise en cohérence des normes et la réglementation nationale. L'UEMOA renvoie aux modalités libérales d'évaluation en prévoyant le coût d'acquisition ou la valeur de marché pour l'évaluation des immobilisations corporelles. Avec la loi de 1964, une bonne partie des terres est entrée dans le patrimoine de l'État par le mécanisme administratif de l'immatriculation et se pose la question de l'évaluation : va-t-on évaluer au cours du marché ou à la valeur d'acquisition ? En appliquant le critère du coût du marché, il faut faire face à un décret qui fixe le prix des terrains en fonction des zones. Faut-il appliquer les règles du prix du marché en violant le décret ou adapter le décret pour renvoyer au coût du marché ?

Après le domaine national, une réflexion a été menée sur le domaine public. La réglementation sénégalaise distingue le domaine public naturel (forêts, etc.) du domaine public artificiel (routes, etc.).

La solution qui semble se dégager serait d'exclure du champ de la comptabilité tout ce qui est du domaine public naturel.

La normalisation est une activité évolutive. Le Sénégal est passé de 13 normes en 2004 à 19 aujourd'hui. Dans le cadre du processus de mise en œuvre, le Sénégal a décidé de commencer avec les informations qu'il maîtrise en attendant d'aborder les questions plus difficiles.

En ce qui concerne la question des ressources naturelles et notamment des mines, ce point fait l'objet d'une forte réglementation. La question de l'évaluation et de la valorisation de ces ressources se pose et la réglementation distingue la propriété du sol de la propriété du sous-sol. La propriété du sous-sol appartient à l'État et, en application du critère du contrôle, il faut identifier le bénéficiaire économique de ces ressources naturelles. L'État accorde des droits de prospection et des droits d'exploitation de ses ressources naturelles, ce qui renvoie à des questions de concession.

L'UEMOA n'a pas encore élaboré de recueil des normes concernant ces questions de concession, ce qui amène à ouvrir le chantier de savoir s'il faut intégrer, dans la comptabilité de l'État, le produit ou bien les stocks de ressources naturelles, ou élaborer un recueil des normes sur les concessions.

## Questions

Mahamoudou BAMBONE, Directeur des Etudes et de la Législation financière du Burkina Faso, recense des points communs de son pays avec le Sénégal et pense que doit être fait un travail de fond relatif à l'ensemble de la réglementation afin d'arriver à une certaine harmonie.

Vincent MAZURIC demande si le Sénégal rencontre une problématique sur les titres de propriété et peut-être des terres non-immatriculées sur lesquelles est construit du patrimoine de l'État.  
Les décrets fixant la valeur des terrains ont-ils été établis dans le cadre d'expropriations ?

Serigne Amadou SEYE, Directeur de la Comptabilité publique du Sénégal, ajoute qu'une réforme de la comptabilité publique est un chantier parsemé d'embûches et de difficultés, difficultés liées à la valorisation de certains biens de l'État.

## Réponses

Amadou Birahim GUEYE acquiesce sur les deux remarques qui lui ont été faites et répond aux questions qui lui ont été posées.

L'État sénégalais ne rencontre pas de problématique concernant les titres de propriété parce que la loi 204 a prévu que les terres du domaine national appartiennent à la nation et que l'État détient ces terres. Donc à chaque fois que l'État veut utiliser une terre du domaine national, il les immatricule à son nom et la question de la propriété est résolue. Si l'État a besoin de construire des infrastructures sur des terres du domaine national, l'État va d'abord régler le problème de la propriété en immatriculant ces terres à son nom.

Serigne Amadou SEYE, Directeur de la Comptabilité publique du Sénégal, indique qu'en matière d'expropriation, la prérogative exclusive accordée à l'État de pouvoir exproprier est prévue par des dispositifs spéciaux. Mais, lorsque l'État décide d'exproprier, cette expropriation doit être précédée par le versement d'une indemnité préalable qui doit couvrir le préjudice, tant matériel qu'immatériel, subi par l'exproprié.

Un représentant français pense que ce n'est pas parce que l'État a la responsabilité de l'ensemble du territoire qu'il faut tout valoriser.

Marie-Pierre CAMEL ajoute que les questions d'inventaire des actifs et de valorisation du patrimoine sont encore en discussion aujourd'hui au CNoP et sont des questions extrêmement compliquées.

S'agissant des contrats de concession et partenariats public-privé, le CNoCP a donné son avis sur une nouvelle norme sur les conventions de partenariats public-privé qui va être intégrée dans le recueil des normes de l'État sous forme d'arrêté du ministre. Par exemple, pour une autoroute, l'exploitation peut être confiée par l'État à un opérateur privé, par un contrat dans lequel l'État confie le soin à une société privée d'entretenir l'autoroute, moyennant le paiement d'un péage par les utilisateurs de l'autoroute. L'approche comptable comptabilise dans ce cas le contrat et non plus l'actif ou le droit d'exploitation.

Amadou Birahim GUEYE indique qu'au niveau des contrats de concession, une première autoroute a été construite au Sénégal sur la base d'un contrat de partenariat public-privé et se demande si cette autoroute doit être intégrée dans le bilan de l'État. Certains ont dit non à cause du critère de contrôle, d'autres ont dit oui parce qu'elle est sur le territoire et que c'est l'État qui tire les bénéfices par les redevances.

## 2.- Présentation du Congo

Henri LOUNDOU, Directeur général de la Comptabilité publique du Congo, indique que son pays a adopté, depuis septembre 2012, une nouvelle loi organique relative au régime financier de l'État qui s'inspire de la directive de la CEMAC sur les lois de finances et qui consacre la mise en place de la comptabilité patrimoniale.



Dans cette loi organique, la mise en place effective de la comptabilité générale en droits constatés a été fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2020, laissant 8 ans pour tous les prérequis relatifs à la mise en place effective de la comptabilité patrimoniale.

Un comité de pilotage pour le déploiement progressif de cette comptabilité patrimoniale a été mis en place. A l'origine, cela était uniquement dans le cadre du ministère de l'Économie et des Finances puis il a été étendu à d'autres ministères (ministère de l'Économie forestière et du Développement durable, ministère des Mines et de la Géologie, ministère des Hydrocarbures).

Au Congo, le domaine forestier constitue une part importante du patrimoine de l'État (25 millions d'hectares de superficie forestière couvrant environ 70% du territoire national; environ 12 millions d'hectares d'exploitation forestière et 4 millions d'hectares de forêts de conservation de la biodiversité).

Étant donné que le Congo ne dispose pas, en interne, d'un Conseil national de comptabilité afin de pouvoir produire des normes, il s'est adressé à la commission de normalisation comptable de l'OHADA.

Le ministère de l'Économie forestière a aussi mis en place une direction de la valorisation des ressources forestières et un centre des inventaires pour les aménagements forestiers et fauniques.

Au sujet des hydrocarbures, un nouveau code est en cours de mise en place afin de prendre en compte également la dimension des réserves minières.

## Question

Un représentant du Sénégal s'interroge sur le référentiel à adopter entre celui de l'OHADA et celui de la CCOA qui entrent en concurrence.

## Réponses

Henri LOUNDOU indique qu'en ce qui concerne l'autorité de normalisation comptable, il y a un débat entre l'OHADA et le CCOA sur des référentiels différents et affirme la nécessité d'avoir un seul référentiel de normalisation comptable, quitte à conduire à la disparition de l'une des deux entités.

Marie-Pierre CALMEL précise que, dès lors que l'État confie le soin à un opérateur privé d'exploiter soit des ressources naturelles, soit des infrastructures, il y a forcément un contrat, et un opérateur privé se lance dans un tel contrat dès lors qu'il a évalué toutes les incidences et les enjeux financiers attachés à une telle exploitation. Sur ce sujet, la comptabilité ne fait que retracer les termes du contrat.

Amadou Birahim GUEYE pense que, sur le sujet de la valorisation des gisements, le manuel de statistiques des finances publiques doit être considéré comme un recueil de normalisation comptable. La valeur de ces réserves est généralement estimée sur la base de la valeur actualisée des rendements nets escomptés de leur exploitation commerciale.

Marie-Pierre CALMEL rebondit sur ce point en indiquant qu'il faut comptabiliser à l'actif la valeur du gisement qui fait l'objet d'un contrat dès lors qu'il est exploité par un opérateur privé. Il y a plusieurs techniques d'évaluation desdits actifs, sur la base des flux de redevances envisagés ou sur la base des cours de marché. Les experts internationaux savent, pour ce type de gisement, donner des fourchettes de prix qui permettent d'envisager une évaluation.

Un représentant du Niger pense que, par rapport à la question de la prise en compte des ressources minières et énergétiques des pays dans la comptabilité, c'est un sujet délicat dont les comptables publics ne maîtrisent pas les contours. Les aspects qui visent à vouloir cerner la valeur des gisements des ressources minières et énergétiques déstabilisent le comptable et dépassent ses préoccupations quotidiennes, bien qu'elles soient qualifiées de ressources stratégiques mais, dans certains cas, les États ne maîtrisent pas le mécanisme de commercialisation.

Un participant pense que les ressources minières sont des produits stratégiques qu'il ne faut pas écarter du bilan d'ouverture, sans vouloir intégrer toutes les réserves trouvées et tous les permis d'exploitation et conventions, tout en prenant en compte les éléments pour lesquels l'information est disponible et que l'on peut intégrer au fur et à mesure.

### 3.- Présentation d'Amadou Birahim GUEYE



Amadou Birahim GUEYE, Chef du Service de la Modernisation et de la Stratégie à la Direction générale du Trésor du Sénégal, oriente sa présentation sur les actifs et passifs financiers et le processus de mise en œuvre adopté au Sénégal qui amène à évaluer les participations de l'État et la dette financière de l'État.

La première étape de mise en œuvre, « jalon 2014 », devait être appliquée dès janvier 2014, mais a été repoussée d'une année.

Une seconde étape, « cible 2017 », devra permettre d'appliquer une part importante de la comptabilité d'exercice, avec un glissement éventuel jusqu'en 2019, car les directives de l'UEMOA ont donné aux États la possibilité d'appliquer certaines règles jusqu'en 2019.

Le « jalon 2014 » a pour objectif de familiariser les acteurs de la comptabilité au nouveau plan de comptes (le plan de comptes actuellement utilisé est celui d'une caisse modifiée : les recettes et les dépenses sont imputées dans des comptes budgétaires de classe 9, ce qui permet de dégager le résultat budgétaire).

Le nouveau plan de comptes imputera directement en classe 6, 7, 1, 2.

Le deuxième objectif est d'intégrer, dans la comptabilité de l'État, des informations patrimoniales qui ne le sont pas encore aujourd'hui. L'idée est de prendre aujourd'hui les informations du patrimoine de l'État détenues par le Trésor, dont la dette financière, gérée par la Direction de la Dette publique rattachée au Trésor. Les participations de l'État sont gérées par la Direction du Secteur parapublic qui se trouve également au sein du Trésor. Le recensement et la valorisation de ces informations dépendent uniquement des services du Trésor, évitant peut-être le risque de rencontrer des résistances au changement.

Le troisième objectif est l'enrichissement des informations comptables : en intégrant la dette financière et les participations, les situations produites seront enrichies d'informations patrimoniales.

L'opération de familiarisation des utilisateurs au nouveau plan de comptes n'est pas très compliquée. Il s'agit uniquement de paramétrer le logiciel Aster de sorte que, à chaque fois qu'un mandat est visé, l'application génère automatiquement une écriture.

Le Bureau du recensement et de la valorisation des participations et de la dette financière a eu quelques interrogations. En ce qui concerne les participations de l'État, la question s'était posée de l'évaluation du montant à intégrer dans le bilan. Dans le Code minier, il est prévu que l'État détienne 10% d'actions des sociétés exploitant des mines. Au début, il était difficile d'avoir une vue exhaustive des actions de l'État détenues dans les sociétés minières, mais cela n'est plus le cas maintenant.

Concernant l'évaluation, la directive dans le guide didactique prévoit que, pour l'établissement du bilan du 1<sup>er</sup> exercice, la participation détenue dans les entités créées par l'État, ou celles dont il a le contrôle, soit évaluée au cours d'équivalence ou valeurs d'équivalence. Le coût d'équivalence est différent de la valeur d'acquisition, ce qui nécessite l'évaluation des entreprises afin de déterminer le coût des actions. Une loi de 1987 prévoit qu'avant de céder une entreprise, l'État doit d'abord procéder à son évaluation. Ces entreprises ont donc été évaluées avant d'être intégrées.

Le Directeur du Secteur parapublic gère les participations de l'État ainsi que les établissements publics administratifs et les agences qui exercent des missions de service public financées par des transferts de l'État.

Comment intégrer les actifs détenus par le secteur parapublic (agences et établissements publics nationaux) dans la comptabilité d'État ? Derrière les transferts de l'État, il peut y avoir des actifs qui appartiennent ou qui sont contrôlés par l'État.

Les normes de l'UEMOA préconisent la présentation de comptes consolidés et ces normes prévoient, pour que les états financiers des deux entités soient consolidés, qu'il faut que les comptes soient établis suivant les mêmes méthodes et arrêtés à la même date. Le référentiel comptable de l'État doit élaborer le projet de recueil des normes comptables avant le processus de validation.

La réglementation prévoit que le secteur parapublic applique les règles du Système Comptable Ouest-Africain (SYSCOA) applicable aux entreprises. Dans la mise en œuvre, les règles du privé ne sont pas applicables directement aux entreprises du secteur parapublic, notamment les agences.

Dans le SYSCOA, le résultat dégagé permet de déterminer les impôts ainsi que les dividendes des administrateurs. Or, dans le secteur parapublic, parfois le résultat est purement budgétaire et le fait de plaquer le plan comptable du SYSCOA au niveau du secteur parapublic pose un certain nombre de problèmes.

En sus du recueil des normes comptables applicables au niveau de l'État, il faut aussi commencer à réfléchir sur le référentiel comptable applicable au secteur parapublic.

En ce qui concerne la dette financière, l'objectif « jalon 2014 » est d'intégrer dans la comptabilité de l'État la dette financière. Une partie de la dette est connue, il s'agit de toute la dette issue d'opérations dont le Trésor est comptable assignataire. Quelles sont les conditionnalités des bailleurs qui mettent les fonds dans des banques privées ? Généralement, la mise à disposition de ces fonds dans les banques privées exclut le Trésor du processus de règlement. Le Trésor n'étant pas comptable assignataire, il ne connaît pas ces opérations et une bonne partie de cette dette a été gérée par une direction qui ne relevait pas du Trésor.

Au moment où cette Direction a été rattachée au Trésor, c'était l'occasion d'intégrer toute la dette financière dans la comptabilité de l'État. Le travail a consisté à recenser cette dette et à l'intégrer dans la comptabilité générale de l'État. Elle sera évaluée pour 2015 à sa valeur nominale et sera intégrée dans la comptabilité de l'État dès 2015.

Cet objectif d'intégrer la dette financière de l'État a suscité une autre réflexion par rapport aux dettes fournisseurs. Les dettes fournisseurs sont issues du processus d'exécution de la dépense publique. Un fournisseur fournit l'État et attend le règlement. Ce règlement peut intervenir très tôt ou dans des délais assez longs. Au niveau de la réglementation au sein de l'UEMOA, ces opérations ont été classées selon la durée du retard. Si le retard est inférieur à 90 jours, ce sont des instances de paiement. Au-delà de 90 jours, ce sont des arriérés de paiement. L'arriéré pourra être assimilé à du financement de l'État sur le secteur privé. Ce qui amène à se poser la question des modalités de traitement de ces arriérés si demain ces arriérés devaient intervenir au Sénégal.

Dans le cadre du programme liant le Fonds monétaire international et le Sénégal, il a été établi de ne plus avoir d'arriérés et un dispositif est mis en place afin de s'assurer du paiement des dépenses avant les 90 jours prévus par la réglementation.

## Questions / Réponses

Lassina FOFANA, Directeur général Adjoint du Trésor de Côte d'Ivoire, demande plus d'informations sur le dispositif mis en place par le Sénégal afin d'éviter l'accumulation des arriérés.

Un représentant de Madagascar demande également plus d'informations concernant l'inexistence d'arriérés de paiement. Dans l'optique d'une comptabilité patrimoniale, le Sénégal ne fait-il pas ressortir dans son bilan des obligations qui ont été contractées par l'État et qui – dans le cadre du processus d'exécution de ces obligations – n'ont pas encore fait l'objet de règlement par le Trésor. Y a-t-il des obligations en dehors des dossiers transmis au Trésor pour paiement ? N'y a-t-il pas d'engagements hors bilan au niveau du Trésor public sénégalais ? Les dépenses ayant déjà fait l'objet de liquidations mais non transmises au Trésor sont-elles identifiées dans la comptabilité générale du Trésor public sénégalais afin d'aboutir à une inexistence d'arriérés de paiement ?

Amadou Birahim GUEYE apporte des éléments de réponse aux questions qui lui ont été posées.

- Au sujet du dispositif mis en place afin d'éviter les arriérés de paiement, il s'agit d'un dispositif qui s'est constitué au fil des années. Le premier dispositif est le comité des recettes, qui se réunit tous les mardis au Cabinet du ministre de l'Économie et des Finances pour faire le point sur les recettes encaissées et les recettes attendues. Derrière ce comité de recettes a été créé un comité de modulation des dépenses qui a pour mission de moduler les engagements en fonction, d'une part, du solde de base et, d'autre part, de la trésorerie disponible. Ce dispositif permet de lâcher les engagements par rapport au solde de base. Il faut éviter que le solde de base soit non conforme aux engagements de l'État dans le cadre de l'ISPE.

- Pour répondre à la question de Madagascar, le Sénégal n'appliquera la comptabilité patrimoniale qu'à partir de 2017. Concernant l'imputation des recettes et des dépenses en classe 6, 7, 1, 2, le Trésor n'a pas modifié le fait générateur (la liquidation, le visa du mandat par le comptable public pour les dépenses et la prise en charge du comptable pour les recettes).

Les dépenses qui sont parvenues au Trésor sont suivies dans la comptabilité du Trésor en classe 4, mais l'interrogation se trouve dans leur reclassement : tant que la dépense est en classe 4, c'est une instance de paiement et du court terme. Mais, le jour où ce montant inscrit en classe 4 est resté plus de 90 jours sans être payé, l'UEMOA le considère comme un arriéré. L'arriéré est assimilable à du financement de l'État par le privé. Cela ne va-t-il pas amener à reclasser ce montant inscrit en classe 4 dans un compte de dette à long terme ?

Un participant demande si, avec un règlement inférieur à 90 jours, il ne restera pas (par rapport à la prévision budgétaire) un taux de non-mandatement élevé (qui peut se traduire in fine par des prévisions non fiables du budget). Le budget est élaboré pour être exécuté totalement par les mécanismes aussi bien de la régulation que les interventions sur le marché.

Amadou Birahim GUEYE concède qu'effectivement, il y a un problème de sincérité du budget, mais aucune étude n'a encore été faite sur la question. Mais, depuis la mise en place du comité de modération, le résultat budgétaire est excédentaire. De 2003 à 2011, le résultat d'exécution budgétaire était déficitaire. Mais depuis la mise en place du comité de modulation (moduler les recettes en fonction du solde de base et de la trésorerie disponible), le résultat budgétaire est excédentaire, le total des recettes étant supérieur au total des dépenses. Une analyse est cependant à réaliser parce que le produit des emprunts est considéré comme une recette budgétaire, alors que dans la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice, ils sont considérés comme des recettes de trésorerie, qui ne vont donc pas impacter le résultat. La soustraction des produits des emprunts aurait entraîné des déficits et, dans ce cas, l'analyse ne serait pas pertinente.

Un participant indique qu'il y a eu un glissement au niveau de la dette intérieure. Un délai inférieur à 90 jours est nommé « instances » et supérieur à 90 jours « arriérés », mais la comptabilisation du nombre de jours commence à partir de la prise en charge par le comptable. Ce système de calcul permettait à l'État de camoufler des arriérés qui étaient régulés en amont au niveau de l'ordonnancement. Un fournisseur peut livrer, déposer sa facture, mais s'il n'y a pas suffisamment de trésorerie au Trésor, il est demandé au service ordonnateur de retarder l'ordonnancement. Toutefois, avec la directive UEMOA 9 sur le PCE (Plan Comptable État), le fait déclencheur n'est plus le visa du comptable mais la liquidation, et le décompte se fait avant même que le comptable n'intervienne (le décompte des 90 jours commence à partir de la liquidation).

Thierry MOUGIN, chargé de mission à l'AIST, apporte un complément sur les participations et les dettes internes.

Au niveau de la dette interne, il y a : les dettes fournisseurs qui ne sont pas payées ou transformées en dettes en haut de bilan dans certains États ; les dettes croisées : le fournisseur qui n'est pas payé dispose d'une mesure de rétorsion en ne payant pas l'impôt qu'il doit à l'État. Cela crée des situations, lors du bilan d'ouverture à établir, avec des dettes et des créances en bas de bilan qui peuvent être importantes.

Le premier travail à effectuer sur la dette fournisseur est de s'assurer que les sommes qui sont en dette fournisseurs correspondent bien à des dettes encore impayées (ce qui nécessite un toilettage des comptes) et de recenser exactement avec la Direction générale des Impôts et la Direction générale des Douanes les montants qu'il y a encore en reste, et ensuite de passer à une deuxième phase qui est d'essayer d'apurer ces dettes croisées (en sachant que ces opérations ne sont pas forcément simples puisque les fournisseurs n'accepteront de payer leurs créances fiscales ou douanières que pour autant que l'État paye sa part). Une possibilité serait de faire une compensation ou un paiement intégral des dettes et un recouvrement intégral des créances.

Au sujet de la valorisation des participations, dans certaines règles, notamment de la CEMAC, il est proposé plusieurs modes de valorisation avec une valorisation possible sur les capitaux propres. Si je possède 100% du capital d'une entreprise, la valorisation que j'ai dans l'entreprise est 100% des capitaux propres.

Il existe, dans certaines directions du Budget de certains États, les balances et les chiffres des entreprises dans lesquelles il y a les participations. Le premier travail est un travail de recensement des participations et le deuxième travail est de savoir si je peux avoir accès aux comptes des entreprises dans lesquelles j'ai des participations ? Lorsque j'ai sous les yeux ces balances comptables, je dois me poser quelques questions sur les capitaux propres (à la fois le capital social et un ensemble d'autres sommes de haut de bilan comme les provisions, les subventions d'investissement et les reports à nouveau).

Trois éléments sont à regarder avant de valoriser afin de ne pas survaloriser les participations de l'État : les provisions (être sûr que les provisions encore au bilan sont des provisions qui ont toujours lieu d'être) ; les subventions d'investissement (les normes privées, reprises par l'OHADA, prévoient que les subventions d'investissement versées par une tierce personne doivent être amorties de la même manière que le bien acquis avec la subvention d'investissement), sinon je vais avoir des subventions d'investissement qui ne bougent pas et qui viennent gonfler artificiellement les capitaux propres ; les reports à nouveau, où il faut faire attention aux résultats excédentaires (s'assurer que cela ne vienne pas d'une subvention d'équilibre ou de fonctionnement versée par l'État à l'entreprise dans laquelle elle possède 100% du capital).

La valorisation des participations de l'État doit être attentive au recensement le plus exhaustif possible. Dans certains pays, la direction du Budget suit les participations de l'État. Ensuite, il faut pouvoir regarder précisément le montant des capitaux propres, parce que si la norme telle qu'elle est établie est appliquée, les participations de l'État risquent d'être survalorisées alors qu'il s'agit d'entreprises qui ne vivent que des subsides de l'État.

Amadou Birahim GUEYE indique qu'au niveau des pièces justificatives, la structure qui a recensé est différente de la structure qui va comptabiliser et il faut amener les sociétés minières – pour lesquelles l'État est de droit actionnaire sans avoir reçu le titre représentatif de ces actions – à produire ces actes représentatifs des actions de l'État dans ces sociétés afin de permettre aux comptables de les comptabiliser.

Henri LOUNDOU indique qu'au sujet de la question de la sur et de la sous-évaluation, concernant le cas spécifique de la directive de la CEMAC, ce problème avait été perçu puisqu'il a été proposé que l'ensemble des États de la CEMAC puissent se référer à un cadre référentiel unique mis en place par la commission de la CEMAC afin d'éviter que, d'un pays à un autre, il y ait ce problème de sur et sous-évaluation.

Par rapport au recensement exhaustif des participations, le Congo vient de créer une Direction générale du Portefeuille public qui est en train de procéder à un recensement exhaustif des participations avant la prise en compte dans le patrimoine de l'État.

Le modérateur demande à Marie-Pierre CALMEL si la volatilité des taux au niveau de la dette souveraine peut constituer un problème pour la valorisation.

Marie-Pierre CALMEL indique que le problème de la volatilité peut se voir à deux niveaux : au niveau de la dette et des participations financières. Du côté de la dette, dès lors que vous avez un pays qui émet des fonds sur le marché, selon la façon dont les emprunts sont indexés, vous pouvez être – selon les conditions de l'emprunt – soumis aux fluctuations des taux du marché. C'est parce que les marchés financiers évoluent et sont fluctuants que la traduction comptable desdits emprunts va générer dans la comptabilité une certaine volatilité. Par exemple, pour des emprunts en devise étrangère, dès lors qu'il y a des variations de taux de change, cette variation peut générer un résultat de change positif ou négatif qui est intrinsèquement volatile. Une comptabilité patrimoniale entraîne nécessairement un caractère volatile dans le résultat (dès lors que l'entité pour laquelle on fait les comptes a des produits qui ont un caractère volatile, notamment des emprunts qui peuvent être complexes avec des options qu'il faut valoriser).

Du côté de l'actif, pour l'intégration dans le bilan des participations d'un État, dès lors que ces participations sont contrôlées par l'État français, elles rentrent dans le patrimoine de l'État pour la valeur de son actif net (en tout cas c'est la convention retenue par le CNoCP).

Si ladite société a des résultats qui fluctuent, cette fluctuation va se retrouver dans le patrimoine de l'État. Donc on a, par nature et par construction, un résultat comptable qui peut être volatile dès lors que les opérations effectuées par l'entité ont un caractère volatile.

La volatilité est plus accentuée dès lors qu'on fait appel aux marchés financiers, cela peut être une volatilité par accident dès lors qu'on intègre une société qui, une année donnée, a un sinistre traduit en comptabilité et que ce sinistre va remonter dans les comptes de l'État.

# Cérémonie de clôture du colloque

## Allocution de M. Didier CORNILLET Secrétaire général de l'AIST



**Monsieur le Ministre des Finances et du Budget,  
Madame la Secrétaire générale du ministère des Finances et du Budget,  
Monsieur le Directeur général du Trésor, président de l'AIST  
Mesdames et Messieurs les Directeurs généraux,  
Mesdames et Messieurs les Délégués des pays membres de l'AIST,  
Mesdames et Messieurs les représentants des organisations internationales,  
Distingués invités,  
Mesdames et Messieurs,**

Nous voici au terme de ce 8<sup>ème</sup> colloque de l'Association internationale des Services du Trésor, après cinq demi-journées d'échanges et de débats d'un excellent niveau consacrées au rôle des services du Trésor pour une meilleure gouvernance des finances publiques, complétées par le thème de la normalisation comptable. Nous sommes habitués, à l'AIST, à ce que les échanges soient riches et nourris et je crois pouvoir dire que cela a encore été le cas au cours de ce colloque. Cela est dû à l'excellence des modérateurs et des intervenants qui ont su susciter l'intérêt des participants et faire preuve d'une grande compétence. Je les remercie vivement pour leur engagement dans cet événement et pour la très grande disponibilité dont ils ont fait preuve. Je n'oublie pas, dans ces remerciements, d'associer l'ensemble des délégués qui ont fait vivre les différentes sessions par leurs questions nombreuses et pertinentes. La richesse des échanges est le signe d'un grand intérêt des pays membres de l'AIST pour les thèmes abordés pendant ces trois jours.

J'espère qu'une fois rentrés dans vos pays, vous pourrez tirer profit de nos travaux et des contacts que vous aurez noués avec d'autres pays ou partenaires internationaux. Ne manquez pas de nous faire un retour sur ce que vous mettez en place pour en faire bénéficier l'ensemble des membres de l'AIST. Je souhaite d'ailleurs solliciter chaque pays membre afin que vous n'hésitez pas à nous faire parvenir toute documentation que vous jugeriez utile de partager avec l'ensemble des pays membres et que nous pourrions intégrer dans la base documentaire de notre site Web.

M. Orlando ROBIMANANA a transmis la présidence de l'AIST à M. Abdoulaye DIENG, Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor du Sénégal, à l'issue de l'Assemblée générale.

Je tiens à rendre un hommage ému et amical à M. le Directeur général du Trésor qui a été un président très actif et très impliqué dans la vie de notre association, je voudrais tout particulièrement dire combien j'ai eu plaisir à travailler avec lui pendant cette année de collaboration au cours de laquelle j'ai pu apprécier ses très grandes qualités tant humaines que professionnelles.

Permettez-moi de saluer notre nouveau président qui prend dès maintenant ses fonctions et de lui dire l'égal plaisir que j'aurai à travailler avec lui tout au long de son mandat.

Je remercie chaleureusement tous les membres du Bureau exécutif pour leur engagement, leur appui au Secrétariat général et pour le plaisir que j'ai eu à travailler avec eux tout au long de l'année. Je souhaite également la bienvenue à M. Laurent ROUSSEAU, de la DGFIP de la France, notre nouveau Commissaire aux comptes, qui succède à M. Jacques ORTET que je salue pour son implication et son professionnalisme.

Je voudrais à présent remercier les autorités malgaches au plus haut niveau de l'État, son excellence M. le Président de la République et M. le Ministre des Finances et du Budget pour leur soutien exceptionnel à notre Association, non seulement en mettant des moyens extraordinaires qui ont contribué à la parfaite organisation de ce colloque, mais également en honorant l'ensemble des membres par leur présence à l'ouverture et M. le Ministre à la clôture de nos travaux.

Je voudrais également exprimer toute ma reconnaissance à chacun des membres du Comité d'organisation, présidé par le Directeur général du Trésor, M. Orlando ROBIMANANA, et les saluer pour leur très grande implication qui a permis la parfaite tenue de notre colloque et pour l'accueil des plus chaleureux qui a été réservé, tant à l'équipe du Secrétariat général qu'aux participants, durant notre séjour.

Je soulignais, dans mon allocution d'ouverture, l'action et la collaboration remarquable du Comité d'organisation, ces mots me semblent très en dessous de ce que je souhaite exprimer tant j'ai été très impressionné par chacun de vous dans toutes les commissions, par votre très grand professionnalisme, votre profond engagement et l'extrême chaleur humaine dont vous nous avez entourés, sans compter votre temps, pour assurer la réussite de notre colloque annuel.

En marge de nos travaux, vous nous avez fait découvrir Madagascar et sa culture au travers de magnifiques spectacles de musique et de danse lors de la formidable soirée que vous nous avez offerte, mais également hier lors de notre très intéressante visite à Ambohimanga. Celle-ci a permis de nous détendre dans un cadre magnifique avant de reprendre notre dur labeur aujourd'hui.

Je souhaite remercier enfin les interprètes et tous les techniciens pour leur prestation de qualité et l'équipe du Secrétariat général de l'AIST, Stéphanie PHILIPPE, Christelle VOLPI, Thierry MOUGIN et Odile PAOLETTI, qui ont une fois de plus accompli un travail remarquable dans une parfaite entente avec le Comité d'organisation de la DGT et travaillé d'arrache-pied depuis le matin très tôt jusqu'au soir très tard, soyez-en profondément remerciés.

Le moment est venu de nous séparer, je vous invite à nous retrouver au Sénégal, en 2015, pour ce grand rendez-vous de notre organisation internationale qu'est le colloque annuel mais, avant, je profite de ces quelques instants pour renouveler mon appel à candidatures pour accueillir une action de l'AIST à partir de 2017. Je souhaite également vous rappeler que, comme à l'habitude, un questionnaire d'évaluation va vous parvenir très prochainement, via vos messageries, dans lequel la dernière question est dédiée à vos propositions de thème, je vous engage à le servir pour nous aider à progresser encore et à déterminer le thème du prochain colloque 2016. J'espère être entendu et vous souhaite une bonne fin de séjour à Antananarivo et un bon retour dans vos pays respectifs.

## Passation symbolique avec le prochain Président de l'AIST

### Allocution de M. Orlando ROBIMANANA, Président sortant de l'AIST



**Monsieur le Ministre des Finances et du Budget,  
Madame le Secrétaire général du ministère des Finances et du Budget,  
Monsieur le Secrétaire général de l'AIST,  
Mesdames et Messieurs les représentants des pays membres du Bureau exécutif de l'AIST,  
Chers homologues Directeurs généraux,  
Chers Délégués des pays membres de l'AIST,  
Chers Amis participants venant de Madagascar,  
Honorables invités,**

Je vais continuer sur la série de remerciements. D'abord je remercie chaleureusement les participants pour leur contribution aux travaux. Vos contributions ont enrichi les échanges et les débats, soyez rassurés de notre profonde reconnaissance parce que cela a rehaussé ce 8<sup>ème</sup> colloque organisé à Antananarivo.

Je tiens à remercier aussi le Comité d'organisation, tant local que l'équipe du Secrétariat général, pour leur abnégation et leur disponibilité tout au long de ces quatre jours, et même bien avant, et je sais aussi qu'en ce qui concerne la partie malgache particulièrement, et je suppose pour l'équipe du secrétariat général à Paris aussi, le travail va continuer, ne serait-ce que pour faire le débriefing et le bilan, l'évaluation de tous ces travaux qui se sont déroulés pendant ces quatre jours.

Je ne saurais oublier aussi de remercier les autorités malgaches à tous les niveaux et sans exception pour leur collaboration, je pense particulièrement au ministère des Affaires étrangères, au ministère de la Sécurité publique, au ministère des Transports et de la Météorologie, etc. Je remercie pour leur soutien, je pense particulièrement au ministre des Finances et du Budget, à Madame le Secrétaire général du ministère des Finances et du Budget et plus particulièrement à M. le Président de la République de Madagascar pour son encouragement et pour sa présence effective lors de la cérémonie d'ouverture et qui témoigne de son attachement à ce genre de rencontres pour échanger et pour partager les expertises et les expériences des uns et des autres, parce que c'est de cette façon qu'on pourra évoluer, parce qu'aucun pays ne pourra gagner en s'isolant.

J'espère que les expertises et les expériences échangées ainsi que les bonnes pratiques et autres solutions discutées et partagées durant le colloque puissent être bénéfiques pour tous les pays respectifs, du moins que ces expertises et ces expériences puissent les inspirer dans la conception, et surtout dans la conduite du changement vers la bonne gestion des finances publiques.

La fin de ce colloque marque la fin de mon mandat, je tiens à exprimer toute ma reconnaissance et tous mes vifs remerciements à tous ceux et à toutes celles qui m'ont soutenu et encouragé tout au long de ce mandat. Je pense particulièrement à vous, membres du Bureau exécutif, je pense à vous aussi M. le Secrétaire général et toute votre équipe basée à Paris, je pense particulièrement à la Mission de Coopération internationale de la Direction générale des Finances publiques sous la direction de mon amie Josiane LANTERI, Ghislaine BALA et toute l'équipe.

Et surtout, je ne saurais terminer sans remercier mes proches collaborateurs au sein de la Direction générale du Trésor qui, jour et nuit, à chaque fois que c'est nécessaire, ont toujours été à mes côtés pour me soutenir, m'assister et m'aider à assumer mes différentes responsabilités, aussi bien ici dans notre pays qu'à l'extérieur. Vous savez que j'ai pas mal de casquettes, mais vous avez toujours été là et, sans vous, je n'irais pas loin dans le cadre de l'accomplissement de mes tâches sur ces responsabilités.

Je souhaite à mon ami Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor du Sénégal, Monsieur le Président, plein succès pour votre mandat qui vient de commencer. Je me réjouis particulièrement que le Sénégal ait été élu pour recevoir et accueillir le prochain colloque. J'ai visité presque tous les pays d'Afrique et j'ai beaucoup d'amis sénégalais, mais l'opportunité ne m'a encore jamais été donnée de visiter ce pays. Donc rendez-vous à Dakar et merci beaucoup d'avoir accepté d'accueillir le prochain colloque de l'AIST.

**Allocution de M. Abdoulaye DIENG**  
**Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor du Sénégal,**  
**nouveau Président de l'AIST**



**Monsieur le Ministre des Finances et du Budget,**  
**Madame le Secrétaire général du ministère des Finances et du Budget,**  
**Monsieur le Président sortant, cher ami Orlando,**  
**Messieurs les Administrateurs,**  
**Monsieur le Secrétaire général de l'AIST,**  
**Mesdames, Messieurs,**

En cet instant solennel où mon ami Orlando, le Directeur général du Trésor de Madagascar, me passe le témoin, mes premiers mots seront consacrés à exprimer mon sentiment de profonde gratitude à l'ensemble des membres de l'AIST, à travers son Assemblée générale, pour la marque de confiance qu'ils viennent de me témoigner en me portant à la présidence de notre association.

À travers ma personne c'est mon pays qui est honoré, car en décidant de le choisir pour abriter notre prochain colloque annuel, vous manifestez toute l'estime et la considération que chacun de vous éprouve pour le Sénégal et je vous en remercie.

Pour notre part, nous considérons ce choix avec responsabilité, car nous mesurons le surpoids d'obligation qu'il met à notre charge, surtout après l'édition 2014 que nous venons de vivre sous la houlette de notre ami Orlando qui, avec l'appui du Secrétariat général, a mis la barre très haut en réussissant de main de maître une organisation quasi parfaite. C'est l'occasion pour moi de le féliciter et de le remercier et, à travers lui, l'ensemble des membres du Comité d'organisation ainsi que le Secrétariat général.

Mes remerciements vont aussi à l'endroit du Chef de l'État et à l'ensemble de son Gouvernement pour la marque d'estime qu'il nous a manifestée à l'occasion de notre colloque.

Égaler un tel niveau de qualité dans l'organisation pourrait relever d'une gageure, toutefois, je voudrais vous dire que toutes les dispositions seront prises pour assurer un succès éclatant à l'édition 2015. Au-delà, je voudrais vous réaffirmer notre totale adhésion et notre engagement sans faille pour contribuer au triomphe des nobles idéaux que vise notre auguste Association. À cet égard, nous ne ménagerons aucun effort pour que, de concert avec le Secrétariat général et les membres de notre Association, nous relevions ensemble les nombreux et redoutables défis de modernisation de la gestion des finances publiques, dans un environnement international marqué par une mondialisation lourde de contraintes mais également porteuse d'opportunités.

Notre mandat s'inscrira dans la continuation des actions méritoires jusqu'ici menées, il ne saurait en être autrement, car les nombreux sillons creusés et approfondis par les équipes précédentes ont véritablement défriché le terrain et balisé le chemin qui nous mènera à coup sûr vers des lendemains enchanteurs.

En évoquant la portée de l'événement que, par la grâce de notre Seigneur, nous vivons aujourd'hui dans cette belle et légendaire île de Madagascar, grande certes par ses mensurations spatiales, mais aussi et surtout par le génie de son peuple et la richesse de sa culture, fruit d'un métissage fécondant. En évoquant le sens de cette cérémonie, j'avais recouru à une parabole avec l'image d'un passage de témoin emprunté au milieu de l'athlétisme.

La formule magique de présidence tournante que nous avons adoptée dans nos statuts me renvoie l'image d'une course de relais où chaque coureur, l'esprit d'équipe chevillé au corps, se lance dans la course, donne le meilleur de lui-même et remet le témoin à son partenaire qui en fait de même.

Rien ne serait mieux que cette métaphore pour illustrer le sentiment qui m'habite au moment où j'entame le mandat que vous avez bien voulu me confier. C'est l'occasion pour moi de saluer le travail jusqu'ici mené et de rendre hommage aux administrateurs anciens et actuels et, au-delà, à tous les représentants des pays membres de l'AIST.

Au chapitre des innovations, des actions seront envisagées, en étroite collaboration avec le Secrétariat général et en conformité avec les orientations du Bureau exécutif, pour renforcer la dynamique de notre Association. Ainsi, seront poursuivis les efforts visant à élargir celle-ci par l'adhésion de nouveaux membres. Je voudrais, au nom des plus hautes autorités de mon pays, vous inviter à venir participer massivement au colloque annuel prévu l'an prochain au Sénégal, pays de la Téranga, pays de l'hospitalité. C'est sur cette note d'espoir que je termine mon adresse en vous remerciant de votre aimable attention.

## **Allocution de M. Jean RAZAFINDRAVONONA Ministre des Finances et du Budget, Madagascar**



**Monsieur le Président de l’AIST,  
Monsieur le Président sortant de l’AIST,  
Madame le Secrétaire général du ministère des Finances et du Budget,  
Monsieur le Secrétaire général de l’AIST,  
Honorables invités,  
Mesdames et Messieurs,**

Notre cher Président avec notre cher Premier ministre m’ont accordé de quitter en avance le Conseil des ministres pour assister à cette cérémonie de clôture. Nous arrivons au terme de ce 8<sup>ème</sup> colloque international de l’AIST, c’est un grand plaisir pour moi de m’adresser à vous tous durant la cérémonie de clôture de ce grand événement, grand événement non seulement au regard de la qualité et du nombre de pays qui ont été représentés, mais aussi compte tenu de l’importance capitale des thèmes qui ont été discutés.

Tout au long de ces quatre jours, vous avez débattu de sujets au cœur de l’actualité : la gouvernance des finances publiques, la bonne information des opérations publiques, les formes de partenariats techniques et financiers et leurs avantages, la gestion de la dette publique et des projets, la production et le jugement des comptes publics dans le délai imparti, la dématérialisation et la modernisation comptable. Tous ces points, si communs à tous les services du Trésor, membres de l’AIST, ont été traités et présentés sous tous les angles. Les réformes engagées ont été aussi au centre de vos attentions, vous avez mis en exergue ces réformes qui ne consistent pas uniquement à adopter des textes, à changer d’organisation ou à imposer des nouvelles procédures, il s’agit d’un processus continu qui se construit en impliquant toutes les parties-prenantes dans l’exécution des finances publiques, en tenant compte des spécificités de chaque pays et de chaque législation.

Je crois que l’AIST a atteint les objectifs qu’elle s’était fixés pendant ces quatre journées intenses, la participation de chacun et la recherche des échanges ont permis à chaque pays de mesurer les efforts qu’ils doivent encore faire ou qu’ils ont déjà accomplis dans le domaine de la gouvernance financière. Que les solutions proposées, les problèmes évoqués, les réalités vécues et les perspectives d’avenir que vous vous êtes partagés puissent servir de référence à tous les services du Trésor dans les efforts nécessaires qu’ils engagent dans leur pays.

J’espère que vous avez aussi pu profiter de ce colloque pour définir ensemble les perspectives de développement de la coopération multilatérale ou bilatérale, c’est un moyen de mettre à profit les études entre services du Trésor, de former une assistance à ceux qui aspirent encore d’avancer dans le domaine de la bonne gouvernance.

Je réitère encore mes remerciements à l’AIST, car l’organisation d’un tel colloque est la preuve de la volonté des services du Trésor à contribuer davantage au développement réel des pays membres.

Permettez-moi de présenter mes félicitations au nouveau Président de l’AIST, nous souhaitons que, sous votre égide, l’AIST connaisse le même succès et que les activités ou les rencontres thématiques qui seront organisées soient tout aussi fructueuses et profitables à tous les membres, en tout cas Madagascar restera disponible pour l’AIST.

Permettez-moi aussi de me tourner vers le Comité organisateur, je salue l’organisation mobilisée, l’expertise dont vous avez fait montre. Nous avons eu le privilège d’accueillir dans nos murs cet événement d’envergure internationale, et au-delà de l’aspect laborieux, vous avez pu faire profiter à nos chers invités la beauté de notre pays.

Mesdames et Messieurs, je déclare donc clos ce 8<sup>ème</sup> colloque international de l’AIST à Antananarivo et rendez-vous en 2015 au Sénégal.

## Les participants

Pays	Nom	Fonctions
BENIN	Mme Yémalin Viviane Agnès HOUENOU KANEHO	Directeur des Etudes et de la Règlementation par intérim
BENIN	Mme Rakiatou ADAM CHABI SIDI	Administrateur du Trésor - Chef Service Solde
BENIN	M. Christian Engelbert OGOUNGBE	Chef Adjoint du Service de la Dépense
BENIN	M. Dourossimi Léonide AKPO	Chef du Bureau de la Centralisation comptable
BURKINA FASO	Mme Hortense Béatrice BONI	Directeur général Adjoint du Trésor
BURKINA FASO	M. Mahamoudou BAMBONE	Directeur des Etudes et de la Législation financière
CAMEROUN	M. Julien Serge ABOUEM A BOULL	Directeur de la Comptabilité Publique
CAMEROUN	M. Bachirou MOHAMADOU	Sous-directeur du Règlement du Budget de l'Etat et des Comptes
COMORES	M. Allaoui ABASSE CHEIKH	Chef de Division Dépenses
COMORES	M. Ali Said MBAE	Fondé de Pouvoirs du Trésorier
COMORES	M. Abderemane ALI AHAMADA	Trésorier Payeur général de Ngazidja
COMORES	Mme Mariama ABDOU ÉPOUSE ABODO	Coordinatrice DGCPT
COMORES	M. Said Allaoui ALI	Trésorier payeur de l'île autonome d'Anjouan
COMORES	M. Koudouroi HUMBLLOT	Chef de service Dépense
COMORES	Mme Ali Said NATHARATIE	Trésorière
COMORES	Mme Kais CHADIA	Chef Service Comptabilité Trésor Anjouan
COMORES	M. Ahmed BACAR	Chef de Services Dépenses
CONGO	M. Henri LOUNDOU	Directeur général de la Comptabilité publique
CONGO	Mme Monique MBOULOU NEE ISSONGO	Première Fondée de Pouvoir
CÔTE D'IVOIRE	M. Adama KONE	Directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique
COTE D'IVOIRE	M. Lassina FOFANA	Directeur général Adjoint

<b>Pays</b>	<b>Nom</b>	<b>Fonctions</b>
FRANCE	M. Vincent MAZAURIC	Directeur général Adjoint des Finances publiques
FRANCE	Mme Josiane LANTERI	Chef de la Mission de Coopération internationale
FRANCE	Mme Ghislaine BALA	Adjointe à la Chef de la Mission de Coopération internationale - Chef du Pôle Gestion publique
FRANCE	Mme Marie-Pierre CALMEL	Secrétaire générale du Conseil de Normalisation des Comptes publics
GABON	M. Sosthene OSSOUNGOU NDIBANGOYE	Directeur général
GABON	M. Aimerik LEBOUSSI ALIBALAH	Directeur de la Centralisation et de la Production comptable
GABON	M. Pierre ETOUGHE	Secrétaire permanent Conseil national de la Comptabilité
GABON	Mme Mouvangui Yangui DOUPAMBY MATOKA	Directrice des Règlements
GABON	M. Joel OBAME NANG	Chargé d'études du Directeur général
HAITI	M. Jean Donat ANDRE	Directeur général Adjoint
HAITI	M. Jean Will LAMOTHE	Coordonnateur Adjoint des Postes comptables et de la Normalisation Comptable
KUWAIT	Mr Jamal ALSAHLI	Controller Cash Management
KUWAIT	Mr Abdulrahman ALSAGHEER	Head of Revenues Division
KUWAIT	Mr Khaled ALAJMI	Financial Specialist
KUWAIT	Mr Mubarak ALMUTAIRI	Financial Specialists
MADAGASCAR	M. Orlando ROBIMANANA	Directeur général du Trésor - Président de l'AIST
MADAGASCAR	M. Tovoheri ANDRIANTSIRIHASINA	Directeur de la Brigade de Vérification et de l'Audit
MADAGASCAR	M. Tiana RAJAONARIVONY RAMANOEL	Directeur de la Comptabilité publique
MADAGASCAR	Mme Haingotiana RAJEMISA	Directeur de la Dette publique
MADAGASCAR	Mme Voninirina RANDRIATSARAFARA	Directeur des Opérations financières
MADAGASCAR	M. Joelisoa Livaniaina RAKOTONANDRASANA	Directeur des Etudes
MADAGASCAR	Mme Mbolahanta HAINGOMIARANTSOA	Agent Comptable central du Trésor et de la Dette publique
MADAGASCAR	M. Herivelo ANDRIAMANGA	Payeur général d'Antananarivo

<b>Pays</b>	<b>Nom</b>	<b>Fonctions</b>
MADAGASCAR	Mme Micheline HERY MANANTENASOA	Receveur général d'Antananarivo
MADAGASCAR	M. José RAJOELISON	Chargé de Mission de la Direction générale du Trésor
MADAGASCAR	M. Christian RAJAONA	Personne Responsable des Marchés publics du Trésor public malgache
MADAGASCAR	Mme Diavolana Rantsoa RANDRIAMORAMANANA	Agent Comptable central des Postes diplomatiques et consulaires
MADAGASCAR	M. Jean José BITY	Trésorier ministériel chargé de l'Enseignement
MADAGASCAR	M. Edmond EDWIN	Trésorier ministériel chargé de la Santé
MADAGASCAR	M. Victor JEAN NOMENY	Trésorier ministériel chargé de l'Agriculture
MADAGASCAR	Mme Juliette RASOAFARA	Trésorier municipal d'Antananarivo
MADAGASCAR	M. Mampionona Olivier NASOLONJANAHARY	Trésorier principal inter-communal de Bongatsara
MADAGASCAR	M. Jacques José RAKOTONOMENJANAHARY	Agent comptable des Fonds de Contre-Valeurs
MADAGASCAR	M. Jules TOLY NOMENJANAHARY	Trésorier général Antsirabe
MADAGASCAR	Mme Vola Tahina RANDRIAMIHARISOA	Trésorier général Miarinarivo
MADAGASCAR	M. Andry RAKOTOARIDERA	Trésorier général Tsiroanomandidy
MADAGASCAR	M. Herinantenaina RATOVONDRAHONA	Représentant du Trésorier général Toamasina
MADAGASCAR	M. Fihevera Pascal MANOELA	Trésorier général Fénérive-Est
MADAGASCAR	M. Andrianalimanana Jonhson Emile RABEARISOA	Trésorier général Ambatondrazaka
MADAGASCAR	M. Imbe DAODO	Trésorier général Antsiranana
MADAGASCAR	M. Hervé Vivien RANDRIANAMPY	Trésorier général Sambava
MADAGASCAR	M. Abel ZAFIMAHERY	Trésorier général Mahajanga
MADAGASCAR	Mme Léa KALO HARITIANA	Trésorier général Antsohihy
MADAGASCAR	M. Daniel RANDRIAMIHAJANIRINA	Trésorier général Maevatanana
MADAGASCAR	M. Njaka RATSIMBAZAFY	Trésorier général Maintirano
MADAGASCAR	Mme Harilanto Rakotobe RAKITRA	Trésorier général Fianarantsoa

<b>Pays</b>	<b>Nom</b>	<b>Fonctions</b>
MADAGASCAR	M. Jean Baptiste ANDRIANANTENAINA	Trésorier général Ambositra
MADAGASCAR	M. Jean Hyacinthe PANEVA	Trésorier général Manakara
MADAGASCAR	M. Angelin Patrick TANTELINIRINA	Trésorier général Farafangana
MADAGASCAR	M. Jean Jacques Bazin LEMAINTY	Trésorier général Ihosy
MADAGASCAR	M. Berlin Jean Ben Ybe RAHARISON	Trésorier général Toliary
MADAGASCAR	M. Feno Niaina RAZAFINOME	Trésorier général Tolagnaro
MADAGASCAR	Mme Soanandrasana Suzy RATSIMBAZAFY	Trésorier général Morondava
MADAGASCAR	M. Hiasy Judex RAZAFINANDRO	Trésorier général Ambovombe Androy
MADAGASCAR	M. Morel EXANDE	Trésorier principal Nosy Be
MADAGASCAR	Mme Léonase Edith MIZA	Trésorier principal Antalaha
MADAGASCAR	M. Ambinina Derarizo RAJOELA	Trésorier principal Mananjary
MADAGASCAR	M. Rakotobe BEZARA	Chef du Service administratif et financier
MADAGASCAR	M. Nirina Thierry RAMANDIMBIARISOA	Chef du Service de la Stratégie et du Développement
MADAGASCAR	Mme Landy ANDRIAMIALIZAFY	Chef du Service de la Communication, des Relations publiques et du Partenariat
MADAGASCAR	M. Alain Falisoa RAZAKATOANINA	Chef du Service de la Règlementation comptable et financière
MADAGASCAR	Mme Harivelo TSIMILAZA	Chef du Suivi et d'Encadrement des Postes comptables
MADAGASCAR	M. Hery Andry RAKOTOARIMANANA	Chef du Service de la Gestion et des Ressources
MADAGASCAR	M. Diadem ANDRIAMANANANDRO	Chef du Service de l'Informatique et de la Gestion de la Base de Données
MADAGASCAR	Mme Haingotiana RAHANIRAKA	Chef du Service des Aides et de la Dette extérieures
MADAGASCAR	M. Ndrianarilala Rado Haja Ezekielia RAHARIJAONA	Chef du Service de la Trésorerie et de la Dette intérieure
MADAGASCAR	Mme Misa RAKOTOMALALA	Chef du Service du Suivi des Projets
MADAGASCAR	M. Herinirina RANDRIAMANGAMALALA	Chef de l'Unité de Contrôle et de Surveillance de la Zone Nord
MADAGASCAR	Mme Maminiana Eva ANDRIANASOLO	Chef de l'Unité de Contrôle et de Surveillance de la Zone Sud

<b>Pays</b>	<b>Nom</b>	<b>Fonctions</b>
MADAGASCAR	Mme Hasina RABEMANANJARA	Chef de l'Unité de Contrôle et de Surveillance de la Zone Centre
MADAGASCAR	Mme Mio Tine CHUCK	Chef du Service du Suivi des Opérations de Change
MADAGASCAR	M. Zinaha Mampionona ANDRIATSILAVO	Chef du Service de la Participation financière de l'Etat
MADAGASCAR	Mme Liliane JOELISOA	Chef du Service du Contrôle des Assurances
MADAGASCAR	M. Francis Blaise RAJOELINA	Chef du Service de la Coordination nationale de la Finance inclusive
MADAGASCAR	Mme Odile RANDRIAMAROLAFY	Chef du Service des Statistiques et des Analyses économiques
MADAGASCAR	Mme Ioby RASAMIRAVAKA	Chef du Service des Affaires juridiques et contentieuses
MADAGASCAR	Mme Rina Zélie RAKOTONIANA	Chef du Service de la Programmation et du Suivi-Evaluation
MADAGASCAR	Mme Tolotra Nambinina Mahalefitra RAMANGALAHY	Fondée de Pouvoirs de l'Agence comptable centrale du Trésor et de la Dette publique
MADAGASCAR	M. Rabeson Rijaniaina RASOLONIRINA	Fondé de pouvoirs de l'Agence comptable centrale du Trésor et de la Dette publique
MADAGASCAR	M. Mamy Hery RASOLOFOSON	Fondé de Pouvoirs de la Paierie générale d'Antananarivo
MADAGASCAR	M. Fahatelsoniaina Solofo ANDRIANOMENJANAHARY	Fondé de Pouvoirs de la Paierie générale d'Antananarivo
MADAGASCAR	M. Hervé Patrick RADAVIDSON	Fondé de Pouvoirs de la Recette générale d'Antananarivo
MADAGASCAR	Mme Lova Faramalala RANAIVOARISOA	Fondée de Pouvoirs de la Recette générale d'Antananarivo
MADAGASCAR	Mme Marie Denise RAKOTONIRINA	Fondée de Pouvoirs de l'Agence comptable centrale des Postes diplomatiques et consulaires
MADAGASCAR	M. Terence RASOLO	Fondé de Pouvoirs de la Trésorerie ministérielle chargée de l'Enseignement
MADAGASCAR	M. Maharesy Luc KINARA	Fondé de Pouvoirs de la Trésorerie ministérielle chargée de l'Agriculture
MADAGASCAR	M. Herintsoa Holy Alisaona RAMAROSATA	Fondé de Pouvoirs de la Trésorerie municipale d'Antananarivo
MADAGASCAR	M. Andry Nirina RAJAOFETRA	Agent Comptable du FDL et de l'ARM
MADAGASCAR	Mme Manoelisoa Saholy RASOLONJATOVO	Agent Comptable du Centre Hospitalier Universitaire d'Antananarivo
MADAGASCAR	M. Mamy Tiana Richard Thierry ANDRIANANTENAINA	Agent Comptable de l'ANCOS et du FDA
MADAGASCAR	Mme Isabelle Eléonore RAVONIHARISOA	Agent Comptable de l'IMATEP et du CNAPMAD
MADAGASCAR	Mme Alinjanahary Bakoly ROBINSON	Agent Comptable de l'INFA

<b>Pays</b>	<b>Nom</b>	<b>Fonctions</b>
MADAGASCAR	M. Naivoarilanto RAMANARIVO	Percepteur principal de Manjakandriana
MADAGASCAR	M. Julien ANDRIANASOLO	Percepteur principal de Besarety
MADAGASCAR	M. Nirilanto Adamo ANDRIANARIVELO	Percepteur principal d'Arivonimamo
MADAGASCAR	M. Théogène RAZAFIJAO	Percepteur principal d'Andapa
MADAGASCAR	M. Tolojanahary RASOJAMANDIMBINIAINA	Percepteur principal d'Ifanadiana
MADAGASCAR	Mme Miora RANDRIAMORASON	Percepteur principal de Sainte-Marie
MADAGASCAR	M. Fillon RANDRIAMANDROSOARIVO	Percepteur principal de Kandreho
MADAGASCAR	M. Jean Michel RANDRIANIAINA	Percepteur principal de Vondrozo
MADAGASCAR	M. Tiana RASOAMANANA	Percepteur principal d'Ambohimanasoa
MADAGASCAR	Mme Norohanta Dorothy RAKOTOARIMINO	Percepteur principal de Manandriana
MALI	M. El Hadj Moustaphe A. DOUMBIA	Inspecteur-Auditeur
MAROC	M. Lotfi MISSOUM	Directeur chargé du Contrôle, de l'Audit et de l'Inspection
MAROC	M. Rachid BAITA	Chef de Division du Suivi de la Reddition des Comptes publics
MAROC	M. Nordine LAZRAK	Chef de service de la Coopération internationale
MAROC	M. Omar AMRAOUI	Trésorier provincial de Missouri
MAURITANIE	M. Mohamed El Mokhtar BALLATY	Payeur général du Trésor
MAURITANIE	M. Mohamed Said AHMED OULD ABDY	Conseiller technique du Directeur général
NIGER	M. Mamane BOULAMA	Conseiller du Directeur général
NIGER	M. Abdoulaye ISSAKA	Coordonnateur Cellule Formation
NIGER	M. Abdoul M'BAYE	Conseiller technique du Directeur général
SENEGAL	M. Abdoulaye DIENG	Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor
SENEGAL	M. Serigne Amadou SEYE	Directeur de la Comptabilité publique
SENEGAL	M. Amadou Birahim GUEYE	Chef de la Division de la Modernisation et de la Stratégie

<b>Pays</b>	<b>Nom</b>	<b>Fonctions</b>
ADETEF	Mme Joëlle LOYER	Directrice Unité thématique Finances publiques et Réforme de l'Etat
FMI	M. Jean Luc HELIS	Economiste principal
PÔLE PNUD	Mme Laurence JACQUET	Coordonnatrice
UNION EUROPÉENNE	Mme Agnes DUBAND	Economiste
AIST	M. Didier CORNILLET	Secrétaire général
AIST	M. Laurent ROUSSEAU	Commissaire aux Comptes
AIST	Mme Cristel VOLPI	Chargée de Mission
AIST	Mme Stéphanie PHILIPPE	Chargée de Mission
AIST	M. Thierry MOUGIN	Chargé de Mission

