



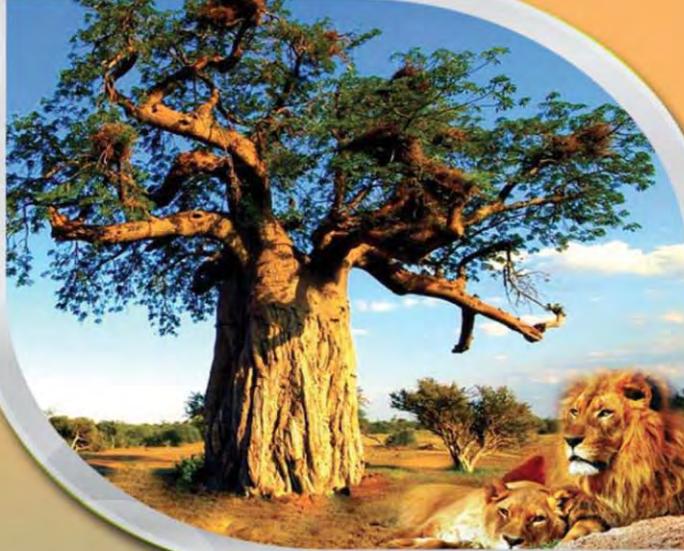
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ  
PUBLIQUE ET DU TRÉSOR



RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL  
UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI



**IX<sup>e</sup>**  
**COLLOQUE**  
**annuel**  
de  
**l'Association**  
**internationale**  
**des Services**  
**du Trésor**



***Synthèse des travaux***



**« Processus de gestion  
de la dépense publique »**

**16 - 18 NOVEMBRE 2015 KING FAHD PALACE / DAKAR**

# Table des matières

---

Cérémonie d'ouverture .....	3
Allocution de M. Daouda SEMBENE .....	3
Allocution de M. Didier CORNILLET .....	7
Allocution de M. Birima MANGARA .....	10
Table ronde 1 : Défis et enjeux de la dépense publique .....	14
Modérateur : .....	14
M. Daouda SEMBENE, Directeur général de la Comptabilité Publique et du Trésor (Sénégal) .....	14
Panélistes : .....	14
Jozsef DANCSO, Président du Trésor (Hongrie).....	14
Lotfi MISSOUM, Directeur du Contrôle, de l'Audit et de l'Inspection (Maroc).....	16
Sylvie STUREL, Cheffe de la Mission de Coopération Internationale (France).....	18
Première série de questions.....	22
Réponses .....	22
Seconde série de questions.....	25
Réponses .....	26
Table ronde 2 : Le corpus juridique de la dépense .....	29
Modérateur : .....	29
M. Adolphe BILOLO KANGODIE, Directeur de la Comptabilité Publique (République Démocratique du Congo) .....	29
Panélistes : .....	29
Mohamed El Mokhtar BALLATY, Payeur Général du Trésor (Mauritanie) .....	30
Tianamandimby RAJAONARIVONY, Directeur de la Comptabilité Publique (Madagascar) .....	33
Jean Will LAMOTHE, Coordonnateur adjoint des Postes comptables et de la Normalisation Comptable (Haïti) .....	35
Echanges avec les participants .....	37
Première série de questions.....	39
Réponses .....	40
Deuxième série de questions .....	44
Réponses .....	45
Table ronde 3 : L'efficacité du circuit de la dépense .....	49
Modérateur : .....	49
M. Bachirou MOHAMADOU, Sous-directeur du Règlement du Budget de l'État et des Comptes (Cameroun).....	49

Panélistes :.....	49
Lassina FOFANA, Directeur Général adjoint (Côte d’Ivoire).....	50
Sosthène OSSOUNGOU NDIBANGOYE, Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor (Gabon).....	51
Bruno IMBERT, Conseiller Technique (Fonds Monétaire International).....	53
Première série de questions.....	54
Réponses .....	56
Deuxième série de questions .....	62
Réponses .....	65
Table ronde 4 : les contrôles internes et externes.....	69
Modérateur : .....	69
M. Mohamed Larbi GHANEM, Directeur Général de la Comptabilité (Algérie).....	69
Panélistes :.....	69
Assoumane ADA, Inspecteur Principal du Trésor (Niger).....	69
Mamadou FAYE, Président de la Chambre des Affaires budgétaires et financières de la Cour des comptes (Sénégal) .....	71
Serge RAMANGALAHY, Conseiller auprès du pôle régional de Dakar, PNUD (Stratégies et Développement des Finances publiques).....	72
Première série de questions.....	75
Réponses .....	76
Deuxième série de questions .....	80
Réponses .....	82
Cérémonie de clôture.....	89
Allocution de M. Didier CORNILLET .....	89
Allocution de M. Daouda SEMBENE .....	91
Allocution de M. Cheikh Tidiane DIOP.....	93
Les participants.....	95

# Cérémonie d'ouverture

---

## Allocution de M. Daouda SEMBENE

Président de l'AIST et Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor (Sénégal)



**Monsieur le ministre chargé du Budget,**

**Monsieur le Secrétaire Général du Ministère de l'Économie des Finances et du Plan,**

**Monsieur le Secrétaire Général de l'Association Internationale des Services du Trésor,**

**Messieurs les Directeurs Généraux des services du Trésor des pays membres de l'AIST,**

**Messieurs les chefs de délégation,**

**Monsieur le Coordonnateur de l'Inspection générale des Finances,**

**Mesdames, Messieurs les conseillers techniques du ministre de l'Économie des Finances et du Plan,**

**Excellences Mesdames, Messieurs les Ambassadeurs,**

**Distingués Invités, Mesdames, Messieurs en vos titres et qualité,**

**Monsieur le Ministre du Budget, chers Collègues,**

*C'est avec un immense plaisir que le Trésor public du Sénégal accueille toutes les administrations sœurs, dans le cadre de la IX<sup>ème</sup> édition du colloque annuel de l'Association Internationale des Services du Trésor, autour du thème : « Les processus de gestion de la dépense publique ».*

*En ma qualité de Président en exercice de l'association, je vous exprime toute ma gratitude d'avoir bien voulu répondre massivement à l'invitation du Sénégal. La tenue de ce IX<sup>ème</sup> colloque m'offre l'insigne privilège de vous souhaiter une fraternelle bienvenue et un agréable séjour en terre sénégalaise.*

*Au nom de son excellence, Monsieur Macky SALL, Président de la République, ainsi que de l'ensemble du gouvernement, et au nom de Monsieur le Ministre de l'Économie des Finances et du Plan, au nom de l'ensemble des agents de la DGCPT, entendez la Direction générale de la Comptabilité Publique et du Trésor du Sénégal, je tiens à vous remercier pour la confiance placée au Trésor public du Sénégal ; et par-delà notre institution, à toute l'administration financière sénégalaise, dirigée avec bonheur par Monsieur Amadou BA, ministre de l'Économie des Finances et du Plan, ci-représenté par Monsieur le Ministre du Budget.*

*Notre pays a été honoré d'avoir présidé aux destinées de l'association pendant une année. D'abord, à travers la personne de Monsieur Abdoulaye DIENG, précédent Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor, dont je devrais saluer la présence parmi nous ici, mais Monsieur DIENG est retenu en dehors du Sénégal, qu'il soit remercié de l'heureuse initiative qu'il a eue d'avoir proposé la candidature du Sénégal à Madagascar, pour l'organisation de ce colloque et pour les louables efforts qu'il a menés en amont et dans le cadre des travaux préparatoires pour la réussite.*

**Mesdames et Messieurs,**

**Distingués Invités,**

*Qu'il me soit permis d'exprimer ma profonde et vive gratitude, ainsi que mes sentiments de très franche satisfaction à l'ensemble des membres du Comité d'organisation de ce colloque. Avec à sa tête un cadre engagé, infatigable et très efficace, je veux nommer Monsieur Serigne Amadou SEYE, actuel Directeur du Contrôle interne à la DGCPT et l'ensemble des membres pour leur sens du devoir et l'abnégation dont ils ont su faire montre tout au long des travaux préparatoires de ce rendez-vous depuis bientôt plus de sept mois.*

*Puissiez-vous trouver à travers ces quelques mots, Mesdames, Messieurs les membres du comité, l'expression de notre profonde reconnaissance.*

*Je confonds également dans cet hommage mes illustres prédécesseurs ici présents : les ministres Aïssatou NIANG NDIAYE, Mamadou Abdoulaye SOW et Monsieur le Directeur de Cabinet du ministre chargé du Budget, Mamadou SARR. Les nombreux sillons qu'ils ont creusés et approfondis ont véritablement défriché le terrain et balisé un chemin qui nous a menés ce jour à cet important rendez-vous en terre de la Téranga.*

*Recevez, Madame, Messieurs, mes sentiments de respect déférents.*

*Dans ce concert d'hommages, je ne saurais oublier M. Didier CORNILLET, le Secrétaire Général de l'AIST, ainsi que l'ensemble des membres du Secrétariat général à Paris, dont le dévouement n'a jamais été pris à défaut dans la préparation de cette rencontre. Monsieur le Secrétaire Général, je crois que c'est le troisième voyage à Dakar dans le cadre de la préparation de ce colloque, soyez-en remercié.*

**Monsieur le Ministre,**

**Mesdames, Messieurs,**

**Distingués invités,**

*Échanger sur le processus de gestion de la dépense publique, en lieu et place d'un débat sur la procédure de gestion de la dépense publique, revient à viser, dans une approche systémique par-delà les simples questions de réglementation, la pluralité des acteurs intervenant dans l'exécution de la dépense publique, qu'ils soient gestionnaires, ordonnateurs, comptables publics, contrôleurs, auditeurs, parlementaires, opérateurs économiques ou citoyens.*

*C'est dire que le thème qui nous réunit ce matin dépasse le simple cadre des procédures administratives d'exécution de la dépense publique que nous connaissons, pour englober celui, plus général, de la phase post-exécution de la dépense, c'est-à-dire ses incidences économiques ainsi que les contrôles (parlementaires, juridictionnels et citoyens) qui s'exercent sur celle-ci.*

**Mesdames et Messieurs,**

*Dans un monde qui a fini par perdre ses repères, où les certitudes sont vacillantes, une réflexion minutieuse s'impose à nous au regard de la globalité et de la complexité du thème retenu : une réflexion orientée, d'une part, sur les enjeux conjoncturels et structurels du processus de gestion de la dépense publique ainsi que sur ses implications socio-économiques, une réflexion axée, d'autre part, sur les Trésors nationaux, les Trésors publics, qui là sont interpellés en tant qu'institutions, notamment sur le mode de gestion de la dépense face aux attentes exacerbées des citoyens, en termes d'efficacité des politiques publiques et de reddition des comptes, sur les contraintes des décideurs politiques en termes d'efficience de la dépense confrontés qu'ils sont à la raréfaction des ressources budgétaires et, enfin, sur les attentes légitimes des opérateurs économiques face à la commande publique, autant de sources d'opportunité d'affaires.*

*Ces problématiques sont, à mon sens, autant de défis à relever par nos structures respectives.*

*La diversité et la qualité des intervenants n'offrent point de prise au doute quant à la richesse des débats que nous attendons autour de ces thématiques. Les tables rondes qui vont suivre attesteront à suffisance de l'extrême fécondité du thème choisi pour servir de cadre à notre colloque.*

**Monsieur le Ministre,**

**Mesdames et messieurs,**

**Chers collègues,**

*Face à ces défis, la DGCPPT du Sénégal s'est engagée dans une profonde mutation, aussi bien au plan fonctionnel qu'organisationnel. Une mutation dictée aussi par la nécessité de faire face, à l'heure de transformations structurelles de l'économie sénégalaise engagées par la plus haute autorité de l'État du Sénégal, j'ai nommé son Excellence le Président de la République Monsieur Macky SALL, qui s'est donné pour ambition à travers le Plan Sénégal Émergent (PSE) de mettre en place un Sénégal émergent en 2035, avec une société solidaire dans un État de droit. C'est dans cette optique que, sous la direction du ministre de l'Économie des Finances et du Plan, Monsieur Amadou BA, un certain nombre d'objectifs ont été déclinés par le biais du Plan de Développement stratégique de l'Administration du Trésor (horizon 2016-2018, PDSA 2016-2018) qui vient d'être validé. Il s'agit dans ce cadre et entre autres de :*

- l'amélioration de la qualité comptable,*
- l'amélioration de la qualité des prestations de service public,*
- la promotion des nouveaux métiers du Trésor et des instruments de collecte de l'épargne,*
- l'amélioration de la gestion des ressources humaines.*

*Il ne vous aura pas échappé, Mesdames et Messieurs, que le 2<sup>ème</sup> point évoqué, à savoir l'amélioration de la qualité des prestations de service public, est structuré pour l'essentiel autour de l'objectif fondamental de l'amélioration du processus de gestion de la dépense publique. Il se décline autant en termes de droits pour l'utilisateur que d'impératifs pour le Trésor public.*

*L'objectif d'amélioration de la qualité de la prestation de service public en matière de dépense est axé notamment sur :*

- la transparence dans les procédures,*
- le traitement diligent des dossiers de dépense,*
- la maîtrise de l'encours des instances de paiement,*
- le développement de la fonction accueil-information-orientation.*

*À cet effet, le Trésor sénégalais s'est engagé à respecter des délais de contrôle, de visa des dossiers de dépense, à la réduction des délais de règlement des dépenses de l'État et à l'amélioration du dispositif de suivi informatisé des instances de paiement, ainsi qu'à la mise à disposition d'une information financière exhaustive et de qualité, tant pour les créanciers de la commande publique que pour les décideurs et autres partenaires techniques et financiers de l'État. Par la mise en cohérence de l'acte de comptabilisation avec le fait générateur de la naissance des droits des créanciers de l'État, la tenue d'une comptabilité patrimoniale constitue également une garantie supplémentaire offerte dans le processus de gestion de la dépense publique. Le Trésor public sénégalais s'est aussi résolument engagé dans ce chemin de la comptabilité patrimoniale qui connaît présentement un excellent début de mise en œuvre au sein de nos services.*

**Mesdames, Messieurs,**

**Distingués invités,**

*Au plan institutionnel, l'urgence et la nécessité de réformer le processus de gestion des finances publiques ont été comprises par la Direction générale de la Comptabilité publique, qui a déjà entamé sa mue par l'érection de la Direction du Secteur public local, la création d'une Direction de l'Informatique et de l'Agence comptable des Grands Projets.*

*La création d'une Direction de l'Informatique se justifie globalement par la nécessité de donner à la fonction informatique toute la place qui lui revient, principalement dans le cadre de l'amélioration des moyens et modalités de gestion de la trésorerie, avec la mise en place de plateformes, notamment la plateforme relative aux nouveaux systèmes de paiement de notre Union Économique et Monétaire (SICA et STAR).*

*Avec la Direction du Secteur public local, le Trésor sénégalais poursuit la recherche d'efficacité et de performance de la dépense publique, dans l'accompagnement et le suivi financier des collectivités territoriales.*

*La création de l'Agence comptable des grands projets au sein de la DGCPT constitue enfin une innovation majeure dans la prise en charge de certains programmes d'investissement financés sur ressources internes ainsi que des projets et programmes d'investissement financés sur ressources externes.*

*À ces initiatives s'ajoute une prise en charge plus efficace des fonctions bancaires du Trésor avec la modernisation en cours de la gestion des comptes de dépôt et des opérations de trésorerie.*

**Mesdames, Messieurs,**

*Dans un monde où la transparence est érigée en dogme, avec la reddition dans les délais des états financiers de synthèse des comptables publics, du Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF), des lois de règlement et l'effectivité de la déclaration de patrimoine de nos comptables, le Trésor public sénégalais a su apporter sa pierre à cette importante entreprise de transparence.*

**Mesdames, Messieurs,**

**Distingués invités,**

*Je voudrais, en ma qualité de Président de l'AIST, clore mon propos en réaffirmant ma gratitude à l'ensemble des délégations pour avoir accepté de participer activement à ce IX<sup>ème</sup> colloque de l'AIST.*

*Puisse ce colloque, Trésor Sénégal 2015, voir se concrétiser les attentes et les espérances à la base de son organisation.*

*Je vous remercie de votre très aimable attention.*

## Allocution de M. Didier CORNILLET

Secrétaire général de l'AIST



**Monsieur le ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et du Plan chargé du Budget,**

**Madame et Messieurs les ministres,**

**Monsieur le Secrétaire Général du Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan,**

**Excellences Messieurs les Ambassadeurs,**

**Monsieur le Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor, Président de l'AIST,**

**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 et institutions,**

**Distingués invités,**

**Mesdames et Messieurs en vos titres et qualité,**

*Permettez-moi tout d'abord de vous exprimer toute mon émotion après les événements tragiques qui ont frappé l'un de nos pays membres, la France, en plein cœur de la capitale. Je voulais vous dire combien la délégation française et moi-même sommes très touchés au plus profond de notre cœur par les nombreuses marques d'affection et les témoignages fraternels de sympathie et de solidarité, d'une grande chaleur humaine, que vous avez manifestés, en particulier les autorités de notre pays hôte, le Sénégal, à l'égard des victimes de la barbarie qui a durement touché ce pays.*

*Il n'est pas de transition facile après cela, mais la vie continue, aussi permettez-moi de partager avec vous le très grand plaisir pour moi de me trouver devant vous aujourd'hui à Dakar pour le IX<sup>ème</sup> colloque de l'Association Internationale des Services du Trésor.*

*Je suis certain que les débats, le partage et la confrontation d'idées qui se dérouleront aujourd'hui et demain seront fructueux et pourront enrichir nos expériences respectives. Depuis 2006, le Sénégal n'a cessé d'être un membre des plus actifs et un soutien sans faille de notre association, pour contribuer à la faire vivre afin qu'elle réponde aux attentes de ses membres.*

*Monsieur le Ministre, 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 notre association par votre présence à cette cérémonie d'ouverture.*

*Elle constitue, à n'en point douter, la preuve de l'attachement tout particulier que vous-même et, à travers vous, votre pays, manifestez à notre association et elle témoigne tout l'intérêt que le Sénégal porte aux questions que nous allons aborder.*

*La vocation de l'AIST est d'être un espace international d'échange pour les dirigeants des services du Trésor, qui permet de mettre en commun les bonnes pratiques de nos pays.*

*Nous sommes réunis aujourd'hui pour débattre sur un sujet ambitieux : les processus de gestion de la dépense publique. Il est communément entendu que la dépense publique recouvre l'ensemble des dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention de l'État, des collectivités locales et des établissements publics nationaux et locaux, même si ce périmètre peut varier selon les pays. L'objet de ce colloque est d'approfondir la réflexion, les débats et les échanges d'expériences sur les défis et les enjeux des réformes initiées ou à venir, et sur les choix opérés en termes de gouvernance des finances publiques par les États, en vue de rechercher les mécanismes qui permettent d'optimiser l'efficacité et la fiabilité de la gestion des dépenses publiques. Celle-ci constitue un enjeu important pour l'avenir de nos pays, qui sont confrontés pour la plupart à leur accroissement, notamment en termes d'efficacité de l'action publique. Certaines faiblesses qui ont pu être identifiées comme celles du cadre juridique et réglementaire, de l'organisation ou des procédures relatives à la gestion de la dépense, ont permis de mettre en évidence la nécessité de moderniser les systèmes de gestion de la dépense publique.*

*En effet, les méthodes et principes qui régissent les processus de gestion de la dépense publique, impactent directement son efficacité et son efficience. Il faut donc un cadre juridique et réglementaire stable, une organisation adaptée et des fonctionnaires bien formés.*

*En outre, dépenser mieux suppose de mettre en place des procédures de contrôle, tant internes qu'externes, pour s'assurer que les deniers publics sont utilisés conformément à leur objet et aux règles en vigueur. C'est une réflexion importante sur nos administrations et nos métiers, qui nécessite d'impliquer l'ensemble des acteurs qui interviennent dans ce domaine.*

*Par ailleurs, le contexte international et le besoin de crédibilité financière des États à l'égard du monde économique et financier, impliquent une réflexion profonde pour moderniser et redéfinir le cadre de la gestion des finances publiques.*

*Je souhaite que les travaux que nous allons mener ensemble sur ces sujets nous permettent 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.*

*Pour favoriser la réflexion et les échanges sur ces problématiques, nous avons organisé ce colloque en deux journées qui s'articulent en quatre tables rondes, au cours desquelles plusieurs pays membres de l'AIST et représentants d'organisations internationales exposeront leur expérience concrète. Je voudrais à cet égard remercier les 16 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 les représentants de 24 pays et de 3 organisations internationales et institutions confirme l'importance que revêt ce sujet pour nos membres, même si beaucoup n'ont pu nous rejoindre en raison de l'actualité budgétaire particulièrement chargée en cette fin d'année dans de nombreux pays ou d'une situation politique difficile.*

*Le choix de ce sujet traduit la volonté des membres de faire progresser le cadre des finances publiques, 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 ces politiques publiques.*

*En cela, ce colloque fait écho à celui de l'an dernier qui s'est déroulé à Madagascar sur le thème du rôle des services du Trésor pour une meilleure gouvernance et au cours duquel les sujets de bonne gouvernance, de transparence, d'optimisation du rôle de nos services ont été abordés pour imaginer de nouvelles approches afin de rendre compte fidèlement de l'action publique.*

*Permettez-moi, Monsieur le Ministre, Monsieur le Directeur Général, de vous renouveler mes remerciements les plus chaleureux, au nom de tous les participants, d'avoir bien voulu accueillir notre colloque international en terre sénégalaise, terre de la Téranga, et de contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de l'AIST.*

*Nous savons tous le travail que représente la préparation d'un tel évènement. Aussi, je remercie très sincèrement tous ceux qui se sont investis fortement pour que ce colloque soit une réussite. Celui qui nous réunit est en effet la conclusion d'un long travail, mené depuis près d'un an, avec le soutien indéfectible de Monsieur le Directeur Général, Monsieur Daouda SEMBENE, auquel je voudrais associer Monsieur Abdoulaye DIENG, son prédécesseur. Qu'ils soient très chaleureusement remerciés pour n'avoir jamais ménagé leur peine pour soutenir notre association tout au long de la préparation.*

*Je n'oublie pas tous les membres du comité d'organisation, dont je souhaite souligner la qualité de l'accueil qui a été réservé aux délégués et à l'équipe de l'AIST, ainsi que leur professionnalisme de haut-niveau. Leur action a été remarquable en tous points et je puis témoigner que tout a été mis en œuvre par le Sénégal pour contribuer à la réussite de ce IX<sup>ème</sup> colloque international. Je sais que notre pays hôte ne ménagera aucun effort au service des délégués pour leur faire découvrir, au cours de ce colloque, les richesses culturelles et humaines du Sénégal.*

*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. C'est par la coopération et par le mode original de l'AIST que nous pourrions favoriser cet échange de bonnes pratiques dans la matière qui est la nôtre : la gestion des finances publiques.*

*Je souhaite à tous les participants un excellent colloque, que votre séjour à Dakar soit aussi agréable que studieux. Je suis certain que les débats, le partage et la confrontation d'idées qui se dérouleront aujourd'hui et demain seront fructueux et pourront enrichir nos expériences respectives.*

*Je vous remercie de votre aimable attention.*



## Allocution de M. Birima MANGARA

Ministre délégué auprès du ministre de l'Économie et des Finances et du Plan chargé du Budget



**Excellence Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs,**

**Monsieur le Secrétaire Général du Ministère de l'Économie des Finances et du Plan,**

**Monsieur le Secrétaire Général et les membres du bureau de l'Association Internationale des Services du Trésor,**

**Messieurs les représentants de la Présidente du Conseil Économique Social et Environnemental, du premier Président de la Cour des Comptes, et du Vérificateur Général du Sénégal,**

**Monsieur le Coordonnateur de l'Inspection générale des Finances,**

**Monsieur le Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor du Sénégal,**

**Mesdames et Messieurs les Conseillers Techniques du Ministère de l'Économie des Finances et du Plan,**

**Messieurs les Directeurs Généraux,**

**Madame et Messieurs les Conseillers Techniques du Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor,**

**Honorables invités, parmi lesquels, permettez-moi de distinguer Madame Aïssatou NIANG NDIAYE, Messieurs Mamadou Abdoulaye SOW et Abdou Bam GUEYE pour ce qu'ils représentent dans ce pays et pour tout ce qu'ils ont fait et continuent de faire pour notre nation.**

**Mesdames et Messieurs en vos titres et qualités,**

*Je suis heureux de présider la cérémonie d'ouverture du IX<sup>ème</sup> colloque annuel de l'Association Internationale des Services du Trésor.*

*Au nom de Monsieur le Ministre de l'Économie des Finances et du Plan, je souhaite la bienvenue à nos illustres hôtes en terre africaine du Sénégal, pays de la Téranga.*

*Permettez-moi, tout d'abord, de transmettre les remerciements du Président de la République, son excellence Monsieur Macky SALL, et de l'ensemble du Gouvernement à l'Association Internationale du Trésor, pour le choix porté sur le Sénégal d'abriter ce colloque sur le processus de gestion de la dépense publique.*

*Dans un contexte où l'orientation de nos politiques publiques est tournée vers la quête de l'émergence avec, en lame de fond, une forte exigence citoyenne pour un service public, notamment financier, de qualité, la réforme de la gestion publique s'impose à nous comme une nécessité.*

*Ainsi, le nouveau crédo de management public est d'insuffler une efficacité accrue à l'action administrative, en vue de satisfaire les attentes légitimes de nos citoyens devenus mieux informés et donc plus exigeants.*

*C'est dire, pour emprunter la formule de Michel CROZIET, je cite : « Seul un État modeste peut vraiment se révéler actif, car il est seul en mesure d'écouter la société, de comprendre les citoyens et donc de les servir en les aidant à réaliser eux-mêmes leurs objectifs ».*

## **Mesdames et Messieurs,**

*Le Sénégal, à l'instar des autres pays de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine, s'est engagé dans un processus de réforme en profondeur de ses finances publiques. Une dynamique de réforme qui se donne pour ambition de réaliser, à moyen terme, la mise en cohérence de la programmation budgétaire et les orientations des politiques publiques. Il s'agit, en l'occurrence, de promouvoir une programmation budgétaire qui reflète à suffisance les grands choix et orientations des politiques publiques. Pour ce faire, il convient de sortir de la dictature de l'annualité pour épouser le paradigme de la pluri-annualité. Il s'agira donc, dans cette perspective, d'articuler la stratégie sénégalaise de développement économique et social, le plan Sénégal émergent, avec le budget.*

*C'est dans cet ordre d'idée que s'inscrit l'élaboration du document de programmation budgétaire et économique pluriannuel, ainsi que des documents de programmation pluriannuels des dépenses. La production de ces documents annexés au projet de loi des finances de l'année est effective depuis deux ans. Ces outils permettent de mieux cerner les orientations socio-économiques de notre pays.*

*Dans l'enjeu global que constitue la réforme de nos finances publiques, la nécessaire modernisation des processus de gestion des dépenses publiques, thème qui nous réunit aujourd'hui, occupe une place importante.*

*Pour les pays visant un meilleur devenir économique et social comme le nôtre, insuffler plus d'efficacité et d'efficience dans le processus de gestion de la dépense publique constitue un passage obligé. La performance dans ce domaine postule la mise en place d'un cadre d'évaluation des politiques publiques, de mécanisme de ciblage des groupes vulnérables dans l'allocation des ressources publiques, mais aussi une plus grande responsabilisation de l'ensemble de la chaîne d'exécution de la dépense.*

*La transparence budgétaire constitue également un axe majeur de ces réformes des finances publiques. Au nom de ce principe de transparence, les pouvoirs du Parlement ont été renforcés aussi bien dans les phases de préparation, d'adoption et de contrôle de l'exécution de la Loi de finances.*

*Les prérogatives de notre juge des comptes publics, j'ai nommé la Cour des comptes, dont je salue les représentants ici, ont été à la lumière de la réforme récente des textes encadrant son action, confortés tant en ce qui concerne le statut d'indépendance des magistrats qui le composent, qu'en ce qui touche les modalités et moyens d'intervention. Puisse cette œuvre formatrice se parachever dans l'esprit de collaboration mutuelle qui a toujours caractérisé nos relations avec la vigie de nos finances publiques que constitue la Cour des comptes.*

## **Mesdames et Messieurs,**

*La dynamique historique est aux grands ensembles. L'organisation de nos finances publiques n'échappe pas à ce mouvement mondial. Les réformes qui encadrent nos finances publiques sont de plus en plus d'extraction communautaire. La mise en cohérence de ce corpus communautaire avec notre droit financier national constitue un défi qui interpelle nos États engagés dans ces grands ensembles et plus particulièrement les administrations du Trésor.*

*Au Sénégal, après avoir réussi la transposition de l'ensemble des directives du cadre harmonisé de gestion des finances publiques, nos services doivent se tourner vers la mise en œuvre de cette réforme. Dans cette perspective, un certain nombre de mesures ont été mises en œuvre :*

- la réforme des processus d'ordonnancement va être déconcentrée au profit des Ministères dépensiers et des grandes institutions républicaines,*
- le contrôle a posteriori de la dépense publique qui est appelé à être renforcé,*
- les gestionnaires publics qui disposent de plus de marges de manœuvre,*
- la présentation, dans un proche avenir, des dotations budgétaires sous forme de programme.*

*Au plan organisationnel, le Sénégal a entrepris la réforme des structures qui interviennent dans la gestion des finances publiques. La dernière réforme institutionnelle du Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan procède de cette volonté. Elle a donné une plus grande assise aux services chargés de la programmation budgétaire, de l'exécution et du contrôle de la dépense publique.*

*Au plan technique, l'informatisation des procédures d'exécution budgétaire, avec un dispositif de gestion intégrée de la dépense publique, constitue un préalable à la réussite des réformes des finances publiques. C'est dans ce cadre qu'un nouvel outil de gestion intégré est en train d'être mis en place, je veux nommer le CIGIF.*

*La performance des processus de gestion de la dépense publique s'apprécie aussi actuellement à l'aune de leur impact sur la croissance économique, d'où l'exigence de célérité dans l'exécution de la commande publique et la nécessité d'une sécurisation accrue des investissements ainsi que d'une évaluation rigoureuse ex ante et ex post de leur impact.*

*Ces orientations stratégiques ne peuvent se matérialiser qu'à travers une rationalisation des dépenses dont la valeur ajoutée sur la croissance et le bien-être des populations-cibles n'est pas évidente.*

*Le processus de reprofilage du budget d'investissement et la rationalisation des dépenses de fonctionnement que le Ministère des Finances a entrepris au cours de ces deux dernières gestions, en conformité avec les orientations de son excellence Monsieur le Président de la République, s'inscrit également dans cet ordre d'idées.*

**Mesdames et Messieurs,**

*À l'aune des enjeux ainsi déclinés, la réflexion sur le processus de gestion de la dépense publique constitue un cadre propice à la détermination du rôle des services du Trésor en tant qu'agent économique. L'exécution de la dépense publique, par le transfert d'importantes ressources au profit des ménages et des entreprises qu'elle implique, constitue un levier important de la politique économique.*

*Je me réjouis en conséquence de l'actualité du thème retenu, qui fait écho à certaines préoccupations, déclinées par le gouvernement dans le cadre de l'exécution du plan Sénégal émergent, à savoir l'instauration d'un Sénégal émergent, en 2035, avec une société solidaire dans un État de droit. Une vision qui met l'accent sur la qualité de la dépense publique, laquelle représente une part importante du Produit Intérieur Brut (en moyenne 27 % entre 2005 et 2012 et avec une progression de 10 % en moyenne sur la période). La diversité des expériences, reflet des différentes nationalités ici représentées, m'amène à penser que les différentes tables-rondes qui s'intéresseront aux défis et enjeux de la dépense publique, au corpus juridique de la dépense, à l'efficacité du circuit de la dépense, ainsi qu'aux contrôles internes et externes, apporteront des contributions significatives à ces préoccupations.*

*Je ne doute point que les conclusions de vos débats baliseront notre réflexion dans des domaines comme :*

- l'organisation des services du Trésor, à la lumière de la réforme des finances publiques orientée vers une gestion axée sur les résultats,*
- les relations fonctionnelles avec les services ordonnateurs,*
- l'efficacité et l'efficience de la commande publique,*
- la modernisation des moyens de paiement afin de simplifier les procédures,*
- la facilitation de l'accès des usagers clients aux services fournis par le Trésor public,*
- la maîtrise des délais de décaissement,*
- la gestion efficace et proactive de la trésorerie,*
- la réalisation des contrôles et, enfin,*
- l'obligation de reddition des comptes y afférente.*

*Autant de préoccupations qui constituent des enjeux essentiels pour la modernisation d'une administration comme celle du Trésor public. C'est tout le sens du plan de développement stratégique de l'administration du Trésor, porté sur la période de 2016-2018 et que le Ministère vient d'approuver.*

*Les perspectives déclinées dans son propos, par Monsieur le Directeur général de la Comptabilité Publique et du Trésor, me confortent dans cette ambition. Soyez assurés de notre soutien et de notre disponibilité à vous accompagner sur la voie de la réforme Monsieur le Directeur Général.*

*C'est donc avec plaisir que je vous souhaite un bon séjour au Sénégal et plein succès à vos travaux.*

*Je ne doute point de la qualité et de la pertinence des recommandations qui en sortiront pour une meilleure approche de nos processus de dépense publique.*

*Au nom de son excellence, Monsieur le Président de la République, de Monsieur le Premier Ministre et de l'ensemble du Gouvernement, je déclare ouvert le IX<sup>ème</sup> colloque annuel de l'Association Internationale des Services du Trésor.*

*Je vous remercie de votre aimable attention ».*



# Table ronde 1 : Défis et enjeux de la dépense publique

## Modérateur :

M. Daouda SEMBENE, Directeur général de la Comptabilité Publique et du Trésor (Sénégal)

## Panélistes :

- 1.- **Dr. Jozsef DANCZO**, Président du Trésor (Hongrie)
- 2.- **M. Lotfi MISSOUM**, Directeur du Contrôle, de l'Audit et de l'Inspection (Maroc)
- 3.- **Mme Sylvie STUREL**, Cheffe de la Mission de Coopération Internationale (France)



**Jozsef DANCZO**, Président du Trésor (Hongrie), se propose d'exposer la façon dont sont utilisés les deniers



publics en Hongrie. La Hongrie a connu de très importantes transformations au cours des dernières années et est confrontée au déficit public, à l'inflation et au chômage. Avec la crise mondiale intervenue en 2008, la Hongrie a aussi été confrontée à une très forte crise budgétaire. Cela se traduit notamment par le fait que les recettes fiscales sont allées en diminuant et qu'il en a été de même également pour les dépenses d'investissement. Par conséquent, la Hongrie a dû procéder à de très importantes réformes budgétaires et de très importantes réformes devaient se faire également dans l'exécution du budget.

En 2012, une nouvelle constitution a été promulguée en Hongrie. Elle comprend notamment des dispositions concernant l'utilisation des deniers publics. Il y est prévu une disposition qui interdit que la dette budgétaire aille au-delà de 50 % du PIB et le déficit budgétaire au-delà de 3 %. Il s'agit d'un objectif pour que, d'année en année, la dette de l'État aille en diminuant.

D'un point de vue méthodologique, tout cela s'inscrit dans une structure de planification de trois ans incluant le budget annuel. M. CORNILLET nous a parlé de la période difficile que nous traversons en ce moment, à la fin de l'année, pour voter les budgets de l'année prochaine. Or, la Hongrie a déjà voté son budget pour 2016 au printemps dernier. C'est cela qui permet aux opérateurs, tout comme à l'ensemble des investisseurs, de voir en perspective l'évolution de l'économie hongroise.

Depuis 2010, la dette publique est allée en diminuant, d'environ 10 % par rapport au PIB (nous sommes passés d'un taux d'endettement de 85 % à 70 %). La Hongrie a également transformé l'ensemble des prélèvements obligatoires et l'ensemble des charges qui pèsent sur les opérateurs économiques.

Les entreprises et les sociétés qui avaient moins participé à l'effort national doivent dorénavant y contribuer nettement plus. Très concrètement, des impôts spécifiques ont été mis en place, concernant notamment les multinationales (banques, entreprises commerciales, sociétés de distribution, entreprises énergétiques et le secteur financier). Ces dispositions iront en diminuant et seront supprimées progressivement, pour passer à un financement de la dette publique de plus en plus important par la population hongroise.

Dans ce contexte, le Trésor public hongrois est l'un des protagonistes principaux pour contribuer au financement de l'État. La Hongrie aboutit ainsi à une situation dans laquelle le déficit du budget se retrouve dans des cadres maîtrisables et il semblerait qu'en 2015 il soit possible d'atteindre un objectif de 2 % de déficit budgétaire. Ajoutez à cela environ 3 % de croissance économique, 0 % d'inflation et un chômage en diminution.

**Jozsef DANCZO** indique ensuite qu'il a été très important d'introduire un système de facturation électronique dans les commerces et entreprises, même au niveau des petits commerces. Ces caisses électroniques sont directement reliées aux services fiscaux, ce qui permet de faire reculer de façon considérable le marché noir.

Le Trésor public a donc dû se conformer au contexte de l'économie hongroise. Il sera désormais responsable de la liquidation de la paye de l'ensemble des fonctionnaires du pays. La Hongrie compte 10 millions d'habitants, dont environ 900 000 fonctionnaires. Le Trésor public va mettre en place un système pour gérer leur rémunération grâce à un seul outil informatique. Cela nécessite, en back-office, une base de données avec une performance informatique tout à fait majeure et cette application a été développée par le Trésor public lui-même. Cet outil est important car environ 60 % des dépenses auxquelles procèdent les établissements des divers opérateurs publics concernant la paie.

Un système de gestion des comptes a aussi été mis en place par le Trésor depuis un certain temps, ceci pour gérer les comptes d'à peu près 12 000 opérateurs ou établissements.

En Hongrie, les collectivités locales ne sont pas tenues d'avoir leur compte au Trésor public. Mais elles sont incitées de plus en plus à le faire. Pour y parvenir, le Trésor utilise, au niveau national, l'application SAP, un outil précieux pour les collectivités locales lorsqu'elles établissent leurs rapports, bilans et comptes rendus. Sur le plan de la fiscalité locale, cette application permet une tenue des comptes harmonisée et uniforme au plan national. Cela est particulièrement important parce que tous les citoyens sont en contact direct avec les collectivités locales, que ce soit sous forme de fiscalité ou de gestion du patrimoine des collectivités.

**Jozsef DANCZO** souligne qu'au cours des cinq dernières années, de très importantes réformes dans les dépenses publiques ont été mises en place en Hongrie. Le rôle de l'État a été confirmé et même renforcé. La Hongrie est convaincue du besoin d'un État centralisant les activités économiques en matière de dépense publique. Cela permet d'avoir une efficacité, une efficacité et une transparence telles que voulues pour la gestion des dépenses publiques.

Il précise que la constitution hongroise contient une disposition sur l'importance de la transparence dans le domaine des deniers publics et que, par ailleurs, en matière de centralisation des données, le Trésor public joue un rôle tellement important que c'est son site qui permet aux instances internationales de s'alimenter en données économiques.



Lotfi MISSOUM, Directeur du Contrôle, de l'Audit et de l'Inspection (Maroc), se propose de présenter l'expérience du projet de réforme en cours au Maroc au sujet de la réduction des délais de paiement des marchés de l'État et, plus généralement, de la commande publique.

Il rappelle, pour commencer, que les marchés publics constituent un enjeu économique et financier de première importance pour le secteur privé et l'économie nationale (représentant 17 % du PIB marocain).

Il indique que le projet de loi de finances pour l'année 2016 affecte un montant de 189 milliards de dirhams aux investissements publics (ce qui correspond à peu près à 18 milliards d'euros), 61 milliards de dirhams pour le budget général de l'État, 108 milliards de dirhams pour les investissements publics et 20 milliards de dirhams pour les régions.

Il rappelle que les retards de paiement des marchés publics impactent l'entreprise victime du défaut de paiement et entraîne également des réactions en cascade chez l'ensemble des fournisseurs. Ces retards de paiement impactent directement et substantiellement la trésorerie des entreprises, occasionnent des coûts de financement additionnels et compromettent leurs capacités à investir et à embaucher.

Du côté de l'État et de ses administrations, les conséquences sont encore plus néfastes : une grave détérioration de l'image de marque de l'administration et une perte de sa crédibilité ; un allongement des délais de réalisation des projets entraînant des coûts supplémentaires et des intérêts moratoires qui sont supportés par le budget de l'État.

Consciente du préjudice subi par l'économie marocaine dans son ensemble, l'administration marocaine – et particulièrement la trésorerie générale du royaume qui a été le fer de lance dans ce projet de modernisation – a engagé tout récemment une démarche globale et volontariste qui vise la réduction drastique des délais de paiement à partir de janvier 2016. Cette démarche n'a pas été unilatérale mais s'est fondée sur le dialogue, la concertation et la participation de la Confédération générale des Entreprises du Maroc (CGEM), les fédérations des travaux publics et les ordonnateurs et sous-ordonnateurs.

Il précise qu'au Maroc, le délai de paiement des marchés de l'État est le délai encouru entre la date de certification du service fait par l'ordonnateur et la date de paiement de la dépense par le comptable public ; sachant que le Maroc dispose d'un système de séparation entre les ordonnateurs et les comptables publics : les ordonnateurs engagent, liquident et ordonnent la dépense publique, le comptable vise et règle la dépense publique. Le délai réglementaire fixé par la réglementation en vigueur est de 75 jours, dont 60 jours sont impartis à l'ordonnateur (à compter de la date de certification du service fait) et 15 jours dévolus au comptable public.

La réglementation relative aux délais de paiement et aux intérêts moratoires (qui prévalait jusqu'à présent) prévoit que le délai d'ordonnancement et de paiement des sommes dues au titre des marchés de l'État ne doit pas dépasser 90 jours (puisqu'à compter du 91<sup>ème</sup> jour, les intérêts moratoires courent de plein droit et sans formalité préalable).

Dans les faits, les délais moyens durant les trois dernières années au Maroc (2012-2015) dépassent de loin le délai réglementaire, car ils oscillent entre 138 et 156 jours (sachant que pour certains départements ministériels, les délais dépassent parfois 220 jours).

S'agissant du comptable public, le délai réglementaire impartit est de 15 jours et, dans les faits, le délai d'exécution par le comptable tourne autour de 10 jours.

Le dispositif d'application systématique des intérêts moratoires au Maroc, consacré par le décret de 2003, n'est pas opérationnel parce que les entreprises rechignent à demander les intérêts moratoires et que l'administration marocaine n'ordonne pas systématiquement les intérêts moratoires au profit des entreprises titulaires de commandes publiques en cas de retard de paiement.

Il indique que, pour faire face à ces dysfonctionnements et proposer les solutions adéquates, une commission d'experts internes a été constituée au niveau de la Trésorerie Générale. Celle-ci s'est attelée à de larges consultations avec la CGEM, la fédération du bâtiment et d'autres organismes pour aboutir à cette réforme.

La réforme s'articule autour de deux composantes, une sur le plan juridique et une purement technique. Sur le plan juridique, il a été prévu l'extension du champ d'application des intérêts moratoires aux collectivités territoriales et aux entreprises publiques, ainsi qu'aux autres natures de dépenses (le décret de 2003 ne concernait stricto sensu que les marchés de l'État). Ensuite, le futur décret va réduire et harmoniser les délais d'ordonnancement et de paiement et les fixer à 60 jours pour les marchés de l'État et des collectivités territoriales, 45 jours pour l'ordonnateur et 15 jours pour le comptable public.

S'agissant de la phase en amont de l'ordonnancement, il a été défini précisément ce qu'est la date de constatation du service fait : c'est, en l'occurrence, la date de signature des attachements par l'agent chargé du suivi de l'exécution des marchés (qui était imprécise dans les décrets précédents). Il y a eu également la fixation, pour le maître d'ouvrage, d'un délai réglementaire maximum de 30 jours pour la signature des attachements ou la certification de la facture (alors qu'avant il n'y avait aucun délai), ainsi que l'harmonisation et la fixation d'un délai maximum de 15 jours pour l'acceptation des rectifications introduites par le maître d'ouvrage.

S'agissant de la phase de paiement des intérêts moratoires, il y a eu une majoration d'un point du taux des intérêts moratoires (qui est maintenant déterminé sur la base du taux moyen pondéré des bons du Trésor à trois mois, souscrits par adjudication au cours du trimestre précédent, alors qu'auparavant c'était simplement le taux moyen pondéré des bons du Trésor).

Il y a eu également l'institution de mécanismes qui permettent d'assurer l'effectivité du paiement des intérêts moratoires :

- l'information de l'ordonnateur, par le comptable, de la date de paiement de la dépense et, ce, au plus tard le 5<sup>ème</sup> jour qui suit la date dudit paiement ;
- la fixation d'un délai de 30 jours à l'ordonnateur pour procéder à l'ordonnancement des intérêts moratoires lorsqu'ils sont dus. Et, à défaut d'ordonnancement des intérêts moratoires par l'ordonnateur, aucune nouvelle proposition d'engagement de dépense ne pourra être effectuée sur la ligne budgétaire concernée par le paiement desdits intérêts.

Concernant le volet technique de la réforme, la Trésorerie générale s'est toujours appuyée sur un système de gestion intégrée des dépenses à l'ordonnateur et au comptable public. Ce système (qui a montré toute son efficacité sur le terrain) va être développé et va assurer, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, toute la traçabilité du processus de cheminement de la dépense publique (auparavant, la date de dépôt de la facture n'était pas référencée).

La traçabilité de tout le processus de la dépense publique va être renforcée par la mise en place d'un dispositif d'alerte en vue de maîtriser le risque de dépassement des délais de paiement et de génération des intérêts moratoires. Ce dispositif va porter sur l'information de l'ordonnateur quant au risque de dépassement des délais : le délai de 30 jours pour la certification du service fait, le délai de 15 jours pour la rectification des documents demandés par l'ordonnateur au titulaire de la commande publique, le délai de 45 jours pour l'ordonnancement de la dépense et de 30 jours pour le mandatement des intérêts moratoires, l'information du comptable quant au risque de dépassement du délai de 15 jours pour le paiement de la dépense et, enfin, l'information de l'ordonnateur et du comptable quant au risque de dépassement du délai global de paiement de 60 jours.

Parallèlement à ce dispositif d'alerte, la Trésorerie générale du Royaume a développé, au profit des fournisseurs, le système GID fournisseurs, qui permet à chaque fournisseur d'une commande publique, moyennant un code d'accès, d'entrer et de connaître la situation de ces ordonnances de paiement (ont-elles été visées, réglées etc. ?). Ainsi les opérateurs économiques disposent d'une meilleure prévisibilité de la gestion de leur trésorerie.

Quels sont les enseignements à tirer de l'expérience marocaine en la matière ? Les actions de sensibilisation (qui sont ponctuelles et ont été menées épisodiquement par les comptables publics pour amener les ordonnateurs à mandater les intérêts moratoires), n'ont pas vraiment montré toute leur efficacité. L'expérience révèle que, malgré un dispositif réglementaire qui prévoit le caractère automatique du paiement des intérêts moratoires au profit des entreprises en cas de retard de paiement, les ordonnateurs rechignent à régler, tout simplement parce qu'il y a une asymétrie dans le pouvoir de négociation entre les entreprises et les ordonnateurs. Seul un dispositif réglementaire coercitif vis-à-vis des ordonnateurs pouvait rendre le système plus efficace.

Le dispositif qui sera mis en place à compter de janvier prochain traduit une démarche vigoureuse et d'envergure. L'objectif est de s'assurer de l'implication active des acteurs concernés dans la réussite de cette nouvelle réforme et de retracer tous les actes ou procédures d'exécution de la commande publique dans le système d'information.

Il termine avec quatre recommandations tirées de cette expérience :

1- L'évaluation périodique de toute politique publique et la mise à jour régulière de ses instruments d'intervention qui sont le gage de la réussite de l'efficacité et de l'efficience de l'action de l'État.

2- L'optimisation des systèmes d'information et la mise à profit de leur potentialité, qui permet des gains substantiels pour tous les acteurs économiques. A l'ère de la compétitivité globale, aucun pays ni aucune économie ne peuvent minimiser ces gains.

3- L'implication des acteurs concernés et la persévérance dans la conduite du changement desdits acteurs sont des conditions indispensables pour la réussite de toute réforme.

4- L'ouverture sur les expériences étrangères qui est une source intarissable d'enseignements. Les services de la TGR ont toujours suivi de près les bonnes pratiques de par le monde qui sont à même de contribuer à l'effort de réduction des délais de paiement.

Sylvie STUREL, Cheffe de la Mission de Coopération Internationale (France) :



D'abord et avant tout, je me fais l'interprète de Vincent MAZAURIC, retenu à Paris **compte tenu du drame qui s'y est joué vendredi soir, pour vous dire combien il était important de montrer, par la tenue de notre colloque, que le dialogue et la fraternité seront toujours plus forts que la barbarie.** Nous travaillons ensemble depuis de longues années (et nous continuerons) au mieux-être de nos États et de leurs citoyens. La France est en deuil aujourd'hui mais elle travaille et nous allons faire de même, partager, échanger et témoigner de nos expériences respectives pour faire avancer nos administrations.

Il me revient donc de vous exposer brièvement le fruit des travaux menés par la France ces dernières années pour mieux gérer nos dépenses publiques.

## I La recherche d'une meilleure efficacité de la dépense publique

### ➤ *Une exigence rendue indispensable par le nécessaire retour à l'équilibre des finances publiques*

Pourquoi est-il important de maîtriser la dépense publique ?

- D'abord parce que dépense ne rime pas toujours avec efficacité. Depuis trente ans, la dépense publique n'a cessé d'augmenter en France : doublement des dépenses de l'État en euros constants, multiplication par cinq des dépenses locales, multiplication par huit des dépenses de la sécurité sociale. Il n'est pas certain pour autant que l'argent public soit toujours dépensé au mieux, et cela en dépit des contrôles exercés par le Parlement, par la Cour des comptes ou par les corps d'inspection. Chaque année, le rapport de la Cour des comptes dénonce des gaspillages peut-être évitables.

- Parce que la maîtrise de la dépense est un passage obligé pour maîtriser le déficit public et atteindre la stabilisation puis la diminution de la part de la dette dans le PIB.

- Parce que c'est aussi la condition de la réussite du Pacte de responsabilité et de solidarité qui abaisse le coût du travail pour les entreprises (9 milliards de baisses d'impôts inscrites au budget 2016) et réduit l'impôt des ménages modestes (2 milliards).

- Enfin, pour retrouver, malgré cette baisse des recettes, des marges de manœuvre pour financer les priorités du gouvernement : la sécurité, la justice, l'éducation et l'emploi pour n'en rester qu'aux grandes priorités actuelles et surtout préserver le modèle social et républicain français.

### ➤ *Une exigence qui suppose de disposer d'une dépense publique « performante »*

L'État français s'est engagé dans une démarche volontariste de réduction de ses délais de paiement.

Cette démarche a un objectif principal : éviter que la trésorerie des entreprises - et notamment celle des PME - ne souffre parce que l'État est « mauvais payeur ». En cohérence avec cet objectif, le Gouvernement a, dans le cadre du « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi », pris l'engagement de réduire les délais de paiement de l'État afin de payer ses fournisseurs en 20 jours en 2017 contre 36 en 2011. Pari réussi et dépassé puisqu'en 2014, il était de 18 jours !

Le délai global de paiement aux fournisseurs est aussi en amélioration constante : il est passé de 36 à 18 jours entre 2011 et 2014, soit une réduction de moitié.

Le délai global de paiement « commande publique » a suivi la même tendance baissière : il est passé de 45 jours en 2011 à 31 jours en 2012, 26 jours en 2013 et 25 jours en 2014.

Cette bonne performance est le fruit conjugué de plusieurs réformes :

- la mise en place de services facturiers (centralisation de la facture chez le comptable public). La commande publique est réglée en mode facturier à 19 jours contre 27 jours en mode « classique » ;

- la dématérialisation des factures (qui sera progressivement obligatoire à compter de 2017) qui fluidifie le circuit global ;

- la modernisation de la chaîne de traitement de la dépense publique dont la généralisation de CHORUS en 2012 (système d'information budgétaire et comptable de l'État) a été l'un des axes majeurs ;

- la mise en œuvre de mesures de simplification (paiement immédiat des factures inférieures à 5 000 €).

➤ **Une exigence dont la traduction suppose une transparence de l'information financière et comptable**

La transparence et la qualité des comptes publics est un objectif constitutionnel.

Le renforcement de la transparence doit permettre aux citoyens d'accéder à l'information : savoir si l'impôt mis en recouvrement a été sagement utilisé, connaître les dépenses des personnes publiques, connaître les engagements souscrits par l'État, etc.

Cet objectif nécessite le respect de plusieurs préalables : la lisibilité des comptes, la pluri-annualité, l'auditabilité et la sincérité des comptes publics (certification).

La DGFIP est mobilisée au service de cet objectif :

- elle s'applique à garantir la sincérité, la régularité et la fidélité des comptes qu'elle tient ;
- elle soumet ces comptes (État, établissements publics, sécurité sociale, hôpitaux) à certification, pionnière en cela dans l'UE ;
- elle valorise ces comptes.

**II Cette quête d'efficience repose sur une modernisation sans précédent de l'organisation de la dépense publique.**

La modernisation de la chaîne de dépense s'appuie sur la rénovation complète des outils, méthodes et organisations qui lui sont consacrés.

➤ La rénovation complète des outils et méthodes de la dépense

Le déploiement de CHORUS a eu un effet direct et puissant sur l'efficience de la dépense publique.

D'abord parce qu'il a nécessité un important travail préalable de remise à plat des procédures puis d'optimisation des organisations. La totalité des processus de gestion budgétaire et comptable a ainsi été « remise à plat ».

Les circuits de gestion ont été clarifiés, simplifiés et harmonisés afin de rationaliser nos processus et de réaliser des gains d'efficacité.

CHORUS a surtout permis d'industrialiser les processus : l'outil est partagé en temps réel par l'ensemble des acteurs de la dépense et couvre l'ensemble des domaines d'activité qui exigeaient auparavant de multiples applications et embarquaient l'essentiel des contrôles.

Il a permis d'enrichir significativement les restitutions à disposition des acteurs de la dépense, notamment des ordonnateurs, pour un meilleur pilotage de leurs crédits et de la qualité budgétaire et comptable.

Parallèlement, nos méthodes de contrôle de la dépense ont significativement progressé ces dernières années : sélectivité des contrôles (contrôle hiérarchisé de la dépense, contrôle allégé en partenariat, adaptation des moments du contrôle avec le développement des contrôles a posteriori), introduction de techniques inspirées du « data mining » pour lutter contre la fraude (organismes de sécurité sociale), renforcement du contrôle interne, suppression des redondances (mode facturier), etc.

### ➤ **Une large dématérialisation de nos processus.**

En matière de gestion budgétaire et comptable publique, le déploiement de CHORUS a permis de générer de nombreuses transactions et procédures dématérialisées (engagement, demandes de paiement, service fait, pièces constitutives de marchés publics, gestion des frais de déplacement, etc.). Il restait à passer à la vitesse supérieure car, en 2013, seulement 10 % des factures de l'État étaient dématérialisées. La généralisation de la dématérialisation des factures adressées aux acheteurs publics (État, établissements publics, collectivités locales) va devenir progressivement obligatoire à compter de 2017.

Une solution mutualisée permettant d'offrir aux entreprises un portail unique de dépôt de leurs factures dématérialisées est à l'étude pour faciliter l'adhésion à ce système. Dans le secteur public local, le mouvement est encore plus avancé car, au 1er janvier 2016, l'ensemble des pièces comptables (titres et mandats) et justificatives seront désormais échangées par les deux acteurs de la fonction financière sous forme électronique. L'objectif est de parvenir, à terme, à une dématérialisation complète de la chaîne comptable et financière publique reliant l'ordonnateur, le comptable et le juge des comptes auquel sont produits les états financiers annuels, les pièces comptables et les pièces justificatives.

### ➤ **Une optimisation de notre organisation**

Un effort sans précédent de mutualisation a été opéré : centres de services partagés, services facturiers, plateformes interministérielles, etc.

L'échelon régional a progressivement été érigé en échelon de référence pour l'exécution de certaines opérations, notamment en matière de dépense.

Les services facturiers (centralisation de la facture par le comptable public) deviennent progressivement l'organisation de référence. Le déploiement de services facturiers déconcentrés favorise un paiement plus rapide aux créanciers de l'État. Le Premier ministre a donc décidé la généralisation de ce mode d'organisation. Nous y travaillons avec détermination. Les préfetures ont achevé leur bascule en mode facturier cette année, les rectorats achèveront leur bascule en 2017 et des expérimentations sont engagées avec les ministères non encore dotés de services facturiers (défense, écologie et agriculture). La possible transposition de ce modèle au sein du service public local est étudiée.

Cette modernisation a été favorisée par la rénovation du cadre juridique de la gestion publique, sous l'effet de la LOLF et du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Ce décret dit « GBCP » permet de mettre en cohérence les règles de la gestion budgétaire et comptable publique avec les évolutions du cadre de la gestion des finances publiques issues de la LOLF et des exigences de maîtrise pluriannuelle des comptes publics.

Il a posé les bases d'un renforcement de la gouvernance des finances publiques par un champ d'application de la gestion budgétaire et comptable élargi à l'ensemble des organismes publics.

Il a offert aux acteurs de la gestion publique de nouveaux leviers de renforcement de la qualité des comptes publics (audit et contrôle interne) et sécurisé des pratiques et modes d'organisation novateurs (sélectivité des contrôles, services facturiers, dématérialisation, contrôle allégé en partenariat, etc.).

Les efforts consentis trouvent aujourd'hui une traduction concrète dans les statistiques relatives aux délais de paiement publics, aux indicateurs de performance mesurant plus généralement cette activité (taux de visa à 30 jours, niveau des intérêts moratoires, etc.).

Pour accompagner ces réformes majeures, il a fallu « imposer », au plan interministériel, des outils et modes d'organisation, convaincre les uns et les autres de renoncer à des solutions « locales » et légiférer, chaque fois que de besoin, pour rendre obligatoire le changement. Pour autant, chaque fois que possible, c'est la logique de partenariat qui a été privilégiée.

## Première série de questions

**Daouda SEMBENE** (Sénégal) demande à partir de quel moment court le délai de 20 jours pour la France.

Il note ensuite la pertinence des intérêts moratoires exposés par le Maroc et la pertinence de la gestion de la dette publique exposée par la Hongrie.

**Mohamed Larbi GHANEM**, Directeur Général de la Comptabilité (Algérie), demande au représentant de la Hongrie quel a été l'impact de la crise sur les transferts sociaux et, indirectement, sur les politiques publiques. Quand les transferts sociaux sont touchés, automatiquement des ressources additionnelles doivent être dégagées. Quel a été l'impact sur la dépense fiscale, les incitations aux entreprises à produire davantage pour générer plus de ressources fiscales, la relation entre la situation de crise et les politiques publiques elles-mêmes et les moyens de réguler la production et de mieux satisfaire la demande sociale ?

Il remarque que, dans le processus d'exécution de la dépense, il y a toujours le problème de responsabilité pécuniaire dont seul le trésorier est dépositaire. Il se demande s'il n'est pas possible de prendre en charge cette répartition de responsabilité en la situant là où intervient le problème. Si un projet est mal préparé et qu'il suscite des rejets répétés, ou qu'il entraîne des dépenses supplémentaires, quelle est la responsabilité de l'ordonnateur ? Ainsi, dans le cadre d'une commission de marché, si on respecte la réglementation et la législation en vigueur (transparence, ancienneté de celui qui prend les travaux d'un investissement...) mais, qu'au plan technique, il n'y a pas de spécialiste pour étudier l'aspect quantitatif, il peut y avoir, par exemple, 1 % dans la rubrique terrassement et, si ce poste est triplé par la suite, qui est responsable de cette dépense supplémentaire ? Est-ce l'ordonnateur ou le bureau d'étude qui a suivi cette décision ? Il y a un problème de répartition de responsabilité.

**Mohamed El Mokhtar BALLATY**, Payeur Général du Trésor (Mauritanie), demande au représentant du Maroc si l'administration du Trésor de son pays, bien qu'elle n'applique pas la clause concernant les intérêts moratoires, applique la clause relatives aux pénalités de l'État sur l'exécution des marchés.

**Un représentant de Madagascar** souligne que, lorsqu'il est question de réduction des délais de paiement, cela implique forcément des gestions de trésorerie quotidiennes. Il se demande comment concilier cette obligation de payer les fournisseurs dans un délai imparti et de ne pas mettre l'État dans une situation critique en termes de paiement des intérêts moratoires en fonction de la situation de la trésorerie au jour le jour.

**Job OLOU**, Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique (Bénin), demande au représentant de la Hongrie comment fonctionne le principe de l'unité de caisse (étant donné que les collectivités locales ne sont pas tenues d'avoir un compte au Trésor public).

Il demande ensuite à la France si, avec la dématérialisation, cela ne pose pas de souci par rapport à la production des comptes de l'État et la justification des dépenses auprès de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

## Réponses

**Jozsef DANCZO**, Président du Trésor (Hongrie), répond à la question de l'Algérie en indiquant qu'en 2014, la Hongrie a été confrontée à un problème majeur : un manque de recettes combiné à une hausse des dépenses publiques. Situation qui perdurait d'ailleurs déjà depuis 2008. La question était de savoir comment maintenir l'équilibre budgétaire dans ce contexte-là. Dans une politique budgétaire traditionnelle, il aurait été décidé de couper les dépenses et d'augmenter les recettes fiscales, mais ce n'est pas le chemin qu'a choisi la Hongrie.

D'une part, la Hongrie a élargi le champ des prélèvements obligatoires en faisant appel à plusieurs secteurs. Les petits commerçants, les multinationales, le secteur énergétique et le secteur financier bancaire ont été grevés de taxes et d'impôts afin d'accroître les recettes fiscales. Mais tout cela est allé de pair avec un système d'impôts sur le revenu à taux unique, que ce soit pour les particuliers, mais également pour les entreprises sur certains types de taxes, ce taux étant fixé à 16 %. Il y a donc eu des efforts pour diminuer cette taxation qui diminuera encore d'1 % par rapport au chiffre actuel à partir de 2016. Tout cela signifie que les ménages n'ont pas été grevés d'impôts supplémentaires, bien au contraire. Ce qui explique un soutien important de la part de la population : ce n'est pas aux particuliers qu'a incombé la charge de faire face à ce contexte de crise, mais aux entreprises ou à certains types d'entreprises.

Le blanchiment de l'économie a également marqué une avancée considérable. Désormais, les petits commerces du coin de la rue ou du fin fond du pays sont reliés informatiquement de leur caisse enregistreuse jusqu'à l'administration fiscale. Pour compléter le tableau, concernant le transport de marchandises par les routes publiques, un système informatique et de contrôle a été mis en place afin que la circulation des marchandises soit contrôlée. D'où des recettes fiscales croissantes qui ont permis de trouver un financement pour les dépenses sociales dont vous parliez. Dans ce domaine-là, je peux citer, par exemple, une mesure très concrète, à savoir dès lors que vous avez trois enfants dans une famille, aucune fiscalité ne pèse sur cette famille. Donc pas d'imposition pour les ménages avec trois enfants et même avec deux enfants ; il y a des réductions fiscales non négligeables.

Dans le domaine des paiements indus, la Hongrie a mis en place des textes extrêmement sévères, notamment en matière de versements d'allocation maladie. Le volume des dépenses des allocations maladie a diminué de près de 50 %.

Au niveau du chômage, un système a été mis en place de manière à ce qu'à côté de l'indemnité chômage soit mis en place un travail d'utilité commune obligatoire, permettant ainsi d'alléger les charges de l'Etat.

Concernant les collectivités locales, certaines sont tenues d'avoir leur compte auprès du Trésor public. Sinon, la majeure partie d'entre elles ont leur compte dans une des nombreuses banques commerciales. Cependant, une collectivité ne peut pas se tourner vers deux banques commerciales différentes. La faillite d'une banque rendra impossible, non seulement bien entendu les investissements, mais également le paiement de la paye des personnes rattachées à la collectivité. Dans ce contexte, le gouvernement a réagi. Au cours des trois dernières années, l'Etat a repris à son compte l'ensemble de la dette des collectivités locales. Désormais, le secteur public local ne peut s'endetter que moyennant une autorisation au préalable de la part du gouvernement. Et afin de maîtriser les dépenses et le déficit, l'idée a surgi – et la pratique existe dans de très nombreux pays ici représentés – que le Trésor public tienne désormais le compte du secteur public local. Lorsque ce sera le cas, cela aura deux impacts majeurs du point de vue du financement par l'Etat. D'une part, l'abondance des liquidités sera extrêmement considérable pour l'Etat. Donc plus de liquidités grâce au système du compte unique mais, d'autre part, cela permettra également de gérer avec beaucoup plus d'efficacité la dette de l'Etat, en faisant notamment en sorte qu'il n'y ait pas de montant se retrouvant dans la main des collectivités locales en grevant l'Etat de charges supplémentaires. L'accélération des paiements sera également facilitée grâce à ce système.

Il ajoute qu'en Hongrie, 15 jours de paiement seraient considérés comme un délai extrêmement long, à peine acceptable, et en autorisant un délai supérieur à cela, cela générerait un endettement en cascade qui serait insupportable pour l'économie.

**Lotfi MISSOUM**, Directeur du Contrôle de l'Audit et de l'Inspection (Maroc), répond dans un premier temps à la question du représentant de d'Algérie, relative au processus d'exécution de la dépense et de la responsabilité personnelle et pécuniaire.

Il précise qu'au Maroc, ce problème a été réglé par un décret de 2003 qui fixe la responsabilité qui incombe à chaque intervenant. Ainsi, l'ordonnateur n'est responsable que des phases qui le concernent et le comptable public, lui, est responsable des points de contrôle qui lui sont dévolus en matière de visa de la dépense (imputation budgétaire, caractère libératoire du règlement, justification de services faits, existence des pièces justificatives nécessaires au contrôle de la dépense publique). Il indique que ce décret a également responsabilisé les ordonnateurs en matière de passation des marchés, en matière d'engagement et de liquidation de la dépense.

Il ajoute également que le décret relatif à la Cour des comptes a supprimé la notion de compte de gestion du comptable et l'a remplacé par un compte unique : le compte des services de l'État. Le comptable public rend le compte pour l'ensemble du département ministériel : c'est le compte du département ministériel.

Pour répondre à la question de la Mauritanie, « pourquoi est-ce que les intérêts moratoires ne s'appliquent pas, ou pourquoi on n'applique pas la clause des pénalités de retard ? ». L'État n'a pas appliqué systématiquement les intérêts moratoires pour retard de paiement. Il existe des cas où les intérêts moratoires ont été réglés au fournisseur, mais pas de manière systématique comme le prévoyait le décret de 2003. Les pénalités de retard sont payées par l'administration pour les marchés publics.

Pour répondre à la question de Madagascar, « comment concilier le paiement des fournisseurs avec la gestion de la trésorerie ? ». Il pense qu'il faut absolument éviter de réguler la trésorerie publique par les retards de paiement des fournisseurs parce que ce n'est pas logique. D'ailleurs, nous avons insisté pour que le taux des intérêts moratoires soit relevé d'un point, afin d'amener l'État à se financer sur le marché et à payer l'entreprise concernée par un coût supérieur au coût de financement du Trésor. « Si le taux des intérêts moratoires correspond au taux moyen pondéré des bons du Trésor auxquels je me finance, au lieu d'aller sur le marché, je vais laisser les entreprises et ne pas les payer ». Pour éviter cette situation, le taux des intérêts moratoires a été relevé d'un point pour pénaliser l'État quand il ne paye pas les fournisseurs de la commande publique.

**Daouda SEMBENE**, Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor (Sénégal), indique qu'au Sénégal, les délais de paiement réglementaires sont fixés par la zone UEMOA (90 jours) et la performance/l'objectif consiste à réduire ces délais au fur et à mesure. Pour cela, il est nécessaire de passer par une gestion optimale de la trésorerie et l'exercice est de concilier la gestion de l'endettement par rapport à cet objectif de réduction de délai.

Le premier dispositif mis en place a eu pour objectif de régler les dépenses de moindre importance au fil de l'eau. Donc, tous les jours, le payeur général et le trésorier général se réunissent pour procéder au paiement systématique de ces petits montants. Les délais de paiement sont actuellement de 60 jours et des réformes doivent encore être mises en œuvre afin de réduire ces délais au minimum.

**Sylvie STUREL**, Cheffe de la Mission de Coopération Internationale (France), répond aux questions sur le thème de la dématérialisation et des juges des comptes. Elle précise que la dématérialisation la plus simple par laquelle on a commencé concernait les titres et les mandats et que les pièces justificatives étaient scannées, c'est-à-dire que l'original existait encore, on les « GDIsait » dans les applicatifs de dépense. Dans un premier temps, le juge des comptes avait donné comme objectif qu'on les "rematérise" sur demande. Après plusieurs années de négociation, il a été possible de garder les pièces justificatives soit chez l'ordonnateur, soit là où est tenu le compte de gestion, soit en version électronique, soit en version papier et on n'a plus à les « GDIsier ». Cela veut dire qu'il n'est possible d'avancer sur la dématérialisation qu'en travaillant en parallèle avec le juge des comptes.

Elle indique qu'il existe aussi tout un mode de dématérialisation plus sophistiqué : la dématérialisation en mode natif, c'est-à-dire qu'à aucun moment la facture n'est matérialisée. Cela s'opère pour des grands fournisseurs ou des grandes entreprises qui, dès le départ, – grâce à des modules d'échange de données informatisées – font des factures électroniques. Donc il n'y a jamais de papier, on certifie les signatures électroniques et, dans ce cas, il n'y a aucun document matérialisé et tout ça se fait en accord avec la Cour des comptes. Pour l'instant, peu de factures sont éditées en mode numérique natif, mais l'objectif est d'arriver à du 100 % dématérialisé.

Il y a bien plusieurs étapes : les titres et les mandats, les factures qui suivent en électronique (comme avec le protocole PSV2 dans Hélios et avec les collectivités locales). Dans CHORUS, tous les documents comptables sont électroniques (les marchés sont tenus en mode électronique). On a encore, dans un premier temps, le mode papier mais, à terme, l'objectif est d'arriver à du mode natif de manière à ne plus avoir de papier du tout. Cela passe par un partenariat avec le juge des comptes, mais qui ne remet pas en cause la responsabilité.

Pour des services facturiers ou des services en mode partagé, le curseur de la responsabilité change un petit peu mais, pour le moment, les règles de séparation des ordonnateurs et des comptables font que la responsabilité du comptable reste quand même inchangée. Si ce n'est que les ordonnateurs – grâce au nouveau décret GBCP – sont tenus de mettre, eux aussi, un audit et un contrôle interne ministériel, de manière à améliorer, à l'origine, la dépense. L'un des mouvements de modernisation majeur de la GBCP est d'obliger tous les services ordonnateurs à exercer un contrôle interne. La France va vers une performance de l'ensemble de la chaîne de la dépense, le comptable aidant à faire le cercle vertueux. Donc, aujourd'hui, la Cour des comptes permet de ne pas rematérialiser, sauf malversation, auquel cas le document d'origine serait à rechercher auprès de l'ordonnateur.

### Seconde série de questions

**Noufou ABARCHI**, Agent Comptable central (Niger), émet une réserve à propos de l'instauration des intérêts moratoires car il pense que l'État reste toujours tout puissant face aux fournisseurs, même si l'intérêt moratoire est réglé. Quelles sont les mesures à la disposition du créancier pour obliger l'État à payer ces intérêts moratoires ?

**Jean-Claude THURIES**, Comptable auprès de l'Ambassade de France à Dakar, apporte un exemple concret de dématérialisation puisque la trésorerie de Dakar est le seul poste expérimentateur à l'étranger de dématérialisation de la dépose des services civils. Cette dématérialisation a été l'objet d'une phase de test en 2014, validée par les services de la Direction générale à Paris et par la Cour des comptes qui ont décidé, à partir du 1<sup>er</sup> mai 2015, de désigner le poste de Dakar comme poste expérimentateur de la dématérialisation à l'étranger, pour les services civils uniquement (puisque à Dakar il y a des services militaires et des services civils). Cette dématérialisation, qui ne concerne donc que les opérations de dépense des services civils à l'étranger, a été effective à partir du 11 mai 2015 et aujourd'hui, à Dakar, sur le service civil, il n'y a plus de pièces justificatives de la dépense matérialisées.

Comment cela se passe-t-il concrètement ? Ce sont les services de l'ordonnateur qui reçoivent les factures, les scannent et les injectent dans le système informatique via une application en interface avec Chorus, qui s'appelle COREGE (comptabilité de l'ordonnateur, du régisseur et du gestionnaire) et, deux heures après, elles sont lisibles par l'application Chorus. Le personnel travaille nécessairement sur un double écran : le premier écran présente la vision du mandat et le deuxième celle de la pièce justificative. Ce n'est pas de la dématérialisation native encore puisqu'on reçoit des pièces justificatives papier de la part des fournisseurs des services civils. Depuis le deuxième trimestre 2015, il n'y a plus à envoyer de pièces justificatives à la Cour des comptes. Ce système a été mis en place avec l'obligation de travailler en partenariat avec les services ordonnateurs. A travers les problématiques de délai de paiement, la dépense ne dépend plus seulement de l'ordonnateur comptable, c'est une chaîne en fait, et donc la mise en œuvre de la dématérialisation a renforcé ce partenariat puisque des procédures de contrôle ont été mises en place au niveau de l'ordonnateur afin de faciliter le contrôle du comptable par la suite. Tout ceci se fait également en doublon des procédures de contrôle interne déjà mises en place les années précédentes.

**Amal TAHRI**, Chef de la Division des Finances de l'État (Maroc), demande au représentant de la Hongrie plus d'informations sur son système de facturation électronique. S'agit-il d'une dématérialisation de bout en bout pour l'ensemble des intervenants dans le processus ?

Elle demande ensuite plus de détails concernant les caisses enregistreuses directement reliées aux services fiscaux.

**Rahamata OUEDRAOGO**, Payeur Général (Burkina Faso), demande à la représentante de la France si le service facturier s'applique à toutes les dépenses publiques ou seulement à une certaine catégorie de dépenses ? Une problématique rencontrée par le Burkina Faso est la prise en charge à l'étape de la liquidation des droits constatés. Est-ce qu'il faut admettre que l'ordonnateur s'implique dans la comptabilité générale pour réaliser cette prise en charge ou c'est le comptable qui doit aller prendre l'information au niveau de la phase administrative pour les questions de comptabilité générale ?

En ce qui concerne les délais de paiement, le Burkina Faso a un peu la même organisation que le Maroc : il a émis un référentiel des délais de paiement qui cantonne chaque acteur à des délais précis qu'il doit respecter. La différence est que notre pays considère que ce sont des repères que l'administration s'est fixés à l'interne et, s'il y a des intérêts moratoires, ils sont appliqués sur la base du délai contractuel de 90 jours en lieu et place du délai repère fixé par l'administration pour des questions de suivi et pour conserver de bonnes performances en termes de délai de paiement.

**Badis FERRAD**, Sous-Directeur de la Réglementation comptable des collectivités administratives (Algérie), demande :

- des précisions sur l'alimentation du système GID fournisseur au Maroc ;
- qui de l'ordonnateur ou du comptable supporte la responsabilité pécuniaire si la dépense est jugée irrégulière ?
- Est-ce que la certification des comptes équivaut quitus pour le comptable public ?

**Amadou Birahim GUEYE**, Directeur de la Comptabilité Publique (Sénégal) demande au représentant marocain la stratégie que le pays va utiliser pour réduire les délais de paiement.

Il pense qu'il faudrait insister davantage sur l'impact de la réforme sur le compte unique du Trésor car, il y a deux ans environ, le Maroc avait présenté des réformes majeures dans le cadre de la mise en œuvre du compte unique avec un système de centralisation de la trésorerie. En lien avec ce point, il demande quel a été l'impact sur la réduction des délais de paiement.

### Réponses

**Lotfi MISSOUM**, Directeur du Contrôle de l'Audit et de l'Inspection (Maroc), précise que le volet technique de la réforme concerne précisément le système de la gestion intégrée des dépenses (parce que c'est ce système qui garantit que l'administration est obligée de mandater les intérêts moratoires au profit des fournisseurs en cas de retard de paiement). Le système prévoit une traçabilité de toutes les phases de la dépense : en amont de l'ordonnancement de la dépense, au cours du processus de certification du service fait, jusqu'à la phase de règlement de la dépense, cela permet d'avoir une vision globale de la traçabilité.

S'agissant de la phase en amont de l'ordonnancement de la dépense, le système prévoit la prise en charge de toutes les dates (la date de dépôt des documents, la date d'envoi par l'ordonnateur des rectifications demandées au titulaire de la commande publique, la date de retour des rectifications acceptées par le titulaire de la commande publique, la date réelle de certification du service fait). Ensuite, le système calcule automatiquement le délai de 30 jours qui est imparti à l'ordonnateur pour accepter les documents remis par le titulaire de la commande publique. En cas de dépassement de ce délai, le fait générateur du délai d'ordonnancement qui va être calculé par le système GID est le 31<sup>ème</sup> jour à compter de la date de remise des documents.

S'agissant de la phase d'ordonnancement de la dépense, toutes les dates concernant l'ordonnancement sont prises en charge par le système : la date de la demande par l'ordonnateur au titulaire de la commande publique des pièces justificatives qui manquent au dossier d'ordonnancement de la dépense, la date d'envoi par le titulaire de la commande publique des pièces qui sont demandées par l'ordonnateur. Ensuite, le système GID est adapté, de façon à pouvoir tenir compte du nouveau délai d'ordonnancement de 45 jours (qui va prendre en considération les délais suspensifs correspondant aux envois et retours des documents entre l'ordonnateur et le titulaire de la commande publique).

S'agissant de la phase de paiement de la dépense, toutes les dates concernant la phase de paiement sont prises en charge par le système : la date de réception physique des ordres de paiement par le comptable, la date de retour des ordres de paiement par le comptable à l'ordonnateur en cas de suspension de visa, le calcul du délai de paiement de 15 jours qui va être imparti au comptable et qui prend en considération les délais suspensifs qui correspondent aux envois et retours des documents de paiement entre le comptable et l'ordonnateur le cas échéant. Une lettre est ensuite éditée pour informer l'ordonnateur de la date du paiement des dépenses relatives aux commandes publiques qui génèrent des intérêts moratoires.

Enfin, en cas de dépassement du délai global de paiement et, afin d'assurer l'effectivité du paiement des intérêts moratoires, le système GID générera automatiquement, lors du paiement, une lettre que le comptable transmettra à l'ordonnateur pour lui demander d'ordonnancer les intérêts moratoires dans un délai maximum de 30 jours. Si l'ordonnateur ne mandate pas les intérêts moratoires dans le délai imparti, aucune prise en charge de nouvelle proposition d'engagement sur la ligne budgétaire concernée ne pourra être effectuée par le système GID (qui est pour le moment géré par la Trésorerie générale). Le système bloquera toutes les propositions d'engagement parce que ce qui nous importe c'est de payer d'abord avant d'entamer un nouveau projet, ce qui correspond à la volonté de transparence, de reddition des comptes et de crédibilité de l'État.

Sur le choix du Burkina Faso de conserver le délai de 90 jours contractuel, le Maroc s'est aussi basé sur le benchmark international : en France, il y a un délai de 30 jours pour l'État et les établissements publics administratifs, 30 jours pour les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, 60 jours pour les établissements publics de santé et les établissements des services de santé des armées. En Belgique, c'est aussi 30 jours à compter de la date de la fin de la vérification. En Suisse et au Royaume-Uni, c'est 30 jours. Le Maroc a décidé de prendre un délai de 45 jours parce qu'il a été estimé que le pays partait de trop loin (le délai réel effectif sur le terrain est de l'ordre de 156 jours) et qu'il fallait arriver à une étape intermédiaire de 45 jours avant de peut-être glisser vers 30 jours. Or, les Français estiment que 30 jours c'est déjà beaucoup et ils sont descendus à 20, voire 18 jours et ils réfléchissent à aller beaucoup plus loin.

S'agissant de la question sur GID fournisseur, c'est un système qui est alimenté à partir de la base de données du système GID (Gestion Intégrée des Dépenses) et les fournisseurs ont un code d'accès qui leur permet de consulter en temps réel l'état d'avancement de leurs ordonnances de paiement et de leurs dépenses.

**Sylvie STUREL**, Cheffe de la Mission de Coopération Internationale (France), précise qu'au vu du bon fonctionnement du le service facturier, le Premier ministre français a décidé de rapidement généraliser ce dispositif. La France a déjà basculé en service déconcentré toutes les préfectures, donc tout le ministère de l'Intérieur, et est en train de basculer les rectorats (Éducation nationale). À l'avenir, il est prévu de basculer petit à petit en mode facturier déconcentré la Défense, l'Écologie et l'Agriculture puis tous les ministères seront tenus de passer en mode facturier, compte tenu de l'impact sur la réduction des délais de paiement et sur l'efficacité de la dépense. S'agissant de la comptabilité, cela ne remet pas en cause les deux comptabilités puisque l'engagement reste chez l'ordonnateur et la comptabilité générale chez le comptable.

Au niveau des ministères, la France a mis en place un nouveau métier depuis le décret de GBCP : les CBCM (Contrôleur Budgétaire et Comptable Ministériel), qui interviennent au niveau central, c'est-à-dire au niveau des ministères et des ordonnateurs, pour vérifier dès l'amont à la fois l'engagement, la pertinence de la dépense et ensuite la comptabilité. On a effectivement resserré le contrôle interne sur l'ordonnateur en amont.

Pour répondre à la question sur les quitus, la certification et les quitus au comptable sont deux choses différentes. La certification est une certification globale des comptes (avec réserve d'ailleurs s'agissant des comptes de la France, notamment celle de l'efficacité du contrôle interne). La France dispose d'un grand système de contrôle interne efficace a priori mais qui, pour l'instant, n'a pas encore démontré son efficacité. Un contrôle interne non efficace se traduit par des anomalies qui perdurent d'une année sur l'autre, ce sont des anomalies identifiées mais dont la correction n'aboutit pas. Il y a plusieurs raisons à cela : l'une des raisons majeures est souvent l'inexpérience des agents ou le turn-over : il est difficile d'avoir une amélioration des comportements si les personnes formées changent de département l'année suivante. D'autres anomalies perdurent également, notamment sur le caractère libératoire des règlements (la gestion des RIB est compliquée, le fichier fournisseur devant être mis à jour régulièrement) et le revers de la médaille des systèmes informatisés, c'est qu'un système informatisé n'a d'intérêt que si les fichiers sont fiables. Or, ce qu'il y a de plus dur, c'est la mise à jour en continu des fichiers (tenir à jour le fichier des créanciers dans Chorus, s'assurer que les RIB sont bons, que les créanciers sont toujours là, s'assurer qu'il n'y a pas d'opposition). Les systèmes informatiques français sont tous intégrés, mais reposent tous sur la qualité de la saisie de l'information d'origine. La France certifie de manière globale les comptes, mais pour autant chaque comptable continue d'avoir son quitus ou pas.

**Jozsef DANCZO**, Président du Trésor (Hongrie), souligne que, pour son pays, l'objectif est de viser 100 % de facturation électronique. Il ajoute que la question de la signature électronique doit être encore mieux gérée que cela n'est le cas sur le plan informatique et que celle-ci n'est autorisée, pour l'instant, qu'à un certain nombre d'établissements.

Pour le versement des impôts et taxes des particuliers et des entreprises, il existe un portail internet pour le citoyen contribuable qui permet d'être relié à l'administration fiscale. La majeure partie des entreprises y a recours mais ce n'est pas encore le cas pour les particuliers. C'est ce site qui permet à l'administration fiscale de collecter les déclarations et, de ce fait, l'administration électronique a pu fortement avancer.

Pour ce qui est des caisses enregistreuses reliées électroniquement à l'administration fiscale, le ministère de l'Économie et des Finances a établi une liste de machines enregistreuses qui sont autorisées et que les commerçants doivent choisir. En effet, que le commerce soit un petit commerce de quartier ou une grande chaîne de distribution, il doit utiliser obligatoirement une telle caisse. Le chiffre d'affaires est représenté de façon exhaustive et devient alors transparent pour l'administration fiscale, qui peut donc comparer les déclarations faites en fin d'année par les entités avec les versements transmis par les caisses enregistreuses. Sur le plan macroéconomique, il y a eu à peu près 20 à 25 % d'augmentation des recettes fiscales grâce à la mise en place de ces outils. Voilà donc une preuve tangible de notre lutte contre la fraude et de notre volonté de réduire la part du secteur informel. Par exemple, dans une petite ville de Hongrie, nous avons eu un propriétaire de commerce qui nous a remerciés d'avoir mis en place ce système parce qu'il a pu établir pourquoi il y avait eu une diminution du chiffre d'affaires de certains commerces. De plus, ayant constaté une augmentation de ses propres recettes dans son commerce, il a pu identifier un employé qui n'enregistrait pas systématiquement les paiements faits en son absence.

**Lotfi MISSOUM**, Directeur du Contrôle de l'Audit et de l'Inspection (Maroc), répond à la question au sujet du lien entre les délais de paiement et le compte unique. Il rappelle tout d'abord que le Maroc a adopté une loi organique des finances qui prévoit que le Maroc, d'ici 2018, passe d'une comptabilité d'exercice (une comptabilité d'encaissements-décaissements) à une comptabilité patrimoniale en droits constatés. La comptabilité du Maroc est pour l'instant une comptabilité essentiellement budgétaire (qui permet par exemple d'enregistrer la dépense publique au moment du visa du comptable assignataire et non au moment où elle est engagée). Or, en faisant cette réforme sur les délais de paiement des dépenses publiques qui permet une traçabilité de tout le processus d'exécution de la dépense publique de l'amont à l'aval, lorsque la facture va être présentée par un fournisseur chez le département ordonnateur, c'est la comptabilité qui va être le point de départ de la comptabilité de l'ordonnateur (puisque là, la créance est née, la facture existe, donc cela permet de basculer plus sereinement vers cette comptabilité patrimoniale où la créance naît chez l'ordonnateur et où elle doit être enregistrée comptablement). C'est un peu le lien qui peut exister entre cette réforme sur les délais de paiement et le compte unique.

**Mohamed Saïd OULD AHMED**, Directeur des Etudes et du Système d'Information (Mauritanie), pense que si les dispositifs de dématérialisation sont poussés à l'extrême et sont accompagnés d'une réforme qui fasse remonter les responsabilités au niveau de l'ordonnateur, l'amélioration des systèmes d'information au niveau du Trésor et l'automatisation extrême pourront permettre au Trésor public de se consacrer à sa principale mission, qui est de veiller à tenir la comptabilité et à exécuter le budget de l'État ou les budgets annexes dans d'excellentes conditions. Il pense qu'il faut éviter cette confusion des responsabilités managériales qui se répercutent au niveau du Trésor et que, si l'on veut vraiment améliorer les délais de paiement, il faut que le Trésor ait les moyens d'exécuter en toute célérité le budget de l'État et veille à ce que les paiements se fassent au fil de l'eau.

**Jean Will LAMOTHE**, Coordonnateur adjoint des Postes comptables et de la Normalisation Comptable (Haïti), s'interroge au niveau des délais de paiement et de la responsabilisation des ordonnateurs. Dans son pays, la pression se fait surtout au niveau du Trésor (de toute la chaîne de la dépense, des ordonnateurs jusqu'au comptable public, c'est le comptable public qui assume toute la responsabilité). Même si l'ordonnateur a épuisé tous les délais de paiement, la comptabilité doit payer au plus vite. Il se demande s'il ne serait pas possible de responsabiliser légalement l'ordonnateur, d'une manière ou d'une autre, et de faire en sorte qu'il assume sa responsabilité au cas où il y aurait des intérêts moratoires à payer.

# Table ronde 2 : Le corpus juridique de la dépense

---

## Modérateur :

M. Adolphe BILOLO KANGODIE, Directeur de la Comptabilité Publique (République Démocratique du Congo)

## Panélistes :

- 1.- M. Mohamed El Mokhtar BALLATY, Payeur Général du Trésor (Mauritanie)
- 2.- M. Tianamandimby RAJAONARIVONY, Directeur de la Comptabilité Publique (Madagascar)
- 3.- M. Jean Will LAMOTHE, Coordonnateur adjoint des Postes comptables et de la Normalisation Comptable (Haïti)



**Adolphe BILOLO KANGODIE**, Directeur de la Comptabilité Publique (République Démocratique du Congo),



modérateur de cette session, annonce que cette table ronde va être consacrée au corpus juridique de la dépense publique et plus précisément à la description de ses modalités d'application. La sécurité des paiements constituant l'enjeu juridique de la dépense publique (garantie, au Congo, par un cadre d'exécution des opérations budgétaires constitué d'un ensemble de textes, dont la Constitution, la loi relative aux finances publiques ou régime financier, le règlement général sur la comptabilité publique, le Code des marchés publics et d'autres textes d'application de niveau ministériel).

L'exécution sécurisée et efficace de la dépense publique nécessite une organisation administrative et fonctionnelle qui met en relation l'ordonnateur, le comptable et le contrôleur financier et qui assure la sécurité juridique de la dépense à travers un certain nombre de règles, de principes, de mécanismes, mais aussi de procédures qui sont sous-tendues par l'outil informatique.

Cependant, la lourdeur de la procédure (qui est souvent considérée normale) de l'exécution de la dépense publique, marquée par une succession de quatre étapes : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement, a favorisé, pour certaines dépenses, l'institution de procédures particulières devant faciliter leur exécution (la procédure simplifiée, la procédure d'urgence, le recours aux régies d'avance, la procédure d'avance de trésorerie et, également, le recours à la conciliation du report des crédits d'une dépense engagée au cours d'un exercice précédant et à l'annulation des engagements liés à l'annualité budgétaire).

Par ailleurs, des événements favorables ou défavorables peuvent intervenir pour dévier les prévisions budgétaires de leur trajectoire préconisée. Le législateur a prévu à cet effet des mécanismes pour faire face aux besoins de modification des crédits budgétaires au cours de l'exercice, qui peuvent être de moindre ou de grande importance. Ces mécanismes vont de la régulation budgétaire, des virements de crédits avec la fongibilité asymétrique qui lui est associée, du report de crédits et jusqu'au collectif budgétaire, ou loi de Finances rectificative lorsque les besoins de modification des crédits budgétaires sont importants.

**Mohamed El Mokhtar BALLATY, Payeur Général du Trésor (Mauritanie)**, se propose d'exposer le corpus



juridique se référant à la dépense. La Mauritanie, à l'instar de tous les pays de culture francophone, se base sur la séparation entre les ordonnateurs et les comptables et le corpus juridique se base sur la Constitution, sur la LOLF (Loi Organique relative aux Lois des Finances) et le règlement général de la comptabilité publique.

Pour commencer, il expose les obligations de l'ordonnateur en matière de dépense et les sanctions éventuelles. Depuis 2004, avec l'instauration de la déconcentration de l'ordonnancement en Mauritanie, différents ministres sont devenus ordonnateurs des budgets. Avant cette période, il y avait un ordonnateur unique qui était le ministre des Finances qui le délégua au directeur du Budget. Depuis 2004, a été opérée une déconcentration de l'ordonnancement qui érige les ministres à l'ordonnateur principal de leur budget. Donc le premier acte de gestion des dépenses publiques incombe aux ministres et ceux-ci doivent exercer un contrôle hiérarchique permanent sur les agents placés sous leur autorité, de façon à ce que les dépenses qui le nécessitent soient exécutées conformément à la réglementation en vigueur.

Il expose que, dans la pratique, les ordonnateurs sont chargés de la mise en œuvre de la phase administrative de la dépense. Ce qui est classique dans le droit français : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement. Il souligne qu'ils ont une double qualité : gestionnaire de crédit et supérieur hiérarchique. Ceux-ci sont chargés non seulement d'exécuter les opérations dans le respect des lois et règlements en vigueur, mais aussi de tenir une comptabilité budgétaire contradictoire leur permettant d'effectuer des contrôles sur leurs opérations. Ils sont accrédités auprès des comptables assignataires de dépenses et cette accréditation se fait par une notification de la nomination accompagnée du spécimen de signature de l'ordonnateur.

Quelles sont les sanctions que les ordonnateurs encourent au cours de l'exercice de leur fonction ? D'après la législation mauritanienne, les ordonnateurs sont responsables politiquement et cette responsabilité se matérialise par la politique générale du Gouvernement que le Premier ministre engage solidairement avec les ministres et, à chaque fois qu'il y a un problème de gestion, un député ou plusieurs députés peuvent adresser une question au ministre concernant une gestion donnée. Il y a donc une responsabilité politique que le ministre prend dans l'exercice de sa fonction d'ordonnateur. Des sanctions disciplinaires sont aussi prévues par l'ordonnance 89-012 et celles-ci sont reprises dans la Constitution mauritanienne. C'est-à-dire que si le ministre commet des délits ou des crimes dans l'exercice de ses fonctions, il peut être poursuivi par la Haute Cour de Justice constituée d'un certain nombre de députés.

En ce qui concerne les obligations touchant à la consommation de crédits alloués, l'ordonnateur est tenu de se conformer aux dispositions de la loi de Finances, c'est-à-dire qu'il y a des crédits qui sont votés par le législateur et l'ordonnateur est tenu de respecter la loi de Finances en ce qui concerne la disponibilité des crédits et le niveau de spécialité du crédit voté par le législateur. Généralement, ce n'est pas lui qui ordonne, mais il délègue l'ordonnancement au Secrétaire général ou à son Directeur de Cabinet pour exécuter la dépense. Cet ordonnateur délégué est testé par un contrôle financier qui effectue un contrôle a priori au niveau du département ministériel. Il y a un contrôle financier pour chaque ministère.

Une loi votée en 2010 (portant le Code des marchés publics) mentionne l'obligation de passer à la concurrence toute commande dont le montant est supérieur à un certain seuil défini par un arrêté du Premier ministre. Un seuil au-delà duquel les ordonnateurs sont tenus de passer par les commissions sectorielles pour passer des marchés publics. Dans ce même ordre d'idées, il limite les cas d'espèce dans lesquels les commandes publiques peuvent déroger aux règles de gré à gré ou les commissions spéciales (qui sont accordées généralement dans le cadre des forces armées de sécurité), mais il faut vraiment que la commission de contrôle accorde le marché au préalable.

Les services régionaux dépendent du niveau central parce que les ressources sont rares et que la plupart des dépenses qu'ils effectuent sont payées sur la base des subventions accordées par l'État central. Il n'y a donc pas d'enjeu majeur dans la dépense au niveau régional et déconcentré.

Quelle est la responsabilité spécifique du comptable ? Le comptable a la même responsabilité que dans la plupart des pays francophones : la conservation des fonds en valeur, la position des comptes externes de disponibilités dont il ordonne les mouvements, l'encaissement régulier des recettes dont le recouvrement lui est confié, la régularité des dépenses qu'il effectue et l'exécution des dépenses qu'il est tenu de faire.

Depuis 2010, la Mauritanie est dotée d'une loi de gestion de la dépense publique (loi 2010-044), afin de répondre aux exigences de transparence, d'équité et d'accès à la commande publique. Toutefois, le pays ne dispose pas de cadre juridique et réglementaire adapté aux partenariats publics-privés (PPP). Cependant, des politiques sont entreprises par le Gouvernement et dont la charge est confiée au ministère des Affaires économiques et du Développement. En particulier sur des financements prédominants autres que des ressources propres de l'État, ce sont les emprunts concessionnels bilatéraux.

Concernant les principes régissant les autres dépenses pour un certain montant d'achat et pour les dépenses urgentes, l'administration peut-elle s'exonérer des règles des marchés publics ? La procédure des marchés publics n'est suivie qu'au-delà d'un certain seuil. Pour les dépenses d'un faible montant qui représentent un caractère urgent, la procédure de régie d'avance est reconnue suivant les modalités définies par la réglementation en vigueur.

Dans le cadre de ces dispositifs d'allègement, il faut que les choix de l'administration soient objectifs et que les fournisseurs soient mis en concurrence. Le principe de la mise en concurrence en Mauritanie n'est pas limité à la procédure des marchés : il y a l'affichage de l'expression des besoins où l'administration peut faire un affichage si le montant de la commande est inférieur au seuil prévu par les marchés publics, les concurrents doivent alors déposer leur prix et il y a une commission au niveau de chaque département ministériel qui valide ces commandes et choisit le moins-disant.

L'efficacité de la dépense publique reposant aussi sur la sécurité juridique relative au mode économique, quelles sont les garanties dont disposent les fournisseurs quant à l'application des règles de la mise en concurrence ? Le Code des marchés publics interdit l'utilisation de dispositifs discriminatoires qui pourraient faire obstacle au libre accès de la commande publique. Il prévoit la transparence des procédures de passation, les conditions d'ouverture des prix, la séparation des pouvoirs en matière de passation et de contrôle, la régularité... Il y a donc la passation, les commissions sectorielles, une commission de contrôle et l'autorité de régulation des marchés publics.

Quels sont les outils juridiques dont dispose le fournisseur retenu pour s'assurer de l'exacte exécution du contrat ? Si un fournisseur est retenu, il y a un procès-verbal d'attribution du marché, puis la notification du marché ou l'ordre du service. Par la suite, s'il se sent lésé, il existe une commission des différends au sein de l'autorité de délégation des marchés publics qui s'intéresse aux litiges entre fournisseurs et administration, et il peut aussi recourir aux juridictions.

Quels sont les moyens de défense de l'administration et de quelle manière se matérialisent la commande et l'acceptation des prix ? La commande se matérialise par le bon de commande, l'acceptation se matérialise par le procès-verbal et l'attribution de la commission des marchés, l'adjudication du marché à l'ordre du service, l'affichage des besoins de l'administration pour les petites dépenses.

Existe-t-il des mécanismes pour protéger l'administration et ses fonctionnaires des pressions de certains de ses fournisseurs ? Il pense que le meilleur moyen de protection est la transparence car les fournisseurs sont parfois en manque d'informations. Par exemple, la Mauritanie dispose d'un site du Trésor que chaque fournisseur peut consulter afin de suivre l'engagement et le paiement. Ce site protège également de la pression de l'administration parce que les usagers du service public savent ainsi à quelle étape de traitement se trouve leur mandat et ils n'ont pas besoin de faire pression pour être payés. Un délai de traitement de 5 jours a été formalisé par un arrêté du ministre des Finances.

Quels sont les contrôles relevant du comptable ? Ce sont les contrôles habituels :

- En matière de recettes c'est l'autorisation de percevoir des recettes dans les conditions prévues pour chaque catégorie d'organismes publics, la mise en recouvrement de créances d'organismes publics et de la régularité de reddition et des annulations des ordres de recettes dans la limite des éléments dont ils disposent.
- En matière de dépense : la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, la disponibilité des crédits, l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qui les concernent (leur nature et leur objet), la validité de la créance et le caractère libératoire.
- En matière de patrimoine : le contrôle porte sur la conservation des droits, privilèges et hypothèques, la conservation des biens dont il tient la comptabilité.
- En ce qui concerne la validité de la créance : le contrôle porte la notification de service fait et l'exactitude des calculs de liquidation et l'intervention préalable du contrôle financier et la production des justificatifs.

Les motifs de suspension ou de rejet sont la constatation des litiges ou la non-conformité aux certifications précitées.

De quels recours dispose l'ordonnateur pour forcer les paiements ? En Mauritanie, les ordonnateurs disposent d'un pouvoir de réquisition : ils peuvent requérir le comptable par écrit qui, lui, doit informer le ministre des Finances pour payer, mais cette réquisition n'est valable que dans le cas d'une mauvaise imputation, c'est-à-dire qu'il ne peut pas réquisitionner l'acte libératoire, il ne peut pas réquisitionner l'indisponibilité des crédits et l'absence du contrôle financier. Le seul cas dans lequel l'ordonnateur peut questionner le comptable est la mauvaise imputation.

Le problème des mandats impayés a aussi été identifié. La Mauritanie dispose d'une comptabilité mixte entre la comptabilité patrimoniale et la comptabilité d'exercice. Les mandats ordonnancés après le 15 décembre sont donc pris automatiquement et peuvent être payés sur les recettes de l'année suivante. Les mandats qui ne sont pas ordonnancés ne peuvent pas être payés et ils sont annulés.

**Adolphe BILOLO KANGODIE**, Directeur de la Comptabilité Publique (République Démocratique du Congo), résume cet exposé :

- En Mauritanie, il n'existe pas de mandat émis impayé faute de crédit budgétaire et le réseau de la chaîne de dépenses automatisées ne permet pas d'exécuter de tels mandats.
- La Mauritanie ne dispose pas d'un cadre juridique et réglementaire adapté aux partenariats publics-privés, mais des politiques sont mises en place pour que ces systèmes puissent être mis en service à l'avenir.
- En pratique, les ressources des financements prédominants autres que les ressources propres de l'État sont des emprunts concessionnels bilatéraux. Comment ces ressources sont-elles mobilisées, décaissées et gérées ?



Tianamandimby RAJAONARIVONY, Directeur de la Comptabilité Publique (Madagascar), expose que l'administration malgache a mis en œuvre, depuis un certain temps, de nombreuses réformes de sa législation et que ces réformes ont un impact sur la gestion des finances publiques et l'exécution de ces dépenses.

Il précise que le texte qui consacre la constitution financière d'un État est la loi organique sur les lois de finances et que celle-ci a été prise à Madagascar en 2004. Cette loi consacre la mise en œuvre du budget de programme à travers un certain nombre d'objectifs, de missions, d'activités assignées à un certain nombre d'acteurs budgétaires qui ne sont donc plus les acteurs budgétaires habituels d'un budget de moyens. À travers ce budget de programme, il y a les responsables de programme, les coordonnateurs de programme, les gestionnaires d'activité et les services opérationnels d'activité qui sont chargés, chacun en ce qui les concerne, d'une attribution précise définie par cette loi et par ces textes d'application.

Après cette loi organique prise en 2004, ont été écrits un certain nombre d'autres textes fondamentaux en matière de gestion de la dépense : la loi portant le Code des marchés publics (qui a été prise aussi en 2004 et qui s'inscrit dans une optique de transparence des procédures en faveur des soumissionnaires dans le cadre de la lutte contre la corruption et qui voudrait, dans un deuxième temps, s'aligner aux standards internationaux en matière de passation des marchés publics). Cette loi a mis en place un certain nombre de structures et d'organes chargés de l'appliquer, dont l'Autorité de régulation des marchés publics qui est un établissement public institué à partir de 2005, chargé de réglementer les procédures en matière de passation de marchés publics, de suivre et d'appuyer les administrations en termes de programmation et de lancement des procédures d'appel à concurrence, et de gérer les recours ou les contentieux amiables attendus par les soumissionnaires à ces marchés publics préalablement à un recours judiciaire. Cela constitue une sécurisation de la dépense et le renforcement de la crédibilité de l'État vis-à-vis de ses partenaires.

Un autre texte a été pris dans la droite ligne de la LOLF, c'est le décret portant le règlement général de l'exécution budgétaire des organismes publics, qui a remplacé le décret de 1978 concernant le règlement général de la comptabilité publique. Ce décret rappelle les règles fondamentales en matière de comptabilité publique, notamment la règle de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, la règle de l'unicité de caisse et de trésorerie au niveau de l'État, ainsi qu'une disposition particulière au niveau de la phase administrative compte tenu du fait qu'un certain nombre de procédures ont été mises en place suite à la LOLF et ont permis de définir les acteurs, leurs obligations et leurs attributions respectives.

Ces différents textes réglementaires permettent d'avancer dans les réformes en matière de gestion de la dépense publique.

Quelles sont les obligations de l'administration vis-à-vis de ses usagers en général, des soumissionnaires aux marchés, des prestataires ou des entrepreneurs partenaires de l'administration en termes d'exécution des commandes publiques ?

Un certain nombre de dispositions sont prévues par le Code des marchés publics et par ses textes d'application, mais les principales obligations qui s'imposent à l'administration sont, dans un premier temps, la publication de l'avis général de passation de marché. Ces avis sont diffusés par la voie du journal officiel sur le site internet de l'Autorité de régulation des marchés publics, ils sont lancés au tout début d'une période budgétaire afin de permettre aux fournisseurs de dire quelles sont les commandes publiques qui doivent être mises en œuvre au cours d'une année budgétaire.

Il y a ensuite une obligation de publication de l'attribution des marchés et une possibilité de voie de recours en matière d'attribution des marchés.

Il précise qu'au sein de l'Autorité de régulation des marchés publics, deux organes disposent d'une autonomie administrative : la Commission nationale des marchés et le Comité de réglementation et de recours. Ces organes permettent aux soumissionnaires de marchés publics de se présenter devant l'administration quand ils constatent des irrégularités dans les procédures de passation et d'attribution des marchés à un fournisseur. Les prestataires peuvent déposer des requêtes de remise en question de l'attribution de marchés auprès du Comité de réglementation et de recours.

Étant dans une comptabilité de culture francophone, il est possible de demander recours auprès de l'administration et des juridictions normalement compétentes (les tribunaux administratifs et le Conseil d'État).

Parallèlement à cela, quelles sont les obligations et moyens de défense de l'administration au cas où il y ait des litiges ou des pressions et des interventions auprès de l'ordonnateur, ou bien auprès du comptable ? L'administration qui a formulé un besoin à travers le lancement d'une commande publique ne peut pas exécuter cette dépense en l'absence de crédits ouverts, c'est la règle de l'autorisation budgétaire. Si un prestataire déclare à l'administration qu'il a fourni tel bien, ou livré tel produit auprès d'un gestionnaire d'activité, en l'absence d'un bon de commande ou d'une convention, ou d'une pièce justificative en bonne et due forme, un ordre de service de commencer les travaux, cette dépense n'est pas éligible. Le comptable est en droit de rejeter ces dépenses publiques qui n'ont pas été engagées régulièrement par rapport aux procédures en vigueur.

Le comptable public dispose aussi de tout un panel d'outils de contrôle des dépenses mandatées par l'ordonnateur qui lui permettent de dégager la responsabilité du comptable dans un premier temps et, dans un deuxième temps, de s'assurer de la régularité des dépenses publiques qui ont été ordonnées.

Il se propose maintenant d'exposer les réalisations qui ont pu être menées à Madagascar suite à l'application de ces textes législatifs et réglementaires fondamentaux et les freins rencontrés.

Il existe un contrôle de l'application des lois et règlements effectué par les comptables et cela est inscrit dans le décret 2005 sur le règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics. C'est au comptable de procéder au contrôle de l'application des lois et règlements, y compris les lois et règlements concernant les marchés publics.

Il relève que la principale difficulté est constituée par le fait qu'un comptable public n'est ni humainement, ni techniquement pas en mesure de vérifier l'existence de toutes les lois, de tous les décrets, de tous les arrêtés qui sont en vigueur régissant toutes les natures de dépenses, or la Cour des comptes exige que ce soit au comptable de procéder à cette vérification-là, autrement c'est sa responsabilité qui est engagée, mais pas celle de l'ordonnateur, ni du gestionnaire d'activité, ni des autres intervenants dans le processus d'exécution budgétaire. Il pense qu'il s'agit là d'un point de contrôle qui pose vraiment problème au niveau des comptables publics malgaches.

Une autre difficulté réside dans l'exécution des dépenses au niveau des représentations extérieures, car les services du Trésor malgaches sont représentés auprès des ambassades et des consulats à l'extérieur et sont en relation avec les fournisseurs des pays dans lesquels se trouvent ces ambassades et ces consulats, or ces derniers ne prennent pas en compte les lois et les procédures en vigueur au niveau national car ils ne connaissent que les procédures spécifiques de leur pays. Si l'on raisonne en termes d'application des lois et règlements, cela pose aussi problème parce que les pièces justificatives et même les marchés publics ne sont pas uniformes d'un pays à l'autre. Cela est bien compréhensible mais c'est un point à soulever dans le traitement des dossiers de dépenses.

Qu'est-ce que va faire le comptable en cas d'irrégularité constatée lors de l'exercice de ses différents contrôles de régularité ? Le comptable a la possibilité de suspendre ou de rejeter la dépense en cause.

À Madagascar, les possibilités de rejet peuvent se rapporter soit à l'irrégularité de la dépense par rapport aux points de contrôle réglementaires, soit au non-respect des procédures de passation de marchés, ce qui suppose donc la maîtrise des lois et règlements en vigueur en termes de marchés publics. Il y a aussi le non-respect des règles de gestion budgétaire, la spécialité des crédits, la non-affectation des recettes ou dépenses, l'absence d'autorisation budgétaire et l'insuffisance de trésorerie. Ainsi, même si la dépense est régulièrement ordonnancée au niveau du comptable avec toutes les pièces justificatives requises, en cas d'insuffisance de trésorerie, le comptable ne peut pas payer (cela peut se passer au niveau de l'État, mais c'est surtout au niveau des collectivités et des établissements publics que ce point se pose particulièrement).

À Madagascar, une dépense qui a été engagée, liquidée et mandatée par un ordonnateur peut s'effectuer en 5 jours maximum (de la procédure de l'engagement jusqu'au contrôle du dossier d'ordonnancement par le comptable, y compris le visa). Ce qui pose problème est, qu'après le visa, la disponibilité de la trésorerie doit être vérifiée. Même si l'État a l'obligation de payer des intérêts moratoires pour une facture qui a été réceptionnée 75 jours avant le paiement, le comptable ne peut rien faire parce que la collectivité ou l'établissement public ne dispose pas de suffisamment de fonds libres et ne peut pas payer. Ce sont des problèmes ponctuels, mais révélateurs des limites du cadre juridique actuel régissant les dépenses publiques.

Il termine en exposant des réalisations par rapport à ces réformes du corpus juridique parce que Madagascar est actuellement en train de rattraper les retards constatés depuis un certain nombre d'années en matière de production de lois de règlement et de production de comptes de gestion et, qu'à partir de 2016, le calendrier légal en matière de production des comptes définitifs sera respecté.

Il souligne aussi la mise en place effective du budget de programme avec les principaux acteurs budgétaires qui sont prévus par ces textes, et enfin la déconcentration des paiements au niveau des services du Trésor. Le Trésor a essayé d'améliorer la qualité des prestations de services rendus aux usagers par la mise en place des trésoreries ministérielles (dans les secteurs sociaux principalement, gestionnaires de budgets assez conséquents).

[Jean Will LAMOTHE, Coordonnateur adjoint des Postes comptables et de la Normalisation Comptable \(Haïti\)](#), expose que cela fait environ une vingtaine d'années qu'Haïti s'est lancé dans un vaste projet de réforme,



mais que ce n'est que le 16 février 2005 qu'elle s'est concrétisée avec un décret qui statue l'élaboration des lois de Finances et un arrêté à la même date pour l'application de ce décret. Au cours de la même année, un texte a créé l'Inspection générale du Trésor ainsi que deux autres corps. Il y a donc trois corps : le corps des inspecteurs généraux des Finances, le corps des contrôleurs financiers et le corps des comptables publics du Trésor.

En 2009 a été instaurée la loi sur les marchés publics en Haïti. Cette loi a été suivie, la même année, d'un arrêté qui définissait les seuils de passation de marchés publics. Mais, compte tenu de l'évolution économique et financière du pays, cet arrêté de 2009 a été modifié par un arrêté du 25 mai 2012 et c'est cet arrêté qui est en vigueur jusqu'à présent.

Ces textes prônent la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public : l'ordonnateur est responsable de l'engagement de la dépense, de la liquidation et de l'ordonnancement ; mais le rôle de payeur est réservé au comptable public. Ce même texte assoit la responsabilité des intervenants de la chaîne de la dépense, c'est-à-dire les ordonnateurs, les contrôleurs financiers du budget et les comptables publics du Trésor. Dans cette chaîne, ce sont seulement les comptables publics qui ont la responsabilité personnelle et pécuniaire.

Ces textes prônent aussi le renforcement des contrôles et, pour le texte sur les marchés publics, le libre-accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures, le respect de l'éthique et l'efficacité des dépenses publiques.

Le texte du 16 février 2005 sur l'élaboration et l'exécution des lois de Finances vient d'être modifié par un nouveau décret, du 9 octobre 2015. Il présente certaines modifications relatives au type de budget : auparavant, le budget était axé uniquement sur les moyens et, avec ce nouveau décret, va être expérimenté un budget de programme axé sur les résultats. Les mécanismes n'ont pas encore été mis en place mais la provision légale a déjà été constituée afin de commencer à expérimenter un budget axé sur les résultats.

Concernant le périmètre d'intervention, jusqu'à présent il était situé au niveau de l'État central : les textes de base de gestion des finances publiques se concentraient uniquement au niveau de l'État central et les collectivités territoriales pour le secteur public local n'étaient pas a priori couvertes.

Au niveau de la responsabilité des comptables publics, dans certains cas cette responsabilité peut être dérogée. Par exemple l'ordonnateur peut faire une dépense irrégulière et, dans ce cas, il lui faut un "passer outre" du ministre des Finances. Ce n'est donc pas l'ordonnateur qui a la responsabilité, celle-ci est transférée au ministre des Finances qui, lui seul, a le droit d'accorder un "passer outre" pour payer une dépense. Il existe toutefois une limite : s'il n'y a pas de crédit ou de trésorerie, il n'est pas possible de payer, même avec un "passer outre".

Haïti ne dispose pas encore de contrôle allégé. En pratique, il est possible d'accorder le bénéfice de l'urgence à certaines dépenses (comme les voyages, les réparations ou les dépenses de petite caisse), mais il n'existe pas de manière formelle et légale de contrôle allégé de la dépense.

Le texte de base qui fixe les modalités de passation des marchés publics est la loi du 9 juin 2009. Plusieurs organes y interviennent : les organes de régulation, les organes de contrôle et les organes de recours. Hélas, les organes de recours ne sont pas très élaborés, ce qui implique qu'il n'existe pas encore vraiment de texte qui fixe les relations entre l'État et les fournisseurs. Lorsqu'il existe un litige entre l'État et les fournisseurs, en général c'est une procédure de droit commun qui est utilisée mais il n'y a pas de texte qui fixe ces responsabilités.

Il n'existe pas non plus d'intérêts moratoires, même si l'État essaie de respecter un certain délai de paiement.

Il souligne ensuite la démarcation entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Pour les dépenses de fonctionnement, il y a un circuit avec l'ordonnateur, le contrôleur financier et le comptable public, alors que pour les dépenses d'investissement, l'ordonnateur est le ministère du Plan. La requête est préparée par le secteur et elle est transférée au ministère du Plan qui fait le contrôle en termes de budget et d'autocontrôle, puis achemine le dossier au Trésor, c'est-à-dire au ministère des Finances qui procède au paiement.

En ce qui concerne les marchés publics, dans certains cas, il est possible de faire du gré à gré et aussi de passer outre certaines procédures jugées trop lourdes. S'il y a un problème au niveau de l'État, il est possible de décréter l'état d'urgence et, dans ce cas-là, il est fait fi de toutes les procédures de marchés publics (afin de pouvoir faire face à des cas imprévus comme des catastrophes naturelles, ou des cas où la sécurité de l'État est menacée). Si l'entreprise ou bien le ministère peut justifier d'une certaine urgence, il peut passer directement le marché de gré à gré, mais il y a quand même des précisions sur ces critères d'urgence au niveau de la loi.

Existent aussi des problématiques par rapport à certains vides juridiques. Haïti est confronté au problème de l'incompatibilité de certains textes légaux : par exemple, des textes créent certains organismes et donnent à ces organismes le privilège de collecter des recettes, alors que, parallèlement, seul le comptable public peut collecter des recettes.

Existe également la problématique de l'ancienneté de certains textes, par exemple un texte sur le patrimoine qui date de 1950. Ce qui implique que, lors de la conduite d'une réforme, un décalage se crée entre la réforme et les dispositions légales.

Pour conclure, la mise en place du compte unique du Trésor est l'un des gros chantiers actuellement en cours en Haïti. L'existence du problème de trésorerie est surtout liée à la dissémination d'informations à travers des centaines de comptes courants ouverts à la BRH et sur lesquels l'État n'a pas de prise. L'État émet des bons pour avoir des fonds alors que, par ailleurs, des fonds sont dormants dans des comptes courants. Le compte unique du Trésor aiderait à résoudre ce problème et le pays est déjà passé à une première étape où plus de 800 comptes courants pour l'administration de l'État ont été fermés. Il y a aussi une première expérience du compte unique du Trésor avec un poste comptable central, là où il y en a 15 actuellement. Ceci doit être généralisé à toute l'administration d'État en décembre 2015.

Il précise que cette réforme au niveau d'un compte unique du Trésor ne va pas sans les postes comptables (puisque ce sont les comptables publics qui vont gérer les comptes d'opérations). Un compte d'opération est ouvert au nom de chaque poste comptable. Un autre champ de réforme consisterait en l'installation de régies d'avance pour les dépenses urgentes.

## Echanges avec les participants

**Un participant** pense que les textes législatifs et réglementaires répondent à une volonté politique de maîtriser la gestion publique et de fixer des délais d'exécution des différentes phases ainsi que l'organisation des missions.

Il précise l'importance de la connaissance des besoins avant d'engager une dépense publique la plus en adéquation possible avec le terrain, et d'axer le budget sur les résultats et non les moyens. Il souligne l'importance de la formation dans le processus d'exécution de la dépense et l'attention particulière qu'il faut porter à l'aspect éthique pour la maîtrise des risques.

**El Hadj Moustaphe DOUMBIA**, Chef de Division Contrôle (Mali), demande au représentant d'Haïti quelle est la hiérarchie et s'il y a une harmonisation des textes (car le texte qui régit les lois de Finances a été pris par un décret alors que le texte sur les marchés publics est une loi).

Il demande également quels sont les avantages du « passer outre » du ministre des Finances si, de ce fait, il n'y a plus de possibilité de réquisition donnée aux ordonnateurs, et la manière dont cela est géré au niveau de la juridiction des comptes (car en temps normal le ministre des Finances a plus une responsabilité politique qu'une responsabilité de gestion).

**Mohamed El Mokhtar BALLATY**, Payeur Général du Trésor (Mauritanie), pense qu'il faudrait revoir les éléments qui engagent la responsabilité du comptable public afin de pouvoir la partager avec l'ordonnateur ou le contrôleur financier, ou le gestionnaire de crédit.

Il demande ensuite au représentant de Madagascar si, sur l'Autorité de régulation des marchés publics et le Comité de régulation et des recours, il n'y a pas de double-fonction.

**Idrissa NIANG**, Directeur général Adjoint du Trésor et de la Comptabilité Publique (Mauritanie), s'interroge sur le degré de transparence de la mise en concurrence en-dessous du seuil de passation des marchés (puisque généralement dans les États, il suffit tout simplement qu'il y ait présentation de trois devis qui peuvent émaner d'une même personne).

**Mohamed El Mokhtar BALLATY**, Payeur Général du Trésor (Mauritanie), précise que les ressources extérieures ou sur crédits concessionnels échappent complètement au contrôle du Trésor public car elles sont gérées au niveau du ministère des Affaires économiques et du Développement de la Mauritanie. Ainsi, sur les marchés qui sont payés grâce aux ressources extérieures, c'est le ministre des Affaires économiques qui est l'ordonnateur du marché et les décomptes sont envoyés directement par l'intermédiaire de ce ministère aux bailleurs de fonds qui payent les fournisseurs.

Il pense que le problème de la formation est un problème récurrent. Il souligne aussi une difficulté, le fait que la langue de travail soit le français alors que la plupart des personnels sont formés en arabe et qu'ils travaillent donc dans une langue qu'ils ne maîtrisent pas.

Ce qui peut protéger le comptable est la transparence des circuits et le degré d'information mis à la disposition du public (si le système est automatisé et que le fournisseur peut être renseigné à n'importe quel moment pour savoir l'état dans lequel se trouve son paiement, c'est un atout pour le comptable et pour les services du Trésor).

**Mohamed El Mokhtar BALLATY**, Payeur Général du Trésor (Mauritanie), apporte plus de précisions à une question du modérateur concernant la mobilisation des ressources et les financements extérieurs. Il indique que la Mauritanie est en train de finaliser la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF, dans laquelle le budget de l'État prendra en compte toutes les ressources, aussi bien sur le financement extérieur que sur le financement intérieur, et qui donnera au Trésor la mainmise sur toutes les ressources du pays.

Sur le point de la responsabilité du comptable, il pense que le seul moyen d'alléger la responsabilité du comptable est la dématérialisation des pièces justificatives et l'informatisation à outrance.

**Adolphe BILOLO KANGODIE**, Directeur de la Comptabilité Publique (République Démocratique du Congo), demande quel est le niveau de mise en place du système d'information sous tendu par l'outil informatique de la Mauritanie ?

**Mohamed El Mokhtar BALLATY**, Payeur Général du Trésor (Mauritanie), répond que le Trésor mauritanien travaille sur deux logiciels : un logiciel automatisé pour les ordonnateurs, où les pièces ne sont pas dématérialisées, mais où l'information est automatisée avec une interface entre le module comptable et le module des ordonnateurs. Les feuilles d'information viennent au Trésor sous forme automatisée, mais le Trésor doit décharger les pièces justificatives au niveau du Trésor pour être vérifiées par les comptables.

**Tianamandimby RAJAONARIVONY**, Directeur de la Comptabilité Publique (Madagascar), revient sur les remarques du Directeur général du Trésor Algérien. A Madagascar, au niveau de l'engagement pluriannuel des dépenses avec la Direction générale du Budget, mis à part la préparation du budget annuel dans la loi de finances, il y a aussi le cadre budgétaire à moyen terme, le cadre des dépenses à moyen terme sur trois ans qui permet d'avoir un aperçu des prévisions budgétaires et des actions que l'État envisage dans le cadre du budget programme sur trois ans. C'est une activité en cours et en relation avec les bailleurs de fonds pour essayer d'affiner la prévision pluriannuelle.

Il partage l'idée que pour le coût d'un service public rendu, il faudrait d'abord envisager la rationalisation de la dépense. C'est le cas pour Madagascar : compte tenu de la rareté des ressources budgétaires disponibles et dans le cadre du budget programme, des actions sont menées pour essayer d'inculquer aux administrations de prioriser leurs dépenses en fonction des actions prioritaires de leurs programmes respectifs.

Dans le cadre du budget, des indicateurs permettent d'évaluer les performances et les résultats en fin d'exécution budgétaire : les indicateurs d'objectifs et les indicateurs d'activité qui permettent d'apprécier cette réalisation en cours de gestion.

Il pense toutefois que certains ministères, certains services opérationnels d'activité formulent mal les indicateurs qui ne permettent donc pas de voir exactement les réalisations par rapport aux programmes et aux objectifs fixés initialement.

Et en matière d'éthique, dans le corpus juridique de Madagascar, un décret relatif au Code d'éthique des marchés publics, sorti en 2006, permet aux gestionnaires de crédits et à l'administration en général d'avoir des principes généraux en matière de passation de marchés, en toute transparence, afin d'éviter les conflits d'intérêts vis-à-vis des autres acteurs, et surtout des prestataires de l'administration.

Pour répondre à la question concernant l'autorité de régulation des marchés publics et le comité de recours et de réglementation, il précise que ce ne sont pas des organes différents mais que l'autorité de régulation contient en son sein deux organes distincts : le Comité de réglementation et de recours, et la Commission nationale des marchés, qui sont des organes indépendants au sein de l'autorité de régulation des marchés publics.

**Adolphe BILOLO KANGODIE**, Directeur de la Comptabilité Publique (République Démocratique du Congo), souligne que la question concernait également le degré de la transparence en dessous duquel le marché est acceptable.

**Tianamandimby RAJAONARIVONY**, Directeur de la Comptabilité Publique (Madagascar) répond que, dans le Code des marchés publics malgache, il y a une certaine catégorie de procédures, en fonction du montant et du caractère urgent ou non de la dépense qui fait l'objet d'une commande publique. L'administration ne peut pas s'exonérer de la réglementation en matière de marchés publics mais elle prend toutefois en compte certaines spécificités liées à l'urgence ou au montant.

Dans le Code des marchés publics malgache, il existe donc les appels d'offres restreints (qui se rapportent à des dépenses d'un montant inférieur à un seuil fixé par voie réglementaire, ou qui se rapportent à des opérations avec un certain caractère d'urgence). L'administration peut aussi recourir à cet appel d'offres restreint lorsque les prestations revêtent un caractère confidentiel.

Il y a aussi la consultation restreinte de fournisseurs ou d'entreprises qui se rapporte à des travaux, fournitures ou prestations de services inférieurs à un seuil fixé par un arrêté sorti en 2008. À titre d'illustration, pour les marchés de travaux, en dessous de 40 millions d'Ariarys par exemple, on peut procéder à une consultation restreinte de fournisseurs ou d'entreprises. En matière de fourniture, ce seuil est en dessous de 15 millions d'Ariarys. Enfin, il y a le marché de gré à gré, pour des prestations confidentielles ou auquel on a recours à la suite d'un appel d'offres infructueux. Ce sont donc des catégories de marchés liées à certaines spécificités au niveau des dépenses publiques.

**Jean Will LAMOTHE**, Coordonnateur adjoint des Postes comptables et de la Normalisation Comptable (Haïti), répond aux deux questions qui lui ont été adressées, la première concernant le "passer outre" et la seconde concernant la hiérarchie des textes.

Avant tout, sur l'aspect formation et éthique, il expose qu'en Haïti un plan de formation pour les métiers du Trésor est mis en place progressivement. Cela nécessite une assistance technique et des pourparlers sont en cours avec des organisations qui devraient aider à mettre en service ce plan de formation pour les métiers du Trésor.

En ce qui concerne le « passer outre » accordé par le ministre des Finances, la responsabilité du comptable public peut être dérogée lorsque le ministre des Finances donne un « passer outre ». Il précise que la demande est faite par l'ordonnateur en question, c'est-à-dire par le Ministère dépensier, et qu'un formulaire présente le code de la réquisition de la demande, les motifs, le montant et le motif du refus de visa du comptable public. À chaque réquisition, quand la dépense est rejetée, le comptable public donne le motif de son rejet et, en même temps des pistes de solution ; c'est la fonction "conseil". Ensuite, le dossier est transféré au ministre des Finances qui l'étudie et qui appose sa signature sur le "passer outre" avec la formule suivante : « Le ministre autorise le comptable public à faire cette dépense sous sa propre responsabilité ». Toutefois, il y a des cas où, même si le comptable public reçoit l'ordre du ministre, il ne peut obéir. C'est le cas lorsqu'il n'y a pas de disponibilité de crédit puisque le texte précise que l'ordonnateur est responsable du dépassement des crédits, c'est-à-dire que s'il dépense au-delà des crédits qui lui sont alloués, c'est lui-même qui est responsable. S'il n'y a pas de trésorerie, le comptable ne peut donc pas payer et il doit attendre d'avoir les fonds suffisants pour le faire.

En ce qui concerne la hiérarchie des textes, il rappelle que le décret du 9 octobre 2015 régit la gestion des finances publiques en Haïti et que ce décret remplace celui du 16 février 2005. Parallèlement à ce décret, chaque année la loi de finances peut modifier certaines dispositions des décrets ou des lois ordinaires. Si une disposition qui a été prise pour l'exercice 2014-2015 n'est pas reprise dans la loi des finances 2015-2016, elle devient automatiquement caduque et on ne peut plus l'appliquer.

Pourquoi toujours des décrets et non des lois ? La réponse à cette question réside surtout dans le fait que la réforme en Haïti présente un caractère urgent. Il rappelle tout le cheminement que doit faire un texte pour qu'il soit voté par le Parlement, le Sénat, la chambre des Députés.... Dans certains cas, la Constitution donne donc la possibilité au Gouvernement de prendre des décrets avec autorisation du Parlement. Après, ces décrets peuvent recevoir la bénédiction du Parlement et devenir des décrets de loi. Constatant l'urgence des réformes, des décrets sont pris et sont ensuite acheminés au Parlement pour validation. Si le Parlement est absent, cela peut aussi être une raison de prise de décret (par exemple, les principaux textes de 2005 qui gèrent les finances publiques ont été adoptés au cours d'une période de transition, pendant laquelle il n'y avait pas de Parlement).

### Première série de questions

**Mohamed Saïd OULD AHMED**, Directeur des Études et du Système d'Information (Mauritanie), demande au représentant de Madagascar de partager l'expérience de son pays en matière d'introduction du budget programme. Il précise que la Mauritanie travaille sur une nouvelle LOLF qui consacre la gestion axée sur les résultats et envisage de faire une période de transition. Il demande si Madagascar a procédé de la même manière ou est passé d'une année sur l'autre à cette gestion ?

**Allaoui ABASSE CHEIKH**, Fondé de pouvoir - Chef de la Division Dépenses (Comores), pose une nouvelle question sur la responsabilité du comptable. Si, par exemple, un comptable assignataire n'a pas les fonds nécessaires à l'exécution de la dépense et qu'un autre comptable paye mais que, par la suite, il se trouve que ce paiement est irrégulier, peut-on parler d'une responsabilité partagée entre les deux comptables ? Sinon, est-ce le comptable assignataire de cette dépense qui est responsable ? Ou celui qui a décaissé l'argent ?

**Job OLOU**, Directeur général du Trésor et de la Comptabilité Publique (Bénin), rappelle que tous les États représentés ici ont des tests qui réglementent la gestion des dépenses publiques et demande l'expérience des autres pays face au problème de régulation des dépenses. Il souligne que, parfois, la régulation se fait au niveau du Trésor : les services engagent des dépenses sans tenir compte du niveau de trésorerie ou du niveau de recouvrement des recettes, et ces titres arrivent au Trésor public alors qu'il ne dispose pas forcément des fonds nécessaires pour pouvoir les payer parce que ses ressources ne sont pas encore recouvrées. Par exemple, si la régulation ne fonctionne pas bien et que, dès le mois de juin, d'autres ministères sectoriels ont déjà engagé les dépenses à 100 %, cela pose des problèmes de délai de paiement très longs au niveau du Trésor public.

**Mamadou DIOP**, Payeur de Rufisque (Sénégal), s'interroge des conséquences de la réduction des délais de paiement en faveur de l'État. Mme STUREL remarquait qu'il y a toujours une présomption de mauvais payeur de la part de l'État qui fait qu'en quelque sorte, l'État n'achète pas à des prix concurrentiels. Le Sénégal a consenti beaucoup d'efforts dans la réforme de la commande publique pour rendre l'État beaucoup plus attractif. Il a l'impression qu'en comparant la facturation de fournisseurs privés à l'État et la facturation d'entités privées entre elles, un malus est appliqué à l'État à cause d'une présomption de retard dans ses paiements. Il demande si, pour certains pays, une amélioration des délais de paiement s'est traduite par une diminution des coûts que le secteur privé applique à l'État dans les commandes publiques.

### Réponses

**Sylvie STUREL**, Cheffe de la Mission de Coopération Internationale (France), explique que, lorsqu'elle parlait de mauvais payeur, c'était pour illustrer la réputation qu'a l'État de mettre du temps à payer. Concernant l'incidence de la baisse des prix du privé vis-à-vis du public avec la réduction des délais, à ce stade, il n'y a pas d'évaluations qui aient été faites à ce sujet. En revanche, comme la règle du moins-disant a été gardée (sauf pour des appels d'offres à concours ou spécifiques, où ce n'est pas le facteur déterminant), globalement, la commande publique a des effets d'alignement des prix ou d'ajustement des prix par secteur. La concurrence de l'État, compte tenu de l'ampleur des montants investis en dépense publique, finit par faire baisser les prix du privé vis-à-vis du public.

**Mohamed El Mokhtar BALLATY**, Payeur Général du Trésor (Mauritanie), précise que son pays dispose d'un plan de trésorerie basé sur les engagements, d'un plan trimestriel glissant et d'un plan hebdomadaire. En ce qui concerne les problèmes de régulation, bien que les Ministères dépensiers soient ordonnateurs, le versement des crédits est du domaine du Ministère des Finances. La régulation est donc faite en amont, à 90 % au niveau du Directeur du Budget, c'est-à-dire que c'est le Ministère qui procède à l'ouverture des crédits en fonction des recettes de l'État.

**Un participant** souligne que, dans son pays, la régulation budgétaire revêt plusieurs formes, notamment la mise en place de plans d'engagement budgétaire trimestriels et d'un plan de trésorerie qui s'arrime sur le plan d'agrément budgétaire. De cette manière, il n'y a pas de dépenses qui arrivent chez le comptable sans qu'il y ait disponibilité des ressources.

**Jean Will LAMOTHE**, Coordonnateur adjoint des Postes comptables et de la Normalisation Comptable (Haïti), expose que, dans son pays, les secteurs sont encouragés à présenter leur programmation de dépenses annuelles de manière mensuelle ou trimestrielle. Cela permet à la Direction de la Dette et de la Trésorerie de préparer son plan de trésorerie annuel. Toutefois, il est souvent difficile d'ajuster les projets de dépenses avec les moyens pour les financer (les projets sont toujours supérieurs à la trésorerie). Dans ce cas, c'est la Direction de la Dette et du Trésor qui doit faire l'arbitrage entre les projets de dépenses et les disponibilités. Mais s'il est estimé que certaines dépenses sont urgentes et qu'on ne peut pas attendre, l'État peut émettre des bons du Trésor pour obtenir des liquidités ou, à la rigueur, l'État peut solliciter une avance de la Banque Centrale qu'il régularisera bien entendu par la suite.

L'Etat doit payer tous les engagements qui arrivent jusqu'au 30 septembre (date de fin de l'exercice fiscal). Mais à partir du 1<sup>er</sup> octobre, seuls des engagements sur l'exercice en cours peuvent être pris (tous les crédits budgétaires qui n'ont pas été consommés sont considérés comme des crédits inactifs).

Pour répondre à la question soulevée par les Comores sur la responsabilité partagée entre comptable et ordonnateur, en Haïti, seul le chef de poste est comptable public principal et lui seul est redevable devant la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif. Il ajoute que le comptable public principal a aussi des comptables publics secondaires en suppléance et que le texte prévoit aussi des régies (bien qu'elles ne soient pas encore en place). Les régisseurs sont des comptables publics à un niveau inférieur par rapport aux comptables secondaires, et les comptables secondaires par rapport au comptable public principal.

S'il arrive que la responsabilité du comptable public principal soit mise en jeu par la Cour supérieure des comptes, le comptable public principal peut mettre en jeu la responsabilité du comptable public secondaire fautif (c'est le partage de responsabilités) et il peut même aller jusqu'au régisseur. Cette mise en jeu peut se traduire par le fait que le comptable public secondaire doit aider le comptable principal à faire face s'il y a un débet juridictionnel et participer lui aussi à ce reversement.

Si l'on change de comptable public : par exemple, il y a un comptable public principal qui doit prendre la charge d'un autre comptable public dans un autre ministère. Avant la passation, le comptable public principal doit signer un formulaire de remise de service avec tous les documents, toutes les pièces justificatives et tous les dossiers en cours, avec un délai de six mois pour contestation. Si, après six mois, la gestion du comptable public antérieur n'a pas été contestée, il devient responsable de toutes les transactions. C'est une manière de délimiter les deux responsabilités dans le cas où il y aurait un changement de comptable public.

**Tianamandimby RAJAONARIVONY**, Directeur de la Comptabilité Publique (Madagascar), répond à la question de la Mauritanie concernant l'expérience de son pays dans la mise en place d'un budget de programme. Il souligne que Madagascar (après l'adoption de la LOLF en 2004) a mis en place un budget de programme dès 2005. Il a fallu ajuster le budget programme au fur et à mesure des expériences tirées de sa mise en œuvre, notamment parce qu'il y a, dans un premier temps, une démultiplication des acteurs budgétaires avec un nombre important d'indicateurs, tant au niveau des objectifs, des programmes, des activités que de la performance en général. Cela a posé quelques difficultés du point de vue du suivi et des ressources humaines et il a été compliqué de former et de gérer ces facteurs. Toutefois, ces variables ont pu être ajustées, au fur et à mesure, afin d'améliorer la présentation du document budget programme.

Il partage ensuite l'expérience de son pays en matière de paiements irréguliers effectués par un comptable mandataire. Il constate que l'organisation comptable de son pays est assez similaire à celle des Comores, car le comptable assignataire est le seul responsable dans la juridiction financière et, qu'en cas d'absence de contrôle de la régularité des dépenses effectuées par un comptable mandataire, c'est le comptable signataire qui est le seul responsable – personnellement et pécuniairement – devant la juridiction des comptes, à charge pour lui par la suite de faire une action récursoire vis-à-vis du comptable mandataire. Mais, avant transmission des comptes à la juridiction financière, il se peut que les contrôles effectués par le comptable assignataire, lors de la centralisation des opérations de dépense à son niveau, présentent des irrégularités, il peut alors immédiatement rejeter les pièces de dépenses au niveau du comptable mandataire qui se doit de régulariser. Si le comptable mandataire n'arrive pas à régulariser, c'est la responsabilité de ce dernier qui sera engagée.

Pour répondre à la question du Bénin, il précise que la régulation budgétaire malgache est fixée annuellement par acte ministériel. C'est une régulation qui s'opère de manière trimestrielle, mais compte tenu des ajustements en termes de rentrée de recettes et de règlement de dépenses, un Comité de trésorerie regroupant le Trésor, le contrôle financier, la Direction du Budget et les organes de contrôle se réunit hebdomadairement, afin de confronter les réalisations et les prévisions en termes de recettes et de dépenses (cela permet de corriger et d'affiner cette régulation budgétaire conformément à la situation constatée).

D'une manière générale, la régulation budgétaire est appliquée par l'ensemble des ministères et institutions, mais il y a des dérogations en fonction de certaines activités et programmes prioritaires au niveau des ministères (ces priorisations sont surtout au bénéfice des ministères sociaux).

Pour répondre à la question du Sénégal sur les enjeux et conséquences des retards en matière de paiement, il indique que, dans le cadre des relations avec les bailleurs de fonds, en particulier le FMI, un recensement des arriérés de paiement est réalisé (parce qu'à Madagascar, sur le plan juridique, la définition même de la notion d'arriéré de paiement n'est pas encore formalisée dans les textes d'une part, et que, d'autre part, il y a des dépenses au niveau des ministères et institutions qui ne sont pas payées pour divers motifs mais qui doivent être recensées pour permettre de faire une évaluation globale des dettes de l'État vis-à-vis de ses fournisseurs). Il faut également définir la stratégie d'apurement de ces arriérés en fonction de leur éligibilité, de leur antériorité et de la nature de la dépense. Cela fera l'objet de la création d'un comité de recensement des arriérés de paiement qui regroupera l'ensemble des ministères et institutions.

À Madagascar, les dépenses ordonnancées au niveau des ministères et institutions sont effectuées dans un court laps de temps, car le visa des dossiers de mandatement du comptable s'effectue en moins de cinq jours, mais le délai entre ce visa et le règlement effectif du créancier pose problème compte tenu de la situation de la trésorerie. Par conséquent, la plupart des fournisseurs et prestataires n'ont plus vraiment confiance en l'administration à cause de cet important retard. Le délai moyen de paiement des dépenses publiques s'étalant sur 90 jours, les fournisseurs hésitent à recevoir des commandes publiques, voire n'acceptent même plus les bons de commande.

Afin de contourner ce problème, les administrations recourent de plus en plus aux mécanismes de régie d'avance, ce qui permet à un service administratif donné de payer directement un fournisseur en numéraire et charge à ce service de régulariser la dépense ultérieurement. Normalement, une régie d'avance porte sur des dépenses à caractère urgent ou des menues dépenses de fonctionnement, mais cette pratique a tendance à s'élargir vers des dépenses moins urgentes qui présentent des montants non négligeables. Le risque est qu'en fin d'exécution budgétaire, les opérations en régie d'avance ne soient pas ou tardivement régularisées, voire pas régularisées du tout (parce que les fournisseurs ont été payés avant l'engagement proprement dit des crédits). Ce sont des conséquences assez négatives en matière d'utilisation des procédures dérogatoires d'exécution de la dépense.

**Adolphe BILOLO KANGODIE**, Directeur de la Comptabilité Publique (République Démocratique du Congo), interroge les panélistes sur leur expérience à propos des impayés : dans quelle mesure cela pose problème et comment le Trésor s'est organisé pour les réduire ?

**Mohamed El Mokhtar BALLATY**, Payeur Général du Trésor (Mauritanie), répond que la Mauritanie a eu beaucoup d'impayés en 2006, mais que le Gouvernement a tout fait pour les régler et que, maintenant, l'incidence des impayés au niveau de la dépense publique est négligeable. Il précise que, depuis quatre à cinq ans, ce phénomène a disparu puisqu'au 31 décembre, le Gouvernement arrive toujours à clôturer l'année en payant tous les montants ordonnancés.

**Jean Will LAMOTHE**, Coordonnateur adjoint des Postes comptables et de la Normalisation Comptable (Haïti), souligne que son pays fournit beaucoup d'efforts pour éviter d'avoir à nouveau des problèmes d'impayés, car il y a eu des expériences très difficiles.

Il pense que les impayés découlent d'une certaine négligence au niveau des services de l'ordonnateur. L'ordonnateur a pris l'engagement et le fournisseur commence déjà à donner des services ou à exécuter les travaux alors que cela prend plusieurs mois pour que le dossier soit acheminé au Trésor pour paiement. Or, il se peut que plusieurs dossiers arrivent en même temps avec des montants énormes non prévus. Et là, il faut faire un arbitrage : qui payer ? Certains montants sont reportés sur l'exercice suivant, ce qui fait que le paiement prend du retard. Parfois, il est demandé à la BRH de payer même s'il n'y a pas de fonds, mais il n'est pas possible d'aller au-delà de 3 % de déficit et on peut donc se retrouver avec des impayés sur plusieurs exercices.

Haïti n'a initié une gestion avec des postes comptables qu'à partir de 2011 et, auparavant, toutes les dépenses d'investissement n'étaient pas prises en charge par des comptables publics. C'étaient les ordonnateurs qui avaient l'exclusivité de faire les dépenses d'investissement, qui étaient considérables, et l'État se retrouvait avec plusieurs millions d'impayés sur l'exercice, impayés qui se cumulaient d'année en année. Quand l'État n'arrive pas à faire face à ses responsabilités, cela affecte son image auprès des fournisseurs et cela entraîne des difficultés à exiger le service fait. Il faut redorer cette image et faire en sorte que les prestataires puissent fournir des services à l'État et qu'ils soient payés après service fait.

**Tianamandimby RAJAONARIVONY**, Directeur de la Comptabilité Publique (Madagascar), distingue les dépenses de l'État et les dépenses des collectivités et des établissements publics. Il indique qu'il y a les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement au niveau desquelles l'État n'a pas d'impayés au sens propre du terme. On dit plutôt qu'il est en instance de paiement.

Au niveau des dépenses d'intervention économique ou sociale de l'État, on peut parler d'impayés, parce que celui-ci intervient en matière de stabilisation des prix du carburant, de l'énergie et des autres secteurs sociaux, qui impactent sensiblement le budget de l'État et qui ne lui permettent pas de régler les prestataires, les fournisseurs et les tiers sur une année budgétaire. Il pense que cette politique de stabilisation va continuer compte tenu de l'impact qu'elle a sur la population et en dépit des impayés que l'État encourt.

En ce qui concerne les collectivités et les établissements publics, compte tenu de l'insuffisance des ressources fiscales allouées aux collectivités ou des ressources propres des établissements publics, ces organismes publics ne disposent pas d'une trésorerie suffisante pour régler leurs fournisseurs, leurs prestataires et même la paye des agents qui y travaillent. Sur ces collectivités, les impayés peuvent porter sur deux, trois, voire quatre mois d'arriérés de salaires par exemple.

Quant aux autres dépenses d'investissement, étant donné qu'il n'y a pas de recette d'investissement allouée à ces organismes publics, a peu d'investissements sont réalisés et il n'y a pas vraiment d'immobilisations mises en place à ce niveau.

Des réformes existent actuellement en termes de cadre juridique, c'est la mise en place de plusieurs textes législatifs et réglementaires pour la gestion financière et comptable des collectivités qui permettent de répondre aux questionnements concernant la gestion financière de ces collectivités.

Au niveau des établissements publics, il y a la notion de fonds libres, c'est-à-dire la trésorerie que ces établissements publics doivent mobiliser pour payer leurs dépenses. Or, la plupart des établissements publics malgaches sont des établissements publics à caractère administratif qui sont financés essentiellement par des subventions de l'État. Mais face aux contraintes budgétaires de l'État, les restrictions n'arrivent pas à subventionner suffisamment les établissements publics qui sont rattachés au Ministère. Donc, il y a un problème de trésorerie pour permettre le règlement à temps des dépenses de ces établissements.

**Lassina FOFANA**, Directeur Général adjoint (Côte d'Ivoire), s'exprime à la suite de l'intervention de la Mauritanie qui a indiqué n'avoir ni arriérés ni impayés depuis plusieurs années. Il s'interroge des mécanismes qui ont été mis en place pour ne pas avoir d'impayés : en payant en numéraire ? En faisant des compensations ? Par rapport à l'ordonnancement ? Les engagements sont-ils faits par rapport à la trésorerie disponible ?

**Mohamed El Mokhtar BALLATY**, Payeur Général du Trésor (Mauritanie), répond qu'il n'y a pas de paiement liquide en Mauritanie, que le taux de bancarisation est de 99 % et que cela s'accompagne d'un plan annuel de trésorerie basé sur les engagements et doté d'un système de gestion de la dépense publique très performant qui fait que les engagements qui ne sont pas ordonnancés le 15 décembre sont automatiquement annulés. Il souligne que cela fait deux ans que son pays a eu un excédent de trésorerie grâce à un petit budget réaliste et que ce sont ces facteurs qui font que l'État mauritanien honore ses engagements au 31 décembre de chaque année depuis plusieurs années.

**Mohamed Saïd OULD AHMED**, Directeur des Études et du Système d'Information (Mauritanie), précise que ne pas avoir d'arriérés pour le Trésor est un choix délibéré. Cela n'était pas évident jusqu'en 2005 car le pays avait à chaque fois des arriérés de paiement. Les règlements se faisaient en journées complémentaires sur une période de deux à trois mois mais cela n'était pas respecté et des mandats étaient même payés quelques années après.

Il a donc été décidé d'apurer toutes ces situations à un instant T, de payer tout le monde et de veiller à ce qu'à la clôture budgétaire – le soir du 31 décembre de l'exercice qui s'écoule – le dernier règlement soit établi afin de pouvoir être déposé à la banque centrale de Mauritanie le premier jour ouvrable suivant. Cela a été possible grâce à une bonne maîtrise de l'exécution des dépenses. La partie du budget qui disparaît sous forme d'engagements annulés n'est qu'une partie minime car le taux d'exécution budgétaire se situe toujours autour de 97-98 % sur l'année.

Il reste toutefois des arriérés budgétaires. En effet, certains engagements de l'État sur des années antérieures n'ont pas été payés et certains fournisseurs continuent de les réclamer. Il s'agit de montants peu importants puisque, depuis deux ou trois ans, le ministre des Finances a pris des dispositions pour régler ces arriérés dont le total n'atteint même pas les 3 à 4 milliards, ce qui représente moins d'1 % du budget de l'État.

Si les recettes ne sont pas suffisantes au moment où un paiement est demandé, il y a recours au marché monétaire avec emprunt sur le secteur bancaire, ou auprès de certaines grandes institutions publiques comme la SNIM (la plus grande société minière du pays).

**Mohamed El Mokhtar BALLATY**, Payeur Général du Trésor (Mauritanie), ajoute que, pour les arriérés qui datent des années antérieures, chaque année le ministère des Finances constitue une provision au niveau du budget de l'État pour régler ces arriérés et que cela est vraiment minime.

**Adolphe BILOLO KANGODIE**, Directeur de la Comptabilité Publique (République Démocratique du Congo), demande un éclaircissement sur la notion d'arriéré budgétaire.

**Mohamed El Mokhtar BALLATY**, Payeur Général du Trésor (Mauritanie), répond que l'État mauritanien a fait beaucoup d'efforts pour apurer ses arriérés et que ceux qui restent sont des arriérés contestés. L'État a créé une commission pour identifier et répertorier ces arriérés et, chaque année, une inscription budgétaire est prévue au niveau de la loi de finances pour apurer les arriérés qui ont été justifiés.

## Deuxième série de questions

**Ibrahima GUEYE**, Directeur de la Direction centrale des Marchés publics (Sénégal), pense que les retards de paiement ont inévitablement un coût sur l'acquisition de biens et services par l'État, car les fournisseurs sont des opérateurs économiques qui calculent tout. En effet, pour fournir l'État, vous empruntez à votre banque, vous fournissez et vous attendez, le temps d'attente vous coûte de l'argent et cet argent vous le positionnez déjà en soumissionnant. Il y a donc un coût pour l'État et un coût pour l'entreprise.

La solution est peut-être à chercher du côté d'un format qui permette de systématiser et de rendre effective l'application des intérêts moratoires.

Il suggère l'idée de mettre en place un système de relais : lorsque le Trésor doit faire face à des dépenses, il peut lever des fonds pour gérer la question de la trésorerie.

Le Sénégal dispose d'un service à la Caisse des Dépôts et Consignations où les services financiers de cette catégorie peuvent essayer d'organiser la mise en place d'une sorte de caisse de relais pour le paiement des marchés publics, en quelque sorte pour prendre le relais du Trésor et avancer des fonds afin de permettre au Trésor de passer des marchés (moyennant un intérêt ou une rémunération). Il pense que cette possibilité est à explorer et pourrait produire un bénéfice supérieur au fait de payer des intérêts moratoires.

Puis il expose l'idée d'introduire une régulation dans l'exécution financière des marchés publics. Les autorités de régulation des marchés publics travaillent essentiellement sur le processus de passation des marchés publics et il suggère qu'elles devraient aussi réguler la relation entre l'administration et son co-contractant lorsqu'il s'agit de gérer les questions de règlement de la dette due au fournisseur. C'est peut-être ce qui fait qu'aujourd'hui, au Sénégal, il y a l'idée d'un comité de régulation de la dépense (Haïti a parlé d'un comité du Trésor, la Côte d'Ivoire a parlé de l'existence d'un comité de gestion des délais). L'idée serait de faire intervenir la régulation sur la question de l'exécution financière du marché public. Il estime qu'une bonne régulation devrait être faite par un tiers, alors que ces comités de régulation semblent toujours être des comités internes à l'administration, chargés de gérer les obligations de l'administration. Il faudrait donc peut-être faire intervenir un tiers dans la relation entre l'État et ses fournisseurs en ce qui concerne les engagements de l'administration.

**El Hadj Moustaphe DOUMBIA**, Chef de Division Contrôle (Mali), demande au représentant de Madagascar (pays qui a adopté la LOLF en 2004 et a commencé à mettre en place le budget programme en 2005), quel a été l'impact de ces réformes sur la comptabilité de l'État.

**Daouda SEMBENE**, Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor (Sénégal), se demande si des agences existent dans le cadre de l'exécution de la dépense. Il ajoute que le Sénégal dispose de comptes de dépôt où sont versées les dépenses de transferts courants ou de transferts en capital, permettant à ces structures (dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière) d'exécuter des dépenses. Le Trésor est dépositaire de leurs fonds à l'instar des fonds des autres collectivités publiques. Est-ce que d'autres pays ont cette expérience des agences d'exécution ?

## Réponses

**Tianamandimby RAJAONARIVONY**, Directeur de la Comptabilité Publique (Madagascar), répond à la question concernant les conséquences sur les dépenses publiques, au niveau du Trésor, de la mise en œuvre du budget de programme. Il y a eu plusieurs conséquences positives à ce sujet. Tout d'abord au niveau de la programmation budgétaire, les ministères et institutions devaient tenir compte de leurs objectifs à mettre en œuvre et de leurs activités au cours d'une période donnée, puis discuter des moyens à mettre en œuvre pour la réalisation de ces objectifs et de ces programmes d'activités. Cela a permis au Trésor d'avoir un moyen de suivi des actions des ministères et institutions en termes d'exécution budgétaire de la dépense publique.

Il explique, qu'au niveau de la programmation budgétaire, outre les prévisions budgétaires annuelles, il y a déjà une estimation des prévisions pluriannuelles de chaque ministère et institution en fonction de la politique publique adoptée par le Gouvernement. Cela permet, au niveau du Trésor, de faire le suivi de l'exécution de cette politique publique en termes de programmation budgétaire et cela permet aussi d'affiner la préparation budgétaire et les prévisions, car le Trésor a déjà une idée des activités et des moyens alloués par programme au niveau des ministères et institutions.

Au niveau de la phase d'exécution budgétaire proprement dite, jusqu'à maintenant le système d'information intégré ne concerne pas encore la gestion des activités et la gestion de la performance de chaque service opérationnel d'activité (compte tenu d'un certain nombre de paramètres à inclure). Il se limite à l'exécution budgétaire et financière stricto sensu. A terme, la mise en place d'une application permettant de faire le suivi financier et celui de la performance est prévue au sein du système d'information intégré.

Il devrait y avoir une corrélation entre les moyens budgétaires alloués et les activités définies au niveau de chaque ministère et institution pour permettre de contrôler l'efficacité et l'efficacités de la dépense publique et permettre de faire des rapports, conformément à l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement. Cela va sûrement se mettre en place dans un délai assez court mais, jusqu'à présent, c'est le suivi budgétaire des crédits qui est encore retracé dans le système d'information intégré au niveau de la gestion des finances publiques.

Un autre impact positif de la mise en œuvre de ce budget de programme est que le dialogue budgétaire avec le gestionnaire d'activité est beaucoup plus affiné et réaliste, basé sur des prévisions et des réalisations concrètes. Le ministère des Finances et du Budget, à travers une revue d'exécution budgétaire trimestrielle, fait appel à tous les gestionnaires d'activité des ministères et institutions pour faire le rapport d'activité trimestriel en termes de performances et de résultats. Ainsi que le rapport de l'exécution budgétaire pour voir où sont les goulots d'étranglement en termes d'exécution des crédits y afférents.

Par rapport à la comptabilité, Madagascar est encore en phase de réflexion. La LOLF a prévu, dans ses dispositions, la mise en œuvre de la comptabilité générale au niveau de l'État et des organismes publics mais le pays est encore au stade de la comptabilité budgétaire. Cette comptabilité générale fait déjà l'objet de réflexions avec les entités concernées et le Conseil supérieur de la Comptabilité harmonise et réglemente les normes comptables applicables au niveau du secteur public.

Le Trésor public mène aussi des réflexions avec les principaux interlocuteurs en matière d'exécution des dépenses publiques dans le cadre d'une cellule de coordination, la Cellule d'Arrêté des Comptes publics, qui regroupe le Trésor, la Cour des Comptes et la Direction générale du Budget. Il est également prévu d'étendre cette commission à d'autres entités pour voir l'effectivité de la mise en place de la comptabilité. Toutefois, en termes de comptabilité générale proprement dite, toutes les informations nécessaires ne sont pas encore disponibles au niveau des gestionnaires d'activité et des différents gestionnaires de crédits des services administratifs.

**Thierry MOUGIN**, Secrétariat général de l'AIST, répond à la question du Sénégal concernant les agences d'exécution de dépenses en dehors du circuit classique de la dépense. Il expose qu'en France, il existe une agence des paiements (anciennement CNASEA) et qu'il s'agit d'une agence parallèle au système classique de la dépense par la Direction générale des Finances publiques. Cette agence des paiements règle la quasi-totalité des fonds européens en direction des agriculteurs et intervient pour certaines dépenses dites d'intervention de la Direction du Travail.

Par rapport au système classique de la Direction générale des Finances publiques, il y a peu de différence puisque les règles de la dépense sont les mêmes, les contrôles internes mis en place sont de même nature et il y a également une obligation in fine d'avoir une reddition des comptes, comme pour l'État, et un compte de dépôt avec un agent comptable qui permet un contrôle des opérations.

Pour toutes les dépenses de la sécurité sociale, il y a un réseau d'agents comptables indépendants de la Direction générale des Finances publiques et organisés de la même manière, avec des textes juridiques régulant leurs opérations, une gestion fine et centralisée de la trésorerie via la Caisse des Dépôts et Consignations et la mise en place d'une certification des comptes pour les organismes de sécurité sociale ainsi que la mise en place de contrôles internes.

Il existe donc d'autres circuits de la dépense, mais ces circuits ne sont pas plus efficaces en termes de délais de paiement et ils sont sécurisés de la même manière.

Concernant les délais de paiement et l'amélioration sur les prix de la commande publique, la France ne dispose pas d'outils permettant de mesurer une baisse des prix liée à une amélioration des délais de paiement. Cependant, au niveau des collectivités locales (où il y a une proximité entre fournisseurs et collectivités), les messages sont beaucoup plus positifs de la part des entreprises qui constatent désormais que les collectivités et l'État (parce que l'État a de meilleurs délais de paiement encore) sont devenus de bons payeurs, ce qui permet de discuter avec eux de la qualité ou du délai de la prestation. L'État gagne ainsi une position de force. Au final, il n'y a pas forcément d'avantages en termes de prix, mais indéniablement un avantage en termes de négociations avec les entreprises.

**Ibrahima TOURE**, Receveur Percepteur municipal de Dakar Municipal (Sénégal), pose une question au représentant de Madagascar, pays qui a déjà commencé à expérimenter la gestion axée sur les résultats. Il demande si la disposition d'une fongibilité asymétrique a été prévue dans la loi du pays (comme en France) et il demande au représentant de la France si cette fongibilité asymétrique, pour ce qui concerne les programmes, est toujours de mise, quel que soit le département ministériel. Il pense qu'en fonction de certains ministères, il est envisageable que des crédits qui étaient prévus pour financer des biens et services soient prélevés pour augmenter les dépenses de personnel.

Il demande ensuite s'il y a une responsabilité particulière prévue pour les gestionnaires de programme. Il souligne que, normalement à partir de 2017, le Sénégal, dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi des finances, en application des directives de l'UEMOA, sera obligé de mettre en place une gestion axée sur les résultats.

**Tianamandimby RAJAONARIVONY**, Directeur de la Comptabilité Publique (Madagascar), répond qu'en ce qui concerne la responsabilité des gestionnaires de programme, il y a plusieurs acteurs budgétaires (coordonnateurs de programme, responsables de programme) qui sont chargés de la coordination et de la supervision des programmes ministériels ou interministériels. Il ajoute qu'il y a aussi les gestionnaires d'activité, les services opérationnels d'activité qui sont des entités chargées de mettre en œuvre ces programmes au niveau de leurs départements respectifs.

Il précise que, jusqu'à présent, la responsabilité est plutôt une responsabilité politique, c'est une question de redevabilité par rapport au Parlement et par rapport aux décideurs politiques de tous ces acteurs budgétaires.

Il souligne toutefois une avancée au niveau des acteurs budgétaires que sont les ordonnateurs principaux (le Premier ministre), les ordonnateurs délégués (les ministres et les chefs d'institution), et les ordonnateurs secondaires au niveau des ministères et autres départements administratifs. En effet, un Conseil de discipline budgétaire et financière vient d'être mis en place afin de faire le suivi de l'exécution des opérations de ces ordonnateurs-là. Ce n'est pas un organe qui prend des mesures coercitives, mais plutôt des mesures de recommandations fermes à l'intention des ordonnateurs qui ne respectent pas la discipline financière et budgétaire prescrite par les textes.

C'est une avancée parce qu'auparavant il y avait une réticence pour la création de ce Conseil de discipline budgétaire et financière mais, compte tenu de l'appui des partenaires techniques et financiers et de la volonté politique des décideurs, Madagascar a pu le mettre en place. Le Conseil n'a pas encore siégé parce qu'il a été récemment mis en place mais les responsables sont déjà nommés et on attend la première réunion de cette structure pour voir quelles sont les recommandations fermes et les mesures qui pourront être prises à l'encontre des acteurs soumis à sa compétence.

**Thierry MOUGIN**, Secrétariat général de l'AIST, expose que la fongibilité asymétrique existe dans le cadre de l'exécution des programmes et que celle-ci est surtout gérée au niveau des ministères (ce n'est pas chaque ordonnateur secondaire qui peut faire de la fongibilité asymétrique). Son objectif est de remonter, au niveau national, les différentes possibilités qui existent afin de rester dans une enveloppe qui est contrainte.

Il reconnaît que la fongibilité asymétrique peut être interprétée d'une certaine façon dans un pays et avoir d'autres modes de fonctionnement dans d'autres pays. Il rappelle que la fongibilité asymétrique, c'est la capacité qu'a un gestionnaire de faire des économies sur un ensemble de crédits qui lui sont alloués en début d'année, pour pouvoir les répartir sur d'autres crédits de fonctionnement dans la même année. Elle est asymétrique afin d'essayer d'éviter que les crédits économisés en fonctionnement permettent d'augmenter la masse salariale des fonctionnaires (parce qu'embaucher un fonctionnaire sur une année a des incidences beaucoup plus longues en termes de carrière et en termes de retraite). Donc la fongibilité asymétrique a deux objectifs : premièrement, donner plus de pouvoir au gestionnaire (qui n'est pas comptable), à l'ordonnateur ; et deuxièmement, faire en sorte que les économies ne grèvent pas les budgets de l'État en termes de dépenses de personnel qui l'engagent pour plusieurs années. Cette fongibilité asymétrique se joue au niveau du ministre et non au niveau des ordonnateurs secondaires.

Il évoque ensuite la responsabilité du responsable de programme. Dans l'esprit de la LOLF, il s'agit d'un ministre qui est responsable d'une politique publique donnée (par exemple, concernant l'entretien du patrimoine de l'État). En sa qualité de responsable d'un programme, il rend des comptes au Parlement et gère les indicateurs de performance, mais il n'est pas l'ordonnateur de toutes les dépenses du programme, qui peuvent être suivies par des ordonnateurs secondaires, par exemple des préfets. Donc, il n'est pas responsable au sens de la responsabilité d'un ordonnateur devant une Cour de discipline budgétaire. A l'instar de Madagascar, c'est un responsable politique plus qu'un responsable en tant qu'ordonnateur de la dépense. Comme il n'intervient absolument pas dans la chaîne du paiement, il n'est donc pas possible de lui imputer une responsabilité de type comptable, c'est-à-dire personnelle et pécuniaire.

**Moussa TOURE**, Trésorier Payeur Régional de Kaolack (Sénégal), pense que les délais de paiement sont d'importance capitale par rapport aux règlementations, car ce sont des délais qui prennent en compte la phase de l'ordonnateur et la phase du comptable (contrairement à l'UEMOA où ce délai commence à partir de la prise en charge comptable de la dépense).

Il s'inquiète du caractère opérationnel de ce système, sachant qu'il y a des délais de 60 jours pour l'ordonnateur et de 15 jours pour le comptable. Les délais commencent pour l'ordonnateur à partir de la certification du service fait, ce qui est très pertinent parce que, dès que le service est fait, l'État est redevable et doit payer, il a une dette.

Il se demande qui est chargé, dans la législation, de faire la certification du service fait. S'il s'agit de l'ordonnateur ou d'un agent placé sous les ordres de l'ordonnateur, cela peut fausser le calcul du point de départ (parce qu'on peut reculer ce point à volonté pour respecter les 60 jours).

Il pense que, pour le comptable, le non-respect de ce délai va créer des pénalités pour l'État et s'interroge d'un régime de responsabilité lié à des manquements sur ces délais. Un système pour constater le non-respect de ces délais est-il prévu ? Et, le cas échéant, est-ce qu'un régime de sanctions est prévu ?

**Lotfi MISSOUM**, Directeur du Contrôle, de l'Audit et de l'inspection (Maroc), répond que son pays dispose d'un système d'information, GID, qui est chargé d'assurer la traçabilité des délais. Par exemple, si un fournisseur dépose sa facture, c'est l'agent chargé du suivi de l'exécution des marchés qui doit la certifier. Si cet agent ne donne pas la certification dans le délai de 30 jours, le système d'information GID considère que le délai des intérêts moratoires, ou le délai de certification du service fait, commence à courir à partir du 31<sup>ème</sup> jour.

En ce qui concerne la responsabilité, le système d'information ne laisse pas de place au hasard : il adresse à l'ordonnateur et au comptable ce type de messages : « il faut ordonnancer dans le délai de 30 jours » ; « vous avez dépassé votre délai », « vous devez ordonnancer dans le délai ». Un système d'alerte existe tout au long de la chaîne de la dépense publique, qui est valable à la fois pour l'ordonnateur et pour le comptable public.

# Table ronde 3 : L'efficacité du circuit de la dépense

## Modérateur :

M. Bachirou MOHAMADOU, Sous-directeur du Règlement du Budget de l'État et des Comptes (Cameroun)

## Panélistes :

- 1.- **M. Lassina FOFANA**, Directeur général Adjoint (Côte d'Ivoire)
- 2.- **M. Sosthène OSSOUNGOU NDIBANGOYE**, Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor (Gabon)
- 3.- **M. Bruno IMBERT**, Conseiller Technique (Fonds Monétaire International)



**Bachirou MOHAMADOU**, Sous-directeur du Règlement du Budget de l'État et des Comptes (Cameroun), explique que cette session vise à poursuivre les réflexions sur l'amélioration du processus de la dépense publique qui est au cœur des politiques publiques, au regard des importantes sommes injectées dans le circuit économique. L'exploitation des questionnaires servis par les pays membres de l'AIIST montre que le poids de ces dépenses est important dans la plupart des pays. Cependant, il est à noter que, dans la plupart des cas, il n'y a pas de corrélation entre le poids des dépenses et la maîtrise des finances publiques. D'où la question de savoir comment améliorer l'efficacité du circuit de la dépense publique ? Et cette question elle-même appelle un ensemble de questionnements sous-jacents, qui ont été abordés lors des précédentes

tables rondes : respect du délai de paiement, intérêts moratoires, etc.

Pour cette table ronde, il est question de voir quels sont les outils et les méthodes à mettre en place pour améliorer l'efficacité de la dépense publique ? Comment l'État et ses démembrés sont-ils organisés pour disposer d'une trésorerie suffisante afin d'honorer les factures ? Comment les services du Trésor procèdent-ils aux règlements (les créances, factures, salaires, etc.) ? Quelles sont les mesures et les outils mis en place pour favoriser la limitation des paiements en numéraire ?

Lassina FOFANA, Directeur Général adjoint (Côte d'Ivoire), rappelle le poids que représente la dépense publique dans la vie économique d'un pays. Le poids de cette dépense tourne autour de 26 % du PIB pour la Côte d'Ivoire, c'est dire son importance au niveau des entreprises, du circuit bancaire et également au niveau du personnel salarié. Il est donc important que la dépense publique soit efficace et efficiente.



L'efficacité, c'est de faire en sorte que les dépenses puissent être réglées dans les meilleurs délais et qu'elles soient saines, propres et régulières. Il faut donc mettre en place des outils pour mieux apprécier la régularité de la dépense avant de la mettre en règlement.

Il pense qu'un des éléments importants est d'identifier les dépenses dans un cadre formel tel qu'un plan de trésorerie qui mette en évidence l'ensemble des ressources et l'ensemble des dépenses. Il ajoute que la Côte d'Ivoire dispose, au niveau central, de comités de trésorerie qui se tiennent une fois par semaine avec le Cabinet du ministre afin de visualiser l'ensemble des ressources disponibles et l'ensemble des dépenses à exécuter. La Côte d'Ivoire dispose aussi d'un Comité de suivi de la dette intérieure (qui avec le temps s'est mué en Comité de suivi de la dette publique) qui se réunit tous les lundis pour faire le point, non seulement sur la dette fournisseurs, mais également sur la dette financière bancaire.

Au niveau déconcentré, dans les régions, les trésoriers généraux eux-aussi tiennent des réunions de comités de trésorerie avec les différents acteurs, ce qui permet à toutes ces structures de connaître les ressources disponibles et de savoir dans quelle mesure la répartition peut se faire, en tenant compte de la maturité des dépenses à payer (de 30 à 90 jours) et des priorités du moment. Une fois que tout cela est fait, une programmation des dépenses est arrêtée et les dépenses prévues sont affichées (sur des tableaux et sur le site web du Trésor) afin que l'ensemble des fournisseurs, des prestataires et des opérateurs puisse savoir quelle est la programmation en cours.

Ensuite, avant la phase de paiement, il y a une phase de contrôle de la dépense. Une fois la dépense arrivée chez le comptable, le système intégré de gestion des finances publiques permet au comptable de faire tous ses contrôles et de donner son visa. Ensuite, les prises en charge comptables sont faites automatiquement dans une application : le progiciel Aster. Puis, la totalité des mandats et des pièces à payer sont numérisées au niveau du Payeur Général du Trésor, et chacun, à son niveau, suit l'ensemble de la chaîne de la dépense et fait ses différents contrôles de manière virtuelle. Le papier existe encore mais les agents travaillent sur un écran où toutes les opérations se font virtuellement.

L'étape suivante est la mise en règlement qui se fait à travers la gestion automatisée des paiements (une application qui permet d'éditionner les effets de paiement de manière automatique sans intervention humaine, pour éviter les erreurs de lettre, de chiffre, de nom etc.). Les chèques, de même que les virements, sont émis de manière électronique, ce qui permet de rassembler un nombre important d'opérateurs économiques sur un seul bordereau de virement plutôt que de les remplir individuellement. Il y a donc un gain de temps et un meilleur accès à l'information pour les fournisseurs qui, à travers le centre d'information et d'accueil, peuvent ainsi savoir si leurs mandats ont été pris en charge, différés ou mis en règlement.

Tout cela doit se faire aussi en prenant un certain nombre de précautions (pour que la dépense soit efficace, il faut qu'il y ait maîtrise des risques) et qu'un référentiel de contrôle interne et de maîtrise des risques ait été développé sur certains postes comptables où ces contrôles sont réalisés. De la même manière, le système mis en place permet de vulgariser la bancarisation car, depuis très longtemps, toutes les opérations en direction des entreprises (du moins les opérations de paiement) se font systématiquement par virement bancaire. En ce qui concerne les salariés de la Fonction publique, la quasi-totalité sont payés par virement bancaire et il a aussi été décidé récemment que les pensions de plus de 50 000 francs CFA fassent l'objet d'un virement bancaire.

Il y a donc une véritable bancarisation mise en œuvre et le Trésor public y a joué un rôle important parce que, depuis 2000-2001, la Côte d'Ivoire a une banque interne du Trésor (l'Agence comptable centrale des Dépôts) qui compte actuellement 18 agences sur le territoire, plus une agence principale à Abidjan. Aujourd'hui, cette structure a développé près de 47 000 comptes (comptes particuliers, entreprises, établissements publics nationaux et certains projets) et ce sont autant d'outils qui nous permettent de sécuriser, fiabiliser et suivre l'ensemble des opérations relatives à la dépense publique.

**Bachirou MOHAMADOU** remarque que les outils présentés par la Côte d'Ivoire sont presque les mêmes que ceux mis en œuvre au Cameroun. En effet, le pays dispose également d'un comité de trésorerie qui se réunit mensuellement sous la présidence du ministre des Finances et d'un comité interne de trésorerie qui regroupe, chaque semaine, les principales administrations dépensières, les administrations d'assiette dont la Direction générale des Douanes et la Direction générale des Impôts. Le Comité interne de trésorerie, présidé par le Directeur Général du Trésor, se tient tous les lundis matin et y prennent part un représentant de la Direction générale des Impôts, un représentant de la Direction générale des Douanes ainsi que le Payeur général du Trésor qui paye 80 % des dépenses. C'est donc un outil qui mérite d'être implémenté dans les autres pays où ce type de structures n'est pas encore mis en place.

**Sosthène OSSOUNGOU NDIBANGOYE, Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor (Gabon),**



rappelle que, dans le contexte de crise traversée par plusieurs pays, la dépense publique est au cœur des préoccupations : jamais la notion d'efficacité de la dépense publique n'a fait l'objet d'autant d'attentions en raison de la raréfaction des ressources et de la nécessité de mieux les affecter en vue d'atteindre les objectifs visés par les politiques publiques.

Les réformes engagées par de nombreux pays, notamment ceux de la CEMAC, mettent la question de l'efficacité de la dépense publique au cœur de la gestion budgétaire axée sur les réseaux et la performance. Au Gabon, cette réforme se matérialise par la mise en place, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015, d'un nouveau système de gestion budgétaire, avec la budgétisation par les collectivités locales d'abord, comme certains autres États l'ont déjà expérimenté.

Cette nouvelle approche de gestion renforce la nécessité de disposer d'une chaîne de la dépense fluide et performante pour payer à bonne date les dépenses régulières et faciliter aussi l'atteinte des objectifs. Mais cette démarche n'est soutenable que s'il existe un dispositif de gestion de la trésorerie performant et fiable, capable d'absorber les dépenses au fil de l'eau, de façon à éviter l'accumulation d'arriérés de paiement dans les livres du Trésor. L'efficacité de la dépense est un processus global qui doit intégrer toutes les étapes de la chaîne de la dépense, de la prévision jusqu'au paiement.

Si, pour le Gabon, le paiement du solde des fonctionnaires ne pose aucune difficulté particulière, en revanche le paiement des fournisseurs de l'État a donné lieu à quelques dysfonctionnements ayant conduit à une accumulation d'arriérés jusqu'à fin 2013.

Il se propose d'exposer d'une part, les causes de dysfonctionnement à l'origine de l'accumulation des arriérés et d'autre part, la méthode utilisée par le Gabon pour essayer de régler ce problème.

Le système de gestion des finances publiques au Gabon est un système classique, fondé sur la séparation des fonctions entre ordonnateurs et comptables. Il y a un ordonnateur de recettes, le ministre en charge de l'économie, et une pluralité d'ordonnateur des dépenses, les ministres dépensiers avec, au centre, une Direction générale du Budget des Finances publiques qui assure la centralisation des ordonnancements.

S'agissant des arriérés, la directive de la CEMAC précise que sont considérées comme arriérés toutes les liquidations non-réglées au-delà d'un délai maximal de 90 jours. C'est un délai maximal et les États peuvent, à l'intérieur de ces délais, se fixer d'autres critères de gestion. Ainsi, le Gabon a fixé un délai de paiement à 30 jours pour les dépenses de fonctionnement et 60 jours pour les dépenses d'investissement (car un contrôle de la matérialité de la dépense est à opérer).

Ce délai court de l'émission de l'ordonnance jusqu'au paiement et inclut toute la partie administrative. Les dépenses sont payées par journée comptable. Ce dispositif n'a pas permis de contenir le flux d'informations venant des services ordonnateurs et s'est traduit très vite par le non-respect de ces délais.

Quelles sont les raisons à l'origine de ce dysfonctionnement ? La présence d'arriérés est révélatrice d'au moins six problèmes :

1.- La qualité des prévisions budgétaires. Il y a souvent une surestimation des recettes dans un certain nombre de budgets qui se traduit par une surévaluation de la dépense. Une étude d'évaluation de performance a permis de montrer qu'en ce qui concerne le Gabon, le taux d'exécution des recettes était, ces dernières années, à 97 %. Deux points : soit il y a un problème de recouvrement, soit il y a un problème de prévision. Si la qualité des prévisions budgétaires n'est pas garantie, il est vraisemblable qu'en l'absence d'une régulation, on s'achemine inexorablement vers une accumulation d'arriérés parce que les ordonnateurs considèrent les crédits budgétaires comme de la trésorerie.

2.- La lourdeur du circuit de la dépense avec une multiplicité d'acteurs dans la chaîne de la dépense qui se traduit par une redondance et des goulots d'étranglement. Le Gabon disposait de trois acteurs à un moment : la Direction générale des Marchés publics, la Direction générale du Budget, la Direction générale du Contrôle financier, qui intervenaient avant le paiement. Il est plus difficile de tenir les délais avec cette multiplicité d'acteurs, étant entendu que certains faisaient quasiment les mêmes contrôles et que les dossiers arrivaient généralement au Trésor alors que les délais de paiement étaient déjà dépassés.

3.- La mauvaise articulation entre la politique budgétaire et la politique de trésorerie, ou entre la politique d'ordonnancement et celle de la trésorerie. Si le rythme d'encaissement n'est pas compatible avec le rythme de décaissement, si l'articulation entre la politique budgétaire et la politique de trésorerie n'est pas correctement assurée, il y a un risque d'accumulation d'arriérés.

4.- L'insuffisance du dialogue de gestion entre l'ordonnateur et le comptable.

5.- L'absence d'un système de gestion intégré de la dépense publique permettant aux acteurs de travailler sur un même environnement.

6.- Enfin, des difficultés de centralisation.

Ces difficultés ont trois types de conséquences : la perte de la qualité, l'insatisfaction, la mauvaise image de l'Etat.

**Bachirou MOHAMADOU** remercie M. OSSOUNGOU pour son exposé et en conclut que le Gabon a beaucoup de problèmes en ce qui concerne l'accumulation des arriérés et la qualité des prévisions budgétaires. Il salue les mesures qui ont été prises par le Gabon, notamment en ce qui concerne la bonne gestion de la paye des fonctionnaires. D'ailleurs, il y a quelques mois, le Directeur général du Trésor du Cameroun a envisagé une mission de benchmark à Libreville afin de s'inspirer du système de paiement électronique des fonctionnaires mis en place au Gabon. Il ajoute qu'il y a toujours une absence de discipline budgétaire au Cameroun et que c'est l'un des problèmes les plus importants qui altèrent l'efficacité des dépenses.

Bruno IMBERT, Conseiller Technique (Fonds Monétaire International), se propose de présenter les résultats et



les aspects saillants d'une étude que le Département des Finances publiques du FMI a réalisée dernièrement : comment améliorer l'efficacité de la dépense publique en matière d'investissements ?

La dépense d'investissement est un sujet sur lequel le FMI se penche de façon importante à trois titres :

- la première raison a trait aux montants qui sont en jeu, puisque la dépense d'investissement correspond à un budget important pour les États ;

- la deuxième raison est l'importance et l'impact de ces dépenses d'investissement sur le développement économique, social et humain des pays (l'investissement est quelque chose de très porteur, que ce soit en termes de fournitures ou d'infrastructures sociales et économiques) ;

- la troisième raison de l'intérêt de ce sujet pour le FMI est l'impact de la dépense d'investissement sur la croissance et le potentiel de croissance pour le pays.

Il y a une littérature assez abondante qui a souvent mis en lien l'impact de la dépense d'investissement sur la croissance des pays, certaines études ayant même réussi à quantifier cet impact. Par exemple, une étude a montré qu'une augmentation de 1 % de la dépense d'investissement se traduit par une augmentation de 0,4 % du taux de croissance, au bout d'un an, et de 1,5 % au bout de quatre ans (c'est dire à quel point la dépense d'investissement est porteuse).

L'étude qu'il présente a été conclue en juin 2015 et se place dans le contexte de la crise économique de la fin des années 2000 qui a été marquée par un coup d'arrêt brutal des investissements du fait de la situation budgétaire particulièrement tendue dans la plupart des pays et, ce, quel que soit leur degré de développement (que ce soit les économies avancées, les marchés émergents ou les économies en développement). La dépense d'investissement est une dépense plus malléable et plus souple, contrairement à la dépense de masse salariale qui a une inertie extrêmement importante sur plusieurs années. Quand on a des problèmes de trésorerie ou des problèmes budgétaires, c'est donc la dépense d'investissement qu'on coupe en priorité puisque c'est celle qui est la plus gérable.

Dans ce contexte, le FMI a examiné, sur un panel d'à peu près 100 pays, qu'elles avaient été les tendances sur la dépense d'investissement depuis la crise économique. A l'heure actuelle, dans les pays dits de « marchés émergents » et les pays également dits « économies en développement », une fois la crise passée, les dépenses d'investissement ont plus ou moins retrouvé leur niveau d'avant crise. Avant la crise, les niveaux de dépense d'investissement tournaient autour de 8 % de PIB dans ces deux catégories de pays et ils sont aujourd'hui d'environ 6 %.

Malgré ce retour important de la dépense d'investissement dans les marchés émergents et les économies en développement, l'étude s'est aussi attachée à regarder quels étaient les impacts et les niveaux d'efficacité de la dépense. Cette étude a montré qu'environ 30 % de la dépense d'investissement peut être qualifiée d'inefficace pour les pays, que ce soit sur les domaines sociaux ou économiques. Par exemple, des infrastructures hospitalières ou éducatives sont construites, mais on n'a prévu ni les personnels, ni les fournitures pour leur permettre de fonctionner. Il peut s'agir également de routes, de ponts ou d'autres infrastructures économiques qui sont soit mal calibrées, soit en nombre insuffisant, ou qui ne répondent pas aux normes.

Cette étude met en avant que, malgré ce retour de la dépense d'investissement, l'efficacité n'est pas au rendez-vous à hauteur de 30 % des montants. Donc on n'atteint pas les résultats qui étaient initialement prévus et, a fortiori pour certains pays, on constate même une régression dans le degré de qualité et d'efficacité quand on compare le stock d'investissements existants à l'efficacité socio-économique de ces investissements.

Tout cela pour dire que l'efficacité et les impacts socio-économiques de la dépense d'investissement ne sont pas uniquement corrélés au niveau et aux montants qui sont investis. S'il n'y a pas la recherche d'une bonne gestion pour l'efficacité de la dépense, on va manquer les objectifs socioéconomiques à hauteur du tiers de cette dépense. Ce qui est tout de même un problème dans un contexte actuel où les ressources budgétaires et financières sont tendues et rares dans la plupart des pays.

Une fois ce constat fait, cette étude a identifié trois facteurs potentiellement porteurs d'une amélioration substantielle de l'efficacité de la dépense d'investissement :

- Le premier de ces facteurs, c'est la qualité des fonctions budgétaires et financières liées aux investissements. L'étude identifie une quinzaine de fonctions de gestion des dépenses d'investissement qui vont de la planification stratégique au reporting financier en passant par l'exécution. Toutes ces fonctions doivent être renforcées et peuvent contribuer significativement à améliorer l'efficacité de la dépense.

- Le deuxième facteur d'amélioration est une meilleure intégration entre les fonctions de planification stratégique (la phase de la planification des plans de développement et d'investissement à moyen et long terme), et les fonctions annuelles de budgétisation de l'exécution. Dans les pays où il existe une séparation entre un ministère du Plan, chargé de la stratégie de moyen et long terme, et un ministère des finances, chargé de l'exécution annuelle et matérielle, on note de grandes difficultés dues au manque de cohérence des documents et des nomenclatures, ainsi que des problèmes de ressources et de financement. Voilà un facteur sur lequel une action et une amélioration peut avoir des effets sensibles sur l'efficacité de la dépense.

- Le troisième facteur qui a été identifié par cette étude est le cas particulier des partenariats publics-privés pour lesquels l'étude recommande un contrôle plus strict de ces éléments. Le partenariat public-privé est un très bel outil pour le financement d'investissements et d'infrastructures en particulier, néanmoins la pratique a un peu dévoyé l'idée initiale de ce vecteur d'investissement et l'étude propose certaines pistes afin de mieux encadrer leur pratique.

Tous les facteurs listés par cette étude sont potentiellement porteurs d'améliorations. Ceci à deux titres :

- Un premier effet positif : un ratio de 30 % de la dépense d'investissement qui n'atteint pas ses objectifs. La mise en œuvre de ces facteurs d'amélioration et de bonnes pratiques sont potentiellement susceptibles de faire baisser ce ratio d'à peu près deux tiers, c'est-à-dire que sur les 30 % de dépenses d'investissements qui sont plus ou moins inefficaces, la mise en place de l'amélioration des pratiques de gestion serait susceptible de faire baisser le taux d'inefficacité de deux tiers.

- Le deuxième effet positif, c'est que la mise en place de bonnes pratiques et le renforcement des différents points mentionnés précédemment sont aussi vecteurs d'une amélioration de la productivité des investissements existants.

### Première série de questions

**Bachirou MOHAMADOU**, Sous-directeur du Règlement du Budget de l'État et des Comptes (Cameroun), souhaite plus d'informations sur l'application pour la numérisation des mandats de paiement évoquée par la Côte d'Ivoire : cette application a-t-elle contribué à améliorer les délais de paiement au niveau des postes comptables du Trésor public ?

Il ajoute qu'au Cameroun, les usagers se plaignent très souvent du fait qu'ils ne sont pas payés à bonne date (notamment pour les fournisseurs de l'État) et il demande si, en Côte d'Ivoire, le centre d'accueil et d'information du public mis en place répond à ce genre de plaintes.

**Abdou Khadre DIALLO**, Trésorier Payeur Régional de Diourbel (Sénégal), souligne un facteur qui lui paraît très important en matière d'efficacité de la dépense : avoir des infrastructures de qualité avec un coût assez raisonnable car son pays est très souvent confronté à des problèmes de surfacturation et de corruption.

Il demande à M. IMBERT son avis sur le lien entre l'efficacité de la dépense, la prolifération de la corruption et les surfacturations. Est-il possible d'avoir des infrastructures de qualité si on ne parvient pas à régler cette question-là ? Et, pour le FMI, quels sont les remèdes à ces maux ? Parce que certaines collectivités locales (cela peut même arriver au niveau central) payent parfois des dépenses sans avoir la certitude que l'infrastructure ait été réalisée.

Il pose une seconde question par rapport à l'Agence comptable centrale des Dépôts de Côte d'Ivoire (la banque du Trésor). En effet, le Sénégal continue à avoir – surtout au niveau des régions – des files d'attente très longues dans les paieries lors du paiement des pensions (les retraités, qui ont des pensions assez modiques, refusent systématiquement d'aller à la banque) et il demande si, en Côte d'Ivoire, la mise en place de cette agence a permis de régler la question du paiement des pensions (surtout les pensions de retraite, qui mobilisent beaucoup d'effectifs pour un travail qui n'est pas très important et des montants parfois dérisoires).

**Un représentant du Sénégal** remarque qu'il est de plus en plus admis qu'il est préférable de financer l'investissement par des entrants, plutôt que de créer une pression fiscale qui serait néfaste à la croissance de l'économie, et que les pays avancés comme les pays en développement (hormis ceux qui ont des ressources naturelles) recourent de plus en plus aux marchés financiers pour le financement de l'investissement.

Il demande s'il existe des études du FMI relatives à cette comparaison entre l'option de relever le niveau de pression fiscale plutôt que de recourir aux marchés financiers et se financer par l'endettement.

**Un représentant de l'Algérie** note que, dans le circuit de la dépense, la mise à disposition de la ressource au niveau des ordonnateurs, conformément aux lois de finances, est souvent laissée de côté. Il pense que la manière dont est notifiée cette ressource pose souvent problème. Il arrive qu'on notifie tout ou en partie le 1<sup>er</sup> janvier, alors que toute la procédure est supposée être prête avant l'acceptation dans le cadre des lois de finances. Il s'interroge sur la manière de faire cette notification.

Il remarque que souvent sont avancés les termes «politique publique», «politique sectorielle», «programme de développement», mais qu'il n'y a pas toujours une entente identique de tous ces concepts. Serait-il possible d'obtenir une définition logique de ces trois concepts (parce que les trois sont liés pour arriver à la performance qui, elle, regroupe aussi bien l'efficacité que l'efficience et l'économie en général) ?

**Un représentant de Madagascar** demande des éclaircissements sur certains points, car la Côte d'Ivoire a parlé de la numérisation des dossiers de dépense, un processus de dématérialisation des procédures de dépense publique. Ce processus de dématérialisation va-t-il jusqu'à la production des comptes dématérialisés au niveau de la juridiction financière chargée du jugement des comptes ?

En ce qui concerne le paiement des soldes et des pensions par l'administration qui doit s'effectuer par virement bancaire au-delà d'un certain montant, cela signifie-t-il que les pensionnés n'ont plus le choix du mode de règlement de leur créance ? Et de quelle manière vont s'effectuer les règlements dans les localités où il n'y a pas de banque ?

Pour le Congo, compte tenu des problèmes évoqués en matière de multiplicité des acteurs budgétaires, quels sont les acteurs budgétaires au sein de l'administration ?

Comme le représentant du FMI a évoqué la nécessité d'un meilleur contrôle des partenariats publics-privés et que Madagascar est actuellement en train de mettre en œuvre une réglementation pour ces partenariats, quelles sont les préconisations du FMI en la matière ?

**Gambo SOULEYMANE**, Receveur Général du Trésor (Niger), demande au représentant de la Côte d'Ivoire si, au stade de l'ordonnancement, l'ordonnateur émet l'avis de crédit et le bon de caisse lors du paiement ou s'il y a numérisation.

Elle demande au représentant du Gabon si la mise en place d'un budget de programme est effective au niveau de tous les ministères et s'ils sont tous devenus des ordonnateurs de leur budget de programme, ou s'il y a eu une sélection des secteurs avant la mise en place de ces budgets de programme.

Elle ajoute qu'un problème de gestion se pose entre le budget et les Partenariats Public-Privé (PPP), et demande s'il est possible d'avoir des éclaircissements à ce sujet.

## Réponses

Bruno IMBERT, Conseiller technique (FMI), répond dans un premier temps à la question du Sénégal : comment s'assurer de la qualité des investissements ? Il précise que l'étude qu'il a présentée a listé les différentes fonctions de la gestion des investissements et, qu'au sein de ces fonctions (qui sont de l'ordre de quinze grandes étapes de la gestion de l'investissement), il y a la question de la sélection, du suivi et du contrôle des projets. Il fait remarquer qu'à l'heure actuelle, dans beaucoup de pays, le constat est que ces fonctions ne sont pas ou peu remplies : soit par des services administratifs, soit par des opérateurs. Cela pose donc un vrai problème en termes d'évaluation préalable de la pertinence de l'investissement, de la qualité du cadre de l'investissement (qu'est-ce qu'on peut faire ? dans quelles conditions ?), des critères à retenir pour la mise en place, le suivi et la réalisation de ce projet. Beaucoup de pays n'ont pas encore des services ou des administrations suffisamment fiables pour véritablement piloter l'investissement (définir préalablement les critères de l'investissement de manière réaliste et réalisable) et faire les contrôles nécessaires ensuite pour s'assurer qu'il réponde bien aux critères initiaux, aux appels d'offres, etc. Il pense que c'est un bon facteur d'amélioration de la qualité et que cela permet de s'assurer que les coûts sont respectés.

Pour répondre à la question sur le financement des investissements par les banques, il précise que le flux de l'emprunt permet d'étaler cette dépense, toutefois certains pays en Europe avaient mis en place, en quelque sorte, une règle d'or qui liait le niveau des emprunts avec le niveau des dépenses d'investissement de façon à contraindre le niveau de l'emprunt (soit on augmente la pression fiscale, soit on emprunte sur le secteur bancaire).

Quant à la définition de la "politique publique", de la "politique sectorielle" et du "programme", il reconnaît qu'il y a eu une multiplication des termes ces dernières années et qu'on s'y perd un peu. Quelques documents, notamment disponibles sur le site du FMI, peuvent commencer à répondre à ces préoccupations. Il pense que « politique publique » désigne un grand élément de l'action de l'État, comme la défense, l'éducation, etc., des grands ensembles sur lesquels l'action publique agit ; « politique sectorielle » fait plutôt référence à des stratégies sectorielles qui pourraient être soit précises, soit multi-ministérielles sur un secteur précis, avec pour objectif de déterminer de grands résultats, de grands objectifs à moyen terme à atteindre, pour améliorer ou faire évoluer la politique publique sur ce secteur. Enfin, « le programme » c'est la traduction budgétaire de ces politiques publiques et de ces politiques sectorielles, de façon à pouvoir être mis en œuvre à travers l'exécution budgétaire et le circuit de la dépense.

Pour améliorer le contrôle des PPP, l'étude identifie plusieurs aspects dont trois qui lui semblent les plus importants : tout d'abord une formalisation des processus et des procédures de sélection des PPP. Le partenariat public-privé doit obéir à des situations bien particulières et il doit y avoir un gros processus de sélection, y compris vis-à-vis de l'administration, ce n'est pas un ministre ou un directeur qui doit seul décider de recourir à un PPP. Au contraire, et c'est le deuxième point sur lequel l'étude insiste, il faut qu'il y ait une concertation assez large de façon à ce que le PPP ne se substitue pas à une dépense budgétaire mais vienne en complément. Enfin, le troisième point, c'est la question de la revue régulière des PPP par des unités consolidées avec une vraie compétence technique dans ce domaine (qui diffère un peu de la gestion des investissements classiques). Cela nécessite donc de renforcer les capacités des administrations en la matière.

La meilleure articulation avec le budget est traditionnellement via un plan d'endettement. Et ça le FMI l'a souvent relevé dans de nombreux pays : les PPP ne sont retracés nulle part. En fait, c'est une charge de trésorerie parce qu'il doit être retracé dans le plan d'emprunt, il doit être remboursé selon des échéanciers sauf si les conditions du PPP prévoient le paiement d'une location ou d'un loyer et, dans ce cas-là, il doit être retracé dans le budget, mais en tout état de cause il doit apparaître dans la situation des impôts.

**Lassina FOFANA**, Directeur général Adjoint (Côte d'Ivoire), explique que la banque du Trésor de la Côte d'Ivoire a été mise sur pied en 2000-2001 et, qu'après la crise de 2002, les banques se sont désengagées de certains endroits du territoire. Il y avait donc un vide à combler et c'est pour cette raison que le Trésor public s'est progressivement déployé sur l'ensemble du territoire et a développé ses propres agences (aujourd'hui 18 agences à travers le pays plus une agence centrale à Abidjan).

Cela a permis de résoudre, un tant soit peu, les questions de trésorerie car le Trésor n'a pas construit de banques en tant que telles étant donné que les services du Trésor sont logés dans le même bâtiment. Ceci représente un gain en termes d'investissement et fait qu'aujourd'hui, le trésorier comme le pensionné, le fonctionnaire ou l'entreprise située dans une région quelconque de la Côte d'Ivoire, peuvent réaliser leurs opérations dans les locaux du Trésor.

La Côte d'Ivoire a également amélioré ainsi les longues files d'attente au niveau des pensionnés. Chaque mois, lorsque la liquidation du solde commence, les pensions sont payées en tout premier lieu. Les pensionnés ont la priorité, ils peuvent se rendre dans les postes comptables du Trésor, les banques du Trésor et aussi aux guichets de l'organisme en charge de la gestion des pensions. Cette répartition spatiale a fait complètement disparaître les files d'attente connues quelques années auparavant. Par ailleurs, depuis quelques mois, un système de gestion de file d'attente a été mis en place à l'agence principale à Abidjan et le nouveau Directeur s'attache désormais à ce que le délai d'attente n'excède pas 30 minutes.

Pour répondre à la question du Niger au niveau des prises en charge : effectivement l'ordonnateur envoie les mandats ou les ordres de paiement appuyés des pièces justificatives. Les effets de paiement sont émis par le comptable, c'est une règle commune.

S'agissant de la numérisation, elle permet de faire des contrôles sans papier, ce qui permet la fluidité, la célérité et la sécurisation des pièces de dépense (au lieu de transporter des mandats d'un bureau à un autre, les mandats sont centralisés et chacun travaille sur son écran). Annuellement, la Côte d'Ivoire traite plus de 150 000 mandats et la seule PGT (Paierie générale du Trésor) traite en moyenne 35 000 mandats.

**Abdoul Kader CISSE**, Payeur Général du Trésor (Côte d'Ivoire), souligne que tous les pays disposent d'un système intégré d'automatisation qui transmet au Trésor public les éléments budgétaires de paiement par voie électronique. La différence, c'est qu'au niveau du Trésor public, des pièces arrivent de manière non dématérialisée et qu'il n'est pas facile de gérer ce flux.

Le comptable est donc amené à mettre en place des outils qui lui permettent de faciliter son travail, mais surtout d'approfondir l'espace du contrôle. Ainsi, le système de gestion électronique permet de recevoir des mandats physiques et de les scanner (à l'aide de scanners très performants capables de traiter ce flux de pièces justificatives). Une pièce de dépense est composée du mandat de paiement mais également d'une multitude de pièces justificatives. Pour 30 000 mandats, il faut donc compter près de 150 000 pièces justificatives. En Côte d'Ivoire, le délai de paiement court à partir de la prise en charge et, selon le texte qui régit le circuit, cinq jours sont nécessaires pour faire le contrôle. Le contrôle en amont n'étant pas toujours efficace, un contrôle supplémentaire est nécessaire, le comptable public est donc obligé d'approfondir le contrôle fait sur les pièces justificatives dans les cinq jours. Ce système de gestion des données permet de hiérarchiser le système de contrôle au sein du poste comptable (certains mandats de faible importance peuvent être contrôlés par les agents et les chefs de service, pour les montants plus importants, le mandat émis de manière électronique va arriver dans la boîte électronique des responsables supérieurs).

Ce système de gestion permet de gagner beaucoup de temps et de protéger les pièces justificatives (pour l'instant, les comptes de gestion sont faits sur la base de pièces physiques), mais cela permet également de faciliter l'enlèvement électronique de ces pièces dans le système. C'est donc un système à doubles commandes : l'autorisation est basée sur les pièces physiques mais aussi sur les pièces électroniques. Quant aux postes comptables qui sont à l'étranger, ils transmettent également les pièces au poste centralisateur, qui se trouve à Abidjan, par un système de gestion électronique, ce qui permet de basculer toutes les informations au niveau central afin que la balance sortante reflète la réalité.

**Sosthène OSSOUNGOU NDIBANGOYE**, Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor (Gabon), expose qu'après le diagnostic de la situation à fin 2013, le Gabon s'est fixé des objectifs à trois ans pour régler toutes ces préoccupations. Un plan stratégique a été mis en place en liaison avec les ordonnateurs et le Cabinet du ministre. Comment parvenir à apurer un stock d'arriérés sur exercice antérieur en garantissant le paiement régulier de l'exercice courant à échéance ? Comment fluidifier le circuit de la dépense avec un nombre élevé d'acteurs ?

Il donne trois pistes :

1.- L'allègement du circuit de la dépense : auparavant il y avait quatre acteurs (le Marché public en amont, la Direction générale du Budget, la Direction générale du Contrôle financier et les services du Trésor). Les trois Directions en amont se sont regroupées pour créer la Direction générale du Budget et des Finances publiques. Le Gouvernement a donc pris un décret pour supprimer la Direction du Marché public, la Direction du Budget et la Direction du Contrôle Financier afin de créer un pôle unique pour pouvoir traiter, en phase administrative, des plans de passation de marché et de toutes les questions liées avec un interlocuteur unique. Il ne reste donc qu'un seul contrôle et deux acteurs dans l'exécution, le Gabon a ainsi gagné en sécurité et en célérité. Il ajoute que la Direction générale du Budget comprend trois pôles : un pôle budget, un pôle contrôle et un pôle marché public. Par ailleurs, le Directeur général du Budget et des Finances Publiques et le Directeur général de la Comptabilité Publique et du Trésor ont un dialogue quasi quotidien sur l'avancement des dossiers et des dépenses.

2.- Une seconde préoccupation concernait l'apurement du stock des arriérés constatés à fin 2013. Il précise que le Gabon a établi un plan de marche en trois étapes :

a.- Premièrement : il y a eu un débat sur les dossiers du Trésor. Fallait-il revérifier les dossiers en arriérés de paiement ou en instance ? Le Gouvernement a exigé un audit des instances du Trésor, notamment en investissements, pour examiner les dossiers, vérifier la matérialité de la dépense, le service fait, et vérifier qu'effectivement tous les arriérés avaient une contrepartie réelle sur le terrain. Des contrôles ont été effectués et des procès-verbaux, contradictoires ou non, ont été signés avec les entreprises qui avaient réalisé les travaux. L'audit a ainsi permis d'annuler plus de 200 milliards concernant des dossiers d'investissement qui n'avaient pas de contrepartie sur le terrain. Il y a manifestement eu des marchés émis et ordonnancés globalement sans tenir compte de la réalité des travaux. Ceci revient à la question abordée récemment à propos des investissements inefficaces.

b.- Deuxièmement : il ne fallait pas toucher aux recettes 2014 qui ne devaient pas être utilisées pour apurer ces arriérés. Il fallait donc procéder à la séparation des exercices budgétaires en trésorerie avec pour objectif de parvenir à ce que les ressources des années antérieures, encaissées au titre de l'année courante, soient affectées aux dépenses des mêmes exercices. Au titre de l'année, il y avait donc des restes à recouvrer qui ont été affectés, au titre des années antérieures, au paiement des dépenses des dits exercices.

c.- Troisièmement : il s'agissait de procéder à l'affectation de toutes les recettes exceptionnelles au paiement de ces arriérés, c'est-à-dire celles encaissées alors qu'elles n'étaient pas prévues au budget de l'année en cours (l'année 2014).

Grâce à ces trois mesures, le Gabon est parvenu à réduire le stock d'arriérés qui est passé de plus de 300 milliards à 50 milliards sur les exercices antérieurs, et ceci sans compromettre l'exercice de l'année 2014. À titre indicatif, le taux d'exécution de l'année 2014 est de 95 % et celui de 2015 de 87 % à fin octobre avec, naturellement, l'apurement des arriérés sur l'exercice antérieur constaté à fin 2013.

3.- La troisième piste est de garantir l'exécution de la gestion courante. Quelles mesures pour éviter la reproduction de ces arriérés ? Pour parvenir à la bonne exécution tout au long de l'année budgétaire, la stratégie du Gabon a été axée sur cinq points essentiels :

- 1) Il a fallu arrimer le rythme d'ordonnancement sur les capacités des trésoreries, y compris les ressources mobilisables, et fiabiliser le plan des trésoreries pour en faire un outil de gestion budgétaire. Cela supposait que le Trésor mette l'accent sur la qualité de ses prévisions. Pour cela, on a développé un outil capable d'anticiper les points de défaillance éventuels. Le plan de trésorerie tel qu'il était fait concernait beaucoup plus le Trésor public et il n'engageait pas les ministères dépensiers.
- 2) Maintenant, le plan de trésorerie doit être un outil de gestion budgétaire. C'est un plan de trésorerie, non pas du Trésor, mais de la Nation. Les ministères dépensiers doivent donc prendre part à cet outil et voir comment prendre en compte leurs préoccupations. Il existe une difficulté dans la prévision de trésorerie : généralement, les prévisions annuelles sont à fiabiliser, mais dans l'année il y a une mensualisation : les plans sont faits mois par mois, mais à l'intérieur du mois il reste des problèmes à affiner. Il faut donc passer à la quinzaine, à la semaine puis affiner au jour même. Le Gabon a eu des échanges avec le Fonds Monétaire. Il possède un plan annuel décliné en mois, mais la finesse au jour le jour pose encore des difficultés. Les grandes masses de dépenses sont connues mais, pour faire une intervention opportune sur le marché, il faut arriver à bien cerner les prévisions de trésorerie.

- 3) La troisième piste était de renforcer le dialogue de gestion avec les ordonnateurs. Ce dialogue de gestion est lié à la question des prévisions budgétaires. Un arrêté a été pris pour faire participer le Trésor aux travaux de cadrage budgétaire, avec la Douane et les Impôts. Le Trésor prend part à tout moment à ces travaux, il arrête le budget mais ne prend pas part à l'affectation des ressources. Il s'intéresse surtout à la partie recettes et à la question du financement : comment le budget est bouclé ? Où est l'équilibre ? Comment l'équilibre est-il assuré ? C'est ce qui nous intéresse car c'est ce qui assurera le bouclage de l'équilibre des trésoreries.
- 4) L'autre point c'est la production des rapports de reporting. Ce sont des cadres de concertation, des comités de trésoreries. Le Trésor a, au niveau interne, une matinale de trésorerie qui se tient quotidiennement et, au niveau national, un comité stratégique des finances publiques qui veille à ce que la réconciliation entre l'ordonnateur et les services comptables soit effective. L'amélioration du système d'information est une recommandation forte du FMI et le Gabon a mis en place un progiciel intégré (VECTIS) qui part de l'amont jusqu'à la prise en charge comptable.
- 5) La recherche de nouveaux financements alternatifs. Aujourd'hui, le Gabon n'a que deux modes de financement pour équilibrer la trésorerie de l'État : les BTA et les OTA et il faut regarder la profondeur du marché. Lorsqu'au niveau de la CEMAC, le Trésor camerounais et le Trésor gabonais émettent, il y a rareté des ressources, donc ce mode seul ne permet pas de financer, quotidiennement et régulièrement, les besoins du Trésor (les deux Trésors sont sur le marché, mais c'est surtout dans le but d'animer ce marché). A partir de là, il faut envisager des sources alternatives de trésorerie. Le Gabon s'est interrogé : pourquoi certains pays de la sous-région ne contribuent-ils pas aux BTA ? Pourquoi le Gabon n'achète pas les BTA du Cameroun, le Cameroun ceux de la Guinée, et pourquoi les États ne souscrivent-ils pas ? Pour que les trésoreries excédentaires puissent participer, il existe également les opérations d'"open market", qui permettent d'ouvrir le marché monétaire au Trésor. N'est-ce pas là une piste ? Si la régulation est obligatoire, c'est parce que le marché est contraint. Sinon, comme l'a dit le collègue du Maroc, lorsqu'un budget est voté, il doit être exécuté. Il faut aller chercher l'argent sur le marché, quotidiennement, pour pouvoir financer ce budget. Si le marché ne répond pas, il faut pouvoir réguler pour éviter l'accumulation d'arriérés. Cela pose un autre problème économique, il n'y a pas d'arriérés mais il n'y aura pas non plus de mandatements. Tout ce qui est inscrit ne sera pas mandaté. Cela reste un problème, mais il est préférable que ceci reste hors des comptes plutôt que dans les comptes de l'État.

Le modérateur, **M. Bachirou MOHAMADOU**, relève que, comme le Gabon et le Cameroun se trouvent dans le même espace économique, toutes les préoccupations relevées ici par le Gabon sont sensiblement les mêmes au Cameroun. Les outils sont également presque identiques. Il confirme les propos sur les BTA et les OTA au niveau du Cameroun. Il y a 20 ans, le Cameroun levait les obligations du Trésor à raison de 100 milliards de francs CFA mais, de plus en plus, il éprouve de la difficulté à lever 5 ou 10 milliards de francs CFA à travers les BTA. Cela montre l'inefficacité de cette source de financement. C'est pour cela que certains pensent qu'il faudrait utiliser la piste des avances statutaires prévue par les statuts de la BEAC (Banque des États de l'Afrique Centrale) qui offre d'autres solutions de financement. Il pense que, souvent, les pays de la CEMAC recourent à ces tirages auprès de la Banque Centrale. Il est vrai que le Cameroun est un peu réticent mais, quelquefois, il y a obligation d'y recourir pour pouvoir juguler les problèmes de trésorerie de l'État.

Il souligne aussi que l'apurement des arriérés de paiement est une problématique majeure au Cameroun. Généralement, les arriérés de paiement, les arriérés des exercices budgétaires, se retrouvent dans les écritures (en prenant la balance des comptes du Trésor au Cameroun, il y a beaucoup d'opérations qui figurent dans les restes à payer des exercices antérieurs) ? C'est un vrai casse-tête – au point qu'il a fallu recourir à un cabinet privé pour auditer ces arriérés budgétaires et qu'une bonne partie de ce qui avait été validé par le Cabinet a été envoyée à la Caisse autonome d'amortissement, au titre de la dette intérieure de l'État. Mais, tant que les efforts ne seront pas fournis pour améliorer le paiement des dépenses, en fin d'année, il y aura cumul de restes à payer, lesquels vont encore augmenter la dette intérieure.

**Bruno IMBERT**, Conseiller Technique (Fonds Monétaire International), rappelle que, dans son précédent propos, l'étude présentée identifiait différents facteurs potentiellement vecteurs d'une amélioration de l'efficacité de la dépense d'investissement. Parmi ces facteurs, il y avait le renforcement des institutions ou des fonctions de la gestion des investissements. Le Département des Finances publiques du FMI a identifié 15 de ces fonctions centrales qui existent dans tous les pays membres de l'AIST, et sont prises en charge par les services du Ministère des Finances ou du Ministère des Plans, le cas échéant :

- le cadre légal budgétaire,
- la planification nationale et sectorielle,
- la coordination entre les niveaux centraux et locaux,
- la gestion des partenariats publics privés,
- la régulation des entreprises,
- la budgétisation à moyen-terme,
- l'exhaustivité du budget,
- l'unité budgétaire,
- l'évaluation des projets,
- la sélection des projets,
- la projection des investissements,
- la disponibilité des fonds,
- l'exécution budgétaire,
- la gestion de la mise en œuvre des projets d'investissement,
- et la gestion patrimoniale.

Au sein de ces 15 fonctions, quatre concernent particulièrement le Ministère des Finances et la Direction du Trésor en particulier :

- Celles-ci sont, tout d'abord, la coordination entre les différents niveaux administratifs, afin que l'investissement prévu au niveau central et celui prévu aux différents niveaux de l'organisation administrative se coordonnent et ne constituent pas des doublons mais, au contraire, se mettent en place de façon harmonieuse.
- Évidemment, comme autres fonctions éminemment importantes pour le Trésor apparaissent la disponibilité des fonds et la gestion de la trésorerie. En effet, combien de budgets d'investissements dans les pays se retrouvent avec des projets qui se répètent d'une année sur l'autre, parce qu'ils n'ont pas connu d'exécution au cours des années précédentes, faute de la disponibilité en trésorerie. Ces projets sont donc reconduits ad vitam aeternam, mais ils n'ont pas pour autant d'exécution effective.
- Il s'agit également, autre fonction importante concernant le Trésor, de l'exécution budgétaire en tant que telle : la phase de dépense.
- Et, enfin, il y a la gestion patrimoniale.

Ces quatre fonctions particulières, qui concernent principalement les services du Trésor, permettent aussi d'illustrer ce propos avec des cas de gestion particuliers. Dans beaucoup de pays, afin d'accélérer la dépense en matière d'investissement, des unités de gestion ad hoc et spécifiques ont été mises en place qui contournent en quelque sorte les procédures et qui ont une certaine autonomie. Dans certains pays, ce sont des unités de gestion particulières, dans d'autres ce sont des agences d'exécution ou des agences avec une thématique d'exécution particulière liée, par exemple, aux infrastructures, aux routes, etc. Ces unités ont une autonomie de gestion en matière d'investissement qui, sans être frauduleuse, est pour le moins un peu opaque et n'a pas beaucoup de suivi. Le rôle du Trésor doit donc être renforcé sur ces aspects puisqu'il est l'unité, au sein du ministère des Finances, qui est chargé du suivi de tout le secteur parapublic. Il doit donc exercer un contrôle particulier sur ces unités, contrôler l'exécution de la dépense et aussi assurer la remontée des informations. Il doit aussi s'assurer que la dépense effectuée par ces unités est effective parce que, souvent, les crédits budgétaires sont transférés à ces unités et, de ce fait, au niveau du budget, c'est la dépense exécutée qui est considérée alors qu'on ignore comment ces crédits ont été réellement utilisés. Il faut aussi renforcer le suivi de la qualité de la dépense réalisée par ces unités.

Ce sont donc des sujets sur lesquels les services des Trésors publics ont potentiellement un impact important pour renforcer la qualité et l'efficacité de la dépense en matière d'investissement. Cela permet de présenter aussi le nouvel outil élaboré par le Département des Finances publiques, appelé PIMA (Public Investment Management Assessment), qui est un outil de diagnostic un peu similaire au diagnostic "PEFA" mais plus axé sur ces différentes fonctions en matière d'investissement. Il permet d'identifier les faiblesses, et éventuellement les besoins de renforcement nécessaires, et de proposer des réformes et des améliorations pour garantir et améliorer l'efficacité de l'investissement. Ce diagnostic est disponible en ligne sur le site du FMI, mais également à la demande des pays. Le FMI se tient à la disposition des administrations pour conduire ce diagnostic en collaboration avec les pays volontaires et ainsi les aider à identifier les faiblesses et les améliorations pour renforcer l'efficacité de la dépense d'investissement.

**Lassina FOFANA**, Directeur général Adjoint (Côte d'Ivoire), se propose de revenir en premier lieu sur la notion d'efficacité de la dépense, et sur l'idée qu'efficacité rime avec mise à disposition rapide des fonds au niveau des opérateurs économiques. Il rappelle qu'il faut de la rapidité, mais que celle-ci ne doit pas être l'élément essentiel dans l'efficacité de la dépense parce que l'impact de la dépense dans les budgets est extrêmement important. Par exemple, en ce qui concerne le budget de la Côte d'Ivoire pour l'année 2015, les dépenses d'investissement représentent environ 28 % du budget (contre 15 % en 2010), la masse salariale 24 %, les dépenses de fonctionnement et les dépenses courantes représentent 42 % des dépenses du Budget. Ce sont des sommes extrêmement importantes, il faut donc que ces dépenses aient véritablement un impact sur les bénéficiaires, que l'État ne dépense pas "dans le vide".

C'est le cas de certains projets d'investissement qui sont réalisés mais dont l'utilisation laisse souvent à désirer, par exemple des écoles sont construites mais se retrouvent sans enseignants, sans équipements, de même, des centres de santé sont bâtis mais ne disposent d'aucun médecin ni infirmier. Le Trésor public ou l'administration de la Côte d'Ivoire ne peuvent donc pas être les seuls à assurer l'efficacité de la dépense. C'est un ensemble. Lorsqu'il y a décision de construire un centre de santé, on doit prévoir aussi les équipements nécessaires et pouvoir y affecter des médecins et des infirmiers, sinon la dépense sera payée, mais ce sera une dépense inutile. C'est donc un élément extrêmement important qu'il faut apprécier dans l'analyse de l'efficacité de la dépense ainsi que dans le questionnement sur le rôle que le Trésor peut avoir dans ce cas.

Concernant les questions d'arriérés, tous les pays ont plus ou moins connu des problèmes d'arriéré. Quels sont les outils ? Comment ont-ils été traités ? Quels mécanismes ? Etc. Au sortir de la crise postélectorale en 2011, la Côte d'Ivoire a connu deux types d'arriérés.

Les arriérés issus du marché monétaire, les bons du Trésor émis et qui n'ont pas pu être honorés au moment de la perturbation. Lorsque les choses se sont calmées, il fallait honorer ces engagements, traiter cette dette bancaire, cette dette de titres, et négocier avec les différents créanciers, notamment les banques. Il a fallu parcourir la zone UEMOA pour échanger avec les différents souscripteurs et ces dettes ont été restructurées, allongées dans le temps. Actuellement, elles sont en train d'être apurées sans difficultés.

Le deuxième type de dette c'est la dette des fournisseurs, à l'arrivée du nouveau gouvernement en 2011, la Côte d'Ivoire avait une ardoise de près de 356 milliards. L'État s'est dit : ce sont des arriérés, nous allons les payer, mais nous allons d'abord diagnostiquer et auditer, comme cela a été fait au Gabon. Mais l'État n'a pas voulu demander au Trésor public ou à l'Inspection d'État, l'Inspection des Finances, de procéder à l'audit de cette dette. On ne peut pas être juge et partie, on ne peut pas demander des prestations à des opérateurs économiques et après aller s'imposer soi-même en auditeur. Ce sont donc des cabinets privés, indépendants, qui ont audité l'ensemble de cette dette. Après l'audit, une partie a été validée, l'autre non. La dette validée a fait l'objet de négociations avec les différents prestataires, une partie a été payée en numéraire, des propositions et des négociations ont eu lieu avec les prestataires et ceux qui ont accepté un certain nombre de décotes ont été payés "sur le champ". Finalement, cette dette a été cristallisée, mémorisée et apurée. Actuellement, la Côte d'Ivoire termine l'apurement de cette dette qui n'est plus que de quelques milliards.

Voilà les mécanismes mis en place, de concert avec les créanciers qui ont accepté et respecté la procédure à travers les différents comités (le comité de suivi de la dette intérieure, le comité de suivi de la dette publique). Dans le même temps, tout est fait de telle sorte que le pays ne connaisse plus d'arriéré. Ce qui fait qu'aujourd'hui, la Côte d'Ivoire a une cartographie de ses dettes à 30 jours, à 60 jours, à 90 jours et à plus de 90 jours. Ces dettes sont classées par entités : l'État, les collectivités et les établissements publics nationaux, puis par nature et par antériorité. Voilà comment la Côte d'Ivoire suit le traitement de la dette.

Par ailleurs, un système d'information est mis en place pour communiquer avec tous les prestataires et toutes les parties prenantes. La communication entre l'ordonnateur et le comptable se fait via des logiciels comme ASTER, et la numérisation des mandats par le TGP. Ensuite, un système d'information a été mis en place entre le comptable et les fournisseurs. Il est important que les fournisseurs soient informés. Ainsi, un certain nombre d'applications sont mises à leur disposition, notamment au niveau du centre d'accueil et d'information. N'importe quel fournisseur peut aller au centre d'accueil, présenter une pièce d'identité afin qu'un code lui soit fourni. Avec ce code, il se rend à une borne mise à sa disposition et peut ainsi accéder à tous ses mandats : ceux pris en charge, ceux rejetés, ceux différés, etc. De plus, il a aussi la cartographie de l'ensemble de ses créanciers (ministère de l'Agriculture, ministère de la Santé, etc.) et dispose ainsi d'informations crédibles. A noter que, par sécurité, ce code expire une heure après afin qu'il ne puisse pas être utilisé par d'autres personnes. Cela a été développé par le PGT, c'est une expérience qui sera déployée à terme sur l'ensemble du territoire de la Côte d'Ivoire, dans toutes les trésoreries.

Toutefois rien n'est parfait, il y a des contestations et des réclamations, c'est pour cela que la Côte d'Ivoire a créé, en 2011, l'Observatoire de l'Éthique et de la Déontologie. Celui-ci est un organe de neuf membres, dirigé par un conseiller technique du Directeur général, qui reçoit l'ensemble des saisines. Il a pour objet de promouvoir l'éthique et la déontologie, mais également d'évaluer les services et les agents en recevant les requêtes et les plaintes pour les saisines des différents prestataires. Dans le même temps, la Direction de la Qualité et de la Normalisation a été mise en place, qui, de temps en temps, fait des enquêtes afin de connaître le niveau de satisfaction des clients. Ensuite en termes d'information comptable, puisque la Côte d'Ivoire a 48 paieries générales à l'extérieur, il a été développé, via ASTER, un applicatif appelé ENCLAVE (car une ambassade c'est une enclave ivoirienne). Cette application permet aux comptables, qui se trouvent dans les ambassades ivoiriennes, de traiter l'ensemble de leurs opérations qui, via ASTER, sont transmises, au jour le jour, à Abidjan auprès du Trésorier général de l'étranger. Ce dernier centralise le tout et édite tous les états de ces comptables, ce qui fait que l'État reçoit régulièrement la situation des comptables à l'étranger.

## Deuxième série de questions

Le modérateur, **M. Bachirou MOHAMADOU**, annonce une nouvelle série de débats sur les différentes problématiques abordées à cette table ronde. Une incursion peut se faire sur d'autres thèmes abordés mais qui se rapportent au thème du jour. Par exemple, en ce qui concerne les délais de paiement, la question est de savoir s'il existe dans nos pays des textes qui fixent et qui instituent ces délais de paiement ? Le cas échéant, qu'est-ce qui est mis en place pour que ces délais soient respectés ? Une autre question a été soulevée à propos des conventions de dettes croisées. C'est un problème épineux, en parlant à la lumière de ce qui se passe au Cameroun, les dettes croisées viennent gonfler le stock de la dette de l'État parce que les services du Trésor ne sont pas directement associés lors de la signature de ces conventions et ne sont pas à même de suivre le règlement de cette dette. Il y a donc beaucoup de cas de figure pour ce genre de conventions entre l'État et certaines entreprises. Le portefeuille est très vaste au niveau de la Direction générale des Grandes entreprises et de la Direction générale des Impôts et cela augmente la dette régulièrement.

**BEGDOURI ACHKARI**, Trésorier Général de Fès (Maroc), reprend l'intervention de M. Bruno IMBERT du FMI, par rapport aux dépenses d'investissement. Il a souligné qu'avec la crise les dépenses d'investissement ont décliné. Or, au Maroc, c'est le contraire qui se passe puisque ces dépenses sont passées de 60 milliards de dirhams en 2012, à plus de 180 milliards de dirhams en 2014. Elles ont donc triplé en trois ans et cette augmentation a posé un certain nombre de défis : budgétaire, de contrôle et par rapport aux engagements que l'État marocain a pris vis-à-vis du patronat et du monde des affaires.

- Pour le défi budgétaire, un plus gros budget signifie plus de projets à gérer et à piloter.
- En ce qui concerne le contrôle, la constitution de 2011 a rattaché la responsabilité à l'obligation de rendre compte. Ce qui fait que l'administration est dans l'obligation de produire une dépense de qualité car les contrôles administratifs, juridictionnels et politiques sont de plus en plus pesants.
- Enfin, par rapport aux engagements pris, puisque l'État marocain a volontairement pris des engagements vis-à-vis du monde des affaires, quant à la transparence et l'égalité d'échange, l'accès à la commande publique en amont et la réduction des délais de paiement a posteriori.

Il conclut que le problème qui se pose est de devoir faire plus, et surtout mieux, avec le même niveau de ressources dont dispose l'administration. Cela pose le problème des instruments de gestion et de suivi d'exécution de la dépense publique. Comme l'a bien expliqué la représentante de la délégation française, le salut du Maroc a été le recours à la machine. Les tâches à faible valeur ajoutée, ne nécessitant pas un certain niveau de réflexion, doivent être dévolues à la machine puisque la machine le fera mieux que l'être humain et surtout le fera dans un temps extrêmement réduit.

Il termine par une question : le FMI, avant de penser à financer des projets, a-t-il mené des expériences de financement des réformes ? Autrement dit, le FMI finance-t-il les réformes ou les instruments de gestion et de pilotage des projets ? S'il y a des expériences menées par le FMI, il souhaite plus d'explication de la part de M. Bruno IMBERT.

**El Hadj Moustaphe DOUMBIA**, Chef de Division Contrôle (Mali), pose une question adressée au Directeur général du Gabon, en rapport avec la régulation budgétaire en sachant que, pour les directives dans la zone CEMAC-UEMOA, l'une des principales réformes est la déconcentration de l'ordonnancement, mais aussi le renforcement de la régulation budgétaire au niveau du ministre des Finances. Il avait été dit dans l'exposé du Gabon que les engagements sont liés à la disponibilité de trésorerie : est-ce le cas pour toutes les dépenses ? Sinon, quel mécanisme est utilisé à ce niveau ? C'est, en effet, un élément important de maîtrise de la dette intérieure ou parfois même de la sincérité des dépenses au niveau de l'État. Il se demande également comment se passe concrètement cette expérience et quel est son impact sur les programmes dans le système de budget programme. L'objectif recherché étant la performance, les responsables de programme ne risquent-ils pas aussi de se plaindre puisqu'ils ne vont pas atteindre les résultats qui sont fixés par les différents programmes ?

**Moussa NIANG**, Inspecteur Principal du Trésor (Sénégal), pose deux questions : la première est adressée à Monsieur le Directeur général du Gabon. Il rappelle que, dans son exposé, il était question de l'apurement d'un stock de 200 milliards, le terme exact utilisé est « annulation » de 200 milliards d'arriérés de paiement du fait que la certification du service offert ne se reflétait pas directement sur le terrain. Il n'y avait donc pas de matérialisation du service proposé sur le terrain. Pour les arriérés, cela n'a pas posé problème, mais pour les dépenses qui ont effectivement été réglées alors que la matérialité du service payé n'a pas été constatée, le Gabon a dû avoir quelques soucis pour la régularisation. Il souhaite donc savoir comment le Gabon a fait pour recouvrer les montants payés pour lesquels le service n'a pas pu être matérialisé.

Ensuite, quel service a établi l'immatérialité du service offert pour ces dépenses identifiées ? Et enfin, il y a-t-il eu une systématisation de ce type de contrôle ?

Il rejoint ainsi les propos du Directeur général du Trésor public ivoirien qui disait que les comptables publics ne pourront pas être les seuls à assurer l'efficacité de la dépense. Cela implique nécessairement que les services de contrôle assurent la matérialité du service fait, peut-être comme cela était le cas pour le Gabon.

La deuxième question est adressée à l'ensemble des panélistes. Il dit être insatisfait sur l'un des sous-points de la table ronde, concernant la rénovation des méthodes de travail par la polyvalence des équipes, lequel n'a pas été abordé. Dans un contexte de constatation des dépenses sur la base des liquidations, il est inévitable de tendre vers la rénovation des méthodes de travail à travers une intégration entre les services de l'ordonnateur et du comptable. Le cas de la France est assez éloquent, mais les autres pays ne sont peut-être pas encore au même niveau d'intégration que cette dernière en ce moment. Il demande donc à connaître l'expérience des pays qui sont sensiblement au même niveau que le Sénégal sur la question.

**Raphael LAMIEL LAMY**, Directeur du Trésor et de l'Ordonnancement (RDC), rejoint les propos du Directeur général de Côte d'Ivoire par rapport à son expérience sur l'efficacité du circuit de la dépense, mettant en exergue la bancarisation de la paye des agents, des fonctionnaires de l'État. Il se propose donc de partager l'expérience de la République démocratique du Congo, car son pays a réalisé des avancées très significatives. Il pense que l'efficacité des circuits de la dépense est atteinte lorsque les bénéficiaires de ces services obtiennent satisfaction.

Dans le cas de la bancarisation, la RDC connaît, depuis trois ans, un changement très important du point de vue des agents et fonctionnaires de l'État, depuis que ces circuits ont été mis en marche. Ainsi, en 2011, la RDC comptait simplement cinq banques commerciales, actuellement, elle en a 18 suite à cet effet de bancarisation.

Cela a encouragé les initiatives privées à créer des banques et, actuellement, les fonctionnaires de l'État sont payés via des comptes détenus dans des banques commerciales. Avant la bancarisation, le fonctionnaire ne recevait pas la totalité de son salaire. Celui-ci passait par les agents payeurs qui retranchaient les frais de transport et autres frais, ce qui fait qu'au lieu de 100 % de son salaire, un fonctionnaire de l'État pouvait en toucher 60 % ou même 25 % (sur la base de témoignages). Aujourd'hui, les militaires, les policiers touchent leur solde sans problème et en totalité. De plus, la bancarisation a ouvert la voie au crédit de consommation, ce qui ne se faisait pas auparavant.

Cette réforme a permis d'installer un système d'information qui met en interconnexion les banques commerciales et le Trésor. La réduction d'effectifs a également eu pour conséquence la récupération de toutes les recettes volatilisées. Le mois passé, un audit a été réalisé permettant au Trésor de récupérer plus d'un million de dollars et au troisième trimestre, 12 500 enseignants, qui n'étaient jusque-là pas payés, ont pu bénéficier de la bancarisation et sont aujourd'hui payés normalement. Cela a aussi un avantage pour les banques commerciales parce qu'elles ne font plus un travail gratuit, elles sont rétribuées tout en accordant un allègement aux agents qui supportent les frais bancaires. Ces frais ont donc été allégés : au lieu de cinq dollars, comme dans les autres comptes courants, les agents du pays payent trois dollars seulement. Ce circuit a donc démontré toute son efficacité dans la gestion de la dépense publique.

**Ramatoulaye Gadio AGNE**, Receveur Général du Trésor (Sénégal), pose une question au panéliste de la Côte d'Ivoire. Elle rappelle d'abord que, dans son intervention, il a fait des développements très intéressants sur les outils de gestion en amont du paiement pour sécuriser et fiabiliser la dépense publique. Elle rappelle également que, parmi ces outils, il a parlé de la programmation des dépenses par affichage dans un tableau ou sur le site internet. La question est donc, à quel moment de la procédure cette information est-elle fournie au public ?

**La Directrice du Budget (Sénégal)** s'adresse au Gabon, par rapport à l'expérience qu'il a exposée sur la gestion des arriérés : qu'en est-il de l'analyse des causes qui ont conduit aux arriérés ?

Elle pense que, dans le contexte de certains pays, il vaut mieux favoriser des mécanismes de régulation institutionnelle plutôt que des mesures ponctuelles, toujours exceptionnelles, pour gérer des situations plus ou moins délicates.

Sa deuxième question porte sur la régulation des engagements en fonction de la disponibilité de la trésorerie. La régulation des engagements est faite au Sénégal, et dans la plupart des pays de la sous-région, mais peut-être pas de façon orthodoxe parce que les engagements portent sur les crédits budgétaires, donc la régulation, la disponibilité de la trésorerie passe après. Il faut donc regarder en quoi la disponibilité de la trésorerie doit impacter l'exécution de la dépense. Comme il s'agit d'un problème de fond, elle pense qu'il ne faut pas toujours partir du niveau de trésorerie pour estimer quelles dépenses engager et que c'est une question qu'il faut peut-être régler en amont.

Le dernier élément concerne la responsabilisation des acteurs. En effet, lorsqu'un audit aboutit à des situations qui montrent que les dépenses n'étaient pas réellement analysées, cela signifie qu'un responsable a dû certifier les services faits, peut-être de manière peu conventionnelle. Qu'arrive-t-il à cet acteur ?

Sur le thème de l'efficacité de la dépense, cette question revêt plusieurs niveaux d'analyse :

- un premier niveau de conception, qui est la cohérence de la dépense avec les besoins ;
- un deuxième niveau d'exécution dans les délais de la dépense qui interpelle tous les acteurs du circuit (engagement, ordonnancement jusqu'au paiement) pour que toutes les étapes puissent se dérouler au moment prévu et dans les délais ;
- un troisième niveau est l'impact de la dépense, c'est-à-dire le niveau réel de satisfaction des bénéficiaires de cette dépense.

Si ces trois niveaux de la dépense ne sont pas pris en charge, la problématique de l'efficacité de la dépense ne peut être résolue. C'est une problématique très complexe qui interpelle plusieurs acteurs, à plusieurs niveaux, que l'on peut assimiler à une course de relais. Si un des relais n'est pas performant, le résultat final ne peut pas être appréciable. En termes de solution, le traitement de la problématique de l'efficacité de la dépense dépasse aujourd'hui le niveau de réflexion théorique dans le cadre de la doctrine des finances publiques. C'est une exigence du développement et non plus une question à débattre entre grands intellectuels.

La solution à cette question est de mettre en place un dialogue de gestion. Celui-ci doit faire tomber nécessairement la séparation nette des fonctions budgétaires et comptables, mais également la séparation nette des régies de recettes d'un côté et des services dépensiers de l'autre. Enfin, il faudrait aussi abandonner la séparation entre le Ministère de l'Économie et des Finances d'un côté et les ministères sectoriels de l'autre. En somme, la problématique de l'efficacité de la dépense nécessite la mise en commun de plusieurs aspects pour avoir une ébauche de solution appréciable.

### Réponses

Le modérateur, **M. Bachirou MOHAMADOU**, Sous-directeur du Règlement du Budget de l'État et des Comptes (Cameroun), aborde le mécanisme de budget programme et de régulation budgétaire.

Le Cameroun, dans la sous-région CEMAC, a été le tout premier à expérimenter les budgets programme à partir de 2013, il en est donc à sa troisième année. Le Cameroun est encore en phase d'apprentissage, le mécanisme n'est pas encore bien rodé et il y a encore des agents, même au sein du Ministère des Finances ou de l'Économie, qui ne comprennent pas certaines logiques des budgets programme.

Il ajoute que, bien que le pays soit passé d'une logique de moyens à la logique de performance, dans la pratique le Cameroun est encore dans un budget de moyens. Ces deux dernières années, lorsque le projet de loi de règlement a été présenté devant l'Assemblée nationale et le Sénat, les députés ont posé beaucoup de questions aux comptables publics sur ce sujet. Il s'agit donc d'une construction permanente que les comptables publics doivent enrichir pour parvenir à des résultats. En ce qui concerne la régulation budgétaire au Cameroun, elle relève de la Direction générale du Budget. Des mécanismes sont mis en place en début d'année, c'est-à-dire que, lorsque le budget est adopté, une méthode consiste à faire certains blocages aux prévisions, dans l'application du budget qui gère les crédits budgétaires. Des blocages systématiques (la règle est de 10 %) sont opérés sur les crédits budgétaires. En fin d'année, ces blocages, appelés « les queues de crédit », permettent par exemple de résoudre le problème des dépenses payées par avance de trésorerie. D'autres mécanismes ont été mis en œuvre au niveau de la Direction du Budget, toujours au travers du contrôleur financier. Pour assurer la régulation budgétaire, les techniques de virement des crédits ont évolué. Dans le régime financier de l'État par exemple, le virement à l'intérieur d'un chapitre ne doit pas excéder 15 % et d'un chapitre à l'autre 5 %.

**Lassina FOFANA**, Directeur général Adjoint (Côte d'Ivoire), répond à la question concernant la rénovation des méthodes de travail, sur la collaboration entre ordonnateur et comptable. En Côte d'Ivoire, elle réside dans la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, bien que ce stade n'ait pas été dépassé, il y a eu des tentatives d'améliorer les relations entre les deux fonctions. Depuis quelques années, certains postes ministériels ont été expérimentés. Aujourd'hui, il y a cinq trésoreries placées auprès des ministères : à l'Éducation nationale pour la Direction des examens et des concours, au Ministère de la Fonction Publique, à celui de l'Enseignement supérieur, au Ministère des Mines et à celui de l'Énergie. Ce sont donc des trésoreries qui se trouvent dans les mêmes locaux que l'ordonnateur et, jusqu'à présent, cela fonctionne très bien. La proximité, le voisinage font que les agents de l'ordonnateur et ceux du comptable exercent dans un espace convivial et qu'ils dialoguent tous les jours. Le résultat est, qu'aujourd'hui, beaucoup de barrières ont été levées et qu'il est plus facile de corriger sur place plutôt que de faire des rejets réguliers et formels. La Côte d'Ivoire est en apprentissage et en expérimentation de cette phase.

Sur la bancarisation, il pense que c'est partout la même chose : les fonctionnaires en général sont payés par virement bancaire, et cela depuis plusieurs années. Le processus de bancarisation des pensionnés est en cours.

**Abdoul Kader CISSE**, Payeur Général du Trésor (Côte d'Ivoire), se propose d'intervenir sur l'information du public. Il rappelle que, lorsqu'on parle d'information, il faut également parler de la responsabilité de partager celle-ci. En effet, en l'état actuel des choses, le Trésor communique uniquement sur les dépenses qu'il a acceptées. A partir de la phase de prise en charge, toutes les informations relatives à la prise en charge, au délai de paiement, au paiement des mandats, etc. peuvent être données par les postes comptables. Cependant, en ce qui concerne la phase en amont, la Direction générale du Budget a également mis en place un bureau d'information aux opérateurs économiques qui donne les informations relatives à toute la phase en amont, c'est-à-dire depuis l'engagement jusqu'à l'ordonnancement. Il reconnaît que la Direction générale du Budget n'est pas au même niveau d'information électronique que le Trésor mais que certaines informations peuvent déjà être données, à ce niveau, aux différents opérateurs économiques.

Il répond également à la question primordiale, posée par le modérateur, sur les dettes croisées. La Côte d'Ivoire a une certaine expérience en procédant à des compensations (actuellement le niveau de dépense publique est d'environ 100 milliards de francs CFA). En général, les grosses dépenses d'abonnement (électricité, administration centrale, télécommunications) sont payées par un système de compensation, c'est-à-dire par un système de croisement de dettes et de créances. Par exemple, l'électricité est compensée en général avec les dettes de la compagnie en matière de revenu du gaz et autres (il rappelle que la Côte d'Ivoire avait privatisé le secteur de l'électricité et du téléphone).

La Côte d'Ivoire a généralement quatre périodes de compensation qui portent sur des montants assez importants et permettent de payer toute la dette de frais d'abonnement de la maison centrale. Les entreprises peuvent également demander la compensation pour le paiement de la dette de l'administration mais par chèque spécial. Dans ce système de compensation, les postes comptables généraux émettent un chèque spécial qui est remis à l'entreprise et lui permet de payer soit les droits de douane, soit les impôts...

Le modérateur poursuit et se demande si la dépense est prise en charge sur le plan budgétaire.

**Abdoul Kader CISSE**, Payeur Général du Trésor (Côte d'Ivoire), rappelle que, dans ses propos, il ne s'agit pas d'une compensation sèche puisque cela est interdit. Il n'y a donc pas de compensation hors budget et les dépenses sont effectivement des dépenses mandatées, déjà prises en charge par un comptable public.

**Bruno IMBERT**, Conseiller technique, Conseiller Technique (FMI), répond au Maroc sur ce que le FMI a fait pour appuyer la réforme des instruments de pilotage. Le FMI a développé une partie d'assistance technique qui appuie les pays pour réformer les procédures, les organisations et les méthodes de mise en œuvre. Tout cet aspect-là est donc disponible auprès des administrations qui en font la demande.

Comme il a été dit lors de son exposé, le FMI a aussi développé un outil de diagnostic sur l'efficacité de la dépense d'investissement, basé sur différents critères et ratios. Le but est d'identifier les faiblesses et les améliorations à apporter sur les différentes fonctions en matière de gestion des investissements, afin de la rendre plus efficace et de l'améliorer in fine en termes de délivrance de service et d'impact socio-économique.

Le modérateur, **M. Bachirou MOHAMADOU**, demande à revenir sur la question concernant la programmation des dépenses par affichage. Il précise que cette expérience a été pensée à un moment donné au Cameroun mais qu'elle n'a pas eu les résultats escomptés parce qu'il était question de programmer à l'avance les fournisseurs et les prestataires qui devaient faire l'objet de paiement. Par ailleurs, une fois qu'ils avaient été payés, leur nom était affiché également à la Paierie Générale du Trésor. Après quelques mois d'expérimentation, les mêmes prestataires sont venus voir le Directeur Général du Trésor pour demander qu'on n'affiche plus leurs noms. Cela n'a donc pas eu l'effet escompté alors que l'objectif était de montrer que le Trésor public avait respecté le délai de paiement.

Il rappelle que, dans la zone CEMAC, le délai global de paiement est de 90 jours mais, à la Direction générale du Trésor, au Cameroun, un délai de 60 jours a été fixé en interne, décompté à partir de la prise en charge de la dépense par le comptable public, c'est-à-dire par le Payeur général ou le Trésorier payeur général, ce n'est pas à partir du service fait ou de l'ordonnancement.

Jusqu'à présent, les choses ne se sont pas toujours bien passées, parce qu'en dépit des programmations qui sont faites chaque semaine, certaines dépenses ne sont pas payées. En effet, il arrive qu'au cours de la semaine, des instructions soient venues, souvent de la très haute hiérarchie, de payer des dépenses qui n'avaient pas été programmées et, dans ce cas, des dépenses programmées ne peuvent pas être payées et doivent être reportées la semaine suivante, voire le mois suivant. De telles situations appellent encore l'espoir de trouver d'autres pistes.

Il remercie le collègue qui est intervenu sur les questions relatives à la rénovation des méthodes. Sur ce point, il fait remarquer qu'il y a des pays qui ont expérimenté de nouvelles méthodes depuis quelques années, comme la France avec le contrôle hiérarchisé de la dépense, le contrôle partenarial allégé, et le Maroc avec le contrôle modulé de la dépense.

**Sosthène OSSOUNGOU NDIBANGOYE**, Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor (Gabon), répond en premier à la question sur la régulation budgétaire et l'impact sur les programmes. Il pense qu'en phase normale, si un budget réaliste est voté et que le dispositif de la trésorerie et de la dette est compatible avec les engagements, on ne régule pas. On s'assure que la dépense est régulière et on fait jouer le mécanisme sur le marché pour pouvoir payer.

Il y a obligation de réguler simplement parce que le niveau des engagements et les conditions d'exécution sont difficiles. D'après la loi sur l'exécution du budget au Gabon, c'est le ministre des Finances qui détermine les conditions d'exécution du budget par rapport à la conjoncture. Sinon, la seule façon de corriger le budget, lorsque les hypothèses sont dépassées, c'est par la voie parlementaire. Réguler la dépense montre donc qu'il y a un problème et l'objectif est que la dépense soit payée.

Au niveau intermédiaire, à titre transitoire pour éviter les arriérés, les mandatements doivent être adossés aux capacités prévisionnelles des trésoreries. Il faut s'assurer que ce qui est mandaté est payé à la bonne date. Même si l'on mandate la dépense, si elle est en arriéré, le programme ne progresse pas. Ce qui est important, c'est peut-être d'assurer (et c'est ce qui a été proposé dans le cadre de la LOF) un développement, sur la base d'une trésorerie potentielle attendue, pour pouvoir assurer les développements équilibrés de tous les programmes. C'est-à-dire que le ministre des Finances, sur la base des capacités attendues, fait la répartition des plafonds mensuels par programme, de façon à permettre à chaque programme d'assurer lui-même les priorités à l'intérieur de l'enveloppe mensuelle qui lui est consentie. Le but est que tout soit payé à échéance et malheureusement la caisse ne le permet pas toujours.

La deuxième préoccupation porte sur les annulations. Plus de 200 milliards annulés font débat au Parlement et dans l'administration mais, à la différence de la Côte d'Ivoire, c'est plutôt un audit administratif qui a été mené. Ce sont les services administratifs et la direction qui avaient en charge le contrôle qui ont procédé à l'audit. La question s'est posée de savoir pourquoi les juges et parties ont validé les dépenses : pourquoi les ont-ils validées alors qu'ils auraient dû les arrêter avant qu'elles n'aillent jusqu'au Trésor ?

Cet audit une fois validé, avec toutes les dettes, le rapport a été transmis au juge des comptes pour exploitation, vérification et mise en œuvre des mesures. Qui en assume la responsabilité ? Le Gabon a publié un décret qui étend la responsabilité personnelle et pécuniaire à tous les acteurs de la chaîne (décret 653) : non seulement le comptable, mais aussi le Directeur général du Budget, le Directeur général du Contrôle, et toute la chaîne a la responsabilité exorbitante des droits communs personnels et pécuniaires. La seule difficulté à ce niveau est la mise en œuvre du décret. Le rapport d'audit est parti à la Cour des comptes et il revient à cette dernière de l'apprécier. Le décret existe, ces actes sont punis par le juge des comptes et par le juge civil car ce sont des infractions. Il revient aux tribunaux et aux juges des comptes de faire le travail.

**M. OSSOUNGOU NDIBANGOYE** aborde le troisième point sur la rénovation des méthodes de travail. Le Gabon n'a pas encore réellement évolué dans la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Pour l'instant, il n'y a pas vraiment de collaboration, cela se règle au travers du dialogue, d'applications qui communiquent entre elles et de la recherche de systèmes intégrés. En revanche, en ce qui concerne les recettes, le rapprochement s'est amorcé en constituant des guichets uniques avec la Direction générale des Impôts, afin d'accélérer les recouvrements et d'éviter des actions inopportunes.

# Table ronde 4 : les contrôles internes et externes

Il s'agit ici de la phase finale du processus de la dépense, à savoir le contrôle. Il y aura trois exposés :

- le premier exposé, traitera l'expérience du Niger en matière de contrôle interne ;
- le deuxième abordera le contrôle externe exercé par la Cour des comptes, en se basant sur l'expérience sénégalaise ;
- le troisième exposé, présentera le système de contrôle interne mis en place par le Pôle de Dakar, qui est basé sur des expériences de plusieurs pays et qui est en cours de test et en voie d'enrichissement.

## Modérateur :

M. Mohamed Larbi GHANEM, Directeur Général de la Comptabilité (Algérie)

## Panélistes :

- 1.- **M. Assoumane ADA**, Inspecteur Principal du Trésor (Niger)
- 2.- **M. Mamadou FAYE**, Président de la Chambre des Affaires budgétaires et financières de la Cour des comptes (Sénégal)
- 3.- **M. Serge RAMANGALAHY**, Conseiller auprès du pôle régional de Dakar, PNUD (Stratégies et Développement des Finances publiques)



**Assoumane ADA, Inspecteur Principal du Trésor (Niger)**, rappelle, en guise d'introduction, l'objectif de son allocution qui est de traiter du contrôle interne comptable à la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique. Il s'agit là d'un thème nouveau, qui n'est pas encore formalisé. C'est une dynamique qui a été mise en place par la Direction générale du Trésor pour mieux maîtriser le risque en matière de paiement des dépenses de l'État.

Il précise que de profondes mutations ou des réformes des finances publiques ont poussé la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique du Niger à signer ce qu'on appelle un contrat de performance et que la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique fait du renforcement des capacités le principal levier de l'évolution des modes de gestion vers une culture de la performance.



Il mentionne que c'est dans cette optique que la Direction générale du Trésor a voulu élaborer un dispositif de contrôle interne pour améliorer la qualité comptable. Ce dispositif vise à rationaliser et à harmoniser les méthodes de contrôle pour atteindre les objectifs essentiels, c'est à dire l'application exacte et homogène de la réglementation, l'identification et la prévention des risques déontologiques, financiers et informatiques, l'assurance de la formation et de l'encadrement du personnel. D'après lui, quelle que soit la réforme à mettre en œuvre, si les principaux acteurs ne sont pas formés et outillés, elle est vouée à l'échec.

Il énonce ensuite que son intervention va se faire sur deux axes : l'organisation du dispositif de contrôle interne et sa mise en œuvre.

L'objectif de la qualité comptable est une exigence réglementaire qui repose sur des principes déclinés dans le corpus juridique nigérien, à savoir la loi fondamentale, c'est-à-dire la Constitution à son article 141 et à ses dispositions financières qui sont ensuite évoquées dans la Loi organique 2002-09 du 26 mars 2012, dans le Décret 2013-83 du 1<sup>er</sup> mars 2013 portant règlement général de la Comptabilité publique et, en même temps, consacré par le Plan comptable de l'État à son article 2 qui stipule que « la comptabilité générale de l'État a pour objectif la naissance, la connaissance exacte et sincère de son patrimoine et des opérations qu'il effectue. »

Il explique que, pour être opérationnel, l'objectif de la qualité comptable n'est pas un objectif en soi mais plutôt un rôle imparti à la comptabilité, un critère de qualité comptable plus précis et concret. Cette comptabilité a trois rôles complémentaires à remplir : elle doit être un vecteur d'information, un outil de gestion et un support de contrôle. Elle repose sur ce qu'on appelle l'image fidèle, sur la qualité qui se résume en régularité, sincérité, exactitude, exhaustivité et imputation.

Dans la démarche et la qualité comptable, les objectifs du contrôleur interne portent essentiellement sur la qualité et la fiabilité des travaux réalisés, la bonne application des lois et des instructions d'optimisation des ressources, la maîtrise des risques et le respect de la règle déontologique.

Il traite ensuite le sujet de l'organisation du contrôle interne comptable et commence par expliquer ce que l'on entend par contrôle interne comptable en rappelant la définition qui a été donnée : c'est l'ensemble des dispositifs pérennes organisés, formalisés, permanents, choisis par l'encadrement, mis en œuvre par les différents responsables à tous les niveaux pour mieux maîtriser le fonctionnement de leurs activités financières et patrimoniales.

Il signale qu'un comité de pilotage définit la politique annuelle de contrôle interne, la stratégie de couverture des risques et la priorisation des actions, cela va de la cartographie des activités aux plans d'action et de contrôle. Il ajoute que l'Inspection des Services, de son côté, impulse et coordonne les dispositifs de maîtrise des risques et l'ensemble des structures de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique, s'assure de leur mise en œuvre et travaille en parfaite collaboration avec les services pour qu'ils puissent s'approprier les nouveaux outils.

Ces activités sont cartographiées et les activités financières sont découpées en cycles qui se décomposent en processus, chaque processus se décompose en procédures et chaque procédure en tâches qui regroupent les opérations comptables. Ce dispositif est complété par l'organisation fonctionnelle des services (qui formalise l'organisation de l'entité chargée d'effectuer la tâche), le plan de formation des agents et « les fiches de procédure » ainsi que le comité de lecture des balances.

Ensuite, il traite de la mise en œuvre du contrôle qui se fait à deux niveaux :

- le contrôle interne, dit de premier niveau, qui doit être un autocontrôle mutuel et être réalisé par l'encadrement ;
- et le contrôle réalisé par l'Inspection des Services du Trésor qui est une entité distincte.

En conclusion, il précise bien que ces dispositifs de contrôle interne que la Direction générale du Trésor entend mettre en œuvre sont une réflexion et une anticipation. Pour le moment, c'est une dynamique qui a été créée compte tenu de la mission de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique. Il ajoute que ce test n'est pas encore formalisé mais qu'il est encore en cours de réflexion.

Le modérateur, **M. Mohamed Larbi GHANEM**, Directeur Général de la Comptabilité (Algérie), résume les propos de M. ADA en rappelant que le contrôle interne porte sur une activité déterminée avec une hiérarchisation à plusieurs niveaux et il demande si, d'une façon générale, il existe des normes de fonctionnement liées à ce contrôle interne.

**Mamadou FAYE**, Président de la Chambre des Affaires budgétaires et financières de la Cour des comptes (Sénégal), rappelle que la dépense publique représente une part importante du PIB. Il



ajoute qu'au niveau de la Cour des comptes du Sénégal, tous les membres ont la qualité de magistrat et que le mode d'accès, c'est le concours, autrement dit, ils ne connaissent pas vraiment le système des mandats.

Pour accomplir ces importantes missions, la Cour des comptes exerce différents types de contrôles, souvent dans un environnement difficile. Ces missions peuvent être classées en missions traditionnelles et en missions additionnelles. Traditionnelles parce que ce sont des missions exercées avant la directive de l'UEMOA de 2009 et additionnelles, tout simplement parce que cette dernière directive a procédé à l'élargissement des missions de la Cour des comptes.

Dans ses missions traditionnelles, la Cour des comptes assiste le Président de la République, le Gouvernement et le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. La Cour des comptes juge aussi les comptes des comptables publics (contrôle juridictionnel), exerce le contrôle de gestion des organismes publics, apure les gestions de fait et, enfin, juge les fautes de gestion qui ont été commises à l'égard de l'État, des collectivités locales et des autres organismes publics.

En ce qui concerne les missions additionnelles, avec l'entrée en vigueur du budget programme, la Cour des comptes devra désormais donner son avis sur le système de contrôle et le dispositif de contrôle de gestion mis en place par le responsable du programme. Elle devra aussi se prononcer sur la qualité des procédures comptables et des comptes, et enfin elle devrait donner son avis sur les rapports annuels de performance en comparant les résultats des programmes par rapport aux objectifs fixés.

Il précise que tout ce qui a été dit précédemment sera fait sous l'emprise des directives de l'UEMOA. La Cour des comptes va exercer différents types de contrôles qui vont nécessairement épouser ses missions :

- le contrôle juridictionnel va porter sur le contrôle de l'exécution de la loi de finance, avec un rapport qui est transmis au Parlement, la déclaration générale de conformité (il rappelle qu'au niveau de l'UEMOA, on continue toujours avec la déclaration générale de conformité et qu'on n'est pas encore au stade de certification des comptes) ;
- le contrôle de la gestion avec l'audit de régularité, l'audit de performance et enfin l'audit du système de contrôle interne et du dispositif de contrôle de gestion.

Il revient sur le contrôle spécifique exercé sur la dépense publique. Il affirme que c'est un contrôle juridictionnel mais aussi non juridictionnel. Le contrôle juridictionnel porte sur les comptes de gestion des comptables et vérifie simplement que le comptable a bien exercé les contrôles qui lui incombent. Il rappelle que, pour l'UEMOA, les comptables doivent déposer leur compte de gestion au plus tard le 30 juin, au niveau de la juridiction des comptes, et que tout compte déposé qui n'est pas en état d'examen est censé ne pas être déposé.

Le contrôle exercé par le comptable va porter sur un périmètre de contrôle bien défini par la directive et qu'il convient de rappeler :

- la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, l'assignation de la dépense, la validité de la créance, la justification et, au niveau de la validité de la créance, la justification du service fait (parce que, désormais, l'exactitude du montant de la liquidation va revenir au contrôle financier) ;

- l'intervention préalable de contrôle, autorisation, approbation, avis et visa réglementaire (en conséquence, il pense qu'il n'y aura plus de contrôle des lois et règlements comme cela a déjà été déploré par un participant) ;
- la production des justifications et, le cas échéant, le certificat de prise en charge à l'inventaire, l'application des règles de prescription et des échéances, et le caractère libératoire du règlement.

Ce contrôle a été allégé parce que c'est un autre acteur, le contrôleur financier, qui va effectuer certains contrôles qui revenaient initialement au comptable.

Si ces contrôles n'ont pas été faits, la responsabilité des comptables va être engagée dans les cas suivants :

- le déficit manquant des caisses : si une dépense a été irrégulièrement payée et si les contrôles qui ont été listés précédemment n'ont pas été faits, la responsabilité du comptable est engagée ;
- par la faute du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers. Évidemment, si c'est engagé, la procédure est bien connue, c'est une procédure écrite, secrète, contradictoire avec la règle du double arrêt et l'obligation alors de mettre le comptable en débet.

Il poursuit ensuite avec le contrôle non juridictionnel de la dépense parce que, dans le cadre de l'exécution de la Loi de Finances, il faut, après avoir étudié les recettes, analyser la dépense. Cette analyse se fait selon la nature de la dépense, mais aussi selon sa destination. C'est ce type d'analyse qui permet de connaître les dépassements de crédit évaluatif ou de crédit limitatif et aux juges des comptes de bien préparer leur contrôle juridictionnel.

Dans le cadre du contrôle non juridictionnel, il existe aussi « le contrôle de la gestion des organismes publics » qui a permis poursuivre un certain nombre d'ordonnateurs au Sénégal et d'en envoyer plusieurs en prison. La responsabilité des ordonnateurs est donc engagée autant que celle des comptables. Cependant, il souligne que la responsabilité du comptable est une responsabilité personnelle et pécuniaire et que celle des ordonnateurs, des gestionnaires dans leur globalité, des contrôleurs financiers, est seulement une responsabilité personnelle.

Il conclut en précisant qu'il fait l'impasse sur les faits susceptibles de concilier vraiment l'effort de gestion, et signale que, pour exercer ces différents contrôles, il faudrait que la Cour des comptes dispose de suffisamment de moyens humains, matériels et autres...

[Serge RAMANGALAHY, Conseiller auprès du pôle régional de Dakar, PNUD \(Stratégies et Développement des Finances publiques\)](#), en introduction, donne la signification du Pôle de Dakar. Il explique qu'il s'agit d'un projet porté simultanément par la France et le PNUD et qui a pour ambition d'accompagner les pays de l'UEMOA et de la CEMAC dans la mise en œuvre des réformes liées au cadre harmonisé de gestion des finances publiques. Il ajoute que ce pôle accompagne non seulement les administrations financières nationales, les différents acteurs de la gestion des finances publiques, mais également les commissions économiques régionales dans le pilotage et l'animation de ces réformes.



Il rappelle que les procédures de gestion des finances publiques sont au cœur des réformes actuelles et qu'elles représentent un enjeu considérable, en particulier pour les pays de la sous-région qui sont tous portés vers l'objectif d'émergence, et il pense que cela montre le fait que les finances publiques sont un moyen, un levier pour mettre en œuvre ces stratégies nationales de développement qui visent l'émergence.

La thématique qu'il va développer porte sur le contrôle interne et il exprime son désir de partager avec l'auditoire l'expérience conduite, au sein du Pôle de Dakar, pour accompagner les administrations financières au niveau national, mais également les différents corps de contrôle dans l'appropriation d'une dynamique nouvelle que constitue la mise en place de processus et de procédures de contrôle interne.

Il s'agit là d'une démarche suffisamment novatrice et il souligne le fait que le contrôle interne est une notion, une démarche totalement nouvelle pour les administrations financières, en particulier dans la sous-région mais également sous d'autres latitudes. C'est une notion qui est inspirée du secteur privé et que le secteur public s'est progressivement et très récemment appropriée, en particulier pour ceux qui sont dans la sous-région, dans le cadre des directives dites de « seconde génération » qui ont été adoptées en 2009 pour la zone UEMOA et en 2011 pour la zone CEMAC.

Il définit ensuite le contrôle interne en expliquant que c'est un processus, un ensemble de dispositifs qui sont mis en œuvre par les managers, par les responsables avec l'appui de leurs collaborateurs, pour se mettre en situation de maîtriser leur gestion et d'atteindre, avec une assurance raisonnable, les objectifs que se fixe leur entité.

Il ajoute que, de ce point de vue, il y a un certain nombre d'éléments qui sont extrêmement importants à souligner :

- premièrement, ce sont des dispositifs qui ne donnent pas une garantie absolue (le risque zéro, malheureusement, n'existe pas dans le contrôle interne). On essaie, en mettant en place des dispositifs de contrôle qui soient bien articulés et aussi efficaces que possible, de réduire, de circonscrire les risques en les identifiant d'abord et en essayant de les atténuer par différents moyens.

- le deuxième point à souligner c'est que le « contrôle interne » est un peu la traduction en français du terme anglo-saxon « *internal control* » qui a, dans son sens, un objectif de maîtrise. Ce terme est important parce que c'est la maîtrise du contrôle par les acteurs internes eux-mêmes, contrairement à ce qui se passait auparavant où le contrôle se faisait essentiellement par une sorte d'autorité extérieure qui venait et exigeait que la loi et ses préceptes soient appliqués. Le but maintenant c'est que chaque acteur, quel que soit son niveau (que ce soit le comptable ou tout autre acteur de la chaîne de la dépense) puisse tout mettre en œuvre pour maîtriser sa gestion et atteindre son objectif et, pour cela, il doit appliquer des processus, des procédures pour maîtriser leurs risques.

Il ajoute que ces processus et ces dispositifs, ce sont les acteurs qui les décident dans le cadre d'un dispositif organisé au niveau national, mais que chacun est responsable de la structure qu'il met en place. Il souligne que ce point est vraiment très important parce que, aussi bien pour les comptables publics que pour les ordonnateurs, d'après la directive de l'UEMOA, les responsables de programme sont en charge de la mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne au même titre que, par exemple, les contrôleurs financiers. Ces derniers doivent adapter les dispositifs ou les mécanismes de contrôle qu'ils mettent en œuvre au vu de la qualité des dispositifs de contrôle interne instaurés par les acteurs qui sont en amont. Les comptables s'articulent de la même manière et chacun met en place un dispositif qui vient s'emboîter pour éviter l'empilement de contrôles et des redondances, notamment en termes de gestion des dépenses qui porteraient atteinte à toutes les thématiques évoquées sur les délais de paiement, les délais de traitement, la qualité et l'efficacité des procédures de gestion des dépenses. Ce qui est valable pour la dépense l'est également pour la comptabilité puisque l'objectif visé (spécifiquement pour les pays de la CEMAC) est l'ambition de la certification des comptes. Côté UEMOA, le code de transparence énonce clairement que les activités et les finances des administrations publiques sont soumises à un contrôle interne. Il s'agit là de la première phrase qu'il semble vraiment important de souligner.

Il s'agit là d'un dispositif nouveau et chacun, à son rythme et suivant les moyens dont il dispose, est en train de réfléchir à la structuration des dispositifs de contrôle interne ou au renforcement de ce dispositif. Le Pôle, en tant que structure qui appuie les réformes au niveau sous-régional, tant en zone UEMOA qu'en zone CEMAC, propose une démarche, à la fois très simple et pragmatique. Elle s'appuie sur un outil adaptable qui peut être mis en œuvre, quelles que soient les circonstances, quelle que soit la nature des dispositifs qui existent, quelles que soient les ressources qui sont en place, et qui s'appelle « l'organigramme fonctionnel » et que beaucoup connaissent déjà. L'« organigramme fonctionnel » c'est une description, en partant de l'analyse des processus, métier par métier.

On découpe ces processus en procédures, comme cela a été indiqué précédemment par M. Le Payeur Général, et on va décliner ces procédures jusqu'à la tâche pour ensuite identifier quelle est la personne nominativement responsable de celle-ci. Il s'agit là d'un point important puisque ça fait partie également des innovations dans la démarche, c'est-à-dire que contrairement à ce qui se passait auparavant où on indiquait que telle tâche ou telle procédure relevait d'un service, d'une entité, d'une structure, là l'intérêt du contrôle interne, c'est que chaque manager sait qui fait quoi dans son entité. On peut donc être en mesure de contrôler, d'aller identifier où se trouve la faille, lorsque la faille est détectée ou lorsque des erreurs sont commises. Cela permet d'avoir un pilotage resserré et un dispositif qui soit le plus rationnel possible, ou en tout cas le plus efficient compte tenu des contextes dans lesquels on utilise cet outil.

Au-delà de la simple description de ce que sont les différentes activités, notamment celles qui sont prévues par les textes dans les administrations, il existe très souvent des décrets qui organisent et fixent les attributions de chacune des structures, que ce soit au niveau central ou dans les structures déconcentrées. À partir de ces textes, il est possible de bâtir très facilement la liste des tâches de manière à organiser et identifier la personne qui en est responsable. Il est aussi possible d'enrichir la démarche en réfléchissant d'abord sur l'existence ou non de processus de délégation entre un manager et une personne à qui il a délégué soit la signature, soit une partie des compétences dont il est responsable. En outre, il est encore possible d'enrichir cette démarche-là en indiquant, pour chacune des tâches, sur quel support elles sont réalisées (support papier ou support informatique) et s'il existe un cadre qui permet d'explicitier ou de contrôler cette activité, s'il existe par exemple une fiche de procédure, une note technique, une instruction ou une circulaire qui permet d'encadrer et d'organiser la tâche en question. Ensuite, il est possible de se questionner sur la périodicité de la réalisation de ces tâches et sur le type de contrôle qu'on peut mettre en œuvre sur chacune de ces tâches et ainsi organiser avec la personne responsable la manière et le moment pour réaliser ce contrôle.

Ainsi, à partir de quelque chose de très simple, on peut savoir ce qu'on fait, qui le fait, comment le faire, sur la base de quel texte ou de quel règlement et puis à quel moment et s'il y a lieu de mettre en place un contrôle parce qu'on ne peut malheureusement pas tout contrôler puisque les effectifs et les moyens à disposition ne sont pas illimités. Cependant, il faut que les contrôles soient adaptés aux enjeux et aux risques qui sont identifiés. Ainsi, sur la base de cet « organigramme fonctionnel », qu'on peut enrichir jusqu'à ce qu'on appelle la piste d'audit (qui permet d'articuler la démarche du manager et de son équipe dans la recherche de maîtrise de la gestion et l'atteinte des objectifs), il est possible de préparer ce que l'auditeur va venir faire, c'est-à-dire analyser la qualité et la pertinence du dispositif qui est mis en œuvre et voir si ce qui est écrit correspond à la réalité et comment on peut l'améliorer. Pour ce faire, il annonce que le Pôle de Dakar a bâti une note technique qui explique la démarche qu'il propose aux différents pays avec qui il travaille et que cette note technique sera partagée par les organisateurs du colloque. Il sera alors possible d'échanger par la suite sur cet élément.

Pour conclure, il souligne quelques points importants :

- Tout d'abord, le contrôle interne n'est pas seulement le fait du comptable public. On se focalise souvent sur le contrôle interne, que ce soit le contrôle interne comptable, bancaire ou financier, mais il s'agit d'une démarche partagée. Chacun est un maillon de la qualité du dispositif de contrôle interne qui va permettre, *in fine* à moyen terme, d'aboutir à une certification des comptes pour donner un maximum de garanties au certificateur que les informations dont il dispose sur l'exécution budgétaire sont sincères, exhaustives, fiables et que les procédures qui ont été mises en œuvre pour la produire respectent les lois et règlements en vigueur. Au-delà du métier comptable, ce sont tous les acteurs, les ordonnateurs, les responsables de programme, les contrôleurs financiers et tous les autres qui sont en charge de la maîtrise des procédures, des processus mis en œuvre.

- Ensuite, il faut que tous les acteurs qui concourent à la qualité de la gestion des finances publiques soient au même niveau d'information afin que la qualité et la performance des administrations publiques soient renforcées (ce qui est l'ambition des directives portant cadre harmonisé des finances publiques, aussi bien pour l'UEMOA que pour la CEMAC). C'est à ce titre que le Pôle de Dakar accompagne aussi bien les administrations financières que les parlements (à travers des réseaux d'assistants parlementaires par exemple), mais également les institutions supérieures de contrôle et les organisations de la société civile. Ce sont autant de partenaires et de parties prenantes qui sont également des sortes d'aiguillons qui amènent le Pôle à se renforcer au fur et à mesure et à améliorer sa démarche.

Enfin, cette démarche du contrôle interne dans la sous-région et même ailleurs, dans des pays plus avancés, a été mise en œuvre récemment. Il s'agit donc d'une démarche qu'on construit ensemble et en confiance, de manière collaborative. C'est cette démarche de collaboration, mais aussi de responsabilisation, qui est au cœur des directives à la fois de la CEMAC et de l'UEMOA où, désormais, chacun des acteurs se prend en charge, est responsable de ses activités et devient le porteur de la qualité de la gestion et de la performance publique.

### Première série de questions



Le modérateur, **M. Mohamed Larbi GHANEM**, Directeur Général de la Comptabilité (Algérie), s'adresse à M. FAYE et lui demande d'expliquer les relations qui existent entre les activités actuelles de la Cour des comptes et celles des parlementaires, en termes d'évaluation de contrôle, notamment à travers les missions qui sont fixées pour chaque organe.

Ensuite, il interroge M. RAMANGALAHY sur la politique de formation adoptée pour l'adaptation du métier au contrôle, telle qu'elle a été envisagée par le Pôle de Dakar.

**Job OLOU**, Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique (Bénin), partage quelques idées sur la notion de contrôle interne au niveau des services du Trésor. Pour sa première intervention, il relate une affaire qui a eu lieu au Bénin et a retenti dans l'ensemble du pays : l'affaire « PPEA » (Programme pluriannuel d'appui au secteur de l'eau et l'assainissement, financé par les Pays-Bas). En fait, le Trésor public a effectué tous les contrôles obligatoires, mais ce ne sont que des contrôles de régularité des pièces qui lui parviennent et cela ne lui permet pas de juger de l'opportunité de la dépense. Ces dépenses ont été payées, mais les contrôles ont révélé qu'il n'y a peut-être pas eu certification. Autrement dit, bien que les documents certifient qu'il y a eu service fait, cela n'a pas toujours été le cas en réalité. Il rapproche cette affaire du cas exposé par le représentant du Gabon pour un montant de près de 200 milliards et se demande si le contrôle interne ne peut pas mettre le comptable en situation très délicate puisque, bien qu'il ait effectué tous les contrôles, il doit payer. Il suppose d'ailleurs que, si les arriérés au niveau du Gabon ont pu être audités, c'est parce qu'il n'y avait peut-être pas la trésorerie nécessaire pour les payer, sinon 200 milliards auraient peut-être été payés alors que le service n'avait pas été fait. Il s'interroge alors sur ce qu'il faut faire parce que le Trésor doit effectuer des contrôles mais il ne se rend pas sur le terrain, il se fie au service fait et au visa du contrôleur financier pour payer. Le comptable reçoit la facture certifiée « service fait », le PV de réception définitive avec les signatures autorisées du contrôleur financier, de l'ordonnateur. Tout le monde a signé et indiqué de ce fait que la réception définitive est enregistrée et, malgré cela, sur le terrain, il n'y a rien. Il aimerait savoir ce qui est préconisé dans ce cas.

Pour sa seconde intervention, il se penche sur des notions nouvelles aujourd'hui dans les Etats membres. On parle de financement, d'investissement innovant et structurant, et de contrats PPP (pour lesquels il n'y a ni formation des personnels, ni ressources). Les États membres prennent des engagements, signent des contrats avec des banques pour financer des travaux. Ce sont de nouveaux contrats que personne ne maîtrise et il pense qu'ils coûtent souvent chers parce qu'on aurait peut-être pu obtenir des taux réduits sur le marché financier. Il s'inquiète des contrats souvent colossaux sont signés avec des banques et seront remboursés dans 5 ou 10 ans par les États membres. Il se pose donc la question de la soutenabilité des dettes des États, d'ici quelques années, si on continue dans cette situation où l'on parle de financement innovant.

**Raphael LAMY LAMIEL**, Directeur du Trésor et de l'Ordonnancement (RDC), demande à M. Mamadou FAYE d'expliquer plus en détails les déclarations de conformité. Il veut surtout savoir si les services de la Cour des comptes au Sénégal relèvent aussi du Parlement ou s'il s'agit d'un service autonome.

**Serigne Mbaye NDIAYE**, Inspecteur du Trésor à la Division de la Modernisation et de la Stratégie (Sénégal), demande quelques clarifications par rapport à l'intervention de M. Assoumane ADA du Niger, sur un certain nombre de points qu'il a abordés.

Le premier point est en rapport avec l'exposé fait par M. ADA sur le dispositif de contrôle interne du Niger. Au Trésor public sénégalais, les outils ont été mis en œuvre pour entamer une démarche de maîtrise des risques mais les problèmes de mise en route ont fait que cela n'a pas abouti. Il aimerait comprendre quelle démarche a été utilisée au Niger pour arriver à mettre en place un dispositif de contrôle interne fonctionnel. Il demande également si le Niger a établi une cartographie des risques et, le cas échéant, quels sont les risques identifiés comme étant les plus nuisibles ainsi que les traitements proposés pour arriver à les atténuer.

L'autre point concerne le comité de pilotage. Il aimerait savoir comment il fonctionne et s'il se rapproche de ce qu'on appelle le « comité d'audit ».

**Mohamed Said OULD AHMED**, Directeur des Etudes et du Système d'Information (Mauritanie), affirme qu'il est tout à fait d'accord avec M. Job OLOU en ce qui concerne la problématique qu'il a exposée et confirme que tous les contrôles sont faits mais que, parfois, il n'y a rien sur le terrain. Cependant, il pense que les comptables doivent juste faire leur travail qui consiste à constater la régularité des pièces, procéder aux contrôles imposés par la réglementation et la loi, et payer à bonne date les dépenses. Selon lui, le reste constitue un problème de gouvernance qui dépasse le cadre comptable et il suggère de trouver des formules nouvelles. Il estime que le budget programme et la responsabilisation des responsables des programmes constituent un pas important dans le bon sens. En ce qui concerne le contrôle, il faut essayer d'embarquer dans les systèmes d'information le maximum d'instruments de contrôle. Cependant, constituer des armadas de contrôle au sein des administrations risquerait de bloquer le travail et de compromettre la célérité et la fluidité de l'exécution budgétaire. Il propose plutôt de faire un contrôle hiérarchisé, orienté vers les aspects où il y a le plus grand risque, par exemple, faire une vérification systématique pour des mandats importants, voire aller jusque sur le terrain pour vérifier que le travail a bien été réalisé. Par contre, il suggère de ne pas faire de contrôles sur des petites dépenses, ce qui risquerait d'entraîner des frais plus importants que les sommes mises en jeu.

## Réponses

**Assoumane ADA, Payeur Général du Trésor (Niger)**, donne quelques précisions sur la mise en œuvre du dispositif de contrôle interne au Niger ainsi que sur l'existence d'une cartographie des risques. Il rappelle qu'à ce stade il s'agit encore d'une réflexion pour minimiser le risque et améliorer la qualité de la gestion comptable. Ce processus est un outil qui permettra une meilleure appréciation des opérations comptables et permettra à la Cour des comptes, qui est habilitée à certifier les comptes des comptables, de mieux apprécier les choses. C'est une mission que la Direction générale du Trésor s'est fixée mais, comme les textes ne sont pas encore adoptés, le dispositif ne peut pas être mis en œuvre. Il souligne aussi qu'on leur a donné le processus d'élaboration de la notion du contrôle interne.

Il rappelle également que, dans la démarche du contrôle interne, il y a ce qu'on appelle le « comité de pilotage » qui est chargé de définir la politique annuelle de contrôle, de valider ou de déferer la couverture des risques, de prioriser des actions et de les valider. Toutefois, pour le moment, ce comité est en phase d'élaboration et n'est donc pas encore opérationnel.

Il aborde ensuite le sujet des PPP (Partenariat s Public-Privé) et des inquiétudes que cela suscite. D'après sa compréhension du PPP, il pense que c'est un domaine que le Code Général du marché public d'un pays n'a pas pu baliser. Maintenant, compte tenu de la rareté des ressources de chaque pays, l'État se lance dans de nouvelles formes de financement qu'on appelle PPP. Dans ce cadre, le PPP a lui-même des tendances.

Au Niger, une loi a été adoptée et, lorsque le PPP veut réaliser des travaux mais qu'il n'a pas de ressources, il peut demander des moyens aux partenaires privés. Il faut que ces derniers aient une existence juridique, des capacités techniques et les moyens nécessaires pour s'engager. Puis, en fonction de cette compétition, le PPP va choisir, comme pour un marché public, et passer commande au soumissionnaire le plus attractif, celui qui apporte le plus de réponses aux préoccupations du moment. Dans ce cadre, l'opérateur ou le soumissionnaire qui a remporté le marché engage ses fonds et sa technique, il exécute le projet et se fait rémunérer sur les travaux réalisés. Ensuite, il va essayer de transférer l'exploitation de l'ouvrage au niveau du ministère ou de l'autorité qui a demandé ou commandité les travaux.

**Serge RAMANGALAHY**, Conseiller auprès du pôle régional de Dakar, PNUD (Stratégies et Développement des Finances publiques), revient sur la question concernant la politique de formation par rapport à l'appui qui est mis en œuvre en faveur des administrations qui s'engagent dans ces réformes totalement novatrices qui, au-delà de l'impact technique, contiennent des aspects organisationnels mais également nécessitent une vraie politique de formation. Il pense que, dans la démarche du contrôle interne, il y a deux éléments importants : premièrement, le renforcement des capacités et deuxièmement, une dimension sur l'éthique, le comportement, parce que les nouvelles directives posent clairement la responsabilisation des acteurs et que celle-ci doit être portée par des valeurs que chacun des acteurs de la chaîne de la dépense doit respecter.

Il explique ensuite, qu'en termes de politique de formation, le Pôle de Dakar a trois leviers d'intervention pour accompagner à la fois les commissions régionales UEMOA et CEMAC, mais également les pays et Etats membres dans la conduite ou la mise en œuvre de ces réformes :

- le premier levier, ce sont les missions d'assistance technique, conduites à la demande des autorités nationales ou des commissions régionales pour présenter un outil, accompagner des administrations dans l'appropriation, les tests, l'expérimentation de cet outil ;

- le deuxième levier, c'est le renforcement des capacités, c'est-à-dire l'organisation, l'animation d'ateliers de formation, tant au niveau national (à la demande des autorités de chaque État membre), que régional avec des ateliers organisés, notamment par l'UEMOA ou par la CEMAC, dans chacune des sous-régions ;

- le troisième levier, c'est la diffusion d'outils, de partage d'expérience à travers ce qu'on appelle des « outils de capitalisation », c'est-à-dire qu'on essaie de tirer quelques points forts ou quelques éléments d'intention sur une expérimentation qui a été conduite sur tel ou tel sujet.

Deux notes ont été produites dans le cadre du Pôle :

1. une note qui concerne la conduite du changement, c'est-à-dire comment mettre en œuvre des appuis sur la conduite du changement pour accompagner les administrations financières et les acteurs dans la gestion des finances publiques par rapport à la mise en œuvre des innovations portées par les directives ;

2. une note qui concerne le contrôle interne.

Il poursuit en expliquant que la politique de formation est au cœur de cette démarche parce qu'il faut pouvoir, comme l'a rappelé le Directeur Général du Trésor du Bénin, outiller les acteurs nationaux pour qu'ils soient en situation, premièrement, de s'approprier les thématiques et, deuxièmement, de pouvoir analyser quels sont les impacts des réformes qui sont écrites noir sur blanc dans les textes, mais qui ont un impact sous-jacent, parfois au-delà de ce que l'on croit.

Il continue en faisant le lien avec la question relative aux financements innovants dans le sens où on est dans une situation qu'on appelle en règle générale « l'asymétrie d'information ». C'est-à-dire qu'on a deux parties contractantes et qu'une des parties dispose de plus d'informations que l'autre. Il s'inquiète car, hélas dans beaucoup de cas (c'est le cas des PPP, des financements innovants et d'autres dispositifs, comme la mise en place du contrôle interne), on est souvent amené à solliciter des services de différents acteurs qui peuvent se présenter comme détenteurs de l'information.

On leur fait confiance, on contractualise et puis, en fin de compte, on finit par se retrouver "prisonnier" du contrat parce qu'on n'a pas la capacité d'en analyser l'impact. Il assure que, malheureusement, beaucoup de ces difficultés apparaissent dans les pays de la sous-région, mais qu'elles existent également dans ceux qui les ont précédés dans ces réformes.

Par exemple, en France, beaucoup d'administrations se plaignent maintenant du coût de l'impact de ces PPP et il estime que beaucoup de partenaires techniques et financiers organisent des formations sur le domaine notamment des PPP. Par exemple, l'Agence Française de Développement, la Banque Mondiale ou d'autres acteurs ont organisé des ateliers sur ces thématiques. Il ajoute que les acteurs de la gestion des finances publiques devraient être parties prenantes dans cette démarche et ne pas rester à l'écart parce que l'analyse de l'impact des contrats signés peut être significative. A ce titre, le rôle du comptable public est important, mais il rappelle que les nouvelles directives soulignent le rôle nouveau du contrôleur financier qui, lui, est garant de la soutenabilité de la dépense. Quand il s'agit de PPP ou de l'engagement pluriannuel, quelles que soient leurs formes, le contrôleur financier doit être en mesure, c'est son rôle, d'analyser et de conseiller l'ordonnateur qui est actuellement le ministre des Finances dans bon nombre des pays membres, rôle qui sera demain dévolu à tous les ministères sectoriels. Il assure que, si les ministères de l'éducation, de l'agriculture ou des travaux publics ne sont pas en capacité de pouvoir analyser l'impact pluriannuel de la dépense qu'ils engagent, le rôle du contrôleur financier sera extrêmement important en tant que conseiller financier, au même titre que le comptable public, dans la contractualisation ou la passation de la commande publique.

Il fait aussi le lien avec la première question concernant les limites du contrôle interne, à savoir qui est responsable lorsqu'on détecte des fausses certifications ? Il rappelle que, dans d'autres régions du monde, les comptables publics sont aussi confrontés à de fausses certifications, par exemple des ponts qui ne sont pas construits alors qu'il existe des PV de réception, des livraisons non effectuées alors que le comptable public dispose de toutes les pièces justificatives. Il reprend les termes de M. le magistrat dans sa présentation, à savoir que les comptables ont au moins la protection de la Loi avec eux, à travers le règlement général qui liste, dans l'article 26, les points sur lesquels la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public peut être mise en jeu par le juge des comptes en matière de dépenses.

Dans la situation où le comptable public aurait connaissance de cette certification erronée, il rappelle que, dans le règlement général, il est dit que le contrôleur financier est responsable personnellement des visas et des certifications qu'il octroie. Donc, de ce point de vue, les comptables sont couverts. Il affirme aussi que ces derniers sont astreints à la vérification de la justification du service fait et que, s'ils ont cette justification, leur responsabilité est préservée. Si, effectivement cette certification est erronée, le texte dit également que le contrôleur financier est responsable personnellement de cette fausse certification. Il relate que, dans d'autres pays, par exemple en France, un dispositif a été mis en place à travers la circulaire "Charasse" (à confirmer par les collègues de la DGFIP) qui stipule que, si le comptable public a connaissance d'une fausse certification ou d'une information qui contredit ce qui est indiqué dans les documents justificatifs, il a le devoir d'alerter son autorité supérieure pour que les mesures soient prises afin qu'il y ait une correction. Cela rejoint donc l'avis de M. le Magistrat qui pense que les comptables sont couverts et qu'ils ont tout intérêt à s'approprier pleinement ce texte, dans le cadre des nouvelles directives.

Il passe ensuite à la question relative au système d'information et à l'articulation entre les différents outils qui sont mis en œuvre pour construire ce dispositif de contrôle interne. Il admet qu'effectivement les systèmes d'information sont extrêmement importants pour automatiser un certain nombre de contrôles et, comme cela a été suggéré par un des intervenants, que, si c'est possible, autant charger dans l'application informatique l'ensemble des contrôles qui sont de faible valeur ajoutée et qu'on peut automatiser. Cela dégage ainsi du temps opérationnel pour faire du contrôle substantiel sur la qualité de la dépense. Il rejoint ainsi Mme STUREL qui pense qu'il faut essayer de se dégager du temps pour analyser vraiment le fond des dossiers, notamment sur les dossiers complexes, les marchés publics, les dépenses à enjeux financiers etc. Il est également important, en termes de qualité comptable, de limiter les interventions humaines afin d'éviter les erreurs dans le report des écritures. Par exemple, si les nomenclatures budgétaires ne sont pas bien articulées avec les plans comptables de l'État, on peut se retrouver dans un dispositif où le contrôle interne ne peut pas se mettre en œuvre et risquer que la qualité des comptes soit clairement détériorée.

Cependant le système d'information ne peut pas tout faire et chacun, en tant que responsable, doit vraiment mettre en œuvre tous les dispositifs. C'est pour cela que le Pôle propose, comme outil très simple, l'organigramme fonctionnel qui sera enrichi progressivement pour aboutir à la piste d'audit. Il y a des pays où le dispositif est institutionnel et déjà structuré avec une direction parfois du contrôle interne, parfois des inspections du Trésor, parfois une inspection générale qui s'articule avec l'Inspection générale des Finances. Mais, quel que soit le dispositif et les ressources humaines dont dispose le ministère, et suivant les richesses dont dispose chacun des pays, il faut au moins classer et organiser un début de contrôle interne.

**Amadou FAYE**, Chef de la Division de la Modernisation et de la Stratégie (DMS) répond à la question du modérateur concernant les rapports entre la Cour des comptes et le Parlement. Il rappelle que la Cour des comptes a un rôle d'assistance au Parlement dans le contrôle juridictionnel de la Loi des Finances et qu'elle produit annuellement un rapport sur l'objection de la Loi des Finances et la déclaration générale de conformité. Ce rapport détermine le résultat, que ce soit un excédent ou un déficit mais aussi et surtout, il analyse la gestion des autorisations budgétaires, c'est-à-dire les crédits. A ce niveau, la Cour des comptes s'intéresse d'abord aux modifications apportées à l'autorisation budgétaire, que ce soit les modifications sur le montant ou les modifications sur la répartition, c'est-à-dire les crédits globaux, les virements ou les transferts, les montants des créances, l'annulation de crédit, le rétablissement de crédit, les fonds de concours et les reports. Elle les analyse et vérifie l'utilisation des crédits qui va donner lieu à des crédits non consommés ou à des dépassements de crédits. Un autre document est également envoyé au Parlement, il s'agit de la déclaration générale de conformité, réalisée à partir de la comparaison des comptes de gestion. En principe, cela devrait être le compte administratif, cependant jusqu'à présent, le Sénégal n'en produit pas donc la comparaison va porter entre les comptes de gestion et le Code Général de l'administration élaboré par le même ministère et la même direction. La règle devrait donc être la conformité, malheureusement ce n'est pas toujours le cas. C'est la raison pour laquelle la Cour considère que cette comparaison est sans objet parce que ce que l'on doit comparer ce sont les comptes de gestion des comptables et le compte administratif, elle permet simplement de vérifier que la centralisation a été bien faite.

Le Parlement peut solliciter la Cour pour ses enquêtes et pour des études, mais jusqu'ici, cela n'a pas été fait. Toutefois, les nouvelles directives de l'UEMOA ont permis des innovations majeures pour permettre aux députés de faire convenablement leur travail de contrôle de l'exécution de la Loi de Finances. D'abord, l'instauration du débat d'orientation budgétaire doit permettre aux députés de peser sur les choix du Gouvernement avant le vote de la Loi de Finances et ce débat d'orientation budgétaire doit avoir lieu au plus tard le 30 juin. La directive a également demandé à l'Exécutif de transmettre au Parlement tous les actes modificatifs survenus durant l'exécution du budget. Par ailleurs, elle a aussi élargi le champ de compétences de la Loi de Finances, surtout avec la Loi du règlement, et a même diligenté la date de dépôt de la Loi du règlement.

Mais la question qui mérite d'être posée est la suivante : les parlements sont-ils en mesure de jouer le véritable rôle qu'on attend d'eux ? Dans de nombreux pays la situation est la même et il suggère de corriger l'asymétrie de compétence qu'il y a entre le ministre de l'Économie et des Finances, qui vient accompagné de ses inspecteurs du Trésor très compétents (que la Cour aimerait d'ailleurs débaucher), et des députés désarmés qui ont du mal à comprendre ces concepts. Il pense que les agents de la Cour devraient bénéficier d'une formation permanente car rien n'est plus dangereux qu'un magistrat incompetent. Il faudrait également que le Parlement recrute des assistants parlementaires et mette en place une cellule d'évaluation, d'analyse et de suivi budgétaire qui les aide à analyser les documents budgétaires qui sont des documents techniques.

Il poursuit en expliquant que le programme est devenu une unité de vote, une unité de spécialité budgétaire et aussi, et surtout, une unité de politique publique, alors qu'au niveau du Parlement, le débat devrait plutôt porter sur l'analyse du contenu des politiques publiques que sur l'évolution des crédits. Il ajoute également que le Parlement oppose souvent "la discipline de parti" mais que cela ne doit pas signifier qu'il ne faut rien savoir de ce qu'il se passe.

En ce qui concerne le contrôle des paiements qui ont été réalisés sans que le service soit fait, il estime que le comptable peut uniquement vérifier la régularité formelle et n'a pas le temps d'aller sur le terrain pour contrôler. Il pense que la présence de chambres régionales implantées dans les différentes régions dissuaderait certains ordonnateurs de frauder, mais aussi que les différents corps de contrôle internes et externes doivent communiquer et collaborer étroitement.

Il précise que la Cour des comptes est une institution constitutionnelle, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques, qui ne dépend ni du Parlement ni du Trésor. Les magistrats de la Cour des comptes (à part le premier Président) ont accédé à la Cour par concours et non par mandat. Selon lui, un recrutement par mandat pourrait jouer sur l'indépendance des magistrats. Un recrutement par concours est donc préférable.

Pour terminer, il ne revient pas sur la soutenabilité de la dette mais il propose de s'intéresser davantage au profil de la dette.

### Deuxième série de questions

**Mohamed Larbi GHANEM**, Directeur Général de la Comptabilité (Algérie), pense que l'accent n'a pas été suffisamment mis sur la circulation d'informations entre les organes de contrôle. Il y a-t-il des informations obligatoires qui doivent être transmises d'un organe à un autre ? Ces éléments sont-ils formalisés légalement ? Le transfert d'informations lui paraît important car il permet également d'éviter les redondances de mission au niveau des différents contrôles.

Au niveau des contrôles de régularité, a-t-on dépensé dans les délais requis et de façon légale ? A propos de la budgétisation axée sur les résultats, sur la performance, il se demande si des réflexions existent pour contrôler la bonne gestion en lien avec la performance : par exemple, si le coût d'un service public réalisé par deux organes différents varie de un à vingt, il y a quelque part une mauvaise gestion.

Si la comptabilité générale est tenue dans tous les pays, est-ce que la comptabilité analytique est aussi tenue partout ?

Est-ce possible d'avoir une présentation rapide des cas de contrôle interne d'un ou deux pays qui auraient avancé sur le sujet ?

**Amoro Ntaby BADJI**, Inspecteur Principal du Trésor (DSPL - Sénégal), expose que, par rapport aux innovations introduites par la nouvelle loi sur la Cour des comptes, il est possible, pour les comptables, d'avoir une prescription acquisitive : si le comptable dépose son compte de gestion et qu'au bout de cinq ans la Cour n'a pas vérifié ce compte, il a quitus.

Or, un problème se pose au niveau du Sénégal : dans les conditions actuelles, le comptable ne peut pas bénéficier des prescriptions acquisitives que la loi lui octroie, car la Cour des comptes estime qu'elle n'a pas suffisamment d'espace pour accepter les comptes de gestion des comptables publics. Les comptables sont donc défavorisés par rapport à la loi sur cette question. Quelles dispositions seraient à prendre pour que la loi s'applique ?

**Un inspecteur du Trésor du Sénégal** demande si le fait que les missions des services et les rôles et responsabilités des gestionnaires et des comptables publics soient codifiés par la loi et par le règlement ne constitue pas une certaine limite. Il s'interroge de la possibilité de prendre des mesures conservatoires afin d'éviter certains risques.

Au niveau de l'allègement des responsabilités qui sont du ressort des comptables publics dans l'exercice de contrôle de régularité de la dépense publique (le fait qu'il ne soit plus nécessaire de vérifier l'application des lois et règlements), il se demande si cela n'est pas une erreur, car il lui semble qu'un comptable public ne peut pas faire son travail sans vérifier l'application des lois et règlements.

Les missions de la Cour des comptes sont à la fois de juger les comptes des comptables publics, mais aussi de vérifier l'utilisation de tous les deniers publics et, ce, même pour les subventions octroyées à des associations.

Il se demande, par exemple, si par rapport au PUDC (Programme d'Urgence de Développement Communautaire que le Gouvernement a confié à un agent spécialisé des Nations Unies), la Cour des comptes sera compétente le moment venu pour exercer les contrôles requis.

**Une représentante du Trésor public sénégalais** pense que l'un des plus grands défis auxquels sont confrontées les administrations en termes de performance et d'efficacité est la dématérialisation des procédures. Une réflexion est-elle menée par la Cour des comptes sénégalaise à ce sujet afin de faciliter l'acceptation des documents présentés sous forme dématérialisée ?

Elle s'adresse ensuite au représentant de la Côte d'Ivoire pour savoir si une réflexion est menée pour que la Cour des comptes puisse accepter des documents dématérialisés, et si une réflexion est menée vis-à-vis du contrôle partenarial ou allégé. Elle pense que ce sont des évolutions qui permettront aux comptables de se concentrer sur des tâches à plus forte valeur ajoutée mais se demande s'il n'y a pas une réticence de la Cour des comptes à recevoir des comptes de façon dématérialisée.

**Un représentant du Trésor public malgache** s'interroge sur l'opportunité de la mise en place du contrôle interne si les États n'arrivent pas à produire des états financiers conformément aux normes comptables prescrites par la réglementation en vigueur.

Au niveau des réformes relatives à la mise en place d'un contrôle sélectif ou hiérarchisé des dépenses, ces réformes sont engagées au niveau de la direction financière du Trésor public, mais qu'en est-il de cette juridiction au niveau de la Cour des comptes ?

Il ajoute qu'à Madagascar, la Cour des comptes considère le comptable principal comme le seul responsable et justiciable. Il se demande si, dans l'hypothèse de la mise en place d'un contrôle hiérarchisé ou partagé des responsabilités, cela suppose nécessairement l'engagement de la responsabilité des autres acteurs en amont. Ces réflexions ont-elles été déjà engagées au niveau de la Cour des comptes du Sénégal ?

**Un représentant du Trésor public sénégalais** expose que, s'agissant de la notion de service fait et compte tenu de son expérience de terrain, dans le contexte de la mise en œuvre du nouveau cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA et des textes similaires au sein de la CEMAC, l'objectif principal assigné à la comptabilité générale de l'État est une connaissance exacte et sincère du patrimoine de l'État : le comptable public est responsable de la communication au décideur, au juge des comptes, d'une connaissance exacte et sincère du patrimoine. Comment le comptable peut-il assurer une connaissance exacte et sincère du patrimoine ? Tout au long du processus de la dépense publique, il ne peut pas garantir que le bien acquis suivant tel processus va effectivement déboucher sur une mobilisation estimée à une valeur X. Si, par un mécanisme de contrôle interne, le comptable n'arrive pas à maîtriser les données qui lui sont fournies par l'ordonnateur et celles qui émanent de ses propres services, cela suppose que l'information finale, qui sera retracée dans les états financiers produits par le comptable et sous sa responsabilité, risque d'être erronée.

Il rappelle que le règlement général sur la comptabilité stipule que les ordonnateurs sont responsables des certifications qu'ils délivrent, mais il pense que, dans un contexte marqué par la mise en œuvre des nouvelles directives de l'UEMOA, il serait présomptueux qu'un comptable public puisse demain valoriser des biens alors qu'il ne peut pas en attester le processus d'acquisition et de livraison de bout en bout. Il salue, à ce sujet, l'apport du Pôle de Dakar pour la mise en place d'un organigramme fonctionnel qui est à son avis un bon début. Il plaide toutefois plutôt pour une intégration des mécanismes de contrôle interne entre les services de l'ordonnateur et les services du comptable. Il pense que c'est ce moyen qui permettra de déboucher sur une meilleure gestion du processus de la dépense, cela n'exclura pas le risque d'avoir des certifications qui ne correspondent pas à des réalisations matérielles mais cela permettra néanmoins de limiter ce phénomène.

## Réponses

**Serge RAMANGHALY**, Pôle de Dakar, Stratégies et Développement des Finances publiques, répond à la question du modérateur concernant les différents types de contrôle. L'objectif des directives est que les contrôles ne s'empilent plus, car chacun a un rôle spécifique à jouer, des responsabilités particulières définies à travers les différents textes. C'est cette articulation, la plus efficace possible, qui va permettre l'efficacité, la qualité de la dépense, la qualité de la procédure et la rapidité des chaînes de traitement, tout en assurant une sécurité de la gestion des deniers publics.

Le contrôle interne est un processus que chaque manager doit mettre en œuvre, avec son équipe, afin de maîtriser ses risques, maîtriser sa gestion et se mettre en situation avec une certaine assurance d'atteindre ses objectifs. Il distingue le rôle du contrôle interne du rôle de l'inspection (qui a pour objectif spécifique de vérifier la bonne application des lois et règlements, le respect des procédures et la sanction en cas de détection de non-respect de ces procédures).

Le rôle premier du contrôle interne est de mettre chacun des managers et chacun des collaborateurs de son entité en situation d'être responsable de la tâche ou des opérations qu'il doit conduire (bien que, dans le cadre du contrôle interne, puissent être détectées des situations de fraude où le contrôle interne devra passer la main aux autres structures en charge de ces missions).

Les corps d'inspection ont pour rôle d'aller sur le terrain, dans le cadre de leurs missions, pour vérifier la réalisation de la commande publique qui a été passée, conformément à ce qui a été payé et demandé. A ce titre, le Code de transparence comporte un paragraphe relatif à l'intégrité des acteurs qui stipule que « des sanctions sont prononcées dans le respect des règles de l'État de droit, elles sont prévues à l'encontre de tous ceux qui, élus ou fonctionnaires, ont à connaître ou à gérer des deniers publics ; la non-dénonciation de toute infraction à ces règles, par un agent public qui en aurait eu connaissance, est sanctionnée pénalement ». Il rapporte cet article à la circulaire Charasse : « moi agent public, j'ai connaissance d'une commande qui aurait été passée, dont les pièces justificatives ont été fournies, mais je sais manifestement (parce que c'est dans mon quartier, ou parce que je l'ai constaté moi-même) que la matérialité n'est pas réelle, je suis tenu pour responsable si jamais je ne dénonce pas cet état de fait ». C'est le code de transparence de l'UEMOA qui pose cette obligation.

La complémentarité est donc vraiment importante et c'est en ce sens que le Pôle de Dakar appuie les différents acteurs qui contribuent à cette chaîne vertueuse du renforcement de la gestion des finances publiques, aussi bien les administrations financières, les corps de contrôle, les institutions supérieures de contrôle (Cour des comptes, Chambre des comptes) que les autres acteurs que sont les parlements ou les organisations de la société civile. Tous ces acteurs ont un rôle dans la manière dont sont utilisés les deniers publics et le Pôle de Dakar les appuie chacun d'une manière différente pour qu'ils puissent avancer au même rythme et créer le chaînage vertueux visé par les nouvelles directives.

Par rapport à l'opportunité de mettre en place un dispositif de contrôle interne dans un contexte où on vise la certification des comptes, la mise en place d'un dispositif de contrôle interne, en particulier par les comptables publics, contribue fortement à l'amélioration des comptes, de l'information, mais aussi à l'amélioration de la manière dont elle a été bâtie. Cela permet au juge des comptes, ou à celui qui sera amené à être le certificateur, d'avoir toutes les informations qui lui permettent d'attester que toutes les dispositions ont été prises pour que la procédure et les informations retranscrites dans ces comptes le soient de manière fidèle, sincère, mais avec la limite de ce dont le comptable avait connaissance à ce moment précis.

Il faut également rappeler qu'un dispositif de contrôle interne ne peut pas être totalement exhaustif. Il doit être ciblé en fonction des enjeux et des moyens à disposition. Le contrôle interne n'est pas l'assurance absolue du risque zéro, en termes aussi bien de comptabilité que de gestion de la dépense, mais donne une assurance raisonnable, tant dans l'information que dans la procédure pour la bâtir, que tout a été respecté par rapport aux dispositions qui ont été prises.

**Un représentant du Trésor public malgache** précise que l'élaboration des comptes devrait aboutir à l'établissement des états financiers certifiés par des auditeurs externes tels que prescrits par le plan comptable en vigueur. Néanmoins, Madagascar n'arrive pas encore à produire des états financiers, tels que prescrits par le plan comptable, pour la plupart de ses administrations (soit par le plan comptable du secteur, soit par le plan comptable général s'il s'agit d'établissements publics régis par la comptabilité privée). Dans ce cas, il se demande s'il est opportun de mettre en place un dispositif de contrôle interne qui vise à s'assurer de la qualité des informations financières, étant donné que ce dispositif implique des coûts humains avec un besoin de temps et de ressources financières pour l'administration du Trésor.

**Sylvie STUREL**, Cheffe de la Mission de Coopération Internationale (France), pense qu'il faut bien distinguer le contrôle interne en vue de la qualité comptable, et le contrôle interne des métiers, car il lui semble que les deux choses sont très différentes. Ce n'est pas parce qu'on n'est pas encore à un niveau de certification, ou de qualité comptable, ou d'état de certification, qu'il ne faut pas faire de contrôle interne, car le contrôle interne, c'est aussi s'assurer que les procédures sont bien comprises des agents afin qu'ils puissent faire de l'autocontrôle. En effet, dans le contrôle interne, il y a plusieurs niveaux de contrôle : l'autocontrôle de l'agent avec les risques de saisie ; un contrôle de premier niveau avec la vérification des opérations par le chef de service ; un contrôle de deuxième niveau avec la supervision par le supérieur hiérarchique. Ce processus est réalisé pour toutes les procédures, non seulement pour examiner les mouvements comptables, mais aussi pour s'assurer que toutes les étapes ont bien été respectées. Par exemple, un organigramme fonctionnel comprend toutes les procédures, toutes les tâches, et le contrôle interne vérifie que l'agent a bien réalisé toutes les étapes qu'il devait mener dans le cadre de son travail (respect des crédits, assignation de la dépense, contrôle hiérarchisé validé, etc.). Le contrôle interne permet avant tout de s'assurer que chaque agent du service fait bien son travail. C'est l'objectif de l'organigramme fonctionnel.

Il n'y a donc pas besoin d'attendre d'avoir des états financiers bien présentés pour débiter le contrôle interne, mais il faut plutôt s'assurer que chacun de ses agents travaille bien et qu'il a bien respecté l'ensemble des procédures de l'organigramme fonctionnel.

**Serge RAMANGHALY**, Pôle de Dakar, Stratégies et Développement des Finances publiques, illustre cette problématique par l'exemple des comptes d'imputation provisoire, comptes qui se retrouvent dans beaucoup de pays avec des montants significatifs, qui altèrent la qualité de l'information, ce qui est donc contraire à l'objectif des directives.

Dans les dispositifs comptables sont présents des arrêtés ou des circulaires qui indiquent, par exemple, que les comptes d'imputation provisoire de recettes doivent être apurés au bout d'un mois, ou que les comptes d'imputation provisoire de dépenses doivent être apurés au bout de deux mois. Si un dispositif de contrôle interne n'est pas mis en place, il est clair que ces comptes d'imputation provisoire risquent de gonfler et, qu'en fin d'exercice, les comptes produits perdent toute qualité en termes d'analyse. Cela ne permet pas au juge des comptes et au Parlement d'attester du respect de l'autorisation budgétaire donnée en début d'exercice, et cela réduit d'autant la possibilité d'avoir cette certification.

Le contrôle interne est un travail quotidien, c'est une démarche qui se construit au fur et à mesure par des acteurs qui sont devenus responsables de l'exécution de leurs tâches. Si, dans certaines structures, on met en place une cartographie des risques et un dispositif, il ne faut pas que les acteurs techniques se démobilisent parce que l'outil a été conçu et qu'il y a ensuite d'autres urgences. L'importance du contrôle interne est qu'il doit être vécu au quotidien. Chacun dans les tâches qu'il réalise doit avoir comme visée de répondre à un certain nombre de règles et bien faire le travail qui est attendu de lui dans le contexte posé.

Pourquoi partir de l'organigramme fonctionnel ? Dans certaines structures, il y a un manque de moyens et on considère qu'il n'y a pas suffisamment de ressources humaines, ou de compétences, ou de ressources matérielles pour réaliser un vrai dispositif de contrôle interne ; l'organigramme fonctionnel est un outil simple qui permet de bâtir une démarche structurée afin de l'améliorer au fur et à mesure.

**Amadou FAYE**, Chef de la Division de la Modernisation et de la Stratégie (DMS), rappelle qu'au niveau de la circulation de l'information avec les différents contrôles, il avait conclu son intervention en appelant à une concertation entre les différents corps de contrôle, interne et externe. Il pense qu'une collaboration en ce sens augmente l'efficacité de chaque corps.

Avec les nouvelles directives, non seulement il y a un contrôle de la régularité, mais aussi un contrôle de la performance.

La Cour des comptes n'a pas le droit d'intervenir sur la pertinence des objectifs, mais elle doit intervenir sur l'atteinte des objectifs fixés au niveau des programmes annuels de performance, calculer les écarts et décrire les facteurs qui y ont contribué. Au Sénégal, le ministère de l'Économie et des Finances a fait un travail remarquable dans ce sens, ainsi que la Cour des comptes où une formation est en cours depuis plus de quatre ans.

La directive demande à chaque ministère de mettre en place, non seulement un dispositif de contrôle interne, mais aussi de contrôle de gestion, ce qui permet de mesurer ne serait-ce que le coût unitaire des services.

En ce qui concerne la prescription acquisitive de cinq ans, elle existe si le compte de gestion est en état d'être examiné.

Les rôles sont bien déterminés par les textes. Par exemple, le décret de 2003 portant le règlement général sur la comptabilité publique stipule qu'en matière de dépenses, le contrôle va porter sur la qualité de l'ordonnateur et de l'assignation de la dépense, le contrôle de l'exacte imputation budgétaire des dépenses, le contrôle de la disponibilité des crédits à moins qu'il y ait réquisition.

Au niveau de la validité de la créance, le contrôle de l'exactitude des montants de la liquidation revient au contrôle financier.

Les points de contrôle, pour le contrôle financier, sont l'imputation de la dépense, la disponibilité des crédits, l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, la conformité des actes avec les autorisations parlementaires et les conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les financements, ce qui renvoie à la soutenabilité budgétaire.

Ainsi, pour chaque acteur ont été bien définis les contrôles qu'ils sont habilités à faire.

Les finances publiques ont intérêt à collaborer avec les autres entités et c'est la raison pour laquelle la Cour des comptes a tout fait pour qu'il y ait un comité de concertation entre elle et le ministère des Finances. Une première réunion s'est tenue sur les comptes de gestion des comptables publics et cela s'est très bien passé. Il faut promouvoir et privilégier ce genre d'interactions.

Le champ d'intervention de la Cour est également étendu :

- aux institutions de sécurité sociale,
- aux organismes de droit privé gérant un régime de retraite ou de prévalence obligatoire,
- aux personnes bénéficiant du concours financier de la puissance publique ou de l'UEMOA,
- ainsi qu'au contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, dans le cadre des campagnes menées à l'échelon national, par tout organisme public ou privé faisant appel à la générosité publique.

La Cour peut également mener des contrôles a posteriori sur les sociétés à participation publique minoritaire de l'État, à la demande du Président de la République, et des enquêtes à l'occasion de l'examen de la Loi de règlement, à la demande de l'Assemblée nationale.

Il ajoute que, si la dématérialisation est décidée par l'Exécutif, la Cour sera obligée de suivre cette directive. Actuellement, pour le contrôle des actes modificatifs, les virements et les décrets, ces documents ont été envoyés sur support papier, mais la Cour a utilisé la copie numérique afin d'accomplir ce travail plus rapidement.

Concernant le contrôle hiérarchisé de la dépense, la condition posée par l'UEMOA est la mise en place d'un bon système de contrôle interne et d'un bon dispositif de contrôle de gestion. Si cet élément est opérationnel, la modulation du contrôle pourra être effectuée par le contrôleur financier. Toutefois, que le contrôle soit modulable ou non, cela n'exonère pas le comptable de sa responsabilité pécuniaire et personnelle.

Sur la justification du service fait, s'il y a le cachet et les pièces justificatives, le comptable peut payer. Si la Cour des comptes a des doutes, elle peut organiser un contrôle de la gestion sur pièces et sur place.

**Un représentant de la France** intervient concernant les questions qui portent sur la Cour des comptes, la dématérialisation, le contrôle allégé en partenariat et le contrôle hiérarchisé de la dépense.

En ce qui concerne la dématérialisation et le jugement des comptes, il précise que la France a intégré la Cour des comptes au dispositif de dématérialisation : la solution technique et juridique qui a été trouvée a été validée en amont par la Cour des comptes (aujourd'hui elle considère qu'une pièce justificative dématérialisée a la même valeur juridique qu'une pièce justificative papier).

Il rappelle ensuite que le contrôle allégé en partenariat, c'est la capacité d'examiner la chaîne de la dépense chez l'ordonnateur et de faire moins de contrôles (une fois que les opérations ont été validées), et que le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD), c'est ne plus contrôler la totalité des pièces justificatives, mais seulement certaines pièces justificatives en fonction soit du montant de la dépense, soit des enjeux relevés.

Il ajoute que ces deux dispositifs ont été inclus dans le GBCP de novembre 2012. Désormais, le contrôle allégé en partenariat et le CHD s'imposent à la Cour des comptes et aux Chambres régionales des comptes pour les collectivités locales.

En revanche, les institutions judiciaires et financières demandent à ce que les plans de contrôle allégé en partenariat et les plans de contrôle hiérarchisé de la dépense soient fournis et elles procèdent ensuite à des contrôles. Par exemple, si la dépense examinée était incluse dans le contrôle hiérarchisé de la dépense et qu'au moment de la vérification on constate une anomalie, la responsabilité du comptable est engagée. Si, en revanche, le comptable applique bien son plan de contrôle validé par la direction et que l'anomalie ne rentre pas dans les contrôles qu'il devait effectuer, sa responsabilité n'est pas obligatoirement mise en cause. Il y a donc un aménagement de la responsabilité du comptable.

En ce qui concerne la certification et le contrôle interne, en prenant l'exemple des établissements publics de santé (les plus gros hôpitaux en France sont en cours de certification), il n'y aura pas de certification si le certificateur n'a pas l'assurance qu'un contrôle interne est bien mis en place (pas simplement un contrôle interne comptable, mais un contrôle interne sur toute la chaîne de travail). Par exemple, pour les rémunérations du monde hospitalier, le certificateur ne va pas simplement vérifier que le comptable procède à des contrôles internes, mais que, dès la création d'un agent dans le module de paye, des contrôles sont embarqués. Il n'y a donc pas de certification sans contrôle interne. Il ne s'agit pas que d'un contrôle interne de comptable, mais bien d'un contrôle interne dans les métiers, y compris ceux de l'ordonnateur.

**Un représentant du Maroc** pense que, lorsque la Cour des comptes est trop regardante dans ses décisions, trop sévère dans ses jugements, qu'elle est plus dans la coercition que dans la construction, cela aboutit à une crispation dans la gestion de la chose publique et à une absence de décision des gestionnaires ordonnateurs. On gèle l'administration parce que les gens ont peur d'agir, parce qu'ils ont peur des jugements de la Cour des comptes a posteriori. Il estime qu'il peut aussi y avoir une réticence dans les vocations : lors d'appel à candidatures de percepteurs, il est difficile de couvrir le nombre de postes vacants parce que les personnes ne veulent plus faire l'exercice de comptable.

Il pense que la Cour des comptes a tout intérêt (pour plus d'efficacité dans la réalisation des projets publics) à assouplir ses positions et à glisser, non pas vers le jugement des comptes des comptables, mais plutôt vers l'évaluation des politiques publiques.

**Un représentant du Sénégal** ajoute qu'il a été au Maroc dans le cadre de sa formation et qu'il a beaucoup apprécié ce système qui enregistre même les déclarations de patrimoine, au contraire du Sénégal. Par ailleurs, il estime que les juges des comptes ne préparent pas les textes, ne les votent pas, ils ne font que veiller à leur application.

**Mohamed Larbi GHANEM**, Directeur Général de la Comptabilité (Algérie), pense que les deux tendances sont un peu dangereuses et qu'il faut trouver un équilibre. En effet, si le contrôle est considéré dans le sens de l'amélioration des procédures, d'apprentissage de métier, de facilitateur, cela est positif et c'est ce qui doit être recherché, mais cela ne doit pas aller à l'encontre des gens qui font des erreurs graves. En basant tout sur la sanction, cela peut aussi entraîner le refus d'occuper les postes. D'après lui, il faut voir le contrôle interne en termes d'amélioration de la démarche et de la gestion.

**Daouda SEMBENE**, Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor (Sénégal), précise que le cadre de concertation qui a été mis en place est devenu opérationnel et produit des résultats. Il s'agit d'une réglementation dont le respect devient un impératif pour les services. La gestion de la chose publique a des exigences de transparence et de reddition des comptes et il lui semble tout à fait naturel que le comptable soit soumis à ce contrôle. Il salue la présence de la Cour des comptes pendant tout le processus de gestion dans lequel le Trésor public du Sénégal baigne au quotidien.

Il demande à Mme STUREL plus d'informations sur le nouvel outil qui permet un contrôle quasi concomitant, et qui donne de la visibilité à la Cour des comptes pendant les opérations de gestion. Selon lui, cela permettrait de faire une réforme dans le cadre de la reddition des comptes, d'avoir une reddition en flux continu, au fil de l'eau, au lieu d'avoir un stockage de documents. Il pense que, dès 2017, lorsque de nouvelles réformes seront envisagées (la déconcentration de l'ordonnancement, la prise en charge de la dépense, sa liquidation, etc.), il faudra installer un système de contrôle qui n'exige plus le stockage en masse des comptes de gestion.

**Sylvie STUREL**, Cheffe de la Mission de Coopération Internationale (France) indique qu'il existe un applicatif dans lequel les résultats du contrôle interne sont inscrits au fil de l'eau et que cet outil est sans doute l'outil le plus intéressant pour la Cour des comptes puisqu'il part du poste infra-départemental, qu'il est partagé par les directions départementales, que la Direction générale et la Cour y ont également accès. Elle précise que cet outil comporte à la fois les résultats des contrôles internes de chaque service sur les procédures (le nombre d'anomalies, les procédures vérifiées etc.) et tous les plans d'action menés par les chefs de service de manière à faire progresser leurs services. Cela permet à la Cour, tout au long de l'année, de s'assurer de la fameuse « assurance raisonnable ».

Les factures et l'ensemble des documents justificatifs ont été dématérialisés dans les applicatifs (Hélios, s'agissant des collectivités locales, et Chorus, s'agissant de la comptabilité de l'État). Comme ils sont annexés et conservés en archivage dans les services de comptabilité des départements, ils sont donc accessibles par l'applicatif et évocables par la Cour en cas de besoin. Cet outil de partage des contrôles permet à celle-ci de faire des missions intermédiaires de certification à tout moment. Ainsi sans attendre la reddition des comptes de gestion, elle peut se prononcer, au fur et à mesure, sur la qualité du travail de l'ensemble du réseau de la Direction générale des Finances publiques. Cet outil a été long à concevoir mais il a été dupliqué sous une forme allégée pour la coopération. Il est en train d'être adapté pour le Liban et, une fois mis en place, il pourra s'étendre à d'autres pays.

**Mohamed Larbi GHANEM**, Directeur Général de la Comptabilité (Algérie), ajoute que la phase finale, qui est le contrôle de la dépense, a pour objectif de rechercher toujours la meilleure utilisation des techniques et des règles fixées dans ce domaine. Le but n'est pas directement de sanctionner, mais d'améliorer les démarches et les instruments afin que la dépense publique arrive à sa finalité et à ses objectifs.

Il faut une complémentarité entre les différents contrôles, un échange d'informations, de la formation, parce que le manque de formation peut entraîner la sanction au lieu du conseil. Souvent, beaucoup de gens sanctionnent parce qu'ils ignorent eux-mêmes le métier. Il faut que des experts soient formés afin de pouvoir apprécier les erreurs ou les points positifs en lien avec le déroulement de la dépense.

Le processus de la dépense publique constitue un des éléments déterminants de la gouvernance et plusieurs enjeux ont été soulevés :

- la maîtrise de la dépense publique et l'amélioration de la gestion ;
- l'amélioration du service public du Trésor vis-à-vis de ses clients ;
- la maîtrise des risques ;
- l'amélioration de la prévision ;
- la transparence.

Ce sont ces cinq principaux enjeux qui sont revenus dans la plupart des débats sur le circuit de la dépense.

Il rappelle que l'application de ces principes dépend de la maîtrise du circuit de la dépense lui-même (qui va de l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement par l'ordonnateur jusqu'à l'exécution de la dépense par le comptable). Il pense qu'en maîtrisant uniquement ce niveau, il n'est pas évident que des économies soient faites. Si, au départ, l'évaluation et l'impact prévisible de la dépense ne sont pas maîtrisés, il y a un risque de dépenser sans atteindre l'impact attendu ou d'avoir des objectifs trop coûteux à atteindre. Les phases en amont doivent être aussi prises en considération de manière sérieuse, de la programmation des politiques publiques elles-mêmes, des stratégies sectorielles, jusqu'à l'évaluation de chaque projet et de chaque acte. Ceci est un point déterminant qui permet d'augmenter les bénéfices résultant d'un bon circuit de la dépense.

Il y a aussi beaucoup de contradictions liées à la multiplicité des acteurs dans l'exécution de la dépense, à la diversité des systèmes et cela aboutit parfois à des oppositions entre les différents cycles qui créent plus de problèmes qu'ils n'en résolvent. Cette complexité du processus de la dépense conduit souvent à des oppositions et des retards dans la réalisation ou les délais d'exécution des dépenses.

Il évoque ensuite le contrôle de la régularité de la dépense (qui se fait actuellement selon la comptabilité de caisse, qui donne donc la priorité à la régularité) et l'objectif d'aller vers une comptabilité patrimoniale (qui dépend d'une comptabilité budgétaire axée sur les résultats). Il y a une tendance pour aller vers ce type de gestion, bien que les paramètres d'évaluation des résultats n'aient pas encore été introduits dans le processus qui ne pourra s'instituer que sur le long terme.

Le contrôle interne concerne généralement le contrôle de l'activité de chacune des tâches (il est conçu par les responsables de la tâche elle-même), mais l'audit de la qualité de ces contrôles n'a pas, selon lui, été suffisamment abordé dans les débats. Il remarque que les inspections ne sont pas toujours spécialisées dans l'audit du contrôle interne, elles concernent principalement l'application de la législation et de la réglementation en matière de d'exécution des dépenses publiques

Il revient aussi sur les contrôles a priori, le contrôle d'engagement par le contrôleur financier et de l'exécution de la dépense par le comptable public. Il en est ressorti le problème de la responsabilité qui affaiblit la première phase, celle du contrôleur financier. Souvent, le contrôleur financier peut viser même si les choses ne sont pas très correctes parce qu'il sait que la sanction est ailleurs, le partage de la responsabilité est un axe de travail qui lui paraît important pour l'avenir.

Au niveau des contrôles a posteriori, il estime que les contrôles ministériels ne sont pas tout à fait clairs et définis. Ils ne portent pas sur la manière de travailler des organes qui sont sous leur tutelle, ni sur le résultat de leur travail, mais se limitent souvent à un contrôle matériel.

Il ajoute que le contrôle de la Cour des comptes est le contrôle juridictionnel qui a la mission à la fois du contrôle de la légalité et du contrôle des résultats. Ce contrôle est pris en charge, mais l'application n'est pas encore tout à fait prête parce qu'il ne s'agit pas uniquement de parler de légalité ou de sanction, mais aussi de la sanction par rapport à une mauvaise utilisation.

Il demande, si quelqu'un est sanctionné pour ne pas avoir respecté la réglementation, autrement dit, quelqu'un qui a mal géré doit-il aussi être sanctionné ? Par exemple, dans le cas de deux écoles qui relèvent de deux ordonnateurs différents, si le coût de fonctionnement d'un élève est dix fois plus important dans l'une que dans l'autre, n'est-ce pas une source de gaspillage si on considère les choses uniquement sur le plan de la régularité ? Il pense que cette performance doit être intégrée de manière progressive parce que c'est un changement de culture, de tradition qui nécessite une formation en profondeur.

Quant aux contrôles des parlementaires, ils vérifient que les lois de finances ont été réalisées selon les mêmes conditions que celles dans lesquelles elles ont été élaborées, et que les objectifs arrêtés ont été atteints. Ces mêmes contrôles essentiels sont parfois réalisés au niveau de la Cour des comptes et du Parlement.

Il expose ensuite quelques points afin de permettre la prise en charge de ces missions de manière forte :

- le premier point est la volonté politique (LOLF) ;
- l'organisation adaptée (ce n'est pas évident que l'organisation s'adapte actuellement aux objectifs recherchés à travers la politique budgétaire axée sur les résultats) ;
- le contrôle adapté ;
- une formation adaptée.

Enfin, les comptables publics, dans leurs programmes respectifs, ont-ils les comptabilités privées indispensables pour la mise en place de la budgétisation axée sur les résultats ?

Il termine en évoquant l'adéquation de la formation à ce système qui doit être prise en charge.

# Cérémonie de clôture

---

## Allocution de M. Didier CORNILLET

Secrétaire général de l'AIST



**Monsieur le représentant du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan,  
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,  
Messieurs et Mesdames les représentants des organisations internationales et institutions,**

**Distingués invités,**

**Mesdames et Messieurs,**

*Nous voici au terme de ce 9<sup>ème</sup> colloque de l'Association internationale des Services du Trésor après deux journées d'échanges et de débats encore une fois d'un excellent niveau, consacrées aux processus de gestion de la dépense publique.*

*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.*

*Mais 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 deux 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 mettrez 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.*

*Vous le savez, notre association tiendra demain matin son Assemblée générale annuelle, à l'issue de laquelle M. Daouda SEMBENE, Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor du Sénégal, transmettra la présidence de l'AIST à la délégation du Koweït, pays qui nous accueillera en 2016. Je tiens à rendre un hommage ému et amical à M. le Directeur général de la Comptabilité et 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 un grand plaisir à travailler avec lui pendant son mandat, au cours duquel j'ai pu apprécier ses très grandes qualités, tant humaines que professionnelles. Je n'oublie pas d'associer à ces remerciements M. Abdoulaye DIENG, son prédécesseur, qui a initié les préparatifs de l'événement avec les mêmes qualités, implication et professionnalisme.*

*Permettez-moi de saluer notre nouveau Président qui prendra ses fonctions dès demain, après l'Assemblée Générale et de 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 voudrais à présent remercier les autorités sénégalaises au plus haut niveau de l'Etat pour leur soutien exceptionnel à notre association, non seulement en mettant des moyens 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 à la clôture de nos travaux.*

*Je voudrais également exprimer toute ma reconnaissance à chacun des membres du comité d'organisation 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 nous 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 remarquables du comité d'organisation. J'ai été impressionné par votre professionnalisme, votre profond engagement et l'extrême chaleur humaine dont vous nous avez entourés, sans compter votre temps, pour assurer la réussite de ce 9<sup>ème</sup> colloque annuel.*

*En marge de nos travaux, vous allez nous faire découvrir le Sénégal et sa culture au cours du dîner de gala de ce soir mais également lors de notre visite culturelle de demain. Soyez assurés, Monsieur le représentant du Ministre, Monsieur le Directeur général, que nous allons emporter dans nos cœurs et dans nos têtes, de merveilleux souvenirs de votre beau pays.*

*Je souhaite remercier enfin les interprètes et tous les techniciens pour leurs prestations de qualité, et « last but not least », l'équipe du Secrétariat général de l'AIST, Cristelle VOLPI, Clément CARRUE et Thierry MOUGIN, qui ont accompli un travail remarquable, dans une parfaite entente avec le comité d'organisation, et travaillé d'arrache-pied, depuis le matin très tôt jusqu'au soir très tard. Soyez-en profondément remerciés.*

*Aussi, je remercie l'assistance de bien vouloir faire honneur à chacun des membres du comité d'organisation et du Secrétariat général par des applaudissements nourris.*

*Le moment est venu de nous séparer. Je vous invite donc à nous retrouver au Koweït en 2016, 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 un colloque 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 les dernières questions sont dédiées à vos propositions de thèmes. Je vous engage à le servir pour nous aider à progresser encore et à déterminer le thème du prochain colloque en 2016.*

*J'espère être entendu et vous souhaite une bonne fin de séjour à Dakar et un bon retour dans vos pays respectifs.*

*Je vous remercie de votre aimable attention.*

## Allocution de M. Daouda SEMBENE

Président sortant de l'AIST - Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor (Sénégal)



**Monsieur le Secrétaire Général du Ministère de l'Économie des Finances et du Plan, représentant le Ministre de l'Économie des Finances et du Plan,**

**Permettez-moi tout d'abord de vous présenter nos excuses et de vous adresser nos remerciements les plus sincères car, malgré votre agenda très chargé, vous avez tenu à présider cette cérémonie de clôture.**

**Monsieur le Président de la Chambre des Affaires Financières et Budgétaires de la Cour des Comptes,**

**Messieurs les Vice-présidents, administrateurs et membres de l'Association Internationale des Services du Trésor,**

**Monsieur le Secrétaire général de l'Association Internationale des Services du trésor,**

**Distingués invités,**

**Mesdames, Messieurs en vos titres et qualités,**

*C'est investi de votre confiance à tous que le Trésor Public Sénégalais a eu l'insigne honneur d'abriter la 9<sup>ème</sup> édition du colloque annuel de l'Association Internationale des Services du Trésor, autour du thème : « Le processus de la dépense publique ».*

*Je voudrais ainsi, en ma qualité de Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor du Sénégal, vous exprimer notre infinie gratitude pour tant de sollicitude. Je renouvelle mes sincères remerciements à l'ensemble de nos partenaires, et à nos collègues qui ont bien voulu prendre part à ces travaux, et ainsi rehausser par leurs pertinentes contributions et leur honorable présence, les débats lors des quatre tables rondes tenues durant ces deux jours. Je confonds dans ces remerciements les panélistes pour leurs disponibilités : la qualité de leurs interventions, ainsi que la pertinence des éléments de réponses fournis.*

**Mesdames, Messieurs,**

*Permettez-moi de décerner une mention spéciale aux membres du Comité d'organisation de ce colloque, avec à leur tête : M. Serigne Amadou SEYE. La réussite à laquelle nous assistons est le résultat de leur total engagement pour cette mission.*

*Également, nos remerciements vont à M. Didier CORNILLET, Secrétaire général de l'AIST, ainsi qu'à son équipe qui n'ont ménagé aucun effort pour la réussite de cette organisation.*

*Pendant deux jours, nous nous sommes attelés, avec un grand intérêt et une attention assidue, à traiter de la problématique du processus de gestion du Trésor Public. Et étudier ces enjeux et ces défis que posent les nouvelles exigences de bonne gestion de la dépense, afin d'en garantir une efficacité, une efficacie, tout en parvenant à se conformer au cadre juridique, exige de la part des acteurs que nous sommes, d'avoir une claire et forte synergie d'action. Les discussions ne manqueront pas d'être affinées dans le futur à l'aune des enrichissements mutuels que nous avons enregistrés aux cours des échanges.*

**Mesdames, Messieurs,**

*Qu'il me soit permis cependant de soulever un point, un point important, comme devant mériter une attention que je pense toute particulière. Et sans vouloir m'y attarder outre mesure, il s'agit de la grande demande d'examen du partage nécessaire de la lourde responsabilité qui est mise sur les épaules du comptable public, seul, par tous les acteurs de la chaîne de la dépense publique.*

*Je réitère, en tant que Président de l'AIST, tout l'engagement de notre association à impulser la dynamique nécessaire pour des échanges et des partages, dans le même espace et sous d'autres lieux. C'est ce genre d'expériences qui nous permettront, à coup sûr, d'améliorer dans nos différentes administrations, l'efficacité et la qualité comptable de nos institutions.*

*Je ne saurais terminer mon propos sans marquer ma profonde gratitude aux autorités sénégalaises, plus particulièrement à Monsieur le Secrétaire Général, à Monsieur Le Ministre de l'Économie du Finance et du Plan, Monsieur Amadou BA, dont l'engagement et l'implication ont permis l'organisation de ce colloque. Tous les moyens nous ont été ouverts.*

*Il ne me reste plus qu'à vous souhaiter, au nom de tous les agents de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor, à vous tous, un couronnement de vos efforts visant à doter vos pays respectifs des meilleurs outils pour assigner nos responsabilités. Et en espérant que votre séjour en terre sénégalaise a été agréable, je vous souhaite très cordialement bon retour dans vos pays, auprès des vôtres, et dans la paix.*

*Vive l'AIST, je vous remercie de votre attention.*



## Allocution de M. Cheikh Tidiane DIOP

Secrétaire Général du Ministère de l'Économie et des Finances et du Plan (Sénégal)

**Monsieur le Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor, Président de l'Association Internationale des Services du Trésor,**



**Mesdames, Messieurs les Directeurs généraux,**

**Monsieur le Secrétaire général de l'Association Internationale des Services du Trésor,**

**Messieurs les Vice-présidents, Administrateurs et membres de l'Association Internationale des Services du Trésor,**

**Monsieur le Président de la Chambre des Affaires Financières et Budgétaires de la Cour des Comptes,**

**Mesdames, Messieurs les participants au 9<sup>ème</sup> colloque de l'AIST,**

**Mesdames, Messieurs,**

À l'entame de mon propos, je voudrais vous témoigner, au nom de Monsieur le Président de la République, du Premier Ministre, du Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan, et de l'ensemble du Gouvernement, la gratitude du Sénégal à l'Association Internationale des Services du Trésor, pour le choix du Sénégal pour la tenue de son 9<sup>ème</sup> colloque international.

La pertinence et l'actualité du thème de vos assises, à savoir « le processus de la gestion de la dépense publique », constitue un autre motif de satisfaction aux regards des réformes initiées par le Sénégal, notamment par la mise en œuvre des nouvelles directives du cadre harmonisé de l'UEMOA. En effet, les nouvelles directives de l'UEMOA induisent des innovations majeures, centrées notamment sur l'efficacité et la transparence dans la gestion des finances publiques. En cela, vos travaux présentent un grand intérêt pour le Sénégal qui pourra sans conteste capitaliser sur vos riches conclusions et recommandations. La réforme des finances publiques est marquée par l'avènement de nouveaux acteurs, le renforcement des responsabilités des services dépensiers, avec notamment la déconcentration de l'ordonnancement, qui induit la nécessité d'une réingénierie des procédures d'exécution de la dépense publique, qui devra s'accompagner d'un nouveau régime de responsabilité nécessaire à la préservation de l'intégrité du système, mais articulé aux exigences de célérités induites par la gestion axée sur les résultats.

**Mesdames, Messieurs,**

Dans un contexte de profonde mutation institutionnelle, induite par la réforme des finances publiques, il s'agira, pour les administrations du Trésor, de s'adapter aux innovations qui, au-delà d'une réingénierie des procédures, devraient être comprises comme une réforme de l'état. En effet, les nouvelles exigences de la gestion publique commandent une participation citoyenne accrue, une exhaustivité et une disponibilité de l'information financière, d'un contrôle orienté sur la prévention du risque et la reddition des comptes publics.

**Mesdames, Messieurs,**

Les objectifs d'émergence, voire de développement, que nos pays se sont fixés requièrent d'importants investissements publics et privés. À cet égard, la dépense publique, au-delà de son volume, doit être bien orientée sur les priorités des politiques de développement économique et social, et efficaces dans leur exécution, pour produire les impacts attendus en termes de réponses aux besoins de nos populations, mais aussi de points de croissance. À cet égard, l'organisation, les missions des services du Trésor, de même que les procédures d'exécution, notamment comptables, de la dépense publique devraient être adaptées au contexte de la réforme des finances publiques, basées sur les résultats, pour une meilleure implication des services du Trésor, dans la mise en œuvre des politiques publiques.

*Il s'agit, en conséquence, de positionner les services du Trésor dans un environnement en profonde mutation, consécutivement à la mise en œuvre des innovations induites par la nouvelle gestion publique qui, comme je l'avais mentionné, implique une réforme dans l'architecture étatique. À cet égard, nous sommes attentifs aux conclusions et aux recommandations de vos travaux qui, j'en suis sûr, au regard de la pertinence, de l'actualité du thème de votre colloque et de la qualité de vos membres, pourront utilement enrichir les réflexions au niveau de nos différents pays.*

**Mesdames, Messieurs,**

*Avant de terminer mon propos, je voudrais réitérer, à la suite du Ministre délégué chargé du Budget, au nom des hautes autorités sénégalaises, notre solidarité, et notre soutien à la République Française, suite aux attentats meurtriers qu'aucune cause ne saurait justifier. Je voudrais aussi adresser, au nom du Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan, mes sincères remerciements à la Direction générale de la Comptabilité Publique et du Trésor, à l'AIST, aux membres du Comité d'organisation, pour la parfaite organisation de ce 9<sup>ème</sup> colloque de l'AIST, et souhaiter un bon retour à l'ensemble des participants dans leurs pays respectifs.*

*Sur ces mots, je déclare clos, au nom du Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan, les travaux du 9<sup>ème</sup> colloque annuel de l'AIST et vous remercie de votre aimable attention ».*



# Les participants

---

Pays	Prénom	Nom	Fonctions
ALGERIE	Mohamed Larbi	GHANEM	Directeur Général de la Comptabilité
ALGERIE	Badis	FERRAD	Sous-directeur de la Règlementation comptable des Collectivités administratives
BENIN	Job	OLOU	Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique
BENIN	S. Pauline	GBOTOUNOU A.	1 <sup>er</sup> Fondé de Pouvoir du Receveur Général des Finances
BENIN	H. Cyrille Victorien	AYIDOKINHOU	Administrateur du Trésor
BENIN	Kouessan	KINVI	Chef de service
BENIN	Vincent Nounagnon	DENAKPO	Directeur de la Gestion de l'Information et des Archives
BURKINA FASO	Édith Clémence	YAKA	Directrice générale Adjointe
BURKINA FASO	Rahamata	OUEDRAOGO	Payeur Général
BURKINA FASO	D. Jeanne Marie Raissa	YAMEOGO	Directrice des Etudes et de la Législation Financière
CAMEROUN	Bachirou	MOHAMADOU	Sous-directeur du Règlement du Budget de l'Etat et des Comptes
COMORES	Allaoui	ABASSE CHEIKH	Fondé de pouvoir - Chef de la Division Dépenses
COMORES	Ahmed Said	IHIOINI	Fondé de pouvoir
COMORES	Said Allaoui	ALI	Trésorier Payeur de l'Île d'Anjouan
COMORES	Abderemane	ALI AHAMADA	Trésorier Payeur de Ngazidja
COMORES	Ahmed	BACAR	Chef du service Dépenses
COMORES	Ali Said	MBAE	Chef de Division Recettes
COMORES	Mohamed	MCHANGAMA	Agent Comptable
COMORES	Mariama	ABDOU	Coordinatrice
CONGO	Henri	LOUNDOU	Directeur Général des Recettes du portefeuille
CÔTE D'IVOIRE	Lassina	FOFANA	Directeur général Adjoint
CÔTE D'IVOIRE	Koffi AMOS	BEUGRE	Directeur de la Comptabilité Publique

<b>Pays</b>	<b>Prénom</b>	<b>Nom</b>	<b>Fonctions</b>
CÔTE D'IVOIRE	Abdoul Kader	CISSE	Payeur Général du Trésor
FRANCE	Sylvie	STUREL	Cheffe de la Mission de Coopération Internationale
FRANCE	Ghislaine	BALA	Cheffe du Pôle Gestion publique à la Mission de Coopération Internationale
FRANCE	Jean-Claude	THURIES	Comptable auprès de l'Ambassade de France
GABON	Sosthène	OSSOUNGOU NDIBANGOYE	Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor
GABON	Joël	OBAME NANG	Chargé d'études du DG
GABON	Pierre	ETOUGHE	Secrétaire permanent du CNC
GABON	Yangui	DOUPAMBY MATOKA	Directeur des Règlements
GABON	Aimerik	LEBOUSSI ALIBALAH	Directeur de la Centralisation et de la Production comptable
GABON	Luther Steeven	ABOUNA YANGUI	Directeur de la Dépense
HAITI	Jacques	NELSON	Directeur de l'Inspection du Trésor
HAITI	Jean Will	LAMOTHE	Coordonnateur Adjoint des Postes comptables et de la Normalisation Comptable
HONGRIE	Jozsef	DANCSO	Président du Trésor
HONGRIE	Adam	NAGY	Chef de Cabinet
HONGRIE	Janos	SALGO	Interprète
KOWEÏT	Jamal	ALSAHLY	Contrôleur de gestion
KOWEÏT	Abdulrahman	ALSAGHEER	Chef de la Division des Revenus
MADAGASCAR	Fahatloniaina Solofo	ANDRIANOMENJANAHAR Y	Fondé de Pouvoir auprès de la Paierie Générale d'Antananarivo
MADAGASCAR	Njaka	RATSIMBAZAFY	Inspecteur du Trésor (DCP)
MADAGASCAR	Tianamandimby	RAJAONARIVONY RAMANOEL	Directeur de la Comptabilité Publique (DCP)
MALI	Sidi Almoctar	OUMAR	Directeur National du Trésor et de la Comptabilité
MALI	El Hadj Moustaphe	DOUMBIA	Chef de Division Contrôle
MALI	Mahamane Tiambou	HAIDARA	Payeur Général du Trésor

<b>Pays</b>	<b>Prénom</b>	<b>Nom</b>	<b>Fonctions</b>
MALI	Aminata	SOW	Agent Comptable Central du Trésor
MAROC	Lotfi	MISSOUM	Directeur du Contrôle, de l'Audit et de l'Inspection
MAROC	Amal	TAHRI	Chef de la Division des Finances de l'Etat
MAROC	Mohammed Redouane	BEGDOURI ACHKARI	Trésorier Général de Fès
MAROC	Mohammed	BOUAOUDA	Chef de la Division du règlement des dépenses et de la comptabilité
MAROC	Mohammed	EL HAJAJI	Chef de Service de la Coopération (Finances publiques)
MAURITANIE	Idrissa	NIANG	Directeur Général adjoint du Trésor et de la Comptabilité Publique
MAURITANIE	Mohamed Said	OULD AHMED	Directeur des Etudes et du Système d'Information
MAURITANIE	Mohamed El Mokhtar	BALLATY	Payeur Général du Trésor
MAURITANIE	Moctar Salem	OULD AWFA	Directeur de la Centralisation Comptable
NIGER	Gambo	SOULEYMANE	Receveur Général du Trésor
NIGER	Assoumane	ADA	Payeur Général du Trésor
NIGER	Noufou	ABARCHI	Agent Comptable Central
NIGER	Abdoul	M'BAYE	Conseiller Technique
POLOGNE	Tomasz	ROBACZYNSKI	Chef de Bureau
POLOGNE	Piotr	DRAGANCZUK	Directeur Adjoint
RCA	Gatien	YAMOKOY	Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique
RCA	Achille	TONO	Conseiller Technique du DG
RDC	Adolphe	BILOLO KANGODIE	Directeur de la Comptabilité Publique (DCP)
RDC	Raphael	LAMIEL LAMY	Directeur du Trésor et de l'Ordonnancement
RDC	Angelique	NZEBA TSHIPADI FUTA	Chef de Division près le Directeur du trésor
RDC	Harcel	KINSEMI YALALA	Assistant du Directeur de la Comptabilité Publique
SENEGAL	Daouda	SEMBENE	Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor
SENEGAL	Abdoulaye	SAMB	Coordonnateur de la DGCPT

<b>Pays</b>	<b>Prénom</b>	<b>Nom</b>	<b>Fonctions</b>
SENEGAL	Amadou Birahim	GUEYE	Directeur de la Comptabilité Publique (DCP)
SENEGAL	Amadou Bousso	FAYE	Chef de la Division de la Modernisation et de la Stratégie (DMS)
SENEGAL	Abdoulaye	FALL	Payeur général du Trésor (PGT)
SENEGAL	Serigne Amadou	SEYE	Directeur du Contrôle interne (DCI)
SENEGAL	Bassine	THIARE	Chef de Bureau à la PGT
SENEGAL	Amy Rosalie Gomis	MBAYE	Chef de Bureau à la PGT
SENEGAL	Adama Racine	SOW	Trésorier général, Agent Comptable central du Trésor (TG/ACCT)
SENEGAL	Léopold Abba	DIATTA	Fondé de Pouvoir du TG/ACCT
SENEGAL	Cheikh Moussa	CAMARA	Trésorier Payeur pour l'Etranger (TPE)
SENEGAL	Abdou	SEYE	Fondé de Pouvoir du TPE
SENEGAL	Cheikh	NDIAYE	Directeur du Secteur Public Local (DSPL)
SENEGAL	Amadou Tidiane	GAYE	Directeur du Secteur parapublic (DSP)
SENEGAL	Coumba Awa Odette	NGOM	Chef de Bureau à la DSP
SENEGAL	Galy	SARR	Conseiller Technique du DGCPT
SENEGAL	Bassirou	TALL	Conseiller Technique du DGCPT
SENEGAL	Alassane	DIA	Inspecteur Principal du Trésor (DCP)
SENEGAL	Moussa	TOURE	Trésorier Payeur Régional (TPR) de Kaolack
SENEGAL	Babacar	CISSE	Directeur de la Dette Publique (DDP)
SENEGAL	Souleymane	SENE	Chef Division à la DDP
SENEGAL	Ramatoulaye Gadio	AGNE	Receveur Général du Trésor (RGT)
SENEGAL	Mamadou Oumar	BOCOUM	Agent Comptable des Grands projets
SENEGAL	Gorgui	FALL	Chef de la Division des Etudes économiques et statistiques (DEES)
SENEGAL	Saloum	DIOP	Directeur de l'Informatique
SENEGAL	Ibrahima	TOURE	Receveur Percepteur municipal de Dakar Municipal
SENEGAL	Moussa	NIANG	Inspecteur Principal du Trésor (DCP)
SENEGAL	Marguerite Ndew	CISS	Chef de Bureau à la DCP
SENEGAL	Mame Diamo	DIOUF	Fondé de Pouvoir du PGT
SENEGAL	Ahmadou Bamba	TINE	Inspecteur du Trésor (DMS)

<b>Pays</b>	<b>Prénom</b>	<b>Nom</b>	<b>Fonctions</b>
SENEGAL	Abdou	DIOUF	Inspecteur du Trésor (DEES)
SENEGAL	Virginie Dora	DIOUF	Chef de division à la DCP
SENEGAL	Astou Guèye	DIALLO	Chef de Bureau à la DCP
SENEGAL	Ousmane	SIDIBE	Inspecteur du Trésor (DCP)
SENEGAL	Baidy	NIANG	Chef de Bureau à la DCP
SENEGAL	Sokhna Mbaye	DIOP	Percepteur de Guédiawaye
SENEGAL	Mamadou	DIOP	Payeur de Rufisque
SENEGAL	Amoro Ntaby	BADJI	Inspecteur Principal du Trésor (DSPL)
SENEGAL	Fatimata Baba	WONE	Chef de Bureau à la RGT
SENEGAL	Aida Mbène	TOP	Reveur Percepteur Dakar-Plateau
SENEGAL	Ibrahima	DIEME	Directeur de l'Administration et du Personnel (DAP)
SENEGAL	Abdou Khadre	DIALLO	Trésorier Payeur Régional de Diourbel
SENEGAL	Mamadou Ibrahima	LY	Trésorier Payeur Régional (TPR) de Thiès
SENEGAL	Ndèye Arame	FALL	Fondé de pouvoir du Reveur général du Trésor (RGT)
SENEGAL	Marième	GUEYE	Chef de Division à la DAP
SENEGAL	Diégane	THIAM	Reveur Percepteur de Dakar-Bourguiba
SENEGAL	Maxime Déthié	SENE	Chef de la Cellule de Communication et du Protocole
SENEGAL	Ibrahima	DIOP	Chef du Centre de Perfectionnement et de Formation professionnelle du Trésor
SENEGAL	Amy	DIONE	Inspecteur du Trésor à la Division des Etudes Economiques et Statistiques (DESS)
SENEGAL	Emanuel	GOMIS	Chef de Bureau à la Trésorerie générale (TG)
SENEGAL	Mamadou Doudou	SY	Chef de Bureau à la Direction de la Dette publique (DDP)
SENEGAL	Serigne Mbaye	NDIAYE	Inspecteur du Trésor à la Division de la Modernisation et de la Stratégie (DMS)
SENEGAL	Aminata Diack	THIAW	Conseiller Technique du DGCP
SENEGAL	Mbaye	NDIAYE	Conseiller Technique DGCTP
SENEGAL	Mamadou Yaké	BA	Chef de Bureau - DCP

<b>Pays</b>	<b>Prénom</b>	<b>Nom</b>	<b>Fonctions</b>
SENEGAL	Aboubakry	BOCOUM	Contrôleur du Trésor - DI
SENEGAL	Mamadou	FAYE	Président de la Chambre des Affaires budgétaires et financières (CABF) de la Cour des Comptes
SENEGAL	Chérif Habidine	BA	Inspecteur du Trésor
SENEGAL	Cheikh Tidiane	DIOP	Secrétaire général du ministère de l'Economie, des Finances et du Plan
SENEGAL	Ibrahima	GUEYE	Directeur de la Direction centrale des Marchés publics
SENEGAL	El Hadj Bassirou	GAYE	Trésorier-payeur régional de Ziguinchor
SENEGAL	Gabriel Abdel Kader	ATTIBA	Trésorier-payeur régional de Fatick
SENEGAL	Mouhamadou	THIAM	Trésorier-payeur régional de Saint-Louis
SENEGAL	Chérif El Ayouba	CISSÉ	Trésorier-payeur régional de Tambacounda
SENEGAL	Mame Alassane	DIAGNE	Trésorier-payeur régional de Kolda
SENEGAL	Vieux Malang	DIEME	Trésorier-payeur régional de Louga
SENEGAL	Bara	SECK	Percepteur de Dakar- Port
SENEGAL	Abdou Lahat	LÔ	Percepteur de Pikine
SENEGAL	Chérif	GAYE	Contrôleur des Opérations financières
TOGO	Mashoud Yérima	AMADOU	Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique
TOGO	Bidénam Gnimtètè	ALLOUKY	Chef Division Affaires monétaires et financières
TUNISIE	Noura	DOUGUI	Payeur Général
VIETNAM	Quang Dau	TRAN	Directeur Adjoint de la Coopération Internationale
VIETNAM	Hoang Nam	VU	Directeur Adjoint du Service du contrôle de la dépense
VIETNAM	Thi Thuy	DANG	Directeur général Adjoint du Trésor Public
VIETNAM	Thi Ngoc Anh	NGUYEN	Directeur Adjoint-Ressources Humaines

<b>Organisation Internationale</b>	<b>Prénom</b>	<b>Nom</b>	<b>Fonctions</b>
EXPERTISE FRANCE	Joëlle	LOYER	Directrice adjointe département Finances Publiques
FMI	Bruno	IMBERT	Conseiller Technique
PÔLE DAKAR	Laurence	JACQUET	Coordonnatrice Pôle
PÔLE DAKAR	Serge	RAMANGALAHY	Conseiller régional en Exécution budgétaire

<b>A I S T</b>		
Secrétaire général	Didier	CORNILLET
Commissaire aux comptes	Laurent	ROUSSEAU
Chargée de mission	Cristel	VOLPI
Chargé de mission	Thierry	MOUGIN
Chargé de mission	Clément	CARRUE