

LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES ET LE ROLE DES COMPTABLES PUBLICS

Par Orlando ROBIMANANA

Directeur Général du Trésor de Madagascar

28 Novembre 2013

Sommaire

- L'état des lieux ou le paradoxe malgache
- Un problème de gouvernance
- Les autres facteurs limitant l'intervention du comptable public
- La réforme vers une révolution de la culture de contrôle des finances publiques

L'état des lieux ou le paradoxe malgache

Au niveau national

- Grande superficie (592 800Kms²) avec **60 millions Ha de surface cultivable** dont **3% cultivée**
- **5 360 Kms de côtes** dont **< 15% surveillées**
- **Sources d'énergie renouvelable en abondance** (eau, vent et soleil toute l'année) mais **taux d'électrification de 23%**
- **Ressources naturelles diverses** (mines, hydrocarbures, ressources halieutiques et maritimes, faune et flore à plus de 80% endémiques...) mais **recettes < 1 % PIB aussi bien dans le budget de l'Etat que ceux des CTD**
- Population de 22,3 millions d'habitants dont **53% actifs** (cadres multidisciplinaires, mains d'œuvre compétitives et compétentes mais **PIB/habitant < 500 USD/ an** (PMA))

Transposition au niveau local

- **Presque toutes les CTD**, suivant leurs spécificités respectives, **disposent de plus ou moins grandes potentialités économiques** : produits agricoles, ressources minières, forêts, sites touristiques, ressources halieutiques et maritimes...
- **Des recettes de diverses natures sont prévues par les textes en vigueur** :
 - ❑ **Recettes fiscales** : impôts synthétiques, impôts fonciers, impôts de licence...
 - ❑ **Recettes non fiscales** : ristournes et prélèvements appliqués aux produits cités ci-dessus, redevances diverses
 - ❑ **Subventions de l'Etat**
- **Faiblesse chronique des impacts budgétaires des recettes propres**
 - ❑ Dépendance aux subventions de l'Etat (< 0.5% PIB)
 - ❑ Inefficacité des CTD par rapport à leurs missions et leurs objectifs : mauvaise qualité des services publics

- **Commune rurale Antanimbary (Région de Betsiboka) : OR**
 - Recettes théoriques suivant études réalisées
 - ✓ 1 375 orpailleurs recensés
 - ✓ Rendement annuel moyen estimé à 2.8g / orpailleur /semaine
 - ✓ Production annuelle locale estimée à 184 800g
 - ✓ Montant théorique des ristournes : 140 000 000 MGA
 - **Production officielle annoncée en 2011 : 763.3g soit 0.56g / orpailleur**
 - **Recettes de la Commune en 2011 : 1 439 000 MGA soit 1% des recettes théoriques**

- **Région Vatovavy Fitovinany**
 - **Grandes et très variées potentialités économiques**
 - ✓ **Secteur I** : agriculture (riz, café, poivre, girofle...), élevage (bovins, porcins...), pêches (littoral de 246 Kms)
 - ✓ **Secteur II** : mines (cristal de roche, or, émeraude, béryl, quartz)
 - ✓ **Secteur III** : tourisme
 - Analyse des ristournes sur les produits

Année	2010	2011	2012
Ristourne théorique (MGA)	257 760 000	369 120 000	171 600 000
Recettes versées (MGA)	57 642 305	171 106 788	100 425 405
Pourcentage (%)	22.36	46.36	58.52

- **Région Androy**
 - **Région semi-aride mais à grandes potentialités : mines (labradorite) et produits de pêche (littoral de 200 Kms)**
 - **Ristournes théoriques de 2008 à 2012 : 143 075 401 MGA**
 - **Transferts de recettes reçus au Trésor Public : 9 637 950 MGA soit 6.73 %**

Au vu de toutes ces potentialités, le problème n'est ni d'insuffisance, ni de connaissance, ni de compétence. Il est de gouvernance.

Un problème de gouvernance

Au niveau global (national et local)

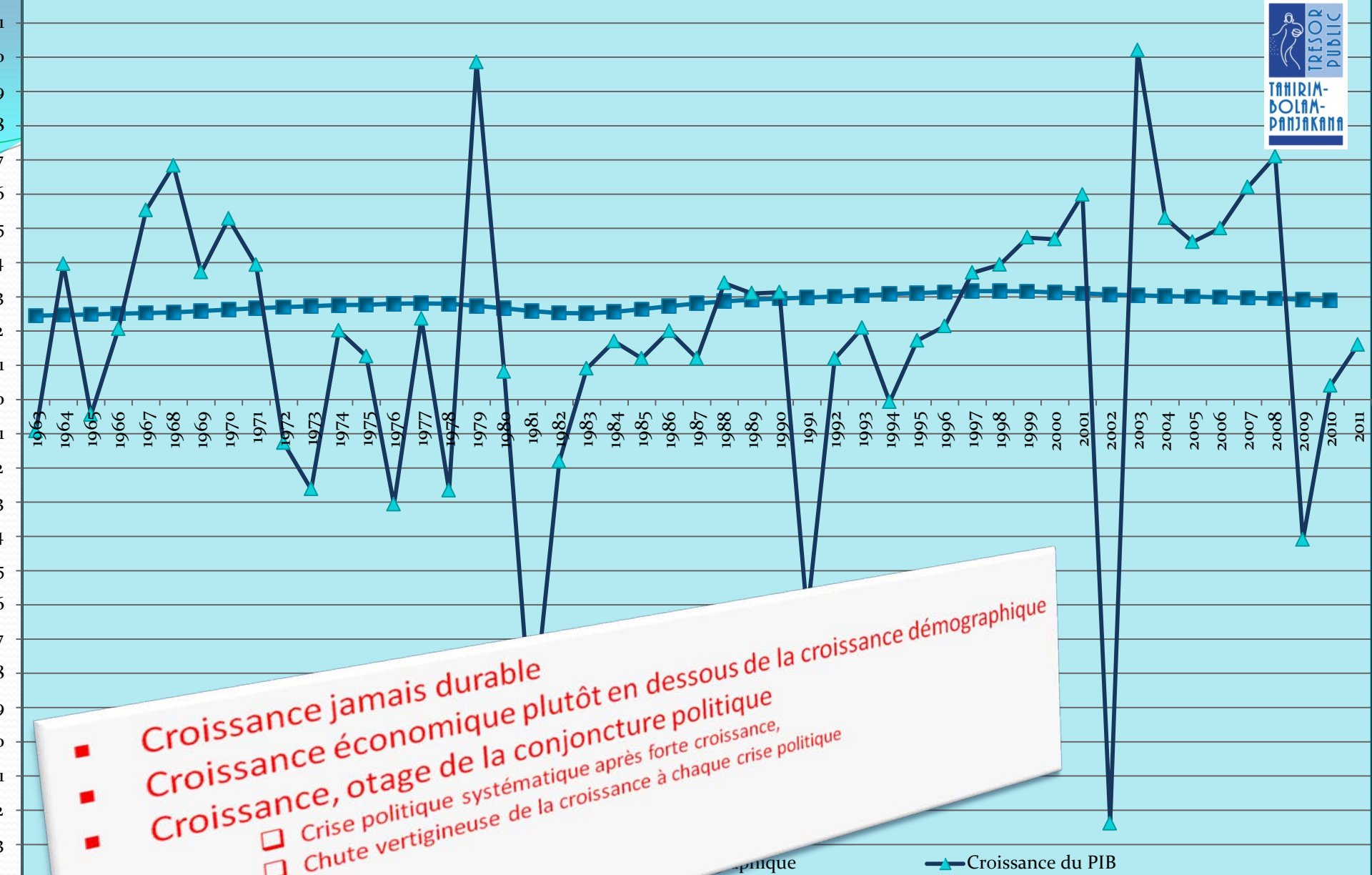
Défaut de véritable politique publique cohérente de référence qui devrait se décliner en des politiques, des plans stratégiques et des programmes sectoriels permanents (énergie, sécurité sociale et économique, agriculture, tourisme, pêche, mines...) : **gestion suivant contexte, mesures ponctuelles**

- ❑ Toutes les options économiques ont été successivement adoptées (libéralisme, nationalisation, interventionnisme, investissements et endettement à outrance, ajustement structurel)
- ❑ DCPE, DSRP et MAP
- ❑ Confusion dans le rôle de l'Etat : régulateur, compétiteur, détenteur de monopole, appuis...
- ❑ Performance identique : taux de pression fiscale < 12%, croissance ni soutenue ni durable (cf. évolution)

- **Non appropriation de la logique de GAR, esprit de la LOLF 2004 par les acteurs budgétaires**
 - ❑ Programmation : débats éternellement tournés autour des moyens (Budget : 63% fonctionnement et 37% Investissement dont 30% de RPI, manque de synergie d'investissements)
 - ❑ Exécution : systématisation des mesures d'exception et de dérogation
 - ✓ Règles budgétaires : annualité, universalité, unité
 - ✓ RGCP : unité de trésorerie, procédure d'exécution des dépenses
 - ✓ Marchés publics : mise en concurrence et transparence
 - ❑ Contrôle : redondance et inefficacité du système

- **Non adaptation du système de contrôle des finances publiques**
 - ❑ Tous les organes de contrôle font le même type de contrôle : contrôle de régularité essentiellement sur pièces
 - ❑ Existence de zones non ou insuffisamment contrôlées (grands risques de gaspillages et de pertes)
 - ✓ Pertinence des programmes (objectifs, stratégies, indicateurs et impacts)
 - ✓ Moralité des prix
 - ✓ Service fait
 - ✓ Efficacité des dépenses
 - ✓ Efficience des services publics

- **Instabilités politiques chroniques**
 - ❑ Crises cycliques (5 crises en 40 ans)
 - ❑ Croissance économique, otage de la conjoncture politique (cf. évolution du taux de croissance)



■ Croissance jamais durable
 ■ Croissance économique plutôt en dessous de la croissance démographique
 ■ Croissance, otage de la conjoncture politique
 □ Crise politique systématique après forte croissance,
 □ Chute vertigineuse de la croissance à chaque crise politique

politique

▲ Croissance du PIB

Au niveau local



- **Lourdeur de l'organisation administrative et non effectivité de la décentralisation**

- ❑ **3 niveaux de décentralisation et problème de répartition des ressources** (cf. faible impact des recettes du patrimoine naturel dans les budgets publics)
- ❑ **6 Provinces autonomes théoriques**
- ❑ **22 Régions fonctionnant plus comme des organes déconcentrés et de simples correspondants du Trésor Public** (exécutif désigné, délibérant inexistant, budget alimenté essentiellement par les transferts de l'Etat...)
- ❑ **1 549 Communes dépendant des subventions de l'Etat** qui ne représentent pourtant que < 0,5% PIB (déséquilibres structurels des finances locales)

- **Limites du réseau du Trésor Public**

- ❑ 2 aspects caractéristiques
 - ✓ Décentralisation de l'exécution comptable : 2 catégories de comptables
 - ✓ Principaux : Trésor
 - ✓ Secondaires : Trésor et Régies des Administrations Financières (RAF)
 - ✓ Unité de la comptabilité en fin d'exercice : 2 niveaux de consolidation des comptes
 - ✓ Niveau comptables principaux de rattachement
 - ✓ Niveau ACCT
- ❑ **Seulement 7% des communes sont couvertes par le réseau du Trésor public** (Communes rurales 2ème catégorie non couvertes)

- **Risques réels**

- **Au niveau des ressources des Communes :**

- **Faiblesse des capacités techniques des comptables désignés par les Maires** dans le cadre du recouvrement et de la sécurisation
- Le secteur informel touche 90% des activités économiques

- **Au niveau des emplois**

- **Atteinte au principe de séparation des fonctions ordonnateurs/comptables** : inexistence de contrôle mutuel
- **Déséquilibres chroniques des budgets** : prédominance des dépenses de fonctionnement dont essentiellement soldes et accessoires (> 80%)
- **Dépendance aux subventions, mauvaise qualité des services publics et absence d'investissement**

Les autres facteurs limitant l'intervention du comptable public

Facteurs politiques et administratifs

- **Faiblesse du système de contrôle des actes des CTD**
 - ❑ **Contrôle de légalité peu rigoureux des actes budgétaires**
 - ✓ Recettes : estimations peu sincères et pas rationnelles
 - ✓ Dépenses : prévisions trop ambitieuses et peu réalistes
 - ✓ Déséquilibres chroniques et insuffisance de fonds libres
 - ❑ **Contrôle administratif insuffisant (IGE), voire inexistant (CDBF)**
 - ❑ **Contrôle juridictionnel tardif** (au-delà de $n + 1$)
 - ❑ **Zones non ou insuffisamment contrôlées** (cf. un problème de gouvernance) : pertinence des programmes, moralité des prix, service fait, efficacité des dépenses, efficacité des CTD
- **Caractère contradictoire des Statuts de l'ordonnateur et du comptable public**
 - ❑ Maire élu (Conseil Municipal aussi) : légitimité et représentativité
 - ❑ Comptable désigné par le Ministre des Finances : rôle de conseiller, autorité de contrôle, organe d'exécution
 - ❑ Relations souvent conflictuelles

Facteurs techniques et institutionnels

- Faiblesse des ressources (humaines, matérielles et logistiques) du Trésor Public pour une intégration de l'ensemble des CTD dans son circuit
- Ampleur et profondeur du secteur informel
- Système d'information insuffisamment développé
- Responsabilité des autres acteurs budgétaires pas aussi bien délimitée que celle des comptables publics

La réforme vers une révolution de la culture de contrôle des finances publiques

Application complète et effective de l'esprit de la LOLF



- **Le cadre et la culture de gestion des budgets publics doivent évoluer ensemble :** importance particulière des résultats, des impacts et des retombées socio-économiques des programmes et des projets
- **L'Etat doit disposer d'une véritable politique publique de référence pour tous les acteurs de développement:**
 - ❑ Clarifier son rôle en tant qu catalyseur de la croissance et répartiteur des richesses nationales
 - ❑ Définir les priorités, les objectifs, les stratégies et surtout les plans de développement et les plans d'investissements stratégiques aussi bien au niveau global que par secteur, au niveau national et au niveau local
 - ❑ En fixer les chronogrammes et le système de suivi évaluation permanent
- **Les budgets publics (Etat et CTD) doivent se présenter comme les instruments annuels de mise en œuvre de la politique publique**
- **Les investissements doivent primer pour avancer plus efficacement et plus rapidement :**
 - ❑ Chasse aux gaspillages et renforcement des investissements publics avec les économies réalisées
 - ❑ Mise en place d'une politique fiscale beaucoup plus incitative et d'un climat d'affaires propice aux investissements privés

Adéquation du système de contrôle des budgets publics

- **Le système de contrôle des finances publiques requiert une révision totale vers une complémentarité et une coordination des interventions des organes de contrôle et vers la disparition des zones non contrôlées**
- **La mission et l'intervention du comptable public (gardien et dernier rempart des fonds publics) nécessite une adéquation au principe de GAR**
 - ❑ **Promotion du rôle de conseiller financier** (surtout au niveau de la programmation budgétaire)
 - ❑ **Evolution vers un contrôle plus adapté au budget de programme**
 - ❑ Budget de moyens : contrôle de régularité sur pièces (spécialité et disponibilité des crédits, PJ des dépenses)
 - ❑ **Budget de programme : vérification du lien entre la nature et le volume de la dépense et le programme, droit de regard sur l'éventuelle efficacité de la dépense et sur l'efficience de chaque Service dépensier**
- **Mise en place d'un système d'encadrement des acteurs directs des finances publiques au niveau des CTD** (Ministère de tutelle technique et Ministère de tutelle financière) en attendant la couverture de toutes les CTD par le réseau du Trésor Public

Merci de votre attention...