

Gouvernance publique en Algérie et performance : une approche par les IPSAS

Chérif LAHLOU

*Professeur, université d'Oran 2 Mohamed Ben Ahmed, laboratoire
de recherche en économie et gestion de l'entreprise (LAREGE)
cherif.lahlou@gmail.com*

Résumé

Avec l'avènement du new public management, le rôle du secteur public se trouve modifié. L'action d'intérêt général ne consiste plus à satisfaire les besoins de la collectivité sans se soucier du coût supporté. Le secteur public à l'instar du secteur privé doit prendre conscience que les ressources sont limitées et leur utilisation doit se faire de manière efficace et efficiente. Ceci n'advient que si la performance de ce secteur est évaluée. La comptabilité publique actuelle fondée sur la logique de caisse ne permet pas cette évaluation. Le recours à une nouvelle comptabilité publique inspirée des IPSAS est mieux indiqué pour mesurer la performance et assurer une bonne gouvernance publique.

Mots clés

Gouvernance publique, performances, normes comptables IPSAS, new management public, secteur public.

Introduction

L'évaluation des performances d'une organisation a toujours été une préoccupation centrale. En effet, on ne peut assurer une gestion orientée vers la réalisation des objectifs assignés à l'organisation que si, à intervalle de temps régulier, des contrôles sont effectués.

Le secteur public n'échappe pas à cette logique. Partant du principe de redevabilité, les différents responsables doivent rendre des comptes. Pour qu'ils soient maintenus dans leurs fonctions, voire promus, leur gestion des affaires publiques doit être performante. Très longtemps, la notion de performance était orientée vers la consommation des budgets alloués. L'idée reçue était que plus le budget alloué était consommé plus les objectifs assignés étaient réalisés. On

occultait de recourir à d'autres indicateurs de performance, en particulier les indicateurs non financiers.

Avec l'avènement de New Public Management (NPM), il y a eu un revirement dans les comportements des agents publics, en particulier, des responsables. En effet, le secteur public revoit son organisation en s'inspirant de l'entreprise privée et se devait d'être performant. Pour y arriver, la mesure de la performance devient incontournable. Cette mesure de la performance nécessite la mise en place d'un système de collecte d'information de nature à permettre le calcul d'indicateurs de performance. L'instauration des IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) s'insère dans cette logique. Du fait que la gestion du secteur public s'inspire de l'entreprise privée, il faut mettre en place une comptabilité appropriée. La question qui se pose, alors, est de savoir dans quelle mesure les normes internationales de la comptabilité publique (IPSAS) peuvent constituer un socle pour l'évaluation de la performance publique et ainsi améliorer la gouvernance de l'Etat et de ses démembrements.

Pour répondre à cette problématique, on traitera en premier lieu de la gouvernance publique. En second lieu, on s'intéressera aux normes internationales de la comptabilité publique (IPSAS). En fin, on discutera de la performance du secteur public.

1. La gouvernance publique

La gouvernance publique, un concept polysémique, revêt plusieurs sens. Le vice-secrétaire général de l'ONU (Frechette, 2001) a défini la gouvernance comme un « processus par lequel, à l'intérieur de traditions reconnues et de cadres institutionnels, différents secteurs de la société expriment des intérêts, des décisions sont prises et les décideurs en sont tenus pour responsables ». Elle est également définie comme « l'ensemble des actions et moyens adoptés par la société pour promouvoir l'action collective et fournir des solutions collectives afin de poursuivre des objectifs communs. » (Dodgson, Lee, & Draher, 2002). La gouvernance est fondée sur un triptyque : l'exercice de l'autorité, la satisfaction des intérêts (souvent divergents) et la responsabilité.

- L'exercice de l'autorité : Quelque que soit le type de gouvernance auquel on a affaire, il y a une autorité qui est exercée dans le cadre de procédures et de règles acceptées par les parties prenantes. Elles concernent, tout d'abord, la manière dont sont désignés les responsables, ensuite, la manière dont

se prennent les décisions, enfin, les conditions de leur mise en œuvre.

- La satisfaction des intérêts : Les responsables exercent leur autorité dans le but de satisfaire les intérêts de ceux qui les ont portés au pouvoir. Généralement, on est en présence de plusieurs parties dont les intérêts peuvent diverger. Des règles définissent les conditions dans lesquelles se gèrent les conflits.

- La responsabilité : L'exercice de l'autorité rime avec assumer une responsabilité. Quand on assume une responsabilité, dont les modalités d'accès sont définies, on doit rendre des comptes. A cet effet, un contrôle est exercé afin de garantir que l'exercice de l'autorité se déroule dans le respect des règles et procédures en vue de la satisfaction des besoins des différentes parties prenantes.

La gouvernance est perçue comme une action continue, s'appuyant sur des règles et procédures en vue de satisfaire des besoins en évitant les situations conflictuelles.

Avec l'avènement du new public management (NPM) qui peut être défini comme « un ensemble de processus et d'outils visant à atteindre une performance optimale d'une organisation vouée au service public » (Charlest, 2012), l'exigence de performance devient une obligation de toute action publique. Dans cette nouvelle approche qui s'inspire des pratiques du secteur privé, l'administration publique se voit modifiée tant dans ses actions que dans le résultat de celles-ci. Le tableau ci-dessous reprend les différences entre une administration de type wébérien et celle de type NMP.

Tableau 1 : Différence entre administration wébérienne et administration management public

	Administration Wébérienne	Administration management public
Objectifs	Respecter les règles et les procédures	Atteindre les résultats, satisfaire les clients
Organisation	Centralisée : hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale	Décentralisée : délégation de compétences, structure en réseau, gouvernance
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	Confus	Clair
Exécution des tâches	Division, parcellisation, spécialisation	Autonomie
Recrutement	Concours	Contrats
Promotion	Avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	Avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance

Source : (Amar & Berthier, 2007)

Deux éléments en particulier retiennent notre attention, dans le cadre de cette présentation : l'atteinte de résultats (objectifs) et la mesure de la performance (contrôle).

Le management public regroupe plusieurs actions telles que représentées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 2 : Différentes fonctions du management public

Fonction stratégique	- Gestion par résultats, - Mise en place d'une planification stratégique - Privatisation des entreprises publiques, externalisation - Mise en place de partenariat public/privé - Séparation des fonctions politique (conception) et administrative (mise en œuvre) - Déconcentration et/ou décentralisation - Utilisation des TIC en interne (intranet permet de décloisonner les services) - Généralisation de l'évaluation (culture de la performance) - Simplification des formalités administratives
Fonction finance	- Réduction des déficits - Budgétisation par programme - Plus grande transparence de la comptabilité (par exemple par la mise en place d'une comptabilité analytique pour comparer les résultats aux prévisions)

Fonction marketing	- Développement du marketing public (consultations, enquêtes, sondages, observatoires...) - Utilisation des TIC en externe (pour une meilleure communication)
Fonction ressources humaines	- Réduction des effectifs - Responsabilisation et motivation des fonctionnaires (individualisation des rémunérations, primes au rendement...) - Développement de la participation

Source : (Amar & Berthier, Le nouveau management public: évolution ou mutation, 2008)

En effet, la conception de l'administration publique a considérablement changé. Le citoyen n'est plus perçu comme seulement usager du service public ou comme contribuable. Le citoyen devient un électeur, un usager et un contribuable. De ce fait, l'action publique doit satisfaire à cette triple exigence. L'électeur s'attend à ce que les élus honorent leurs engagements de campagne. Le contribuable s'attend à ce qu'il ait une contrepartie à ces contributions (fiscalité). L'usager s'attend à des prestations de services de qualité.

Dans un tel contexte, l'administration publique doit se doter de moyens qui lui permettent d'assurer ses fonctions mais aussi, de mécanismes de contrôle qui permettent de mesurer le résultat des actions engagées. La comptabilité, qui constitue une source d'information de premier ordre dans une organisation, représente un des moyens de contrôle de l'action publique.

2 – Les normes comptables internationales du secteur public (IPSAS)

Le secteur public est confronté à de nombreuses difficultés et critiques quant à ces modes de gouvernance. Pour redresser la situation, les gouvernements engagent de multiples réformes. Ces dernières s'inscrivent dans un processus de changement

et de modernisation de la gestion publique. Elles visent à contenir et maîtriser les dépenses publiques et à améliorer l'efficacité et l'efficacité de la prestation de services publics. En vue d'atteindre ces objectifs, le secteur public doit disposer d'informations financières pertinentes. C'est dans ce cadre qu'a lieu l'adoption des normes IPSAS.

Les normes IPSAS « traitent de l'information financière selon le principe de la comptabilité de caisse et selon le principe de la comptabilité d'engagement¹ » (Board, 2015) (manuel des normes IPSAS).

La comptabilité en droits constatés est un système d'information qui donne un aperçu complet et fiable de la situation financière et économique ainsi que des performances d'une administration publique. Il présente un tableau complet des actifs et des passifs ainsi que des recettes et dépenses d'une entité pour l'exercice couvert par les comptes et au moment où ceux-ci sont clôturés. La comptabilité en droits constatés suppose d'enregistrer les opérations, non pas au moment du règlement en espèces, mais au moment où la valeur économique est créée, transformée ou qu'elle s'éteint ou encore lorsqu'une créance ou une obligation est transformée ou s'éteint.

La comptabilité de caisse, quant à elle, enregistre une transaction uniquement lorsque le règlement est effectué (encaissement ou décaissement). D'un point de vue économique, la comptabilité en droits constatés est plus pertinente que la comptabilité de caisse.

Dans un rapport de la commission européenne sur l'application des normes IPSAS (Commission & Européenne, 2013), il est relevé que l'adoption d'un ensemble unique de normes comptables fondées sur les droits constatés, à tous les niveaux des administrations publiques présenterait des avantages indéniables pour la gestion du secteur public et la gouvernance. Comme pour toute autre activité économique, la gestion et le contrôle de l'efficacité et de l'efficacité du secteur public dépendent de la gestion et du contrôle de sa situation économique et financière ainsi que de ses performances. L'utilisation, par les administrations publiques, d'une comptabilité en droits constatés harmonisée renforce la transparence, la responsabilisation ainsi que la comparabilité des rapports financiers dans le secteur public et

1- Aussi appelée comptabilité en droits constatés.

peut contribuer à accroître l'efficacité et l'efficience des audits des finances publiques.

C'est dans cette même logique qu'a été décidé une réforme de la comptabilité publique en Algérie. Cette réforme (Ministère & Finance, 2018) se fixe comme objectif de passer d'un système de gestion budgétaire fondé sur les moyens à un système axé sur les résultats et fondé sur la performance. L'objectif de cette nouvelle comptabilité publique est de mieux connaître la situation patrimoniale et financière ainsi que les résultats des opérations effectuées au cours de l'exercice par l'Etat, les collectivités locales et les Établissements Publics à Caractère Administratif, par l'établissement d'états financiers.

La loi organique relative aux lois de finance (LOLF) N° 18-15 consacre une convergence entre la comptabilité publique et la comptabilité des sociétés à statut commercial. Cette loi prévoit l'existence de trois comptabilités :

- L'Etat tient une comptabilité budgétaire qui se décompose en comptabilité des engagements et en comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires fondée sur le principe de la comptabilité de caisse.
- L'Etat tient également une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations, fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations.
- Il met en œuvre une comptabilité d'analyse des coûts destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

La mise en application de ces comptabilités prévues dans l'article 65 de la LOLF devrait intervenir à partir du 1er janvier 2023.

La mission d'élaboration de ce référentiel comptable a été confié au conseil national de la comptabilité. Ce dernier a présenté un projet en 2016 (bien avant la LOLF), mais à ce jour, il reste au stade de projet.

D'un autre côté, le secteur de l'enseignement supérieur a été désigné comme le secteur pilote. Entre 2019 et 2020, des orientations et instructions avaient été données aux différents établissements du secteur pour opérer une mutation vers la nouvelle vision de la comptabilité. Les années 2020 à 2022 ont connu un passage à vide en raison de la Covid 19 et ce n'est qu'en début du deuxième semestre 2022 que la démarche a été reprise. Force est de constater que la date prévue pour le

lancement de la nouvelle comptabilité publique sera difficile à respecter, d'autant plus que le référentiel n'est toujours pas adopté.

3 – La performance publique

La performance publique désigne « la capacité d'avoir une vision stratégique, de la traduire en programmes, objectifs et actions de façon à obtenir des résultats aux moindres coûts en ayant un impact sur la société, sur le citoyen/usager voir sur la satisfaction des agents » (Waintrop & Chol, 2003). Elle peut aussi être définie comme « la capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion » (Ministère & Budget). La performance publique prend en compte deux aspects fondamentaux dans la gestion : la responsabilité et la transparence. (Kederouci, 2010)

- **Responsabilité (accountability)** : recouvre deux volets : la capacité de rendre des comptes et le fait de pouvoir tirer les conséquences positives ou négatives de l'évaluation des résultats. (Trosa, 2000)

- **Transparence** : l'objectif de transparence de l'action publique nécessite la mise en place des techniques de mesure de résultats pour avoir une information pertinente sur les coûts et la performance. Les principaux nouveaux instruments développés par l'Etat sont les indicateurs de performance et l'information financière. (Guillaume, Duran, & Silvent, 2002)

Le recours aux IPSAS est un moyen de permettre de mesurer cette performance en considération des éléments d'appréciation que contient la comptabilité publique version IPSAS. En effet, l'adoption de la nouvelle comptabilité publique permettra d'avoir des informations comptables et financières fiables et sincères. Rappelons que les états financiers devront être certifiés par un commissaire aux comptes. Les informations prévues dans le projet de la comptabilité publique sont au nombre de 17.

- 1 Présentation des états financiers.
- 2 Tableau des flux de trésorerie.
- 3 Produits régaliens et opérations sans contrepartie directe.
- 4 Charges.
- 5 Composantes de trésorerie.

- 6 Instruments financiers.
- 7 Participations de l'Etat et créances rattachées.
- 8 Présentation des informations budgétaires dans les états financiers.
- 9 Immobilisations corporelles.
- 10 Immobilisations incorporelles.
- 11 Provisions, passifs éventuels et actifs éventuels.
- 12 Produits des opérations avec contreparties directes.
- 13 Stocks.
- 14 Contrats de location.
- 15 Dépréciation d'actifs non générateurs de trésorerie.
- 16 Solde net l'exercice, erreurs fondamentales et changement de méthodes comptables.
- 17 Créances de l'actif courant.

Conclusion

La comptabilité publique qui est en cours en Algérie, fondée sur le principe de la caisse, présente certaines caractéristiques qui ne favorisent pas l'évaluation des performances. En effet, elle vise à assurer un contrôle rigoureux des flux financiers publics en respectant des procédures réglementaires. L'évaluation de la situation financière de l'Etat est quasiment impossible en raison de l'absence d'une appréciation comptable des immobilisations et des inventaires. A cela s'ajoutent les surcoûts générés par les délais très longs dans l'engagement de la dépense publique sans omettre l'incapacité de calculer les principaux agrégats. Ces quelques limites de la comptabilité publique selon la logique de caisse rendent inopportun la mesure de la performance. Par contre la mise en place de la nouvelle comptabilité publique s'inspirant des IPSAS permettra une meilleure évaluation des performances en raison des informations qui peuvent être générées par celle-ci. L'adoption des IPSAS par de grandes instances au niveau mondial à l'instar de l'ONU, de l'Union Européenne, des pays de l'OCDE... est un signe de leurs pertinences et efficacité dans la gouvernance publique.

Bibliographie

- Amar, A., & Berthier, L. (2007). *Le nouveau management public : avantages et limites*. RECEMAP.
- Amar, A., & Berthier, L. (2008). *Le nouveau management public: évolution ou mutation. Services, innovation et développement durable*. Poitiers.
- Board, I. P. (2015). *Manuel des normes comptables internationales du secteur public; Vol 1*. New York: IFAC International Federation of Accountants.
- Charlest, N. (2012). *Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*. Montreal: ENAP.
- Commission, & Européenne. (2013). *Vers l'application de normes comptables harmonisées pour le secteur public dans les Etats membres*. Bruxelles.
- Dodgson, R., Lee, K., & Draher, N. (2002). *Global Health governance: a conceptual review*.
- Frechette, L. (2001). *Comprendre la gouvernance*. Ottawa.
- Guillaume, H., Duran, G., & Silvent, F. (2002). *Gestion publique: l'Etat et performance*. Dalloz.
- Kederouci, S. (2010). *Administration et performance : le cas de l'administration algérienne*. Tlemcen, Algérie.
- Ministère, & Budget. (s.d.). France.
- Ministère, & Finance. (2018, Septembre 2). *Loi organique n° 18-15*.
- Trosa, S. (2000). *Quand l'Etat s'engage : la démarche contractuelle*. Editions d'organisation.
- Waintrop, F., & Chol, C. (2003). *Politiques et management public. Une vision systématique de la performance : quelques leçons tirées des expériences étrangères*.

