

# Les normes IPSAS et le secteur public

De nombreux pays ont annoncé ou déjà commencé le passage de leur comptabilité publique d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'engagement en adoptant le référentiel normatif IPSAS ou en s'en inspirant fortement. Les IPSAS, International Public Sector Accounting Standards ou Normes Internationales de Comptabilité du Secteur Public, sont développées par l'IPSASB, un comité normatif de l'IFAC.

Jacques Colibert, expert-comptable, co-auteur du livre « Les normes IPSAS et le secteur public »

**A** la suite de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie qui font figure de pionniers, plusieurs nations développées comme la Grande-Bretagne, les Etats-Unis ou la France mettent en œuvre pour leur comptabilité publique un nouveau référentiel comptable, le référentiel IPSAS dans sa totalité ou partiellement. Pour les grands bailleurs de fonds comme la Banque Mondiale ou la Commission européenne le choix des IPSAS est un gage de transparence accrue des états financiers des entités publiques. A ce titre, ils soutiennent financièrement des pays en développement dans leur effort de migration, notamment les pays de l'Europe balkanique. Enfin, les grandes organisations internationales (ONU, OCDE...) tout comme la Commission européenne ont montré l'exemple en annonçant leur volonté d'introduire les normes IPSAS dans leur comptabilité.

## Comptabilité publique et comptabilité privée

Les normes comptables internationales du secteur public IPSAS ont été élaborées à partir des normes IFRS. Elles en diffèrent sur un certain nombre de points, ainsi par exemple :

- ▶ normes non reprises ; résultat par action ;
- ▶ normes spécifiques au secteur public ;
- ▶ produits d'opérations sans contreparties (essentiellement les recettes d'impôt), dépréciation des actifs non générateurs de trésorerie (remplacement de la notion d'avantages économiques futurs par celle de potentiel de services), rapprochement avec la comptabilité budgétaire, soutenabilité des régimes de retraite et de santé.

La migration vers les normes de type IPSAS implique une modification profonde de l'approche des comptes publics qui utilisera de plus en plus une comptabilité d'exercice. Classiquement, les entités publiques tenaient leurs comptes en partie simple, c'est-à-dire recette dépense et cela sans tenir compte des engagements. Avec les normes IPSAS, les organisations publiques se doivent de tenir compte de tous leurs engagements, c'est-à-dire les obligations nées au cours de l'exercice et liquidées ultérieurement comme les dettes, les retraites futures des fonctionnaires...

## Un changement de culture, la logique de la performance et de sa mesure

Le secteur public va de plus en plus passer d'une logique purement budgétaire à une logique de résultat. Les normes IPSAS vont permettre aux gestionnaires d'utiliser ce nouveau jeu de normes comme une aide à la décision en la dépolluant d'initiatives qui seraient basées sur une volonté de justifier à tout prix les budgets.

Grâce à la comptabilité d'exercice, il est permis de vérifier le résultat, de le comparer aux années précédentes, mais aussi et surtout de le mesurer. La comptabilité d'exercice, contrairement au budget, est en mesure de déterminer à terme si les flux positifs vont être capables de couvrir les flux négatifs. En effet, elle prend en compte tous les engagements de l'entité publique, ce que le budget ne fait pas ou ne fait qu'en partie.

Aux yeux des normes IPSAS et de la comptabilité

d'exercice, l'emprunt n'est pas seulement une ressource ou un flux positif comme l'envisage la vision budgétaire, c'est aussi un engagement qu'il faudra rembourser.

Quand on parle de performance, il n'est pas question de maximisation du profit au sens capitaliste du terme, mais plutôt de pouvoir couvrir au mieux les dépenses et les engagements.

On peut dire que la comptabilité publique comporte et prend en compte un aspect économique important. Ce n'est pas une surprise car les normes IPSAS découlent des IFRS, dont l'objectif est de donner une image la plus fidèle possible (Fair View) par rapport à la réalité économique.

### La notion économique dans les normes IPSAS

Les normes IPSAS donnent une vision économique et financière des entités publiques gouvernementales et locales. On parle même de gestion économique. En effet, la conformité avec le budget n'est plus la seule preuve d'efficacité. Les normes IPSAS apportent une rigueur économique accrue dans les entités publiques. On ne va pas chercher le profit mais plutôt l'efficacité. Au-delà de la tenue de la comptabilité d'exercice, les normes IPSAS s'inscrivent dans un contexte plus vaste qui est celui du contrôle financier de l'Etat et des organismes publics.

D'autre part, les préoccupations environnementales sont de plus en plus fortes. La comptabilité, en permettant une approche par projet et pluriannuelle, peut énormément apporter aux organisations publiques en réduisant considérablement les ressources gaspillées. La comptabilité ne s'inscrit-elle pas en ce sens dans une stratégie écologique ? Avec les normes IPSAS, la comptabilité peut mettre fin aux dérives que peut occasionner la logique budgétaire.

“ Les normes IPSAS répondent à un besoin de gérer avec davantage de transparence et d'efficacité les entités publiques. ”

### Les normes IPSAS, une assurance de qualité et d'invariabilité des rapports financiers publics

Les rapports de gestion publique restent souvent peu fiables y compris dans les grands Etats modernes. Le même problème se pose dans les municipalités mais aussi dans certaines organisations internationales. Les normes IPSAS permettent de rendre "auditable" les comptes publics et notre profession devra s'y intéresser. Le contrôle des comptes permet notamment de faire apparaître les irrégularités et de détecter les fraudes.

Cette assurance est renforcée par le certificat de l'auditeur. Les normes d'audit statutaire annuel vont s'appliquer en même temps que les IPSAS, afin de renforcer le contrôle a posteriori. Les grands bailleurs de fonds poussent les Etats emprunteurs à adopter les normes IPSAS. Les experts-comptables et les commissaires aux comptes ont, de ce fait, un rôle primordial à jouer auprès de l'Etat, et du secteur public en général.

### Synthèse

Il convient tout d'abord de préciser que le budget n'est en aucun cas remplacé par la comptabilité d'exercice avec les normes IPSAS, au contraire, la notion budgétaire reste et le budget demeure un étalon de mesure qui devra être voté.

Les normes IPSAS répondent à un besoin de gérer avec davantage de transparence et d'efficacité les entités publiques. Avec la comptabilité d'exercice sur laquelle reposent les normes IPSAS, le budget des organisations est bien plus lisible et les parties prenantes peuvent savoir à quoi ont servi les dépenses publiques. Au niveau du besoin d'efficacité, on tend vers une culture de la performance. Les normes IPSAS permettent de responsabiliser davantage les gestionnaires publics. Ces derniers pourront ensuite être évalués selon des critères convergents avec ceux du privé. Cela accroît la responsabilisation de chacun. En conclusion, on peut dire que les normes IPSAS seront, à n'en pas douter, un outil puissant de gestion et un gage de qualité de plus en plus utilisé dans les organisations publiques.

A nous en tant que professionnels de l'audit de nous attacher à les promouvoir :

- ▶ en participant à la formation des élus et des comptables publics ;
- ▶ en mettant les IPSAS en place ;
- ▶ en assurant aux entités du secteur public un conseil de qualité.

Nous voilà donc à l'aube de nouvelles missions. ■