

70410 v2

**MESURE DE LA PERFORMANCE
DE LA GESTION DES
FINANCES PUBLIQUES
EN REPUBLIQUE DE
MADAGASCAR**

SELON LA METHODOLOGIE PEFA

Volume 2 : Rapport Principal

Mai 2008

Avant-propos

Le PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability – Dépenses publiques et responsabilité financière) est un programme de partenariat entre plusieurs institutions, qui est parrainé par : La Banque Mondiale, Le Fonds monétaire international, La Commission européenne, Le Département pour le développement international du Royaume-Uni, Le Ministère français des Affaires étrangères, Le Ministère des Affaires étrangères du Royaume de Norvège, Le Secrétariat d'État aux Affaires économiques de la Suisse, Le Partenariat stratégique avec l'Afrique.

Ce rapport a été préparé à l'issue d'une mission d'experts mandatée par la communauté des bailleurs de fonds signataires du Cadre de Partenariat¹ avec le Gouvernement malgache. La mission d'experts était composée de Monsieur Jean Mathis, professeur à l'Université de Paris-Dauphine qui dirigeait la mission, Mario Dehove, expert en finances publiques, ainsi que de Messieurs Giovanni Caprio et Mohamed Moindzé, experts en finances publiques. Monsieur Dieudonné Randriamanampisoa, économiste principal de la Banque Mondiale a coordonné la mission pour le compte des Bailleurs de fonds signataire du Cadre de partenariat.

¹ Le Cadre de Partenariat est un accord de la communauté des bailleurs de fonds qui octroient un appui budgétaire à Madagascar avec le Gouvernement Malgache. La communauté comprend : l'Allemagne, la Banque Africaine pour le Développement, la Banque Mondiale, la France, l'Union Européenne. Le fonds Monétaire Internationale est observateur.

Table des matières

	Page
Résumé de l'évaluation.....	6
1. Introduction	35
2. Données générales sur le pays.....	36
2.1. Description de la situation économique du pays	36
2.2. Description des objectifs budgétaires.....	45
2.3. Description du cadre juridique et institutionnel pour la gestion des finances publiques	47
3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques	53
3.1. Crédibilité du budget	54
3.2. Exhaustivité et transparence	70
3.3. Budgétisation fondée sur les politiques publiques	103
3.4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget.....	118
3.5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers	206
3.6. Surveillance et vérification externe	230
3.7. Pratiques des bailleurs de fonds	245
3.8. Synthèse des notes.....	251
4. Le processus gouvernemental de réformes	265
4.1. Description des réformes récentes ou en cours	265
4.2. Facteurs institutionnels contribuant à la planification et à la mise en œuvre des réformes	268
Documents consultés.....	270
Personnes rencontrées	276

Liste des abréviations

ACBF	<i>African Capacity Building Foundation</i>
ACCPDC	Agence Centrale Comptable des Postes Diplomatiques et Consulaires
ACCT	Agence Comptable Centrale du Trésor et de la Dette Publique
AFD	Agence Française de Développement
AMPA	Agence Malgache de la Pêche et de l'Aquaculture
AR	Ariary
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BAD	Banque Africaine de Développement
BADEA	Banque de Développement de l'Emirat Arabe
BCM	Banque Centrale de Madagascar
BCSE	Bordereau des Crédits Sans Emploi
BIANCO	Bureau Indépendant ANti Corruption
BOA	Bank Of Africa
CAO	Commission d'Appel d'Offres
CCED	Commission de Conciliation et d'Expertise Douanière
CCPREAS	Cellule de Coordination des Projets de Relances Economiques et d'Actions Sociales
CDBF	Conseil de Discipline Budgétaire et Financier
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CE	Commission Européenne
CHD	Centre Hospitalier de District
CHRR	Centre Hospitalier de Référence Régional
CIRFP	Centre Informatique Régional pour les Finances Publiques
CIRM	Commissions Inter-Régionales de Marchés
CISCO	Circonscription SCOLAire
CNES	Conseil National Economique et Social
CNM	Commission Nationale des Marchés Publics
CRR	Comité de Réglementation et de Recours
CSB	Centre de Santé de Base
DAAF	Direction des Affaires Administratives et Financières
DBIV	Direction de la Brigade d'Inspection et de Vérification du Trésor
DEF/TEF	Demande / Titre d'Engagement Financier
DEP	Direction des Etudes et de la Programmation
DESB	Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire
DGB	Direction Générale du Budget
DGD	Direction Générale des Douanes
DGE	Direction des Grandes Entreprises
DGI	Direction Générale des Impôts
DGIGE	Direction Générale de l'Inspection Générale d'Etat
DGT	Direction Générale du Trésor
DIP	Direction des Investissements Publics
DPCB	Direction de la Programmation et du Cadrage Budgétaire
DPP	Direction de la Dette Publique
DREN	Direction Régionale de l'Education Nationale
DSI	Direction des Systèmes Informatiques
DSRP	Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté
DTS	Droits de Tirages Spéciaux
EPA	Etablissement Public Administratif
EPIC	Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial
EPP	Ecole Primaire Publique
FAD	Fonds Africain de Développement
FCC	Fiche de Centralisation Comptable
FCV	Fonds de ContreValeur
FER	Fonds d'Entretien Routier
FID	Fonds d'Investissement pour le Développement
FONDEM	FONDation Energie pour le Monde
GAC	Gestionnaire d'Activités

GFS	Government Finance Statistics
IBS	Impôt sur les bénéfices des sociétés
IFPB	Impôt foncier sur les propriétés bâties
IFSR	International Financial Reporting Standards
IFT	Impôt foncier sur les terrains
IGE	Inspection Générale de l'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IRCM	Impôt sur les Revenus des Capitaux Mobiliers
IRNS	Impôt sur les Revenus Non Salariés
IRSA	Impôt sur les Revenus Salariés
JIRAMA	Jiro sy RAno Malagasy
LFI	Loi de Finances Initiale
LOLF	Loi Organique portant Loi des Finances
LR	Loi de Règlement
MAP	Madagascar Action Plan
MCC	<i>Millenium Challenge Corporation</i>
MDAT	Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire
MENRES	Ministère de l'Education Nationale et de la REcherche Scientifique
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MFPTLS	Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Législation Sociale
MINSANPF	MINistère de la SANté, du Planning Familial et de la protection sociale
MTPC	Ministère des Postes et Télécommunication
NIF	Numéro d'Identification Fiscale
OGT	Opérations Globales du Trésor
ONN	Office National de la Nutrition
ORDSEC	ORDonnateur SECondaire
PCG	Plan Comptable Général
PCOP	Plan comptable des opérations publiques
PGA	Paierie générale d'Antananarivo
PhaGDis	Pharmacie à Gestion District
PhaGeCom	Pharmacie à Gestion Communautaire
PIP	Programme d'Investissement Public
PP	Perception Principal
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PTA	Programme de Travail Annuel
RGA	Recette générale d'Antananarivo
SDSPS	Service de District de Santé et de Protection Sociale
SIGFP	Système Intégra de Gestion des Finances Publiques
SNR	Section Normes et Réglementation
SR	Section Recours
SYGADE	SYstème de Gestion et d'Analyse de la Dette
TF	Tribunaux Financiers
TG	Trésorier Général
TP	Trésorier Principal
TST	Taxe sur les Transactions
TVA	Taxe à la Valeur Ajoutée
TVAPP	TVA sur les produits pétroliers
UGPM	Unité de Gestion et de Passation des Marchés Publics
UGPM	Unité de Gestion et de Passation des Marchés Publics
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
USTDA	<i>US Trade Development Agency</i>
ZAP	Zone d'Administration Pédagogique

Résumé de l'évaluation

Evaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques

Madagascar a amorcé depuis 2007 la mise en œuvre d'un plan d'actions pour lutter contre la pauvreté et accélérer la réalisation des objectifs du millénaire. Ce plan dénommé Madagascar Action Plan (MAP), destiné à prendre la relève du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP), requiert un financement public très important et exige une réforme profonde de la gestion des finances publiques.

Malgré des efforts importants entrepris par le Gouvernement malgache depuis 2006, date de la dernière évaluation de la gestion des finances publiques selon la méthode PEFA également, les finances publiques continuent de présenter de nombreux points de faiblesse qui pourraient handicaper la mise en œuvre du MAP. Les points forts ont été certes consolidés depuis 2006, mais des pans importants de la gestion budgétaire présentent toujours de sérieuses carences.

La préparation budgétaire, la transparence de l'assujettissement des contribuables, l'efficacité des mesures d'immatriculation de ces contribuables, l'efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières, la gestion de la trésorerie figurent parmi les points forts, points que l'on peut considérer comme étant de relativement bonne qualité des Finances Publiques de Madagascar. Ces points complètent les autres points forts qui caractérisaient déjà les Finances Publiques malgaches lors du précédent rapport PEFA, notamment, le cadre juridique et la volonté d'inscrire la stratégie à moyen terme dans le budget annuel.

Néanmoins, les finances publiques présentent encore beaucoup de faiblesses significatives qui pèsent sur la fiabilité de l'ensemble du système. Ces insuffisances concernent surtout le reporting (reportage), le rapprochement des comptes, la transparence et le contrôle sous toutes ses formes, à savoir le contrôle de la passation des marchés publics et du « service fait », le contrôle des diligences des comptables par la Cour des Comptes et, enfin, le contrôle de l'exécutif par le Parlement.

Il importe, cependant, de souligner que Madagascar a déployé dans la période récente, notamment depuis 2006, d'importants efforts pour améliorer la gestion de ses Finances Publiques. Toutefois, ces réformes étant soit encore inachevées soit insuffisamment profondes, les résultats sont encore mitigés.

Si d'indéniables progrès ont été obtenus sur des points parfois essentiels, il faut constater que Madagascar est encore loin d'avoir un système de Finances Publiques suffisamment fiable.

La poursuite des réformes en cours permettra une amélioration certaine si elle s'accompagne d'une meilleure focalisation des actions dans les domaines où les valeurs ajoutées sont certaines et où les impacts sont rapides.

Des points forts en phase de consolidation.

Grâce aux réformes mises en œuvre depuis plus de cinq ans et accélérées depuis 2006 (année du précédent PEFA), des progrès ont été constatés dans la gestion des finances publiques malgaches. Ces progrès peuvent être observés dans différents domaines :

- ***la procédure budgétaire a été dans son ensemble améliorée*** : cette amélioration a surtout porté sur la phase de préparation du budget et l'implication des ministères sectoriels dans cette préparation ;
- ***une meilleure organisation des Régies financières*** (Impôts et Douanes) a commencé à être mise en place ;
- ***la chaîne de la dépense a été renforcée***, notamment par une meilleure transmission de l'information (sauf l'information sur l'exécution, comme on le verra) et aussi par une maîtrise plus grande des procédures d'urgence qui avaient été l'objet d'abus dans la période antérieure ;
- ***la préparation des lois de règlement et leur approbation par le parlement*** ont été remises sur les rails ;
- ***un projet d'informatisation complète et intégrée de la chaîne de la dépense a été mis en chantier*** et déployé même si d'importants problèmes restent encore à résoudre, cette information doit apporter à terme, une fois achevée, de considérables améliorations dans la fiabilité des finances publiques de Madagascar ;
- ***l'exécution du budget commence à être suivie en cours d'année*** grâce aux rapports produits par les ministères tous les quatre mois et synthétisés par la Direction Générale du Budget ;
- enfin, ***la trésorerie est mieux gérée.***

Ces points viennent consolider les points forts déjà mentionnés dans le précédent PEFA.

- Les règles juridiques sont prises en compte par les responsables et les agents publics. Elles sont la plupart du temps formellement respectées.
- Il existe aussi une forte volonté de coordonner étroitement le budget annuel avec la stratégie de développement à long terme formalisée dans le Madagascar Action Plan (MAP), notamment par le choix de présenter ces deux documents dans une nomenclature commune. De ce fait, le budget annuel peut être en premier lieu un instrument au service des choix stratégiques des autorités publiques, et plus particulièrement en matière de lutte contre la pauvreté.
- Enfin, la chaîne de la dépense répond, dans son ensemble, aux normes habituelles des systèmes dotés d'un comptable public responsable de la régularité des engagements et des paiements ; et elle est formellement maîtrisée.

Des points faibles persistants.

Ces points forts, aussi significatifs qu'ils soient, ne doivent pas dissimuler que la confiance que peuvent inspirer les finances publiques de Madagascar reste encore très insuffisante. La mise en œuvre opérationnelle des réformes souffre encore de nombreuses

faiblesses. Quatre insuffisances majeures affaiblissent l'ensemble du système des finances publiques, à savoir :

- L'existence de zones d'obscurité importantes dans le système de finances publiques ;
- Le manque de contrôle et de surveillance, qui représente la grande faiblesse du système ;
- L'insuffisance de lien entre la stratégie globale et le budget ;
- La difficulté rencontrée pour résoudre certains problèmes techniques majeurs et persistants.

L'existence de zones d'obscurité importantes dans le système de finances publiques.

Un principe majeur de finances publiques (et privées) est que tout agent, de quelque niveau qu'il soit, doit rendre compte de sa gestion à un supérieur hiérarchique, à un vérificateur, à un contrôleur, à une tutelle et, in fine, aux citoyens. Ce principe de « reportage » - ou de « reporting » - est très insuffisamment appliqué à Madagascar. Il est souvent inexistant et voire parfois contesté par ceux qui doivent s'y soumettre.

La transmission aux autorités de contrôle et de tutelle des informations sur l'emploi des fonds publics par les gestionnaires est très partielle. Il en va de même des informations sur la collecte des ressources. Ainsi, il a été très difficile à la mission d'avoir des états complets des dépenses payées par les ministères ni des impôts encaissés par les régies. Le paiement de la dépense et la collecte des ressources par les comptables publics ne sont pas bien connus des Directions centrales du Ministère des Finances et du Budget. De même, les Collectivités Territoriales Décentralisées et les Etablissements publics ne communiquent pas, ou communiquent très insuffisamment, leurs comptes respectifs aux Ministères chargés de les suivre et de les contrôler.

Le manque de contrôle et de surveillance

Etant peu contrôlés, les gestionnaires et les ordonnateurs, qui ne respectent pas les règles des finances publiques ont un sentiment d'impunité pour leurs erreurs de gestion, voire pour les détournements. Les comptables publics eux-mêmes, étant en principe les premiers contrôleurs du respect par les ordonnateurs des règles de la dépense publique et les seuls agents publics autorisés à recevoir et dépenser l'argent public, ne sont pas non plus contrôlés par le juge des comptes.

Le favoritisme dans la commande publique n'est pas pourchassé avec assez de constance et de ténacité. Nul ne sait dans quelle mesure le Code des Marchés Publics est appliqué. Le contrôle du respect de ces règles par la Haute autorité, qui vient d'être instituée, est encore embryonnaire et les entreprises irrégulièrement écartées d'un marché n'ont pas les moyens d'information et de recours nécessaires.

Enfin, le Parlement ne prend pas vraiment part à la définition des stratégies politiques et n'exerce pas ses fonctions de contrôle de l'exécution des politiques publiques.

Ces lacunes proviennent du fait que les corps et services d'inspection internes à l'Administration (l'Inspection Générale d'Etat, l'Inspection Générale des Finances, la Brigade

du Trésor) sont dotés de moyens d'enquête insuffisants. La Cour des comptes a très peu de personnel, magistrats ou assistants, et ses moyens matériels ne lui permettent pas encore d'archiver les pièces justificatives comptables et les états financiers sans lesquels les contrôles ne peuvent être menés.

L'insuffisance de lien entre la stratégie globale et le budget

Le lien entre la stratégie du gouvernement telle qu'elle est définie dans le MAP et le budget, bien que facilité par l'unicité de la nomenclature, reste imparfait en l'absence de stratégies sectorielles cohérentes avec le MAP. Les notes de politiques sectorielles ne sont, en leur état actuel, qu'une préfiguration du chaînon manquant entre stratégie globale et budget.

Dans le même ordre d'idée, le Cadre de dépenses à moyen terme demeure, pour les ministères sectoriels, un exercice formel.

La difficulté rencontrée pour résoudre certains problèmes techniques majeurs et persistants

La nomenclature budgétaire, bien qu'elle ait par ailleurs certaines qualités, reste très peu compréhensible et ne favorise pas la responsabilisation des gestionnaires et responsables de programmes. Elle ne facilite pas non plus le contrôle du Parlement.

D'autre part, l'informatique, malgré des efforts d'amélioration remarquables, rencontre encore des difficultés de fonctionnement liées à des problèmes techniques (notamment des coupures de réseau et de longs délais d'attente) mais aussi à la mauvaise volonté intéressée de certains agents. En effet, ces derniers craignent, dans une large mesure avec raison, qu'elle ne mette un terme à l'opacité de certains services, organismes ou institutions et ainsi limite drastiquement les possibilités d'irrégularités.

Crédibilité du budget

Avec les données actuellement disponibles, la crédibilité du budget apparaît très contrastée : très mauvaise du côté de l'exécution des dépenses mais bonne du côté de l'exécution des recettes. Au cours des trois dernières années, les dépenses exécutées ont globalement été très différentes des dépenses inscrites dans les budgets présentés dans les lois de finances initiales. En revanche, les recettes perçues ont été peu différentes des recettes prévues. Quant aux arriérés de paiement, ils seraient d'un niveau très modéré et en diminution significative grâce à deux opérations d'apurement exceptionnelles.

Par rapport à 2006, des améliorations notables ont été obtenues en matière de crédibilité de la collecte des recettes et du suivi des arriérés de paiement. Mais aucun progrès n'est observable dans le suivi de l'exécution (en paiement) des dépenses, malgré les progrès de l'informatisation.

La crédibilité globale du budget reste difficile à apprécier car les informations relatives à l'exécution du budget sont d'une fiabilité incertaine, et ne font pas l'objet d'un effort de collecte et de traitement suffisants. En effet, le reporting est, d'une manière générale, une des grandes faiblesses du système budgétaire et financier de Madagascar.

La prévision des dépenses par rapport aux paiements est peu réaliste et aucun progrès n'est observable en matière d'exécution budgétaire globale des dépenses...

La Loi de Finances initiale formalise la politique de l'Etat pour l'année qui vient et constitue la « feuille de route » annuelle du gouvernement. De sa correcte réalisation dépend la crédibilité du budget de l'Etat.

Les données, qui permettent d'évaluer dans quelle mesure le budget annuel est réalisé conformément à ce qui avait été décidé et annoncé, ne sont pas d'une totale fiabilité. Les informations disponibles sur les décaissements mesurés à partir des mandats des ordonnateurs visés par les comptables montrent que les dépenses effectives (hormis les dépenses difficiles à prévoir telles que les charges de la dette et les investissements sur financements extérieurs) sont très inférieures aux dépenses inscrites dans la Loi de Finances initiale. Elles font aussi apparaître que tous les Ministères sont à peu près également frappés par cette massive sous-exécution budgétaire bien que d'importants transferts de crédits soient réalisés en cours d'année entre ces Ministères.

Toutefois, cette sous-exécution paradoxalement ne s'observe pas à un tel degré lorsqu'elle est mesurée par rapport aux engagements et non aux décaissements. Cette divergence très forte et systématique entre les engagements et les décaissements ne peut être expliquée par les seules données disponibles.

...Toutefois, l'exécution des recettes et le suivi des arriérés connaissent une amélioration notable.

Contrairement aux dépenses, les prévisions des recettes sont désormais de bonne qualité, d'après les informations éparses rassemblées auprès des différentes régies chargées de les collecter². Par rapport à 2006, la crédibilité des prévisions de recettes a atteint un niveau moyen en 2008. Ce progrès est d'autant plus remarquable que le niveau de perception de ces recettes s'est substantiellement élevé.

Le dernier volet de la crédibilité concerne les arriérés de paiement. Bien que des progrès aient été obtenus par rapport à 2006, les informations disponibles pour apprécier la

² Le tableau de synthèse actualisé n'est pas disponible à la Direction Générale du Budget.

crédibilité du budget dans ce domaine sont aussi très fragmentaires. Elles montrent que le suivi est très insuffisant même si le montant des arriérés est d'un niveau moyen et en réduction. Les arriérés ne sont pas continûment suivis.

Deux audits sur l'évaluation du stock des arriérés de paiement ont été menés en 2006, 2007 et 2008. Il résulte de ces audits que les arriérés sont d'un montant relativement faible. Par ailleurs, ils sont en diminution rapide, notamment en raison d'un apurement en 2007 des arriérés sur les remboursements par l'Etat de la TVA des projets sur fonds externes et des arriérés sur les remboursements de TVA aux entreprises des zones franches ; et à condition toutefois que de nouveaux arriérés ne se reconstituent pas. Ce qui est très difficile à savoir.

Mais ces appréciations sont peu sûres, car ces arriérés ne sont pas suivis continûment par l'administration, les dates auxquelles les paiements doivent être effectués ne faisant pas l'objet d'un relevé systématique au sein de la chaîne de la dépense. Le seul indicateur de délai de paiement suivi reste celui de l'exécution des mandats visés par le comptable (le temps qui s'écoule entre le visa du comptable autorisant le paiement et le décaissement lui-même). Mais sa signification est faible car il n'énonce pas le temps qui s'écoule entre le visa du comptable et la date à laquelle la dépense devait être réglée au fournisseur. Or les fournisseurs déclarent de très longs délais.

Couverture et transparence

Globalement, là encore par faiblesse chronique du reporting et par manque d'attention accordée à la présentation de l'information budgétaire et financière publique et à sa circulation, quoiqu'en progrès dans certains domaines, plusieurs insuffisances apparaissent.

En premier lieu, l'exhaustivité et la transparence des documents budgétaires destinés au Parlement sont insuffisantes : sur 9 documents considérés comme indispensables à l'information du Parlement, seulement 3 sont fournis.

En deuxième lieu, faute de transmission des informations nécessaires sur leurs activités et leurs situations financières par les entités publiques hors budget au Ministère des Finances et du Budget, les risques financiers que ces dernières font courir à l'Etat sont mal maîtrisés, quoiqu'on puisse penser que ces risques potentiels soient modérés.

En troisième lieu, comme les informations sur le budget rendues publiques sous forme compréhensible par des non-spécialistes sont encore rares le public reste mal informé sur les finances publiques en dépit d'initiatives récentes, qui traduisent une volonté de transparence plus accentuée.

Ces insuffisances sont aggravées par le fait que la nomenclature budgétaire est inappropriée à une présentation claire et opérationnelle du budget.

Une nomenclature budgétaire en ligne avec les documents de stratégie...

Des améliorations notables, mais limitées, ont été apportées à la nomenclature programmatique. Les niveaux des actions ont été réduits et la confusion entre objectifs et indicateurs au niveau des sous-actions a été éliminée. Les projets en cours d'élaboration devraient la refonder sur de bonnes bases s'ils sont adoptés et bien mis en œuvre.

La nomenclature budgétaire est, depuis 2004, celle d'un budget de programmes dont les classifications peuvent fournir une documentation conforme aux normes internationales. Elle a été entièrement alignée en 2005 à la classification du DSRP. En 2006, elle était identique à celle du MAP, qui a pris la suite du DSRP. Ceci présente le grand avantage de permettre l'alignement du budget annuel avec les politiques de lutte contre la pauvreté et les stratégies de développement à moyen terme. Mais cet alignement, qui paraissait souhaitable dans son principe, ne conduit pas à de bons résultats pratiques car il a été notamment mal appliqué.

...Mais difficilement lisible.

En effet, comme il fait entièrement reposer la classification budgétaire sur les objectifs des politiques et non sur la nature des activités qui les constituent, il rend difficilement intelligible la présentation du budget et aléatoire la ventilation des dépenses entre les différentes catégories de la nomenclature par les gestionnaires. Tel que mentionné ci-dessus, des plans d'action sectoriels établissant le lien entre les objectifs des politiques et les activités manquent au dispositif de construction du budget.

De plus, inversement à la pratique habituelle, les programmes (un ensemble d'actions concourant à un même objectif) ont été définis de manière interministérielle. Ainsi, un ensemble de programmes prédéfinis reste commun à tous les ministères, qui doivent découper leurs propres activités en éléments intégrables à ces programmes. Les missions, qui sont de grandes politiques publiques, sont exclusivement ministérielles (il n'existe pas de missions interministérielles) et un même ministère peut être partagé en plusieurs missions.

La nomenclature est, par ailleurs, difficile à articuler à une organisation administrative attribuant la responsabilité d'un programme (le niveau le plus important dans un budget par objectifs fondé sur la performance) à une seule personne, responsable devant une seule personne, le ministre, et dotée de tous les moyens financiers et humains nécessaires pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés dans le budget. De fait, le responsable de programme est difficile à identifier dans les organisations ministérielles.

Les autres nomenclatures (classification administrative et fonctionnelle) sont conformes aux règles communément admises par le manuel de statistiques des finances publiques du FMI.

Une sous information des parlements qui subsiste depuis 2006.

La documentation budgétaire transmise au Parlement demeure très limitée. Et aucun progrès en ce domaine n'a été enregistré depuis 2006. Ainsi les parlementaires sont appelés à délibérer sur le budget sans connaître, notamment, le montant de la dette de l'Etat, les avoirs financiers, l'état d'exécution du budget précédent et courant, l'état synthétique sur les recettes par nature et les dépenses ainsi que l'explication des conséquences des nouvelles initiatives.

Les opérations de l'Administration centrale non rapportées dans le budget de l'Etat sont principalement constituées par celles relatives aux activités des établissements publics nationaux (administratifs, EPA, et industriels et commerciaux, EPIC) et des projets financés par emprunts, qui ne donnent pas lieu à des informations suffisantes dans les documents budgétaires (pas nécessairement sous la forme d'un budget, mais, par exemple, d'une annexe spécifique). On peut avancer que, dans ce domaine, aucun progrès n'est observable par rapport à 2006.

Des entités publiques ignorées des documents budgétaires.

Bien que toutes leurs dépenses et recettes ne soient pas inscrites dans le budget de l'Etat pour des raisons de facilité opérationnelle, les établissements publics administratifs (EPA) et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) font en effet partie du système des finances publiques. Ils sont nombreux et représentent une part significative des dépenses publiques (environ 7 % des dépenses publiques). Les dépenses et ressources de ces établissements ne font pas l'objet d'une intégration suffisante dans les documents budgétaires, même sous la forme de rapports.

Il en est de même des *écoles primaires* et des *Centres de Santé de Base* qui perçoivent des recettes des parents d'élèves et des patients sans que ces recettes soient budgétisées.

En revanche, les projets financés par les bailleurs de fonds apparaissent, dans leur presque totalité, dans le budget. L'information budgétaire est complète pour les emprunts et assez complète pour les subventions (dons) qui forment l'essentiel de ces financements.

La couverture et la transparence relative aux collectivités locales est relativement bonne et, en tout cas, meilleure que celle des agences publiques. Confuse en 2006, la situation financière des collectivités locales a été depuis précisée et stabilisée ; et les compétences de ces collectivités devraient être, progressivement et à terme, fortement élargies. La répartition entre les collectivités de même niveau (Communes et maintenant Régions) des financements de l'Etat suit des règles objectives dépendantes de paramètres clairs qui laissent une place réduite à la décision discrétionnaire et à l'arbitraire. Par ailleurs, l'Etat leur transmet en temps opportun les informations qui dépendent de lui mais dont elles ont besoin pour élaborer leurs propres budgets. Il reste toutefois un point noir : comme les agences publiques, les collectivités locales transmettent insuffisamment leurs budgets et comptes à l'Administration centrale ; cela constitue une nouvelle manifestation des défaillances du reporting à Madagascar.

Des entités publiques très insuffisamment contrôlées par l'Etat.

Au-delà de l'intégration de leur activité dans le budget, une question importante qui se pose est de savoir si ces entités hors budget telles que les agences publiques, EPA et EPIC, et les collectivités locales, auxquelles il faut ajouter les entreprises à capitaux publics, sont suffisamment contrôlées par l'Etat ; si elles peuvent lui faire courir des risques financiers ; et si elles lui en font courir.

Le suivi financier des EPA et EPIC par leurs ministères de tutelle est prévu par les textes. Mais ce contrôle est mis en œuvre de façon très insuffisante, notamment à cause de l'insuffisance de personnel au sein de ces organes de tutelle. Par ailleurs, ces établissements s'affranchissent très souvent de l'obligation, qui leur est imposée par la loi, de transmettre périodiquement à leurs administrations de tutelle les informations sur leurs activités et leurs situations financières.

Si la loi ne prévoit formellement aucune sanction pour les établissements publics qui n'acheminent pas leurs comptes financiers au Ministère des finances et du Budget, le versement de la subvention de l'Etat est, quant à lui, conditionné à la reddition normale des comptes financiers annuels. Néanmoins, seule une trentaine d'EPA et d'EPIC remplissent cette obligation. Quant aux autres, pour lesquels ce n'est pas le cas, ils n'en perdent pas pour autant leurs subventions. Par ailleurs, l'Administration Centrale, n'établissant pas une situation consolidée des risques budgétaires des établissements publics à partir des comptes financiers reçus, ne se donne pas les moyens d'une surveillance systémique de ces agences. Là encore, il apparaît une insuffisance patente du reporting, encouragée par la non-application des sanctions prévues.

En ce qui concerne les entreprises publiques, la surveillance n'est guère plus intense. Et dans le passé, des sinistres importants (la SIRAMA notamment et la JIRAMA) ont pesé sur les comptes de l'Etat. Mais, hormis la JIRAMA, pour laquelle peu d'informations ont été rassemblées par la mission, les risques financiers apparaissent aujourd'hui faibles.

Quant aux Collectivités Territoriales Décentralisées, elles sont peu contrôlées directement mais ne bénéficient d'aucune garantie de l'Etat ; en outre, elles ne peuvent s'endetter et ne peuvent donc faire courir de risques financiers à l'Etat.

Au total, en ce qui concerne le risque budgétaire que pourraient faire courir à l'Etat les entités autre que l'Etat central, la situation reste inchangée par rapport à 2006. Ce sont surtout les EPA et EPIC qui, peu surveillés, peuvent poser des problèmes.

Une amélioration limitée pour l'information du Public.

La dernière facette de la transparence du budget revient à l'information du public. Ce domaine connaît une très légère amélioration. En effet, des progrès significatifs ont été faits dans la mise à la disposition du public (notamment par le biais des medias) des principales informations budgétaires et financières sur l'Etat, notamment par la mise sur le site du Ministère des Finances et du Budget des projets de lois de finances et des lois de finances ainsi que par l'édition et la diffusion à une large échelle d'une brochure pédagogique sur le budget 2007 de l'Etat.

Cependant et de manière globale, l'information du public est encore très réduite et l'appréciation que l'on peut en faire, au regard d'un certain nombre de critères objectifs, est défavorable. L'effort de présentation des documents budgétaires est insuffisant et leur lisibilité difficile (y compris par les spécialistes). La Loi de Règlement n'est pas mise sur le site du Ministère des finances et du budget. Il n'existe pas de revue des marchés publics. Les ressources mises à la disposition des services publics de base ne sont pas rendues publiques et les usagers ne peuvent pas contrôler qu'elles sont bien utilisées conformément à leur destination.

Et il importe de relever que le débat budgétaire au Parlement en séance plénière reste, comme cela avait été relevé dans le précédent PEFA, partagé en deux parties, dont l'une seulement est publique, l'autre se tenant à huis clos.

Budgétisation fondée sur des politiques nationales

Figurant parmi les nouveaux points forts des finances publiques malgaches, la procédure budgétaire qui atteint un niveau de qualité satisfaisant, a connu des progrès importants par rapport à 2006, bien que les efforts d'amélioration aient été moins importants dans le domaine des prévisions pluriannuelles.

La procédure budgétaire est bien organisée et elle permet une bonne participation des administrations techniques concernées.

Le budget est sous tendu par des politiques nationales bien définies et conçues dans une perspective de moyen ou de long terme, mais ce lien reste partiel. Par contraste, et en dehors des liens étroits entre le MAP et le budget au niveau de la nomenclature programmatique, les budgets ne reposent pas sur des visions stratégiques sectorielles à long terme clairement définies, les secteurs de la santé et de l'éducation faisant toutefois exception.

Une amélioration du calendrier et des procédures budgétaires...

Des améliorations notables ont été apportées aux éléments de la procédure qui avaient été considérés comme insuffisants en 2006. En particulier, le calendrier a été avancé, une meilleure coordination et une concertation plus active ont été recherchées entre le Ministère des Finances et du Budget et les Ministères techniques. Par ailleurs, les budgets d'investissement et de fonctionnement ont été intégrés ainsi que les cadrages macroéconomique et macro-budgétaire.

En ce qui concerne d'abord la procédure budgétaire, il faut relever qu'un nouveau calendrier a été adopté et appliqué pour l'exercice 2008. Il permet, grâce à un début de travaux

plus précoce, une bonne préparation budgétaire. En particulier, un point important, est que les Ministères techniques y sont maintenant plus impliqués et peuvent participer activement au travail de préparation budgétaire, malgré la date relativement tardive de la deuxième mission annuelle du FMI.

La procédure suivie depuis 2007 est bien organisée. Une lettre de cadrage est diffusée, validée par le gouvernement après un séminaire gouvernemental. Donc collégiale et décidée à haut niveau, elle a plus d'autorité et est mieux diffusée. Elle fixe les plafonds de dépense des ministères. Les budgets d'investissement et de fonctionnement, qui étaient examinés ensemble, sont désormais établis de façon coordonnée ; les bailleurs et maintenant les Régions, sont associés à la préparation du budget. Les Ministères ont toute latitude pour faire prévaloir leur priorité. L'organisation de la procédure est aussi placée de bout en bout sous la responsabilité d'une direction unique, la Direction de la programmation et du cadrage budgétaire, à l'issue d'une réorganisation du Ministère des Finances et du Budget et du Ministère de l'Economie. Les cadrages macroéconomique et macro-budgétaire sont désormais du ressort de la même direction, ainsi que les budgets de fonctionnement et d'investissement.

Toutefois, la procédure souffre encore de certaines insuffisances. Les concepts et notions budgétaires ne sont pas encore bien maîtrisés par les ministères. C'est notamment le cas des budgets de programmes qui ne structurent pas réellement la préparation budgétaire : les responsables de programme sont souvent mal identifiés au niveau central et ne participent pas au travail de préparation du budget ; les esquisses budgétaires sont présentées et discutées sous forme de budget de moyens et les budgets de programme résultent d'une mise en forme finale qui confine à un habillage des budgets de moyens dans la nomenclature programmatique.

...Altérée par un manque de vision à moyen terme.

Par contre, l'examen de la place des perspectives pluriannuelles dans la planification budgétaire conduit à une appréciation défavorable. En effet, les progrès enregistrés par rapport à 2006 sont très modestes. Ils ne concernent que l'intégration des budgets de fonctionnement et d'investissement, encore imparfaite, et la réalisation de notes de politiques sectorielles par les ministères. Ces notes, bien qu'elles n'aient pas existé pas en 2006, demeurent encore des ébauches de documents stratégiques.

S'agissant du lien entre le budget annuel et les perspectives pluriannuelles, force est d'observer qu'il est insuffisamment étroit et inégal selon les domaines.

Les points positifs concernent l'intégration du MAP et des budgets annuels : les nomenclatures sont identiques et les investissements inscrits dans le budget sont cohérents avec les objectifs du MAP. Par ailleurs, les budgets d'investissement sont intégrés aux budgets de fonctionnement. Ce qui permet une prise en compte partielle des charges récurrentes.

Mais de grandes faiblesses existent :

- d'une part, il est prévu un cadre de dépenses à moyen terme, mais les ministères éprouvent des difficultés à élaborer des comptes pluriannuels au-delà des grandes masses de dépenses ;
- d'autre part, il existe des prévisions budgétaires pluriannuelles sur période glissante (4 ans depuis 2008) mais les budgets annuels postérieurs à l'année de leur élaboration s'en écartent systématiquement ;
- enfin, seuls les secteurs de l'éducation et de la santé ont des stratégies sectorielles complètes et élaborées. Et elles sont de qualité très inégale. La stratégie sectorielle

de la santé présente de sérieuses faiblesses du point de vue du chiffrage des coûts. La stratégie sectorielle de l'éducation est plus élaborée et de meilleure qualité, grâce à un travail de fond mené par ce secteur depuis plus de dix ans. Quant aux autres secteurs, ils ont élaboré des *Notes de politique sectorielle*, mais ces documents ne constituent que des amorces de stratégie sectorielle, au demeurant plus ou moins développées selon les secteurs. En outre, ces exercices de prévision à moyen terme pâtissent du fait qu'ils ne sont pas articulés à la procédure budgétaire.

Quant à l'analyse de la soutenabilité de la dette, elle est menée par le FMI en collaboration avec la Direction de la dette publique, mais les enjeux réels sont relativement seconds dans la mesure où cette soutenabilité ne soulève pas de difficultés majeures aujourd'hui.

Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Des améliorations importantes portant sur l'informatisation, le système de recouvrement des impôts et des droits de douanes ainsi que la mise en réseau des agences de la Banque Centrale ont permis d'établir un bon niveau de prévisibilité de l'exécution budgétaire même si la régulation en cours d'année demeure trop informelle pour être suffisamment transparente pour les ministères sectoriels. Ces mêmes facteurs ont aussi facilité la mise en place d'une gestion de trésorerie qui repose sur l'établissement d'états prévisionnels fréquemment actualisés et un bon suivi de la dette de l'Etat.

Cependant, faute de réformes plus conséquentes depuis 2006, les contrôles demeurent insuffisants à tous les niveaux : chaîne de la solde, chaîne de la dépense hors-solde, procédures de passation des marchés publics, corps d'inspection et Cour des comptes.

Une réforme en profondeur au sein des administrations fiscales et douanières...

Dans ce domaine douanier et fiscal, des progrès considérables ont été faits grâce au déploiement d'efforts importants. En effet, si dans ces domaines les finances publiques étaient au regard de la transparence des obligations des assujettis et de l'efficacité des dispositifs de recouvrement de mauvaise qualité, elles sont aujourd'hui d'un bon niveau. Il demeure quelques insuffisances et réserves parfois sérieuses. Les obligations fiscales et douanières sont d'un bon niveau de clarté et d'exhaustivité.

Les dispositifs de recouvrement des contributions fiscales et douanières sont d'un bon niveau. Les paiements des contributions fiscales et douanières sont, pour l'essentiel, effectués auprès des banques commerciales qui transfèrent les fonds à bref délai à la Banque Centrale. Cette dernière informe le Trésor par un avis de crédit. Les paiements des contributions fiscales et douanières sont ainsi centralisés dans les comptes du Trésor et suivis grâce aux rapprochements des paiements et des bordereaux de liquidation dans des conditions qui se sont notablement améliorées grâce au développement de l'informatique et l'accélération des opérations manuelles en cas de défaillance de celle-ci : la centralisation des versements par les contribuables au Trésor est quotidienne sauf pour les postes éloignés où elle est inférieure à un mois.

En ce qui concerne les arriérés, le taux de recouvrement des arriérés recensés est relativement élevé (75 % si l'on exclut les arriérés irrécouvrables, étant très anciens ou fictifs, ou encore compensés par une créance de l'entreprise sur l'Etat). Mais la définition des arriérés est limitée (parce que les obligations fiscales sont auto liquidatives en sorte que ces arriérés ne

concernent que les arriérés sur les redressements) et que le suivi comptable des déclarations de redressements est insuffisant (seuls les paiements sont comptabilisés).

En ce qui concerne le système fiscal en particulier, une réforme d'une grande ampleur a été engagée concernant la simplification des taux (Loi de Finances 2008) et bases fiscales, le recentrage sur les grandes entreprises et l'information du public, notamment grâce à l'édition en 2008 d'un Code des procédures fiscales. De plus, étant plus récente, cette réforme est moins complète que celle des douanes.

...Qui a amené une meilleure transparence en matière d'identification des contribuables.

L'immatriculation des contribuables - obligatoire et à l'initiative du contribuable - présente des insuffisances : les centres d'immatriculation ne sont pas reliés (d'où la possibilité d'immatriculations multiples) et peu contrôlés ; les bases de données d'immatriculation fiscale ne sont pas reliées à d'autres bases de l'Administration (douanes, marchés publics, ...) ; le secteur informel échappe aux contrôles et les sanctions qui s'appliquent aux fraudeurs sont trop importantes pour pouvoir être mises en œuvre ; enfin, l'affectation à un service opérationnel, Direction des Grandes Entreprises ou Service régional des entreprises, n'est pas suffisamment cohérente avec la taille de l'entreprise. En dépit de ces faiblesses, le système d'immatriculation est devenu un élément important du dispositif de contrôle fiscal. Il s'impose par ailleurs aux opérateurs qui souhaitent accéder aux marchés publics ou dédouaner des marchandises. Il a été complété par une nouvelle organisation administrative, modernisée, du dispositif de contrôle et d'enquête fiscal, qui est orienté vers une évaluation a priori du risque surtout à la Direction des grandes entreprises. Cependant, les informations mises en ligne ne sont pas actualisées. Le recours juridictionnel est peu utilisé et le dispositif de réclamation avant recours juridictionnel intégrant le secteur privé vient seulement d'être créé (*Commission Fiscale de Recours Administratif*).

Le système de recouvrement des droits de douanes a été réformé en profondeur afin de le rendre plus efficace et plus transparent : les droits de douanes et taxes ont été simplifiés et réduits ; les systèmes de déclaration et de suivi ont été modernisés et informatisés ; des efforts ont été faits pour que le public soit informé sur le système au-delà du Code Douanier publié récemment ; une *Commission de Conciliation et d'Expertise Douanière* (CCED) active et relativement indépendante a été créée (elle traite en moyenne 12 dossiers par mois). Les conséquences sur la fraude de ces réformes récentes restent toutefois à mesurer.

La circulation de l'information au long de la procédure douanière est en cours d'informatisation. Le système *Tradenet* facilite les transferts d'information entre l'Administration, les banques, les opérateurs et les transporteurs. Des scanners sont disponibles dans les quatre principaux bureaux de douanes. Le dispositif de contrôle et d'enquête douanier a fait l'objet d'une réorganisation fondée sur l'analyse des risques, permise par *Tradenet*.

Une bonne prévision de la trésorerie.

En ce qui concerne le chapitre de la trésorerie, on observe que les dispositifs administratifs de gestion de la trésorerie devant assurer la prévisibilité de la disposition des fonds pour l'engagement de la dépense sont de bonne qualité et en cours d'amélioration. Les informations sur l'état de la trésorerie fournies par la Banque Centrale sont connues en J+2 en cas de versement auprès d'une banque (douanes et DGE), dans des délais nettement plus longs en cas de versement entre les mains d'un comptable excentré et encore plus longs dans le cas des perceptions principales.

Les prévisions de trésorerie réalisées par l'Agence Centrale Comptable du Trésor (ACCT) tous les 10 jours sont de bonne qualité, mais elles sont perfectibles, notamment pour les recettes, comme le montre la comparaison périodique faite par l'ACCT des prévisions et des réalisations.

La régulation prévisionnelle annuelle par le Ministère des Finances et du Budget, bien qu'assez précoce et transparente et permettant aux Ministères d'élaborer des plans de dépenses, souffre du fait qu'elle est prévue dans deux documents qui ne sont pas harmonisés et peuvent être contradictoires : la circulaire budgétaire d'une part et l'OGT d'autre part. De plus, des décisions de régulation à court terme du Comité de suivi de l'exécution budgétaire en fonction des disponibilités de trésorerie courante sont mises en œuvre de façon informelle par le Contrôle financier. L'intervention en bout de chaîne du payeur général pour freiner les décaissements, toujours possible, serait cependant plus rare.

Si, en 2005 et 2006, la régulation a pu prendre la forme de mesures exceptionnelles de très court terme allant jusqu'au blocage de la dépense, en 2007, la plus grande aisance financière de l'Etat a rendu possible une régulation plus régulière. Toutefois, les engagements et mandatements faits par les ministères sont souvent tardifs par rapport à la régulation prévue en début d'année. Ce qui entraîne des dysfonctionnements de la chaîne de la dépense en fin d'année, saturée de demandes d'engagement. Par ailleurs, les informations disponibles sur les ajustements de dotation en cours d'année entre les Ministères et les dépenses effectives par Ministère prêtent à interrogation, et, lorsque ces informations sont connues (pour les années 2005 et 2004), elles montrent que des ajustements importants sont réalisés.

La régulation en fin d'année prend la forme des dégagements des dépenses engagées non liquidées ni ordonnancées. La question se pose sur la répartition de ces dépenses selon qu'il y a eu ou non « service fait ». Il n'y a pas de suivi de ces dégagements.

Un bon suivi de la dette.

La dette de l'Etat est bien suivie et l'endettement étroitement contrôlé. Les dettes intérieures (sous forme de bons du Trésor et d'avances de la Banque Centrale) et extérieures continuent de être bien suivies, principalement par la Direction de la Dette Publique (DDP). Si les données de la dette extérieure sont centralisées à la Banque Centrale, celle-ci n'assure que la gestion de la dette renégociée (la dette bilatérale) dont le montant est très réduit désormais. Des états détaillés mensuels et trimestriels, prévisionnels et rétrospectifs sont établis par la DDP à des horizons pouvant aller jusqu'à trois ans. Ils sont rapprochés avec les données des bailleurs dont les projets devraient être mis en réseau avec cette Direction. La gestion de la dette continue d'être supportée par deux logiciels, tous deux gérés par la Banque Centrale et non la DDP.

Si la dette de l'Etat est bien suivie, l'accès à l'emprunt est aussi, pour sa part, étroitement réglementé : les autorisations d'emprunt de l'Etat sont limitées par la Loi de Finances ; seul le Ministre des Finances et du Budget peut engager l'Etat et les collectivités territoriales ne peuvent pas s'endetter.

Une consolidation des comptes rapide.

Les soldes de trésorerie de l'administration centrale (comptes du Trésor à la Banque Centrale), entièrement centralisés dans le compte de l'ACCT à la Banque Centrale, sont consolidés exhaustivement. Cette consolidation est rapide à l'exception, pour l'essentiel, depuis 2007, des comptes des Trésoriers généraux décentralisés auprès des agences

mandataires de la Banque Centrale, qui, contrairement aux agences propres de la Banque Centrale, ne sont pas en réseau. Ces comptes sont consolidés au terme d'un délai ne dépassant pas une semaine.

Ces comptes ne donnent pas lieu à consolidation, à juste titre :

- les comptes de dépôt du Trésor, essentiellement liés à l'aide internationale ;
- les comptes des autres entités publiques à la Banque Centrale (établissements publics à caractère spécial et budgets annexes) ;
- les comptes des autres entités publiques en banques commerciales (projets financés par l'extérieur, établissements publics, collectivités territoriales, autres entités publiques), pour lesquels il existe une absence de transparence et de suivi.

Les banques commerciales ne communiquent le solde des comptes ouverts dans leurs livres par des entités publiques que globalement.

Le contrôle de la paie des fonctionnaires ne connaît aucun progrès.

En ce qui concerne le contrôle de la paie des fonctionnaires, force est de constater qu'il compte parmi les grandes faiblesses du système des finances publiques de Madagascar. Les contrôles des états de paie sont peu nombreux et peu efficaces. Il existe plusieurs fichiers de fonctionnaires tenus par la Direction de la solde qui gère les effectifs et les crédits et ordonnance la dépense, les Ministères qui recrutent et engagent semestriellement la dépense (avec les services provinciaux de la solde), et la Fonction Publique. Ces différents fichiers de solde et d'effectifs ne sont pas réconciliés et leurs tenues courantes ne sont pas coordonnées. La transmission de l'information entre les ministères sectoriels et la Direction de la solde, ainsi qu'entre la Fonction Publique et la Direction de la solde est imparfaite. En particulier, celle qui concerne la transmission des actes réglementaires et des actes formatés à la Direction de la solde. Par ailleurs, les contrôles sont limités, notamment, le dernier recensement exceptionnel des fonctionnaires réalisé par le Ministère de la Fonction Publique est ancien (en 1999), il a été peu utilisé pour le contrôle des fichiers courants des ministères et il n'est plus mis à jour.

Malgré l'inexistence de progrès par rapport à 2006 dans le domaine de la paie des fonctionnaires, il faut noter les initiatives positives prises récemment pour suivre et contrôler les salaires. En effet, la Direction de la solde a été renforcée d'un service des études, et les services interrégionaux de la solde lui ont été rattachés. Cette direction et le Ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique (MENRES) ont commencé à harmoniser leurs fichiers. Le Ministère de la Fonction Publique (MFPTLS) a aussi commencé, en collaboration avec les autres ministères, un recensement des effectifs. Si ces actions sont menées à leur terme dans de bonnes conditions, des résultats favorables devraient pouvoir être observés dans les toutes prochaines années.

La pratique en matière de passation de marché public est en cours d'amélioration.

La situation des contrôles en matière de marchés publics n'est pas non plus satisfaisante. Les contrôles sont encore très insuffisants, l'application des règles mal connues et les voies de recours peu utilisées. Des progrès ont été réalisés depuis 2006, mais ces progrès qui touchent les domaines essentiels de la recherche de l'efficacité de la dépense publique et de la lutte contre le favoritisme et, au-delà les détournements de fonds publics, sont encore lents.

Adopté sous forme de loi en 2004, un Code de passation de marchés publics conforme aux normes internationales est en cours de mise en œuvre depuis 2006. Au niveau central une Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), constituée de deux entités indépendantes (la Commission Nationale des Marchés Publics – CNM – et le Comité de Réglementation et de Recours - CRR), a la responsabilité de l'application du nouveau code. La CNM est chargée du contrôle a priori de tous les marchés au-delà d'un certain seuil et du contrôle a posteriori des autres marchés. Si le contrôle *a priori* est opérationnel quasi-intégralement, la CNM n'effectue actuellement aucun contrôle a posteriori par manque de capacité.

Les données concernant ces derniers marchés restent de ce fait inconnues, y compris les justifications des passages des marchés de gré à gré. Il n'y a toujours pas de Revue des Marchés Publics et sa création n'est envisagée qu'en 2011-2012. Une procédure de traitement des plaintes a été instituée en 2007, elle fonctionne encore au ralenti (4 plaintes traitées en 2008) et ne semble pas encore avoir acquis une réputation d'indépendance auprès des professionnels, en dépit de la présence de représentants de la société civile.

Globalement, les contrôles sont nettement insuffisants.

Dans le domaine du contrôle interne de la chaîne de la dépense non salariale, des améliorations ont été obtenues. La mise en place du réseau informatique de connexion de la chaîne de la dépense a rapidement progressé grâce surtout à la suppression de l'hétérogénéité des versions de SIGFP. De plus, les procédures de dépenses dérogatoires ont été fortement réduites (les réquisitions ont été importantes en 2003, 2004 et 2005, et ont conduit à des dépassements de crédits et à des fraudes très importants). La chaîne de la dépense a été allégée, en particulier par la réduction des interventions du Contrôle financier, mais une importante faiblesse n'a pas été corrigée : l'insuffisance du contrôle du service fait.

La faiblesse du contrôle de service fait est presque structurelle...

Les contrôles internes des dépenses non salariales qui interviennent dans la chaîne de la dépense sont à la charge de l'Ordonnateur, du Contrôle financier et des Comptes assignataires. L'organisation de ces contrôles a été adaptée aux budgets de programmes en 2005 et 2006 et a bénéficié de l'informatisation de la chaîne de la dépense dont le développement s'est poursuivi au cours des années 2007 et 2008. Par ailleurs, à la suite d'un audit de la Direction générale du contrôle financier, de réformes profondes qui sont toujours en cours d'application. Les textes, bien que perfectibles, sont désormais de bonne qualité, mais leur mise en œuvre souffre d'insuffisances notables.

Au niveau de l'ordonnancement de la dépense, l'adaptation aux budgets de programmes a hautement complexifié la chaîne de la dépense et finalement engendré une assez grande opacité pratique. La responsabilité entre les gestionnaires d'activité (GAC), les ordonnateurs secondaires (ORDSEC), les coordonnateurs de programmes, les responsables de services opérationnels d'activité (SOA) est diluée et mal identifiable. Paradoxalement, le responsable de programme – à qui normalement la Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOLF) confère une place de premier rang dans la responsabilité de la mise en œuvre de la dépense publique - occupe dans les faits une place secondaire et floue. Enfin, ces nouveaux responsables de la mise en œuvre des budgets de programme, dont le nombre est très élevé, coexistent dans les Ministères avec les responsables de la chaîne hiérarchique (Directeurs, ...) dans des conditions opaques.

Théoriquement, depuis le 1^{er} janvier 2008, les ordonnateurs sont reliés informatiquement avec les contrôleurs financiers par le système SIGFP (Système

d'information et de gestion des finances publiques). Ce système a unifié et intégré en un seul fichier les données comptables antérieurement dispersées entre les Ministères et a permis leur transfert par le système intranet à partir d'un seul serveur au Ministère des finances et du budget. Cependant, un certain nombre d'éléments sont à mettre au passif de l'informatique de la chaîne de la dépense (pannes et lenteur, matériel en panne ou obsolète, réticence des agents, sécurisation insuffisante...) Mais il importe de mettre à l'actif de SIGFP l'avis des utilisateurs qui considèrent que le système rendrait les services que l'on attend de lui, en l'absence de pannes et de lenteur. Les perspectives d'amélioration par l'informatisation généralisée depuis le 1^{er} janvier 2008 sont difficiles à apprécier dans la mesure où la réalité de cette informatisation est elle-même très diversifiée selon les zones géographiques et selon les segments de la chaîne de la dépense et de ce fait difficile à apprécier.

Les contrôleurs financiers sont chargés de vérifier de façon exhaustive la régularité formelle de l'engagement de la dépense, ce qui les oblige à consacrer une grande partie de leur temps à de petits engagements sans enjeux financiers au détriment d'autres contrôles plus importants. Ils peuvent, dans certains cas, subordonner leur visa au contrôle du service fait par la procédure du « visa de validation ». Mais ils se heurtent alors à la faiblesse de leurs moyens en personnel et à l'impossibilité de procéder à des contrôles inopinés. Ces difficultés ont été accrues par le fait qu'ils ne sont plus invités aux commissions de réception. Le problème est aussi aggravé dans le cas des bénéficiaires éloignés, écoles primaires et centres de santé de base notamment, par le fait que ce sont, pour une part, des transferts indirects aux communes qui sont destinés à financer ces unités.

Le contrôle du service fait qui repose, en fait, sur le GAC et, pour partie, sur le Contrôle financier est peu fiable dans la mesure où les contrôles de second niveau (contrôle des contrôles) sont très insuffisants. Ces derniers ne sont pas systématique ni inopinés. Par ailleurs, le contrôle du contrôle par le GAC est faiblement assuré, comme on le verra, par les inspections internes et externes. Quant au contrôle par le comptable du contrôle par le GAC du service fait par le biais de l'existence et de la validité des pièces justificatives (PV de la Commission de réception, etc.), il n'est pas lui-même, comme cela sera aussi indiqué ci-dessous, contrôlé par la Cour des comptes.

Le contrôle du paiement est aujourd'hui très variable selon les cas à cause de l'inégale connexion au système SIGFP des postes comptables selon la localisation et la nature du poste comptable. Il est aussi peu clair à cause d'un fonctionnement pratique – difficile à évaluer – du système dont les pannes sont récurrentes d'après les acteurs eux-mêmes. Ces pannes d'ailleurs pourraient être parfois provoquées par des agents eux-mêmes pour faire obstacle à la mise en place d'un système susceptible de limiter la corruption dont ils sont les instruments. Cette hypothèse souvent émise montre bien les enjeux de la réussite de l'informatisation. En ce qui concerne la principale paierie – la Paierie générale d'Antananarivo (PGA), qui effectue 80 % des paiements – la mise en place de la nouvelle version de SIGFP a engendré de nombreuses difficultés (pannes de plus de 20 jours, pertes de mandats de la base de données unique, ...).

Il semble qu'il n'y ait plus aujourd'hui de recours à la procédure d'urgence (mis à part les régies d'avance qui sont très nombreuses et dont les dépenses sont insuffisamment justifiées après coup), ce qui serait une exception louable dans l'ensemble des pays au sud du Sahara. La circulaire d'exécution du budget 2008 met fin au principe des comptes de tiers (paiement par un fournisseur sur présentation d'un titre de paiement spécial) mais conserve la procédure dans le cadre des chèques carburants.

Au total, les contrôles effectués tout au long de la chaîne de la dépense n'empêchent pas la survenue de dysfonctionnements majeurs. Le paiement a souvent lieu avant service fait.

Les prix proposés par les fournisseurs sont, de l'avis des divers corps de contrôle et des ministères eux-mêmes, au-dessus des prix du marché dans des proportions très importantes pouvant atteindre le doublement.

La question de la lourdeur de la chaîne de la dépense peut être évaluée de différents points de vue. D'un côté, il est certain que les intervenants sont nombreux, en particuliers les ORDSEC qui, pour une part d'entre eux, ne sont pas de véritables ordonnateurs, mais des agents chargés de la gestion administrative de la dépense. Mais d'un autre côté, il n'est pas moins vrai que les contrôles sont d'une ampleur raisonnable en termes de pièces justificatives à produire ou de renseignements à fournir. Toutefois, si les délais théoriques de traitement des dossiers sont limités, les opérateurs se plaignent d'attendre souvent plusieurs mois après la remise de la facture avant d'être payés.

...Alors que le contrôle de second niveau reste globalement insuffisant.

Le dernier volet du contrôle de l'exécution du budget est constitué du système de vérification interne, c'est-à-dire du contrôle par l'administration elle-même de la mise en œuvre réelle et efficace des contrôles de la dépense interne à la chaîne de la dépense qui viennent d'être examinés. Ce contrôle de second degré est placé sous la responsabilité des corps ou services d'inspection dont les principaux sont l'Inspection Générale d'Etat (IGE), l'Inspection Générale des Finances (IGF, non opérationnelle) et enfin la Direction de la Brigade d'inspection et de vérification du Trésor (DBIV). Ce contrôle est essentiel puisqu'il est le seul, avec celui de la Cour des comptes, à porter sur l'action réelle des ordonnateurs (et non sur le respect par eux des règles formelles de la comptabilité publique) et sur l'efficacité des contrôles des comptables publics.

Des progrès légers ont été réalisés depuis 2006, grâce à l'extension de l'activité de la Brigade du trésor aux établissements publics. Mais les moyens n'ont pas été substantiellement accrus et l'IGF n'a pas été créée. Aucun progrès n'est enregistré dans le suivi des conclusions et recommandations et dans l'application des débits.

En termes d'effectifs des entités de contrôle de second niveau, l'Inspection Générale de l'Etat compte 18 inspecteurs, la Direction de la Brigade de Vérification du Trésor, 10 inspecteurs de niveau A, l'Inspection Générale des Finances n'a pas encore été rendue opérationnelle.

Les corps et services d'inspection, notamment la Brigade du Trésor, sont actifs et professionnels ; ils font souvent la preuve de leur efficacité en découvrant par leurs contrôles et enquêtes des anomalies, des irrégularités, des fautes de gestion, voire des détournements et des fraudes. Ces constats, par leur ampleur et leur répétition, révèlent utilement les insuffisances persistantes et graves des finances publiques de Madagascar. Mais les contrôles sont insuffisamment nombreux et systématiques à cause des faibles moyens dont sont dotés ces corps et services. Mais surtout, sauf dans de rares cas, les suites qui sont données aux conclusions des investigations de ces corps et services par les administrations concernées, notamment en cas de fraude ou de détournement, ne font pas l'objet d'un suivi régulier. Par ailleurs, les débits ne sont jamais payés par les agents à qui ils sont infligés. Les Etablissements publics sont, notamment, insuffisamment, voire pas du tout, contrôlés.

Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

La comptabilité, l'enregistrement des informations et les rapports financiers présentent de grandes défaillances en matière de rapprochement des comptes, d'informations sur les services publics de base et surtout dans le domaine de l'information sur l'exécution budgétaire.

Toutefois des progrès importants mais dans des domaines limités ont été réalisés par rapport à 2006. Des états quadrimestriels d'exécution sont établis par les ministères, mais ils le sont en engagement et non en paiement. Le Contrôle financier établit désormais des états d'exécution des engagements dans un délai bref. Des états de financements annuels – la Loi de Règlement – sont préparés dans des délais qui se sont améliorés. Ces progrès n'ont pas permis, cependant, de porter ce domaine des finances publiques à un niveau global de qualité satisfaisant, tant les lacunes étaient, en 2006, nombreuses et importantes.

La fiabilité de données handicape la qualité des rapports disponibles.

La qualité des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année et le respect des délais de leur production continuent de présenter de sérieuses insuffisances dues principalement à la faiblesse de la disponibilité et de la fiabilité des données. La qualité du dispositif de reporting est là encore problématique. Les Ministères établissent depuis peu, cinq semaines après la fin de chaque période de quatre mois, des rapports quadrimestriels (désormais trimestriels) très complets (avancement détaillé des programmes, informations financières par mission et programme) dont la Direction générale du budget fait la synthèse quatre semaines après leur réception. La portée de ce réel progrès est cependant affaiblie par la qualité insuffisante des données fournies (ordonnancements égaux aux engagements ; investissements sur fonds externes en décaissement et partiels ; manque de données sur les services déconcentrés).

Il est possible d'éditer à partir de SIGFP un état d'exécution des dépenses. Celui-ci présente cependant plusieurs défauts, le principal étant que les paiements ne sont pas à jour. La Direction générale du budget n'était pas, il y a peu, à même d'établir un état d'exécution de l'exercice passé en base paiements, même dans le délai d'une année. Cette situation a cependant évolué rapidement depuis le mois d'avril 2008. La Direction des systèmes informatiques du Ministère des finances et du budget, agissant en appui à la Direction générale du budget, est en charge de l'établissement des états d'exécution du budget, aujourd'hui disponibles à la fois en engagements et en paiements. Des états relatifs au premier trimestre 2008 ont été diffusés sur le site internet de la Direction des systèmes informatiques, premier résultat d'une volonté d'organisation dans le sens d'un meilleur *reporting* de l'exécution du budget. Cette lacune rejaillit sur la qualité de tous les rapports d'exécution disponibles et entache le reporting d'une autre zone d'ombre majeure.

Le Contrôle financier établit une situation hebdomadaire (ainsi que mensuelle, trimestrielle et annuelle) des engagements sur la base des engagements qui figurent dans SIGFP et de ceux qui n'y sont pas. L'état annuel du Contrôle financier est le seul état d'exécution budgétaire, hormis la Loi de Règlement.

Une grande zone d'ombre existe dans les finances publiques de Madagascar : aucune information n'est disponible sur la répartition entre les unités de prestation de services primaires (centres de santé de base et écoles primaires notamment) par les services déconcentrés des ressources qu'ils perçoivent de l'administration. Il en résulte qu'il ne peut être vérifié que ces ressources parviennent bien à ces unités de base. Aucun reporting sur

l'utilisation de ces ressources n'est non plus assuré. Cette grave carence, qui existait déjà en 2006, n'a pas été réduite. Il convient cependant de noter que, depuis 2007, aussi bien les écoles primaires que les Centres de Santé de Base apparaissent au budget (regroupés par circonscription scolaire pour les premières, par district pour les secondes) et que le Ministère de l'éducation a achevé en janvier 2008 une enquête non exhaustive auprès des écoles primaires qui porte sur leurs ressources.

Les opérations de rapprochement, qui n'ont pas connu de progrès depuis 2006, restent acceptables...

Le rapprochement entre les comptes du Trésor dans les livres de la Banque Centrale et ceux de la Banque Centrale dans les livres du Trésor est effectué tous les dix jours, séparément par l'ACCT pour les comptes au siège et les Trésoriers généraux pour les comptes auprès des agences. Par contre, le même rapprochement effectué par l'ACCT pour l'ensemble des comptes du Trésor (ACCT et Trésoriers généraux) est beaucoup plus tardif, compte tenu des délais de transmission des comptes des Trésoriers généraux à l'ACCT.

Le Trésor centralise l'information et établit, en cours d'année, la balance, l'état des mandats visés, et le tableau des Opérations globales du Trésor (OGT). Mais il rencontre des problèmes importants de centralisation de l'information, tant du côté des recettes que de celui des dépenses. Les Trésoriers généraux continuent de transmettre leurs comptes par e-mail ou disquettes en format Excel ou texte. Les perceptions principales transmettent leurs comptes sur support papier. Les opérations sur financement extérieur ne sont pas, en l'absence de mandat de régularisation, réintégrées dans la comptabilité du Trésor. Les comptes d'attente présentent des montants relativement importants, rapportés à l'exécution du budget 2007. Il en est de même des comptes de virements internes (entre comptables). Les comptes des régies d'avances et des avances de caisses, par contre, sont peu importants.

...Mais les états produits par le Trésor comportent de graves lacunes.

Ces difficultés se répercutent sur la qualité de tous les états d'exécution produits et sur le délai de leur production. Ainsi, la balance consolidée de l'Etat présente de nombreux défauts. Les montants inscrits dans les comptes d'attente sont élevés. Une partie seulement des opérations des projets financés sur ressources extérieures sont intégrés. Les virements entre comptables sont très importants. Enfin, la production de cette balance est tardive : ainsi aujourd'hui, la balance définitive 2006 ne peut être établie compte tenu de l'absence des comptes définitifs de la Pairie générale d'Antananarivo.

L'OGT, quant à elle, est réalisée avec deux mois de retard. Elle ne couvre pas l'ensemble des opérations des administrations publiques. Ainsi, elle ne dispose que d'informations parcellaires concernant les correspondants, qui incluent les établissements publics et les collectivités territoriales (pour lesquelles elle ne retrace que les soldes de caisse). Un nombre important de ces collectivités locales n'établissent pas de compte administratif, et, si des informations existent, elles ne sont pas toujours centralisées, contrôlées et exploitées au niveau central par le Ministère de la décentralisation puis transmises au Ministère des finances et du budget. Les comptes des communes ne font pas l'objet d'une consolidation permettant d'avoir une vue d'ensemble sur leur situation financière.

La Loi de Règlement commence à s'améliorer.

Le seul état annuel financier consolidé prévu les textes est la Loi de Règlement, qui doit être préparée par la Direction du budget, contrôlée par la Cour des comptes, et présentée

au Parlement au cours de la première session de la deuxième année qui suit l'exécution du budget. La préparation de ces états avait été abandonnée et il a fallu rattraper les retards, notamment pour les derniers exercices. Ces retards ont été en partie résorbés. La Loi de Règlement de 2004 a été approuvée, celle de 2005 devrait être prochainement présentée au Parlement, et le projet de la loi relative à 2006 serait en voie de finalisation.

La présentation matérielle de cette loi est encore très insuffisante : ainsi les dénominations des postes ne sont pas explicitées et il n'existe que très peu de tableaux de synthèse. Mais il est très important que cette loi, qui constitue le seul document de reporting officiel allant jusqu'au paiement de la dépense (décaissée et non seulement engagée ou ordonnancée), existe. Elle permet notamment de disposer d'informations sur les exercices couverts par la mission PEFA précédente (2006) qui ont entraîné une modification rétrospective substantielle des notations antérieures (relatives aux exercices couverts par la mission 2006).

Surveillance et vérification externe

La surveillance et la vérification externe exercées tant par la Cour des comptes que par le Parlement comptent parmi les points les plus faibles des finances publiques de Madagascar.

Les comptables publics demeurent pratiquement hors du contrôle juridictionnel de la Cour des comptes et les ordonnateurs hors de son contrôle administratif.

La Cour des comptes a commencé à combler le retard dans l'examen des lois de règlement. Elle ne produit pas de rapport annuel.

Le Parlement n'exerce pas le rôle de supervision des finances publiques qui est le sien.

Il ne propose pas d'amendements au projet de Loi de Finances.

La Cour de compte manque de moyens ...

A part les progrès dans l'examen des lois de règlement par la Cour des Comptes, très peu de progrès ont été constatés dans le domaine du contrôle externe. S'agissant du contrôle externe exercé par la Cour des comptes, il est pratiquement inexistant faute de moyens humains et matériels. La Cour des comptes est chargée d'une mission essentielle qui est d'assurer la surveillance et la vérification externe de l'ensemble du système. Elle est dotée pour cela d'un pouvoir juridictionnel sur les comptables et d'un pouvoir de contrôle administratif sur les ordonnateurs et jouit constitutionnellement d'une grande indépendance. Mais elle a peu de personnel, et celui qui est en fonction a pratiquement consacré jusqu'alors la majeure partie de son temps à l'élaboration du rapport sur les lois de règlement aux dépens de ses activités juridictionnelles et des activités d'audit de la Cour. Il faut d'autre part souligner qu'elle été créé tout récemment, en 2004, en tant que Cour, succédant à la Chambre de la Cour suprême.

...Et n'arrive pas à exercer son contrôle sur les comptables publics.

Les comptes des comptables semblent transmis désormais à la Cour. La Cour a commencé à procéder à l'examen de ces comptabilités, mais aucun jugement provisoire (qui amorce la contradiction écrite avec le comptable) n'a encore été prononcé, et donc, a fortiori, aucun jugement définitif ni débet n'a été non plus prononcé. Aucun rapport annuel n'a, non plus, été produit.

Le Conseil de discipline budgétaire et financier (CDBF), chargé de sanctionner les fraudes et fautes de gestion des ordonnateurs et des agents de l'Etat, n'est pas encore opérationnel, sans raison apparente. Cela participe à l'impunité des ordonnateurs indéclicats ou négligents.

Le contrôle du Parlement reste faible.

S'agissant du contrôle de l'Exécutif par le Parlement, les conclusions ne sont guère plus favorables. Le Parlement est saisi dans les délais des projets de Loi de Finances, mais l'examen qu'il en fait qui ne suit aucune procédure particulière et est très superficiel. Ainsi aucun amendement parlementaire n'est jamais venu modifier le projet élaboré par le gouvernement et soumis à la délibération de l'Assemblée Nationale et du Sénat. A l'exception de la Loi de Règlement, le Parlement n'a connaissance d'aucun rapport de vérification externe, par la force des choses, aucun rapport de ce type n'étant élaboré.

Pratique des bailleurs de fonds

Les pratiques des bailleurs de fonds sont satisfaisantes pour ce qui est de la communication au gouvernement des prévisions de décaissements ainsi que des rapports d'exécution. Les bailleurs ne recourent pas aux procédures nationales de la dépense.
--

L'aide des bailleurs de fonds est bien prévisible.

L'appui budgétaire est caractérisé par des décaissements très peu différents des montants prévisionnels et des décaissements conformément au calendrier prévu. En ce qui concerne l'aide-projet, chaque année, le Ministère des Finances et du Budget sollicite des bailleurs leurs propositions de plan de financement du PIP pour le prochain budget. L'aide-projet des principaux bailleurs est ainsi connue. Il est de plus possible de classer les projets à l'intérieur de la nomenclature budgétaire.

Et s'intègre bien dans le budget et les rapports d'exécution

L'aide-projet fait l'objet de rapports sur l'exécution réelle en périodicité mensuelle, trimestrielle ou semestrielle selon les bailleurs, dans des classifications qui permettent de classer les projets en nomenclature budgétaire. Les décaissements de l'aide-projet sont, pour un montant de l'ordre de 70 % à 80 % des prévisions de financement extérieur, communiqués au Ministère des Finances et du Budget dans les deux à trois semaines suivant la fin de la période couverte. La classification peut s'adapter à la nomenclature budgétaire.

Mais suit très peu les procédures nationales

Les agences et les bailleurs ne suivent pas les procédures nationales, seulement moins de 10 % de l'aide suit les procédures de passation des marchés publics nationales.

Evaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques

Les faiblesses de la gestion publique influent sur les objectifs d'une bonne gestion des finances publiques (discipline budgétaire, allocation stratégique, et efficacité). Le tableau qui suit propose quelques effets des premières sur les seconds.

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Mise à disposition efficace des services
1. Crédibilité du budget	La crédibilité du budget est partiellement remise en cause par une mauvaise capacité d'exécuter les dépenses inscrites au budget et par une disponibilité limitée de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses. La faible crédibilité pourrait accroître le risque d'augmentation du stock d'arriérés.	Il existe des écarts importants entre les taux de sur- ou sous-exécution des ministères, qui manifeste un non-respect de l'allocation stratégique des ressources au niveau de l'exécution du budget.	Le manque de crédibilité du budget au niveau de l'allocation stratégique des ressources conduit à une mise à disposition non efficace des services.
2. Exhaustivité et transparence	Le risque budgétaire global imputable aux entreprises publiques et aux établissements publics n'est pas bien suivi et la documentation budgétaire est moyennement exhaustive. En plus, les opérations extra- budgétaires sont significatives. Ces éléments limitent les informations disponibles sur la capacité du gouvernement à maintenir la discipline budgétaire et à gérer les risques budgétaires	Les dépenses des établissements publics non comptabilisés au niveau gouvernemental représentent près de 10% des dépenses totales. Elles affectent l'efficacité de la planification stratégique au regard des priorités gouvernementales. En outre le manque d'information budgétaire consolidé au niveau central ne permet pas d'établir si l'utilisation des ressources est conforme aux priorités définies par le gouvernement.	Le manque d'exhaustivité (moyenne dans le cas de la documentation budgétaire), l'importance relative des dépenses extra- budgétaires et le manque de consolidation des comptes budgétaires des entreprises et établissements publics risquent de favoriser le gaspillage des ressources et de réduire les prestations de services fournis.
3. Budgétisation fondée sur des politiques nationales	La préparation budgétaire inclut une participation satisfaisante du Conseil des Ministres. La nomenclature budgétaire est identique à celle du MAP. Cependant, les enveloppes de la lettre de cadrage sont réparties par catégorie de dépenses et non par programme de politique publique de sorte qu'il n'y a pas véritablement de lien entre les politiques nationales et le respect de la discipline budgétaire au niveau de la préparation du budget. Il n'existe pas, par ailleurs, de cadrage macro-économique pluri-annuel fiable avalisé par le Ministère des Finances et du Budget et les partenaires financiers.	L'allocation stratégique des ressources bénéficie de l'existence de note de programmation sectorielle. Cependant, il n'y a pas de lien suffisant entre ces notes et l'élaboration du budget par les ministères. Par ailleurs, la programmation pluriannuelle n'en est qu'à ses débuts et les CDMT sont établis de façon rudimentaire.	L'existence de stratégies sectorielles non- assorties de coûts et le peu de liens entre les décisions d'investissements et les stratégies sectorielles limitent l'efficacité de l'utilisation des ressources en termes de mise à disposition des services.
4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	L'efficacité partielle des contrôles des états de paie et l'exercice d'un contrôle <i>a priori</i> uniquement par la Commission Nationale des Marchés (CNM) pour les marchés publics (le contrôle <i>a posteriori</i> n'est pas encore en vigueur) limitent la discipline budgétaire	Des dispositifs de contrôle partiellement efficaces dans le cas des états de paie et incomplets dans le cas de la Commission des Marchés Publics (CNM) pourraient éventuellement favoriser des dépenses non autorisées et par conséquent déboucher sur une composition des dépenses effectives qui diffèrent des dotations budgétaires initiales	Les insuffisances des contrôles des états de paie et de la part de la Commission Nationale des Marchés (CNM) pourraient éventuellement créer des occasions pour des pratiques de corruption, les fuites de revenus et le clientélisme. Cela risquerait également de porter préjudice à une mise à disposition efficace des

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Mise à disposition efficace des services
			services.
5. Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers	La capacité du gouvernement pour déterminer et contrôler les agrégats budgétaires est limitée par le manque de régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances et par la non- disponibilité des informations sur les ressources perçues par les unités de prestation des services primaires.	La production de données sur l'exécution du budget est acceptable et appui la capacité à allouer les ressources en fonction des priorités gouvernementales. La production régulière de données sur l'exécution du budget permet de suivre l'utilisation des ressources de façon acceptable. Elle permet en outre d'identifier passablement d'éventuels problèmes suite à des changements significatifs dans le budget exécuté. Il convient cependant de noter que l'absence de données d'exécution en paiement limite la qualité des états d'exécution et la capacité de suivi des allocations stratégiques.	La non- disponibilité des informations sur les ressources perçues par les unités de prestation des services primaires compromet la planification et la gestion des services de base. Toutefois, en tant qu'éléments d'appréciation, les informations disponibles au niveau des rapports d'exécution budgétaire et des états financiers contribuent de façon acceptable à l'exécution efficace des activités de vérification et de surveillance de l'utilisation des fonds, à la question près de l'absence de données d'exécution en paiement.
6. Surveillance et vérification externe	L'examen insuffisant de la politique budgétaire et de son exécution par la Cour des Compte et son examen partiel par le Parlement limite les pressions qui pourraient s'exercer pour que le gouvernement se préoccupe de la viabilité budgétaire sur le long terme et du respect de ses objectifs budgétaires	L'examen insuffisant de la politique budgétaire et de son exécution par la Cour des Compte, et son examen partiel par le Parlement réduisent les pressions qui pourraient s'exercer sur le gouvernement pour qu'il alloue les ressources et exécute le budget conformément à ses politiques publiques officielles	L'examen insuffisant de la politique budgétaire et de son exécution par la Cour des Compte et son examen partiel par le Parlement pourraient également réduire la mesure dans laquelle le gouvernement est tenu responsable de la gestion efficace avec comme conséquence une diminution de la valeur des services fournis. En outre une vérification insuffisante signifie que la comptabilisation et l'utilisation des fonds ne sont pas soumises à un examen et à un contrôle détaillé.

Une crédibilité budgétaire insuffisante mais une bonne prévision des recettes

Dans le cadre de la performance du système de gestion des finances publiques à Madagascar, la discipline budgétaire est bien assurée par une bonne qualité des données sur la dette publique, par l'analyse de viabilité de cette dernière et par de bonnes prévisions des recettes publiques (qui conditionnent de façon positive l'allocation des crédits budgétaires). En outre, elle est également assurée par une très bonne prévisibilité de l'appui budgétaire direct. Toutefois, cette discipline budgétaire est en partie fragilisée par une très faible capacité à exécuter les dépenses primaires inscrites au budget, les dépenses réelles totales étant très différentes par rapport au budget approuvé initialement.

Qui pêche par manque de suivi

La disponibilité limitée de données pour le suivi du stock d'arriérés sur les dépenses ainsi que l'importance relative des dépenses extra- budgétaires (opérations des établissements publics notamment) ont un effet semblable et dans ce cas concret cet effet ne saurait être sous-évalué. Il en est de même du manque de suivi annuel des établissements publics par l'Administration Centrale. Dans une moindre mesure le peu de liens entre de nombreuses décisions d'investissements avec les stratégies sectorielles, l'inclusion limitée des charges récurrentes dans les estimations budgétaires pluriannuelles et la qualité moyenne des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année contribuent également à affaiblir la discipline budgétaire.

une sous-exécution des dépenses et une faiblesse de la consolidation au niveau central.

Le processus d'allocation stratégique des ressources est amoindri par une composition des dépenses primaires réelles différente de celle du budget initialement approuvé ainsi que d'un système de classification pour la préparation et l'exécution du budget difficilement maîtrisable. Ce processus bénéficie également du caractère organisé et participatif des activités annuelles de préparation budgétaire et de renseignements financiers fournis à temps par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide- projet et de l'aide- programme. Par contre, le très faible degré de consolidation des données budgétaires de l'Administration générale (administration centrales et administrations décentralisées) et l'inexistence de stratégies sectorielles assorties d'états de coûts limitent ce processus. L'exhaustivité partielle des informations contenues dans la documentation budgétaire, des prévisions budgétaires pluriannuelles basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique uniquement et le peu de liens entre de nombreuses décisions d'investissement avec les stratégies sectorielles sont dans une moindre mesure une contrainte à l'allocation stratégique des ressources. Par ailleurs, la qualité moyenne des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année de son côté ne contribue nullement à améliorer ce processus.

Une bonne transparence des affectations des fonds publics entre les collectivités territoriales.

La transparence et l'objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées, la communication en temps voulu d'informations fiables à ces administrations sur leurs allocations et des prévisions de flux de trésorerie préparées à temps pour l'exercice budgétaire et actualisées tous les mois constituent des éléments qui contribuent à l'efficacité de la prestation des services publics. Toutefois, la qualité de cette dernière est affaiblie par l'existence de contrôles des états de paie peu efficaces de même que par des contrôles externes peu étendus n'obéissant pas aux normes de vérifications. L'examen limité des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif et la faible proportion de l'aide gérée sur la base de procédures nationales agissent dans le même sens. Dans une moindre mesure, les contrôles limités de la Commission Nationale des Marchés (CNM), des systèmes de contrôles internes des dépenses non- salariales et des systèmes de vérification interne moyennement efficaces affectent de façon négative la qualité de la prestation des services publics à Madagascar.

Toutefois la faiblesse de contrôle pèse sur le système budgétaire malgache.

Les trois objectifs budgétaires sus-mentionnés, la discipline budgétaire, l'allocation stratégique de ressources et la prestation efficace des services publics sont grandement influencés par l'intégrité de l'information budgétaire disponible. Dans le cas de Madagascar, la mauvaise qualité de la vérification externe de même que le retard dans le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avance remettent partiellement en cause cette intégrité. Dans une moindre mesure, l'intégrité de l'information budgétaire disponible est également remise en question par un examen de la Loi de Finances annuelle par le pouvoir législatif de qualité moyenne. Les rapports d'exécution budgétaire annuelle de qualité également moyenne agissent dans le même sens.

Evaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques

Les faiblesses de la gestion publique influent sur les objectifs d'une bonne gestion des finances publiques (discipline budgétaire, allocation stratégique, et efficacité). Le tableau qui suit propose quelques effets des premières sur les seconds.

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Mise à disposition efficace des services
1. Crédibilité du budget	La crédibilité du budget est partiellement remise en cause par une mauvaise capacité d'exécuter les dépenses inscrites au budget et par une disponibilité limitée de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses. La faible crédibilité pourrait accroître le risque d'augmentation du stock d'arriérés.	Il existe des écarts importants entre les taux de sur- ou sous-exécution des ministères, qui manifeste un non-respect de l'allocation stratégique des ressources au niveau de l'exécution du budget.	Le manque de crédibilité du budget au niveau de l'allocation stratégique des ressources conduit à une mise à disposition non efficace des services.
2. Exhaustivité et transparence	Le risque budgétaire global imputable aux entreprises publiques et aux établissements publics n'est pas bien suivi et la documentation budgétaire est moyennement exhaustive. En plus, les opérations extra- budgétaires sont significatives. Ces éléments limitent les informations disponibles sur la capacité du gouvernement à maintenir la discipline budgétaire et à gérer les risques budgétaires.	Les dépenses des établissements publics non comptabilisés au niveau gouvernemental représentent près de 10% des dépenses totales. Elles affectent l'efficacité de la planification stratégique au regard des priorités gouvernementales. En outre le manque d'information budgétaire consolidé au niveau central ne permet pas d'établir si l'utilisation des ressources est conforme aux priorités définies par le gouvernement.	Le manque d'exhaustivité (moyenne dans le cas de la documentation budgétaire), l'importance relative des dépenses extra- budgétaires et le manque de consolidation des comptes budgétaires des entreprises et établissements publics risquent de favoriser le gaspillage des ressources et de réduire les prestations de services fournis.
3. Budgétisation fondée sur des politiques nationales	La préparation budgétaire inclut une participation satisfaisante du Conseil des Ministres. La nomenclature budgétaire est identique à celle du MAP. Cependant, les enveloppes de la lettre de cadrage sont réparties par catégorie de dépenses et non par programme de politique publique de sorte qu'il n'y a pas véritablement de lien entre les politiques nationales et le respect de la discipline budgétaire au niveau de la préparation du budget. Il n'existe pas, par ailleurs, de cadrage macro-économique pluriannuel fiable avalisé par le Ministère des finances et du budget et les partenaires financiers.	L'allocation stratégique des ressources bénéficie de l'existence de note de programmation sectorielle. Cependant, il n'y a pas de lien suffisant entre ces notes et l'élaboration du budget par les ministères. Par ailleurs, la programmation pluriannuelle n'en est qu'à ses débuts et les CDMT sont établis de façon rudimentaire.	L'existence de stratégies sectorielles non- assorties de coûts et le peu de liens entre les décisions d'investissements et les stratégies sectorielles limitent l'efficacité de l'utilisation des ressources en termes de mise à disposition des services.

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Mise à disposition efficace des services
4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	L'efficacité partielle des contrôles des états de paie et l'exercice d'un contrôle <i>a priori</i> uniquement par la Commission Nationale des Marchés (CNM) pour les marchés publics (le contrôle <i>a posteriori</i> n'est pas encore en vigueur) limitent la discipline budgétaire.	Des dispositifs de contrôle partiellement efficaces dans le cas des états de paie et incomplets dans le cas de la Commission des Marchés Publics (CNM) pourraient éventuellement favoriser des dépenses non autorisées et par conséquent déboucher sur une composition des dépenses effectives qui diffèrent des dotations budgétaires initiales.	Les insuffisances des contrôles des états de paie et de la part de la Commission Nationale des Marchés (CNM) pourraient éventuellement créer des occasions pour des pratiques de corruption, les fuites de revenus et le clientélisme. Cela risquerait également de porter préjudice à une mise à disposition efficace des services.
5. Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers	La capacité du gouvernement pour déterminer et contrôler les agrégats budgétaires est limitée par le manque de régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances et par la non-disponibilité des informations sur les ressources perçues par les unités de prestation des services primaires.	La production de données sur l'exécution du budget est acceptable et appui la capacité à allouer les ressources en fonction des priorités gouvernementales. La production régulière de données sur l'exécution du budget permet de suivre l'utilisation des ressources de façon acceptable. Elle permet en outre d'identifier passablement d'éventuels problèmes suite à des changements significatifs dans le budget exécuté. Il convient cependant de noter que l'absence de données d'exécution en paiement limite la qualité des états d'exécution et la capacité de suivi des allocations stratégiques.	La non- disponibilité des informations sur les ressources perçues par les unités de prestation des services primaires compromet la planification et la gestion des services de base. Toutefois, en tant qu'éléments d'appréciation, les informations disponibles au niveau des rapports d'exécution budgétaire et des états financiers contribuent de façon acceptable à l'exécution efficace des activités de vérification et de surveillance de l'utilisation des fonds, à la question près de l'absence de données d'exécution en paiement.
6. Surveillance et vérification externe	L'examen insuffisant de la politique budgétaire et de son exécution par la Cour des Comptes et son examen partiel par le Parlement limite les pressions qui pourraient s'exercer pour que le gouvernement se préoccupe de la viabilité budgétaire sur le long terme et du respect de ses objectifs budgétaires.	L'examen insuffisant de la politique budgétaire et de son exécution par la Cour des Comptes, et son examen partiel par le Parlement réduisent les pressions qui pourraient s'exercer sur le gouvernement pour qu'il alloue les ressources et exécute le budget conformément à ses politiques publiques officielles.	L'examen insuffisant de la politique budgétaire et de son exécution par la Cour des Comptes et son examen partiel par le Parlement pourraient également réduire la mesure dans laquelle le gouvernement est tenu responsable de la gestion efficace avec comme conséquence une diminution de la valeur des services fournis. En outre une vérification insuffisante signifie que la comptabilisation et l'utilisation des fonds ne sont pas soumises à un examen et à un contrôle détaillé.

Dans le cadre de la performance du système de gestion des finances publiques à Madagascar, la discipline budgétaire est bien assurée par une bonne qualité des données sur la dette publique, par l'analyse de viabilité de cette dernière et par de bonnes prévisions des recettes publiques (qui conditionnent de façon positive l'allocation des crédits budgétaires). En outre, elle est également assurée par une très bonne prévisibilité de l'appui budgétaire direct. Toutefois, cette discipline budgétaire est en partie fragilisée par une très faible capacité à exécuter les dépenses primaires inscrites au budget, les dépenses réelles totales étant très différentes par rapport au budget approuvé initialement. La disponibilité limitée de données pour le suivi du stock d'arriérés sur les dépenses ainsi que l'importance relative des dépenses extra- budgétaires (opérations des établissements publics notamment) ont un effet semblable et dans ce cas concret cet effet ne saurait être sous-évalué. Il en est de même du manque de suivi annuel des établissements publics par l'Administration Centrale. Dans une moindre mesure le peu de liens entre de nombreuses décisions d'investissements avec les stratégies sectorielles, l'inclusion limitée des charges récurrentes dans les estimations budgétaires pluriannuelles et la qualité moyenne des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année contribuent également à affaiblir la discipline budgétaire.

Le processus d'allocation stratégique des ressources est amoindri par une composition des dépenses primaires réelles différente de celle du budget initialement approuvé ainsi que d'un système de classification pour la préparation et l'exécution du budget difficilement maîtrisable. Ce processus bénéficie également du caractère organisé et participatif des activités annuelles de préparation budgétaire et de renseignements financiers fournis à temps par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide- projet et de l'aide- programme. Par contre, le très faible degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale (administration centrales et administrations décentralisées) et l'inexistence de stratégies sectorielles assorties d'états de coûts limitent ce processus. L'exhaustivité partielle des informations contenues dans la documentation budgétaire, des prévisions budgétaires pluriannuelles basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique uniquement et le peu de liens entre de nombreuses décisions d'investissement avec les stratégies sectorielles sont dans une moindre mesure une contrainte à l'allocation stratégique des ressources. Par ailleurs, la qualité moyenne des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année de son côté ne contribue nullement à améliorer ce processus.

La transparence et l'objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées, la communication en temps voulu d'informations fiables à ces administrations sur leurs allocations et des prévisions de flux de trésorerie préparées à temps pour l'exercice budgétaire et actualisées tous les mois constituent des éléments qui contribuent à l'efficacité de la prestation des services publics. Toutefois, la qualité de cette dernière est affaiblie par l'existence de contrôles des états de paie peu efficaces de même que par des contrôles externes peu étendus n'obéissant pas aux normes de vérifications. L'examen limité des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif et la faible proportion de l'aide gérée sur la base de procédures nationales agissent dans le même sens. Dans une moindre mesure, les contrôles limités de la Commission Nationale des Marchés (CNM), des systèmes de contrôles internes des dépenses non- salariales et des systèmes de vérification interne moyennement efficaces affectent de façon négative la qualité de la prestation des services publics à Madagascar.

Les trois objectifs budgétaires sus- mentionnés, la discipline budgétaire, l'allocation stratégique de ressources et la prestation efficace des services publics sont grandement influencés par l'intégrité de l'information budgétaire disponible. Dans le cas de Madagascar, la mauvaise qualité de la vérification externe de même que le retard dans le rapprochement et

l'ajustement des comptes d'attente et d'avance remettent partiellement en cause cette intégrité. Dans une moindre mesure, l'intégrité de l'information budgétaire disponible est également remise en question par un examen de la Loi de Finances annuelle par le pouvoir législatif de qualité moyenne. Les rapports d'exécution budgétaire annuelle de qualité également moyenne agissent dans le même sens.

1. Introduction

La République de Madagascar s'est engagée depuis l'année 2005 dans un processus de redéfinition de sa gestion des finances publiques au travers de divers processus, en particulier :

- La mise en œuvre du deuxième DSRP, le MAP (Madagascar Action Plan) auquel sont associées diverses mesures de réforme des finances publiques (*voir la partie 4*).
- La transition du budget de moyens vers le budget de programmes, qui est un enjeu majeur des finances publiques pour plusieurs années. Des difficultés ont été rencontrées dans ce cadre. Des mesures sont en projet pour rendre l'élaboration et l'exécution du budget de programmes plus efficaces.
- La poursuite de la mise en œuvre des textes nouveaux relatifs à la gestion des finances publiques, pris en 2004 et 2005.

Sur la base d'un commencement de mise en œuvre de ces réformes, il avait été considéré en 2005 que le moment était bien choisi de réaliser un état des lieux des finances publiques. Un rapport avait été rendu disponible en mai 2006.

Aujourd'hui, une seconde évaluation est réalisée, qui vise à mesurer les progrès accomplis depuis deux ans.

La méthodologie utilisée, en 2006 comme en 2008, le PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) est bien adapté à une comparaison dans le temps de par la normalisation qui la caractérise (sur la base de 31 indicateurs de la gestion des finances publiques qu'il convient de documenter puis de noter avec toute l'objectivité possible).

La mission conjointe de la Banque Mondiale et de la Banque africaine de développement a procédé à un grand nombre d'auditions de cadres de l'administration, à des niveaux de responsabilité variable, des Directeurs de cabinet ou Directeurs généraux à des responsables placés sous leur responsabilité et plus proches de la réalisation effective des opérations.

Les visites ont été rendues au Ministère des Finances et du Budget, mais également aux Ministères techniques ainsi qu'auprès de diverses institutions, telles que les institutions de contrôle, la Banque Centrale ou les bailleurs de fonds.

Elle a par ailleurs mis à profit tant les rapports existants dans le domaine de l'économie et des finances publiques que la documentation qui lui a été fournie par les administrations.

Le présent rapport rend donc compte d'une deuxième évaluation, ce qui pose le problème de la comparabilité des analyses et des notes.

Il existe en effet plusieurs raisons pour lesquelles les notes de l'évaluation 2008 ne peuvent être comparées directement aux notes de l'évaluation 2006 (ce point est détaillé au paragraphe 3.9 *Synthèse des notes*). Premièrement, de nouvelles informations concernant 2006 sont devenues disponibles en 2008, qui ne l'étaient pas en 2006. Deuxièmement, une deuxième investigation par les évaluateurs conduit nécessairement, (ici dans des cas limités) à revoir certaines notes antérieures. Aussi, les notes des indicateurs et de leurs composantes de l'évaluation 2006 ont-elles été mises en conformité avec ces nouvelles informations.

2. Données générales sur le pays

2.1 La situation économique du pays

La République de Madagascar présente un certain nombre de caractéristiques économiques qui forment le contexte national dans lequel opèrent les finances publiques. Un plan stratégique de réforme est en cours d'élaboration qui a donné lieu à un nouveau DSRP sous l'appellation de MAP (Madagascar Action Plan).

Le contexte national

Données structurelles

Madagascar est un pays insulaire dont la population s'élève à 18,6 millions d'habitants en 2006 (rapport sur le développement humain du PNUD)³ encore faiblement urbanisé : 26,8 % de la population était urbaine.

Le PIB par habitant était évalué par le PNUD à 923 \$ en PPA en 2005 (803 \$ en 2003).

La population croît à un rythme élevé ; le taux de croissance de la population était de 2,9 % sur la période 1975-2005 (il est attendu à 2,6 % sur les 10 prochaines années) ; il correspond à un taux de fertilité des femmes de 5,3, une espérance de vie de 57,3 ans avec un taux de mortalité infantile de 8,7 % pour les 20% les plus pauvres et 3,3 % pour les 20 % les plus riches.

Madagascar est un pays très étendu : sa surface est de 587 051Km², sa longueur est de 1600 Km et sa largeur de 570 Km. Les difficultés de communication constituent un problème majeur pour le pays ; la circulation de l'information (notamment budgétaire) est très difficile et est aggravée par la faible électrification du territoire (le taux d'électrification est de 15 % ; 15,2 % de la population n'ont pas accès à l'électricité).

Madagascar était, d'après les données les plus récentes, encore très éloigné des objectifs du millénaire.

Tableau 2.1.1 - Les objectifs du millénaire

	1990	Données récentes	Objectif 2015
Réduire de moitié la proportion de la population gagnant moins de 1\$ par jour	68 %	61 %	34 %
Assurer la scolarisation complète des enfants dans le primaire	3 %	92 %	100 %
Eliminer les disparités de scolarisation selon le sexe			
Réduire de 2/3 la mortalité des moins de 5 ans	168 (p. mille)	119 (p. mille)	56 (p. mille)
Réduire de 3/4 la mortalité maternelle	5,5 (p. mille)	5,1 (p. mille)	1,38 (p. mille)
Stopper au moins la progression des grandes épidémies (HIV, Malaria.)			
Réduire de moitié la part de la population qui n'ont pas accès à l'eau épurée et aux conditions sanitaires de base	60 %	50 %	30 %
Développer un partenariat global pour le développement			

³ Les données structurelles sur Madagascar sont tirées du rapport 2007-2008 sur le développement humain du PNUD.

Les besoins élémentaires de base sont considérables : le pays était classé dans le rapport 2007-2008 143^{ème} selon l'indice de développement humain (146 pour le rapport 2006) ; 61 % de la population vit avec moins de 1\$ par jour et 85,1 % avec moins de 2 \$; 50% de la population a accès à l'eau traitée ; 38 % de la population est sous alimentée. Le pays est cependant peu frappé par l'épidémie de HIV (0,5 %).

Le taux d'alphabétisation des adultes est relativement élevé (70,7 %) ; 92 % des enfants sont scolarisés dans le primaire.

L'évolution économique récente

Au cours de la période l'économie Malgache a subi de nombreux chocs, notamment la longue paralysie du pays en 2002 qu'a entraîné le conflit relatif à l'élection du Président de la République de 2002.

Les nombreux chocs récents de l'économie malgache

Dans la période récente⁴ l'économie du pays a subi de nombreux chocs : en 2002 un long conflit politique relatif à l'élection du Président de la République a paralysé le pays pendant une partie de l'année et a provoqué une chute de la production de 12,7% ; deux violents cyclones (Elita et Gafilo) ont frappé le pays au cours du premier trimestre 2004 et se sont ajoutés à la hausse du prix du riz et du pétrole ainsi qu'à la forte dépréciation de la monnaie ; en 2005 l'économie malgache a subi les conséquences du démantèlement de l'accord multifibre et de délestages d'électricité dus à un conflit autour de la JIRAMA, la société productrice d'eau et d'électricité.

Source : rapport PEFA 2006

La réduction de la dette extérieure de Madagascar

En ce qui concerne l'IPPTE Madagascar a atteint le point d'achèvement en octobre 2004. L'année 2005 a vu le premier aboutissement d'un programme avec le FMI : la première Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance signé en mars 2001 pour une durée de 4 ans a été menée jusqu'à son terme contrairement aux programmes antérieurs. En décembre 2005, le FMI a inclus Madagascar dans le groupe des 19 pays éligibles au programme MDRI (*Multilateral Debt Relief Initiative*) de réduction à 100% de leurs dettes. Mais, en mars 2006, le FMI a estimé que la réalisation du budget 2005 montrait que les dépenses publiques n'étaient pas suffisamment contrôlées par le gouvernement et a différé la conclusion d'un accord pour un nouvel arrangement dans le cadre du dispositif PRGF (*Poverty reduction and growth facility*).

Source : PEFA 2006

Madagascar a atteint le point d'achèvement de l'IPPTE en octobre 2004 et été inclus en décembre 2005 dans le groupe des 19 pays éligibles au programme MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative).

⁴ Les données sur la conjoncture sont tirées, sauf mention expresse, du rapport définissant les conditions générales de la situation économique et financière (annexe 1 du projet de loi du 25 octobre 2007 portant Loi de Finances pour 2008.

Tableau 2.1.2 - Principaux indicateurs économiques

	2006	2007	2008
En taux de croissance			
PIB (prix courants)	17,1	16,2	15,2
PIB (prix constants)	5,0	6,3	7,3
Prix du PIB	11,5	9,3	7,4
Prix à la consommation (en moyenne)	10,8	10,1	7,0
Exportation (en DTS f.o.b)	14,2	8,1	14,6
Exportation (en volume)	10,2	8,0	8,0
Importation (en DTS f.o.b)	5,3	55,3	24,2
Importation (en volume)	-5,3	49,8	18,8
Terme de l'échange (détérioration : -) en DTS	-5,8	-3,4	1,5
Opérations globales du Trésor			
Recettes totales (hors dons)	20,0	15,0	20,5
Dépenses totales	17,5	12,5	15,1
Dépenses courantes	18,5	18,5	8,8
Dépenses en capital	16,4	5,9	22,7
En pourcentage du PIB			
Opérations globales du Trésor			
Recettes totales (dons exclus)	11,2	11,1	11,6
Dont recettes fiscales	10,7	10,9	11,4
Dons	47,9	5,1	4,5
Dépenses totales	21,3	20,7	20,7
Dépenses courantes	11,1	11,4	10,8
Dépenses en capital	10,2	9,3	9,9
Balance globale (base engagement, dons inclus)	37,4	-4,7	-4,9
Equilibre des biens et services			
Investissement	23,2	31,1	33,6
Gouvernement	10,2	9,3	9,9
Autres	13,0	21,7	23,6
Dont : investissement direct étranger	13,0	21,7	23,6
Consommation privée	79,1	80,0	81,6
Secteur extérieur			
Exportations f.o.b	17,8	15,1	14,5
Importations c.i.f	32,4	39,4	41,1
Solde du compte courant (dons exclus)	-9,8	-19,7	-23,9
Solde du compte courant (dons inclus)	-8,6	-19,3	-23,4
Dettes publiques			
Dont extérieure	28,7	25,9	25,0
Réserves officielles (en mois d'importations)	3,0	2,6	2,7
Taux de change (en DTS ; 1 DTS = x Ariary)	3027	2817	2745

Source : rapport économique et financier PLF 2008

En 2007, le taux de croissance économique a été de 6,3 % après 5,0 % en 2006; la croissance est très différente selon les secteurs : 1,9 % pour le secteur primaire, 9 % pour le secteur secondaire et 8,3 % pour le secteur tertiaire

Tableau 2.1.3 - structure de la production (en % du PIB)

Années	2002	2005	2007
Secteur primaire	29,8	25,7	
Secteur secondaire	13,6	14,2	
Secteur tertiaire	50,7	51,2	
Taxe indirecte	5,9	9,4	

Source : rapport économique et financier 2004-2005, octobre 2005

La hausse de production dans le secteur secondaire est due principalement au dynamisme des industries extractives et des matériaux de construction.

Tableau 2.1.4 : Taux de croissance des secteurs (en %)

Secteurs / taux de croissance en %	2004	2005	2006	2007 (prog)	2008 (prog)
PIB réel	5,3	4,6	4,9	6,3	7,3
Secteur primaire	3,1	2,5	2,1	1,9	3,2
Agriculture			2,6	2,9	3,5
Elevage et pêche			1,9	1,0	3,2
Sylviculture			1,0	1,0	1,5
Secteur secondaire	6,5	2,4	4,2	9,0	7,6
Aliments et boissons			3,6	9,9	9,9
ZFI			5,0	8,3	4,0
Energie			4,4	5,6	5,6
Industrie extractive			9,1	10,5	11,5
Autres			11,0	9,5	7,1
Secteur tertiaire	6,0	6,2	6,9	8,3	9,8
Transports			7,3	8,8	10,9
Services			6,0	8,3	9,5
Commerce			4,3	6,1	8,9
Administration publique			2,1	3,0	3,0
Travaux publics/ construction			25,1	18,8	17,9

Source : rapport économique et financier

Les investissements privés représentent 31,1 % du PIB en 2007 (9,3 % pour le secteur public et 21,7 % pour le secteur privé). Grâce notamment aux grands projets miniers⁵ et agricoles⁶, la part dans le PIB de l'investissement privé est en forte croissance (elle était de 12,5 % en 2005 et de 12,2 % en 2004). Les investissements directs étrangers ont doublé passant de 35 millions de DTS à 70,3 millions. La part des investissements publics a continué de fléchir passant de 12,5 % du PIB en 2004 à 10,3 % en 2005, 10,2 % en 2006 et 9,3 % en 2007.

L'inflation en moyenne annuelle (prix du PIB) s'est élevée à 9,3 % en 2007 après 11,5 % en 2006. Le rythme d'inflation continue donc à décroître, mais lentement (il était de 18,8 % en 2005). Le taux de croissance du prix de la consommation était, en octobre 2007, estimé être pratiquement stable (10,1 % en 2007 contre 10,8 % en 2006) grâce notamment à une croissance modérée du prix international du riz (4,4 %) et du prix du carburant (-0,8 %) et en dépit du niveau élevé du cours des matières premières et d'une dévalorisation de l'Ariary (en Droits de tirages spéciaux (DTS) : 3027 en 2006, 2817 en 2007).

La structure de la production est relativement stable au cours des dernières années : le secteur primaire représente en 2006 environ 26 % de la production (15,3 % pour l'agriculture et 3,3% pour la sylviculture), le secteur secondaire 14,2 % (part très dispersée cependant ; 3,7 % pour les industries alimentaires et de boissons et 5,2% pour les zones franches industrielles) et le secteur tertiaire 51,2%. (2,6 % pour le BTP, 10,4 % pour le transport de marchandises, 3,0 % pour les télécommunications, 10,8 % pour le commerce, 14,6 % pour les services aux entreprises et aux ménages, 6 % pour l'administration).

Les exportations ont augmenté en valeur (DTS) de 8,1 % en 2007 (après 14,2 % en 2006) et de 8,0 % en volume. Les exportations sont composées principalement de produits artisanaux, des articles textiles des zones franches, des cultures d'exportation (café girofle, fruits de saison et vente de crevettes vers les USA et l'UE). Les produits dont les performances à l'exportation ont le plus augmenté sont le café (+6,2 %) et les produits miniers (+ 8,9 %). Les exportations ont été aussi stimulées par l'appartenance à la COMESA et l'intégration à la SADC.

⁵ Projets QMM et Sherrit international.

⁶ PIC et MCA.

Les importations ont aussi augmenté au rythme très élevé de 55,3 % (après 5,3 % en 2006) et de 49,8 % en volume. L'augmentation de 2007 est liée aux importations de biens alimentaires.

Les termes de l'échange ont diminué de 3,4 % en 2007 après 5,8 % en 2006.

Le solde extérieur courant (dons inclus) s'est fortement détérioré en 2007 passant de -8,6 % du PIB en 2006 à -19,3 % du PIB en 2007. Les réserves de changes sont stables et représentent 2,6 % de mois d'importations.

Madagascar ne possède pas d'avantages comparatifs clairs susceptibles de fonder une spécialisation, et une stratégie de développement fondée sur cette spécialisation, même si le pays est bien doté en richesses minières - plus généralement en richesses naturelles - et bénéficie d'un climat favorable. La population est relativement bien instruite (voir ci-dessus le taux d'alphabétisation). Il existe peu de diagnostics des causes économiques de son sous développement hors une gestion défailante des ressources de l'Etat et un interventionnisme excessif et bureaucratique dont le pays tente de sortir maintenant.

Toutefois, le document « *Madagascar Naturellement* », élaboré par la Présidence de la République et qui a servi de cadre au MAP, relève un certain nombre de handicaps structurels : l'économie est faiblement ouverte et intégrée au marché mondiale ; elle est très monopolistique et peu concurrentielle, la recherche de la rente domine ; les infrastructures matérielles et administratives sont peu développées ; les systèmes de santé et de protection sociale sont insuffisants ; enfin l'économie est minée par la spéculation et l'esprit de prédation.

Le programme de réformes globales

La stratégie de développement de Madagascar s'inscrit dans le cadre stratégique général défini par le programme « Madagascar Naturellement ! » arrêté en novembre 2004 et vise la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Madagascar Naturellement !

Le programme « Madagascar Naturellement ! » a fixé des objectifs ambitieux de développement :

- doublement de la production agricole (riz, manioc) en 5 ans ;
- doublement des exportations agricoles (vanille, girofle, crevettes) en 5 ans ;
- augmentation de 50% de la production agro-industrielle alimentaire et non alimentaire en 5 ans ;
- augmentation de 50% de la production de pierres transformées et de produits textiles en 5 ans ;
- accroissement de 160 000 (base 2003) à 400 000 le nombre de touristes en 5 ans.

La stratégie se fonde sur une intégration plus forte de l'économie rurale vers l'économie industrielle (transformation et exploitation des produits ruraux) et sur le développement du tourisme et du secteur minier.

Elle prévoit un soutien fort à la modernisation de l'agriculture (enseignement, financement, intégration avale vers les industries du textile) du tourisme et de la transformation des pierres, le développement des infrastructures d'exportation (ports et aéroports) et des incitations fiscales à l'industrie.

Le MAP (Madagascar action plan)

Ce programme a fait l'objet d'un document de programmation s'inscrivant dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté (le MAP : « Madagascar action plan ») lancé en Novembre 2006 et prenant la suite du DSRP préparé en 2003.

Les grands objectifs prioritaires du MAP ont fait l'objet d'une définition et d'une quantification précises à horizon 2012 (sur la base des données de 2005). Ils sont très ambitieux.

Tableau 2.1.5 - Les grands objectifs du MAP

Indicateurs	2005	2012
Indice de développement humain des Nations Unis	146 (sur 177)	100
Taux de pauvreté (Pourcentage de la population vivant avec moins de 2USD par jour)	85,1 %	50 %
Taille de la famille (indice de fécondité)	5,4	3 à 4
Espérance de vie	55,5	58 à 61
Taux d'alphabétisation	63 %	80 %
Pourcentage des élèves ayant terminé l'école secondaire	CEG : 19 % Lycée : 7 %	CEG : 56 % Lycée : 14 %
Taux de croissance économique	4,6 %	8 à 12 %*
PIB (USD)	5 Md	12 Md
PIB par tête (USD)	309	476
Investissement direct étranger (USD)	84 M	500 M
Classification <i>Environnement des affaires</i> (Banque Mondiale)	131	80
Indice de perception de la corruption	2.8	5.2
Pourcentage de population en possession des titres ou certificats fonciers	10 %	75 %

Source ; Document MAP 2007-2012

Le FMI a calculé que pour atteindre les résultats relatifs à l'objectif du millenium le taux de croissance devait être de 7,6 % sur la période 2007-2015.

Ce plan repose sur des engagements stratégiques (au nombre de 6) et sur des objectifs (appelés défis) variables selon les engagements.

Tableau 2.1.6 : Les engagements stratégiques et les défis spécifiques du MAP

Engagements et objectifs

Gouvernance responsable	Infrastructure reliée	Transformation de l'éducation	Développement rural et révolution verte	Santé, planning familial et lutte contre le VIH/SIDA	Economie à forte croissance	Environnement	Solidarité nationale
Mettre en place un gouvernement en qui chaque citoyen et la communauté internationale peuvent avoir confiance et une fonction publique intègre, efficace et parfaitement professionnelle.	Etre une nation reliée. Développer les infrastructures pour un développement rapide, faciliter la conduite des affaires et du commerce, permettre la communication et assurer un niveau de vie ainsi que l'accès aux ressources et au savoir.	Améliorer le système éducatif pour le hisser au niveau international en efficacité et en qualité et doter le pays de ressources humaines aptes à assurer la compétitivité du pays dans l'économie mondiale.	Avec la réduction de la pauvreté, le développement rural est la base des efforts du gouvernement. Faire la révolution verte. Développer les centres d'agrobusiness.	Assurer que la population est en bonne santé pour contribuer efficacement au développement du pays. Résoudre les problèmes de malnutrition et de paludisme. Inverser la tendance de propagation du VIH/SIDA. Rendre l'eau potable accessible. Réduire la taille des familles.	Atteindre une croissance entre 7 et 10 % d'ici 2012 par le renforcement et la diversification du secteur privé. Fournir les conditions pour améliorer l'environnement des affaires	Faire de Madagascar un pionnier mondial dans le développement et la mise en œuvre de meilleures approches. Redevenir une île verte.	Continuer à forger une forte identité nationale favorable à la participation citoyenne et au partenariat.

Source : Plan d'action Madagascar 2007-2012

Objectifs

	Gouvernance responsable	Infrastructure reliée	Transformation de l'éducation	Développement rural et révolution verte	Santé, planning familial et lutte contre le VIH/SIDA	Economie à forte croissance	Prendre soin de l'environnement	Solidarité nationale
Défi 1	Fournir un niveau de sécurité suffisant pour assurer la sûreté des personnes et des biens	Accorder une priorité aux infrastructures de développement pour les pôles de croissance	Assurer l'accès de tout enfant aux opportunités de développement avant leur véritable scolarisation	Sécuriser la propriété foncière	Assurer la fourniture d'un service de santé de qualité à tous	Assurer un environnement macro-économique stable	Augmenter les aires protégées pour la conservation et la valorisation de la biodiversité terrestre, lacustre, marine et côtière	Honorer la diversité culturelle, la compréhension et le respect mutuels
Défi 2	Renforcer l'Etat de droit	Améliorer l'efficacité et la qualité de la circulation des biens et des personnes	Créer un système d'éducation primaire performant	Améliorer l'accès au financement rural	Elimination des principales maladies transmissibles	Accroître l'investissement direct étranger	Réduire le processus de dégradation des ressources naturelles	Développer une confiance sociale et promouvoir la participation citoyenne
Défi 3	Réduire la corruption	Améliorer l'accès à des services de transport dans tout le pays	Intensifier le système d'éducation fondamentale de second cycle ou collège	Lancer une révolution verte durable	Gagner la lutte contre le VIH et Sida	Promouvoir le plein emploi	Développer le réflexe environnemental tous les niveaux	Promouvoir l'identité, la solidarité et la fierté nationales
Défi 4	Etablir un processus budgétaire de l'Etat efficace et efficient	Assurer un approvisionnement d'énergie adéquat, à coût abordable et compétitif	Améliorer le système d'enseignement secondaire ou lycée et développer la formation professionnelle	Promouvoir les activités orientées vers le marché	Mettre en œuvre une stratégie efficace de planning familial	Réformer le système bancaire et financier	Renforcer l'efficacité de l'administration forestière	Améliorer l'appui aux très pauvres et vulnérables
Défi 5	Renforcer les prestations de services publics	Assurer un système de communication efficace et abordable	Transformer l'enseignement supérieur	Diversifier les activités agricoles	Réduire la mortalité infanto-juvénile	Renforcer les entreprises locales, les PME et l'artisanat		Promouvoir l'égalité entre de genre et l'autonomisation des femmes

Défi 6	Décentraliser l'administration publique	Meilleur système de prévision météorologique d'information sur les cataclysmes naturels comme les cyclones	Mettre fin à l'analphabétisme	Accroître la valeur ajoutée des produits agricoles et promouvoir l'agri-business	Réduire la mortalité maternelle et néonatale	Renforcer la compétitivité commerciale internationale		
Défi 7	Devenir une nation ouverte au progrès	Améliorer de manière significative l'accès à l'eau potable et à l'hygiène	Développer les capacités et l'attitude mentale et psychologique des jeunes par les sports et la participation à la vie civique		Améliorer la nutrition et la sécurité alimentaire	Développer intensivement le secteur minier		
Défi 8					Approvisionner la population en eau potable et généraliser les pratiques hygiéniques et sanitaires	Promouvoir et développer intensivement le secteur tourisme		
Défi 9						Explorer intensivement les opportunités régionales		
Défi 10						Développer les synergies économiques à travers la diplomatie		

Source : MAP (objectifs = défis)

A chaque défi correspond des indicateurs d'objectifs chiffrés :

Tableau 2.1.7 - Quelques indicateurs du MAP

Indicateurs	2005	2012
Part du budget annuel de la Justice dans le budget	1,2 %	2,6 %
Proportion des dépenses moyennes des ménages utilisées à la corruption pour obtenir des services publics	3,6 %	1,5 %
Taux de pression fiscale	10 %	15 %
Dépenses publiques par les communes (en % des dép. du budget public)	1,5 %	10 %
Km de routes nationales construites ou réhabilitées	805	7 800
Km de routes rurales construites ou réhabilitées	977	12 000
Pourcentage des communes accessibles toute l'année	35 (nb : 500)	64 (nb : 1 000)
Taux de la population ayant accès de façon permanente à l'eau potable	35 %	71 %
Taux d'achèvement de l'éducation primaire	57 %	85 %
Taux d'achèvement de l'éducation secondaire	7 %	14 %
Nombre de diplômés de l'enseignement supérieur par an	4 750	10 000
Production de riz	4,4 M de t.	7 M de tonnes
Taux d'utilisation des consultations externes de CSB	49 %	70 %
Espérance de vie	55	65
Nombre de cas de paludisme présumé	1 234 (milliers)	320 (milliers)
Indice national de fécondité	5,4	3
Taux de mortalité infantile (sur 1 000)	94	47
Taux de malnutrition chez les enfants de moins de 5 ans	42	28
Part du secteur informel dans le PIB	20 %	12 %
Part des mines dans le PIB	4 %	30 %
Recettes d'exportation minières (millions d'US \$)	50	300
Nombre de touristes visitant Madagascar	150 000	500 000

Source : MAP février 2007

Les investissements miniers, financés par l'étranger, sont concentrés dans deux régions (Moramanga et Fort-Dauphin) et sur deux produits (l'ilménite et le cobalt). Au-delà de l'amélioration de la balance des paiements (entrées de capitaux liés aux investissements) les bénéfices économiques intérieurs attendus sont faibles, le secteur étant très capitalistique (peu de créations d'emplois), les effets d'entraînements aval et amont modestes et la fiscalité minière très favorables (absence de TVA, absence de droits de douanes et un impôt sur les bénéfices privilégiés).

Les premiers chiffrements⁷ faisaient état d'un coût total du programme de 11,6Md de \$ (dont 2,1Md de \$ sous forme d'investissement direct à l'étranger (IDE)). Les principales dépenses sont consacrées aux infrastructures (50 %), la gouvernance (14 %) le développement rural (10 %) et la santé (10 %).

Ces chiffrements très élevés par rapport aux niveaux actuels (multiplication par plus de 2 des dépenses d'investissement publics et par plus de 6 les IDE par rapport aux montants annuels observés respectivement en 2007 et dans la longue période) sont en cours d'actualisation. De tels afflux de fonds étrangers suscitent des interrogations sur l'éventualité d'un « syndrome hollandais » (appréciation de la monnaie déprimant le secteur industriel exposé à la concurrence internationale et exposant le pays à un affaiblissement structurel) et appellent une augmentation de la capacité d'absorption du pays.

Déjà membre depuis 1993 du COMESA (Marché commun de l'Afrique australe et orientale ; 9 pays en 2000 sont membres de l'accord de libre échange (ALE) du COMESA), Madagascar, déjà membre depuis 2004 du SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe) a souhaité rejoindre en 2007 l'accord de libre échange du SADC pour stimuler le commerce et l'investissement. Mais, d'après les estimations du FMI, l'impact sur le commerce de cette adhésion sera probablement faible compte tenu du fait que nombre de

⁷ FMI, *Republic of Madagascar : Selected issues*, July 2007.

pays de l’ALE du SADC sont déjà membres de l’ALE du COMESA, même si elle peut avoir une incidence positive sur la structure productive du pays (sur sa spécialisation).

2.2 Les objectifs budgétaires

Performance budgétaire

Le budget de l’Etat, tel qu’il a été exécuté entre 2005 et 2007, est résumé dans le tableau 2.2.1 (en % du PIB).

La sortie de la crise de 2002 avait conduit, dès 2003, à une augmentation importante des recettes fiscales et des dépenses. Cependant, dès 2005, il avait été constaté une stagnation des recettes et, corrélativement, des dépenses. Celle-ci se poursuit, du côté des recettes jusqu’en 2007, l’insuffisance des recettes fiscales demeurant un mal chronique des finances publiques de Madagascar.

Tableau 2.2.1 – Exécution budgétaire de 2005 à 2007, en % du PIB

	2005	2006	2007
Total des recettes et dons	16.7	59.4	16.2
Recettes totales	10.9	11.2	11.1
Recettes budgétaires	10.9	11.2	11.1
Recettes fiscales	10.1	10.7	10.9
Recettes non fiscales	0.8	0.5	0.2
Dons	5.7	48.2	5.1
Courants	1.4	1.5	0.7
En capital	4.3	46.8	4.4
dont IADM IDA/FAD	0.0	38.4	0.0
Dépenses totales	21.3	21.4	20.7
Dépenses courantes	10.5	11.1	11.3
Dépenses de personnel	4.2	5.0	5.3
Fonctionnement hors intérêts	2.5	3.2	3.2
Intérêts dus sur	2.6	2.4	1.4
dette extérieure	1.0	0.5	0.2
dette intérieure	1.7	1.9	1.2
Autres opérations nettes du Trésor	0.9	0.5	1.5
Dépenses exceptionnelles	0.3	0.0	0.0
Dépenses de fonctionnement FCV	0.0	0.0	0.0
Dépenses en capital	9.9	10.3	9.5
Financement interne	2.6	2.4	2.4
Financement externe	7.3	7.9	7.1
Utilisation des ressources IPPTE	0.9	0.0	0.0
Solde net des réformes structurelles	-0.1	-0.1	0.0
Recettes exceptionnelles	0.0	0.0	0.0
Coût des réformes structurelles	0.1	0.1	0.0
Solde intérieur	-2.2	-1.9	-2.4
Solde global base engagements	-4.7	38.0	-4.5
Solde global base engagements net encours IADM IDA/FAD	-4.7	-0.4	-4.5
Variations des arriérés intérieurs	0.3	-0.3	-0.2
Solde global base caisse	-4.3	37.7	-4.7
Solde global base caisse net encours IADM IDA/FAD	-4.3	-0.7	-4.7

Source : OGT

Les réformes des administrations des impôts et des douanes sont, il est vrai, trop récentes pour produire leurs effets avant l'année 2008.

La diminution des charges d'intérêt permet cependant une augmentation significative des dépenses de personnel et de fonctionnement en 2006 et 2007.

Tant le solde intérieur que le solde global (net encours IADM IDA/FAD) sont à peu près inchangés de 2005 à 2007.

Allocations des ressources

La structure de la dépense par ministère et institution peut être trouvée dans le tableau 2.2.2.

Les ministères prioritaires y apparaissent pour des budgets relativement importants (éducation près de 20%, santé et agriculture près de 10%, travaux publics un peu plus de 10%, décentralisation près de 10%). La nature des dépenses de ces ministères est très différente de l'un à l'autre. Les salaires représentent une part importante du budget de l'éducation alors que l'investissement est l'essentiel de la dépense des travaux publics.

Tableau 2.2.2 – Budget 2008 – Structure par Ministère et institution

	SOLDE	FONCT.	INVESTISEMENT			TOTAL
			Externe	Interne	Total	
INSTITUTIONS						
PRESIDENCE	0,12%	0,77%	0,09%	0,80%	0,90%	1,79%
SENAT	0,00%	0,21%	0,00%	0,03%	0,03%	0,23%
ASSEMBLEE NATIONALE	0,00%	0,39%	0,00%	0,04%	0,04%	0,43%
HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE	0,00%	0,06%	0,00%	0,01%	0,01%	0,06%
PRIMATURE	0,14%	0,09%	0,60%	0,63%	1,23%	1,46%
TOTAL INSTITUTIONS	0,26%	1,52%	0,70%	1,50%	2,20%	3,98%
MINISTERES						
AFFAIRES ETRANGERES	1,38%	0,36%	0,00%	0,05%	0,05%	1,79%
DEFENSE NATIONALE	4,82%	0,88%	0,02%	0,10%	0,12%	5,83%
INTERIEUR ET REFORME ADMINISTR.	0,45%	0,36%	0,08%	0,16%	0,23%	1,04%
SECURITE PUBLIQUE	1,57%	0,16%	0,00%	0,18%	0,18%	1,92%
JUSTICE	1,02%	0,74%	0,05%	0,24%	0,29%	2,04%
ECONOMIE	0,21%	0,35%	0,26%	0,19%	0,46%	1,02%
FINANCES ET BUDGET	2,60%	6,49%	1,13%	2,78%	3,91%	13,00%
DECENTR. ET AMENAGEM. DU TERR.	0,02%	2,35%	6,34%	0,50%	6,84%	9,21%
FONCTION PUB., TRAVAIL ET LOIS SOC.	0,11%	0,08%	0,03%	0,04%	0,08%	0,26%
AGRICULTURE, ELEVAGE ET PECHE	0,57%	0,69%	5,22%	2,24%	7,46%	8,72%
TOURISME ET ENVIRONNEMENT	0,17%	0,10%	1,65%	0,42%	2,07%	2,34%
ENERGIE ET MINES	0,06%	1,89%	2,94%	0,81%	3,75%	5,70%
TRAVAUX PUBLICS	0,28%	0,33%	8,55%	2,54%	11,09%	11,70%
TRANSPORTS	0,03%	0,41%	1,55%	0,53%	2,09%	2,53%
TELECOM., POSTES ET COMMUNICATION	0,08%	0,12%	0,54%	0,41%	0,95%	1,16%
SANTE ET PLANNING FAMILIAL	2,24%	1,64%	3,97%	0,61%	4,58%	8,46%
JEUNESSE ET SPORTS	0,21%	0,13%	0,05%	0,13%	0,19%	0,53%
EDUC. NATIO. ET RECHERCHE SCIENT.	9,20%	4,02%	3,97%	1,60%	5,56%	18,79%
TOTAL MINISTERES	25,02%	21,10%	36,36%	13,54%	49,90%	96,02%
TOTAL INSTITUTIONS + MINISTERES	25,28%	22,62%	37,06%	15,04%	52,10%	100,00%

Source : Loi de Finances 2008

2.3 Le cadre juridique est institutionnel de la gestion des finances publiques

Le cadre juridique

Le cadre juridique de la gestion des finances publiques est fixé dans ses grandes lignes par la loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances. Divers autres textes législatifs ou réglementaires en précisent les dispositions. Ils ont été pris pour l'essentiel entre 2004 et 2006. Le cadre juridique de la gestion des finances publiques est donc, pour l'essentiel, récent.

Les textes les plus récents concernent en particulier les domaines des marchés publics, des douanes, de la décentralisation, et de l'exécution du budget.

La liste détaillée des textes peut être trouvée en fin de rapport, à la rubrique *Documents consultés*, où ils sont classés par thèmes. Ils sont analysés à l'occasion de la présentation de chaque indicateur.

La Loi Organique sur les Lois de Finances

La Loi Organique, dont on trouvera un résumé dans l'encadré *La loi organique sur les lois de finances*, pose les principes d'une profonde réforme des finances publiques, le passage du budget classique au budget de programmes. Le budget n'est plus présenté sous forme d'une liste de moyens mais sous celui d'une liste de programmes et d'indicateurs. Plus de liberté de gestion sont laissés aux responsables des programmes. La Loi Organique reprend cependant un assez grand nombre de dispositions classiques des finances publiques francophones, en particulier dans le domaine de l'exécution du budget et du rôle du Parlement.

Le contrôle

La Cour des comptes a succédé à l'ancienne Chambre des comptes. La Cour compose, avec la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, la Cour suprême. L'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour des comptes sont définis par la Loi Organique n° 2004-036 du 1^{er} octobre 2004.

La loi de 2004 n° 2004-032, a restructuré les organes administratifs de contrôle des finances publiques. Ces organes comprennent désormais, outre le Contrôle Financier et les Commissions et Comités au sein de l'Autorité de Régulation des marchés publics :

- l'Inspection Générale de l'Etat (IGE) ;
- l'Inspection Générale des Finances (IGF) (pour l'instant non opérationnelle) ;
- les Corps et Services administratifs de contrôle dont les statuts sont définis par voie réglementaire, dont, un des plus importants, la Direction de la Brigade d'inspection et de vérification du Trésor.

La loi n° 2004-033 a aussi précisé les règles de déontologie que les membres de l'IGE et de l'IGF doivent respecter.

Les décrets du 16 octobre 1997 pour les IGE et du 1^{er} juin 2004 pour les IGF donnent des pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place très étendus aux membres de l'IGE et de l'IGF.

Les marchés publics

La réglementation des marchés publics a été complètement réformée pour être alignés sur les normes internationales de mise en concurrence par la promulgation d'un nouveau code des marchés publics entièrement refondu qui a pris la forme d'une loi : la Loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004. Le principal texte d'application concerne la mise en place de l'autorité des

marchés publics (décret No. 2005-215 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics du 3 mai 2005). Des décrets ont aussi été pris en 2006 (décret 2006-343 à 349) sur les Commissions d'Appel d'Offres, les Commissions de règlement amiable des litiges et les documents à fournir par les candidats. Enfin la circulaire n° 001-ARMP/DG/06 du 3 novembre 2006 a défini les conditions de nomination des Personnes responsables des Marchés Publics (PRMP), la création des Unités de Gestion de la Passation des Marchés (UGPM) et la mise en place de la Commission des Appels d'Offre (CAO).

Les douanes et les impôts

Les administrations des douanes et des impôts ont été l'objet de réformes importantes depuis l'année 2005. Au plan des textes, cette évolution s'est traduite par :

- un nouveau Code des douanes en 2006, modernisé ;
- une refonte des catégories d'impôts, inscrite dans la Loi de Finances 2008.

En sus de la refonte complète du code des Douanes en 2006, l'amélioration du cadre légal s'est traduite également par l'adoption des conventions et des meilleures pratiques internationales concernant la procédure douanière, notamment :

- la convention de Kyoto révisée dont l'objectif est l'accélération et la procédure de dédouanement ;
- le cadre des normes visant la facilitation et la sécurisation des échanges mondiaux ;
- le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises version 2007.

La décentralisation

La décentralisation entamée en 2004 était encore inachevée en 2006 et la situation tant sur le plan de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat que sur celui des organes dirigeants de ces collectivités restait confuse. Par ailleurs, certains niveaux de déconcentration n'étaient pas clairement distingués des niveaux de décentralisation.

Une révision constitutionnelle intervenue après un référendum organisé en mars 2007 a clarifié les textes et a supprimé un niveau de décentralisation (la Province) ne laissant plus subsister que deux niveaux : la Région (particulièrement chargée des interventions et des politiques économiques décentralisées) et la Commune (pour les compétences de proximité).

Les Lois de Finances de 2007 et 2008 ont parallèlement précisé et réformé les conditions de financement de ces collectivités territoriales.

L'exécution du budget

La dépense publique est régie par un certain nombre de textes dont les plus importants sont résumés en encadré à l'indicateur PI-20.

Le décret n°2005-003 portant *règlement général sur la comptabilité publique de l'exécution budgétaire des organismes publics* comporte une partie classique en finances publiques francophones et une partie innovante, relative aux budgets de programmes.

L'instruction générale n°001 – MEFB/SG/DGDP/DP du 16 mars 2005 sur *l'exécution du budget des organismes publics* constitue un manuel de procédure destiné à guider les différents responsables et à faciliter leurs tâches en raison des changements intervenus dans la conception du budget. Elle définit des concepts importants d'exécution du budget tels que : ordonnateur secondaire, Service opérationnel d'activité, Gestionnaire d'activité, Responsable de programme, Coordonnateur des programmes, ...

Cette instruction générale est complétée, chaque année, par une Circulaire relative à l'exécution du budget.

La bonne gouvernance

L'Etat malgache a entrepris de lutter contre la corruption, en particulier au travers de la création du Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO), par le décret n° 2004-937 portant *création du Bureau indépendant anti-corruption*.

Le BIANCO reçoit des doléances, anonymes ou individualisées, déposées dans ses bureaux, par courrier ou par le biais de *boîtes à doléances* spécialement destinées à cet effet.

Les statistiques fournies par le BIANCO sont incertaines. Le nombre de doléances reçues arrêté au 30 novembre 2006 est de 5 815 pour l'année 2006 ; arrêté au 31 janvier 2008, pour la même année 2006, il n'est plus que de 1 081.

Quoi qu'il en soit, l'Indice de perception de la corruption, tel que mesuré par Transparency International, évolue régulièrement vers le mieux. Madagascar est passé du 96^{ème} rang sur 120 pays en 2002 au 84^{ème} rang sur 163 pays en 2006.

En 2006, 137 dossiers ont été transmis aux juridictions.

De diverses visites aux administrations, il semble que la menace du BIANCO soit réelle.

En dehors de la création du BIANCO divers textes et institutions contribuent à la lutte anti-corruption :

- Décret n°2003-1158 portant *Code de déontologie de l'administration et de bonne conduite des agents de l'Etat*. Il pose un certain nombre de principes mais ne prévoit pas de sanctions.

- Décret n°2002-1128 du 30 septembre 2002 portant *création du Conseil supérieur de lutte contre la corruption*, modifié par le décret n°2004-982. Le Conseil a pour mission de développer la Stratégie nationale de lutte contre la corruption et d'en assurer le suivi.

- Décret n°2006-207 du 21 mars 2008 portant *création du Comité pour la sauvegarde de l'intégrité*. Il transforme le Conseil supérieur de lutte contre la corruption en Comité pour la sauvegarde de l'intégrité, sans changer fondamentalement sa mission.

Son rôle est moins bien défini que celui du BIANCO. Son action semble moins connue que celle du BIANCO.

La Loi Organique sur les lois de finances (Loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances)

La loi organique sur les lois de finances institue l'abandon du budget de moyens au profit du budget de programmes. Les programmes sont regroupés en missions qui peuvent être d'envergure interministérielle. Au sein d'un programme, les ordonnateurs disposeront d'une grande liberté d'action pour redéployer les crédits désormais fongibles entre les catégories de dépenses, sauf à abonder les crédits de personnel.

Sous réserve des dispositions particulières prévues par des textes spécifiques, les Provinces Autonomes, les Régions et les Communes ainsi que les Etablissements Publics nationaux et locaux élaborent et gèrent leur budget selon les principes applicables en matière de finances publiques définis dans la loi organique.

La Loi de Finances détermine la proportion des recettes publiques devant revenir à l'Etat et aux Provinces Autonomes.

Une mission spécifique regroupe les crédits des Pouvoirs Publics, chacun d'eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations globales.

De même, une mission regroupe les dotations relatives aux crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles, à des dépenses accidentelles ou à des dépenses dont la répartition par programme ne peut être déterminée au moment du vote des crédits.

Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les catégories des charges du Budget Général de l'Etat :

- les intérêts de la dette publique ;
- les dépenses courantes de la solde ;
- les dépenses courantes hors solde ;
- les dépenses courantes structurelles ;
- les dépenses d'investissement ;

- les dépenses courantes exceptionnelles ;
- les dépenses d'opérations financières.

A l'intérieur de chaque catégorie, la répartition des crédits par chapitre, article et/ou paragraphe est effectuée conformément au Plan Comptable des Opérations Publiques en vigueur.

La présentation des crédits par catégorie est indicative (à l'exception des dépenses courantes de solde).

Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre les programmes d'un même Ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements ne peut excéder le taux de 10% des crédits, sauf Loi de Finances rectificative.

Des transferts peuvent modifier la répartition de crédits entre programmes de Ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine.

Les virements et transferts sont effectués par décret pris en Conseil du gouvernement après information des commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des finances.

En cas d'urgence, des décrets d'avances pris après avis du Bureau Permanent de l'Assemblée Nationale et du Sénat peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire de la Loi de Finances. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1% des crédits ouverts par la Loi de Finances.

Les comptes particuliers du Trésor sont des comptes ouverts dans les livres du Trésor qui servent à retracer les dépenses et les recettes exécutées en dehors du Budget Général de l'Etat par des services publics non dotés de la personnalité morale. Ils comprennent les catégories suivantes :

- les comptes d'affectation spéciale ;
- les comptes de commerce ;
- les comptes d'investissements sur ressources extérieures ;
- les comptes d'avances ;
- les comptes de prêts ;
- les comptes de participation.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès du Trésor Public.

La Loi de Finances contient, en plus de sa partie législative des annexes :

- un rapport définissant les conditions générales de la situation économique et financière ;
- une annexe détaillant le projet de budget par programme, par type de recettes et par type de dépenses avec indication des montants, par institution, Ministère et service ;
- une annexe relative aux effectifs budgétaires ;
- une annexe sur les dépenses d'investissement ;
- la liste des Comptes Particuliers du Trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses ou des découverts prévus pour ces comptes ;
- s'il y a lieu, la liste complète des taxes parafiscales ;
- des annexes générales prévues par les lois et règlements, destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

Procédure d'élaboration et de vote de la Loi de Finances

Niveau gouvernemental. Le projet de Loi de Finances, y compris le rapport et les annexes explicatives, est déposé et distribué au plus tard le 30 octobre sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Le projet de Loi de Règlement, y compris le rapport et les annexes explicatives, est déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée Nationale et distribué au cours de la première session de la deuxième année qui suit l'exécution du budget concerné.

Examen par le Parlement. Le Parlement examine le projet de Loi de Finances au cours de la seconde session ordinaire, selon les principes posés par la loi organique organisant le Parlement ainsi que par les procédures fixées par le règlement intérieur respectif des Assemblées le constituant.

Les deux Assemblées disposent d'un délai maximum de soixante jours pour l'examiner.

L'Assemblée Nationale dispose d'un délai maximum de trente jours à compter du dépôt du projet pour l'examiner en première lecture. Faute de s'être prononcée dans ce délai, elle est censée l'avoir adopté et le projet est transmis au Sénat.

Le Sénat dispose, pour sa première lecture, d'un délai de quinze jours à compter de la transmission du projet.

Chaque Assemblée dispose d'un délai de cinq jours pour chacune des lectures suivantes.

La discussion des crédits du Budget Général de l'Etat donne lieu à un vote par ensemble de missions au sein d'un Ministère.

Exécution des lois de Finances

Dès la promulgation de la Loi de Finances, le Gouvernement prend des décrets de répartition par programme, par chapitre, article et paragraphe des crédits ouverts sur chaque mission. Ces répartitions doivent être effectuées conformément aux projets de répartition contenus dans les annexes explicatives.

Au vu du décret de répartition, les Ministres chargés des Finances et du Budget prennent un arrêté portant ouverture des crédits du budget d'exécution et fixant la répartition fine des crédits par programme aux ordonnateurs de crédit, contrôleurs financiers et aux comptables assignataires.

Le Premier Ministre est ordonnateur principal du Budget Général de l'Etat. Il délègue ses pouvoirs aux Ministres chargés des Finances et du Budget et aux autres Ministres pour les dépenses de leurs départements.

Contrôle politique

Outre les documents et annexes ou rapport relatifs à la Loi de Finances qu'il doit produire au Parlement, le Gouvernement devra donner communication aux commissions des finances du Parlement deux fois par an au cours des sessions ordinaires des assemblées :

- de la situation des dépenses engagées et ordonnancées ;
- de la liste des mouvements de crédits ;
- des textes pris dans les domaines couvrant le régime de la rémunération du personnel ou les changements intervenus au niveau de la gestion des emplois ;

- de la situation des arriérés de paiement ;
- de la situation de trésorerie et de la dette publique ;
- de la situation des recettes fiscales et douanières ;
- de la situation du secteur réel ;
- de la situation du commerce extérieur ;
- de la balance générale des comptes ;
- de la situation de la circulation monétaire ;
- de la situation des effectifs.

Contrôle juridictionnel

La Cour des Comptes est chargée :

- de juger les comptes des comptables publics de l'Etat en vérifiant la régularité des recettes et des dépenses qui y sont décrites ;
- de contrôler l'exécution des lois de finances.

Le cadre institutionnel

Les principales entités qui interviennent dans la gestion des finances publiques sont situées à différents niveaux :

- administration centrale ;
 - Ministères, services centraux ;
 - Ministères, services déconcentrés ;
- établissements publics ;
- collectivités territoriales.

Les organigrammes des ministères sont décidés en Conseil des ministres sur proposition du ministre responsable. En général, le Gouvernement entérine la proposition du Ministre.

Un Ministère joue un rôle clef dans la gestion des finances publiques, le *Ministère des Finances et du Budget* (MFB). En son sein, cinq directions générales ont un rôle essentiel en matière de finances publiques :

- Direction Générale du Trésor ;
- Direction Générale du budget ;
- Direction Générale des douanes ;
- Direction Générale des impôts.

Le MFB joue le rôle de pilote de l'élaboration du budget, tant de fonctionnement que d'investissement. Au niveau de l'exécution du budget, la chaîne de la dépense est partagée entre les Ministères techniques, dont les ministres sont ordonnateurs délégués, et la Direction du Trésor.

Le contrôle est assuré, au niveau interne (c'est-à-dire à celui de l'administration qui se contrôle elle-même) par la *Direction générale du Contrôle financier*, l'*Inspection générale de l'Etat*, la *Direction de la brigade d'inspection et de vérification* de la *Direction générale du Trésor*. Au niveau externe, le contrôle est celui de la *Cour des comptes*.

Le MFB a été l'objet, en 2007, d'une profonde réorganisation. Alors Ministère de l'économie, des finances et du budget (MEFB), il est devenu Ministère des finances et du budget. L'encadré *Organigramme du Ministère des Finances et du Budget* en propose la nouvelle organisation.

Une direction générale a été supprimée, la *Direction générale des dépenses publiques*, composée de la *Direction des investissements publics*, la *Direction du budget*, la *Direction de la solde et des pensions*, la *Direction de la réglementation des marchés*, la *Direction de la logistique* et les *Directions provinciales du budget*.

Une direction générale a été créée, la *Direction générale du budget*, composée de la *Direction de l'exécution et de la synthèse budgétaire*, la *Direction de la programmation et du cadrage budgétaire*, la *Direction de la solde et des pensions*, et des *Directions régionales du budget*.

Cette réorganisation traduit le souhait d'une meilleure coordination de l'élaboration du budget. En effet, alors que l'ancienne *Direction du budget* était chargée tant de l'élaboration que du suivi de l'exécution du budget, deux directions se partagent ces fonctions, la *Direction de l'exécution et de la synthèse budgétaire* et la *Direction de la programmation et du cadrage budgétaire*.

La *Direction de la programmation et du cadrage budgétaire* prend à sa charge la fonction, autrefois dévolue à la *Direction générale de l'économie* (qui quitte le MFB pour le Ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie) du cadrage macroéconomique. Les deux fonctions de cadrage macroéconomique et de cadrage macro-budgétaire sont ainsi réunies au sein de la même direction, qui assure par ailleurs la coordination de la procédure budgétaire, y compris s'agissant de l'investissement puisque lui échoit une partie des fonctions de l'ancienne *Direction des investissements publics*, une autre partie étant attribuée à la *Direction de l'exécution et de la synthèse budgétaire*.

ORGANIGRAMME DU MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET

Cabinet	Direction générale des impôts
Secrétariat général	Service de pilotage et de suivi des réformes
Inspection générale des finances	Service d'analyse économique et fiscale
Organes de conseil placés sous l'autorité directe du Ministre	Service de la brigade d'inspection
Conseil supérieur de la comptabilité	Service de recherche et d'investigation
Direction générale de l'audit interne	Direction des études et de la législation fiscale
Structures organisées en service sous l'autorité directe du Ministre	Direction du contrôle fiscal et du contentieux
Unité de politique fiscale	Direction de la coordination des opérations
Secrétariat particulier	Direction des grandes entreprises
Direction des ressources humaines et de l'appui	Directions régionales des impôts
Direction des affaires administratives et financières	Services régionaux des entreprises
Direction du renforcement de la gouvernance	Centres fiscaux
Service des prospectives et stratégies	Direction générale du Trésor
Service d'appui aux structures décentralisées	Service administratif et financier
Service des relations institutionnelles	Service de la coordination nationale de la micro-finance
Direction générale du budget	Service de la gestion des aides bilatérales
Service des relations interrégionales	Direction de la Brigade d'inspec. et de vérification
Service des études et de la réglementation	Direction de la comptabilité publique
Direction de l'exécution et de la synthèse budgétaire	Agence comptable du Trésor et de la dette publique
Direction de la programmation et du cadrage budgétaire	Service de la comptabilité publique
Direction de la solde et des pensions	Pairie générale d'Antananarivo
Direction du patrimoine de l'Etat	Recette générale d'Antananarivo
Bureau d'appui à l'ordonnateur national	Trésoreries générales
Directions régionales du budget	Agence comptable des postes diplomatiques et consulaires
Service régional de l'exécution budgétaire	Trésorerie municipale d'Antananarivo
Service régional du patrimoine de l'Etat	Direction de la dette publique
Centre informatique régional	Direction des études
Direction générale des douanes	Inspection générale des finances
Service de coordination, de suivi et d'évaluation des activités douanières	
Service de l'inspection	
Service administratif et financier	
Direction des services extérieurs	
Direction de la législation, de la réglementation et des études	
Direction des statistiques et de la comptabilité douanière	
Direction des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude	
Direction nationale de la formation professionnelle	

3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques

Les évaluations des indicateurs sont présentées les unes après les autres. Ainsi que le veut la méthodologie PEFA, on a cherché, pour chaque indicateur, à étayer l'analyse préalable à la notation par des faits concrets et par des informations aussi précises que possible. Il en résulte parfois une relative lourdeur du texte que l'on a cherché à pallier par la mise en encadré d'informations importantes pour la compréhension des finances publiques, mais qui peuvent être omises par un lecteur disposant de peu de temps.

Chaque note est brièvement justifiée dans son cartouche de présentation, pour une lecture à minima du document.

Une dernière section propose un tableau récapitulatif de la notation.

3.1 Crédibilité du budget

PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Cet indicateur vise à évaluer dans quelle mesure les décisions budgétaires prises par le législateur sont réalistes et exécutées fidèlement par le gouvernement.

Les dépenses préalablement approuvées sont celles qui sont inscrites dans la Loi de Finances initiale adoptée par le Parlement. Les dépenses exécutées sont celles qui ont été payées au cours de l'exercice, au terme de la journée complémentaire.

Pour établir cet indicateur il a été choisi d'utiliser les données les plus récentes, mêmes si celles qui concernent le dernier exercice ne sont pas complètement définitives.

Trois séries de documents ont été utilisés :

- la Loi de Règlement 2004 et les projets de Loi de Règlement 2005 et 2006 ;
- l'état d'exécution de la Loi de Finances relative à l'exercice 2007 disponible en mai 2008 ;
- les états d'engagements fournis par la Direction du budget pour les exercices 2005-2007.

Les problèmes relatifs au contenu de ces données et à leur qualité sont traités dans les indicateurs PI-24 et PI-25.

Trois points sont traités successivement dans cette partie :

- **Point 1** : retour sur l'année 2004 (exercice hors de la période sous revue pour ce rapport mais qui était dans la période sous revue pour le rapport PEFA 2006). Ce retour permet de rebaser (revoir la notation du rapport 2006) le rapport 2008.
- **Point 2** : calcul des écarts entre les dépenses prévues et les dépenses mandatées.
- **Point 3** : calcul des mêmes écarts avec les dépenses engagées à la place des dépenses mandatées.

Les dépenses mandatées sont, précisément, les dépenses mandatées par les ordonnateurs et visés par les comptables (mandats visés).

Point 1 : retour sur l'année 2004 (rebasage)

Une source d'informations qui n'existait pas lors de la mission 2006 est aujourd'hui disponible : la Loi de Règlement 2004 (voir l'indicateur PI-25).

Les données relatives à la Loi de Règlement ne permettent pas, toutefois, de distinguer les investissements sur financements externes des investissements sur financements internes comme cela est nécessaire pour la notation de cet indicateur.

Les informations correspondant à la méthodologie PEFA ont été demandées sur cet exercice à la Direction générale du budget. Les données fournies par cette direction sont normalement conformes aux normes PEFA (c'est-à-dire : dépenses déduction faite des charges de la dette et des investissements sur financements extérieurs).

Les données figurant dans la Loi de Règlement et les données établies par la DGB sont celles du tableau 1.1.

Tableau 1.1 - Comparaison entre les crédits inscrits dans la Loi de Finances initiale et les dépenses payées pour 2004 avec les deux sources de données sur les dépenses payées disponibles : la Loi de Règlement 2004 et les données fournies en 2008 par la DGB

SOURCE	LFI (en Md Ar)			DEPENSES (en Md Ar)			TAUX DE REALISATION (%)		
	Fonctionnement	Investissement	TOTAL	Fonctionnement	Investissement	TOTAL	Fonctionnement	Investissement	TOTAL
LOI DE REGLEMENT	4 652,1	3 110,6	7 762,7	3 988,4	2589,7	6 578,1	-14,27 %	-16,75 %	-15,26 %
DONNEES DGB (2008)	4 652,1	8 019,16	12 671,26	3 988,4	4 937,8	8 926,2	-14,27 %	-38,42 %	-29,56 %

Source : Loi de Règlement et DGB

Il faut noter que pour ces deux ensembles de données (Loi de Règlement et informations DGB fournies en 2008), les crédits de la Loi de Finances initiale sont identiques aux crédits ouverts pour le total des crédits de tous les ministères ou institutions (les modifications en cours d'année n'ayant porté que sur la répartition des crédits entre les ministères).

Ces nouvelles données montrent :

- une certaine incohérence entre elles pour les dépenses d'investissement. Cette incohérence ne peut trouver d'explication simple, les données de la Loi de Règlement étant inférieures aux données du Budget alors que ces dernières sont théoriquement égales aux premières diminuées des dépenses d'investissement sur financement externe et des charges de la dette ;
- quelle que soit la source utilisée, les taux de réalisations calculés sur ces nouvelles données sont très inférieurs à ceux qui ressortent des données fournies par le Budget à la mission en 2006 (qui se réfèrent théoriquement aussi au paiement et non à l'engagement) ;
- les données pour 2004 disponibles en 2006 conduisaient à la notation B («*Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 10 % des dépenses prévues au budget.*»), les sous exécutions étant de -9,0, -5,9 % et -9,6 % sur 2004-2006 ; les nouvelles données de 2004 conduisent à la note C («*Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget*») ou D («*Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives ont pendant deux ou toutes les trois dernières années enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget.*») selon les écarts que l'on observera pour l'exercice 2005 (infra).

Point 2 : calcul des indicateurs PEFA avec les dépenses mandatées sur la période 2005-2007

Avec les informations aujourd'hui disponibles (les projets de Loi de Règlement pour les exercices 2005 et 2006 ; les états d'exécution de fin d'exercice pour l'exercice 2007) les écarts entre l'exécution du budget et la Loi de Finances initiale sont ceux du tableau 1.2.

Ces données qui suivent les règles de méthode imposées par le PEFA pour l'indicateur PI-1 font ressortir d'importantes sous exécutions du budget (14 % en 2005, 20 % en 2006 et 20 % en 2007).

La notation de cet indicateur est ainsi D pour la période 2005-2007 : « *Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives ont pendant deux ou toutes les trois dernières années enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget* ».

Tableau 1.2 – Exécution du budget ; comparaison entre les crédits ouverts dans la Loi de Finances initiale et les paiements (mandatements visés par le comptable)

en Md Ar	2005			2006			2007		
	LFI (1)	Dépenses (2)	Ecart (2)/(1)	LFI (1)	Dépenses (2)	Ecart (2)/(1)	LFI (1)	Dépenses (2)	Ecart (2)/(1)
Intérêt (a)	223,9	62,297	0,28	273,88	94,189	0,34	221,13	114,61	0,52
Solde (b)	425,84	398,64	0,94	523,36	462,71	0,88	639,52	489,95	0,77
Fonct. hors solde (c)	348,19	303,15	0,87	435,83	379,95	0,87	476,74	381,45	0,80
Transferts (d)	30,00	25,51	0,85	70,6	55,25	0,78	48,58	46,86	0,96
Invest. Finan. Int. (e)	324,86	247,43	0,76	392,98	243,16	0,62	359,7	294,77	0,82
Invest. Finan. Ext. (f)	704,32	301,61	0,43	869,7	239,08	0,27	1027,8	208,85	0,20
Catégorie (6) (g)	10,00	9,71	0,97	10,00	9,99	1,00	26,9	25,43	0,95
Total des dépenses	2 067,11	1 348,347	0,65	2 576,35	1 484,329	0,58	2 800,37	1 561,92	0,56
Dépenses PEFA =									
Total – (a) - (f)	1 138,89	984,44	0,86	1 432,77	1 151,06	0,80	1 551,44	1 238,46	0,80

Retour sur le point 1 (rebasage)

Ces données permettent de compléter la révision de la notation 2006 (voir ci-dessus).

En toute rigueur, deux solutions sont possibles :

- *Solution 1* : considérer que 2006 fait partie des exercices à prendre en compte dans le rapport 2006 alors que la mission se déroulait en mai 2006 ; trois exercices sont alors connus (2004 - 2005 - 2006) et les écarts entre la LFI et les états d'exécution étant supérieurs deux années à 15 % (2004 et 2006) la nouvelle notation 2006 est D ;
- *Solution 2* : considérer que l'exercice 2006 ne doit pas être pris en compte pour la notation du rapport 2006. Comme les nouvelles données fournies en 2008 font apparaître d'importants écarts avec les données disponibles en 2006, il ne paraît pas possible de retenir l'écart de 2003 figurant dans le rapport 2006 pour compléter les écarts des exercices 2004 et 2005 calculés en 2008 sur la période . Il faut alors conclure à l'impossibilité de noter.

Comme, de surcroît, l'écart pour l'exercice 2005 est très proche de la limite de 15 % séparant les notations C et D, la notation revue retenue pour le rapport 2006 est la solution 1 qui conduit à la notation D.

Point 3 : calcul des indicateurs PEFA avec les dépenses engagées

Sont comparées dans ce cas, comme dans le rapport PEFA 2006, les dotations de la loi initiale aux engagements réalisés. Ces données sont tirées de SIGFP (plus précisément, des tableaux de synthèse disponibles, la Cellule Statistique n'ayant pas accès aux données de base. Ces états fournissent aussi des informations sur les investissements par projets et par financement.)

N'ont pas été pris en compte pour ce calcul les charges d'intérêts et les dépenses d'investissement liées aux projets sur financement externe gérés directement par les bailleurs.

Tableau 1.3 - Taux d'exécution hors charges de la dette et financements extérieurs des projets (en milliards d'Ar) en engagement

Dépenses	2005	2006	2007
Dépenses primaires	1 176,1	1 327,7	1 573,6
Dépenses engagées	1 112,0	1 232,2	1 477,8
Ecart (engagé/LFI)	-5,4 %	-7,2 %	-6,1 %

Source : Cellule Statistique de la Direction Générale du Budget

Avec ces données, la notation de l'indicateur est B (compte tenu d'une certaine imprécision du PEFA sur les modalités de notation).

Ces derniers calculs montrent un écart important entre les états d'exécution établis avec les données de paiement disponibles d'une part et les données d'engagement d'autre part.

Compte tenu du fait que la notation de cet indicateur doit être faite théoriquement sur la base de la notion d'exécution en termes de paiement, trois hypothèses doivent être explorées pour tenir compte des divergences observées entre les données de mandatement et les données d'engagement :

- les données de mandatement fournies sont fiables et reflètent fidèlement les paiements réels contrairement aux données d'engagement qui ne sont pas fiables ; c'est donc sur la base de ces données de mandatement que doit être établie la notation ;
- les données de paiement fournies ne sont pas fiables pour des raisons de tenue et de transmission des comptabilités de paiement (les états de paiement de fin d'année sous-estiment grandement les paiements parce que la totalité de ceux-ci n'est pas centralisée ou enregistrée) ; il faut leur préférer les données en termes d'engagement qui fournissent une meilleure information sur les paiements effectifs ;
- les données de paiement et les données d'engagement sont fiables, mais un écart important les sépare, lié aux procédures de la chaîne de la dépense.

Ces questions dépassent le champ de l'indicateur PI-1 et supposent pour être résolues l'analyse détaillée de la chaîne de la dépense et de la comptabilisation des opérations de cette chaîne qui est menée ultérieurement. Elles seront traitées dans le cadre de la notation des indicateurs PI-24 et PI-25.

Il sera alors montré que les données qui doivent être utilisées pour la notation de l'indicateur PI-1 sont les données relatives aux mandatements, même si ces données ne sont pas d'une totale fiabilité.

Dans ces conditions les données de dépenses (hors charges de la dette et investissements sur financements extérieurs) qui doivent être utilisées pour calculer la notation sont les données tirées des états des dépenses mandatées ; les écarts entre la Loi de Finances initiale et l'exécution du budget correspondant à cette option figurent dans le tableau 1.2 ci-dessus et ils sont rappelés synthétiquement dans le tableau 1.4.

Tableau 1.4 – Ecart entre les dépenses effectives et les crédits inscrits dans la Loi de Finances initiale

En %	2005	2006	2007
(Dépenses effectives - crédits LFI)/Crédits LFI	- 14 %	- 20 %	- 20 %

Dès lors la notation est D : « Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives ont pendant deux ou toutes les trois dernières années enregistrées un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget ».

Evolution par rapport à 2006

Par rapport à 2006 (rebasée), la notation 2008 ne fait apparaître aucun progrès.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D	Justifications
D	i) Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives ont pendant deux ou toutes les trois dernières années enregistrées un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget	i) Les sous exécutions des deux derniers exercices connus sont supérieures à 15 % en termes de paiement (20 % en 2006 et 20 % en 2007).

PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

Autour des taux d'exécution globaux, analysés dans le cadre de l'indicateur précédent, les taux sont dispersés selon les ministères et institutions. Pour évaluer le taux moyen de sur ou sous-exécution selon les Ministères et institutions, il est possible de calculer une moyenne des taux de sur ou sous-exécution des Ministères (entendu comme l'écart à 100 % du taux d'exécution), en valeur absolue (un taux de sur-exécution de 10 % compte comme un taux de sous-exécution de 10 %) pondérée par la part de chaque ministère dans le budget. Pour éviter un effet lié au plus ou moins grand nombre de Ministères et autres institutions, les plus petits sont regroupés de sorte qu'il n'y ait plus que 20 entités.

Cet indicateur est calculé à partir des paiements (mandats des ordonnateurs visés par le comptable). L'écart relatif prend la valeur 1,6 % en 2005, 0,0 % en 2006 et 0,3 % en 2007. La notation est A.

Le tableau 1.1 qui rapporte les écarts entre les paiements et les dotations pour les principaux Ministères montre que ces écarts peuvent être très importants et que leur divergence peut aussi être grande.

Tableau 2.1 - *Ecarts entre les paiements et dotations initiales pour 2007 (en pourcentage) pour les dépenses hors charges de la dette et investissement sur financement externe*

MINISTERES OU INSTITUTIONS	Ecarts exécution/LFI (en %)	Crédits LFI pour les dépenses PEFA (en Md AR)
PRESIDENCE	-19 %	43,04
SENAT	-4 %	13,71
ASSEMBLÉE NATIONALE	-17 %	21,69
PRIMATURE	-13 %	29,30
MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE	-5 %	15,49
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	-20 %	36,76
SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	0 %	43,26
MINISTÈRE DE LA JUSTICE	-19 %	46,47
MINISTERE CHARGE DE LA DEC. ET DE L'AMEN. DU TERRITOIRE	5 %	58,69
MINISTÈRE DES FINANCES ET DU BUDGET	2 %	22,42
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE	-33 %	5,94
MINISTÈRE DE L'ENV., DES EAUX ET FORETS ET DU TOURISME	-35 %	13,82
MINISTÈRE DE L'ENERGIE ET DES MINES	-10 %	44,11
MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS ET DE LA METEOROLOGIE	-19 %	84,90
MINISTÈRE DES TRANSPORTS	-5 %	26,70
MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DU PLANNING FAMILIAL	-36 %	116,55
MINISTÈRE DES SPORTS, DE LA CULTURE ET DES LOISIRS	10 %	21,60
MINISTÈRE DE L'EDU. NATIO. ET DE LA RECHERCHE SCIEN.	-36 %	408,13
TOTAL.	-20 %	1551,44

Source : MEFB

Il faut signaler que les calculs réalisés par la cellule informatique de la DGB avec les données relatives aux engagements font aussi apparaître des écarts faibles : 1,9 %, 0,1 % et 0,0 % pour les trois derniers exercices.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)	Justifications
A	<p style="text-align: center;">Note globale : A</p> <p>i) Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses n'a pas été supérieure de 5 % à l'écart global des dépenses primaires.</p>	<p>i) Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses (en engagement) a été de 1,6 %, 0,0 % et 0,3 %.</p>

PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Les recettes exécutées sont consolidées dans l'OGT par la *Direction des études* de la *Direction générale du Trésor*. Elles sont également disponibles dans les documents édités par la Direction générale des impôts et la Direction générale des douanes.

Les recettes prévisionnelles sont disponibles dans la Loi de Finances ainsi que dans les documents des deux régies sus-mentionnées. Il n'existe pas de document synthétique.

Le tableau 3.1 compare les réalisations des recettes internes avec les prévisions.

Tableau 3.1 – *Prévisions et réalisations des recettes internes en milliards d'Ariary en 2005*

	2005			2006			2007		
	Prévisions	Réalisations	Ecart	Prévisions	Réalisations	Ecart	Prévisions	Réalisations	Ecart
Total des recettes internes	1 384	1 103	80%	1 393	1 323	95%	1 552	1 599	103%
Total recettes fiscales	1 111	1 020	92%	1 336	1 261	94%	1 524	1 569	103%
Impôts sur les rev., bénéf. et gains	188	221	118%	301	319	106%	357	355	99%
Impôts sur la propriété	10	12	121%	10	12	122%	13	40	312%
Impôts sur les biens et services	343	289	84%	311	292	94%	386	390	101%
Autres recettes fiscales	7	7	96%	8	8	100%	10	10	100%
Droits et taxes s/ le commerce ext.	563	491	87%	705	629	89%	757	774	102%
Total recettes non fisc. intérieures	273	83	30%	58	62	108%	28	29	103%

Sources: DGI, DGD, Direction des Etudes de la DGT.

Le tableau 3.1 montre que l'ensemble des recettes fiscales (douanes et impôts) représente en moyenne plus de 93% des recettes totales pendant la période considérée. Il convient de préciser que les droits et taxes sur le commerce extérieur sont ceux prélevés au cordon douanier tandis que les autres recettes fiscales sont celles administrées par la DGI et soumises au Code Général des Impôts. Les recettes non fiscales sont en général des produits du domaine public et des activités administratives des services publics. Les postes les plus importants de cette dernière catégorie sont les droits de pêche et les ressources minières.

Du tableau 3.1, l'on peut noter une nette amélioration de l'exécution des recettes en 2007. Mais, il y a lieu de se demander si ces résultats ne masquent pas une difficulté de prévision en matière des recettes. Quoi qu'il en soit, on observe des efforts de mobilisation des services pour atteindre les objectifs assignés, qui se traduisent par la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action pour la réforme de l'administration fiscale (2007-2011).

Les prévisions budgétaires de l'année $n+1$ commencent par un cadrage macro-économique élaboré par la Direction de la Programmation et du Cadrage Budgétaire (dont les missions ont été assurées par la Direction Générale de l'Economie avant l'actuelle réorganisation du Ministère des finances et du budget), structure de l'actuelle Direction Générale du Budget. Ce cadrage débute au dernier trimestre de l'année $n-1$ en intégrant les résultats provisoires enregistrés jusqu'alors (inflation, exécution budgétaire, résultats du secteur réel, etc.). Ce premier cadrage reste provisoire en attendant la première mission des

services du FMI qui a lieu en général en avril. Cette mission met à jour le cadrage macro-économique en intégrant les premiers résultats de l'exercice écoulé et des estimations des premiers résultats de l'exercice en cours. Ce cadrage constitue la base de la circulaire budgétaire, puis donne lieu à la fixation des objectifs des régies des recettes (DGD, DGI plus particulièrement). Ces derniers établissent leurs prévisions en restant prudents. Mais le ministère leur demande d'envisager des mesures nouvelles pour atteindre l'objectif négocié avec le FMI. Ces prévisions restent toujours provisoires. C'est en octobre, avec les résultats de la dernière mission du FMI, que les prévisions budgétaires deviennent définitives. Le ministère demande à nouveau aux régies de recettes d'ajuster leurs prévisions pour atteindre le nouvel objectif négocié en dernier ressort avec la mission du FMI. Celle-ci met à jour le scénario macro-économique en tenant compte des résultats de l'exécution budgétaire de l'année en cours disponibles. Elle établit en même temps des projections jusqu'à la fin de l'année pour affiner les perspectives budgétaires de l'année suivante.

Note	Critères minima (Méthode M1) Note globale : B	Justifications
B	i) Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieures à 94 % des recettes internes prévues au budget initial	i) Au cours des trois dernières années, les recettes internes ont été exécutées au taux de : - année 2005 : 80% ; - année 2006 : 95% ; - année 2007 : 103%.

Le recouvrement des recettes s'est amélioré ces deux dernières années ; ce qui a permis à la note de cet indicateur de passer à D en 2006 à B en 2008.

PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

Cet indicateur traite des arriérés sur les intérêts d'emprunt, sur le paiement de la solde, sur les remboursements d'impôts et de taxes (dépenses fiscales) et sur le paiement des fournisseurs.

A Madagascar les salaires des fonctionnaires et les intérêts d'emprunts sont payés sans retard. Les arriérés de paiement sur les dépenses sont ainsi, essentiellement, de trois types.

1. Les délais de paiement des fournisseurs ;
2. Les arriérés de remboursement de TVA, essentiellement aux entreprises exportatrices ou situées en zone franche ;
3. La TVA payable sur les marchés publics.

Les délais de paiement des fournisseurs et les arriérés de paiement sur les dépenses sur financement interne

Théoriquement, les arriérés dus aux fournisseurs constituent une dette de l'Etat égale au montant des factures et attachements qui n'ont pas été honorés à la date prévue. Ils supposent donc une connaissance des délais de paiement et de leur éventuel dépassement. Ils exigent donc aussi, au préalable, une définition précise et un dispositif de suivi opérationnel de ces délais de paiement.

Définition

Le délai de paiement des fournisseurs doit être mesuré au regard des dispositions contractuelles (figurant sur la commande, dans la convention, le marché...) arrêtées conjointement par l'Etat et le cocontractant de l'Etat (en général le délai court à partir de la date d'envoi de la facture à l'Etat par le fournisseur) ou par une convention tacite se référant aux habitudes commerciales locales (par exemple, un délai de trois mois). Il ne peut être en aucun cas défini de façon interne à l'administration, sauf par un acte unilatéral préalable à la commande ou au marché (loi ou décret) connu au moment de la transaction par le fournisseur. Il ne saurait par exemple, commencer à courir à partir d'un acte interne à l'administration, par nature non opposable aux tiers (par exemple le mandat de l'ordonnateur dont la date relève, certaines conditions remplies, que de l'ordonnateur et qui peut être très éloignée de la date de la demande de paiement du fournisseur) ; dans cette hypothèse, en effet, l'Etat aurait toute latitude pour moduler selon ses vues et ses besoins (notamment l'état de la trésorerie) le délai de paiement.

Mesure

Cette définition suppose pour pouvoir être suivie que la date à partir de laquelle commencent à courir les délais de paiement soit relevée dans le circuit de la dépense (par exemple que les services de l'ordonnateur inscrivent dans le dispositif informatique - ou manuellement sur le mandat - la date contractuelle de paiement.)

A Madagascar, un tel système de suivi des délais de paiement n'existe pas. Les délais de paiement des fournisseurs ne peuvent donc être mesurés et donc suivis. Les arriérés de paiement de ce type ne peuvent donc être évalués de façon continue.

Les délais de règlement des mandats de l'ordonnateur au comptable assignataire (payeur) non rejetés par celui-ci

Ce qui est suivi à Madagascar, c'est le délai séparant la date du visa porté par le comptable sur le mandat de la date du paiement du mandat au fournisseur ; ce n'est donc pas le délai de paiement de l'Etat à l'égard du fournisseur qui est suivi mais le délai de paiement du comptable à l'égard de l'acte de l'ordonnateur. Cette définition est aussi celle qui est retenue dans l'OGT. La norme fixée est que ce délai soit compris entre 7 et 15 jours. Des progrès importants ont été réalisés au regard de cette définition : ces délais étaient de 1 ou 2 mois en 2006 et de 15 jours en 2007.

Toutefois, il importe de relever :

- que ce délai commence à courir à partir de la date du visa du comptable payeur et non pas de la date de réception par le comptable du mandat et des pièces justificatives l'accompagnant ; ce choix est justifié par l'administration malgache par le fait qu'entre ces deux dates des demandes d'informations complémentaires ou de transmission de pièces peuvent être faites à l'ordonnateur par le comptable ; opérations qui, dans un but de bonne administration, évitent le rejet sec du mandat prévu par les textes mais rallongent les délais de paiement du comptable sans que cela soit de sa responsabilité. Si cette façon de voir n'est pas dénuée de fondement, elle peut aussi, cependant, permettre au comptable d'allonger de fait les délais de paiement (en conservant en instance de visa des dossiers de paiement non encore traités par les services) pour des raisons étrangères à la bonne administration (mauvaise organisation des services, manque de trésorerie) ;
- que ces délais ne sont pas respectés en fin d'exercice, à cause de l'afflux de mandats à la fin de l'année ;
- que l'exercice 2007 a été favorable au respect de ces délais à cause d'une gestion de trésorerie facilitée par un niveau relativement élevé des rentrées fiscales.

L'objectif est de réduire ces délais à 7 jours en 2008.

Dans le rapport 2006 les délais de paiement retenus pour identifier les arriérés étaient, faute d'autres informations, calculés à partir de la date de visa du comptable payeur. Ils étaient estimés à la fin avril 2006, à 4,3 milliards d'Ar au titre de 2005 et 27,3 milliards d'Ar au titre de 2006, soit un total de 31,5 milliards d'Ar. Les conclusions de ce rapport 2006 doivent donc être revues et la notation modifiée en conséquence (*voir infra*).

Une évaluation des stocks des arriérés

S'il n'est pas possible de connaître les délais de paiement des fournisseurs continûment, différentes sources, dont deux audits commandés au cabinet Mazars Fivoarana, permettent de disposer d'une information - certes très disparate - sur les arriérés.

Ces sources sont différentes selon la nature des opérations susceptibles de faire naître des arriérés. Il convient donc d'analyser ces arriérés selon ces différentes opérations en distinguant les arriérés de remboursement de TVA aux entreprises exportatrices ou aux entreprises des zones franches et, les remboursements de TVA aux entreprises sur les investissements sur financements extérieurs et enfin les arriérés dus aux fournisseurs.

Les arriérés de remboursement de TVA aux entreprises exportatrices ou situées en zone franche

Une seule source mentionne ces arriérés : il s'agit de l'OGT qui fait apparaître un montant d'arriérés remboursés de cette catégorie de 11,5 milliards en 2007. On ignore quand ces arriérés sont nés, comment ils ont été calculés, s'il en subsiste et si de nouveaux arriérés s'accumulent à nouveau.

Les arriérés sur les remboursements de TVA sur les projets sur financements extérieurs

La TVA payable sur les marchés publics avec financements externes résulte du mécanisme suivant : c'est l'Etat qui paye la TVA sur ces marchés publics. Ce paiement constitue, en général, la partie nationale (le volet « trésor ») demandée par les bailleurs au financement des projets auxquels ils contribuent. L'Etat doit la verser aux entreprises de travaux publics, qui, dans un premier temps la payent en totalité (TVA sur les ventes diminuée de la TVA payée sur les achats) puis demandent son remboursement à l'Etat.

Cette façon de procéder (les entreprises pourraient ne pas verser cette TVA à l'Etat au moment du règlement du marché public par le maître d'ouvrage) permet de faire apparaître comptablement cet effort national (la « contrepartie ») et elle permet aussi à l'Etat de bénéficier d'un volant de trésorerie supplémentaire sans frais apparent (apparent, car les entreprises peuvent intégrer dans leurs prix, par anticipation de délais de remboursement anormalement longs, ce qui est un coût de trésorerie pour elles).

Ces remboursements de TVA continuent de ne pas être bien suivis.

Un audit a été réalisé en 2006 par le cabinet Mazars Fivoarana à la demande de la Direction des investissements publics (DIP) du Ministère de l'économie, des finances et du budget (MEFB). Cet audit était en cours de réalisation lors de la mission PEFA de 2006 ; les conclusions du rapport PEFA 2006 doivent donc être actualisées à la lumière de cette nouvelle information qui concerne la période que ce rapport couvre et qui n'était pas connue au moment de sa rédaction.

L'évaluation des arriérés de TVA dans le rapport PEFA 2006

D'après le rapport, « ces arriérés lse montent, fin avril 2006, à 23,5 milliards d'Ariary, qui se décomposent en 7,2 au titre de 2006, 15,1 au titre de 2005 et 1,2 au titre de 2004. Une remarque mérite d'être faite à ce propos. Si les arriérés de remboursement de TVA sont une dette de l'Etat vis-à-vis des entreprises qui apparaît comptablement sous forme d'arriérés, les crédits d'impôt de TVA sont aussi une dette de l'Etat au titre de la TVA, exactement de même nature que les arriérés de remboursement, mais non apparente comptablement. Ces crédits d'impôts posent le problème de la réalité des créances que détiennent, à ce titre, les opérateurs sur l'Etat. En effet, 40% des crédits d'impôts sont au bénéfice de commerçants, dont l'activité ne conduit pas en principe de façon durable à des crédits d'impôt. Or certains commerçants sont depuis plus de dix ans en crédit de TVA. »

Source : rapport PEFA 2006

L'évaluation par le cabinet d'audit Mazars Fivoarana porte sur les arriérés antérieurs à 2006. Elle s'appuie sur les dossiers (listes des impayés et pièces) transmis par les Ministères (via la DIP) à l'auditeur au début août 2006. Elle n'intègre pas les arriérés du FID (Fonds d'investissement pour le développement, finançant notamment les écoles primaires) directement géré par la Présidence - dont les dossiers n'avaient pu être préparés à temps par la Primature. Ces arriérés devaient faire l'objet d'une évaluation séparée ultérieure dans le cadre de l'audit du même cabinet sur les arriérés sur FPI (audit sur les arriérés sur fournisseurs ci-dessus mentionné).

Tableau 4.1 – *Arriérés de remboursement de TVA recensés par le cabinet Mazars Fivoarana*

Classification	Nombre de dossiers	Montants des arriérés de TVA (en Md Ar)
Créances intégralement justifiées et prêtes pour paiement	1 384	10, 69
Créances nécessitant des pièces justificatives du fait de présence de vices de forme	1 091	2, 70
Créances rejetées du fait de présence de vices de fond	4 011	19, 90
Total	6 486	33, 28

Source : rapport Mazars Fivoarana.

Les données récentes s'écartent notablement de l'évaluation (16,3 Md d'Ar) disponibles en 2006 (voir encadré sur les arriérés de remboursement de TVA dans le rapport PEFA 2006), sans toutefois que l'appréciation sur l'importance de ces arriérés en soit modifiée.

Un montant de 10,1 Md d'Ar de créances intégralement justifiées a été réglé en 2007 sur un total de 10,69 Md Ar (il reste donc 0, 526 Md Ar à régler, déjà disponible sur un compte de dépôt prévu pour le paiement de ces arriérés). Ce montant figure également dans l'OGT pour 2007.

Les arriérés autres que les arriérés de TVA (arriérés sur FPI)

Ces arriérés (ainsi d'ailleurs sans doute que les arriérés de TVA du FID non traités par le précédent audit du cabinet Mazars Fivoarana) font l'objet d'un audit par ce même cabinet en cours au moment de la mission PEFA de 2008.

La mission PEFA n'a pu disposer que d'une synthèse très sommaire de cet audit non achevé.

Cette synthèse fait apparaître un montant total de demande de paiement des entreprises de 112,8 Md d'Ar ainsi répartis :

- Créances intégralement justifiées : 11,29 Md d'Ar (dont : 6,7 Md d'Ar pour TELMA, 4,5 Md d'Ar pour JIRAMA et 0,060 Md d'Ar pour les autres prestataires de services).
- Créances nécessitant des pièces justificatives : 19,63 Md d'Ar (les créanciers ne sont ni TELMA ni JIRAMA)
- Créances rejetées : 81,88 Md d'Ar (les créances TELMA et JIRAMA de ce type sont d'un faible montant).

Tableau 4.2 – *Arriérés recensés par le cabinet Mazars Fivoarana (second audit)*

Classification	Nombre de dossiers	Montants des arriérés de TVA (en Md Ar)
Créances intégralement justifiées et prêtes pour paiement	39 837	11,29
Dont TELMA	26 926	6,70
Dont JIRAMA	12 896	4,53
Dont autres	15	0,060
Créances nécessitant des pièces justificatives du fait de présence de vices de forme	3 679	19,63
Créances rejetées du fait de présence de vices de fond	6 557	81, 88
Total	50 073	112, 813

Source : rapport Mazars Fivoarana deuxième audit.

Evaluation des arriérés totaux dus aux entreprises du bâtiment et des travaux publics par le syndicat professionnel de ces entreprises

Une évaluation des arriérés totaux dus aux entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics par le Syndicat des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics fait apparaître un montant total (y compris à l'égard des bailleurs et pour tous types d'arriérés) d'arriérés de 130,51 Md Ar au 30 juin 2007.

Tableau 4.3 – Arriérés totaux mesurés par le syndicat des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics

Débiteur et type d'arriérés	Montant des arriérés (en Md Ar)
Bailleur en euros	37,07
Bailleur en Ar	12,3
Bailleur en \$	0,6
Etat principal	28,8
Etat TVA	39,9
Total intérêts moratoires	11,8
Total général	130,5

Source : Syndicat des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics.

Cette évaluation fait aussi apparaître une croissance forte des arriérés au cours des deux dernières années en dépit d'une contraction au cours du premier trimestre 2007 (liée aux remboursements des arriérés de TVA mentionnés ci-dessus).

Tableau 4.4 : Evolution des arriérés mesurée par le Syndicat des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics

Date	Mai 2005	Décembre 2005	Avril 2006	Juillet 2006	Août 2006	Décembre 2006	Mars 2007	Juin 2007
Montant en (Md Ar)	44,8	74,9	83,9	142	168	174	137	130

Source : Syndicat des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics

Il résulterait de cette étude que les arriérés de l'Etat seraient de 80,5 Md Ar (y compris les intérêts moratoires).

Toutefois, cette source est de fiabilité limitée car les déclarations de créances n'ont pas fait l'objet de vérification, alors que l'audit Mazars et Fivoarana a montré qu'en ce qui concerne les remboursements de TVA liés aux marchés, les créances rejetées représentent une part importante des créances déclarées (au moins 19,9 Md Ar sur 33 Md Ar, soit environ 60 %). Cette forte proportion est confirmée par le second audit (rejet de 81,88 Md sur 112,81 Md).

En outre, la méthode de calcul n'est pas fournie et le champ des entreprises couvertes par l'étude (la part des entreprises ayant déclarées sur le total des entreprises du bâtiment et des travaux publics de Madagascar) n'est pas précisé.

Il faut noter, cependant, qu'en 2008 une dotation budgétaire de 80 Md Ar a été prévue pour le remboursement des arriérés, montant très proche de celui du syndicat.

Notation

Rebasage (révision de la notation du rapport 2006)

Il est préférable pour la bonne compréhension du rebasage de commencer par examiner la notation de la composante ii) avant la composante i).

En 2006, le rapport avait attribué la note B à la composante ii) relative à la connaissance du stock des arriérés (note fondée sur l'appréciation : « *Les données sur le stock d'arriérés sont générées chaque année, mais peuvent être incomplètes pour un petit nombre de catégories de dépenses identifiées ou de certaines institutions budgétaires* ».) Pour cela il s'appuyait sur une définition restrictive du délai de paiement (délai entre le visa du comptable et le paiement) et donc des arriérés (montant des mandats dits en instance). Les audits faits par le cabinet Mazars et Fivoarana depuis cette mission PEFA montrent que cette définition des délais de paiement et des arriérés ne correspond pas à la réalité des arriérés à cause de l'importance des dossiers de paiement qui devraient être mandatés et qui ne le sont pas. La notation de cette composante pour 2006 doit donc être modifiée et abaissée de B à D « *il n'existe aucune donnée fiable sur les arriérés au cours des deux derniers exercices* » (pas de suivi, pas d'audit, une source de données biaisée).

La notation de la composante i) avait aussi été B, sur les mêmes bases d'informations que la composante ii). Elle doit aussi être revue à la lumière des nouvelles informations disponibles.

Tableau 4.4 : Arriérés totaux

En Md d'Ar	TVA sur projets sur financements externes (premier audit Mazars et Fivoarana)	TVA zones franches et entreprises exportatrices (OGT)	Autres arriérés (Second audit Mazars et Fivoarana)	Total
Créances justifiées	10,6	11,5	11,3	33,4
Créances nécessitant des pièces justificatives	2,7		19,6	22,3
Total	13,3	11,5	28,9	55,7

Les données disponibles en 2008 montrent que le stock de la dette d'arriérés pouvait être estimé en 2006 entre 33,4 Md (total des créances intégralement justifiées recensées en 2006-2007) et 55,7 Md (y compris la totalité des créances nécessitant des pièces justificatives). Ces deux limites représentent respectivement 1,8 % et 3,1 % des dépenses budgétaires environ. En conséquence, comme aucun apurement n'est intervenu sur la période du rapport PEFA 2006, la notation de i) est abaissée de B « *Le stock d'arriérés constitue 2 à 10 % des dépenses totales ; des données attestent que le stock a été considérablement réduit (c'est-à-dire de plus de 25 %) au cours des deux dernières années* » à C « *Le stock d'arriérés constitue 2 à 10 % des dépenses totales ; il n'existe aucune donnée attestant que le stock a été considérablement réduit au cours des deux dernières années* ».

Au total (méthode M1) la note globale pour 2006 est abaissée de B à D +.

Notation

Il est aussi préférable pour la bonne compréhension de la notation de 2008 de commencer par la composante ii).

Composante ii)

Pour 2008 la composante ii) du fait des rapports d'audit Mazars et Fivoarana doit être notée C (« *Les données relatives au stock d'arriérés ont été générées au moins par une action exhaustive et ponctuelle au cours des deux derniers exercices* ») ; soit une notation en progrès par rapport à 2006 rebasé. La notation B (« *Les données sur le stock d'arriérés sont générées chaque année, mais peuvent être incomplètes pour un petit nombre de catégories de dépenses* »)

identifiées ou de certaines institutions budgétaires») supposerait la mise en place d'une procédure de suivi des délais de paiement pour les principales dépenses ou la répétition d'audits périodiques annuels. La notation A exige des conditions plus strictes : l'intégration dans les procédures ordinaires d'un suivi fiable du stock des arriérés. Elle suppose la saisie dans le système informatique des dates contractuelles de paiement de toutes les dépenses.

Composante i)

Le montant des dépenses budgétaires totales (sur financement interne pour les investissements) peut être estimé à 1 804 Md Ar (chiffre du budget 2008). Après les réductions d'arriérés de 2007 le montant maximum recensé qui subsiste d'après le second rapport d'audit est de 30,9 Md (soit 1,8 % des dépenses budgétaires). Mais il est possible que de nouveaux arriérés de TVA aient été à nouveau accumulés.

Aussi, considérons nous que dans l'état actuel de nos informations il est peu probable qu'en 2007 le montant total des arriérés soit inférieur à 2 % (soit 36 Md d'Ar) ni supérieur à 10 % (180 Md d'Ar), seuils exigés respectivement pour les notes A et D de la composante i). La notation est donc soit B soit C.

Or d'importants remboursements sont intervenus en 2007 (20,6 Md d'Ar) ; ils correspondent à une réduction d'arriérés supérieure à 25 % du stock. La notation est donc B.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : C+	Justifications
B	i) Le stock d'arriérés constitue 2 à 10 % des dépenses totales ; des données attestent que le stock a été considérablement réduit (c'est-à-dire de plus de 25 %) au cours des deux dernières années.	Les données disponibles très disparates et peu fiables montrent que la totalité des arriérés représente une part des dépenses budgétaires totales sans doute un peu supérieure à 2 % mais en forte réduction après les apurements de 2007.
C	ii) Les données relatives au stock d'arriérés ont été générées au moins par une action exhaustive et ponctuelle au cours des deux derniers exercices.	ii) Deux rapports ont été faits en 2006 et 2007 sur les arriérés pour 2006 et 2007. Il n'en existait pas avant. Ces audits sont ponctuels et non récurrents. Il n'existe pas de suivi annuel des arriérés notamment parce que la date de paiement contractuel ne fait pas l'objet d'une saisie dans le logiciel de dépense.

3.2 Exhaustivité et transparence

PI-5. Classification du budget

La classification du budget a connu de profondes modifications avec le passage du budget de moyens au budget de programmes décidé en 2004 et mis en œuvre dès 2005. Changée profondément chaque année, elle n'a pas encore trouvé sa version stabilisée. Une importante refonte est engagée pour l'exercice 2009.

Les textes qui fixent la classification budgétaire

Ces textes sont aujourd'hui, outre les lois de finances :

- la loi organique (LOLF) n° 2004-007 du 26 juillet 2004 ;
- le décret 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité des organismes publics ; (ce décret ne porte pas spécifiquement sur les classifications mais fixe des règles générales sur les nomenclatures des comptes) ;
- le décret n° 2005-210 du 26 avril 2005 fixant le plan comptable des opérations publiques, dit PCOP 2006, qui s'est substitué au décret n° 99-941 du 10 décembre 1999 portant approbation du PCOP 2000 ;
- la circulaire n°369 MEFB/SG/DGDP/DB portant note méthodologique sur la programmation et l'exécution du budget de programmes (août 2004) établissant la liste des missions des Ministères pour la période 2005-2007 ;
- la circulaire n°011- PM du 20 octobre 2005 relative à la présentation du cadre de dépenses à moyen terme et du budget de programmes 2006 ;
- la circulaire n°001-MEFB/SG/DGDP/DB/DF du 03 janvier 2006 relative à l'exécution du budget général de l'Etat 2006 ;
- la circulaire n° 03 - MEFB/SG/DGDP/DB du 19 décembre 2006 relative à l'exécution au titre de 2007 du budget général, des budgets annexes, des opérations des comptes particuliers du Trésor ;
- la circulaire n° 01 - MFB/SG/DGB/DESB du 27 décembre 2007 relative à l'exécution au titre de 2008 du budget général, des budgets annexes, des opérations des comptes particuliers du Trésor.

Les textes s'inspirent :

- pour les principes et les nomenclatures programmatiques, de la LOLF française et du cadre logique de l'Union européenne pour les projets ;
- pour les nomenclatures économiques, du Plan Comptable Général d'entreprise (PCG) 2005, lui-même cohérent avec les normes internationales IAS/IFRS, et du DSRP.

Ces profondes transformations ont été mises en œuvre très rapidement. Il n'a pas été tenu compte des contraintes et capacités institutionnelles du pays. Leur application a conduit à une situation encore très insatisfaisante en 2008, malgré des progrès certains.

De façon générale, ces textes initiaux préparés au Ministère des finances par une petite équipe spécialisée et compétente, notamment les textes définissant les contenus des missions, des programmes, des niveaux d'activité (objectifs, résultats et activités) et des indicateurs n'ont pas fait l'objet de discussions approfondies avec les ministères techniques et les organismes concernés (Parlement et Cour des comptes).

La classification antérieure intégrait complètement le DSRP dans le budget ; elle intègre maintenant le MAP. Mais cette intégration, qui peut être souhaitable en soi, soulève des problèmes théoriques et pratiques complexes.

Pour examiner dans le détail ces classifications, on distinguera les recettes et les dépenses.

La classification des recettes

La Loi de Finances

Comme cela était indiqué dans le PEFA 2006, la nomenclature des recettes est fixée par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) selon une classification différente du niveau 1 de la classification GFS (*Government Finance Statistics*). Le tableau 5.1 permet la comparaison.

Ainsi, la classification retenue dans les budgets diffère de celle de la nomenclature GFS mais elle peut lui être mise en correspondance par regroupements.

Tableau 5.1 - classification des recettes GFS/budget

Classification GFS

Recettes fiscales

1. Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital
2. Cotisations de sécurité sociale
3. Impôts sur les salaires et la main d'œuvre
4. Impôts sur le patrimoine
5. Impôts intérieurs sur les biens et services

6. Impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales

7. Autres recettes fiscales

Recettes non fiscales

8. Revenu de l'entreprise et de la propriété (domaine public)

9. Droits et frais administratifs, ventes non industrielles et accessoires

10. Amendes et confiscations

11. Cotisations aux caisses de retraite et aux caisses de protection sociale des fonctionnaires et assimilés relevant des administrations publiques

12. Autres recettes non fiscales

Recettes en capital

13. Ventes de biens de capital fixe

14. Ventes de stocks

15. Ventes de terrains et d'actifs incorporels

16. Transferts en capital de sources autres que les administrations publiques

Dons

Reçus de l'étranger

Reçus d'autres niveaux des administrations publiques nationales

Reçus par des autorités supranationales par leurs pays membres

Reçus de leur siège par les autorités supranationales

Source : LOLF

Classification du budget (LOLF)

Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital

Droits

TVA

Taxes sur les transactions

Droits d'accises

Redevances

Droits de douanes

Amendes fiscales

Prestations de services, travaux, marchandises, location

Produits des prises de participation

Redevances sur les autorisations administratives

Droits sur les actes

Amendes et condamnations pécuniaires

Cotisations de prévoyance de retraite

Cotisations Caisses de retraite civile et militaire

Aide bilatérale et multilatérale

Il faut signaler que, comme en 2006, les recettes sont présentées, dans le budget, ventilées selon la nomenclature programmatique par mission, programme et action (engagement et objectif) des différents ministères. Ainsi, en 2008, les recettes fiscales apparaissent dans le compte du Ministère des finances et du budget dans l'engagement « Gouvernance responsable » et l'objectif « Etablir un processus budgétaire de l'Etat efficace et efficient ».

Il faut aussi noter que des crédits figurent toujours dans les lignes affectées aux indicateurs, même lorsque la définition de ceux-ci est précisée : ainsi le montant des recettes fiscales est imputé à l'indicateur « Taux de pression fiscale » défini comme le rapport recettes fiscales sur PIB.

Enfin, comme en 2006, il n'existe pas de tableau synthétique des recettes, même pour les seules recettes fiscales. Les seules informations chiffrées disponibles figurent dans les annexes au projet de Loi de Finances initiale.

Il en résulte que le volet « recettes » du budget est très difficilement lisible.

La nomenclature économique des recettes du budget d'exécution

En exécution, la nomenclature des recettes est celle du PCOP. Elle correspond aux normes GFS (à l'exception des 2 lignes : dons reçus par des autorités supranationales par leurs pays et dons reçus de leur siège par les autorités supranationales membres).

Le PCOP 2006 (qui a succédé au PCOP 2000 en 2006) a été modifié en 2008. Les circulaires sur l'exécution du budget fournissent les tableaux de correspondance entre les anciennes et les nouvelles classifications. Les dernières modifications ne modifient pas la structure des classifications ; elles visent à adapter la nomenclature aux réformes de la fiscalité.

La classification des dépenses

La nomenclature avant 2007 et les problèmes qu'elle soulevait

La nomenclature de dépense est fondée sur la classification programmatique prévue par la Loi Organique et définie dans la circulaire n°369 d'août 2004. Cette classification retenait en 2005 cinq niveaux de destination de dépense et de regroupement d'activités élémentaires : la mission ; le programme ; l'objectif ; le résultat ; l'activité.

Les termes d'objectif et de résultat désignent ce qui est en réalité un regroupement d'activités. Ces dénominations créent une confusion entre la fin d'une action publique (visée ou atteinte) et son contenu opérationnel. Alors que la circulaire n° 011-PM du 20 octobre 2005 rappelle que « l'objectif indique non pas ce que fait l'administration (activités) mais l'impact socio-économique de ce qu'elle fait », cette distinction n'est pas respectée dans la terminologie employée. Ces impropriétés de vocabulaire rendent la lecture des budgets difficile et leur confection par les services complexe.

En 2006, dans un but de simplification, le nombre de niveaux de dépense de présentation du budget a été réduit et la classification des activités et de leur regroupement a été strictement alignée sur le DSRP (la classification du DSRP est présentée en détail dans la circulaire n°001-MEFB/SG/DGDP/DB/DF du 03 janvier 2006 relative à l'exécution du budget général de l'Etat 2006). Depuis lors :

- les missions sont au nombre de 46 ; il n'existe pas de mission pluri ministérielle mais des ministères sont chargés de plusieurs missions ;

- les programmes du budget sont au nombre de 146. Ils ont été alignés entièrement pour le budget 2006 sur les objectifs globaux du DSRP. En réalité, il n'existe que 15 types de programme différents (les niveaux « objectifs globaux » des trois axes stratégiques du DSRP ; niveau 2 chiffres du code « activités » du DSRP) mais comme un programme d'un certain type peut être un programme de missions différentes et que pour chaque mission un programme d'un certain type compte pour un programme différent, le nombre total de programmes est égal au nombre de type de programme multiplié par le nombre de missions dans lesquelles chaque type de programme figure ;

- les objectifs sont assimilés aux objectifs spécifiques du DSRP (niveau 3 chiffres du code « activités » du DSRP).

- les indicateurs d'objectifs sont assimilés aux indicateurs d'objectifs spécifiques du DSRP.

Source : Rapport PEFA 2006

Le point fondamental est que la nomenclature budgétaire continue à être alignée en 2007 et 2008 sur la nomenclature du document de stratégie de lutte contre la pauvreté - Madagascar action plan (MAP) - et que les programmes ainsi que les actions qui les constituent sont, dans la plupart des cas, transversaux, c'est-à-dire interministériels (ils s'identifient, en fait, à des politiques transversales).

La circulaire d'exécution pour 2007 du 19 décembre 2006 a défini dans le détail cette nouvelle nomenclature résultant du changement de cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ; celle de 2008 a procédé à une simplification de cette nouvelle classification et en a modifié substantiellement la structure et les dénominations.

Constatant cette instabilité, on étudiera dans la suite la nomenclature 2008.

Tableau 5.2 - Nomenclature 2008

	Gouvernance responsable	Infrastructure reliée	Transformation de l'éducation	Développement rural et révolution verte	Santé, plan. familial et lutte contre le VIH/SIDA	Economie à forte croissance	Prendre soin de l'environnement	Solidarité nationale
Défi 1	Fournir un niveau de sécurité suffisant pour assurer la sûreté des personnes et des biens	Accorder une priorité aux infrastructures de développement pour les pôles de croissance	Assurer l'accès de tout enfant aux opportunités de développement avant leur véritable scolarisation	Sécuriser la propriété foncière	Assurer la fourniture d'un service de santé de qualité à tous	Assurer un environnement macro-économique stable	Augmenter les aires protégées pour la conservation et la valorisation de la biodiversité.	Honorer la diversité culturelle, la compréhension et le respect mutuels
Défi 2	Renforcer l'Etat de droit	Améliorer l'efficacité et la qualité de la circulation des biens et des personnes	Créer un système d'éducation primaire performant	Améliorer l'accès au financement rural	Elimination des principales maladies transmissibles	Accroître l'investissement direct étranger	Réduire le processus de dégradation des ressources naturelles	Développer une confiance sociale et promouvoir la participation citoyenne
Défi 3	Réduire la corruption	Améliorer l'accès à des services de transport dans tout le pays	Intensifier le système d'éducation fondamentale de second cycle ou collège	Lancer une révolution verte durable	Gagner la lutte contre le VIH et Sida	Promouvoir le plein emploi	Développer le réflexe environnemental à tous les niveaux	Promouvoir l'identité, la solidarité et la fierté nationales
Défi 4	Etablir un processus budgétaire de l'Etat efficace et efficient	Assurer un approvisionnement d'énergie adéquat, à coût abordable et compétitif	Améliorer le système d'enseignement secondaire ou lycée et développer la formation prof.	Promouvoir les activités orientées vers le marché	Mettre en œuvre une stratégie efficace de planning familial	Réformer le système bancaire et financier	Renforcer l'efficacité de l'administration forestière	Améliorer l'appui aux très pauvres et vulnérables
Défi 5	Renforcer les prestations de services publics	Assurer un système de communication efficace et abordable	Transformer l'enseignement supérieur	Diversifier les activités agricoles	Réduire la mortalité infanto-juvénile	Renforcer les entreprises locales, les PME et l'artisanat		Promouvoir l'égalité entre les genres et l'autonomisation des femmes
Défi 6	Décentraliser l'administration publique	Meilleur système de prévision météorologique d'information sur les cataclysmes naturels comme les cyclones	Mettre fin à l'analphabétisme	Accroître la valeur ajoutée des produits agricoles et promouvoir l'agri-business	Réduire la mortalité maternelle et néonatale	Renforcer la compétitivité commerciale internationale		
Défi 7	Devenir une nation ouverte au progrès	Améliorer de manière significative l'accès à l'eau potable et à l'hygiène	Développer les capacités et l'attitude mentale et psychologique des jeunes par les sports et la participation à la vie civique		Améliorer la nutrition et la sécurité alimentaire	Développer intensivement le secteur minier		
Défi 8					Approvisionner la population en eau potable et généraliser les pratiques hygiéniques et sanitaires	Promouvoir et développer intensivement le secteur tourisme		
Défi 9						Explorer intensivement les opportunités régionales		

Défi 10						Développer les synergies économiques à travers la diplomatie		
---------	--	--	--	--	--	--	--	--

La classification programmatique 2007 comprend les niveaux suivants :
Mission – le segment dit EPO (Engagement ; Programme ; Défi) - l'activité
L'objectif est en fait le premier niveau d'activité.

Les missions

Les dernières circulaires d'exécution (2007 et 2008) ne traitent pas de la mission. La circulaire de 2006 définissait 46 missions (dans le document fourni à la mission PEFA à sa demande (cf. infra) on en compte en réalité 72) ; celles-ci ne peuvent être pluri-ministérielles, en revanche, un Ministère peut regrouper plusieurs missions.

La nomenclature 2007 fournie à la mission PEFA retient 72 missions (codées de 010 à 861)⁸. En 2008, elle comporte 70 missions. La notion de mission repose sur la notion organique de Ministère⁹.

Il existe deux types de mission :

- Les missions qui correspondent à une seule institution ou Ministère : par exemple, en 2008, la mission « Présidence de la République » ou « Culture ».
- Les missions qui correspondent à des parties de ministère (ces parties doivent être des Services ou des Directions) : par exemple, en 2008, le Ministère de la santé comprend les missions (en réalités des « sous-missions ») : Santé, Planning familial, Administration et coordination etc.

On peut donc distinguer les institutions et ministères :

- Mono-mission (type Présidence) ;
- Bi-mission (Type Sénat) comprenant une mission « Administration et coordination » et une mission portant le nom de l'institution ou du ministère ;
- Pluri-mission (Type santé) comportant une mission « Administration et coordination » et plusieurs missions dont une porte le nom du ministère ou d'une partie de ce nom ou d'un Secrétariat d'Etat.

En réalité, à Madagascar, les missions et sous-missions (missions qui sont dans un même Ministère) sont des catégories verticales par rapport aux Ministères et elles correspondent à ce qui est appelé dans les autres budgets de programmes (par exemple LOLF française) des programmes. Notamment, les missions « Administration et coordination » sont

⁸ Toutefois, comme il est indiqué dans le rapport « Propositions pour une amélioration de la classification des dépenses » de Daniel Tommasi du 17 novembre 2007 (appui à la maîtrise du budget de programme ; PGDI) que le fichier disponible début 2007 des missions programmes etc. fait apparaître un nombre de missions de 77 (et non 72 comme dans le document fourni à la mission PEFA) mais compte tenu de dédoublements artificiels de certaines missions (par exemple : mission « agriculture » et mission « agriculture bonne gouvernance »), le nombre de missions s'élève à 53.

⁹ Dans le rapport de D. Tommasi, toutefois, il est indiqué que « la nomenclature 2007 comprend deux catégories pouvant correspondre à des missions : (i) « l'ancienne mission » (les 77 missions) ; et (ii) les engagements du MAP (8 pour l'ensemble du budget).

des programmes dits « appuis » ou « supports » dans le vocabulaire des budgets de programmes (ils sont, au sein d'un Ministère, transversaux aux autres sous-missions).

Tableau 5.3 - Nomenclature 2008 des missions par Ministère

	Une seule mission	Plusieurs missions			
Présidence	Présidence				
Sénat		Adm et coord.	Sénat		
Assemblée Nationale	Assemblée Nationale				
Haute Cour Constitutionnelle		Adm et coord.	Haute Cour Constitutionnelle		
Primature		Adm et coord.	Primature		
Affaires étrangères		Adm et coord	Affaires étrangères		
Min. Sécurité nationale		Adm et coord	Sécurité nationale		
Min. Intérieur		Adm et coord	Sécurité intérieure	Administration du territoire et réforme administrative	
Min. Sécurité intérieure		Adm et coord	Sécurité publique		
Min. Justice		Adm et coord	Justice		
Min de la Décentralisation		Adm et coord	Décentralisation		
Min. Finances et budget		Adm et coord	Finances	Budget	
Min. de l'Economie et du secteur privé		Adm et coord	Economie	Secteur privé	
Min. de la fonction publique et du travail		Adm et coord	Travail et lois sociales	Fonction publique	Emploi
			Industrie	Tourisme	Commerce
			Communications		
Min. de l'Agriculture de l'élevage et de la pêche		Adm et coord	Agriculture	Elevage	Pêche
Min. de l'Environnement	Environnement				
Min Energie	Energie				
Min. Mines	Mines				
Min. Travaux public		Adm et coord	Travaux publics		
Min. des Transports et de l'aménagement du territoire		Adm et coord	Transports	Aménagement du territoire	
Min. des Télécom. des postes et de la météo		Adm et coord	Télécommunications	Postes	Météo
Min. de la Santé		Adm et coord	Santé	Planning familial	Jeunesse
			Population	Protection sociale	
Min des Sports		Adm et coord	Sports	Loisirs	
Min. de l'Education nationale et de la recherche scientifique		Adm et coord	Education primaire	Secondaire général	Formation professionnelle et technique
			Enseignement supérieur	Recherche scientifique	
Secr. Etat. Culture	Culture				

Source : Liste des missions transmise à la mission PEFA ; Circulaire n° 323-PM/SP relative à la préparation du CDMT 2008-2011 et du budget de programmes 2008.

Les programmes et objectifs

En 2008, la nomenclature par programme du budget est strictement identique à la nomenclature du MAP au niveau :

- des huit engagements (deuxième niveau du code, le premier étant réservé à la nature du budget¹⁰) ;
- des 54 défis (troisième niveau du code) ;
- des 376 projets et actions prioritaires (quatrième niveau du code).

Correspondance MAP et Budget en 2008	
<i>MAP</i>	<i>BUDGET</i>
<i>Engagements</i>	<i>Programmes</i>
<i>Défis</i>	<i>Objectifs</i>
<i>Projets et actions prioritaires</i>	<i>Activités</i>
<i>Indicateurs</i>	<i>Indicateurs</i>

En 2007, la nomenclature était substantiellement différente de la nomenclature du MAP définitif, le MAP ayant été modifié en cours d'année.

Exemple de changement de nomenclature en 2008 : « Engagement : infrastructure reliée »

Concerne les missions :

- Aménagement du territoire ;
- Communication NIC et e-gouvernance ;
- Eau et assainissement ;
- Energie ;
- Transports, routes et météorologie.

Tableau 5.4 - Nomenclature d'objectifs en 2007 et 2008

2008	2007
	Aménagement du territoire
Accorder une priorité aux infrastructures de développement pour les pôles de croissance	Mettre en synergie les projets sectoriels avec les schémas d'aménagement. Prioriser le développement des infrastructures pour les zones à croissance élevée
Améliorer l'efficacité et la qualité de la circulation des biens et des personnes	Prioriser les infrastructures de développement pour les régions à forte potentialité de croissance
	Communications, NTIC et Gouvernance
Améliorer l'accès à des services de transport dans tout le pays	Ouverture des zones et du pays par un système de communication et d'information efficace et rentable
	Eau et assainissement
Assurer un approvisionnement d'énergie adéquat, à coût abordable et compétitif	Améliorer l'accès à l'eau potable et aux infrastructures d'assainissement
	Energie
Assurer un système de communication efficace et abordable	Assurer un approvisionnement adéquat d'énergie à un prix concurrentiel
	Transports routes et météorologie
Meilleur système de prévision météorologique d'information sur les cataclysmes naturels comme les cyclones	Intensifier les actions de désenclavement et faciliter les mouvements des biens et des personnes
Améliorer de manière significative l'accès à l'eau potable et à l'hygiène	Assurer une prévision météorologique efficace pour la sécurité des populations et pour permettre aux opérateurs de planifier les activités

L'ordre change, les intitulés de catégories pratiquement identiques changent ; de nouvelles catégories sans équivalent apparaissent (« Améliorer l'efficacité et la qualité de la circulation des biens et des personnes ») d'autres disparaissent (« Ouverture des zones et du pays par un système de communication et d'information efficace et rentable »).

Sources : circulaires d'exécution budgétaire

¹⁰ Avec Etat = 0.

Le précédent PEFA avait déjà noté une importante modification des nomenclatures programmatiques entre 2005 et 2006.

Les modifications de 2007 s'expliquent par la modification du MAP. Mais si les nomenclatures doivent être souples pour s'adapter à l'évolution du contexte, elles doivent présenter une relative stabilité.

Cette nomenclature est commune à tous les Ministères qui doivent, comme il est indiqué dans la circulaire d'exécution du budget de 2008, choisir eux-mêmes dans cette liste les programmes et objectifs dans lesquels ils inscrivent leur action.

Tableau 5.5 - Programmes et Ministères

Axes stratégiques du DSRP	Institutions et Ministères concernés
Axe stratégique 1 : restaurer un Etat de droit et une société bien gouvernée	
Objectif Global 1 : assurer une bonne gouvernance et réussir la lutte contre la corruption	Présidence, Sénat, Assemblée Nationale HCC, Primature, 6 Ministères
Objectif Global 2 : respecter la démocratie	Présidence, Sénat, Assemblée Nationale HCC, Primature, 1 Ministère
Objectif Global 3 : instaurer un Etat de droit	Présidence, Sénat, Assemblée Nationale HCC, Primature, 6 Ministères
Objectif Global 4 : rapprocher le Gouvernement des citoyens par le biais stratégique de la décentralisation et de la déconcentration	2 Ministères
Axe stratégique 2 : susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale élargie	
Objectif Global 1 : atteindre un taux de croissance de 8 à 10%	9 Ministères
Objectif Global 2 : améliorer le taux d'investissement pour atteindre 20%	11 Ministères
Objectif Global 3 : dynamiser le secteur privé afin qu'il participe à hauteur de 12 à 14% au taux d'investissement	3 Ministères
Objectif Global 4 : ouvrir l'économie malgache à une plus grande	4 Ministères
Objectif Global 5 : concurrence en vue de la réduction des coûts et de l'amélioration de la qualité	
Objectif Global 5 : susciter une volonté de participation de la population	Présidence, Sénat, Assemblée Nationale, Primature, 3 Ministères
Axe stratégique 3 : susciter et promouvoir des systèmes de sécurisation humaine et matérielle et de protection sociale élargie	
Objectif Global 1 : assurer l'éducation fondamentale à tous les malgaches « Education pour tous », préparer et valoriser les ressources humaines du pays	2 Ministères
Objectif Global 2 : assurer la qualité de l'enseignement à tous les niveaux	2 Ministères
Objectif Global 3 : promouvoir la santé de l'enfant et de la mère	3 Ministères
Objectif Global 4 : intensifier la lutte contre la malnutrition	Présidence, 2 Ministères
renforcer la lutte contre les maladies transmissibles	Présidence, 1 Ministère
Objectif Global 6 : renforcer la lutte contre les maladies non transmissibles	1 Ministère
Objectif Global 7 : réduire l'exclusion sociale dans le processus de développement rapide et durable	3 Ministères
Objectif Global 8 : promouvoir la diversité culturelle	3 Ministères

Source : Circulaire n°369 d'août 2004.

On observe que la confusion entre objectif et action demeure. Par ailleurs, cette conception de la notion de programme à Madagascar n'est pas celle qui est habituellement retenue dans les Budgets de programmes. Elle est en effet transversale aux ministères (et aux missions). Elle s'apparente d'avantage à ce qui est appelée dans les budgets de programmes « Politique publique transversale ». Elle est, par ailleurs, difficile, voir impossible, à articuler avec une organisation administrative attribuant la responsabilité d'un programme à une seule

personne - le « responsable de programme » - qui doit être responsable devant un Ministre et un seul.

Il faut aussi relever que l'utilisation des différentes nomenclatures varie selon les documents budgétaires :

- L'annexe « Dépenses » au budget rassemble les comptes des Ministères selon la nomenclature programmatique au niveau de l'objectif (auparavant la présentation se faisait au niveau le plus fin) ; ce dernier niveau est développée selon la nomenclature par nature ;
- L'annexe 5 au budget détaille ces comptes par services sans développement selon la nature de dépense en 2006; en 2007, elle détaille les crédits par Ministère, mission, programme, objectif, indicateur d'objectif et par service. Pour 2008, cette annexe est supprimée.
- L'annexe 4 répartit les projets du PIP par ministère.
- L'annexe « Budget d'exécution » par Ministère (et mission) développe les comptes à la fois par ordonnateur secondaire, service opérationnel d'activité (SOA), engagement et objectif et par nature.

La nomenclature économique des dépenses

Comme antérieurement, les dépenses du niveau de classification de la nomenclature des programmes la plus détaillée peuvent être différenciées par nature de dépense selon la classification de la nomenclature PCOP (PCOP 2006 en 2007 et nouveau PCOP 2006 en 2008).

Cette nomenclature doit être commune aux comptes de l'ordonnateur et au compte du comptable en vertu du décret 2005-003 du 04 janvier 2005.

Elle est pratiquement identique au PCG (aux adaptations près de cette nomenclature conçue pour les opérateurs privés aux opérations de l'Etat, notamment l'introduction d'un poste relatif aux ressources fiscales) ; le PCG est lui-même conforme aux normes internationales des experts comptables.

La classification fonctionnelle

Une classification fonctionnelle des dépenses existe. Elle a été utilisée pour le budget 2007. Elle est composée de trois niveaux, les deux premiers sont rappelés au tableau 5.6.

Avant 2007 seul le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la Loi de Finances (le seul disponible étant le rapport 2004) utilisait une nomenclature fonctionnelle.

Cette nomenclature, dont le tableau 5.7 rend compte, différait de la nomenclature utilisée pour le budget 2007.

Tableau 5.7 - Nomenclature fonctionnelle de la Loi de Règlement

Catégories	Sous-catégories				
POUVOIRS PUBLICS	PRESIDENCE	SENAT	ASSEMBLEE NATIONALE INTERIEUR	HCC	PRIMATURE
SOUVERAINETE	AFFAIRES ETRANGERES	FORCES ARMEES		SECURITE	JUSTICE
FINANCES ECONOMIE	FINANCES ET ECONOMIE	DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT			
INDUSTRIE TOURISME ET COMMERCE	SECTEUR PRIVE ET INDUSTRIALISATION ET ARTISANAT	TOURISME			
AGRI - PECHE - ENV.	AGRICULTURE ET ELEVAGE	ENVIRONNEMENT			
ENERGIE - MINES EQUI. TRANS. COM.	ENERGIE ET MINES TRAVAUX PUBLICS	POSTES ET TELECOMMUNICATIONS			
SANTE ET AFFAIRES	FONCTION PUB.	TRAVAIL ET LOIS	SANTE	POPULATION	

SOCIALES		SOCIALES		
EDUC. RECHERCHE- CULTURE	JEUNESSE ET SPORTS, LOISIRS	ENSEIGNEMENT DE BASE SECONDAIRE	ENSEIGNEMENT. SUPERIEUR	CULTURE

Source : rapport de la Cour des comptes annexé au Projet de Loi de Règlement

Tableau 5.6 – La nomenclature fonctionnelle du budget 2007

SERVICES GÉNÉRAUX DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	FONCTIONNEMENT DES ORGANES EXÉCUTIFS ET LÉGISLATIFS AFFAIRES FINANCIÈRES ET FISCALES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SERVICES GÉNÉRAUX SERVICES GÉNÉRAUX DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES N.C.A. OPÉRATIONS CONCERNANT LA DETTE PUBLIQUE TRANSFERTS DE CARACTÈRE GÉNÉRAL ENTRE ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
DÉFENSE	DÉFENSE MILITAIRE DÉFENSE CIVILE DÉFENSE N.C.A.
ORDRE ET SÉCURITÉ PUBLICS	SERVICES DE POLICE TRIBUNAUX ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
AFFAIRES ÉCONOMIQUES	TUTELLE DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE' DES ÉCHANGES ET DE L'EMPLOI AGRICULTURE' SYLVICULTURE' PÊCHE ET CHASSE COMBUSTIBLES ET ÉNERGIE INDUSTRIES EXTRACTIVES ET MANUFACTURIÈRES' CONSTRUCTION TRANSPORTS COMMUNICATIONS AUTRES BRANCHES D'ACTIVITÉ AFFAIRES ÉCONOMIQUES N.C.A.
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	GESTION DES EAUX USÉES LUTTE CONTRE LA POLLUTION PRÉSERVATION DE LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE ET PROTECTION DE LA NATURE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT N.C.A.
LOGEMENT ET ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS	SERVICES RÉCRÉATIFS ET SPORTIFS SERVICES CULTURELS SERVICES DE RADIODIFFUSION DE TÉLÉVISION ET D'ÉDITION R-D DANS LE DOMAINE DES LOISIRS DE LA CULTURE ET DU CULT LOISIRS, CULTURE ET CULT N.C.A.
ENSEIGNEMENT	LOGEMENT ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS ALIMENTATION EN EAU LOGEMENT ET ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS N.C.A.
SANTÉ	PRODUITS APPAREILS ET MATÉRIELS MÉDICAUX SERVICES HOSPITALIERS SERVICES DE SANTÉ PUBLIQUE SANTÉ N.C.A.
LOISIRS, CULTURE ET CULT	ENSEIGNEMENT PRÉÉLÉMENTAIRE ET PRIMAIRE ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ENSEIGNEMENT POST-SECONDAIRE NON SUPÉRIEUR ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ENSEIGNEMENT NON DÉFINI PAR NIVEAU R-D DANS LE DOMAINE DE L'ENSEIGNEMENT ENSEIGNEMENT N.C.A.
PROTECTION SOCIALE	MALADIE ET INVALIDITÉ VIEILLESSE SURVIVANTS FAMILLE ET ENFANTS EXCLUSION SOCIALE N.C.A. PROTECTION SOCIALE N.C.A.

Source : Direction générale du budget

Notation

Par rapport aux critères de notation retenus pour l'indicateur, on observe que :

- La classification par programmes n'est pas identique à la classification GFS et COFOG. Il est cependant possible de retrouver ces classifications à partir de la classification par programmes. On considérera donc qu'elle est cohérente avec la classification GFS et COFOG.

- La classification permet évidemment de suivre les dépenses de lutte contre la pauvreté.

Ainsi Madagascar atteint en 2008 comme en 2006 le niveau de notation maximum pour cet indicateur. Toutefois, cette notation qui porte sur les principes des nomenclatures dissimule des difficultés importantes de conception et de mise en œuvre, comme cela avait déjà été indiqué dans le rapport précédent.

Les observations du rapport PEFA 2006 sur les nomenclatures

Toutefois, le critère utilisé ne permet pas de faire apparaître les problèmes sérieux de lecture du budget et de gestion des crédits que cette classification, en réalité inadaptée, pose. Ces problèmes, paradoxalement, proviennent de l'utilisation intégrale de la nomenclature du DSRP - orientée vers la définition d'objectifs prioritaires - comme nomenclature du budget - destinée, pour une grande part, à la gestion de politiques publiques permanentes dans leur nature. Cette question recoupe celle, évoquée ci-dessus, de la terminologie concernant la non différenciation précise entre les objectifs et les résultats d'une part et les activités et regroupements d'activités d'autre part.

1) On a déjà noté que les programmes issus d'un même objectif global du DSRP portent le même nom dans tous les Ministères qui sont dotés de ce programme mais sont considérés comme des programmes différents selon les Ministères qui les exécutent. Cette classification rend opaque la présentation du budget alors même que la consolidation interministérielle des programmes issus d'un même objectif global (somme des crédits des programmes portant le même nom, issus donc du même objectif global du DSRP, de tous les Ministères qui sont dotés de ce programme), n'est pas réalisée.

2) Dans les budgets de programmes, les programmes doivent être des ensembles cohérents d'actions définies par leur nature. Les objectifs doivent être des orientations données à ces programmes. Dans la classification issue du DSRP le programme a la nature d'un objectif. La lecture du budget selon une nomenclature d'une telle nature (nomenclature DSRP) est extrêmement complexe parce qu'elle est peu parlante pour des activités de gestion courante. Par ailleurs, cela pose des questions de stabilité des nomenclatures. Dans un budget de programmes, la grande majorité des programmes doivent être relativement stables dans le temps, ce sont les priorités qui commandent les objectifs qui leur sont assignés suivis eux-mêmes par des indicateurs chiffrés qui peuvent être modifiés régulièrement par l'autorité budgétaire. Dans le cas où la classification est systématiquement alignée sur celle du DSRP, les programmes budgétaires changeront automatiquement avec les modifications nécessairement apportées aux objectifs globaux du DSRP ou du document stratégique équivalent.

3) Du fait que les classifications d'activités des DSRP sont essentiellement, à tous les niveaux, des objectifs précis définissant des priorités qui n'ont pas, par définition d'une priorité, l'ambition de couvrir l'ensemble des finalités de l'activité à laquelle elles se rapportent, leur utilisation comme niveau d'activité de développement des dépenses selon leur nature et cadre de consommation des crédits comporte nécessairement une part d'arbitraire.

Par exemple, la nomenclature des dépenses par nature ne peut pas être raisonnablement appliquée à l'activité globale des CISCO lorsque celle-ci est décomposée en deux actions qui sont « plans d'action élaborés, validés et mis en œuvre » et « examens réalisés ». Ces deux actions (qui sont en fait des indicateurs d'objectifs) sont beaucoup trop spécifiques pour couvrir l'ensemble de l'activité des organismes scolaires gérés par les CISCO.

L'utilisation intégrale et exclusive d'une nomenclature construite dans le but de définir des priorités qui ne peuvent couvrir l'ensemble des finalités d'un programme dont la définition repose sur le principe de la cohérence des actions qui le composent soulève des problèmes pratiques sérieux. Le choix qui a été fait de retenir comme classification de budget la classification des priorités du DSRP entraîne une confusion constante entre nature d'activité, objectifs prioritaires et indicateurs de suivi. Cette confusion se traduit par une lecture du budget qui s'assimile à un déchiffrement tant la classification est éloignée de l'activité normale des services publics. Elle implique aussi que la ventilation des crédits entre les programmes et activités par les gestionnaires est, comme cela a été dit par tous les gestionnaires des crédits des Ministères, un casse-tête tellement la définition des objectifs (commandée souvent par la nécessité d'avoir des indicateurs de suivi) est partielle et parfois marginale par rapport à l'ensemble des finalités de l'activité qu'ils gèrent.

Source : rapport PEFA 2006

Les nomenclatures ont été beaucoup modifiées en 2007 et 2008, notamment à cause de la mise en œuvre du MAP. Quelques progrès ont été enregistrés dans l'utilisation de ces nomenclatures et dans leur définition.

Toutefois les principes fondamentaux sur lesquelles elles reposent restent identiques (voir encadré : les observations du rapport PEFA 2006 sur les nomenclatures). Elles continuent donc à poser les mêmes problèmes de lisibilité et d'adaptation aux besoins de leur mise en œuvre au niveau opérationnel par les services de l'Etat.

Toutefois, un rapport d'expertise a été fait en 2007 (Rapport de Tommasi cité ci-dessus). Il reprend, en les détaillant, tous les problèmes que pose cette nomenclature et propose des solutions pour les résoudre.

Sur cette base nouvelle, une réunion de préparation a été organisée par la Direction générale du Budget sur les nomenclatures 2008 à laquelle la mission PEFA a assisté. Les orientations retenues qui ont été présentées sont de nature à rapprocher la nomenclature programmatique de Madagascar des nomenclatures des budgets de programme habituels et de corriger ainsi les principaux défauts de la nomenclature actuelle.

Les projets de réforme de la nomenclature budgétaire pour 2009

- Les Ministères sectoriels proposeront des programmes qui correspondront à leurs fonctions et activités principales et seront en concordance avec leur structure organisationnelle.
- Il n'y aura pas en conséquence de programmes interministériels ou transversaux.
- Le responsable de programme verra sa place confortée et formalisée ; il aura le pouvoir hiérarchique pour réaliser les objectifs de son programme.
- Le budget sera composé de deux documents :
 - o un document contenant les crédits budgétaires ;
 - o un document contenant les informations relatives à la performance comme la description de la mission, des programmes, des objectifs et des indicateurs.
- Deux niveaux budgétaires de classification programmatique seulement (« mission » et « programme ») seront conservés (les niveaux « objectifs » et « indicateurs » d'imputation des crédits seront supprimés).
- Le suivi de la performance se fera au niveau du programme pour lequel des objectifs et indicateurs seront définis après préparation par les Ministères techniques.

Ainsi, la notation de l'indicateur (à une seule composante) est A principalement parce que la classification budgétaire est identique à la classification du MAP (document de lutte contre la pauvreté) et que les autres classifications sont conformes aux classifications préconisées par les organismes internationaux spécialisés. Toutefois, la nomenclature budgétaire présente des insuffisances majeures.

Evolution par rapport à 2006

La notation ne change pas par rapport à 2006.

Note	Critères minima (Méthode M1) Note globale A	Justifications
A	i) La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative, économique et sous fonctionnelle, en utilisant les normes GFS/COFOG ou une norme susceptible de fournir une documentation cohérente avec ces normes. (La classification programmatique peut se substituer à une classification sous fonctionnelle, si elle est appliquée avec un niveau de détail correspondant au moins à celui de la classification sous fonctionnelle.)	i) Existence d'une classification par programmes cohérente avec le DSRP (MAP) et appliquée à un niveau de détail très développé

PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

L'encadré "Loi Organique sur les Lois de Finances : documents joints au projet de Loi de Finances" précise les documents que devrait recevoir le Parlement.

Loi organique sur les lois de finances : documents joints au projet de Loi de Finances

La loi organique prévoit que sont joints au projet de Loi de Finances de l'année :

- un rapport définissant les conditions générales de la situation économique et financière ;
- un programme, par type de recettes et par type de dépenses, avec indication des montants, par institution, Ministère et par service ;
- une annexe relative aux effectifs budgétaires ;
- une annexe sur les dépenses d'investissement ;
- la liste des comptes particuliers au Trésor et leurs mouvements ;
- la liste des taxes parafiscales.

Ces documents constituent le projet de loi et ses annexes. Ils sont effectivement produits comme prévu par la LOLF.

Le PEFA fixe une liste plus large de documents à transmettre afin que la Parlement dispose d'un ensemble complet d'informations.

Le tableau suivant rassemble les documents de cette liste qui sont fournis à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale et à celle du Sénat lors de l'examen du projet de Loi de Finances le plus récent (projet de budget 2008).

Documents demandés

1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change	Oui
2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	Oui
3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue	Oui
4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours	Non
5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours	Non
6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget	Non
7. Le budget de l'exercice en cours (soit la Loi de Finances rectificatives ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget.	Non
8. Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent	Non
9. L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense	Non

Note : **oui** = disponible ; **non** = non disponible. Ce tableau a été élaboré à partir d'informations fournies par la Direction générale du Budget, la Commission des finances de l'Assemblée Nationale et de l'examen d'un exemplaire des documents fournis au Parlement transmis aux membres de la mission par la Direction générale du Budget.

Des informations qualitatives ou des informations quantitatives éparées sur certains des postes du tableau (notamment, concernant la dette publique, sont transmises des informations sur le service de la dette - principal et intérêts séparés - brut et net de l'IPTE) sont cependant fournies dans l'exposé des motifs qui introduit le projet de Loi de Finances.

Concernant l'état d'exécution de l'exercice en cours (*document 7 du tableau*), la Direction générale du Budget a dit à la mission PEFA les mettre à la disposition des parlementaires à la demande de ceux-ci. Elle a indiqué aussi que le compte-rendu de la revue

quadrimestrielle a été notifié aux Commissions chargées des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat à partir de la deuxième revue 2007. Auparavant cette information n'était transmise qu'aux DAAF de ces institutions. La Commission des Finances de l'Assemblée Nationale et celle du Sénat interrogées par la mission PEFA ont dit ne pas avoir bénéficié de cette information.

En 2008, une documentation pédagogique sur le budget et sa présentation a été mise à la disposition des députés (bulletins d'information des douanes, manuel des procédures des centres fiscaux, guide pratique du budget, procédure d'élaboration et de vote de la Loi de Finances).

La Direction Générale du Budget prévoit de préparer les autres documents figurant dans la liste de l'indicateur pour le projet de budget 2009.

Notation

A Madagascar le Ministère des Finances et du Budget fournit à la Commission des finances de l'Assemblée Nationale 3 documents de la liste prévue pour cet indicateur. La notation est donc C (« *Les documents récents du budget satisfont 3 à 4 des 9 critères d'information* »). B supposerait que « *Les documents récent du budget s satisfont 5 à 6 des 9 critères d'information* ».

Evolution par rapport à 2006

Il n'y pas d'amélioration significative par rapport à 2006 ni dans la notation ni dans la qualité et la quantité d'informations transmises au législateur.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : C	Justifications
C	i) Les documents récents du budget satisfont 3 à 4 des 9 critères d'information	i) Trois des documents de la liste prévue par l'indicateur accompagnent le projet de loi transmis à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale.

PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'Administration Centrale

Cet indicateur porte sur l'Administration Centrale défini conformément au Manuel des Statistiques des Finances Publiques du FMI (2001). Cette définition de l'Administration Centrale exclut les entités décentralisées ainsi que les entreprises publiques qui sont couvertes par les indicateurs PI-8 et PI-9. Dans la terminologie du FMI sus-mentionnée, l'Administration Centrale comprend toutes les unités au niveau central qui exécutent les politiques publiques du Gouvernement. Elle inclut essentiellement les Ministères, départements et Agences (MDA) qui fonctionnent comme partie du Gouvernement. Dans le cas de Madagascar les Etablissements publics à caractère administratif (EPA) et les Etablissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) en tant qu'Agences autonomes sont inclus dans cette définition ; les entreprises publiques et parapubliques en sont exclues.

Entités publiques hors budget

Il y a actuellement 121 agences autonomes : 79 EPA et 42 EPIC¹¹. Les recettes (transferts du budget et recettes propres) et dépenses de ces dernières ne sont pas budgétisées et n'apparaissent ni dans la Loi de Finances, ni dans les comptes du budget d'exécution. La liste des EPA EPIC est évolutive et il n'y a pas de liste officielle.

Pour 2005 et 2006, le montant global des transferts aux agences autonomes inscrit dans la Loi de Finances initiale a été de 43.4 milliards d'Ariary (2,11 % des dépenses totales) et de 46,4 milliards d'Ariary (1.8 % des dépenses totales) respectivement. Pour 2007, ce montant a été de 47.9 milliards d'Ariary (1,94 % des dépenses totales) : 1,69 % des dépenses totales aux EPA et 0,25 % aux EPIC respectivement¹². Pour 2008, le montant des transferts aux EPA et aux EPIC représentent 1,45 % et 0,47 % des dépenses totales respectivement.

Tableau 7.1 – Transferts, recettes propres et dépenses prévisionnelles des agences autonomes pour 2007 (en milliards d'Ariary et en % des dépenses totales)

AGENCES AUTONOMES	Transferts (1)	Recettes propres(2)	Dépenses (3)	Dépense extra budget ((3)- (1)) en % dépense totale
Etablissements Publics à caractère Administratif (EPA)	38.8	15.9	64.1	0,90 %
Dont :	<i>18.3</i>	<i>1.6</i>	<i>20.0</i>	
<i>Université Antanarivo</i>	<i>4.6</i>	<i>2.1</i>	<i>6.7</i>	
<i>Hôpital Général de Befelatanana (CHU)</i>				
Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC)	9.1	181.3	190.5	6,48 %
Dont :	--	<i>108.5</i>	<i>108.5</i>	
<i>Centre National de Prévoyance Social (CNAPS)</i>	<i>0,07</i>	<i>9.7</i>	<i>10.8</i>	
<i>Aviation Civile de Madagascar (ACM)</i>	--	<i>8.8</i>	<i>8.8</i>	
<i>Agence Portuaire Maritime Fluvial (APMF)</i>	--	<i>6.3</i>	<i>6.3</i>	
<i>Agence Malgache de la Pêche et de l'Aquaculture (AMPA)</i>				
Total	47.9	197.2	254.6	7,38 %

¹¹ Communication écrite du Service de Tutelle des Etablissements Publics, Direction Exécution et Synthèse Budgétaire, Ministère des Finances et du Budget.

¹² A partir de 2007, contrairement aux années précédentes où les transferts aux EPA et EPIC n'étaient pas présentés de façon désagrégées dans le budget (compte 6550), les transferts aux EPA sont indiqués (compte 6551) séparément des transferts aux EPIC (compte 6555).

Source : Calculs de l'équipe PEFA sur la base de données fournie par le Service de Tutelle des Etablissements Publics, Direction Exécution et Synthèse Budgétaire, Ministère des Finances et du Budget

Les données prévisionnelles pour les recettes propres des agences autonomes sont disponibles pour une partie représentative des agences autonomes (EPA et EPIC) pour 2007. Elles ont été de 15,9 milliards d'Ariary pour 34 des 79 EPA les plus importants et de 181,3 milliards pour 27 des 42 EPIC les plus importants (*voir tableau suivant*). Les données réalisées pour la même année 2007 n'ont pas encore été finalisées tandis que celles de 2005 et de 2006 sont très incomplètes.

Gestion des fonds en dehors du système de gestion et de comptabilité budgétaire de l'administration

Les *écoles primaires* fonctionnent en partie sur des fonds directement versés par des parents qui ne sont pas budgétisés¹³. Les *centres de santé de base* sont partiellement financés par les patients (qui payent, en particulier, les médicaments – voir l'indicateur PI-23). Ces recettes des écoles primaires et des centres de santé de base, qui n'ont pu être quantifiées, ne sont pas budgétisées.

Informations sur les projets financés par les bailleurs de fonds

Les projets financés par les bailleurs de fonds apparaissent, dans leur presque totalité, dans le budget (et dans le PIP sur trois ans). L'information budgétaire est complète pour les emprunts. Elle est assez complète pour les subventions (dons) et exclut les montants correspondants de l'aide alimentaire (en nature) et de l'assistance technique. Ces derniers montants ne sont pas significatifs relativement à la totalité des dons.

Le Service du Secteur Administratif de la Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire prépare chaque quatre mois un rapport d'exécution budgétaire intitulé *suivi des dépenses publiques* (*voir l'indicateur PI-24*) qui est partagé avec les bailleurs. L'information fournie pour les dépenses d'investissement inclut les montants programmés et les décaissements. Elle est d'abord résumée par bailleurs (bilatéraux et multilatéraux), par subventions (dons) et emprunts. Elle est par la suite très détaillée par bailleur, et, pour chaque bailleur, les projets en cours et le ministère de tutelle respectif. Cette information fournie essentiellement par les bailleurs reflète l'exécution des projets, elle-même se basant sur les accords de financement entre les autorités et les bailleurs. L'information sur les décaissements est complète pour les emprunts. Elle est assez complète pour les subventions (dons) et exclut les montants correspondants de l'aide alimentaire (en nature) et de l'assistance technique. Les données sur les décaissements pour les projets financés par des subventions (dons) dont les bailleurs ne sont pas représentés sur place sont également incomplètes¹⁴. Par ailleurs, il arrive également que les données sur les décaissements de projets financés par des subventions (dons) arrivent tardivement de l'extérieur. Ces données ne figurent pas dans le rapport sus-mentionné. C'est le cas de la plupart des décaissements de projets financés par les agences des Nations Unies (OMS, FAO, PAM, PNUE) et par la Norvège. Ces omissions au niveau des

¹³ L'association parents- élèves (FRAM) a contribué pour 37% des fonds reçus par les écoles primaires en 2005/2006 (Source : Banque Mondiale, UNICEF, Gouvernement du Japon, *Service Delivery in the Education and Health Sector : Results of the 2006-2007 Public Expenditure Tracking Survey*, Decembre 2007).

¹⁴ Par exemple la *US Trade Development Agency* (USTDA), la *FONDEM* (Fondation Energie pour le Monde), l'*African Capacity Building Foundation* (ACBF) et la Principauté de Monaco (Communication écrite du Service du Secteur Administratif de la Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire).

décaissements pour les projets financés grâce à des subventions (dons) sont bien inférieures en valeur à 30 % des projets financés grâce à des dons¹⁵.

Evolution par rapport à 2006

La note globale pour PI-7 est passée de B+ à C+. Cela ne constitue pas une détérioration de la situation au niveau des dépenses extrabudgétaires. Cette variation est due à une prise en considération dans l'exercice des dépenses et recettes des Agences autonomes, ce qui n'avait pas été le cas en 2006.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : C+	Justifications
C	i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue 5 à 10 % des dépenses totales.	i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) sur la base des données disponibles constitue environ 7,4 % des dépenses totales
B	ii) Des informations complètes sur les recettes/dépenses sont incluses dans les rapports budgétaires pour tous les projets financés grâce à des emprunts et au moins 50 % (en valeur) des projets financés grâce à des dons.	ii) Les projets financés par emprunts et par dons sont en quasi-totalité dans le budget, mais les projets financés par dons ne sont que partiellement dans les rapports d'exécution (entre 70% et 90%) trimestriels.

Commentaires relatifs à la note de la composante (i)

Pour la composante (i), à défaut de données plus complètes non disponibles pour l'instant, le calcul a été réalisé sur la base d'un échantillon représentatif de recettes et dépenses des EPA et des EPIC (les plus importants) ce qui établit de façon quantitative les montants non budgétisés correspondant. Des données plus complètes donneraient plus de précision à l'exercice sans toutefois modifier les résultats de façon significative.

La quantification des fonds directement versés par des parents d'élèves pour les écoles primaires de mêmes que par des patients aux centres de santé contribuerait également à donner plus de précision à la notation sans toutefois modifier les résultats de façon significative.

¹⁵ Estimation de la mission corroborée par Service du Secteur Administratif de la Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire.

PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

En 2006, la situation en matière de décentralisation était confuse, la définition des entités décentralisées et déconcentrées n'était pas claire et ne reposait pas sur des bases juridiques sûres. La répartition des compétences entre les entités décentralisées et déconcentrées était floue et les organes (notamment les exécutifs) de ces entités n'étaient pas précisément séparés. Une clarification était en cours. Elle a abouti avec la réforme constitutionnelle de 2007, adoptée par referendum en mars 2007. Par ailleurs, les lois de finances 2007 et 2008 ont profondément modifié la fiscalité locale.

Les différents niveaux de décentralisation reçoivent différents types de ressources de l'Etat central sous forme de subvention. Ces transferts de ressources obéissent à des règles spécifiques précises.

Les différents niveaux de décentralisation

Il existe aujourd'hui quatre niveaux de décentralisation et/ou de déconcentration : les Provinces, les Régions, les Districts les Arrondissements et les Communes. S'y ajoute un niveau de subdivision mal défini mais de nature plutôt administrative : le Fokontany

Les Provinces

Il s'agit d'un niveau de déconcentration qui est en voie de disparition et qui n'existe plus en temps que collectivité décentralisée depuis la révision constitutionnelle.

Les régions

Elles sont en nombre de 22. Elles constituent désormais le niveau de décentralisation intermédiaire privilégié. C'est un niveau nouveau créé par la loi 2004-001.

Les Districts

Les Districts sont 118 ; ce sont des entités de déconcentration qui correspondent aux anciennes Sous-préfectures ; ils sont placés sous l'autorité du Chef de district.

Les Arrondissements

Créés en 1994, leur nombre fluctue, il en existe entre 800 et 900. Ils constituent des regroupements de communes. Les chefs d'arrondissements ne sont pas renouvelés lorsqu'ils disparaissent et, dans ce cas, les arrondissements sont fusionnés.

Les Communes

Elles sont au nombre de 1 557. Elles sont classées en

- Communes urbaines (45) ;
- Communes rurales de première catégorie (71) ;
- Communes rurales de seconde catégorie (1441).

Les Communes urbaines et rurales de première catégorie sont, en même temps, chefs-lieux de Districts (ces Districts, au nombre de 118, étaient auparavant le niveau de déconcentration de la Sous-préfecture). Le Conseil municipal est élu (selon des règles différentes selon les communes) ainsi que le Maire.

Le Fokontany

Le Fokontany est un responsable qui exerce ses responsabilités au niveau de la Commune mais qui est placé hiérarchiquement sous le Chef de district. Il est nommé par le chef de District sur une liste de 3 personnes établie par le Maire, ces trois personnes étant eux-mêmes choisies dans une liste de 5 personnes désignées par la population. Il bénéficie d'une indemnité de l'Etat et il n'a pas de budget propre. Il est percepteur auxiliaire de la Commune.

Il ne reste plus en 2008 après la réforme de 2007 que deux niveaux de décentralisation : la Région et la Commune.

Les compétences de la Région sont des compétences de planification, de coordination pour le développement économique et social, notamment l'hydraulique et les grands équipements structurels.

Les compétences des Communes sont des compétences « de vie quotidienne » et d'action publique de « proximité » : état civil (sur délégation de l'Etat), centre de santé de base (CSB), école publique (bâtiment), voirie, viabilisation, permis de construire, eau, assainissement. Dans les faits, toutefois, il n'est pas rare que l'Etat central exerce encore les compétences théoriquement dévolues aux communes.

Les Communes ont leur budget, les Régions auront le leur en 2008 et il intègrera une partie des programmes d'investissement public. La situation était encore un peu floue sur cette question en 2007.

La fiscalité

D'importantes réformes ont été faites dans le domaine de la fiscalité depuis 2006.

- La taxe professionnelle a été supprimée en 2008.
- Les Communes disposent désormais du produit des impôts fonciers dans leur totalité.
- Le produit de l'impôt synthétique est attribué depuis 2008 de la façon suivante : 60 % aux Communes et 40 % aux Régions (en 2007 : 50 % à l'Etat ; 25 % aux Régions et 25 % aux Communes).

Les Communes ont été responsabilisées dans la chaîne de la collecte fiscale.

- Pour les impôts fonciers, les Communes sont responsables du recensement des contribuables jusqu'au recouvrement, mais la régularité doit être vérifiée par les Centres des impôts.
- Pour l'impôt synthétique, le recensement est réalisé par les Communes avec le chef de Fokontany. En-dessous d'un plafond de ressources du contribuable, le produit de l'impôt reste aux collectivités, au-dessus il va à l'Etat. Le plafond a été relevé de 6 M d'Ar en 2007 à 20 millions d'Ar en 2008. Désormais, avec ce nouveau plafond, dans la plupart des Communes rurales, le produit de l'impôt synthétique reste aux Communes.
- Les impôts de licence restent aux Communes.

Les Communes (et à un moindre degré les Régions) ont aussi été responsabilisées dans la chaîne de collecte des « produits de ristourne » (impôts sectoriels compris entre 0 et 2 % de la première vente - premier acheteur à la sortie de la mine - notamment sur le produit des mines) et la situation a commencé à être précisée. Le Ministère des Finances et du Budget procède à une standardisation pour définir un cadre global. Le produit est réparti entre l'Agence minière, les Régions et les Communes.

Enfin, il a été décidé que 2 % du produit de la TVA irait aux régions, en compensation de la disparition de certains impôts à la suite de la réduction du nombre des impôts inscrite dans la Loi de Finances 2008. Les modalités de la répartition de cette enveloppe sont en train d'être définies. Les dotations seront inscrites dans un budget additionnel.

Le recensement de 2007 sur les communes

En 2007 un important recensement des moyens et caractéristiques de toutes les communes a été réalisé. Un questionnaire de 30 pages a été élaboré pour servir de support. Les réponses sont en cours d'exploitation. Ce recensement devrait apporter une information nouvelle sur les bases fiscales et les équipements des communes ainsi que sur leur population.

Les règles de transfert de ressources aux collectivités

Il convient en premier lieu de faire deux remarques générales:

1. Globalement, les budgets des collectivités territoriales constituaient encore en 2007 une part minime du budget de l'Etat (environ 3 % en 2007). En 2008, avec le transfert prévu de certains programmes d'investissements publics aux collectivités territoriales (mais les programmes transférés ne sont pas encore définis) ce niveau devrait substantiellement augmenter.
2. Les transferts aux collectivités territoriales apparaissent dans le budget de l'Etat sous la forme d'une ligne *transferts* dans le budget du Ministère de la décentralisation. Aucune répartition ne figure dans le budget. Dans la nouvelle nomenclature 2009, les transferts aux collectivités sont détaillés dans l'annexe sous forme de tableau.

Le tableau 8.1 retrace les modalités de détermination et de versement des subventions aux collectivités décentralisées. Leur répartition appelle deux remarques :

- depuis 2006 les subventions aux communes pour certains services qui étaient proportionnelles à la population auparavant ont été calculées en fonction des moyens mis en œuvre par les communes pour produire ces services, un recensement de ces moyens ayant été réalisé en 2005.
- la seule subvention dont le montant ne résulte pas de règles précises et expresses est la subvention complémentaire aux régions et la subvention exceptionnelle aux communes.

La transmission des montants des dotations de l'Etat aux collectivités par l'Etat

Le budget primitif - qui a un caractère provisionnel - des collectivités doit être voté entre septembre et octobre afin qu'elles puissent engager les dépenses dès janvier. Les collectivités inscrivent dans le budget primitif les dotations de l'exercice précédent. Ces dotations, compte tenu des règles fixes de leur détermination, sont proches des dotations définitives. Au tout début de l'année suivante (début de l'exercice), l'Etat transmet aux collectivités l'enveloppe globale des dotations et les règles de répartition, mais non encore les montants par collectivité. Les collectivités préparent alors un budget rectificatif ou complémentaire pour le mois de mars de l'exercice. Elles arrêtent ce budget définitivement lorsque les montants de ces dotations leur sont communiqués, cette communication étant faite avant la fin mars.

A la fin février 2008 au moment où elles préparaient leur budget pour l'exercice 2008 (celui-ci étant le budget adopté normalement en mars) les collectivités connaissaient le montant de ces dotations pour 2008 à l'exception de la part de TVA allouée aux régions (les 2 % ci-dessus mentionnés).

Les communes ne transmettent pas en général (d'après le Ministère de la décentralisation, seulement 17 % le font) leur budget et leur comptabilité administrative à l'Etat, la non transmission n'étant pas sanctionnée. Un système d'incitation financière ainsi qu'un système permanent de collecte des données budgétaires des communes (DGB, DGI, MDAT, GTZ...) est en cours de mise en place.

Tableau 8.1 *Transferts aux collectivités*

Entité	Type de transfert	Principes de répartition	Observations
Province	Subvention aux Provinces	Montant forfaitaire et uniforme	Même montant depuis 2004 ; versement en juin et juillet ; supprimé en 2008
Région	Subvention de fonctionnement	Forfaitaire et uniforme	Augmentation de 50% en 2008
	Subvention complémentaire	En complément (environ 10 %) à d'autres financements pour un projet d'équipement	Faible montant ; décidée par une commission interne au Ministère de la décentralisation
Commune	Subvention de fonctionnement	Forfaitaire et uniforme	6 millions d'Ar en 2007, 9 millions en 2008
	Subvention complémentaire	Au prorata de la population pour les communes de plus de 7 000 habitants	
	Subvention pour les salaires des secrétaires d'Etat civil	Depuis 2008 : forfait égal au salaire d'un secrétaire (minima : 960 000 Ar) pour les communes de moins de 10 000 hab ; forfait (8 040 Ar) par habitant pour les communes de plus de 10 000 hab	
	Subvention pour l'entretien des Centres de santé de base (CSB)	Proportionnelle à la population jusqu'en 2008. Selon l'existence d'un CSB et en fonction de son personnel depuis 2008 pour payer le dispensateur de médicaments et le gardien de CSB	A l'origine, elle était conçue pour payer les menues réparations
	Subvention forfaitaire pour nouveau mandat	Subvention pour première installation	Surtout utilisée en 2004 et 2005
	Subvention exceptionnelle pour investissement	A la discrétion d'un comité spécialisé du Ministère de la décentralisation qui examine les demandes des Communes pour compléter les « apports bénéficiaires » (c.a.d. entre 5 % et 15 % des projets financés par les communes)	Montant global entre 100 et 300 millions d'Ar ; constitue l'essentiel de toutes les dotations exceptionnelles aux collectivités
	Subvention pour instituteur des écoles primaires publiques	Proportionnelle à la population jusqu'en 2005 ; en fonction du nombre d'EPP depuis 2006	En fait, financement des petites réhabilitations

Evolution par rapport à 2006

Par rapport à 2006, la notation ne change pas.

Composante	Critères minima de notation de la composante. Méthode de notation M2 Note globale : B	Justifications
i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	Note = A : L'affectation horizontale de la quasi-totalité des transferts (au moins 90 % en valeur) provenant de l'administration centrale est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles.	Une seule subvention n'est pas déterminée par une règle ou un mécanisme transparent (la subvention complémentaire des régions et la subvention exceptionnelle des communes). Elles sont d'un faible montant et déterminées par un comité.
ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	Note = A : Des informations fiables sont communiquées aux administrations décentralisées avant le début de leur exercice budgétaire.	La date de finalisation du budget des collectivités décentralisées (1 ^{er} trimestre de l'année d'exercice budgétaire) permet de leur communiquer des informations fiables sur leurs ressources avant le début de leur exercice budgétaire.
iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	Note = D : Des informations budgétaires (au moins ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale sont collectées et consolidées pour moins de 60 % (en valeur) des dépenses des administrations décentralisées OU si ces informations portent sur une proportion plus importante de dépenses, leur consolidation sous forme de rapports annuels est retardée de plus de 24 mois, pour peu qu'elle s'effectue.	Aucune information comptable ne remonte des collectivités décentralisées.

PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

Les entités du secteur public sur lesquels le gouvernement exerce une forme de tutelle ou de contrôle, et qui pourraient, de ce fait, présenter un risque financier, sont : les Collectivités Territoriales Décentralisées, les Entreprises publiques, les Assurances, les Banques, les autres entreprises commerciales et les Etablissements publics.

Un nouveau plan comptable (PCOP 2006) a été mis en œuvre en 2007. Il en existe plusieurs versions, pour les opérations du budget, pour celles des Collectivités locales et pour celles des EPA.

L'administration décentralisée

Les Collectivités Territoriales Décentralisées disposent, par l'arrêté n°6458/2005 du 8 juin 2005, d'un guide d'application du plan comptable des opérations publiques (PCOP). Le PCOP leur est applicable depuis le 1^{er} janvier 2007.

Le PCOP s'applique aux Collectivités territoriales ayant un comptable public ou un agent ayant un statut équivalent

Les communes de deuxième catégorie mettent en œuvre une comptabilité simplifiée, le "système minimal de trésorerie".

Les collectivités territoriales ne bénéficient d'aucune garantie financière de l'Etat. Elles ont théoriquement le pouvoir juridique de s'endetter, mais elles ne peuvent le faire de façon significative à cause de leur faiblesse institutionnelle et financière.

Les entreprises publiques

Les entreprises publiques sont suivies désormais par la Direction de la régulation du secteur financier et du portefeuille de la Direction générale du Trésor. La Direction exerce la tutelle de l'Etat sur les assurances et les entreprises à participation de l'Etat. Si elle exerce la tutelle sur les banques à participation de l'Etat, elle n'exerce pas de tutelle sur l'ensemble du secteur bancaire, tutelle confiée à la Banque Centrale.

Les sociétés d'assurance

Comme en 2006, il existe 2 sociétés d'assurance publiques : Aro (part de l'Etat : 73 %) et Ny Havana (48 %) qui réalisent 80 % de l'activité du secteur et 3 sociétés privées, (dont deux viennent d'être créées récemment la troisième étant une mutuelle).

La surveillance de l'Etat reste globalement faible : elle est réalisée par 3 personnes ; il n'existe pas de représentant permanent de l'Etat (de type « Contrôleur d'Etat » ou « Commissaire du gouvernement ») dans les entreprises publiques ; la comptabilité des entreprises, certifiée par des Commissaires aux comptes, est envoyée au Trésor, en général, peu de temps (15 jours environ) avant les assemblées générales (avec les états relatifs aux réserves techniques, dits « états C ») ; ces documents sont très succincts (bilan et compte d'exploitation sans commentaires) ; un code des assurances a été élaboré ; il n'est pas établi de comptes consolidés du secteur ; aucun contrôle sur place n'est mené.

La Direction de la régulation du secteur financier et du portefeuille n'a pu transmettre en février 2008 à la mission PEFA que les comptes 2006 des deux sociétés publiques. Un projet existe toutefois d'améliorer le reporting afin de le resserrer en lui donnant une périodicité semestrielle.

Les risques paraissent toutefois assez faibles : les sociétés d'assurance sont réassurées et l'Etat ne leur a concédé aucune garantie. Les comptes de résultats en 2006 faisaient apparaître des profits importants (11,8 Md Ar pour Aro et 2,8 Md Ar pour Ny Havana). L'Etat n'a jamais eu à procéder à des renflouements.

Les banques

Hors la BMOI (Banque malgache de l'océan indien), privée, les autres principales banques - BOA (Bank of Africa) ; BFVSG (Banque pour le développement du commerce, Société générale) ; BNI (Banque nationale industrielle) - sont à capitaux publics, la part de l'Etat étant toujours minoritaire.

La tutelle est exercée par la Banque Centrale. Les banques sont suivies par trois personnes au Trésor dans des conditions similaires à celles des assurances. Elles font donc l'objet d'une surveillance faible justifiée par la Direction de la régulation du secteur financier et du portefeuille par la part minoritaire de l'Etat dans le capital de ces banques. Les rapports financiers sont transmis tous les ans. Des représentants de l'Etat siègent au Conseil d'Administration. Toutefois, les banques distribuent des dividendes et sont réputées financièrement solides. Madagascar n'a jamais connu de crise bancaire systémique.

Autres entreprises

L'Etat gère aussi les *sociétés de recouvrement de créances*¹⁶, qui sont des sociétés de défaillance (*defeasance*) dans lesquelles ont été logées les créances douteuses, compromises ou irrécouvrables des sociétés privatisées au moment de leur privatisation (notamment les banques). Elles n'exposent l'Etat à aucun risque particulier.

Un *fonds de garantie de prêts aux petites entreprises* (FDGM ; Fonds de garantie malgache) a été créé en 2003, à l'initiative de l'AFD (Agence française de développement), après la crise de 2002 et pour faire face à cette crise. Ce fonds est soumis au même régime de contrôle et de surveillance que les autres institutions financières, malgré le risque particulier qu'il supporte et fait courir à l'Etat, qui en est un des participants, cependant très minoritaire (un consortium de toutes les banques en détient 51 % des parts).

Un état des garanties au 31 décembre 2007 a été fourni à la mission PEFA. Il fait apparaître un montant total de garanties de 6,3 Md Ar (pour un montant total de prêt de 10,4 Md Ar). Le montant des provisions pour 2007 s'élève à 144,1 M Ar pour les encours en précontentieux et à 476, 7 M Ar pour les encours en contentieux, soit au total un taux de contentieux et de précontentieux de 9,8 %, ce qui constitue un niveau élevé en forte croissance (3,3 % en 2006).

Le portefeuille de participations dans les entreprises commerciales

Le régime de contrôle est aussi identique à celui exposé dans le cas des assurances : absence de représentant permanent dans l'entreprise ; transmission des comptes visés par les commissaires aux comptes préalablement aux assemblées générales ; absence de comptes consolidés ; absence de visite sur place ; absence d'études de risques systémiques. Le contrôle du risque est faible.

Un recensement des entreprises est disponible ; il est succinct : il mentionne le capital social, les actionnaires, la date de transmission des comptes et signale les entreprises en liquidation ou en cours de constitution.

¹⁶ La SGR (Société générale de recouvrement) et la SFR (Société financière de recouvrement).

Le nombre d'entreprises publiques (hors banques et assurances) s'élève à 93 ; 46 sont en liquidation et 5 sont en cours de constitution. Les dossiers des sociétés en cours de liquidation et de constitution sont traités par une structure particulière : le Secrétariat technique à la privatisation.

Beaucoup d'entreprises en liquidation ont des petites surfaces financières. Les principales entreprises en liquidation (capital supérieur à 100 M d'Ar) sont au nombre de 17 parmi lesquelles (capital supérieur à 500 M d'Ar : le Réseau national des chemins de fer malgache (RNCFM), le Comptoir de représentation pour l'océan indien (COROI)¹⁷, la Société Solitany Malagasy (SOLIMA)¹⁸, la Société malgache de transports maritime (SMTM).

Les sociétés, qui viennent d'être créées ou sont en cours de constitution, sont des sociétés de participation financière (Société nationale de participation (SONAPAR, en activité), la Société du port à gestion autonome de Toamasina (SPAT, en activité) et l'institut médical de Madagascar dont les capitaux sont respectivement de 850 M d'Ar¹⁹ de 2, 8 M d'Ar²⁰ et de 500 M d'Ar²¹.

Les participations de l'Etat sont encore importantes dans de nombreux secteurs. Les participations majoritaires directes dans les sociétés dont le capital est supérieur à 1 Md d'Ar sont (hors la JIRAMA, Jiro sy Rano Malagasy)²² :

- la SIRAMA (Société Siramany Malagasy)²³ ;
- FANALAMANGA (Fanjarian'Ala Ambatondrazaka Moramanga)²⁴ ;
- Société nationale des transports aériens (« Air Madagascar »)
- Aéroport de Madagascar (ADEMA) ;
- Société de Manutention des Marchandises (SMMC).

D'après un état transmis par la Direction de la régulation du secteur financier et du portefeuille, toutes les entreprises non en liquidation transmettent des états financiers au cours du premier semestre suivant la clôture de l'exercice (sauf la société ZAHA Motel détenue à 50,89 % par l'Etat gestionnaire des chaînes hôtelières ZAHA qui a fourni ses comptes pour 2005 et 2006 en octobre 2007). La situation s'est donc améliorée par rapport à 2006 (toutes les entreprises n'avaient pas transmis leurs comptes à cause des événements de 2002).

Trois entreprises, d'après le Trésor, ont nécessité des apports de l'Etat et seraient susceptibles de lui faire courir des risques. Deux de celles-ci étaient déjà mentionnées dans le rapport PEFA 2006 (la SIRAMA et la JIRAMA). La troisième, mentionnée pour mémoire, ne fait pas, à l'examen, courir de risques à l'Etat.

La SIRAMA, Société sucrière de Madagascar est en situation de faillite. En 2004, un audit avait fait ressortir un passif total de 128 Md Ar et avait fait apparaître que les quatre unités de production étaient en très mauvais état. Un plan de sauvetage sur 5 ans a été mis en place grâce, notamment, à des ventes de terrains de valeur. Elle n'est pas parvenue toutefois à mener son redressement à son terme.

Les deux sites les plus importants sont en location gérance (le locataire gérant est l'entreprise chinoise Complaint) après appel d'offres (contre l'obligation de payer deux ans de loyers d'avance afin d'assurer l'apurement des retards des salaires). La situation des deux autres sites est en cours d'examen.

¹⁷ Commerce de gros de PPN-import et export.

¹⁸ Raffinage et distribution de produits pétroliers.

¹⁹ Part de l'Etat : 56,77 %.

²⁰ Part de l'Etat : 100 %.

²¹ Part de l'Etat : 34 %.

²² Production et distribution d'électricité et d'eau.

²³ Plantation et transformation de la canne à sucre.

²⁴ Plantation et usinage.

La société a encore des problèmes financiers. L'Etat assure encore ponctuellement le financement des salaires (après une avance correspondant à deux ans de loyers). L'Etat n'a pas versé d'argent à l'entreprise en 2006 et a versé 256 M Ar en 2007. Un budget pour le « déflatage » du personnel a été prévu.

La situation de la JIRAMA était très compromise en 2006.

La situation de la JIRAMA en 2006

JIRAMA (électricité et eau) est une entreprise détenue à 100 % par l'Etat en cours de renflouement par l'Etat. Une compensation entre les dettes de la JIRAMA sur l'Etat et ses créances est en cours. En 2005, un versement de 35 milliards d'Ar. a été fait. L'Etat va être à nouveau sollicité. La JIRAMA vient seulement de rendre ses comptes de l'exercice 2004.

Le Trésor ne dispose que des états financiers de l'entreprise pour 2004 (qui viennent seulement de lui être transmis). L'entreprise, à statut particulier, n'a pas d'Assemblée Générale (c'est le Conseil, dans lequel le Trésor n'a pas de représentant, qui fait fonction d'Assemblée Générale). C'est seulement maintenant que les organes de la société vont être régulièrement constitués selon les termes de la nouvelle loi sur les sociétés commerciales (2003-036 du 30 janvier 2004).

Le Trésor ne suit pas le dossier qui est piloté par le Ministère de l'énergie et des mines.

Source : rapport PEFA 2006

Le dossier continue à ne pas être géré par le Trésor.

Un contrat de gestion a été passé en 2006 avec l'entreprise Lahmeyer (société de gestion internationale allemande). Cette société ayant été reprise par son directeur général, expatrié, un nouveau contrat direct entre ce cadre et l'Etat a été conclu.

Deux études ont été commandées au cabinet Mazars : l'une ayant pour objet d'établir un inventaire, l'autre un audit de la gouvernance.

Un nouveau projet financé par l'IDA (projet de développement du secteur privé 2 ; PDSP2) visant à recenser les entreprises privées devrait faire des recommandations.

La SOLIMA (Solitary Malagasy, Société de raffinage et distribution de produits pétroliers) est en cours de liquidation après sa privatisation. Les actifs non pétroliers et les dettes ont été rassemblés dans une structure ad hoc de « défaisance ». L'Etat n'a apporté jusqu'à maintenant aucune contribution financière et il n'encourt d'après le Trésor aucun risque.

Un audit est actuellement en cours sur les risques financiers que les entreprises d'Etat sont susceptibles de faire courir à l'Etat²⁵. Un rapport d'étape, encore très partiel, a été remis en avril 2008. Il fait apparaître un coût pour l'état des privatisations et des liquidations des entreprises d'Etat passées et en cours (dettes à l'égard de l'Etat moins produits de la vente ou de la liquidation) de 55, 25 Md d'Ar.

Les établissements publics

Les Etablissements publics à caractère administratif (EPA) et les Etablissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)²⁶ sont des agences publiques autonomes régies essentiellement par la loi No. 98-031 portant définition des établissements publics et des règles concernant la création de catégorie d'établissements publics du 20 janvier 1999 et par le Décret No. 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics du 4 janvier 2005.

²⁵ Examen, compilation et analyse financière des états financiers (sociétés d'Etat). Situation d'avancement des travaux au 16 avril 2008 ; Delta audit.

²⁶ Il existe environ 79 EPA et 42 EPIC (Source: Communication écrite du Service de Tutelle des Etablissements Publics, Direction Exécution et Synthèse Budgétaire, Ministère des Finances et du Budget)

Le tableau 9.1 présente les dépenses de quelques EPA et EPIC parmi les plus importantes.

Tableau 9.1 – Dépenses prévisionnelles pour 2007 de quelques EPA et EPIC (en milliards d'Ariray)

<u>EPA</u>	
1. Université Antananarivo	20.0
2. Hôpital Général de Befelatanana (CHU)	6.7
3. Institut National de Formation Pédagogique (INPF)	5.2
4. Autorité Sanitaire Halieutique (ASH)	4.1
5. Office National de l'Enseignement Privé (ONEP)	3.9
6. Autorité pour la Protection contre les Inondations de la Plaine d'Antananarivo (APIPA)	3.0
7. Agence de Développement de l'Electricité Rurale (ADER)	2.7
8. Office de la radio & de la télévision Malagasy (ORTM)	2.1
9. Institut Supérieur de Technologie d'Antananarivo (IST-T)	1.2
10. Ecole Nationale d'Administration de Madagascar (ENAM)	1.1
<u>EPIC</u>	
1. Centre National de Prévoyance Sociale (CNAPS)	108.5
2. Aviation Civile de Madagascar	10.8
3. Agence Portuaire Maritime Fluviale (APMF)	8.8
4. Agence Malgache de la Pêche et de l'Aquaculture	6.3
5. Centre Hospitalier de Soavinandriana (CENHOSOA)	6.1
6. Office Malgache du Tabac (OFATMA)	4.3
7. Centre Régional des Œuvres Universitaires d'Antananarivo (CROU-A)	2.6
8. Centre National de Recherche sur l'Environnement (CNRE)	1.5
9. Centre National de la Production de Matériels Didactiques (CNAPMAD)	1.4
10. Institut National de Sciences Comptables & de l'Administration d'Entreprises (INSCAE)	1.4

Source : Service de Tutelle des Etablissements Publics, Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire, Ministère des Finances et du Budget

Les comptes financiers des EPA et des EPIC sont préparés à la fin de la période d'exécution du budget par l'agent comptable de l'établissement. Pour les EPA, le compte financier accompagné des pièces justificatives est adressé par l'agent comptable avant l'expiration du sixième mois suivant la clôture de l'exercice au Directeur de la Comptabilité Publique qui le met en examen. Pour les EPIC, dans les quatre mois qui suivent la clôture de l'exercice, le Président du Conseil d'Administration soumet le compte financier à l'approbation du Ministre de tutelle technique et du ministre chargé des Finances et du Budget.

Si la loi ne prévoit formellement aucune sanction pour les établissements publics qui n'achèment pas leurs comptes financiers au Ministère des Finances et du Budget, le versement de la subvention de l'Etat est quant à lui conditionné à la reddition normale des comptes financiers annuels. Néanmoins, seule une trentaine d'EPA et d'EPIC remplissent cette obligation²⁷. Quant aux autres ce n'est pas le cas sans pour autant qu'ils perdent la subvention²⁸. L'Administration Centrale n'établit pas une situation consolidée des risques budgétaires des établissements publics à partir des comptes financiers reçus.

Le suivi annuel des établissements publics est réalisé par le Service de Tutelle des Etablissements Publics de la Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire du Ministère des Finances et du Budget qui doit viser les délibérations du Conseil d'Administration de chaque entité. Dans la mesure où ce service ne dispose que de sept cadres pour 121 entités, ce suivi est incomplet et ne se limite qu'à un contrôle *a priori* de la légalité

²⁷ *Source* : *Idem*.

²⁸ *Idem*.

et de la conformité sans traiter des questions de performance. Ce contrôle de la Tutelle est complété par le Contrôle Financier ou par ses délégués qui exercent dans le cas des EPA un contrôle *a posteriori* sur toutes les opérations susceptibles d'avoir une incidence directe ou indirecte sur les finances de l'établissement ou de l'état. Dans le cas des EPIC, le Directeur Général du Contrôle Financier ou ses délégués joue le rôle du Commissaire du Gouvernement et est placé auprès de l'établissement pour en assurer notamment le Contrôle Financier. Il assiste également aux réunions du Conseil d'Administration et peut présenter des observations et s'opposer aux décisions du conseil. Ce contrôle *a posteriori* du Contrôle Financier n'est que partiellement efficace (voir PI-20). Il fait face en outre à un problème de capacité également.

La mission PEFA a réalisé un examen sur place des comptes financiers des EPA et EPIC transmis à la tutelle pour l'exercice 2006. Cet examen a fait apparaître :

- que les états n'étaient pas rigoureusement tenus (des établissements recensés comme ayant transmis leurs comptes financiers ne l'avaient pas fait et, inversement, des établissements ayant transmis leurs comptes financiers n'apparaissaient pas sur la liste des établissements ayant transmis leurs comptes) ;
- que sur 44 EPIC, 23 seulement avaient transmis leurs comptes financiers à la tutelle. Les états fournis manquaient pour d'importants EPIC : l'Aviation civile de Madagascar; l'Agence portuaire maritime fluviale; le Centre National de Prévoyance Sociale ; le Centre national des œuvres universitaires d'Antananarivo ; la Direction générale de la sécurité routière ; l'Institut National du Tourisme et Hôtellerie. Pour tous ces EPIC, aucun compte financier n'a été transmis sur les trois derniers exercices.
- que sur 81 EPA, 15 seulement avaient transmis leurs comptes financiers à la tutelle ; aucune université (sur les 6 existantes), aucun CHU (sur les 5 existants) n'avait transmis leurs comptes pour 2006 et pour les deux années précédentes.

Un audit est actuellement en cours sur les EPA et EPIC importants pour examiner leurs situations actuelles, leurs systèmes financiers et les risques financiers qu'ils représentent dans le futur.

Un rapport d'étape a été rédigé en avril 2008. En ce qui concerne le reporting, il confirme les observations faites sur place par la mission PEFA. Il fait apparaître également de nombreuses anomalies et irrégularités.

**Conclusions tirées du rapport d'étape de l'audit des établissements publics nationaux
(Extraits)**

- Non nominations de comptables publics par arrêtés pour certains EPA : Aviation civile de Madagascar ou ACM, Autorité pour la Protection contre les Inondations de la Plaine d'Antananarivo ou APIPA : nommé par attestation du 23 Novembre 2006 en attendant l'arrêté en cours de formalisation ; Fonds d'Entretien Routier ou FER ; Foibe Taosaritan'i Madagasikara ou FTM : entité en attente de liquidation ; Institut National de la Jeunesse Carion ou INJ Carion ; Office Malgache d'Etude de la Régulation de Télécommunication ou OMERT ; Office Malgache des Hydrocarbures ou OMH ; Office des Mines Nationales et des Industries Stratégiques ou OMNIS.
- Le recensement des textes réglementaires régissant le fonctionnement ainsi que les procédures censées suivies par les EPN fait état de pluralité des textes (lois, décret, arrêtés) et de dysfonctionnements dans leur application. En sus de la Constitution et de la loi de base relative aux finances publiques, les EPN sont régis par 10 lois et ordonnances datant de 1960 à ce jour. L'application de ces textes législatifs est réglementée par 16 décrets dont la production, variant de 1960 à 2005, prolifère tout particulièrement en 1994 et en 1999.
- Non respect des textes en vigueur par beaucoup des EPN : non production des états financiers au Ministère de tutelle et à la Cour des Comptes.
- Non respect des textes en vigueur quant au classement des EPN en EPA et EPIC : certains EPN

créés le sont sans être classés selon le texte en vigueur (l'existence des EPP, EP « tout court »).

- Le Service de tutelle ne dispose pas d'outil permettant le suivi adéquat et efficace des EPN dont il assure la tutelle financière.
- La non transmission des comptes, aux différents stades de contrôle, et le non respect des calendriers pour la remise des comptes financiers, notamment au niveau de la Chambre des Comptes.

Source : Audit des établissements publics nationaux ; rapport d'étape n° 2 ; 16 avril 2008. Delta Audit.

Notation

L'indicateur est composé de deux composantes : l'une porte sur les administrations décentralisées (les collectivités territoriales) ; l'autre sur les Agences publiques et entreprises publiques (Etablissement publics et entreprises à capitaux publics).

La notation relative aux collectivités territoriales porte sur la capacité des collectivités à engager l'Etat et, subsidiairement, si c'est le cas, sur le suivi du risque par l'Etat. A Madagascar les collectivités ne peuvent pas s'endetter ni apporter leur garantie à des emprunts contractés par des tiers. Par ailleurs, leur surface financière est encore étroite ; de ce fait elles ne peuvent faire courir de risque à l'Etat par le biais d'un déficit d'exécution imprévu et d'accumulation d'arriérés en cours d'exécution. Le fait qu'elles ne transmettent pas leurs comptes à l'Etat et que celui-ci ne les consolide donc pas ne joue donc pas dans la notation de cette composante dès lors que ces critères sont subsidiaires au critère précédent. La notation est donc A pour cette composante.

La notation relative aux établissements publics nationaux et aux entreprises publiques exige de faire la synthèse de situations relativement différentes selon ces catégories d'établissement.

Il est clair que la notation B « *Toutes les principales agences publiques autonomes et entreprises publiques présentent au moins tous les ans des rapports budgétaires aux administrations centrales, ainsi que des comptes annuels vérifiés, et l'administration centrale consolide les informations fournies sur les risques budgétaires dans un rapport.* » ne peut être retenue.

Seules les notations C « *La plupart des principales agences publiques autonomes et entreprises publiques présentent au moins tous les ans des rapports budgétaires à l'administration centrale, mais une situation consolidée des risques budgétaires n'existe pas ou est incomplète* » ou D « *Les agences publiques autonomes et les entreprises publiques ne font pas l'objet d'un suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet.* » peuvent être envisagées.

Compte tenu du fait que les EPA sont très peu nombreux à transmettre leurs comptes financiers et que parmi ceux qui ne les transmettent pas figurent des EPA très importants, la notation retenue est D.

Evolution par rapport à 2006

Les données aujourd'hui disponibles sur le suivi des EPA et EPIC conduisent à revoir la notation 2006. La composante ii) doit être maintenue à A, mais la notation de la composante i) doit être abaissée de C à D.

On n'observe aucun progrès par rapport à 2006. Le reporting des collectivités locales n'a pas progressé et celui des EPA et EPIC demeure extrêmement lacunaire.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D+	Justifications
D	i) Les agences publiques autonomes et les entreprises publiques ne font pas l'objet d'un suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet.	i) Les entreprises publiques ne semblent pas faire courir des risques non connus à l'Etat et leur situation financière est suivie (notamment celles, telle la JIRAMA, qui font courir des risques) ; L'évolution du système de retraite mériterait une étude spécifique. La moitié des EPIC et 15 EPA sur 81 ont transmis leurs comptes financiers relatifs à 2006 ; ni les universités ni les centres hospitaliers universitaires n'ont transmis leurs comptes. Aucun état consolidé des EPA et EPIC n'est établi.
A	ii) L'administration décentralisée ne peut prendre d'engagements entraînant des obligations pour l'administration centrale.	ii) Les collectivités territoriales n'engagent pas l'Etat. Dans, les faits, elles ne peuvent s'endetter.

PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires

Le PEFA pose comme critère de transparence la mise à la disposition du public de façon accessible (presse, internet, publication peu coûteuse) et adéquate (lisible facilement, utilisant des synthèses) d'informations de qualité sur la prévision, la situation et l'exécution du budget dans six domaines du cycle budgétaire : projet de Loi de Finances, suivi en cours d'année de l'exécution, état d'exécution en fin d'exercice, vérification externe de l'exécution, attribution des marchés, ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base.

Dans la suite de ce commentaire sont passés en revue successivement les 6 domaines.

Examen successif des six critères

i) Critère 1 : *Les documents de budget annuel : le public peut obtenir un jeu complet de documents par des moyens appropriés au moment de leur présentation au Parlement*

Le projet de Loi de Finances présenté au Parlement est d'une lisibilité peu aisée pour une personne de compétence moyenne en finances publiques : l'effort de présentation est faible ; il contient peu de tableaux de synthèse ; il manque beaucoup d'informations (voir l'indicateur PI-6). Il a toutefois le mérite d'être disponible en malgache.

Depuis 2007 – pour le projet de budget 2008 – le projet de Loi de Finances est mis sur internet et donc accessible par les personnes qui peuvent y avoir accès, dont les journalistes (en 2006, le projet de Loi de Finances n'était pas sur le site et il n'y avait pas de présentation pédagogique du budget).

Par ailleurs, a été publié en 2007 (sur le budget 2007) avec l'aide de la GZT un petit opuscule « *Le budget guide pratique* », à visée pédagogique, qui rappelle les principes de la procédure budgétaire et du budget et présente les grandes lignes du budget 2008²⁹. Il est prévu de le renouveler à chaque budget.

Par ailleurs, la Loi de Finances 2008 est aussi mise en ligne (en février, elle était en ligne) dans sa forme complète (sans les annexes) alors qu'en 2006 seuls des tableaux de synthèse figuraient sur le site du Ministère des Finances et Budget.

Ces éléments marquent d'importants progrès par rapport à 2006. Il est donc possible de considérer que ce critère est satisfait, même si des progrès notables peuvent être encore faits dans le domaine qu'il couvre (la mise à la disposition du public des documents de budget annuel).

ii) Critère 2 : *Les rapports intra-annuels sur l'exécution du budget : les rapports sont régulièrement mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans un délai d'un mois après leur finalisation.*

Les rapports intra annuels sont constitués des contributions des ministères à la revue quadrimestrielle sur l'exécution de la Loi de Finances (voir indicateurs PI-24). Ces documents ne sont pas mis sur le site du ministère, toutefois une synthèse des rapports ministériels est mise sur le site (elle comporte 6 pages).

iii) Critère 3 : *Les états financiers de fin d'exercice : les états financiers sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification des comptes.*

²⁹ Une petite brochure avait été rédigée en janvier 2006 sur l'économie en 2005 et la Loi de Finances pour 2006 par la Direction générale de l'économie.

La dernière Loi de Règlement porte sur l'exercice 2004. Sa présentation (hors le rapport de la Cour des comptes) est matériellement (lisibilité par un non spécialiste) très insuffisante (voir l'indicateur PI 25 et PI 28). Par ailleurs elle n'est placée ni sur le site du Ministère des finances, ni sur celui de Cour des comptes. Le critère 3 n'est donc pas satisfait.

iv) Critère 4 : *Les rapports de vérification externe : tous les rapports sur les opérations consolidées de l'Etat sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification.*

Le rapport de la Cour des comptes sur la Loi de Règlement n'est pas mis à la disposition du public. Il n'existe pas de rapport public de la Cour des comptes. Enfin, ni les rapports de l'IGE ni ceux de la Direction de la Brigade du Trésor ne sont rendus publics. Les conditions du critère 4 ne peuvent être considérées comme remplies.

v) Critère 5 : *L'attribution des marchés : l'attribution de tous les marchés d'une valeur supérieure à l'équivalent de 100 000 dollars environ fait l'objet de publication au moins tous les trimestres par des moyens appropriés.*

Les Appel d'offres pour les marchés au dessus du seuil réglementaire font l'objet de publications dans les journaux, mais les résultats de la mis en concurrence ne font pas l'objet de publication. Par ailleurs, il n'existe pas de revue spécialisée dans la publicité des marchés publics. Le critère 5 ne peut être considéré comme satisfait.

vi) Critère 6 : *Les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base : les informations sont rendues publiques par des moyens appropriés au moins tous les ans ou fournies sur demande, en ce qui concerne les unités chargées de la prestation des services essentiels ayant une couverture nationale dans au moins deux secteurs (comme les écoles primaires ou les centres de santé primaire).*

Les ressources mises à la disposition des unités chargées de prestations des services de base (école primaires ou secondaires ; centres de santé de base) ne sont pas connues au niveau central mais seulement (dans les rares cas) au niveau des services déconcentrés les gérant (Circonscription scolaire pour l'enseignement et Service de district de santé et de protection sociale pour la santé) (voir indicateur PI 23). Le critère 6 ne peut être considéré comme satisfait.

En marge de ces considérations, on peut noter que le public n'a qu'un accès partiel au débat budgétaire de la Loi de Finances à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Le débat a d'abord lieu en "commission plénière" – il faut entendre par là une séance plénière à laquelle le public n'a pas accès – puis (pour l'Assemblée Nationale) en "séance plénière", en présence du public.

Notation

En 2006, il avait été considéré qu'aucun des six critères n'était satisfait, la notation était donc la plus faible (D).

En 2008, il est possible de considérer que 2 critères sont satisfaits, même si dans les domaines couverts par ces critères d'importants progrès peuvent encore être faits. La notation est donc C (1 ou 2 des six critères sont satisfaits). La note passe donc de D à C.

Evolution par rapport à 2006

Des progrès sont à noter seulement pour les deux premiers critères, grâce notamment aux efforts faits par le Ministère des Finances et du Budget pour mettre en ligne les principaux textes budgétaires et pour élaborer, avec l'aide de la GZT des documents pédagogiques sur le budget.

Dans les autres domaines couverts par l'indicateur, aucun progrès significatif par rapport à 2006, n'est encore discernable.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : C	Justification
C	i) L'administration met à la disposition du public deux des 6 éléments d'information cités.	Sur le site du MFB figurent depuis 2008 le projet de Loi de Finances et la Loi de Finances ainsi qu'une synthèse des revues quadrimestrielles sur l'exécution du budget. Une brochure pédagogique sur le budget a été éditée.

3.3 Budgétisation fondée sur des politiques nationales

PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Plan

Les budgets des exercices 2005 et 2006.

Le budget de l'exercice 2007

Le budget de l'exercice 2008

Les modifications organisationnelles de la préparation du budget

Organisation de la procédure à l'intérieur des ministères

Depuis l'exercice 2005, le budget de l'Etat malgache est un budget de programmes. Les procédures budgétaires ont évolué depuis l'exercice 2005 dans le sens d'une meilleure prise en compte des délais nécessaires aux ministères et d'une relative concertation.

Les budgets des exercices 2005 et 2006.

L'encadré *La procédure budgétaire en 2005 et 2006* rappelle les principales caractéristiques de la préparation des budgets 2005 et 2006.

L'envoi de la lettre circulaire est très tardive (juin pour 2005, septembre pour 2006), la notification des enveloppes l'est tout autant (août pour 2005, septembre pour 2006).

Il n'y a pas de véritables conférences budgétaires.

Les retards du calendrier sont de l'ordre de un à deux mois.

Le projet de Loi de Finances a été déposé au Parlement le 30 octobre pour l'exercice 2005, le 28 octobre pour l'exercice 2006.

Le budget de l'exercice 2007

Son élaboration a été rendue très difficile par l'élaboration simultanée du budget et du MAP.

Le projet de Loi de Finances a été déposé au Parlement le 27 octobre pour l'exercice 2007.

Le budget de l'exercice 2008

Le déroulement de la procédure est amélioré par rapport aux années antérieures. L'appropriation des concepts du budget de programmes reste insuffisante.

Le déroulement de la procédure

L'équipe du cadrage macroéconomique commence à préparer le cadrage macroéconomique peu après le vote de la Loi de Finances de l'exercice précédent. A partir du mois de février, la *Direction de la programmation et du cadrage budgétaire* (DPCB), avec l'aide d'autres services, commence à collecter les projets à financer par les bailleurs. Pour ce faire, une lettre est envoyée aux Ministères et aux bailleurs.

La procédure budgétaire en 2005 et 2006

Exercice 2005

En 2005, le calendrier budgétaire initial prévoit des propositions de budget des Ministères sans plafond et des conférences budgétaires tenues sur ces bases. Une fois les plafonds fixés, les Ministères révisent leurs propositions de budget, mais il n'y a plus de conférence budgétaire ; la Direction du budget examine seule les budgets des Ministères et procède éventuellement aux ajustements, sans concertation avec les Ministères.

Dans les faits, le calendrier a été fortement retardé et un calendrier révisé a été envoyé aux Ministères, par lequel ceux-ci remettaient un projet de budget non contraint le 18 octobre, puis, après notification des enveloppes le 21 octobre, un budget contraint le 25 octobre. Il n'y a pas eu de véritables conférences budgétaires en 2005, mais une conférence d'information sur l'élaboration du budget de programmes les 5 et 6 août 2005, une demi-journée par groupe de 6 Ministères.

Les budgets de programmes non contraints proposés par les Ministères étaient en très forte augmentation par rapport à l'année précédente, les Ministères ayant perçu le budget de programmes comme une expression des besoins.

Les Ministères n'ont disposé que de quelques jours pour réviser leurs budgets compte tenu des enveloppes.

Exercice 2006

Le calendrier initial pour l'exercice 2006 ne prévoit qu'une dizaine de jours entre l'envoi de la circulaire, avec plafonds, et la remise par les Ministères de leurs projets de budget. Il ne prévoit pas de conférence budgétaire, les ajustements étant faits par la Direction du budget.

Le calendrier réel est en retard par rapport au calendrier initial. La circulaire budgétaire date du 20 octobre, donc avec un mois de retard sur une date initiale déjà tardive. A cette date, une conférence budgétaire a déjà eu lieu au mois de septembre, dont le but était essentiellement d'informer les Ministères sur les changements apportés aux budgets de programmes, par exemple le passage de 5 à 3 niveaux de nomenclature. Il n'y a pas eu de véritable conférence budgétaire, au sens habituel du terme.

Compte tenu du retard de la circulaire budgétaire, les Ministères n'ont eu que quelques jours pour finaliser un budget contraint.

Seuls les Ministères prioritaires ont bénéficié d'une conférence budgétaire suffisamment tôt dans l'année.

Conférence budgétaire réservée aux Ministères prioritaires :

- Ministère de la santé et du planning familial ;
- Ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique ;
- Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ;
- Ministère des travaux publics et des transports ;
- Ministère de l'environnement, des eaux et forêts ;
- Ministère de la justice ;
- Ministère de l'énergie et des mines (eau et assainissement).

Dates : 26 et 27 juillet 2005 ; durée : 1 heure par Ministère. Ministères reçus séparément.

Objet de la conférence budgétaire : chaque Ministère doit exposer sa démarche pour boucler le budget 2006, présenter la clé de répartition des enveloppes budgétaires pour chaque programme, activité et services jugés devant être dotés de moyens budgétaires.

Conférence budgétaire pour tous les Ministères

Dates : du 20 au 22 septembre 2005. Les Ministères et institutions sont reçus par groupe de 2 à 5.

La procédure budgétaire débute par une *Communication du Ministre des finances et du budget (MFB)* ayant pour objet la préparation budgétaire. Celle-ci, envoyée le 20 mars 2007, contient le calendrier de la procédure (voir l'encadré *Le calendrier budgétaire 2008*). Elle inclut également la demande de réactualiser le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) en fonction du MAP (Madagascar action plan).

Pour l'exercice 2008, le calendrier budgétaire a été modifié afin de donner plus de temps aux ministères. Néanmoins celui-ci demeure contraint, en fin de parcours, par les dates de la deuxième mission du FMI. Il est prévu de demander un changement du calendrier des négociations avec le FMI dont la deuxième mission annuelle, fin septembre, est trop tardive du point de vue de la préparation du budget, compte tenu de la date de dépôt du projet de Loi de Finances au Parlement, fin octobre.

Depuis l'exercice 2007, la procédure budgétaire se poursuit par l'envoi de la *lettre*

de cadrage.

La lettre de cadrage est validée par le Conseil de Gouvernement (le Conseil des ministres est présidé par le Président de la République, qui ne participe pas au Conseil de Gouvernement). Jusqu'ici, le projet n'a pas été modifié par le Conseil.

La lettre de cadrage contient des *enveloppes par ministère et institution*, qui, auparavant, se trouvaient dans la Circulaire de préparation budgétaire.

L'encadré *Lettre de cadrage du projet de Loi de Finances 2008* en propose le plan et quelques extraits.

Un séminaire gouvernemental d'une journée discute la lettre de cadrage, le 2 mai. La lettre est envoyée une semaine après.

La circulaire d'élaboration est envoyée une semaine après. L'encadré *Circulaire relative à la préparation du cadre de dépenses à moyen terme 2008-2011 et du budget de programmes 2008* en propose quelques extraits. Il s'agit d'un document d'une quinzaine de pages qui est insuffisant pour permettre aux ministères d'élaborer un budget de programmes. Par ailleurs, la circulaire ne contient pas d'informations sur le Cadre de dépense à moyen terme (CDMT).

Il y est précisé que le budget de 2008 bénéficie d'une nouvelle nomenclature programmatique calquée sur celle du *Madagascar Action Plan (MAP)*.

Sur la base des enveloppes et des orientations de la lettre de cadrage et de la circulaire de préparation budgétaire, les ministères préparent leur budget. Les enveloppes sont réparties par grande catégorie de dépense par nature (et non par programme) : solde, indemnités, biens et services, transferts, PIP sur financement extérieur, PIP sur financement intérieur. Souvent, les bailleurs communiquent un financement global sur plusieurs années. La DGB rencontre alors de difficultés à répartir ce montant global année par année.

Les ministères ont la latitude de prioriser leurs dépenses. Si leur répartition par grandes catégories diffère de celle de la lettre de cadrage, il leur est demandé de la justifier.

Les ministères rencontrent, comme en 2006, toujours beaucoup de difficultés à appréhender les concepts du budget de programmes et leur mise en œuvre. Ils raisonnent toujours en budget de moyens. Les dispositions du budget de programmes ne sont pas appliquées.

Il semble même que, avec le temps, les ministères aient appris à contourner les budgets de programmes et réussi à revenir en arrière. Les crédits sont présentés en programme après avoir été chiffré en budget de moyens.

Il y a sans doute là l'effet de plusieurs causes :

- la mise en place très rapide des budgets de programmes, étendue dès le départ à tous les ministères ;
- une formation insuffisante, ainsi qu'une information insuffisante, dont la circulaire de préparation budgétaire est un exemple.

Les ministères renvoient leurs projets de budget en fichier texte à la DPCB qui les intègre dans le SIGFP.

Les demandes des ministères sont, une fois sommées, supérieures à la somme des plafonds de la lettre de cadrage.

La procédure budgétaire se poursuit par la tenue de la première conférence budgétaire, qui se tient d'après le calendrier du 19 au 22 juin, dans les faits avec une dizaine de jours de retard.

Chaque ministère dispose de trente minutes. Il explique son CDMT (qui va

jusqu'en 2011).

Les CDMT n'incluent que les conventions signées. C'est la raison pour laquelle il est décroissant avec le temps.

La discussion lors des conférences budgétaires porte sur les grandes masses par nature, à mettre en liaison avec leur difficulté à appréhender les budgets de programmes, difficulté partagée par la Direction générale du budget (DGB) dont, par ailleurs, les cadres qui analysent les projets de budget des ministères ne sont pas spécialisés par secteur.

Jusqu'à l'exercice 2008, les budgets d'investissement et de fonctionnement étaient préparés séparément. Malgré cela, les dépenses d'investissement, de fonctionnement et de solde étaient discutées ensemble lors des conférences budgétaires.

Depuis l'exercice 2008 (et depuis la réorganisation des ministères concernés), les deux budgets, investissement et fonctionnement, sont préparés de façon coordonnée.

Seuls sont inscrits au budget les projets sur financement extérieur avec convention de financement.

Les discussions de la première conférence budgétaire ne conduisent à presque aucune modification, en attente de la venue du FMI.

Les ministères disposent de plus de temps que les années précédentes pour élaborer leur budget, mais encore insuffisamment, comme en témoigne le fait que les ministères renvoient leurs budgets détaillés jusqu'à la veille des conférences budgétaires et que certains d'entre eux ne détaillent pas leur budget pour la première conférence budgétaire.

La première conférence budgétaire est suivie d'une réunion technique avec les bailleurs de fonds, destinée à confirmer les financements des accords passés avec les bailleurs.

Une conférence budgétaire de deuxième phase est prévue pour prendre en compte les éventuelles modifications issues de la réunion technique avec les bailleurs. Pour l'exercice 2008, cette conférence n'a pas eu lieu. En effet, d'une part cette conférence est très proche de la première ; d'autre part, il a été jugé préférable d'attendre la venue du FMI.

Le FMI demande, lors de sa deuxième mission des modifications du budget globalement et par ministère.

La deuxième conférence budgétaire est remplacée par des rencontres bilatérales entre la Direction générale du budget et les ministères, ainsi que, dans certains cas, le FMI.

La priorisation dépend des prévisions de recettes fiscales qui, souvent, sont modifiées lors de la deuxième mission du FMI.

Chaque ministère procède à ses ajustements.

Un Conseil des ministres est dédié à l'examen du projet de Loi de Finances. Le Conseil ne propose généralement pas de modifications.

Pour l'exercice 2008, les 22 régions ont été associées à la préparation du budget et il est prévu des budgets à exécuter par les régions (les chefs de régions sont les ORDSEC des PIP régionaux).

Pour l'exercice 2009, il est prévu quelques modifications de la procédure budgétaire, en particulier, le 7 mars, une conférence pré-budgétaire des ministères et institutions dans laquelle chaque ministère exposera ses programmes.

Le calendrier est suivi avec un retard d'une dizaine de jours. Cependant, les projets de Loi de Finances des exercices 2007 et 2008 ont été déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale dans les délais prescrits (le 30 octobre), respectivement le 27 octobre et le 20 octobre.

CALENDRIER BUDGETAIRE 2008

ETAPES	PERIODE
A. PHASE ADMINISTRATIVE	
1. Etablissement des perspectives budgétaires, détermination des grandes orientations	
- Montage du cadrage macroéconomique et élaboration de la lettre de cadrage du projet de la Loi de Finances 2008	Début février – fin mars
- 1 ^{ère} mission de surveillance et de suivi du FMI	08 – 21 mars
- 1 ^{ère} mission conjointe des bailleurs de fonds en aides budgétaires	22 – 23 mars
- présentation de la lettre de cadrage au Conseil de gouvernement	02 mai
- séminaire gouvernemental sur la préparation de la Loi de Finances 2008	02 mai
- Envoi de la circulaire de préparation du budget avec indication des enveloppes	07 mai
2. Négociations et arbitrages budgétaires	
- Restitution des fichiers (support informatique et notes de présentation) contenant le projet de répartition des allocations budgétaires de chaque Institution et Ministère	jusqu'au 08 juin
- Conférence budgétaire de première phase après 1 ^{ère} revue quadrimestrielle	19 – 22 juin
- Réunion technique avec les bailleurs de fonds	27 – 28 juin
- Conférence budgétaire de deuxième phase et prise en considération des éventuelles modifications suite aux discussions avec les bailleurs de fonds	24 – 27 juillet
- 2 ^{ème} mission de surveillance et de suivi du FMI	12 – 26 sept.
- 2 ^{ème} mission conjointe des bailleurs de fonds en aides budgétaires	27 – 05 oct.
- Préparation matérielle après la conférence budgétaire de 2 ^{ème} phase	août – fin septembre
- Préparation édition du projet de la Loi de Finances	septembre
- Multiplication des documents	
3. Arbitrages ultimes et présentation de la Loi de Finances	
- Dépôt du projet de Loi de Finances en Conseil des Ministres du Gouvernement	11 octobre
- Impression Imprimerie nationale	15 – 22 octobre
- Dépôt du projet de Loi de Finances au Parlement	24 octobre
B. PHASE LEGISLATIVE	
1. Examen et vote de la Loi de Finances par le Parlement	
- Examen et vote du projet de Loi de Finances par le Parlement	Déb. nov. – mi déc.
2. Promulgation et notification de la Loi de Finances	
- Promulgation de la Loi de Finances par Monsieur le Président de la République	Mi – déc. fin déc.
- Notification de la Loi de Finances et de la circulaire d'exécution budgétaire aux Ministères et Institutions	Mi – déc. fin déc.

Lettre de cadrage du projet de Loi de Finances 2008 (plan et extraits)

1. Le cadrage macroéconomique et fiscal du MAP
2. Perspectives 2007
 - 2.1 Perspectives économiques et financières
 - 2.2 Politique de dépense et politique fiscale
3. Perspective 2008
 - 3.1 Perspectives économiques et financières
 - 3.2 Politique de dépense et politique fiscale
4. Réformes du système de finances publiques

Les principaux axes de la stratégie des finances publiques transcrites dans le plan d'actions prioritaires des réformes de la gestion des finances publiques à moyen terme demeurent (i) le renforcement de la coordination et des capacités de mise en œuvre du programme de réforme des finances publiques, (ii) le renforcement et l'amélioration de l'efficacité des procédures de préparation et d'exécution du budget de l'Etat, ainsi que la poursuite de la réforme du contrôle budgétaire, (iii) la production des rapports sur l'exécution budgétaire dans les formes et les délais prescrits et (iv) l'accroissement des performances des administrations fiscales et douanières.

Annexe 1 : Résumé des résultats économiques en 2006

Annexe 2 : Evolution des principaux indicateurs économiques et fiscaux

Annexe 3 : Répartition des enveloppes par Institution ou Ministère

Les enveloppes sont réparties par Ministère ou Institution et par grandes catégories de dépense par nature : intérêt, solde, indemnités, biens et services, transferts, PIP sur financement extérieur, PIP sur financement intérieur.

Annexe 4 : Programme d'investissement public 2008-2011 – tranche 2008

Le PIP est réparti par source de financement.

Circulaire n° 323 – PM/SP du 07 mai 2007 relative à la préparation du cadre de dépenses à moyen terme 2008-2011 et du budget de programmes 2008 (plan et extraits)

- I. Les grandes orientations générales de la Loi de Finances pour 2008
- II. Les modalités pratiques complémentaires, relatives à la préparation du CDMT et du budget de programmes

ANNEXES

1. Cadre général de programmation

Les objectifs traduisent les grands enjeux de l'action de l'Etat et sont assimilés à l'identique aux objectifs spécifiques du MAP.

Les indicateurs d'objectifs spécifiques du MAP sont les mêmes que ceux du budget de programmes.

- 2. Codes et dénominations des Institutions et Ministères
- 3. Répartition des enveloppes par Institution et Ministère
- 4. Répartition du PIP par tutelle

La maîtrise des concepts du budget de programmes

Les concepts et la pratique des budgets de programmes sont très peu maîtrisés. Quelques informations sur ce point ont été données plus haut. Les concepts mêmes de mission et de programme ne sont pas correctement appréhendés ainsi que leur hiérarchie. A titre d'exemple, le tableau 11.1 présente plusieurs répartitions de l'activité du Ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique (MENRES) en missions et programmes pour l'exercice 2008, disponibles dans différents documents du ministère ou du Ministère des Finances et du Budget.

Tableau 11.1 – Les missions et programmes du MENRES

Mission	Programme
Administration et coordination	Gouvernance responsable
Enseignement pré-fondamental, fondamental et alphabétisation	
Enseignement secondaire	
Formation professionnelle et technique	Transformation de l'éducation
Enseignement supérieur	
Recherche scientifique	

Mission	Programme
Administration et coordination	- Administration centrale - Administration déconcentrée
Enseignement pré-fondamental, fondamental	- Petite enfance - Enseignement fondamental 1 ^{er} cycle - Enseignement fondamental 2 ^{ème} cycle
Enseignement post-fondamental	- Enseignement secondaire - Formation professionnelle et technique
Recherche scientifique	- Enseignement supérieur - Recherche scientifique
Alphabétisation	- Alphabétisation

Mission
Administration et coordination
Secondaire général
Formation professionnelle et technique
Enseignement supérieur
Recherche scientifique
Culture

Source : les deux premiers sous-tableaux : MENRES ; le troisième sous-tableau : MFB

Les modifications organisationnelles de la préparation du budget

La réorganisation de la fonction économique, financière et budgétaire a été analysée dans le paragraphe 2.3 *Le cadre juridique est institutionnel de la gestion des finances publiques*. Il apparaît que l'élaboration budgétaire a été regroupée au sein d'une même direction, la *Direction de la programmation et du cadrage* qui prend à sa charge trois fonctions autrefois dévolues à d'autres directions :

- le cadrage macroéconomique (autrefois Direction générale de l'économie) ;
- l'élaboration du budget (autrefois Direction du budget) ;
- l'élaboration du budget d'investissement et du programme d'investissement.

L'encadré *La Direction de la programmation et du cadrage budgétaire* précise ce qui précède.

La Direction de la programmation et du cadrage budgétaire

La Direction de la programmation et du cadrage budgétaire est chargée de :

- préparer et présenter les projets de lois de finances initiales et rectificatives ;
- garantir la conformité du budget programme avec les plans d'action annuels ;
- surveiller la disponibilité du financement de la programmation et du programme d'investissement ;
- élaborer les prévisions macroéconomiques et piloter le cadrage macroéconomique pour assurer l'équilibre économique et financier du projet de Loi de Finances ;
- soutenir sur le plan technique la revue de finances publiques ;
- contribuer à l'établissement de la lettre de cadrage des projets de Loi de Finances.

Par cette réorganisation du MFB, la préparation des budgets de fonctionnement et d'investissement est unifiée, comme le sont celles du cadrage macroéconomique et du cadrage macro-budgétaire.

Comme par le passé, la Direction de la solde et des pensions continue à répartir entre les ministères le plafond des crédits arrêté lors du cadrage macroéconomique, en tenant compte des arbitrages sur les effectifs.

Organisation de la procédure à l'intérieur des ministères

La préparation du budget à l'intérieur des ministères n'est pas suffisamment orientée vers le budget de programmes, comme mentionné plus haut. Il faut y voir là une insuffisante familiarité des cadres avec les budgets de programmes, mais également une défaillance de l'organisation.

En effet, les *responsables de programmes* jouent peu de rôle dans l'élaboration du budget, ainsi que dans l'exécution, cela découlant de ceci pour une grande part. Or, ce sont eux qui devraient avoir la meilleure vision de leur programme. Seuls les *Gestionnaires d'activités* (GAC), les *ordonnateurs délégués* et les *ordonnateurs secondaires* (ORDSEC) sont les responsables effectifs.

Par ailleurs, les responsables de programmes sont souvent désignés à la fois au niveau central au niveau déconcentré, alors que, sans doute, un programme cohérent devrait être conçu au niveau central avec la participation des entités déconcentrées. A titre d'exemple, le tableau 11.2 propose une partie de la structure déconcentrée du Ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique (MENRES).

A l'intérieur de chaque Ministère, un *Coordonnateur de programmes* est, en principe, chargé de coordonner l'élaboration du budget de programmes du Ministère, du suivi de son exécution et de son évaluation. Dans de nombreux Ministères, la *Direction de la planification* (DEP), qui peut recevoir une autre appellation, prend cette fonction à sa charge. Dans certains Ministères, depuis le passage au budget de programmes, la DEP

élabore la totalité du budget, y compris le budget de fonctionnement. D'autres ministères ont mis en place une cellule composée du DEP, du Directeur des Affaires Administratives et Financières (DAAF) et de un ou deux autres Directeurs. Dans la plupart des cas, l'élaboration du budget est partagée entre la DAAF et la DEP. En gros, la DAAF est en charge du budget sur fonds propres et la DEP du budget sur fonds de l'aide extérieure.

Tableau 11.2 – Structures déconcentrées du MENRES

	Resp. prog.	ORDSEC	GAC	SOA
Directeur régionale de l'Ed. nation. (DREN)	■			
Chef de service à la DREN			■	
Circonscription scolaire (CISCO)		■		
Proviseur de lycée			■	
Ensemble des CEG				■
Un Directeur de CEG				
Ensemble des écoles primaires (EPP) ¹				■
Un Directeur d'EPP				
Ensemble des zones Administration Pédagogique (ZAP) ¹				■
Un Directeur de ZAP				

¹ L'ensemble des écoles primaires (et non chaque école primaire) est un SOA. L'ensemble des zones administratives pédagogiques (et non chaque zone administrative) est un SOA. Leur GAC est le Directeur de la CISCO.

La préparation du budget commence, selon les Ministères, au niveau des GAC ou au niveau des directions du Ministère. Dans le premier cas, les projets de budget remontent aux ORDSEC, dans le second cas, à la DAAF.

La DEP élabore sa partie du budget en relation avec les bailleurs de fonds et la *Direction de la programmation et du cadrage budgétaire* qui a repris les fonctions de l'ancienne *Direction des investissements publics*.

L'élaboration du budget semble cependant recevoir une attention insuffisante de la part des ministères sectoriels. Le MFB distribue la circulaire de préparation budgétaire à tous les institutions et ministères. Cependant, dans de nombreux cas, la circulaire de préparation budgétaire est reproduite, au sein de chaque institution ou ministère, en un nombre très insuffisant d'exemplaires.

Les Ministères disposent de *Directions interrégionales*. Seuls les Ministères de l'éducation, de la santé et du développement rural disposent de *Directions régionales*. L'élaboration et le suivi du MAP sont réalisés au niveau interrégional. Il en est de même pour l'élaboration du budget. Le niveau interrégional rassemble les demandes en provenance des niveaux les plus déconcentrés, par exemple les *Centres de santé de base* ou les *Circonscriptions scolaires*. Cependant, souvent ces entités ne font pas de budget, sauf dans le cas des programmes de l'aide internationale. Il y a peu de discussion entre ces niveaux les plus déconcentrés et le centre. Leur seule participation à l'élaboration du budget et l'envoi de leur projet de budget, quand il existe.

En projet. Aligner la définition des programmes sur l'organigramme des ministères.

Evolution depuis 2006

1. L'organisation de l'élaboration du budget en 2006 souffrait de la segmentation des travaux entre plusieurs directions, sans véritable concertation, et posait de ce fait le problème de la cohérence d'ensemble du résultat final. En particulier, les budgets de fonctionnement et d'investissement, bien que rassemblés dans un même document étaient préparés séparément sans véritable coordination.
2. L'exercice 2008 a vu un meilleur calendrier et un meilleur respect du calendrier. La circulaire budgétaire était prévue pour la mi-juin pour l'exercice 2005, la mi-septembre pour l'exercice 2006, la fin avril pour l'exercice 2008. De plus, les retards dans la préparation se chiffrent entre un et deux mois pour les exercices 2005 et 2006, de l'ordre de deux semaines pour l'exercice 2008.
3. La préparation du budget a été menée dans un esprit de meilleure concertation avec les ministères sectoriels, même si le MFB garde sans doute une prédominance importante dans la conduite de la procédure.

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : A	Justifications
i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	Note = B : Il existe un calendrier budgétaire annuel clair, mais certains retards sont souvent constatés dans sa mise en oeuvre. Le calendrier accorde aux MDA un délai raisonnable (au moins quatre semaines après avoir reçu la circulaire budgétaire) de manière à ce que la plupart d'entre eux puisse établir à temps et de manière adéquate leurs estimations détaillées.	Le calendrier a été notablement avancé et il est mieux respecté que par le passé. Quelques retards dans la mise en œuvre empêche d'attribuer la note A
ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	Note = A : Une circulaire budgétaire exhaustive et claire est émise à l'intention des Ministères, départements et agences et intègre les plafonds approuvés par le Conseil des ministres (ou tout organe équivalent) avant la distribution de la circulaire aux MDA.	La circulaire budgétaire est claire et complète. La lettre de cadrage, qui contient des enveloppes par ministère et institution, est validée par le Conseil de gouvernement.
iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	Note = A : Les autorités législatives ont, au cours des trois dernières années, approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire.	Le budget est approuvé par le Parlement avant le début de l'exercice budgétaire ; les lois de finances ont été promulguées aux dates suivantes : 2006 : 29 décembre 2005 2007 : 19 décembre 2006 2008 : 16 décembre 2007

PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques

Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles

Les budgets sont, depuis l'exercice 2005, établis sous la forme de budgets de programmes sur une période glissante de trois ans, quatre ans depuis l'exercice 2008.

Le budget de l'année 2008 a été élaboré sans lien avec la prévision 2008 qui figurait dans le budget 2007 (qui couvrait les trois années 2007, 2008 et 2009), ce qui peut s'expliquer par une insuffisante maîtrise du processus d'élaboration des budgets de programmes.

Les Ministères techniques continuent de rencontrer des difficultés à établir un budget pluriannuel du fait qu'au niveau du cadrage macroéconomique pluriannuel, il est difficile de fixer des indicateurs macroéconomiques et financiers fiables discutés et avalisés par les Partenaires financiers.

D'autre part, compte tenu de l'annualité du budget, le Ministère des Finances et du Budget et les Partenaires financiers n'étudient que les projections macroéconomiques et financières de l'année n+1. Les projections pluriannuelles ne sont faites qu'à titre indicatif et sont susceptibles de changement compte tenu de la conjoncture économique.

Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette

La *Direction de la dette publique* (DDP) ne procède pas à des analyses de soutenabilité de la dette. Elle n'utilise pas encore du logiciel DSM+ qui permettrait de le faire. Cependant, le FMI effectue régulièrement des analyses de soutenabilité de la dette, en collaboration avec la DDP.

Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement

Le lien entre le budget et les documents de stratégie du gouvernement a évolué au cours du temps.

En 2005 et 2006, le document de stratégie était le DSRP, qui développait l'action publique en stratégies, programmes et objectifs globaux. L'observation a été faite dans plusieurs rapports à propos du budget de l'année 2005 que ces différents niveaux n'étaient pas suffisamment identifiés dans la Loi de Finances, les programmes du budget de programmes ne recoupant que partiellement ceux du DSRP.

Pour le budget 2006, il n'en était plus de même, les programmes du budget reproduisant fidèlement ceux du DSRP. Le budget de programme développe l'action publique en missions, programmes (qui correspondent aux objectifs globaux du DSRP) et objectifs.

La circulaire relative à l'exécution du budget 2006 va plus loin dans l'établissement de la correspondance entre le DSRP et le budget ; elle inclut en annexe la liste des axes stratégiques /programmes/ objectif/ activité principale/ activité/sous-activité qui sont ceux du DSRP et, pour les trois premiers niveaux seulement, ceux du budget.

Pour les exercices 2007 et 2008, la nomenclature programmatique du budget est identique à celle du MAP. Le principe adopté en 2006 est donc reconduit. En exécution, seuls les trois premiers niveaux de la nomenclature sont maintenus, les activités et sous-activités disparaissant.

Les secteurs de l'éducation et de la santé ont des stratégies sectorielles complètes et élaborées. Celle de la santé est insatisfaisante du point de vue du chiffrage des coûts. Celle

de l'éducation est la plus assurée, grâce à un travail de fonds mené par ce secteur depuis plus de dix ans.

Cependant, sans que l'on puisse parler de stratégies complètes et complètement chiffrées, beaucoup de secteur ont établi des *Notes de politique sectorielle* dans lesquelles on peut trouver, au moins pour une part, un plan d'action, des résultats (ou effets, ou produits), des indicateurs et un chiffrage des coûts. Le tableau 12.1 en propose la liste.

Tableau 12.1 – Documents de politique sectorielle

	Costing	Actions	Résultats ou effets	Indicateurs
Note de politique sectorielle objectifs de la politique agricole				
Politique sectorielle agricole volet agro industrie				
Note de politique sectorielle développement rural				
Note de politique sectorielle volet élevage				
Engagement 3 : défi 7 eng. 8 défi 3				
Engagement 6 : Economie à croissance élevée				
Engagement 7 : Environnement				
Engagement 8 : solidarité nationale				
Note de politique sectorielle Engagements 1 & 8 MFPTLS				
Note de politique sectorielle Engagements 1 & 8 National Leadership Institute				
Note de politique sectorielle sous-secteur foncier				
Note de politique sectorielle décentralisation et aménagement du territoire				
Note sur la politique de l'artisanat				
Note de politique sectorielle secteur monétaire et financier				
Note de politique sectorielle BIANCO				
Note de politique sectorielle volet emploi MFPTLS				
Costing de l'engagement n°1 gouvernance responsable				
Fonds de développement local				
Note de politique sectorielle et plan de mise en œuvre du map pour le Ministère de la défense nationale et le secrétariat d'état chargé de la sécurité publique				
8. ENGAGEMENT 8: SOLIDARITE NATIONALE8.4. DEFI 4: Améliorer l'appui aux très pauvres et vulnérables				
Politiques sectorielles et mise en œuvre du MAP Ministère des Finances et du Budget				
Tableau de financement des projets et programmes du MENRES Budget d'investissement du MENRS, répartition par crédit (2007)				
Note de politique industrielle				
Note de politique sectorielle énergie				
Infrastructures reliées				
Eau et assainissement				
Cadre financier des investissements et actions prioritaires eau et assainissement eau et assainissement				
Note de politique sectorielle des Télécommunications, des Postes et de la Communication				
Note de politique sectorielle Secteur Transports et Météorologie				
Note de politique sectorielle composante justice				
Ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie Direction des Etudes Economiques et de la Modélisation Eléments de politique économique				
NOTE DE POLITIQUE SECTORIELLE DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES				
Business plan AMRP				
Politique sectorielle minière				
Les mesures à prendre dans l'amélioration des marchés publics				
Note de politique sectorielle culture				
Note de politique sectorielle secteur sports				
Note de politique sectorielle protection sociale				
Note de politique sectorielle secteur transversal e-gouvernance				
Note de politique sectorielle Ministère de l'intérieur				
Note de politique sectorielle tourisme				

Le problème que pose ces activités sectorielles est de ne pas être relié au budget. Pour l'instant, ces exercices ont été menés indépendamment de la procédure budgétaire (ce qui ne permet pas d'attribuer la note B : *Des stratégies sectorielles ont été élaborées pour les secteurs représentant 25 à 75 % des dépenses primaires et incluent des états de coûts complets, lesquels cadrent avec les prévisions budgétaires*).

Par ailleurs, les coûts, à quelques exceptions près, n'ont pas été chiffrés selon des procédures suffisamment rigoureuses.

L'encadré *Le secteur eau et assainissement*, extrait de la *Revue de dépenses publiques 2007*, illustre ce qui précède. La revue arrive aux mêmes conclusions pour les autres secteurs qu'elle analyse, la santé et la nutrition.

Il importe cependant de noter que l'élaboration des notes de politique sectorielle est une évolution importante qui, conduite à son terme, permettra de mieux assurer le lien entre le MAP et le budget, en particulier si la rédaction des notes de politique sectorielle devient un tant soit peu normalisée et pilotée par la Direction générale du budget.

Actuellement, les notes de politiques sectorielles sont insuffisamment reliées aux engagements et aux défis du MAP, bien que ceux-ci soient souvent mentionnés dans les notes. Sans doute faut-il voir là le résultat d'un *timing* non adéquat, la rédaction des notes de politiques sectorielles n'ayant pas disposé d'un délai suffisant après celle du MAP, voire ayant été simultanée, ainsi que l'effet d'un manque de coordination entre les deux exercices.

Le secteur Eau et assainissement

Le secteur dispose d'un cadre politique et stratégique bien formulé qui est soutenu par un plan d'action bien défini. ... Sur le plan stratégique, le secteur dispose d'un Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement (PNAEPA), plan triennal glissant, élaboré en 2005, dont la première phase va de 2005 à 2007. Ce programme a été formulé en tenant compte des différentes orientations politiques pour définir les programmes et actions devant permettre la réalisation des OMD. Avec l'appui du Projet Pilote d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement en milieu rural (PAEPAR), bon nombre d'outils de planification ont été développés pour permettre à la Direction de l'eau potable et de l'assainissement (DEPA) d'améliorer sa capacité de planification et son efficacité.

...

Dans le budget de programme du secteur de l'eau et de l'assainissement, la mission « eau et assainissement » est confiée au Ministère de l'énergie et des mines (MEM) et se décompose en deux programmes : (i) assurer l'accès durable à l'eau et à l'eau potable pour l'ensemble de la population et les moyens de production économique, mis en œuvre par la DEPA, et (ii) assurer la gestion intégrée des ressources en eau, gérée par l'Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement (ANDEA). Le programme de la DEPA contient 4 objectifs spécifiques, 12 résultats attendus, 51 activités ainsi que les indicateurs y afférents (incluant les indicateurs d'objectif, de résultat et d'activité). Les objectifs et activités retenus dans le cadre du budget programme induisent des actions qui s'inscrivent dans le PNAEPA.

...

Toutefois, il convient de relever que ni les objectifs, ni les activités ne sont inscrits dans le budget de l'Etat, ce qui empêche un suivi financier du budget de programme selon la programmation inscrite dans la Loi des Finances. En outre, les faiblesses de la DEPA dans la collecte et l'analyse des données du secteur ont un impact négatif sur la crédibilité du budget programme et son utilisation en tant qu' instrument visant à (i) faciliter l'allocation rationnelle des ressources publiques, (ii) promouvoir le dialogue avec le MFB et les partenaires, (iii) renforcer la prévisibilité du financement et (iv) fixer un cadre d'exécution basé sur des objectifs, des résultats et des indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficacités du programme

...

Il n'y a pas un lien direct entre le financement de la DEPA inscrit dans le budget national et le budget de programme de la DEPA puisque ni les objectifs, ni les activités ne sont inscrits dans le budget et attribués avec des lignes budgétaires. Ceci rend un suivi du budget plus difficile. Les stratégies et activités du MAP et le budget de programme de la DEPA ne sont pas cohérents et devraient être améliorés. Il y a un écart dans la programmation de la DEPA selon les besoins financiers pour atteindre les activités du MAP, causant ainsi des retards dans l'exécution du budget et des inefficacités dans l'allocation des ressources (risque de financer des activités qui ne figurent pas parmi les priorités). Par ailleurs, le rattachement des activités portant sur l'éducation et la sensibilisation des communes au Ministère de la Santé risque de faire prévaloir l'absence de coordination avec les activités de la DEPA.

Il est prévu un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Pour l'heure, les ministères n'ont pas la capacité de le faire ; il se contente de projeter les dépenses par grande masse sur la base d'un taux de croissance en partie arbitraire. La circulaire de préparation budgétaire, bien que intitulée *Circulaire relative à la préparation du cadre de dépenses à moyen terme*

2008-2011 et du budget de programmes 2008, n'inclut pas de recommandations relatives à la préparation du CDMT.

Les CDMT présentés par les ministères qui en présentent un ne sont pas basés sur un chiffrage des coûts et ne sont pas accompagnés d'explications. Ils sont présentés dans une nomenclature par nature de dépense sans croisement avec une nomenclature programmatique agrégée. Le tableau 12.2 propose, à titre d'exemple, le CDMT du MENRES.

Tableau 12.2 – Cadre de dépenses à moyen terme du MENRES (milliers d'Ariary)

Dépense	2008	2009 /2008	2009	2010 /2009	2010	2011 /2010	2011
Fonction. hors solde	140 224 639	12.41%	157 627 865	7.23%	169 018 324	9.44%	184 977 029
Biens et services	49 482 492	2.66%	50 798 035	2.85%	52 244 835	4.53%	54 610 343
Indemnités	3 973 345	2.14%	4 058 462	2.80%	4 172 028	4.13%	4 344 147
Transfert	86 768 802	18.44%	102 771 368	9.57%	112 601 461	11.92%	126 022 539
Solde	266 515 533	3.19%	275 011 402	6.96%	294 141 222	14.43%	336 583 568
PIP	192 142 498	7.79%	207 102 247	7.85%	223 354 489	6.47%	237 794 879
TOTAL	598 882 670	6.82%	639 741 514	7.31%	686 514 035	10.61%	759 355 476

Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme

Les investissements sont, en grande partie, sélectionnés en tenant compte des stratégies du MAP. Les budgets de fonctionnement et d'investissement, élaborés séparément jusqu'à l'exercice 2008, sont aujourd'hui établis de façon coordonnée (voir l'indicateur précédent).

Il n'y a pas d'estimation systématique des dépenses récurrentes des investissements, mais des chiffrages non systématiques dans les trois cas ci-dessous :

- Les dépenses d'entretien des infrastructures routières sont fréquemment chiffrées et inscrites au budget. C'est souvent une condition des bailleurs de fonds ;
- Les dépenses de construction de classes donnent lieu à inscription au budget de la solde des enseignants correspondant. C'est là aussi souvent une condition des bailleurs de fonds.
- Le lien entre les dépenses récurrentes de santé et l'investissement est moins assuré. Il est vrai que le gouvernement a, ces dernières années, mis l'accent plus sur la réhabilitation des centres de santé que sur la construction de nouveaux centres. Par ailleurs, les dépenses de médicaments sont à la charge des bénéficiaires.

Evolution depuis 2006

Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles

Les ministères techniques continuent de rencontrer des difficultés à établir un budget pluriannuel

Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette

L'analyse de soutenabilité est toujours réalisée par le FMI.

Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement

Il y a peu de stratégies sectorielles complètes, mais des notes de politique sectorielle, qui représentent un progrès significatif.

Un plus grand nombre de ministères établissent un CDMT, mais sans justification stratégique et sans chiffrage suffisant.

Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme

Ce lien est pour l'instant imparfait. Cependant, les budgets de fonctionnement et d'investissement sont, depuis l'exercice 2008, préparés de façon unifiée.

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 - Note globale : C+	Justification
i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	Note = C : Des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique) sont établies pour des cycles renouvelables d'au moins deux ans.	L'absence de lien entre les estimations budgétaires pluriannuelles et la fixation subséquente des plafonds conduit à la note C, malgré une budgétisation sur quatre ans en nomenclature programmatique.
ii) Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette	Note = A : Une analyse de soutenabilité de la dette extérieure et intérieure est effectuée chaque année.	L'analyse de la soutenabilité de la dette est effectuée à peu près chaque année par le FMI en collaboration avec la DDP.
iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	Note = D : Des stratégies sectorielles ont peut-être été préparées pour certains secteurs, mais aucune d'elles n'établit un état suffisamment précis des coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement.	Seuls les ministères de la santé et de l'éducation ont des véritables stratégies sectorielles. Il n'y a pas de véritable évaluation des coûts, sauf dans le cas des deux ministères précités.
iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme	Note = C : De nombreuses décisions d'investissement ont peu de liens avec les stratégies sectorielles et les conséquences qu'elles entraînent sur les charges récurrentes ne sont incluses dans les estimations budgétaires pluriannuelles que dans un nombre limité (mais très significatif) de cas.	Les travaux sur les estimations des charges récurrentes ne seront développés que pour le projet de budget 2009. Cependant, les budgets de fonctionnement et d'investissement sont élaborés de façon coordonnée (ce qui évite d'attribuer la note D), les choix d'investissement tiennent compte du MAP et les dépenses récurrentes sont, pour une part, incluses dans le budget.

3.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

Les questions du PEFA pour l'analyse de cet indicateur portent sur:

1. Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.
2. Accès des contribuables aux informations.
3. Existence et fonctionnement des mécanismes de recours.

Pour l'analyse de cet indicateur, la méthode PEFA exige un examen du dispositif qui offre *les recettes fiscales les plus importantes en provenance de toutes les activités de l'Administration Centrale*. Il convient d'examiner le fonctionnement des Directions générales des impôts et des douanes. Cette analyse s'est appuyée sur les informations recueillies auprès des administrations des douanes, des impôts, de la société GasyNet, mais aussi des membres de la société civile. Par recettes fiscales, on attend les recettes provenant des administrations fiscales proprement dites (DGI) mais aussi les produits des droits et taxes sur le commerce international.

Des réformes importantes de la Douane et des Impôts sont intervenues depuis l'année 2006

Douanes

Les Douanes ont fait l'objet au cours des années 2005 à 2007 de réformes en profondeur qui ont porté aussi bien sur les aspects technologiques de la circulation des marchandises et du dédouanement que sur les dispositions législatives et réglementaires.

La réforme douanière réalisée au cours de ces dernières années a modernisé le système pour favoriser une facilitation des échanges commerciaux de Madagascar avec l'extérieur et une adaptation du cadre légal aux standards internationaux recommandés par l'Organisation Mondiale des Douanes. Les dispositions nouvelles sur les procédures de dédouanement permettent aux transporteurs par voie aérienne et maritime de déposer les manifestes par voie électronique et aux déclarants de saisir et d'enregistrer les déclarations directement dans SYDONIA++. Ces déclarations sont établies soit à partir de l'unité banalisée de dédouanement (UBDD) installée dans chaque bureau des douanes utilisant SYDONIA++, soit à partir du lieu de travail du déclarant via un poste client SYDONIA++.

A ce jour, SYDONIA++ est opérationnel dans onze bureaux de douanes et couvre plus de 91% des opérations d'importation et 80% des opérations d'exportation. Des mesures sont introduites pour simplifier et réduire le nombre de taxes et taux. L'administration recouvre actuellement 3 taxes dont le Droit de douanes, la TVA à l'importation ainsi qu'une redevance (0,5% de la valeur CAF) affectée à GasyNet et à l'administration douanière. La Douane ne perçoit plus aucun droit d'accise. Les droits de douane comportent actuellement trois taux : 5% pour les intrants et matières premières, 10% pour les équipements et 20% pour les produits finis. De même le Tarif National des Douanes se conforme à la version 2007 du Système Harmonisé de Désignation et de Codification des marchandises. Toutes les exonérations douanières non prévues par le Code des Douanes sont interdites, sauf autorisation expresse du Conseil du Gouvernement.

La Douane prélève également, pour le compte de la DGI, un acompte de l'IBS et de l'IRNS ainsi que la TVAPP.

Ces nouvelles dispositions sont renforcées par la mise en place de GASYNET, une société de droit malgache issue d'un partenariat public privé entre le Gouvernement Malagasy et la SGS. Cette nouvelle société est détenue à 70% par SGS et à 30% par l'Etat malgache. Les grands axes de ce partenariat sont au nombre de trois et concernent : (i) la mise en place du Bordereau de Suivi de Cargaison (BSC) (*voir l'encadré BSC*), (ii) le déploiement et la gestion du Système informatique TradeNet (*voir l'encadré TradeNet*), et (iii) la gestion et la maintenance des scanners à conteneurs dans les principaux ports de Madagascar (les Douanes Malagasy disposent aujourd'hui de quatre scanners : à Toamasina, Ivato, Mahajunga et Toliary).

Le BSC est créé en ces termes : *Toute cargaison à destination de la République Madagascar, quelle qu'en soit la destination finale et le régime douanier, doit être couverte par un Bordereau de Suivi dûment validé (Décision n°01/MFB/SG/DGD du 23 mars 2007 portant création et validation du Bordereau de Suivi de Cargaison).*

La mise en place de cette procédure répond essentiellement à des besoins d'identification, de contrôle, de sûreté, de traçabilité et des prévisions de flux des marchandises à destination de Madagascar. Cet outil est opérationnel depuis le 1er avril 2007. Les marchandises importées à Madagascar sont soumises, dès expédition sur Madagascar, à l'ouverture, par l'exportateur, l'expéditeur ou transitaire, du BSC sur le site www.bscomg.sgs.com (*voir l'encadré Le Bordereau de suivi de cargaison*).

Le Bordereau de suivi de cargaison

L'exportateur ou son représentant est tenu d'ouvrir le BSC dès l'embarquement de la cargaison. Pour ce faire, il procède de la manière suivante :

Il accède par internet au module BSC.

Il crée son compte (en joignant un extrait de son certificat d'immatriculation du Régistre de Commerce) s'il n'est pas encore enregistré dans la base, ou entre dans le système en utilisant son compte s'il en possède déjà.

Il enregistre les éléments du BSC, à savoir:

- *L'identité de l'importateur à Madagascar.*
- *L'identité du transitaire.*
- *Les détails de l'expédition (marchandises et modes de transports).*

Il y attache enfin les documents finaux scannés requis qui sont la facture finale, la lettre de transport et la déclaration en douane à l'exportation.

Une fois ces formalités accomplies et après vérification de la DVS (Division Valeur et Sélectivité), le BSC ouvert acquiert le statut recevable. Toute cargaison n'ayant pas fait l'objet d'un BSC recevable ne pourra pas être dédouanée. Toutefois, certaines importations ne sont pas soumises à cette règle:

- *Effets personnels des voyageurs et/ou objets et effets personnels de déménagements.*
- *Envois des frets aériens et des colis postaux dont la valeur FOB n'excède pas 100 euros.*
- *Envois des documents ou échantillons.*
- *Armes, munitions, instruments de guerre destinées à la défense nationale.*
- *Billets de banque pour la BCM.*
- *Dons à l'Etat.*
- *Valises diplomatiques.*
- *Dons en cas de cataclysme naturel.*

La DVS examine les BSC envoyés un à un et vérifie les documents associés. Les cas de divergences et anomalies constatées portent le plus souvent sur l'identité des parties, des documents incomplets ou manquants et/ou sur une divergence entre la description des marchandises dans le BSC et dans les documents.

La DVS vérifie en même temps le niveau de risque. Si elle en détecte un, elle envoie un message au bureau de douane concerné pour lui permettre de prendre les dispositions qui s'imposent pour minimiser le risque de sous-estimation de la valeur en douane des importations.

Les contrôles de contenu et de valeur effectués par la SGS avant la mise en place du BSC ne le sont plus aujourd'hui. Le BSC est ainsi le nouvel élément essentiel, parmi d'autres, permettant d'apprécier la valeur des importations. Pour minimiser le risque de sous-évaluation de la valeur en douanes, SGS continue à fournir des services à l'administration douanière :

- Elle sélectionne certains dossiers, les évalue et informe des résultats la Division valeur est sélectivité (DVS) et la Direction des Affaires Juridiques et de Lutte contre la Fraude.
- Elle assure les activités de certification et de contrôle à l'exportation.
- Elle s'occupe, à travers le programme CIVIO (Contrôle d'Identification des Véhicules Importés d'Occasion), de la détermination des valeurs des véhicules neufs importés par des personnes ou entités autres non concessionnaires et ceux d'occasion (*voir l'encadré Le programme CIVIO*).
- Elle peut évaluer certaines importations à la demande des services des douanes.
- En outre, un projet pilote, *Valunet*, qui vise à apprécier la valeur en douanes des principales importations est en cours.

De même, la DVS procède à l'ajustement de la valeur et communique l'information aux services concernés pour le dédouanement des marchandises.

En outre, les opérateurs scanners expérimentés sont capables de détecter rapidement les chargements minorés dans la déclaration, ainsi que les biens non déclarés, tout en réduisant les zones d'inspection et en optimisant les recettes douanières.

Tradenet

Tradenet a été mis en place au mois d'avril 2007 (il a été officiellement inauguré le 25 janvier 2008 à Toamasina). Tradenet est un logiciel de traitement de la circulation des informations utilisé pour mettre en réseau toutes les entités impliquées dans le dédouanement : la Douane, les transitaires, le port, la société de transport de conteneurs MICTSL, les compagnies de navigation, les banques commerciales, la Banque Centrale, le Trésor. Chaque entité conserve son propre logiciel.

Tradenet permet de localiser à tout instant un conteneur.

Tradenet ne remplace les systèmes existants. Il établit un système d'interconnectivité entre les administrations et les entités privées.

Avec Tradenet, le processus de règlement de droits et taxes des douanes se résume comme suit :

- o Un paiement par le déclarant auprès d'une banque primaire qui émet en retour une confirmation au bureau de douanes ;
- o Un ordre de virement d'une banque primaire à la BCM qui émet à son tour un avis de crédit au trésor pour le compte du bureau des douanes concerné.

Actuellement, le trésor public et la BCM ne sont connectés au système qu'à Antananarivo. Par ailleurs, le système, aujourd'hui, fonctionne transaction par transaction ; ce qui n'est pas adapté à l'importance des charges de ces administrations. GasyNet est entrain de développer un module qui permettra de valider les transactions par lot pour faciliter les tâches du trésor et de la BCM. D'autres analyses et développements ainsi que la mise en place des connexions nécessaires sont en cours pour relier les succursales de la BCM et les services du Trésor.

De nouveaux modules sont également prévus pour l'émission du *Bon à délivrer* et du *Bon à embarquer* par les consignataires ainsi que l'émission des autorisations de franchise et des autorisations d'admission temporaire à partir de la Direction de la Législation et de la Réglementation de la Direction Générale des Douanes.

L'administration des Douanes travaille actuellement pour renforcer le cadre réglementaire, notamment avec l'incorporation de la signature électronique dans la législation douanière malagasy.

Le programme CIVIO

Le programme a été développé pour la première fois en Côte d'Ivoire par la SGS en réponse à une demande de l'administration en vue de libéraliser l'importation des véhicules ; il constitue un moyen efficace pour l'estimation de l'âge et de la valeur des véhicules. Il est implanté à Madagascar en 2006 dans un double objectif de sécuriser les recettes douanières (l'administration s'est aperçue que les véhicules neufs et d'occasion importés par des personnes non concessionnaires constituent des produits soumis à des risques de tentation de diminution de la valeur), et de rajeunir le parc automobile à terme. Les importations soumises au CIVIO concernent les véhicules d'occasion B, C et D suivant le Code de la Route ainsi que les véhicules neufs importés par des personnes ou entités autres que les concessionnaires, suivant la note M189 MFB/SG/DGA /DLR/SLR du mois de février 2008.

La procédure est définie de la manière suivante : (i) ouverture par l'importateur ou son représentant d'un dossier CIVIO auprès du bureau SGS le plus proche ; (ii) identification physique du véhicule dès son arrivée par les inspecteurs/identificateurs SGS à travers le VIN (Vehicle Identification Number) qui identifie le véhicule de manière unique ; (iii) détermination par la SGS de la valeur à utiliser pour les besoins du dédouanement et (iv) communication à l'importateur du numéro de BSC à utiliser pour le dédouanement.

La procédure dure 2 ou 3 jours à partir du moment où le dossier CIVIO est ouvert et le véhicule identifié.

Les effets de la réforme des Douanes sont aujourd'hui difficiles à évaluer compte tenu des délais nécessaires à sa mise en œuvre. La simplification et la diminution des taux sont des éléments positifs. Les apports de la technologie *Tradenet* en matière de simplification et d'automatisation des procédures, ainsi que dans le domaine de la gestion des risques, sont incontestables.

Une évaluation par l'analyse de l'évolution des recettes est difficile car la suppression de certaines taxes peut agir dans le sens de la diminution des recettes. Le tableau 13.1 fournit quelques éléments statistiques. Les recettes en valeur ont fortement augmenté en 2006 et en 2007, un peu moins en volume. En pourcentage des importations mises à la consommation, les recettes douanières sont en 2007 à peu près au même niveau qu'en 2006.

Tableau 13.1 – Evolution des recettes douanières (milliards Ar. et %)

Année	2004	2005	2006	2007
RECETTES	445.2	491.3	628.8	774.1
IMPORTATIONS				
MISE A LA CONSO			2441.2	3229.3
IMPORTATIONS TOTALES			4729.9	5732.2
TAUX DE CR. RECETTES VALEUR		10.4%	28.0%	23.1%
PRIX DU PIB		11.5%	9.3%	7.4%
TAUX DE CR. RECETTES VOLUME		-1.0%	17.1%	14.6%
REC./M. A LA CONSO.			25.8%	24.0%
REC./TOTAL			13.3%	13.5%

Source : DGD.

Note : le taux de croissance des recettes en volume est obtenu en déflatant le taux de croissance en valeur par le prix du PIB.

Impôts

L'administration fiscale a fait l'objet d'une profonde réforme entre 2006 et 2008.

Un premier pan de la réforme a consisté en une réorganisation de la Direction générale des impôts (DGI) dans le but de lui conférer plus d'efficacité et de l'orienter vers une meilleure collecte de l'impôt. Dans ce sens, priorité a été donnée au renforcement des moyens de la Direction des grandes entreprises (DGE).

Le deuxième pan de la réforme s'est traduit par une très forte réduction du nombre des impôts et taxes, inscrite dans la Loi de Finances pour 2008 (voir plus loin), simplifiant ainsi le système fiscal et le rendant plus transparent.

D'autres mesures visent à renforcer les ressources des Collectivités Territoriales pour une décentralisation effective. Celles-ci seront accompagnées par un meilleur service au contribuable et un élargissement de la taille de la population imposable.

Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières

Cette composante est évaluée à travers l'examen du fonctionnement du système administratif des recettes publiques qui englobent la Direction générale des douanes, la Direction générale des impôts, les ministères sectoriels qui ont en charge les recettes administratives et la Direction générale du trésor.

Les conditions de création d'un impôt ou d'une taxe sont encadrées par la Constitution qui stipule que seule la Loi de Finances, dans le cadre d'une loi organique (*cf. article 88 de la constitution*), détermine la nature des ressources. Cette disposition est enrichie par l'article 89 de cette même Constitution, qui stipule que la loi fixe les règles concernant « *la nature, l'assiette et le taux maximum des impôts et taxes des Collectivités territoriales* ».

décentralisées ». La Loi Organique sur les Lois des Finances renforce ces dispositions en précisant que : « *La rémunération des services rendus et autres services assimilés par ces organismes publics ne peut être établie que si elle a été autorisée par une Loi de Finances. ... Le Gouvernement est habilité par décret à fixer les tarifs des rémunérations perçues par l'État pour services rendus* ». Cette disposition limiterait le pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Les missions et procédures de l'administration fiscale sont bien définies et claires. Les taxes et les taux sont bien connus. Toutefois, la réforme administrative doit continuer.

Tenant compte du double objectif d'amélioration de la croissance économique et de renforcement des ressources publiques, le Code Général des Impôts mis à jour dans le cadre de la Loi de Finances 2008 a introduit des mesures radicales qui visent la simplification de la liquidation et du recouvrement de l'impôt ainsi que la suppression des impôts de nuisance (ceux qui sont les moins rentables et a contrario constituent pour l'administration une charge très importante: il s'agit, par exemple, de la taxe professionnelle, de la Taxe sur les Transactions (TST), de la Taxe annexe à l'Impôt foncier, de la taxe sur les véhicules de tourisme des entreprises, de la Taxe de publicité foncière, de la Taxe additionnelle, ...). Le tableau 13.2 en rend compte. Des simplifications sont introduites en ce qui concerne l'impôt sur les revenus ; l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IBS), l'impôt sur les revenus non salariaux (IRNS) et l'impôt sur la plus-value immobilière (IPVI) sont fusionnés en un impôt unique dénommé Impôt sur les Revenus (IR) à taux proportionnel unique. Le seuil d'imposition à l'impôt sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA) est passé d'Ar 50.000 à Ar 180.000 avec un taux unique proportionnel de 25%. Le régime d'imposition varie selon le chiffre d'affaires annuel hors taxes, sans considération de la forme juridique de la personne imposable : régime du réel pour les contribuables réalisant un chiffre d'affaires annuel hors taxe supérieur ou égal à Ar 200.000.000 et régime du réel simplifié pour ceux réalisant un chiffre d'affaires annuel hors taxe compris entre Ar 20.000.000 et Ar 200.000.000. Le régime de l'Impôt synthétique (IS) est maintenu pour les contribuables réalisant un chiffre d'affaires inférieur à Ar 20.000.000. Le taux de l'Impôt sur les Revenus des Capitaux Mobiliers (IRCM) est aligné sur celui de l'Impôt sur les Revenus, à 25% et, désormais, les dividendes en seront exonérés. Par ailleurs, la taxe sur les véhicules de tourisme des entreprises (TVTE), la taxe professionnelle (TP), la redevance de surveillance (RS) ainsi que la taxe forfaitaire sur les transferts (TFT) sont supprimées. Concernant les droits d'enregistrement, d'importants allègements sont opérés : taxation à taux réduit proportionnelle unique pour les actes de formation et de prorogation de sociétés ; abaissement du tarif de droit d'enregistrement par la suppression de la taxe additionnelle et de la taxe de publicité foncière ; exonération pour toute acquisition d'immeuble à vocation agricole ; simplification des modalités et réduction du droit de succession et suppression d'une grande partie des timbres mobiles mais révision de certains tarifs.

Le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est rehaussé à 20% afin de compenser, par transferts, les pertes de ressources nettes des régions.

En matière d'impôts fonciers sur les terrains (IFT) et d'impôts fonciers sur la propriété bâtie (IFPB), dans le but de mobiliser plus de ressources pour les communes, des simplifications et des précisions sont apportées sur la base de calcul ainsi que sur les modalités de perception, notamment par la suppression du rôle.

La taxe annexe à l'impôt foncier sur la propriété bâtie (TAFB) est aussi supprimée.

Les procédures utilisées par la DGI sont clairement définies par le Code Général des Impôts et les textes réglementaires d'application. L'organisation de la DGI répond à une répartition des fonctions de gestion, de contrôle et de recouvrement des impôts (voir l'encadré

Les services opérationnels de la DGI). Toutefois, cette organisation n'est pas entièrement opérationnelle du fait que certains contribuables continuent d'être gérés par des services qui n'ont pas « statutairement » ces prérogatives. Des efforts restent à faire pour mettre en œuvre complètement la réforme de l'administration fiscale.

Tableau 13.2 – Taux ou barème des impôts, droits et taxes gérés par la DGI

IMPOTS, DROITS, TAXES	TAUX OU BAREME	Loi de Finances 2008
1. RELATIFS AUX REVENUS ET BENEFICES		
1.1 Personnes Morales :		
1.1.1 IBS : Impôt assis sur les bénéfices des sociétés	30% ou Minimum forfaitaire	Réuni IR 25%
1.1.2 IRCM : Impôt sur les Revenus des capitaux mobiliers	25% personnes morales 30% personnes physiques	25%
1.1.3 TAXE D'INCORPORATION	8% Progressif / tranches	
1.2 Personnes Physiques :		
1.2.1 IR : Impôt sur le Revenu		
1.2.1.1 – IRSA : Impôt sur les Revenus Salariaux et Assimilés	2%--> 30% Progressif / tranches	25%
1.2.1.2 – IRNS : Impôt sur les Revenus Non Salariaux	5% ---> 30%	Réuni IR 25%
1.3 – Personnes morales et personnes physiques		
1.3.1. - TFT : Taxe Forfaitaire sur les Transferts	15% Progressif / tranches	Supprimée
1.3.2 – IPVI : Impôt sur la plus-value immobilière	5% ---> 30%	Réuni IR 25%
2. RELATIFS AUX ACTIVITES /PROFESSIONS		
2.1. TP : Taxe professionnelle	Taxe composée des éléments suivants Droit Fixe +Droit Proportionnel + Centimes Additionnels	Supprimée
2.2. Impôt de LICENCE	Tarif en fonction de - Catégorie de licences - chiffre de population	
3. RELATIFS AUX PROPRIETES ET PATRIMOINES		
3.1 - IFT : Impôt Foncier/Terrain	- Tarif par hectare par catégorie de terrain, voté par le Conseil Municipal	Simplifications
3.2 - IFPB : Impôt foncier/ propriétés bâties	- 2% --->5% (de la valeur locative) - 2% --->5% de la valeur	
3.3.- TAFB : Taxe annexe à l'Impôt foncier		Supprimée
3.4.-TAVS : Taxe sur les véhicules de Société ?? ou bien TVTE taxe sur les véhicules de tourisme des entreprises	30.000F/an/Cheval Vapeur >10 Cheval Vapeur	TVTE supprimée
3.5.- Vignette : Taxe sur véhicule à moteur	300.000F/ an/Cheval Vapeur < ou égal 10 Cheval Vapeur	
4. RELATIFS AUX ACTES / DIVERSES OPERATIONS / DOCUMENTS		
4.1. DROITS D'ENREGISTREMENT		
4.1.1. Vente d'immeubles Ventes de meubles	8% et 6% sous certaines conditions 4% et 2% pour les véhicules utilitaires	
4.1.2. Bail	2% (habitation), 4% autres	
4.1.3. Droit de succession	Progressif / tranches Ligne .Directe . 2% -- ->25% Ligne .Collatérale . 15%--->35% Personnes non parentées 35% 2%	
TPS (Taxe proportionnelle spéciale)		
4.1.4. Autres contrats (sans mutations)	2%	
4.1.5. TPF : Taxe de publicité foncière	DF=5000 Fmg	Supprimée
4.1.6. Taxe additionnelle	1% à 2%	Supprimée
4.1.7. Droit de timbre	2%	
- Dimension		
- Quittance et visa pour timbre	1000 Fmg à 2000 Fmg	
4.2. ACTES DE SOCIETES	5 pour 1000	
4.2.1. Formation, constitution		
4.2.2. Augmentation du Capital		
- par nouveaux apports	2%<50 Millions, 1%>50 Millions , 0,5%>500 Millions	
- par incorporation des réserves	idem, 8% taxe d'incorporation	
5. RELATIFS AUX MARCHANDISES, PRODUITS, SERVICES		
5.1 TCA : Taxe sur les chiffres d'affaires		
5.1.1. TVA	20% - 0%	20%
5.1.2. TST : taxe sur les transactions	5%	Supprimée
5.2. DA : Droit d'Accises	10% ---> 180%	
5.3. TS : Taxe spéciale : sur tabacs manufacturés, boissons, jeux de hasard	Tarif ad valorem ou spécifique	
5.4. Redevances sur produits spécifiques	Taux différencié : fabrication locale / importation	

Les services opérationnels de la DGI

La gestion fiscale évolue dans la création du dossier fiscal unique (DFU) et non plus par grands types d'impôts. La DGI dispose de 11 directions opérationnelles :

- la *Direction des Grandes Entreprises* (DGE) gère les entreprises réalisant un chiffre d'affaires hors taxes supérieur ou égal à Ar 2 milliards. Elle est localisée à Antananarivo et dispose de trois services : Service accueil et information, Service Gestion et Service Contrôle (cf. article 31 nouveau du Décret n°2007-633 du 10 juillet 2007 modifiant certaines dispositions du Décret n°2007-185 du 27 février 2007 fixant les attributions du Ministre des Finances et du Budget ainsi que l'organisation de son ministère).
- 10 *Directions Régionales des Impôts* qui disposent, chacune de *centres fiscaux* mais 6 disposent de *Services Régionaux des Entreprises (SRE)* qui s'occupent des entreprises dont le chiffre d'affaire hors taxes se trouve entre Ar 200 millions et Ar 2 milliards.

La base légale des prélèvements douaniers est claire (voir ci-dessus réformes douanières) et l'administration s'améliore, mais la stabilité peut être limitée.

Le premier Code des Douanes date de 1960. Plusieurs lois de finances y ont apporté des modifications et une version refondue en date de janvier 2006.

Il introduit un certain nombre de dispositions nouvelles (*voir l'encadré Code des douanes – version janvier 2006*). Les intentions de l'exposé des motifs vers une meilleure délimitation des actions de la Douane se retrouvent dans les articles 49 alinéa 2 § 6 et 52 et par la suppression de l'article 34 de l'ancien Code qui donnait un pouvoir exorbitant aux agents de douanes. Il est à noter la création d'une Commission de Conciliation et d'Expertise Douanière (CCED). Le tableau 13.3 présente les statistiques des dossiers transmis pour constatation d'éventuelles infractions douanières à la CCED.

Tableau 13.3 – Statistiques des dossiers traités au CCED d'août à décembre 2007

Nature des dossiers	Nom bre	Source du renseignement ou motif du traitement du dossier	Suspicion de fraude douanière	Observation
Dossiers de renseignements transmis au Service de Lutte contre la Fraude pour la poursuite d'éventuelles infractions douanières (contrôle à posteriori)	9	- Analyse de risque DVS - Indicateur - Fiche de signalement de fraude	- Infraction mixte de douane et de change - Importation sans déclaration - Fausse déclaration de valeur avec documents faux - Contrefaçon	Résultats du Service de Lutte contre la Fraude : - 3 dossiers : infraction constatés ; - 2 dossiers : pas d'infraction - 4 dossiers : en cours
Dossiers transmis au Service de l'Action Economique	14	Constatation de la valeur par l'importateur	Minoration de valeur facturée	Dossiers à traiter au CCED pour l'arbitrage du litige de la valeur contextée

Source : Direction des Affaires Juridiques et de Lutte contre la Fraude

Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.

Les codes des Douanes et des Impôts sont publiés sur support papier (dans le journal officiel) et électronique sur les sites des directions compétentes. Toutefois, la mise à jour de ces sites n'est pas régulière et on peut y trouver des textes qui sont actuellement dépassés. L'alimentation du site de la Direction générale des douanes est confiée à une société privée qui n'est pas ampliatrice des actes pris.

Ces directions ont mis en place des services d'information et de communication. La plupart des textes sont traduits en Malagasy pour en faciliter la compréhension par tous les contribuables. Les administrations douanières et fiscales ont mis en place une politique d'information soutenue et régulière.

Code des Douanes – version janvier 2006

Les pouvoirs et les méthodes de contrôle des agents des Douanes sont annoncés dans l'exposé des motifs comme précisés et délimités par des textes précis sur les méthodes d'exercice du contrôle douanier. Les nouvelles dispositions des articles 49 alinéa 2 § 6 et 52 du Code des Douanes précisent les délimitations des pouvoirs et méthodes de contrôle des agents.

Les actes futurs de la Douane, après main levée des marchandises, sont annoncés dans l'exposé des motifs comme limités dans le temps et précisés. L'article 300 définit d'une manière précise les prescriptions des actions douanières.

Des changements importants de la procédure de traitement des transactions commerciales ont été apportés dans le cadre de l'utilisation du système SYDONIA++.

Les activités industrielles tournées vers l'extérieur peuvent s'opérer sans droits ni taxes.

Des procédures simplifiées sont disponibles pour des opérations globales, périodiques ou récapitulatives.

Un régime permet de passer et de repasser des marchandises à travers une frontière avec des formalités limitées.

Dans le cas d'une contestation d'une décision administrative par les opérateurs, une Commission de Conciliation et d'Expertise Douanière (CCED) a été créée, instance devant régler les litiges opposant la Douane aux usagers, afin d'arbitrer et statuer sur l'affaire. En cas de désaccord, recours est fait devant la juridiction compétente.

Le nouveau code prévoit la notion de circonstance et autorise le juge à se baser sur l'élément intentionnel de l'auteur de l'infraction.

La contestation portée devant la CCED autorise la mainlevée des marchandises, sous réserve que le montant de la différence des droits et taxes reconnus et ceux déclarés soit consigné ou garanti par une caution

Les droits et taxes liquidés par la Douane sont payables au comptant.

Les marchandises peuvent être enlevées au fur et à mesure des vérifications, et avant liquidation et acquittement des droits et taxes exigibles, moyennant soumission dûment cautionnée pour les redevables d'acquitter les droits et taxes exigibles et toutes autres sommes dues à l'Administration sous quinzaine au plus tard.

Régime général des acquits-à-caution. Il concerne les marchandises transportées en transit d'un point à un autre du territoire douanier ; le transport peut être effectué en suspension des droits et taxes.

Transit. Il concerne le transport des marchandises d'un bureau douanier à un autre en suspension des droits et taxes.

Régimes économiques. Ils permettent le stockage, la transformation, l'utilisation de marchandises en suspension des droits et taxes : ce sont :

Entrepôt de douane.	Stockage des marchandises sous contrôle douanier en suspension des droits et taxes.
Entrepôt industriel.	Applicables aux entreprises qui travaillent pour l'exportation ; suspension des droits et taxes.
Admission temporaire (sans ou avec perfectionnement actif).	Marchandises destinées à être réexportées ; suspension des droits et taxes.
Exportation temporaire (sans ou avec perfectionnement passif).	Marchandises destinées à être réimportées ; suspension des droits et taxes.
Transformation sous douanes. Usine exercée.	Marchandises destinées à être transformées ; suspension des droits et taxes.

L'admission temporaire peut être également accordée dans divers cas autres que la réexportation par le Directeur général des douanes.

Zone franche industrielle.

Taxes diverses perçues par la Douane.

- taxe sur la valeur ajoutée ; perçue sur les importations ;
- autres droits et taxes : sur liquidation par les services compétents, notamment :
 - taxes de vérifications, plombage et vacations du service du contrôle du conditionnement ;
 - droit de visite et de sécurité des navires ;
 - droits sanitaires maritimes ;
 - droits de timbre, notamment sur les connaissements ;
- redevance informatique

La DGI organise régulièrement des réunions avec le secteur privé et participe à des émissions de la télévision nationale et de la radio afin d'atteindre le plus grand nombre de contribuables. Elle convie la presse économique tous les vendredis. Elle met en œuvre une foire aux questions sur son site internet ; les opérateurs posent des questions et l'administration s'efforce d'y répondre. De même, elle édite depuis 2006, et récemment en 2008 un manuel des procédures des centres fiscaux qui a pour objet, d'une part de fournir aux

agents des centres fiscaux les outils nécessaires pour mener à bien leur mission de recouvrement des recettes fiscales, et d'autre part, d'apporter, en toute transparence, des éclaircissements aux contribuables désireux de s'enquérir des procédures administratives, légales et réglementaires en vigueur. Ce manuel vise à faciliter l'accès à la législation et à la réglementation fiscale en rappelant les principes généraux et en expliquant les modalités pratiques de mise en œuvre de chaque procédure.

L'administration douanière a créé un bulletin d'information trimestriel dans lequel elle publie régulièrement ses activités et des extraits de la législation et de la réglementation. Elle organise régulièrement (au moins une fois par mois) des tables rondes avec les opérateurs économiques au cours desquelles ces derniers expriment leurs préoccupations et doléances. Elle recourt aussi à des affichages des textes d'application de la législation douanière. Un *Service des études et de la documentation* est créé au sein de la *Direction de la Législation, de la Réglementation et des Etudes* pour faciliter la communication interne, mais aussi vis-à-vis des redevables. De même le *Service de l'Action Economique* a entrepris des actions d'identification des critères de sélection des opérateurs qui pourraient bénéficier d'une facilitation et d'une simplification des procédures.

Enfin, la *Direction des services extérieurs* est une nouvelle direction créée en 2007, constituée de deux services : le *Service des relations commerciales* et la *Brigade mobile de surveillance*.

Le *Service des relations commerciales* est en charge de l'harmonisation des procédures de dédouanement entre les différents bureaux de douanes, du suivi de l'application de la réglementation et de la facilitation du dédouanement. Il est également en charge de l'organisation des tables rondes et de la rédaction des procès-verbaux. La lecture de ces derniers fait apparaître des débats approfondis entre la Douane et les opérateurs privés.

Le *Service des relations commerciales* édite, pour chacun des cinq bureaux informatisés, tous les mois, des indicateurs de performance qui portent, entre autres sur :

- le ciblage (parts des différents circuits jaune, vert, bleu et rouge – voir plus loin) ;
- les délais de dédouanement (décomposés en les différentes étapes) ;
- le délai de séjour des conteneurs dans le port.

Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières

Les droits des contribuables sont définis dans des textes législatifs et réglementaires clairs. Le système fiscal est largement basé sur le régime de déclaration auto liquidative avec paiement spontané. Toutefois, l'administration a la latitude de vérifier la déclaration et d'effectuer un redressement des droits et taxes à payer. En fonction de la gravité de l'omission, elle peut prononcer des amendes et pénalités.

Concernant l'administration douanière, un Comité de filtrage, présidé le Directeur Général et au sein duquel siègent les cinq directeurs techniques, a pour mission de statuer sur le bien fondé du désaccord. Ce comité pourrait renvoyer le dossier pour traitement au bureau de la recette au cas où il donne raison au redevable. Sinon, le dossier est acheminé vers la CCED qui arbitre en dernier ressort. Cette instance est présidée par un magistrat. Elle est composée de représentants de l'administration et du secteur privé et traite en moyenne 12 dossiers par mois. C'est le *Service de l'action économique* qui prépare les dossiers à examiner et qui propose une solution. Toutefois, cette solution reste une proposition technique et il appartient à la CCED de prendre la décision qui convient. Au cas où l'arbitrage ne satisfait pas le contribuable, il peut engager une procédure juridictionnelle. Il est important de souligner que l'intouchabilité du douanier est mise en cause par le nouveau Code des Douanes

et ce, pour limiter son pouvoir discrétionnaire ; l'agent des Douanes peut être convoqué dans le cadre d'une enquête.

Pour ce qui concerne la DGI, en cas de désaccord sur l'évaluation de la base imposable, le droit de recours administratif est ouvert aux contribuables. Ces derniers peuvent adresser leurs réclamations aux centres dont ils dépendent dans un délai d'un mois après la réception de la notification définitive par l'administration. Les réclamations des contribuables sont d'abord présentées auprès des services d'assiette, puis du Directeur général des impôts et en dernier ressort devant le Ministre des finances et du budget. L'absence de réponse dans les délais par l'administration signifie rejet implicite de la réclamation du contribuable. Le recours gracieux au titre des droits, amendes et pénalités est régi par la législation fiscale en vigueur. La *Commission Fiscale de Recours Administratif* a été créée par l'arrêté N°9026/2008 du 24 avril 2008 créant la *Commission Fiscale de Recours Administratif* et fixant son mode de fonctionnement. Elle est constituée de :

Avec voix délibératives :

- un représentant de la société civile ;
- deux représentants de la DGI ;
- un représentant de la Fédération de la chambre de commerce et d'industrie ;
- un représentant de l'association professionnelle de la profession du contribuable concerné ;
- un représentant du Conseil supérieur de la Comptabilité.

Avec voix consultatives :

- un représentant de la direction chargée de la législation fiscale ou du contentieux fiscal ;
- un expert désigné facultativement par la commission : expert comptable, notaire ...
- un représentant du BIANCO ;
- un secrétaire de séance, agent de la DGI.

Il est bien sûr impossible de dire aujourd'hui quelle sera l'efficacité de cette commission. Il est cependant possible de noter son caractère paritaire affirmé. Elle a reçu, à la date d'aujourd'hui, quatre dossiers ; son président n'est pas encore désigné.

L'administration peut engager des recours contentieux devant les juridictions compétentes. Il s'agit de la chambre administrative lorsque le contentieux porte sur un impôt direct ou du tribunal judiciaire pour un impôt indirect. A la date d'aujourd'hui, six dossiers contentieux sont en instance dont un devant le tribunal judiciaire et les six devant la chambre administrative.

Annexe à l'indicateur PI-13 : les évaluations de *Doing Business*

Doing Business traite de 10 domaines de l'environnement des affaires, dans le champ d'intervention de l'Etat. Seuls sont retenus ici deux domaines concernés par l'indicateur, le paiement des impôts et les procédures douanières, tant à l'exportation qu'à l'importation.

Source : *Doing Business* 2008, Banque Mondiale.

Les évaluations de *Doing Business* font apparaître une amélioration significative du rang de Madagascar entre 2006 et 2007 (*Doing Business* 2008 concerne l'année 2007), tant pour le paiement de l'impôt que pour les procédures douanières. Cette amélioration n'intègre pas les réformes importantes qui sont mises en œuvre en 2008, en particulier du côté des impôts avec les mesures de simplification de la Loi de Finances 2008.

Paiement des impôts

Doing Business considère une entreprise de taille moyenne au regard de l'économie malgache.

Trois indicateurs mesurent les contraintes fiscales :

1. Le nombre de paiements d'impôts, qui tient compte de la fréquence des paiements et du nombre de services de l'administration fiscale qui participent au paiement.
2. Le temps nécessaire (en heures par année) consommé par l'entreprise pour établir les différents impôts et taxes, remplir les formulaires et payer.
3. Le taux d'imposition, tous impôts et taxes confondus, en % du bénéfice ; ce dernier indicateur de *Doing Business* n'est pas du ressort du PEFA ; il est donné ici à titre indicatif.

Tableau 13.4 – Données historiques de paiement de l'impôt – Madagascar

Données paiement de l'impôt	Doing Business 2006	Doing Business 2007	Doing Business 2008
Rang		100	86
Temps (heures)	304	304	238
Taux d'impôts. (en % des bénéficiaires)	46,5	46,5	46,5
Nombre de paiements	26	26	26

Tableau 13.5 – Comparaisons avec les meilleures pratiques et avec les économies comparables

Meilleures pratiques	Nombre de paiements	Temps (heures)	Taux d'imposition (en % des bénéficiaires)
Suède	2		
Emirats arabes unis		12	
Vanuatu			8,4
Economies comparables	Nombre de paiements	Temps (heures)	Taux d'imposition (en % des bénéficiaires)
Madagascar	26	238	46,5
Comores	20	100	48,8
Kenya	41	432	50,9
Maurice	7	161	21,7
Mozambique	37	230	34,3
Afrique du sud	11	350	37,1

Importations et exportations

Doing Business considère un transport océanique par bateau.

Pour les importations, la procédure mesure le temps entre l'arrivée au port et l'entrepôt de destination. Pour les exportations, la procédure mesure le temps entre le départ de l'entrepôt d'origine et la sortie du port.

L'entreprise standard est de taille moyenne pour l'économie malgache, emploie plus de 100 employés, est situé à la périphérie de Tananarive. Les biens importés ou exportés sont transportés en conteneur.

Les coûts incluent tous les frais des procédures d'exportation ou d'importations, documents, frais administratifs de la douane, contrôle technique, frais de manutention au port. Ils n'incluent pas les droits de douanes et les taxes fiscales prélevées par la douane

Tableau 13.6 – *Données historiques exportations – importations – Madagascar*

Données exportations – importations	Doing Business 2006	Doing Business 2007	Doing Business 2008
Rang		143	126
Nombre de document exportation	8	8	4
Temps pour l'exportation (jours)	48	48	28
Coût pour l'exportation (\$ par conteneur)	982	982	1182
Nombre de document importation	11	11	10
Temps pour l'importation (jours)	48	48	49
Coût pour l'importation (\$ par conteneur)	1282	1282	1282

Tableau 13.7 – *Comparaisons avec les meilleures pratiques et avec les économies comparables*

Meilleures pratiques	Nombre de document exportation	Temps pour l'exportation (jours)	Coût pour l'exportation (\$ par conteneur)	Nombre de document importation	Temps pour l'importation (jours)	Coût pour l'importation (\$ par conteneur)
Canada	3					
Chine			390			
Danemark		5		3		
Singapour					3	367
Economies comparables	Nombre de document exportation	Temps pour l'exportation (jours)	Coût pour l'exportation (\$ par conteneur)	Nombre de document importation	Temps pour l'importation (jours)	Coût pour l'importation (\$ par conteneur)
Madagascar	4	28	1182	10	49	1282
Comores	10	30	971	10	21	974
Kenya	9	29	1955	8	37	1995
Maurice	5	17	728	6	16	673
Mozambique	8	27	1155	10	38	1185
Afrique du sud	8	30	1087	9	35	1195

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : B	Justifications
i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	Note = B : La législation et les procédures relatives à la plupart, mais pas nécessairement à toutes les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont exhaustives et claires et donnent des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations concernées.	Les Codes des Douanes et des Impôts sont mis à jour. Les missions et procédures de l'administration fiscale sont bien définies et claires. Aussi, les taxes et les taux sont bien connus. La base légale des prélèvements douaniers est claire et l'administration est moderne ; la transparence ne pourrait être limitée que par la possibilité qu'une exonération douanière non prévue par le Code des douanes soit accordée sur autorisation expresse du Conseil du Gouvernement.
ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	Note = B : Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives concernant certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, tandis que les informations sur les autres catégories sont limitées.	Les régies de recettes disposent de sites internet mais qui ne sont pas mis à jour régulièrement. Les administrations douanières et fiscales ont mis en place une politique d'information soutenue et régulière, par la télévision, la radio, des rencontres avec les journalistes ou des réunions directement avec les opérateurs.
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.	Note = C : Un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières a été établi, mais a besoin d'être remanié de manière profonde pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité.	Des mécanismes de recours sont prévus par la réglementation et la législation. Toutefois, en matière fiscale, le recours juridictionnel est peu utilisé et le dispositif de réclamation avant recours juridictionnel qui intègre le secteur privé vient seulement d'être créé (<i>Commission Fiscale de Recours Administratif</i>).

La note globale pour PI-13 est passée de D+ à B. Ceci s'explique par les réformes récentes entreprises depuis 2006, notamment la mise à jour des codes des douanes et des impôts. Il convient de souligner que la simplification du mode de taxation en est un facteur très important.

PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

Les questions du PEFA pour l'analyse de cet indicateur portent sur:

1. le contrôle du système d'immatriculation des contribuables ;
2. l'efficacité des pénalités prévues pour le cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale ;
3. la planification et le suivi des programmes de contrôle fiscal.

Contrôle du système d'immatriculation des contribuables

L'immatriculation des contribuables est de la responsabilité de la Direction générale des impôts. La base de données de la Direction générale des douanes inclut les codes d'immatriculation de la DGI.

L'immatriculation des contribuables par la Direction générale des impôts

L'obligation du contribuable de disposer d'un Numéro d'Immatriculation Fiscale (NIF) est édictée par l'article 20-05-03 du Code Général des Impôts qui précise que « *toute entreprise, quelque soit sa forme juridique ou son secteur d'activité, doit souscrire une déclaration spéciale d'immatriculation...* ». L'attribution de cet identifiant unique peut se faire de deux manières (cf. art. 20.05.02) :

- *soit au vu d'une déclaration souscrite par le contribuable ;*
- *soit d'office pour les contribuables répertoriés à l'occasion d'opération fiscale décelée par l'Administration.*

La responsabilité de la mise à jour de la base de données des contribuables incombe à la Direction Générale des Impôts (cf. art. 20.05.02 du CGI).

Il est clair que cette immatriculation s'impose à toute entreprise pour tout accès à un marché public ou pour toute opération de dédouanement. Les ordonnateurs secondaires et l'administration douanière mettent à jour leurs bases de données à partir des informations qu'ils reçoivent de l'administration fiscale. Il convient de souligner que les procédures d'attribution du NIF ne sont pas entièrement sécurisées du fait qu'elles ne sont pas clairement définies. Actuellement, la Direction des Grandes Entreprises octroie cet identifiant à partir du logiciel SIGTAS qui a sa propre base de données tandis que les autres centres utilisent un autre logiciel dénommé SURF, avec chacun sa propre base de données. Ces centres d'attribution du NIF ne sont pas reliés en interconnexion et les informations ne sont pas régulièrement consolidées en une base unique. De nombreuses bases coexistent et la DGI ne fait pas systématiquement de recoupement. De même, ces bases ne sont pas directement reliées à d'autres fichiers utiles comme la base des données des douanes, celle relevant de la gestion des marchés publics, les fournisseurs de l'Etat, le Registre de Commerce ou l'état civil. L'immatriculation au Registre du Commerce (par les tribunaux) pourrait être l'acte initial indispensable pour toute activité économique. Ces fichiers pourraient aider à supprimer les doublons. La DGI est consciente de toutes ces insuffisances. Elle est entrain de finaliser des termes de référence pour recruter un cabinet qui se penchera sur le système d'immatriculation fiscale.

L'affectation des entreprises à tel ou tel service opérationnel n'est pas, aujourd'hui totalement satisfaisante. Les entreprises ont tendance à chercher à rester affectées à un service de niveau inférieur à celui auquel leur chiffre d'affaires les destinerait et, en particulier, à

éviter la Direction des grandes entreprises. Le tableau 14.1 relate ce fait. Cependant, certaines entreprises peuvent émarger à la DGE pour des raisons diverses alors que qu'elles doivent être gérées par d'autres centres de niveau inférieur si on se réfère à la législation. On peut citer par exemple le fait que de remboursement de la TVA était assuré exclusivement par la DGE. Des entreprises créditrices souhaitent continuer à être gérées à ce niveau même si elles bénéficient d'un autre statut fiscal. Ce qui porte confusion et perturbation à la bonne gestion de la DGE. De même, figurent à la DGE des sociétés dans lesquelles de grandes entreprises détiennent des parts, même à niveau moins important. Un travail de nettoyage et de reclassement des entreprises est engagé par la DGI. A titre d'exemple, seules les filiales des grandes entreprises dans lesquelles elles ont une participation de plus de 50% peuvent être classées à la DGE. La DGE gère actuellement 705 entreprises contre 1070 entreprises en 2008. Les contribuables qui ont quitté la DGE ont basculé au SRE d'Antananarivo.

L'immatriculation des contribuables hors la Direction générale des impôts

La base de données des immatriculations de la DGI n'est pas mise en réseau avec d'autres administrations. Cependant, d'une part, les codes d'immatriculation octroyés par la Direction Générale des Impôts sont inclus et utilisés dans la base de données de la Direction Générale des Douanes et, d'autre part, la Direction Générale des Douanes fournit à la Direction Générale des Impôts les déclarations enregistrées à son niveau, sur fichier électronique

Tableau 14.1 – Répartition des entreprises gérées par les SRE par tranches de chiffre d'affaires déclaré en 2006 et par ex-province (en millions d'Ariary)

Ex-province	Chiffre d'affaire	Nombre d'entreprises		Ex-province	Chiffre d'affaire	Nombre d'entreprises	
		Personnes physiques	Personnes morales			Personnes physiques	Personnes morales
Analamanga	0 – 20	29	1851	Toamasina	0 – 20	40	330
	20 – 100	37	925		20 – 100	47	74
	100 – 200	29	517		100 – 200	26	29
	200 – 500	19	545		200 – 500	27	30
	500 – 1000	13	322		500 – 1000	7	13
	1000 – 2000	6	208		1000 – 2000	4	11
	2000 et plus	0	34		2000 et plus	3	13
Total		133	4402	Total		154	500
Mahajanga	0 – 20	6	67	Antsiranana	0 – 20	51	18
	20 – 100	17	44		20 – 100	6	8
	100 – 200	15	14		100 – 200	16	10
	200 – 500	25	12		200 – 500	37	11
	500 – 1000	6	8		500 – 1000	10	12
	1000 – 2000	3	6		1000 – 2000	8	9
	2000 et plus	3	2		2000 et plus	2	2
Total		75	153	Total		130	70
Fianarantsoa	0 – 20	35	66	Toliara	0 – 20	259	116
	20 – 100	28	20		20 – 100	44	29
	100 – 200	15	7		100 – 200	22	13
	200 – 500	18	13		200 – 500	16	10
	500 – 1000	4	8		500 – 1000	6	2
	1000 – 2000	6	3		1000 – 2000	2	5
	2000 et plus	3	1		2000 et plus	5	0
Total		109	118	Total		354	175

Source: DGI

Efficacité des pénalités prévues pour le cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration

En ce qui concerne l'immatriculation, les pénalités sont prévues par l'article 20.05.06 du Code général des Impôts comme suit : *Tout manquement aux dispositions du présent titre sera constaté et poursuivi conformément aux dispositions du présent code et sera puni :*

1. *d'une amende de Ar 10 000 par infraction aux dispositions des articles 20.05.03 et 20.05.04 ci-dessus ainsi que pour toute immatriculation fiscale d'office ;*
2. *d'une amende fiscale égale à la valeur de l'opération concernée pour le cas d'infraction aux dispositions de l'article 20.05.05 ou d'une utilisation frauduleuse d'un numéro d'immatriculation fictif ou erroné.*

Bien qu'elles soient claires, ces dispositions sont difficiles à appliquer à cause de la diversité des bases de données des contribuables mais aussi de la prépondérance du secteur informel. La meilleure sanction est celle qui interdit à l'opérateur économique non immatriculé de dédouaner ses marchandises ou de participer aux marchés publics.

Le système fiscal est déclaratif. Les codes des impôts et des douanes ainsi que la réglementation ont défini les sanctions et pénalités pour non-respect des obligations de déclaration. Ces pénalités sont parfois lourdes et contre-productives en ce qu'elles peuvent entraîner une fermeture des activités.

Ces sanctions concernent les entreprises suivies par l'administration fiscale. Celles qui ne sont pas connues ne peuvent les encourir. Pour les autres entreprises, l'administration mène des actions d'information et de sensibilisation.

Les pénalités douanières étaient auparavant fortement discrétionnaires. Depuis la réforme de 2005-2007, les pénalités sont fixées par la décision n°09MFB/SG/DGD du 10 août 2007, fixant le montant des pénalités pécuniaires prononcées par l'autorité compétente en matière transactionnelle.

Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes

Direction générale des impôts

Les administrations fiscales et douanières disposent d'organes d'inspection, de contrôle et de suivi. L'activité de ces structures de contrôle contribue à améliorer la gestion fiscale et l'administration de l'impôt. Le contrôle à la DGI est présenté de façon générale avant que ne soit porté un éclairage spécifique sur les contrôles exercés par la Direction des grandes entreprises.

Le contrôle à la DGI

Le Code Général des Impôts prévoit des contrôle sur pièces et des vérifications sur place dont le but est de :

1. constater des omissions, insuffisances et dissimulations commises par le contribuable ;
2. vérifier la sincérité des déclarations souscrites en les confrontant avec d'autres éléments : comptabilité de l'entreprise, informations extérieures, ...

Le nouvel organigramme de la Direction Générale des Impôts prévoit une *Direction du contrôle fiscal et du contentieux* qui est chargée de :

- *contrôler les revenus des personnes physiques et morales ;*
- *élaborer, mettre en œuvre et assurer le suivi du programme de contrôle fiscal ;*

- centraliser tous les rapports de vérification et tenir les statistiques de contrôle fiscal et d'affaires contentieuses ;
- procéder à des actions de recouvrement ciblées sur instruction des autorités supérieures ;
- représenter l'Administration fiscale avec possibilité de délégation devant les instances judiciaires pour les contentieux fiscaux ;
- participer aux réflexions menées en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale ;
- élaborer et mettre en œuvre des stratégies d'intégration du secteur informel ;
- assurer un appui méthodologique aux services opérationnels en matière de contrôle, recouvrement et poursuite.

Pour réaliser ses missions, cette dernière dispose d'un *Service de la programmation des vérifications fiscales*, d'un *Service central de lutte contre la fraude* et d'un *Service du contentieux et des poursuites*. Cette direction travaille sur la base d'un programme annuel et d'opérations ponctuelles décidées par la hiérarchie. Ces opérations inopinées peuvent être déclenchées à la suite d'un contrôle inopiné ou d'une dénonciation. De même, un *Service de recherche et d'investigation* rattaché à la Direction Générale contrôle les dossiers « dormants » et ceux relatifs aux entreprises qui ont déclaré avoir fermé.

Le contrôle à la Direction des grandes entreprises

Le *Service Contrôle* de la *Direction des grandes entreprises* (DGE) est composé de deux cellules, la *Cellule "remboursements"* et la *Cellule "vérifications"*. A partir du mois de juillet 2007, une nouvelle équipe est mise en place et le contrôle est orienté, suivant les nouvelles directives de la DGI, vers le contrôle sur pièces des dossiers gérés par la DGE en collaboration avec le SGU et vers l'amélioration de la gestion des remboursements des crédits de TVA.

La Cellule "vérifications"

En 2007, la DGE a effectué 573 notifications primaires en matière de contrôle sur pièces, qui ont donné lieu à 285 notifications définitives pour un montant de 24,85 milliards d'Ariary tandis qu'en 2008 (du 1^{er} janvier au 19 mars) elle a entrepris 374 notifications de redressements pour un montant de 30,44 milliards d'Ariary. Ces notifications font suite à des contrôles sur pièces. Elle a engagé 171 dossiers dont 104 sont finalisés. Le tableau 14.2 détaille les informations sur les vérifications réalisées en 2007.

Tableau 14.2 – Résultats des contrôles sur pièces effectués en 2007

Nature d'impôts et Taxes	Nombre de PV établis	Nombre de PV en %	Droits dus en principal (en Ariary)	Montant en %
TVA	48	34,53	4 588 548 147	38,21
IBS	44	31,67	2 257 016 835	18,79
IRCM	40	28,78	4 290 836 025	35,74
DC	2	1,44	----	---
TFT	3	2,15	107 444 017	0,89
IRNS	2	1,44	765 571 360	6,37
TOTAL	139	100,00	12 009 416 380	100,00

Source : DGE/ Service Contrôle

Note : ce tableau concerne les procès-verbaux établis à la suite des contrôles sur pièces effectués par le seul *Service contrôle*. Il faut noter que tous les services (*contrôle, gestion, accueil*) ont été mobilisés pour l'opération de contrôles sur pièces à partir du mois d'août 2007. Dans ce cadre, 573 contrôles sur

pièces ont été effectués dont 285 ont fait l'objet de notifications définitives en vue de l'établissement de procès-verbal.

La DGE a effectué aussi des contrôles sur place dont le tableau 14.3 résume les résultats. Il convient de préciser que la nouvelle DGI a changé de stratégie ; elle met l'accent sur les contrôles sur pièces.

Tableau 14.3 – Résultats des contrôles sur place effectués en 2007

	Nombre d'entreprises contrôlées	Droits (principal) mis en recouvrement	Pénalités mises en recouvrement
Du 1 ^{er} janvier au 18 juillet	141	2 043 665 315	1 515 796 896
Du 19 juillet au 31 décembre	6	161 782 868	48 264 286
Total	147	2 205 448 183	1 564 062 182

Source : DGE/ Service Contrôle

Les SRE ont engagé en 2006 et en 2007 des contrôles sur pièces et sur place dont le tableau 14.4 résume les résultats.

La Cellule "remboursements"

La Cellule "remboursements" est chargée de gérer les dossiers de remboursement de crédit de TVA de toutes les entreprises et, dans ce cadre, de contrôler la régularité des demandes de remboursement. Il est apparu en effet que des demandes de remboursements donnaient lieu à des fraudes ou, pour le moins, à des irrégularités ; ainsi des demandes d'entreprises exportatrices sans chiffre d'affaires à l'exportation sont considérées, à partir de janvier 2008, comme non recevables.

Les entreprises ou entités susceptibles de bénéficier de remboursements de TVA, au nombre de 280, sont :

- des entreprises agréées sous le régime de zone franche et des entreprises exportatrices ;
- des sociétés régies par la Loi établissant un régime spécial pour les Grands investissements dans le secteur minier (LGIM) ;
- l'Ambassade des Etats-Unis.

Au total, sur l'ensemble de l'année 2007, la DGE n'a accepté que, environ 80% des demandes de remboursement de crédits de TVA, en baisse par rapport au taux d'acceptation de 2006, environ 90%.

Année	Montant demandé (Ar.)	Montant remboursé (Ar.)	Taux de remboursement
2006	40 988 255 379	36 965 985 459	90,2 %
2007	46 412 536 871	36 679 752 365	79,0 %

Récemment, l'instruction N° 309 – MFB/SG/DGI en date du 01 avril 2008, objet : *Remboursement de crédits de TVA*, organise la gestion du risque des remboursements de TVA. Son objectif est de rembourser instantanément les entreprises fiables, et de réserver le contrôle a priori aux crédits présentant un risque de fraude important. Un fichier des profils des entreprises est prévu.

Tableau 14.4 – Résultats des contrôles sur place et sur pièces dans les ex-provinces (en millions d'Ariary)

Ex-province	Résultats	Contrôle sur place		Contrôle sur pièces	
		2006	2007	2006	2007
Analamanga	Nombre de contrôle	1	7	145	3443
	Droits mis en recouvrement	3,65	34,52	1 260,81	993,02
	Droits recouvrés	3,65	21,97	1260,81	316,45
	Pénalités mises en recouvrement	0,93	35,0	513,47	476,01
	Pénalités recouvrées	0,04	10,81	359,42	59,03
	Montants contestés				167,55
Mahajanga	Dégrèvements				
	Nombre de contrôle	9	18	11	15
	Droits mis en recouvrement	486,49	350,97	58,85	123,11
	Droits recouvrés	456,41	128,28	58,85	57,22
	Pénalités mises en recouvrement	120,11	63,39	27,09	49,83
	Pénalités recouvrées	94,20	8,52	27,09	9,31
Fianarantsoa	Montants contestés				
	Dégrèvements	18,31	0,50		0,03
	Nombre de contrôle	8	14	30	9
	Droits mis en recouvrement	11,32	30,98	90,80	26,52
	Droits recouvrés	7,88	17,98	59,91	20,40
	Pénalités mises en recouvrement	7,02	15,90	37,41	7,56
Toamasina	Pénalités recouvrées	3,39	11,65	32,82	4,55
	Montants contestés				
	Dégrèvements				
	Nombre de contrôle			87	57
	Droits mis en recouvrement			117,88	330,70
	Droits recouvrés			65,65	296,98
Antsiranana	Pénalités mises en recouvrement			109,21	149,76
	Pénalités recouvrées			69,97	54,22
	Montants contestés				
	Dégrèvements				
	Nombre de contrôle	41	16	0	2
	Droits mis en recouvrement	509,66	84,06		36,69
Toliara	Droits recouvrés	296,44	3,05		2,87
	Pénalités mises en recouvrement	250,26	27,35		15,59
	Pénalités recouvrées	28			2,59
	Montants contestés				
	Dégrèvements				
	Nombre de contrôle		7	36	58
Toliara	Droits mis en recouvrement		26,50	106,28	287,60
	Droits recouvrés		3,05	86,77	192,96
	Pénalités mises en recouvrement		7,86	28,37	63,55
	Pénalités recouvrées		1,52	26,42	54,22
	Montants contestés				
	Dégrèvements				

Direction générale des Douanes

La DGD dispose de plusieurs services qui concourent à mettre en œuvre un contrôle a priori ou a posteriori.

La *Direction des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude* agit au travers de ses trois services :

- Le *Service des affaires juridiques et contentieuses* qui poursuit les infractions et en détermine les amendes.
- Le *Service du renseignement, de la documentation et de l'assistance mutuelle internationale*, qui suit et analyse les risques courants de fraude. En principe, le Service du renseignement reçoit les Bordereau de suivi de circulation (BSC) et peut les analyser selon des critères de sélectivité qui peuvent être modifiés avec le temps. Il peut

transmettre un message au *Service de la lutte contre la fraude*. GasyNet fait également des analyses de risque qu'il transmet aux services des douanes (DVS). La *Division de la valeur et de la sélectivité* (DVS), à l'intérieur de ce même service, joue un rôle de contrôle *a priori*. Elle se charge principalement de la détection avant dédouanement des anomalies dans les opérations d'exportation à Madagascar, de la détermination de valeur en douanes, de la conception des éléments d'analyse des risques permettant l'appréciation de la valeur en douane et des critères nationaux de sélectivité.

GasyNet est chargé de la validation du BSC ; en cas de recevabilité, le BSC est transmis à la DVS. D'août à décembre 2007, le nombre de BSC recevables transmis par la société GasyNet s'élève à 19 313 et le nombre de BSC ciblés est de 4 461, soit 23% de pourcentage de ciblage.

Le *Service de lutte contre la fraude*. Il contrôle *a posteriori* les déclarations déposées auprès des bureaux. Son efficacité est limitée par le fait qu'il n'est pas connecté à SYDONIA++ (connexion prévue à brève échéance). Les données des bureaux sont en principe récupérées par disquettes, mais le système ne fonctionne pas de façon satisfaisante de sorte que l'objectif de vérifier 30% des déclarations est loin d'être atteint.

Au cours de ces deux dernières années, le *Service de lutte contre la fraude* a effectué des contrôles dont les résultats se résument dans le tableau 14.5.

Tableau 14.5 – Résultats des contrôles du Service de lutte contre la fraude

Année	2006	2007
Nombre de dossiers traités	30	38
Droits et taxes constatés en Ariary	2 721 429 932	6 014 683 521

Source : *Direction des Affaires Juridiques et de Lutte contre la fraude*

Le *Service de lutte contre la fraude* a relevé que les marchandises sensibles à la fraude sont l'alcool (éthanol) et le sucre pour l'importation et le trafic des devises pour l'exportation.

La *Direction des services extérieurs* contribue au contrôle *a priori* par le *Service des opérations commerciales*, mais aussi au contrôle *a posteriori* par ses *services extérieurs* (cf. article 53 du Code des Douanes). Ces services contrôlent particulièrement les opérateurs qui bénéficient des facilitations (attestation de destination, franchises, ...). Les *Brigades mobiles de surveillance*, qui sont un service de la *Direction des services extérieurs*, sont de création récente, au nombre de cinq (Antananarivo, Toamasina, Antsiranana, Mahajanga, Toliary, Fianarantsoa) ; un état des actions de contrôle de ces brigades a été publié pour la première fois, qui concerne le premier trimestre 2008. Compte tenu de leur création récente, il n'est pas encore possible de juger de leur efficacité.

Les *Bureaux de douanes* gèrent les risques par la mise en place de plusieurs circuits :

- *rouge* : scanners ou vérification effective ;
- *jaune* : contrôle documentaire ;
- *bleu* : contrôle *a posteriori* ;
- *vert* : absence de contrôle.

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : B	Justifications
i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.	Note = C : Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données pour des impôts ou taxes individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.	Le système d'immatriculation existe. Les bases de données ne sont pas mises en réseau, mais la Douane dispose de codes d'immatriculation qui lui sont communiqués par la Direction générale des impôts.
ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	Note = B : Les pénalités pour les cas de contraventions sont prévues pour la majorité des domaines pertinents, mais ne sont pas toujours efficaces en raison de leur niveau peu élevé et de leur application non systématique.	Les pénalités pourraient être convaincantes. Toutefois, elles sont très difficiles à appliquer à cause de la prépondérance du secteur informel. La « vraie » pénalité consiste à écarter l'opérateur des marchés publics et lui refuser le dédouanement de ses marchandises.
iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	Note = B : Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont conduits et assortis de rapports conformément à un plan documenté de vérification, avec des critères d'évaluation de risques clairs pour la vérification pour au moins une catégorie majeure d'impôts qui applique le système de déclaration individuelle.	Des programmes de contrôle existent, mais ils ne concernent que le secteur formel. Le contrôle est basé sur une évaluation des risques a priori tant aux Douanes qu'à la DGE (qu'il s'agisse de l'impôt sur les bénéficiaires ou des remboursements de TVA).

La note globale passe de C+ à B ; ce qui constitue une amélioration significative. Cependant, le mécanisme d'immatriculation pose problème à cause d'un manque de normalisation des procédures d'attribution du NIF, ainsi que du manque d'interconnexion entre les bases de données importantes qui existent (SYDONIA, Fournisseurs de l'Etat, Registre de commerce...). Cependant, la Douane dispose des codes d'immatriculation qui lui sont fournis par la DGI. La note B pour cette composante suppose que les bases de données des différentes administrations sont *systématiquement liées*.

PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières

Cet indicateur est examiné au regard des trois composantes suivantes :

- taux de recouvrement des arriérés ;
- efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôts, taxes et droits de douanes recouverts par les administrations fiscale et douanière ;
- fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.

Taux de recouvrement des arriérés

Au niveau de la DGI, la déclaration est auto-liquidative avec paiement spontané. Cette règle est observée par tous les contribuables à l'exception des sociétés d'Etat dont la Jirama, Air Madagascar,...

Ce système limite significativement la génération d'arriérés en matière d'impôts intérieurs. Par ailleurs, le système comptable en vigueur enregistre seulement les recettes encaissées. Ce qui rend difficile l'évaluation des recettes à recouvrer. La performance de l'administration est évaluée, dans la plupart des cas, au regard des prévisions budgétaires.

Le stock d'arriérés d'impôts constatés au 31 décembre 2007 (tableau suivant) s'est constitué à la suite :

- des redressements fiscaux à l'issue des contrôles des administrations fiscales.
- de déclarations des entreprises publiques qui ne sont pas suivies de paiement spontané. Ces entreprises demeurent créancières de l'Etat depuis de nombreuses années et souhaitent un règlement par compensation. Ce qui fait que cette partie des arriérés ne constitue pas des véritables dettes fiscales, mais seulement des dettes à croiser entre l'Etat qui a des dettes envers ces sociétés (qui pourraient être à l'origine des difficultés de trésorerie de ces dernières) et celles-ci. Cependant, une décision de compensation de ces dettes croisées n'est pas encore prise pour autoriser les écritures comptables et nettoyer ainsi le stock des restes à recouvrer.
- de la disparition des sociétés. Cette catégorie date de très longtemps et devient irrécouvrable. L'administration fiscale est en train de traiter ce dossier d'arriérés pour classer les dossiers et établir, par la suite, un plan d'apurement qui consiste à :
 - classer les créances par année de création pour déterminer la probabilité de recouvrement ;
 - entreprendre par la suite des actions de recouvrement en appliquant les mesures de poursuite telles que l'ATD (Avis à Tiers Détenteurs), saisie et vente, exclusion des marchés, ...

Le tableau 15.1 montre que les restes à payer au 31 décembre 2007, au niveau de la DGI, s'élèvent à un montant de 84 715 millions Ariary, soit 11% des recettes collectées par la DGI qui sont de 795 milliards Ariary au cours de l'exercice 2007 et 5,9% des recettes collectées au cours des deux derniers exercices budgétaires. De grosses difficultés existent pour évaluer les flux de la dette fiscale constituée chaque année.

Tableau 15.1 - Restes à recouvrer (RAR) au 31 décembre 2007 (en millions d'Ariary)

	Montants des droits	Montant des pénalités	RAR
RAR avant SIGTAS	18.094	9.818	27.912
RAR IBS SA	3.942	83	4.025
RAR IBS SARL	2.832	690	3.522
TVA	36.863	3.865	40.728
IRSA	5.770	841	6.611
Autres impôts	1.737	178	1.915
Total des RAR	69.239	15.476	84.715

Source : DGI

De même, en ce qui concerne les douanes, le paiement des droits et taxes se fait spontanément avec la déclaration et avant enlèvement des marchandises. Toutefois, un paiement différé est autorisé avec un crédit d'enlèvement (qui est accordé à l'opérateur économique par la *Direction générale du Trésor* (DGT) qui notifie sa décision à la DGD qui, à son tour, informe le bureau des douanes concerné) mais seulement avec des contribuables crédibles dont les critères d'attribution sont clairement connus par les contribuables. Il convient de préciser que ces contribuables n'ont jamais posé de problème pour le recouvrement des créances dues. Ce sont leurs banques qui assurent le paiement grâce à un cautionnement de 100% des droits et taxes dus lors de l'enlèvement des marchandises. Avec ces deux mécanismes (paiement spontané et cautionnement à 100%), la constitution d'arriérés est en principe difficile. Le tableau 15.2 présente les recettes collectées par les services des douanes, les crédits d'enlèvement accordés par la DGT et les quittances en portefeuille pour les 3 derniers exercices. Il convient de préciser que les quittances en portefeuille constituent le reliquat des crédits d'enlèvement non encore comptabilisés en recettes par le trésor. Elles ne constituent pas en réalité des arriérés ; ce sont des recettes sûres, qui peuvent être comptabilisées dans les délais impartis. En 2007, les bénéficiaires des crédits d'enlèvement ont été tenus de régulariser la recette dans les 7 jours. Actuellement, un délai de 15 jours leur est accordé.

Tableau 15.2 – Recettes, crédits d'enlèvement et quittances en portefeuille (millions d'Ariary)

	2005	2006	2007
Recette budgétaire	454 130	624 082	778 516
Quittance en portefeuille	6 647	7 008	7 865
Crédit d'enlèvement	12 128	13 175	18 743

Source : DGD/ Direction des Statistiques et de la Comptabilité

En revanche, des arriérés peuvent être constitués à l'issue des dossiers en contentieux à l'issue des contrôles a posteriori (suivi des attestations de destination, contrôle de déclaration par la *Direction des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude*, contrôles des services extérieurs comme la *Brigade mobile*, ...). Aucune statistique de ces données n'est communiquée à la mission.

Les sociétés pétrolières bénéficient d'une facilité qui leur permet de payer les droits et taxes par forfait mensuel. Mais elles sont appelées à régulariser les restes à recouvrer périodiquement. Ce mécanisme ne pose pas problème pour le recouvrement des soldes dus.

La Direction Générale des Douanes a déclaré l'existence d'un stock d'arriérés, mais qui devient irrécouvrable puisqu'il date de très longtemps et que les sociétés détentrices de ces créances ont fermé ou deviennent difficiles à identifier.

Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôts, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière

En ce qui concerne les recettes douanières, le déclarant procède au paiement des droits et taxes auprès d'une banque primaire. *Le processus complet consiste en:*

- *un paiement des droits et taxes par le déclarant au niveau de la banque primaire qui émet en retour une confirmation de paiement au bureau de douanes,*
- *un ordre de virement de la banque primaire à la Banque Centrale qui émet à son tour un avis de crédit au Trésor public pour le compte de bureau des douanes concerné.*

Cette procédure s'est instituée d'abord au bureau des douanes de TOAMASINA. Mais elle se généralise dans tous les bureaux qui utilisent la nouvelle plate-forme électronique. Il est à rappeler que ces bureaux font plus de 90% des recettes douanières.

Ce mécanisme assure un transfert immédiat des recettes douanières collectées sur le compte du Trésor. Le système *Tradenet* ne fonctionne pas convenablement, pour le moment, en ce qui concerne la liaison de la BCM au Trésor. Cependant, un message d'avis de crédit au Trésor est envoyé.

Le paiement au comptant est autorisé seulement pour les droits et taxes dont le montant inférieur à Ar 200 000. Il convient de préciser que cette catégorie représente moins de 10% des droits et taxes recouverts.

Concernant les entreprises relevant de la DGE, le paiement des impôts se fait par virement, en espèces ou par chèque certifié dans un compte ouvert au nom de la DGI à la Banque Centrale de Madagascar qui assure le transfert du solde à un compte du Trésor tous les jours. Il est important de noter que la DGE assure plus de 80% des recettes fiscales.

Le paiement des impôts par virement à la DGE est obligatoire pour tout montant supérieur à Ar 100.000 depuis le 1^{er} septembre 2007. Cette nouvelle procédure de paiement est opérationnelle au niveau du Service Régional des Entreprises Analamanga depuis le 7 avril 2008.

Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor

Il s'agit d'évaluer l'existence d'un mécanisme garantissant la traçabilité entre la liquidation des recettes, le recouvrement et l'encaissement.

Même s'il y a des difficultés pour le suivi des arriérés qui sont générés depuis des nombreuses années, on peut noter une évolution positive en ce qui concerne le rapprochement entre la liquidation, le recouvrement et l'encaissement avec la mise en place des systèmes informatiques TRADENET, SYDONIA++, SIGTAS et SIGFP.

En ce qui concerne la Douane, il est montré ci-dessus qu'une grande majorité des recettes est payée à travers un compte du Trésor ouvert à la BCM via une banque primaire après liquidation par le déclarant et vérification par les services compétents. Les liquidations, les recouvrements et les encaissements sont rapprochés automatiquement et vérifiés. De même, une interface électronique est prévue pour transférer immédiatement les encaissements dans la comptabilité du trésor. Il convient de préciser que la sortie des marchandises est autorisée sur présentation d'une justification d'acquittement des droits et taxes par le redevable auprès de l'administration douanière qui se charge à son tour de délivrer une quittance informatisée pour le cas où le bureau dispose de SYDONIA++ ou d'une déclaration

de recettes de couleur blanche en guise de reçu de paiement pour les bureaux des douanes non dotés de SYDONIA++. C'est à ce moment où le receveur initie la comptabilisation de la recette. Il est tenu d'envoyer sa comptabilité appuyée des pièces justificatives à son trésorier de rattachement au plus tard une semaine après la fin du mois. C'est à ce moment qu'un rapprochement entre la comptabilité du bureau des douanes et celle du trésor s'effectue.

Pour ce qui est de la DGE, une situation des recouvrements et des encaissements est élaborée chaque jour. Elle est envoyée au plus tard le lendemain à la RGA pour prise en charge comptable après vérification. Parallèlement, l'interface de SIGTAS devrait envoyer par SIGFP ces mêmes situations à la DGT en vue de rapprocher les données. Cependant, cette interface ne marche pas à tous les coups. Ce défaut est pallié à partir de l'envoi d'une situation journalière établie manuellement par le receveur principal de la DGE. Cette situation est comptabilisée après que la BCM ait envoyée un message de confirmation de l'encaissement de la recette concernée avec avis de crédit.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D+	Justifications
D	i) Le taux de recouvrement des créances au titre de la toute dernière année était inférieur à 60 % et le montant total des arriérés d'impôt est important (plus de 2 % des recouvrements annuels).	i) Les restes à recouvrer au niveau de la DGI sont bien connus. Ils représentent près de 5,9% du total des recettes recouvrées par la DGI au cours des deux derniers exercices. Des incertitudes demeurent en ce qui concerne le suivi des arriérés des recettes douanières, qui ne peuvent provenir que de dossiers en contentieux à l'issue de contrôle a posteriori. La situation des arriérés n'est pas claire du fait qu'ils sont très anciens et que la plus grande part est soit irrécouvrable, soit compensée dans le cadre d'une dette croisée vis-à-vis de l'Etat.
B	ii) Les recettes recouvrées sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines.	ii) Les recettes de la Douane sont versées directement dans des comptes gérés par le Trésor. Celles de la DGE transitent par un compte ouvert au nom de la DGI à la Banque Centrale, qui assure le transfert au Trésor tous les jours. Le transfert a lieu également tous les jours pour les bureaux des recettes se trouvant dans les chefs-lieux des ex-provinces ; pour les autres, il peut nécessiter une semaine.
B	iii) Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor se fait au moins tous les mois dans le mois suivant la fin de la période.	iii) Le système informatique a prévu un rapprochement automatique qui ne marche pas à tous les coups. Cependant, ce défaut est pallié par l'envoi des situations comptables des bureaux des recettes appuyées des pièces justificatives dans un délai d'un mois au plus. Ces situations ne peuvent être validées qu'avec l'avis de crédit de la BCM qui est notifié au trésor.

Du fait de la méthode de notation M1, la notation demeure D+. Il convient cependant de relever une amélioration globale du fait des meilleurs résultats des composantes ii) et iii)

de l'indicateur grâce au mécanisme de versement des recettes à des comptes gérés par le Trésor, mais aussi grâce à l'envoi systématique des comptabilités des bureaux des recettes appuyées des pièces justificatives dans un délai d'un mois au plus tard.

Annexe à l'indicateur PI-15 : Autres recouvrements

L'Etat consent aux entreprises publiques des :

- avances ;
- prêts directs ;
- prêts rétrocédés.

La Direction de la dette publique (DDP) suit tant les accords de prêts et avances que leur remboursement.

Accords de prêt

A moment de l'accord d'un prêt extérieur et après transfert des fonds d'un compte bancaire du bailleur au compte de l'ACCT à la Banque Centrale, l'ACCT fait parvenir à la DDP une demande d'ordre de recettes pour constater, à titre de régularisation, l'arrivée des fonds.

Dans le cas d'un emprunt rétrocédé il existe deux conventions, une convention-mère entre le bailleur et le MFB, une seconde convention entre le MFM et la société bénéficiaire.

Remboursement

La DDP suit les échéanciers de remboursement et vise les ordres de recettes dont elle est ordonnatrice.

Les difficultés de remboursement sont différentes selon la catégorie de créance que l'Etat détient sur les entreprises publiques.

Avances. Il s'agit de crédit à moins d'un an, destinés à permettre à l'entreprise de franchir un mauvaise passe, théoriquement passagère, par exemple la paie du personnel.

Dans les fait, la DPP n'obtient que très difficilement le remboursement des avances, consenties la plupart du temps à des sociétés en liquidation, voire liquidées.

Prêts directs. Ils ont été consentis avant 1995. La quasi-totalité des entreprises bénéficiaires sont aujourd'hui insolvable.

Prêts rétrocédés. Ils le sont à des entreprises présentant, en principe, des perspectives de développement.

PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

Les prévisions de trésorerie et la gestion de trésorerie

L'Agence Comptable Centrale du Trésor et de la dette publique (ACCT) est chargée de la centralisation et de la consolidation des informations nécessaires à la gestion de la trésorerie de l'Etat.

Il convient de distinguer les informations sur l'état de la trésorerie des prévisions de trésorerie et des états de prévision de trésorerie. Le Gouvernement dispose de différentes options de gestion de la trésorerie. La gestion de trésorerie est de la responsabilité de deux comités. Les difficultés de trésorerie sont très variables d'une année à l'autre.

L'information sur l'état de la trésorerie

Il existe un décalage entre les opérations des postes comptables et la connaissance qu'en a l'ACCT. Ce décalage est différent selon que l'information est recherchée auprès de la Banque Centrale de Madagascar (BCM) ou auprès des comptables.

La Banque Centrale. Les redevables des régies règlent par chèque aux guichets des banques commerciales dans le cas des Douanes et de la Direction des grandes entreprises. Dans le cas où les banques commerciales effectuent rapidement le transfert, le compte du Trésor est crédité à J+1. Dans le cas des autres services des impôts, le règlement est fait entre les mains du comptable, qui verse auprès d'une agence de la BCM ou auprès du siège, ou auprès d'un mandataire. Dans les deux premiers cas, le compte du Trésor est crédité à J (siège) ou J+1 (agences) et l'avis de crédit émis à J+1 ou J+2, à partir du versement par le comptable, qui peut prendre un assez long délai dans le cas d'un comptable éloigné.

La Banque Centrale dispose de 15 agences et de 4 mandataires, agences de la *Bank of Africa* (BOA). Les agences sont en réseau depuis l'année 2007 de sorte que les fonds remis par les Trésoriers généraux (TG) auprès d'elles sont nivelés au compte du Trésor (ACCT) en J+1. Les agences mandataires ne sont pas en réseau de sorte que les remises de fonds des Trésoriers généraux dans les villes où la BCM est représentée par ses mandataires (trois sur les quatre ont une TG) sont créditées au compte du Trésor (ACCT) à J+1 ou J+2 plus une semaine.

Les encaissements par les Perceptions principales sont transférés dans des délais beaucoup plus longs, mais sont peu importants.

La BCM communique à l'ACCT l'information sur la trésorerie en J+1. Par ailleurs, la PGA et la RGA communique également directement à l'ACCT.

La centralisation comptable. Elle est plus lente que celle de la Banque Centrale. Les transferts comptables sont normalement envoyés par décade, mais souvent avec un retard supérieur à 20 jours. Il n'est pas alors possible de rapprocher les informations comptables avec les relevés du compte courant.

Les informations en provenance de la PGA (Paierie Générale d'Antananarivo) et de la RGA (Recette Générale d'Antananarivo) sont disponibles beaucoup plus rapidement que celles qui proviennent des autres postes comptables. Elles sont transmises quotidiennement par téléphone.

Le retard de centralisation comptable ne permet pas de connaître les instances d'encaissement et de paiement au niveau des postes comptables.

La prévision de trésorerie

Chaque fin de décade, l'ACCT établit un état des prévisions de trésorerie basées sur :

- les recettes des régies,
- les dépenses prévisionnelles de :
 - la solde ;
 - le service de la dette ;
- l'approvisionnement des postes comptables ;
- les mandats visés.

La marge d'erreur est plus importante sur les recettes que sur les dépenses. Les régies financières rencontrent des difficultés dans la prévision des recettes ; par ailleurs, elles ne sont pas à même de réaliser des prévisions détaillées par catégorie de recette.

Les états prévisionnels de trésorerie

Il existe principalement deux états prévisionnels de trésorerie, le tableau de trésorerie, mensuel, et l'OGT prévisionnel, annuel.

Le tableau de trésorerie. Il présente, mensuellement, une prévision de trésorerie pour les trois décades à venir. Il ne s'agit pas d'une prévision glissante ; à la fin de la première décade, les prévisions des deux décades restantes sont modifiées, à la fin de la deuxième décade, les prévisions de la troisième décade sont mises à jour. La nomenclature du tableau de trésorerie est celle de l'encadré *Tableau de trésorerie*.

TABLEAU DE TRESORERIE	
1 – RECETTES	2.2 – PAIEMENT ARRIERES
1.1 – Recettes fiscales	Mandats 2007 (PGA)
Tana	Augmentation capital BOA
Impôts	AIR MADAGASCAR
Douanes	Nivellement CCP
Hors Tana	2.3 – DEPENSES DE TRESORERIE
Opération des postes comptables excentrés	Remboursement bons du trésor
Trésorerie principale d'Antsirabe	Remboursement avances statutaires
Traites échues	
1.2 – Recettes non fiscales	EXCEDENT OU DEFICIT
Trésorerie municipale d'Antananarivo	
Recette générale d'Antananarivo	3 – FINANCEMENTS
Autres recettes	3.1 – Solde de début
1.3 – Recettes de trésorerie	3.2 – Traités mobilisés
Souscriptions de bons du Trésor	3.3 – Mobilisation comptes de disponibilités
	En Ariary
2 – DEPENSES	En devises
2.1 – DEPENSES COURANTES	Euro
Soldes et pensions	CARP IV Banque Mondiale ¹
Soldes et pensions (PGA & RGA)	
Trésorerie principale d'Antsirabe	4 – SOLDE DE FIN
Approvisionnement de caisse TP – PP via BOA	
Trésorerie municipale d'Antananarivo	
ACCPDC (envoi de fonds aux ambassades)	
Opération des postes comptables excentrés	Note : 1 : Compte en devises de l'aide budgétaire de
Service de la dette	la Banque Mondiale
Déposants (RGA) dont	
Remboursement TVA	
CCPREAS	
FID – EPT	
JIRAMA	
ONN	
AMPA	
MTPC	
TVA/PP	

L'ACCT établi également un tableau comparatif prévision / réalisation. Le tableau 16.1 en propose un exemple. Le tableau 16.2 fait état des écarts sur plusieurs décades. Il y apparaît d'assez fort écarts réalisations / prévisions, surtout à échéance décadaire. Sans doute, les méthodes de prévision de trésorerie restent à affiner.

L'OGT (Opérations générales du Trésor). Mis à part les prévisions de trésorerie décadaires, il existe une OGT (Opérations générales du Trésor) prévisionnelle pour l'année, qui est un instrument de prévision de trésorerie limité compte tenu de sa non réactualisation fréquente. La méthodologie d'établissement de l'OGT est précisée dans le cadre de l'indicateur PI-24.

Tableau 16.1 – Comparaison prévisions / réalisation de trésorerie (résumé – en milliards d'Ariary) première décade février 2008

	PREVISION	REALISATION	ECART
1 – RECETTES	96 600	101 450	4 850
1.1 – Recettes fiscales	23 250	25 470	2 220
1.2 – Recettes non fiscales	850	420	- 430
1.3 – Recettes de trésorerie	72 500	75 560	3 060
2 – DEPENSES	126 650	108 710	- 17 940
2.1 – DEPENSES COURANTES	34 100	21 260	- 17 940
Soldes et pensions	8 800	7 750	- 1 050
ACCPDC (envoi de fonds aux ambassades)	500	0	- 500
Opération des postes comptables excentrés	8 500	6 930	- 1 570
Service de la dette	6 800	410	- 6 390
Déposants (RGA)	9 500	6 170	- 3 330
2.2 – PAIEMENT ARRIERES	20 050	14 950	- 5 100
2.3 – DEPENSES DE TRESORERIE	72 500	72 500	0
EXCEDENT OU DEFICIT	- 30 500	- 7260	22 790
3 – FINANCEMENTS	43 490	37 000	- 6 490
3.1 – Solde de début	36 590	36 590	
3.3 – Mobilisation comptes de disponibilités CARP IV Banque Mondiale ¹	6 900	410	- 6 490
4 – SOLDE DE FIN	13 440	29 740	16 300

Tableau 16.2 – Comparaison prévisions / réalisation de trésorerie (en milliards d'Ariary) première décade janvier 2008 – première décade février 2008

	PREVIS.	REALIS.	ECART %	PREVIS.	REALIS.	ECART %
	<i>Janvier 2008 - 1ère décade</i>			<i>Janvier 2008 - 2ème décade</i>		
Recettes fiscales	24 750	38 360	55.0%	34 200	54 030	58.0%
Dépenses courantes	34 400	28 898	-16.0%	54 140	22 390	-58.6%
	<i>Janvier 2008 - 3ème décade</i>			<i>Février 2008 - 1ère décade</i>		
Recettes fiscales	25 400	52 220	105.6%	23 250	25 470	9.5%
Dépenses courantes	67 100	53 430	-20.4%	34 100	21 260	-37.7%

Les instruments de gestion de la trésorerie

La gestion de la trésorerie peut recourir à divers instruments financiers :

- l'escompte des traites en douane des pétroliers ;
- les liquidités du Trésor à la Banque Centrale ;
- les bons du Trésor ;

- les avances statutaires.

Les avances de la Banque Centrale au Trésor sont limitées par la loi de 1994 sur le statut de la Banque Centrale à 15% des recettes fiscales et douanières de l'année précédente. Depuis lors, par une convention entre la Banque Centrale et le MFB, ce plafond a été ramené à 10%. A la fin avril 2006, 85% de ce plafond était utilisé par le Trésor. Aujourd'hui, pour la première fois depuis plusieurs années, les avances statutaires sont remboursées en totalité. Le taux des avances est celui des Bons du Trésor par adjudication + 0,5%, aujourd'hui de l'ordre de 8% à 9%. Le taux de rémunération des dépôts est inchangé depuis des années à 2%.

En dehors du recours aux instruments financiers ci-dessus, le gouvernement peut recourir au ralentissement des engagements, tel qu'il est analysé dans le paragraphe suivant. Il peut également inciter les régies à accélérer les rentrées de recettes, avec sans doute peu de succès.

Les comités de gestion de la trésorerie

Le Comité de suivi de l'exécution budgétaire

Il se réunit tous les lundis et décide des options de gestion de trésorerie, en particulier du choix entre le recours aux instruments financiers ou le ralentissement des engagements.

Il est composé du Secrétaire général du MFB, des Directeurs généraux du ministère, du Directeur général du Contrôle financier, du Coordinateur des réformes, du Directeur des études de la Direction générale du Trésor (il ne comprend pas de représentants des ministères prioritaires, qui, par contre, sont présents dans la *Cellule de coordination permanente de l'appui budgétaire*, qui, en principe, se réunit tous les mois).

Le Comité de suivi des liquidités

Il se réunit à la Banque Centrale pour décider du choix de l'option de gestion de trésorerie.

Les difficultés de trésorerie

Les difficultés de trésorerie sont très variables d'une année à l'autre. L'exercice 2006 a vu de gros problèmes de trésorerie, qui ont amené le gouvernement à utiliser les moyens mentionnés plus haut (instruments financiers et ralentissement des engagements). Par contre, il n'y a pas eu de problèmes de trésorerie au cours de l'exercice 2007. L'exercice 2008 débute, comme indiqué plus haut, sous de bons auspices, avec un encours des avances statutaires de la Banque Centrale égal à zéro.

La régulation budgétaire

La régulation budgétaire revêt trois formes, selon qu'elle intervient dès la mise en place des crédits au début de l'exercice, en cours d'année, ou en fin d'année.

La régulation en début d'exercice

La régulation en début d'exercice est contenue dans la circulaire d'exécution budgétaire et dans l'OGT. La question se pose de la contradiction entre les deux documents.

La circulaire d'exécution budgétaire. La *circulaire d'exécution budgétaire* inclut des taux de régulation qui répartissent la dépense tout au long de l'année jusqu'à parvenir à un taux d'exécution légèrement inférieur ou égal à 100%.

Le tableau 16.3 propose quelques exemples de taux de régulation.

Les taux de régulation s'appliquent aux grandes catégories de dépense et laisse ainsi la possibilité aux ministères d'engager plus sur certaines lignes budgétaires et moins sur d'autres.

Tableau 16.3 – Taux de régulation (extraits pour quelques institutions et ministères) 2007 et 2008

Institution/ ministère	2007 Budget de fonctionnement (%)							
	Biens et services				Transferts			
	1 TRIM	2 TRIM	3 TRIM	4 TRIM	1 TRIM	2 TRIM	3 TRIM	4 TRIM
Présidence	18	45	71	100	17,4	46,42	70,93	100
Ass. Nat.	18	45	71	100	17,4	46,42	70,93	100
MAE	18	45	71	100	17,4	46,42	70,93	100
MFB	22	48	71	100	17,40	47,43	70,93	100
MINSAN	31	56	80	100	30,44	48,35	79,92	100
MENRES	26	47	71	100	22,61	45,45	70,93	100

NB : indemnités : taux de régulation 25% par trimestre Solde : taux de régulation 50% par semestre

Institution/ ministère	2007 Budget d'investissement (%)							
	RPI				TVA			
	1 TRIM	2 TRIM	3 TRIM	4 TRIM	1 TRIM	2 TRIM	3 TRIM	4 TRIM
Présidence	20	50	70	100	10	30	50	100
Ass. Nat.	18	50	75	100				
MAE	40	70	90	100				
MFB	22	60,6	70	100	10	25	60	100
MINSAN	25	53	75	100	10	40	70	100
MENRES	18	40	66	100	10	30	55	100

Institution/ ministère	2008 Budget de fonctionnement (%)							
	Biens et services				Transferts			
	1 TRIM	2 TRIM	3 TRIM	4 TRIM	1 TRIM	2 TRIM	3 TRIM	4 TRIM
Présidence	18	45	71	100	17,4	46,42	70,93	100
Ass. nat.	18	45	71	100	17,4	46,42	70,93	100
MAE	18	45	71	100	17,4	46,42	70,93	100
MFB	22	48	71	100	17,40	47,43	70,93	100
MINSAN	31	56	80	100	30,44	48,35	79,92	100
MENRES	26	47	71	100	22,61	45,45	70,93	100

NB : indemnités : taux de régulation 25% par trimestre Solde : taux de régulation 50% par semestre

Institution/ ministère	2008 Budget d'investissement (%)							
	RPI				TVA			
	1 TRIM	2 TRIM	3 TRIM	4 TRIM	1 TRIM	2 TRIM	3 TRIM	4 TRIM
Présidence	20	50	70	100	10	30	50	100
Ass. Nat.	18	50	75	100				
MAE	40	70	90	100				
MFB	22	60,6	70	100	10	25	60	100
MINSAN	25	53	75	100	10	40	70	100
MENRES	18	40	66	100	10	30	55	100

Les taux de régulation sont demandés aux ministères par la *Direction de l'exécution et de la synthèse budgétaire* (DESB) qui les consolide en tenant compte du cadrage de l'OGT.

La circulaire d'exécution budgétaire 2006 contenait une régulation semestrielle des dépenses.

L'OGT. L'OGT (Opérations générales du Trésor) inclut également un taux de régulation, généralement inférieur au précédent et qui prédomine sur lui.

La contradiction entre la circulaire d'exécution et l'OGT. Le Contrôle financier est en charge de s'assurer que le taux de régulation n'est pas dépassé. Il n'est informé des taux de l'OGT que depuis 2006. Il se base aujourd'hui plus sur l'OGT que sur la circulaire.

Avant 2008, la Direction générale du budget n'était pas informée de la régulation de l'OGT au moment de l'élaboration de la circulaire d'exécution.

L'OGT ne répartit pas la régulation par ministère, ce qui rend difficile la régulation par le Contrôle financier.

Les taux de régulation ne sont pas introduits dans le SIGFP.

C'est à chaque ministère de planifier ses dépenses au vu des taux de régulation.

Plusieurs ministères établissent un plan d'engagement pour l'année, qui répartit les taux de régulation trimestriels de la *circulaire d'exécution budgétaire* mensuellement et par nature de dépenses.

La régulation en cours d'année

La régulation en cours d'année peut revêtir plusieurs formes :

- révision des taux d'engagement de la circulaire d'exécution budgétaire ;
- régulation de trésorerie.

Révision des taux d'engagement. En cours d'année, une circulaire peut imposer une régulation supplémentaire. Ainsi, la *Circulaire n° 006 – MFB/SG/DGB relative à la régulation des dépenses du Budget général de l'Etat 2007* modifie la régulation des dépenses au titre du 4^{ème} trimestre 2007. La circulaire indique les réductions par ministère ou institution pour le fonctionnement et l'investissement (RPI et TVA). Il en résulte que le taux d'exécution annuel, prévu à 100 % par la circulaire d'exécution budgétaire devient proche de 95% pour le fonctionnement et 88% pour l'investissement, avec de faibles variations selon les ministères.

Régulation de trésorerie. Une réunion de la *Cellule de suivi de l'exécution budgétaire* a lieu chaque semaine au Ministère des finances et du budget, présidée par le Secrétaire général du Ministère (voir plus haut). Elle établit une régulation mensuelle au vu de l'ensemble des informations dont elle dispose.

La mise en œuvre de la régulation est alors à la charge du Contrôle financier principalement, du Payeur général secondairement.

La régulation par le Contrôle financier. Les délégués du Contrôle financier sont réunis sous la présidence du Directeur général du Contrôle financier, également chaque semaine. Ils sont alors informés de la régulation établie par la *Cellule de suivi de l'exécution budgétaire*. La régulation est alors informelle, résultant d'une information des DAAF des ministères par les délégués du Contrôle financier, qui sont en contact permanent.

La régulation par le Payeur général. La Paierie générale d'Antananarivo (PGA) est en lien étroit avec l'ACCT. Quotidiennement, la PGA communique à l'ACCT un tableau des recettes et des dépenses de la journée (la PGA encaisse quelques recettes, en particulier celles des budgets annexes, tel que l'Imprimerie Nationale). Chaque fin de semaine est établie une situation des mandats visés, elle aussi communiquée à l'ACCT. Les paiements n'ont pas lieu hors de l'établissement de cette situation ; ils sont donc hebdomadaires.

Les virements sont effectués par le PGA sur la base d'une autorisation écrite de l'ACCT. L'ACCT est donc en charge d'une régulation supplémentaire, au-delà de celle des engagements.

Chaque Trésorerie générale peut effectuer des opérations sans se soucier des disponibilités de trésorerie. La régulation par les paiements est entre les mains de la PGA, qui concentre 80% des paiements du Trésor.

En 2006, il y avait de l'ordre d'un mois de retard de paiement. En 2007, les paiements ont lieu au plus tard le 15 du mois suivant, sauf en fin d'exercice.

La communication de la régulation

Elle est, pour une part, orale. Les responsables au niveau déconcentré n'en sont souvent pas informés.

Bilan de la régulation

En 2005, l'exécution du budget a commencé effectivement très tard, trois mois après le début de l'exercice et les insuffisances de trésorerie ont conduit à plusieurs reprises à des arrêts de la dépense.

En 2006, des arrêts de la dépense sont survenus moins de trois mois après le début de l'exercice, puis des blocages en attente du vote de la Loi de Finances rectificative. Par ailleurs, les plans d'engagement ont été mensualisés.

En 2007, une meilleure situation de trésorerie a autorisé une régulation limitée.

De façon générale, les ministères ne semblent pas être à même de prioriser leurs dépenses en cas de régulation.

La régulation en fin d'année

En fin d'année, les dépenses engagées non liquidées et ordonnancées donnent lieu à des *dégagements*. Ces dégagements sont en principe engagés prioritairement dès le début de l'exercice suivant. Cependant, il n'est pas prévu de crédits spécifiques à cette fin et beaucoup de ces projets de dépenses sont abandonnés.

Le montant de ces dégagements n'est pas suivi et pas connu.

Les dégagements posent le problème des engagements qui ne font pas l'objet d'une exécution ultérieure, en particulier parce que le fournisseur refuse de livrer sans avoir été payé en avance. Les engagements non suivis d'exécution ne font pas l'objet de suivi et ne sont pas connus.

Projets en cours.

En 2008, les ministères établiront des plans d'engagement mensuels révisés mensuellement.

Les ajustements des dotations budgétaires

Il existe plusieurs types d'ajustement des dotations budgétaires : Loi de Finances rectificative et différents types de mouvements de crédits. Des dépassements de crédits sont observés.

Les lois de finances rectificatives

Les lois de finances rectificatives sont susceptibles d'entériner des évolutions des prévisions de recettes et des modifications de dépenses non traitées par d'autres moyens.

Elles sont cependant d'usage parcimonieux puisque seul l'exercice 2006 en a bénéficié. La Loi n° 2006-023 du 30 octobre 2006 portant Loi de Finances rectificative pour 2006 prévoit un supplément de recettes extérieures de 401.127 millions d'Ariary et une diminution des recettes intérieures de 19.036 millions d'Ariary, sur un montant total des crédits initiaux (y compris financement extérieur) de 1.940.536 millions d'Ariary.

Les recettes nettes supplémentaires sont réparties par ministère et, à l'intérieur de chaque ministère, par mission, ainsi qu'au profit des comptes particuliers du Trésor pour un montant de 13 200 millions d'Ariary au profit de la JIRAMA (crédit de la Banque Mondiale).

Les mouvements de crédits

Les mouvements de crédits peuvent revêtir plusieurs formes.

- **Virements de crédits.** D'un programme à l'autre à l'intérieur d'une institution ou d'un ministère. Décret en Conseil de Gouvernement soumis pour vérification au MFB. Information des Commission des finances du Parlement.
- **Transferts de crédits.** D'un programme à un même programme de deux ministères différents. Décret en Conseil de Gouvernement, après information des Commissions des finances du Parlement.
- **Crédits supplémentaires.** Ils sont ouverts par décret à la fois en recettes et en dépenses (ils ne peuvent affecter l'équilibre budgétaire) pour tel ou tel ministère. En 2007, ils ont concerné le budget d'investissement.
- **Annulations de crédit.** (ou *blocage*). Elles consistent en une annulation des crédits, en montant et non plus en pourcentage, soit à la suite d'insuffisance de recettes, soit à la suite de dépenses imprévues.
- **Exemple :** circulaire du 26 juillet 2007 du MFB : ... *toutes les Institutions et tous les Ministères devront verser les crédits suivant le tableau joint en Annexe I...*

Il ne s'agit pas d'une régulation budgétaire dans la mesure où la situation des crédits ouverts reste inchangée. Il y a simplement changement de l'objet de la dépense.

- **Modifications de crédits.** La définition de la modification de crédits n'est pas claire : "*En cours de gestion, il se trouve que des ajustements de crédits s'avèrent nécessaires. Dans ce cas, l'ordonnateur doit recourir à une modification des inscriptions initiales*". Les conditions de la modification de crédits ne sont pas claires dans la circulaire d'exécution. Il s'agit de modifications au sein d'un même programme Le Ministère sectoriel soumet la demande au Contrôle financier qui la vise et la transmet au Ministre des finances et du budget qui la vise à son tour avant de la transmettre à la Primature qui prend un arrêté.

Tableau 16.4 – Liste des décrets portant virement de crédit - 2007

Date	Institution ou Ministère	Montant	Observation
30 janvier	Divers instit. et Ministères	-	Réaffectation des missions et répartitions des missions transversales
12 février	Divers instit. et Ministères	-	Virement de crédit entre divers Instit. et Ministères
4 avril	MAEP	2 135 650 000	Investissement
21 mai	TRAVAUX PUBL. – METEO	429 126 000	Fonctionnement
4 juin	MAEP	4 654 875 000	Investissement
21 juin	PRIMATURE	385 900 000	Investissement
21 juin	PRIMATURE	3 688 000	Fonctionnement
3 juillet	TRANSPORT ET TOURISME	7 362 000 000	Complément de crédit en rec. et dép. – FCV japonais
23 juillet	PRIMATURE	5 000 000	Investissement
25 juillet	DECENTRALIS. ET AM. DU TERR.	14 873 880 000	Complément de crédit en recettes et dépenses
10 août	PRIMATURE	117 500 000	Investissement
10 août	PRIMATURE	80 874 000	Fonctionnement
21 août	ECONOMIE PLAN SEC. PRIV.COM.	3 842 877 694	Fonctionnement et investissement
21 août	PRESIDENCE – HCC – MFB	548 000 000	Fonctionnement
25 septem.	PRSIDENCE	6 488 030	Fonctionnement
26 septem.	Divers instit. et Ministères	40 985 433 000	Soldes
15 octobre	PRIMATURE	725 022 000	Investissement
15 octobre	PRIMATURE	165 001 000	Fonctionnement
31 octobre	MFB	403 666 000	Fonctionnement/DSP
19 novem.	MAEP	2 396 716 000	Investissement – virement en crédits TVA pour MTP
26 novem.	MFB	3 511 042 000	Virement de crédits de fonc. MCL-PR-MFB-SENAT
26 novem.	MPRDAT	4 436 606 000	Transfert / aménagement / virement de crédits

18 décembre	MFB divers ministères	20 000 000 000	d'investissement TVA – MPRDAT – MTPM - MT Virement de crédits fonctionnement et investis.
15 janvier	MFB divers ministères	6 310 601 000	Virement de crédits de la solde MFB / divers ministères Sur exercice 2007 non enregistré en 2007 au niveau de la Primature
TOTAL		107 069 344 724	dont 21 235 880 000 en complément de rec. et dép.

Tous les actes relatifs aux ajustements ou modifications de crédits (Décrets ou Arrêtée) et les procédures à suivre sont décrites dans la circulaire d'exécution, les formations des ORDSEC et GAC à chaque début d'exercice expliquent davantage la circulaire.

Les *virements, transferts et suppléments de crédits* de l'exercice 2007 sont retracés dans le tableau 16.4.

Les dépassements de crédits

En dehors des mouvements de crédits qui obéissent aux règles précisées ci-dessus, il existe des dépassements de crédits. Le tableau 16.5 en donne l'état pour l'exercice 2005.

Tableau 16.5 – Etat récapitulatif des dépassements par ministère et par financement – exercice 2005 (en millions d'Ariary)

MINISTERE	FINANCEMENT	CREDITS OUVERTS	DEPENSES	DEPASSEMENT
PRESIDENCE	DTI	6 446	157 545	2344.1%
	TVA	187 983	234 125	24.5%
SOUS-TOTAL		194 429	391 670	101.4%
PRIMATURE	EMPRUNTS	4 344 044	4 721 395	8.7%
MEFB	DTI	20 000	57 366	186.8%
	TVA	80 000	109 743	37.2%
SOUS-TOTAL		100 000	167 109	67.1%
MAEP	DTI	20 650	457 818	2117.0%
	SUBVENTION	818 236	1 613 851	97.2%
	EMPRUNTS	10 121 920	39 041 050	285.7%
SOUS-TOTAL		10 960 806	41 112 719	275.1%
MEEF MEM	SUBVENTION	1 668 400	6 251 927	274.7%
	DTI	59 000	14 024 781	23670.8%
	SUBVENTION	2 382 776	5 096 893	113.9%
	EMPRUNTS	3 601 800	8 379 419	132.6%
SOUS-TOTAL		6 043 576	27 501 093	355.0%
VPM	DTI	15 560	100 009	542.7%
	TVA	2 279 708	13 796 901	505.2%
	SUBVENTION	11 916 954	18 296 675	53.5%
	EMPRUNTS	4 283 800	8 734 187	103.9%
SOUS-TOTAL		18 496 022	40 927 772	121.3%
MSP	DTI	4 660	239 343	5036.1%
	SUBVENTION	8 174	111 755	1267.2%
SOUS-TOTAL		12 834	351 098	2635.7%
MENRS	TVA	54 546	1 070 828	1863.2%
TOTAL		41 874 657	122 495 611	192.5%

Note : les dépassements recensés dans ce tableau ne sont pas contradictoires avec les sous-exécutions qui apparaissent à la lecture du tableau 1.5 ; ils ne concernent en effet que des lignes budgétaires particulières des ministères ou institutions.

Evolution depuis 2006

Les prévisions de trésorerie et la gestion de trésorerie. La gestion de la trésorerie, si elle n'a pas fondamentalement changé depuis deux ans, a été perfectionnée, en particulier par des transmissions plus rapides de l'information permettant d'établir le tableau de trésorerie prévisionnel. Les résultats de la gestion sont meilleurs, les dépenses ayant été mieux ajustées aux ressources disponibles.

La régulation budgétaire. La régulation budgétaire n'a pas évolué depuis 2006 dans ses méthodes (frein par le Contrôle financier principalement, par le PGA accessoirement), mais, en 2007, elle a été plus limitée qu'en 2006 et surtout 2005, pour la même raison que celle qui vient d'être évoquée à propos de la gestion de la trésorerie.

Cependant une meilleure information des ministères vient de l'annonce des taux de régulation dans la circulaire d'exécution budgétaire, ce qui n'était pas le cas en 2004 et 2005.

Les ajustements des dotations budgétaires. Les ajustements des dotations budgétaires prennent la forme, comme par le passé, de Loi de Finances rectificatives, de circulaire modifiant la régulation établie en début d'année, ou de circulaire de blocage.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : B+	Justifications
A	i) Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire et sont actualisées tous les mois, sur la base des entrées et sorties effectives de fonds.	i) L'OGT prévisionnel annuel est un instrument de gestion de trésorerie à échéance d'un an, mais, il n'inclut pas une décomposition mensuelle ou trimestrielle des flux de liquidités. Un tableau mensuel de trésorerie est établi pour les trois décades à venir. Il est actualisé toutes les décades. Il est suivi mensuellement.
B	ii) Les MDA disposent d'informations fiables sur les plafonds d'engagement au moins un trimestre à l'avance.	ii) La circulaire d'exécution budgétaire précise les plafonds d'engagement par trimestre, mais ces informations peuvent être corrigées en cours d'année. Il existe une contradiction entre la circulaire d'exécution et l'OGT prévisionnel.
B	iii) Un ajustement significatif des dotations budgétaires en cours d'exercice n'a lieu qu'une ou deux fois par an et est effectué de manière relativement transparente.	iii) Une loi de finance rectificative est intervenue en 2006. Les annulations de crédits prennent la forme d'une modification de la régulation prévue en début d'année. Elles sont précisées de façon transparente dans une circulaire. En 2007, elles ont porté sur 5% du fonctionnement et 12% de l'investissement (sur fonds propres). Des ajustements moins transparents prennent la forme de retards d'engagement ou de paiement.

PI-17. Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

La dette extérieure

Le partage des rôles entre la Direction de la dette et la Banque Centrale

La gestion de la dette publique extérieure est partagée entre le Trésor – *Direction de la dette publique* (DDP) – et la *Banque Centrale*. La DDP gère les dossiers d'emprunts initiaux jamais réaménagés, en pratique les emprunts multilatéraux, et la Banque Centrale, les emprunts réaménagés, en fait bilatéraux. Ce partage des tâches résulte d'une situation historique dans laquelle la Banque Centrale gérait seule la totalité de la dette publique extérieure. La DDP n'a pas été en mesure de prendre à sa charge la totalité de la gestion de la dette, essentiellement pour des raisons de ressources humaines et par suite de l'implantation du logiciel de gestion de la dette à la Banque Centrale. La Banque Centrale gère peu d'emprunts depuis l'annulation presque totale des dettes réaménagées vis-à-vis du Club de Paris, mais elle gère la base de données de l'ensemble de la dette.

La DDP et la Banque Centrale sont en réseau. La liaison est satisfaisante pour les mises à jour courantes, très lente dans le cas d'une mise à jour importante.

La chaîne de la dépense de la dette

La DDP est ordonnateur du service de la dette extérieure en même temps que payeur. Elle établit un ordre de transfert (ou ordre de paiement) à la Banque Centrale par débit du compte du Trésor au profit du bailleur concerné. Dans le même temps, l'ordre de paiement est transmis à l'ACCT qui assure la comptabilité des opérations.

Aux fins d'établir cet ordre de paiement, la DDP reçoit les avis d'appel de fonds des bailleurs. Si le 20 du mois, la DDP n'a pas reçu l'appel de fonds d'un bailleur, elle relance le bailleur par fax ou e-mail.

Les paiements à venir le mois suivant sont regroupés dans l'état prévisionnel mensuel (voir plus loin).

La DDP est également ordonnateur du service de la dette intérieure contractuelle, composée de bons du Trésor.

L'informatique de la gestion de la dette

En 2006; deux logiciels étaient utilisés pour gérer la dette, un logiciel "maison" et le logiciel SYGADE (SYstème de Gestion et d'Analyse de la DEtte), tous deux implantés à la Banque Centrale. La coexistence de ces deux logiciels venait de ce que le logiciel SYGADE, implanté en 2001 et destiné à remplacer le logiciel maison, n'était pas encore totalement maîtrisé et ne permettait pas, dans la version alors implantée, certaines analyses que permettait le logiciel maison.

Aujourd'hui des progrès ont été fait dans le sens d'une plus grande utilisation de SYGADE, mais le second logiciel continue d'être utilisé.

L'information gérée par la Direction de la dette publique

Dès qu'un tirage est enregistré, les échéanciers d'intérêt et de remboursement le sont aussi. La DDP établit plusieurs états de la dette, prévisionnels ou rétrospectifs.

Etats prévisionnels

- L'*état prévisionnel mensuel du service de la dette* est destiné à la gestion de trésorerie par le Trésor. Il mentionne les échéances à venir dans les deux prochains mois, par bailleur. Il inclut les dates d'échéance et les devises. Cet état est envoyé à l'ACCT.
- L'*état prévisionnel trimestriel du service de la dette* est une prévision par trimestre sur quatre trimestres, détaillée par bailleur et par catégorie de dette. Il peut être complété par un état trimestriel sur un an puis par année sur les deux années suivantes, conduisant ainsi à une prévision sur trois ans. Cette prévision sur trois ans n'inclut que les conventions signées. La prévision du service de la dette au-delà de un an est difficile car le rythme des tirages n'est pas connu.
- L'*état prévisionnel trimestriel des tirages* est établi sur la base des prévisions annuelles des tirages réalisés par la *Direction de la programmation et du cadrage budgétaire*, qui établit également une prévision sur cinq ans. La Direction du cadrage et de la programmation et du cadrage budgétaire obtient ses informations de ministères sectoriels. Elle se base sur les conventions signées.

Etats rétrospectifs

- L'*état semestriel de l'encours* par bailleur. Il est généralement établi aux deux dates d'arrêtés de fin juin et fin septembre avec un délai compris entre deux et trois mois.
- L'*état de réalisation du service de la dette* est envoyé chaque mois à la Banque Centrale dans le délai d'un mois pour collationnement.
- La *situation mensuelle des décaissements* par projet et par bailleur.
- Les avis de tirages (ou avis de débit des bailleurs) sont reçus avec deux mois de retard (sauf dans le cas de la Banque Mondiale en réseau avec la DDP). La DDP obtient des informations de presque tous les bailleurs.

Les tirages correspondent à différents types de paiement, essentiellement :

- paiement direct au fournisseur ;
- versement sur un compte spécial du projet auprès d'une banque commerciale, auprès de la Banque Centrale (les fonds de contrevaletur sont versés sur un compte de la Recette générale).

Avant le tirage, le bailleur émet un accusé de réception de la demande de paiement, qui est également envoyé à la DDP.

La DDP envoie tous les mois un état des tirages à la Direction des études du Trésor aux fins de confection de l'OGT.

La *circularisation* est une opération annuelle par laquelle la DDP demande à chaque bailleur un état exhaustif des tirages. Ces états sont rapprochés des situations mensuelles des décaissements. Peu de corrections s'avèrent nécessaires.

Réforme

La DDP a mis en chantier un projet de mise en place d'une structure de suivi des projets sur financement extérieur par connexion avec tous les bureaux des projets, prévue pour juin 2008.

La dette intérieure

La dette intérieure est constituée de deux composantes :

- Les Bons du Trésor par Adjudication (BTA) dont le marché a été initié en août 2005 ;
- Les avances de la Banque Centrale au Trésor.

L'encours de ces deux composantes est bien suivi par le Trésor.

Les comptes bancaires et les caisses

Il existe divers comptes d'entités publiques. Une partie d'entre eux sont consolidés.

Les comptes au Trésor

Disposent de comptes au Trésor :

- des établissements publics ;
- les collectivités territoriales (régions, communes urbaines, communes rurales de première catégorie) ;
- quelques déposants du secteur privé ;
- les régies d'avance ;
- les projets, au titre de la contrepartie nationale ;
- des fonds, qui disposent de comptes à la Recette générale (tel que le Fonds routier).

Les comptes au Trésor sont nécessairement consolidés dans la mesure où les fonds qui y sont déposés alimentent immédiatement le compte courant du Trésor à la Banque Centrale.

Les comptes du Trésor à la Banque Centrale

Le Trésor dispose à la Banque Centrale de deux types de comptes (qui peuvent se décomposer en trois selon la monnaie, Ariary, Euro ou Dollar).

- le compte courant et ses sous-comptes ;
- les comptes de dépôt.

Le compte courant à la Banque Centrale - siège

Le compte courant tenu au siège de la BCM sert à recevoir les recettes et payer les dépenses de l'Etat. Il est décomposé en 6 sous-comptes ouverts au nom de :

- ACCT (sous-compte central) ;
- Payeur général d'Antananarivo ;
- Receveur général d'Antananarivo ;
- Trésorier municipal d'Antananarivo ;
- Agence comptable centrale des postes diplomatiques et consulaires ;
- Trésorier général d'Antsirabe (pas d'agence de la BCM dans sa ville, le TG dépose chèques et espèces au siège de la BCM toutes les décades).

Chaque fin de journée, les sous-comptes sont nivelés au profit du sous-compte de l'ACCT.

Le compte courant ne peut être négatif qu'à titre exceptionnel. Tous les soirs, en cas de solde négatif, le Trésor, informé par la Banque Centrale, fait parvenir un courrier à la Banque demandant une augmentation de l'avance au profit du compte courant.

Les comptes courants à la Banque Centrale - agences

Les comptes des TG auprès des agences de la BCM (voir l'indicateur précédent) donnaient lieu, jusqu'en 2007 à communication au siège de la Banque par courrier, ce qui prenait presque une semaine. La mise en réseau des agences a réduit cette durée au temps réel, de sorte que les sous-comptes des TP sont nivelés tous les jours dans le cas des agences en réseau, dans un délai d'une semaine dans le cas des banques mandataires. Les transferts de caisse des Perceptions principales peuvent être longs, mais représentent peu de chose.

Les comptes de dépôt sont des comptes ouverts au nom du Trésor pour y loger :

- les fonds de contrealeur de l'aide internationale ;
- des comptes d'aide budgétaire non globalisée dans le compte courant ;
- des fonds PPTE ;
- le produit de la vente des dons en nature ;
- des aides projets gérés directement par le Gouvernement.

Les fonctionnements de ces comptes sont régis par les conventions signées avec les bailleurs de fonds. Ces comptes ne peuvent donc pas donner lieu à consolidation.

Les comptes de dépôt sont nombreux, plus de 200, parfois inactifs mais non clôturés par négligence.

Les comptes des bailleurs de fonds à la Banque Centrale

Les bailleurs de fonds disposent, pour leurs projets, de comptes à la Banque Centrale, gérés par la Direction des services étrangers. Ce sont des comptes multidevises (devises et Ariary). Selon les termes de la convention, le paiement des dépenses peut transiter par le compte courant du Trésor ou être direct.

Les comptes des autres entités publiques à la Banque Centrale

Disposent de comptes à la Banque Centrale :

- des établissements publics à caractère spécial ;
- des budgets annexes.

Les comptes des entités publiques en banque commerciale

Disposent de comptes en banque commerciale :

- les projets financés par l'extérieur (leurs comptes sont plus souvent en banque commerciale qu'à la Banque Centrale) ;
- les établissements publics ;
- les collectivités territoriales sur autorisation du MFB ;
- d'autres entités publiques.

Le gouvernement est conscient qu'il existe en banque commerciale des dépôts d'entités publiques susceptibles d'être rapatrié au Trésor. Il y a cependant absence de transparence quant à la nature de ces entités.

La consolidation des comptes et des caisses de l'Etat

L'identification et la consolidation des caisses et des comptes bancaires posent un certain nombre de problèmes :

- Les régies de l'administration fiscale ne versent pas toujours sur le compte courant du Trésor les recettes au jour le jour, comme le prévoit la réglementation, mais attendent les transferts comptables décadaires ou mensuels. Ceci, cependant, ne concerne que les recettes non perçues par versement aux guichets des banques commerciales, donc une petite part.
- Les banques fournissent par décade le solde global des comptes ouverts dans leurs livres au nom d'entités publiques. Les montants sont connus et publiés par la Banque Centrale (*voir le tableau ci-dessous*). Cependant, le Trésor n'a pas une connaissance détaillée des soldes par entité, voire de l'ensemble des comptes ouverts par une entité, ce qui peut être considéré comme un élément manquant dans le suivi de ces entités, mais non comme une insuffisance de gestion de trésorerie, les entités autonomes restant libres de gérer leur trésorerie comme elles l'entendent ; ces comptes n'ont pas à être consolidés dans les comptes de l'Etat. Il s'agit principalement des comptes des projets sur financement extérieur et des comptes des Etablissements publics destinés à gérer des ressources propres et à faciliter l'exécution de certaines dépenses de fonctionnement.

Ces informations n'apparaissent pas dans la balance du Trésor, mais figurent dans l'OGT.

Cependant, en dehors des comptes bancaires des établissements publics et des projets financés par l'extérieur, qui sont normalement non consolidés, il n'y a pas de preuves de l'existence de comptes d'autres entités publiques, bien que, officieusement, d'autres informations circulent.

Concours et dépôts, banques de dépôts (fin novembre 2007 – millions d'Ariary)

	Concours	Dépôts
Particuliers et ménages	225 428	320 463
Entreprises privées	1 184 584	945 422
Entreprises publiques	37 812	141 104
Institutions financières		9 841
Administrations et organismes publics	270 509	179 871
Total	1 718 333	1 596 701

Source : Bulletin d'information et de statistiques, Banque Centrale de Madagascar

Les nouveaux emprunts

Les nouveaux emprunts ne peuvent être approuvés que par le Ministère des finances. Le service de la dette est prévu par la Loi de Finances, mais celle-ci ne fixe pas explicitement de plafond à l'endettement. Il n'y a pas de critères explicites de recours à l'endettement. Cependant, l'Etat s'endette aujourd'hui uniquement pour financer des dépenses prioritaires, plus précisément, presque uniquement dans les domaines de l'éducation et de la santé.

Les collectivités territoriales peuvent emprunter auprès des bailleurs de fonds. Cette possibilité reste plus théorique que réelle.

Garanties

L'Etat ne donne plus aujourd'hui sa garantie. Les garanties données dans le passé sont devenues caduques.

Evolution depuis 2006

La dette

La gestion de la dette a peu évoluée depuis 2006, si ce n'est dans le sens d'une unification partielle du système informatique.

Les comptes bancaires et les caisses

La principale évolution est la mise en réseau des agences et du siège de la BCM, qui permet un nivellement des sous-comptes du Trésor (sous-comptes des TG auprès des agences vers le compte de l'ACCT) journalier et non plus hebdomadaire.

Les nouveaux emprunts

Situation inchangée.

Les garanties

Situation inchangée.

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : B	Justification
i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	Note = B : Les données sur la dette intérieure et extérieure sont complètes, actualisées et font l'objet de rapprochement tous les trimestres. Les données sont considérées comme étant d'une qualité assez élevée, mais des problèmes peu importants de rapprochement existent. Des rapports complets de gestion et sur les statistiques (portant sur le service, le stock et les opérations de la dette) sont produits au moins tous les ans.	Des problèmes peu importants existent de rapprochement entre les données des tirages disponibles au Trésor et ceux des bailleurs de fonds.
ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.	Note = B : La majeure partie des soldes de trésorerie sont calculées et consolidées au moins toutes les semaines, mais des fonds extrabudgétaires échappent à ces procédures.	Il y a des retards de consolidation qui concernent : <ul style="list-style-type: none">- les comptes des TG auprès des banques mandataires, non en réseau ;- les caisses des régies financières.
iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties.	Note = B : L'administration centrale contracte des emprunts et émet des garanties sur la base de plafonds fixés pour le total de la dette et des garanties. L'approbation est toujours donnée par une seule entité compétente de l'administration centrale.	La Loi de Finances ne fixe pas un plafond à l'endettement. Les nouveaux emprunts sont décidés sur la base du programme approuvé en concertation avec les partenaires techniques et financiers. L'approbation du Ministère des finances est nécessaire. L'Etat ne donne plus sa garantie.

Note : Bien que la Loi de Finances ne fixe pas un plafond à l'endettement, la note attribuée à la composante iii est B. La note C suppose que "*la décision ne se prend pas sur la base de directives, de critères ou de limites clairs*", ce qui n'est pas le cas.

PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie

Plan

La nouvelle organisation de la Direction de la solde et des pensions

Les fichiers de fonctionnaires

La chaîne de la dépense de la paie

La nouvelle organisation de la Direction de la solde et des pensions

La Direction de la solde et des pensions gère les effectifs des employés de l'Etat (fonctionnaires et contractuels) et les crédits inscrits au budget, tant en salaires qu'en pensions de retraite. La Loi de Finances 2005 a transféré la gestion de la solde de l'armée au Ministère des finances.

Les recrutements sont gérés dans un premier temps au niveau des Ministères. La Direction de la solde donne son visa sur la base des pièces justificatives, aussi bien à la suite d'un recrutement qu'à celle de tout événement survenant lors de la carrière du fonctionnaire (avancement, ...). Le Contrôle financier donne également son visa.

La Direction de la solde et des pensions a fait l'objet d'une première réorganisation début 2007 aux termes de laquelle les services provinciaux de la solde ne sont plus rattachés aux Directions provinciales du budget mais directement à la Direction de la solde.

Une restructuration additionnelle de la Direction de la solde a eu lieu début 2008 (voir l'encadré Décret n° 2008-106 du 18 janvier 2008 ...); ses objectifs sont :

- un redécoupage géographique des services provinciaux de la solde et des pensions, devenus services interrégionaux de la solde et des pensions ;
- le rattachement de la fonction études à la Direction de la solde, alors qu'elle est actuellement rattachée à la Direction générale du budget ;
- une meilleure prévision de la solde ; il a été en effet constaté que les prévisions budgétaires conduisent à des insuffisances de crédit dans certaines régions et des excès dans d'autres.

Décret n° 2008-106 du 18 janvier 2008 modifiant certaines dispositions du décret n° 2007-185 du 27 février 2007 fixant les attributions du Ministre des finances et du budget ainsi que l'organisation générale de son ministère

La Direction de la solde et des pensions dispose de :	Service de prévision et de suivi des dépenses de solde et des pensions
Service central de la solde	Service contentieux de la solde et des pensions
Service central des pensions	Service du visa et du contrôle des effectifs
Service de traitement informatique	Cinq services interrégionaux de la solde et des pensions

Les fichiers de fonctionnaires

Il existe plusieurs fichiers de fonctionnaires.

Les fichiers tenus par la Direction de la solde.

– Le fichier des effectifs est mis à jour au fur et à mesure du visa des actes réglementaires communiqués par les ministères. Il n'inclut pas les retraités.

La Direction de la solde envoie à chaque service provincial l'extrait qui la concerne sous forme papier.

– Le fichier de la paie ou fichier de la solde, ou fichier des états de paie qui ne contient que les fonctionnaires pris en charge par les Ministères. Cette prise en charge se

traduit par le renseignement d'un formulaire appelé *acte formaté* sans lequel la paie de l'agent n'est pas possible. Ce formulaire contient en effet des informations qui ne figurent pas dans l'*acte réglementaire* (acte de nomination, d'avancement ou de mutation) qui constitue la base de mise à jour du fichier précédent, telle que, par exemple, la composition familiale, ...

Le *fichier paie* inclut les retraités. Il est alimenté sur la base des actes formatés envoyés par le *Service des pensions* après que le ministère sectoriel ait établi l'*acte réglementaire* de mise à la retraite. C'est souvent le retraité qui se charge de la communication de son dossier.

La coexistence de deux fichiers résulte d'une situation historique. Le fichier de la paie était autrefois tenu par l'Institut national de la statistique (INSTAT) qui gérait la paie. Ce fichier a été rapatrié à la Direction de la solde en 2001.

Les mises à jour des fichiers de la paie sont le fait des personnels de la Direction de la solde.

Les fichiers des Ministères sont, dans la plupart des cas, tenus manuellement ; ils ne sont pas mis à jour régulièrement. Il en projet de renforcer la capacité des ministères de disposer de données non seulement sur leurs effectifs, mais aussi sur les montants des salaires de leurs agents.

Le fichier de la fonction publique résulte du recensement des fonctionnaires effectué en 1999. Les fonctionnaires étaient contraints, pour toucher leur salaire, de se faire recenser. L'exploitation de ce recensement a pris beaucoup de temps puisqu'elle n'a été achevée qu'en 2001. La réconciliation avec le fichier des effectifs de la Direction de la solde n'a pas été menée jusqu'à son terme. Le fichier n'est plus mis à jour.

Les actes réglementaires passent par la Fonction publique qui ne les envoie pas toujours à la Direction de la solde. C'est alors le ministère sectoriel ou l'agent concerné qui fait parvenir l'acte à la Direction de la solde.

Les différents fichiers ne sont pas réconciliés et l'information entre les différentes administrations circule mal. En particulier, les Ministères omettent souvent de communiquer à la Direction de la solde les événements de carrière des fonctionnaires, tels que démission ou décès.

La chaîne de la dépense de la paie

Il existe deux types d'engagement de la paie, un engagement *individuel* et un engagement *collectif*. Au moment du recrutement du fonctionnaire ou d'un événement de carrière (avancement, mutation, ...), il y a un premier engagement, au niveau du ministère sectoriel (voir plus haut).

L'engagement financier de la paie est le deuxième type d'engagement. Il est semestriel. Il est fait dans les services provinciaux de la solde pour les fonctionnaires déconcentrés, dans les Ministères pour les fonctionnaires de l'administration centrale.

La liquidation, par contre, a lieu chaque mois en même temps que l'ordonnancement. Liquidation et ordonnancement sont à la charge de la Direction de la solde, qui réalise cette opération vers le 10 du mois (le 5 pour les pensions). Compte tenu de la périodicité semestrielle de l'ordonnancement, la liquidation et l'ordonnancement ne sont pas nécessairement conforme à l'engagement, incluant des modifications (recrutement, avancement, ...).

Les *états de paie* sont envoyés au Payeur général (PGA) ou aux Trésoriers généraux *via* les services déconcentrés de la Direction de la solde.

Le ministère sectoriel reçoit, après la paie, un état récapitulatif.

A l'issue des opérations de la paie, la Direction de la solde met à jour le SIGFP. Cependant, cette opération rencontre des difficultés ; elle est encore au stade du démarrage. Sont accusés les très longs délais d'attente imposés par le système pour chaque opération (de l'ordre de 20 minutes).

La Direction de la solde n'est pas en réseau avec ses services interrégionaux.

En ce qui concerne le paiement de la solde, un problème vient de la non-correspondance entre la situation géographique du fonctionnaire et le comptable assignataire qui est, dans 80% des cas, le PGA. Le paiement des fonctionnaires est effectué par un comptable proche du lieu de travail, mais, celui-ci n'étant pas toujours assignataire, des transferts de pièces et des transferts comptables sont nécessaires qui prennent du temps et sont source d'erreurs.

Ce comptable le plus proche du lieu de travail en est parfois relativement éloigné. Ainsi, les personnels des centres de santé et des écoles consacrent en moyenne entre 1 et 2 jours par mois pour percevoir leur salaire.

Il est prévu de connecter la solde à SIGFP en 2008.

Evolution depuis 2006

Il n'y a pas eu d'évolution notable depuis 2006 en matière de rapprochements de fichiers, de contrôle, de retards ou de recensement. Sont cependant intervenus :

- Une modification d'organigramme dont les effets seront, à terme, vraisemblablement positifs, en particulier rattachement des services provinciaux et de la fonction études à la Direction de la solde et des pensions.
- Un pointage contradictoire entre les fichiers personnel du MENRES et de la Direction de la solde a été effectué au cours de l'année 2007 et prévu pour finalisation au cours de cette année (en attente de la répartition de 234 agents entre le MENRES et le Ministère de la jeunesse).
- Des recensements, en collaboration avec le MFPTLS et les différents ministères ont déjà été effectués dans le cadre de l'élaboration d'un fichier unique.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D+	Justification
D	i) L'intégrité des états de paie est fortement compromise par l'absence de fichiers de personnel et d'une base de données complète sur le personnel ou par le manque de rapprochement entre les trois listes.	i) Il n'y a pas de rapprochement entre les différents fichiers de personnel (<i>fichier effectifs</i> à la direction de la solde, <i>fichier paie</i> à la direction de la solde, <i>fichier de la fonction publique</i> , <i>fichiers des Ministères</i>). Cependant, en 2006, des recensements, en collaboration avec le MFPTLS et les différents ministères ont déjà été effectués dans le cadre de l'élaboration d'un fichier unique.
C	ii) Le traitement des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie accuse jusqu'à trois mois de retard pour une grande partie des modifications, ce qui entraîne de fréquents ajustements rétroactifs.	ii) Les modifications apportées aux fichiers de la Direction de la solde sont dépendantes des Ministères qui omettent souvent de communiquer les informations nécessaires (<i>actes réglementaires</i> et <i>actes formatés</i>). Il existe de ce fait des retards importants ; ce sont souvent les agents eux-mêmes qui communiquent leur dossier.
C	iii) Des mesures de contrôle sont en place, mais elles ne sont pas adéquates pour garantir la parfaite intégrité des données.	iii) Les modifications des fichiers sont le fait des agents de la Direction de la solde. Les mesures de contrôles sont limitées et ne font pas l'objet d'une systématisation.
C	iv) Des vérifications partielles des états de paie ou des enquêtes sur le personnel ont été effectuées au cours des trois dernières années.	iv) Le dernier recensement date de 1999, mais un pointage contradictoire entre les fichiers personnel du MENRES et de la Direction de la solde a été effectué au cours de l'année 2007 et prévu pour finalisation au cours de cette année.

PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics

Madagascar dispose depuis 2004 d'un code des marchés publics qui définit un cadre juridique transparent³⁰ et des procédures d'adjudication plus claires et mieux encadrées tout en s'appuyant sur des institutions plus solides. Le nouveau code prévoit également la possibilité de recours en cas de litige et de contestation d'attribution de marché. Ce code répond aux normes internationales en garantissant d'un côté l'efficacité des marchés publics et de l'autre la bonne utilisation des ressources publiques. En effet le code précise « *quel que soit leur montant, les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats, d'efficacité et de transparence des procédures* »³¹.

Ce n'est qu'à partir de janvier 2007 que le nouveau Code des Marchés a été mis en application. Conformément à la nouvelle structure préconisée au niveau de l'autorité contractante, la Personnes Responsables des Marchés Publics (PRMP), à la tête d'une Unité de Gestion et de Passation des Marchés Publics (UGPM) conduit la procédure et signe le marché. Elle a la responsabilité d'établir clairement les besoins de l'Autorité Contractante, cette dernière pouvant être, selon le cas, le Chef d'institution, le Ministre, le Maire dans le cas des collectivités décentralisées, le Chef de province ou de région, le Directeur de l'EPA ou de l'EPIC. La Commission d'Appel d'Offres (CAO), présidée par la PRPM doit examiner les offres.

Actuellement les PRMP et les UGPM sont officiellement en place³². Il semblerait toutefois que les UGPM n'apportent pas toujours le soutien nécessaire à la PRMP³³. En outre, des CAO n'auraient toujours pas été mise en place par l'Autorité Contractante et celles qui existent n'auraient pas toutes un registre numéroté, côté et paraphé³⁴.

La nouvelle structure préconisée prévoit au niveau central une Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) qui a la responsabilité première de l'application du nouveau code³⁵. Elle est constituée de deux entités indépendantes qui comprennent : a) la Commission Nationale des Marchés Publics (CNM)³⁶ et b) le Comité de Réglementation et de Recours (CRR)³⁷.

- a) La CNM, qui remplace l'ancienne Commission Centrale des Marchés, est chargée de veiller au respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, à l'égalité

³⁰ La transparence du nouveau Code se traduit par l'universalisation de la concurrence et prévoit que « *l'appel d'offres est la procédure par laquelle une Autorité Contractante choisit l'offre évaluée la moins disante* » (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des Marchés Publics, Article 17).

³¹ *Idem*, Article 4.

³² Voir également Circulaire No. 001-ARMP/DG/06, *Nomination des Personnes responsables des Marchés Publics (PRMP), Création des Unités de Gestion de la Passation des Marchés (UGPM), Mise en place de la Commission des Appels d'Offre (CAO)* du 3 novembre 2006.

³³ Ministère des Finances et du Budget, Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), *Contrôle a posteriori des marchés supérieurs à US \$ 50 000 des ministères de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, des travaux publics et de la météorologie, et des transports*, Rapport Provisoire par René Cipriani, février 2008, page 7, 2.2.

³⁴ *Idem*.

³⁵ Décret No. 2005-215 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics du 3 mai 2005.

³⁶ Décret No. 2005-215, déjà cité, Article 23 et suivants.

³⁷ *Idem*, Articles 33 et suivants.

de traitement des candidats et à la transparence des procédures de passation de marchés publics. La CNM exerce en outre des fonctions de contrôle et d'assistance technique sur l'ensemble du processus de passation des marchés publics, procédant notamment à l'examen *a priori* des décisions des PRMP³⁸.

Le contrôle *a priori* de la CNM concerne tous les marchés au sein de l'Administration Centrale y compris les marchés passés par les établissements publics (et par les collectivités territoriales)³⁹. Ce contrôle *a priori* s'opère à partir d'un certain seuil (Le Contrôle financier doit vérifier les marchés non contrôlés par la CNM)⁴⁰. En deçà de ce seuil les marchés sont soumis au contrôle *a posteriori*. Si le contrôle *a priori* est opérationnel presque intégralement⁴¹, la CNM n'effectue actuellement aucun contrôle *a posteriori* par manque de moyens logistiques en dépit du fait que ce contrôle est prévu par la loi⁴². En conséquence, la CNM dispose pour 2007 (et centralise) les données sur le nombre (et la valeur) de tous les types de marchés dont le seuil est égal ou supérieur au seuil de contrôle *a priori* prévu par la loi⁴³. Les données sur les autres marchés (nombre et valeur) non soumis au contrôle *a priori* devant faire, d'après la loi, l'objet d'un contrôle *a posteriori* de la part de la CNM ne sont pas centralisées au niveau de cette institution qui n'exerce pas encore ce contrôle. Ces données sont éparpillées et vraisemblablement disponibles dans une multitude d'entités de l'Administration Centrale et du secteur public mais uniquement au niveau de chaque entité⁴⁴. Elles sont aussi disponibles auprès des Délégations du Contrôle Financier, mais ne sont pas encore centralisées. Dorénavant, un logiciel (GMP) est prévu pour en assurer la centralisation en attendant le SIGMP.

La CNM procède au contrôle *a priori* de tous les marchés à partir d'un certain seuil comme mentionné ci-dessus. Par conséquent ce contrôle concerne également les marchés de gré à gré⁴⁵ dont le mode de passation correspondant peut être utilisé dans les cas prévu par la

³⁸ Le 3 mai 2007, un arrêté (6560/MEFB) portait création de six Commissions Inter-Régionales de Marchés (CIRM) régionalisant de ce fait le rôle de la CNM. Actuellement les six CIRM relèvent des services régionaux de l'Administration du Budget.

³⁹ Les EPA et les EPIC relèvent du champ d'application du Code de Marchés Publics (Loi 2004-09, déjà cité, Article 3).

⁴⁰ A partir du 1 janvier 2008, de nouveaux seuils (plus élevés) ont été établis pour l'Administration Centrale, les EPIC et les Sociétés d'Etat, les Régions, les Communes urbaines et rurales et leurs établissements publics. Ils sont différents suivant l'autorité contractante. Pour chacune d'elle, les seuils varient d'abord suivant le type d'activité (travaux, fournitures et prestations de services). Pour les travaux, ils varient suivant les types de travaux (routiers ou non). Enfin, ils varient également en fonction du type de travaux routiers (construction/réhabilitation ou entretien) (*Source* : Arrêté No. 20476/2007/MFB portant application du mode de computation des seuils et fixant les seuils de passation des marchés publics et de contrôle des Commissions des Marchés, 20 novembre 2007 rentrant en vigueur à partir du 1 janvier 2008). Le récent audit sur les systèmes de passation des marchés juge cette introduction des nouveaux seuils comme incompatible avec les principes fondamentaux de gestion des passation des marchés (Ministère des Finances et du Budget, Autorité de Régulation des Marchés Publics, *Evaluation de la Mise en œuvre du Nouveau Code des Marchés et Contrôle a posteriori de procédures de passation des marchés*, Ministères de l'éducation nationale et de la recherche scientifique, et de la santé, du planning familial et de la protection sociale, par Daniel Thirion, janvier 2008, page 27).

⁴¹ Le Fonds d'Entretien Routier (FER) et la Commune d'Antanarivo sont les seules entités qui, à ce jour, ne se soumettent pas encore au contrôle *a priori* de la CNM (Communication de la CNM). La situation serait en voie de normalisation.

⁴² Décret No. 2005-215 déjà cité, Article 31 et Arrêté No. 20476/2007/MFB, déjà cité, Article 4.

⁴³ 1032 marchés ont été passés à la CNM en 2007 dont 781 (ou 76 % du total) ont été passés suivant le mode d'appel d'offre ouvert. Ces marchés incluent les établissements publics.

⁴⁴ Le nombre de marchés passés hors CNM représenterait environ 50 % de ceux passés à la CNM (environ 500) selon une évaluation approximative du Président de la Commission Nationale des Marchés (CNM).

⁴⁵ « Les marchés sont dits de gré à gré lorsque la Personne Responsable des Marchés Publics engage directement les discussions qui lui paraissent utiles et attribue ensuite le marché à un candidat pré-identifié à

loi⁴⁶. Conformément à cette dernière, la passation d'un marché de gré à gré donne lieu à l'élaboration par la Personne Responsable des Marchés Publics d'un rapport justificatif transmis sans délai à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics⁴⁷. Il est également mentionné qu'au titre des activités de contrôle, la Commission Nationale des Marchés prend une décision sur le rapport justificatif établi par la Personne Responsable des Marchés Publics sur la procédure de passation de marché de gré à gré avant négociation⁴⁸. Comme pour les autres marchés, la CNM est tenue également de procéder au contrôle *a posteriori* pour les marchés de gré à gré mais cela ne se fait pas encore par manque de capacité.

- b) Le CRR est organisé en deux sections. La Section Normes et Réglementation (SNR) qui a la fonction de définir les politiques de passation de marchés, et d'élaborer et de diffuser des manuels de procédures. La Section des Recours (SR) tranche les contestations et litiges en matière d'attribution des marchés publics ; elle est composée de représentants de l'Administration, du secteur privé et de la société civile.

Au cours de l'année 2007, l'ARMP s'est graduellement renforcée du point de vue institutionnel (et/ou opérationnel). Les objectifs et activités ont été clairement définis par l'institution ainsi que des actions ponctuelles (y compris un calendrier et des résultats). En outre l'institution s'est dotée d'un site web qui fournit bon nombre de renseignements spécifiques d'une très grande utilité⁴⁹. Malgré ces efforts notables au niveau de la publication et de la transparence, il n'y a toujours pas de Revue des Marchés Publics et ceci constitue une insuffisance du point de vue institutionnel et de la communication⁵⁰. Une Revue des marchés publics devrait couvrir les activités de gestion, la planification, les annonces, les résultats d'attribution, les litiges et tout autre élément lié à des activités connexes au fonctionnement des systèmes de marchés publics. Toutefois, l'ARMP prévoit de créer une telle revue dans le courant de cette année, avec l'appui du PREA.

La Section des Recours a été constituée en 2007⁵¹. Le Chef de la Section a été nommé ainsi que trois membres du secteur public et deux membres de la société civile et du secteur privé. Les représentants du secteur public sont des fonctionnaires des ministères de l'économie, des finances et du budget, des travaux publics et de la météorologie et de l'éducation nationale et de la recherche scientifique. Les deux membres du secteur privé et de la société civile sont issus d'une part des groupements des Entreprises Franches et leurs partenaires, d'autre part, du Conseil National Economique et Social (CNES)⁵².

En 2007 et début 2008, seulement quatre plaintes ont été effectivement traitées par la SR. Il semblerait que les soumissionnaires potentiels aient une certaine méfiance vis-à-vis des

l'avance » (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des Marchés Publics, Article 25, I). En 2007, sur 1032 marchés passés à la CNM 198 ont été passés suivant le mode de marché de gré à gré (incluant les marchés de gré à gré passés par les établissements publics).

⁴⁶ *Idem*, Article 25, II.

⁴⁷ *Idem*, Article 25, III.

⁴⁸ Décret No. 2005-215 déjà cité, Article 31.

⁴⁹ Outre une présentation de l'ARMP, de ses organes et attributions, ce site rassemble les textes juridiques fondamentaux régissant le fonctionnement des systèmes de passation des marchés publics. En outre, il met à la disposition des usagers, des formulaires, guides et manuels pratiques. Des données sur les résultats des marchés publics pour 2007 sont également disponibles (*Source* : www.armp.mg).

⁵⁰ C'est également l'idée qui ressort du dernier audit des marchés publics par Daniel Thirion (janvier 2008, déjà cité, page 12).

⁵¹ Décision 03/ARMP du 22/02/07.

⁵² Le CNES représente lui-même le Patronat Malgache, le Groupement des PME des BTP, la Fédération des Exploitants Miniers, et l'Union Nationale des Artisans.

autorités contractantes et ne soient pas encore sûrs de l'indépendance de l'institution⁵³. Pour les représentants du secteur privé le nouveau système serait le fruit d'une réforme engagée sans concertation effective sur la mise en place de moyens⁵⁴. Les professionnels craignent aussi des représailles : être écartés injustement des marchés de certains Services administratifs contre lesquels ils auraient intenté des recours. Toutefois, il convient de souligner que les contestations et litiges dans le processus de passation de marchés, qui constituaient auparavant le principal obstacle rencontré par les soumissionnaires des marchés publics, sont désormais pris en charge dans le nouveau code. Cela constitue sans aucun doute un progrès significatif par rapport au Code de 1998 en dépit des insuffisances sus-mentionnées du système actuel.

Notation

Composante i). Actuellement, il existe des données statistiques sur le nombre de marchés passés selon les méthodes concurrentielles (marchés soumis au contrôle *a priori* de la CNM). Toutefois ces données sont incomplètes et ne reflètent qu'une partie des marchés passés au sein de l'Administration Centrale (et du secteur public). La composante ne peut toujours pas être évaluée avec fiabilité car ces données sont incomplètes.

Composant ii). La passation de marchés de gré à gré est prévue par les textes et souvent mise en œuvre. D'après l'ARMP cette procédure est bien justifiée dans la pratique.

Composante iii). Une section des recours existe mais elle n'a pas encore réussi à pleinement convaincre les opérateurs privés de son indépendance, notamment parce qu'elle est encore en phase de mise en route.

Evolution par rapport à 2006

La composante (i) a été notée C dans le précédent exercice de 2006. En fait, cette note ne se basait pas sur des données quantitatives (non disponibles en 2006). Faute de données quantitatives, la note aurait dû être D. Cette note doit être maintenue pour 2008, ce qui traduit une absence de progrès significatif dans la pratique.

Il convient toutefois de signaler que la situation au niveau des données statistiques s'est beaucoup améliorée en 2008 par rapport à 2006. Une flèche pointée vers le haut est accolée à la note pour indiquer que des progrès ont été réalisés.

Concernant la composante (iii), il convient de signaler que malgré une amélioration significative du cadre juridique pour le traitement des réclamations et la mise en place d'un nouveau système qui inclut outre les représentants du gouvernement, ceux du secteur privé et de la société civile, l'indépendance et l'impartialité de ce système ne sont pas encore pleinement admises par le secteur privé notamment. De ce fait l'amélioration ne peut être encore matérialisée par une augmentation de la notation. Toutefois, une flèche pointée vers le haut est accolée à la note indique que des progrès ont été réalisés.

Quant à la note globale, elle est C. Elle aurait dû être D+ en 2006 (D, C et C).

⁵³ Ministère des Finances et du Budget, Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), *Evaluation de la Mise en oeuvre du Nouveau Code des Marchés et Contrôle a posteriori de procédures de passation des marchés*, Ministères de l'éducation nationale et de la recherche scientifique, et de la santé, du planning familial et de la protection sociale, janvier 2008, déjà cité, page 10, II.4 et page 28.

⁵⁴ *Idem*.

Composante	Critères minima de notation de la composante. Méthode de notation M2 Note globale : C	Justifications
i) Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur	Note = D ▲ : Peu de données existent pour permettre d'évaluer la procédure utilisée pour passer les marchés publics OU il ressort des données disponibles que le recours au système d'appel d'offre est limité.	Seules les données sur le nombre de marchés soumis au contrôle <i>a priori</i> de la CNM sont disponibles pour 2007 (pas avant). Ces données permettent d'établir le nombre de marchés passés selon des méthodes compétitives. Le nombre sur les autres marchés passés selon des méthodes compétitives (non soumis au contrôle <i>a priori</i>) est disponible au niveau d'une multitude d'entités du secteur public. Ces données ne sont pas centralisées et ne sont pas connues. Par conséquent, des données insuffisantes existent pour permettre d'évaluer la procédure utilisée pour passer les marchés publics.
ii) Etendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels	Note = B : D'autres méthodes moins concurrentielles sont, en cas d'utilisation, justifiées conformément aux exigences réglementaires	Le Code de marché de 2004 définit le mode de marché de gré à gré et les cas précis où ils peuvent être passés. En outre la loi soumet les marchés de gré à gré au contrôle <i>a priori</i> de la CNM qui est opérationnelle depuis 2007.
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations	Note = C ▲ : Un mécanisme d'enregistrement et de traitement de réclamations liées au processus de passation des marchés est en place, mais sa conception laisse à désirer et elle ne fonctionne pas d'une manière qui permette une résolution en temps opportun des réclamations.	Une nouvelle section des recours a été créée en 2007 en conformité avec le nouveau code des marchés publics. Elle comprend des membres du gouvernement, du secteur privé et de la société civile. Il s'agit certes d'un progrès notable par rapport à l'ancien système. Mais le système est seulement au tout début de sa mise en fonctionnement et les opérateurs attendent qu'il fasse la preuve de son indépendance.

PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Plan

Les textes

Les structures administratives de la dépense

La procédure standard

Y a-t-il une lourdeur de la chaîne de la dépense

Evaluation des contrôles de la chaîne de la dépense

Les procédures non standards

Les ordonnateurs secondaires

L'informatique de la chaîne de la dépense

L'évolution depuis 2006

La chaîne de la dépense est régie par un certain nombre de textes, qui, en particulier, organisent les structures administratives de la dépense. A côté de la procédure standard, que l'on juge parfois trop lourde, existent diverses procédures non standard, les procédures d'urgence, les régies d'avance, les délégations de crédit, les comptes de tiers, les procédures propres aux collectivités territoriales et aux établissements publics (le cas particulier de la solde est traité à l'indicateur PI-18). Une particularité de la chaîne de la dépense à Madagascar est le nombre très élevé d'ordonnateurs secondaires. L'informatisation joue un rôle fondamental dans l'efficacité de la chaîne.

Les textes

La dépense publique est régie par un certain nombre de textes (voir les encadrés *Les textes de la dépense*, *Décret N° 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes public*, *Décret n°2004-571 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique*, *Instruction générale n°001 – MEFB/SG/DGDP/DP du 16 mars 2005 sur l'exécution du budget des organismes publics*).

Ces textes sont récents et, bien que perfectibles, sont une bonne base réglementaire de la gestion de la dépense publique. Leur insuffisante application, plus que les textes eux-mêmes, sont à mettre en cause.

Les textes de la dépense

Décrets

- Décret n°2003-718 du 1^{er} juillet 2003 plaçant le Contrôle des Dépenses Engagées sous tutelle et le contrôle technique du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget
- Décret n°2004-282 du 2 mars 2004 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dossiers à soumettre au visa du Contrôle des Dépenses Engagées
- Décret n°2004-319 instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des organismes publics
- Décret N°2004-571 du 01 juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases de l'exécution de la dépense publique
- Décret n°2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité des organismes publics
- Décret n°2005-089 du 15 février 2005 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques (Le second décret précise que les dispositions du premier, non contraires au présent décret, sont et demeurent applicables. Une difficulté de lecture est ainsi créée par rapport à une rédaction consolidée du second décret)
- Décret n°2005-210 du 26 avril 2005 : plan comptable des opérations publiques (PCOP) 2006

Arrêtés

- Arrêté n°1438/2005 du 16 mars 2005 instituant la procédure d'exécution des dépenses des organismes publics

Autres

- Instruction générale n°001 – MEFB/SG/DGDP/DP du 16 mars 2005 sur l'exécution du budget des organismes publics
- Circulaire n°498/MDB/SG/DGDP/3/MM.L du 21 juillet 1997 sur l'amélioration de gestion de matière
- Circulaire n°460/MFB/SG/DCD/3/SMBA du 05 avril 1994 sur la reddition des comptes matières
- Circulaire n°148/MEFB/SG/DGPD/DL/SM du 09 mars 2005 sur l'amélioration de gestion des matières

Décret N° 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics

Le décret comporte une partie classique en finances publiques francophones et une partie innovante, relative aux budgets de programmes. Les éléments classiques sont regroupés sous l'intitulé "comptabilité publique", les éléments nouveaux sous celui de "comptabilité administrative", qui ne convient pas au contenu visé et qui, par ailleurs inclut également des éléments classiques de comptabilité publique. Plus précisément, on trouve dans le décret :

- La comptabilité publique est applicable aux organismes publics (Etat, Collectivités publiques territoriales, Etablissements publics à caractère administratif, Etablissements publics à caractère industriel et commercial).
- Outre les modalités de l'exécution des dépenses publiques du Budget général, des Comptes particuliers, des Budgets annexes et des Etablissements publics nationaux et locaux, ainsi que le règlement sur la gestion des crédits de solde, de fonctionnement et d'investissement dans le cadre du Budget de programmes, la partie comptabilité administrative traite aussi les modalités de gestion des activités du Budget de programmes avec leurs divers responsables.

LA COMPTABILITE PUBLIQUE

PRINCIPES FONDAMENTAUX

La comptabilité comprend une comptabilité selon les besoins et les caractères propres à chaque organisme public, une comptabilité analytique et une ou plusieurs comptabilités spéciales des matières, valeurs et titres.

La comptabilité générale retrace :

- les opérations budgétaires ;
- les opérations de trésorerie ;
- les opérations faites avec les tiers ;
- les mouvements du patrimoine et des valeurs d'exploitation.

La nomenclature des comptes ouverts en comptabilité générale doit être conforme à la classification fixée dans le Plan comptable des opérations publiques.

Le contrôle de la gestion des ordonnateurs est assuré, selon les règles propres à chaque organisme public, par :

- le Parlement ou l'organe délibérant qualifié ;
- l'Inspection générale de l'Etat, l'Inspection générale des finances et le Contrôle financier ;
- les supérieurs hiérarchiques et les corps de contrôle ou agents habilités à cet effet par les textes particuliers.

Le contrôle de la gestion des comptables publics est assuré, selon les règles propres à chaque catégorie de comptables, par :

- l'Inspection générale de l'Etat ;
- l'Inspection générale des finances ;
- les supérieurs hiérarchiques et les corps de contrôle ou agents habilités à cet effet par les textes particuliers.

La Cour des comptes et les Tribunaux financiers exercent leurs attributions de jugement des comptes des comptables publics et de contrôle de la gestion des ordonnateurs selon les règles de compétence et de procédure qui leur sont propres.

ETAT

Les catégories de comptables publics de l'Etat sont les suivantes :

- comptables du Trésor ;
- comptables des administrations financières ;
- comptables des budgets annexes.

L'agent comptable central du Trésor et de la dette publique :

- procède aux opérations de recettes et de dépenses assignées sur son poste ;
- centralise les résultats des opérations de trésorerie de l'Etat avec la Banque Centrale de Madagascar, les organismes d'intérêt national et les organismes internationaux ;
- constate les écritures de fin d'année permettant de dresser le compte général de l'Administration des finances après centralisation des opérations du Budget général, des Budgets annexes et de certains comptes particuliers que les comptables principaux ont faites sous leur responsabilité ;
- décrit les opérations relatives à la dette publique.

Engagement : Les engagements sont retracés dans des comptabilités tenues par les ordonnateurs secondaires. Elles doivent être conformes à celles tenues par les Contrôleurs financiers.

Comptabilité : La comptabilité des ordonnancements retrace les recettes et les dépenses budgétaires conformément aux dispositions du Plan comptable des opérations publiques.

La comptabilité des ordonnancements est tenue par chaque ordonnateur secondaire. Les comptabilités des ordonnancements détaillées au niveau de tous les ordonnateurs secondaires et puis récapitulées au niveau de chaque Ministère ou Institution doivent être transmises à la Direction du budget.

La comptabilité générale de l'Etat est tenue conformément aux dispositions du Plan comptable des opérations publiques.

Elle est tenue par les comptables publics et centralisée par l'Agent comptable central du Trésor et de la dette publique.

Résultat annuel et comptes de fin d'année : Chaque Ministre certifie annuellement la conformité existant entre ses propres émissions et le développement des dépenses de son département qui lui est adressé par les Ministres chargés des finances et

du budget.

Les comptes de gestion des comptables de l'Etat sont adressés aux Ministres chargés des finances et du budget qui les mettent en état d'examen et les font parvenir au juge des comptes avant le 30 septembre de l'année suivante. Le compte général de l'administration des finances est transmis au juge des comptes.

Le projet de Loi de Règlement est présenté au Parlement au cours de la première session de la deuxième année qui suit l'année d'exécution du budget.

COLLECTIVITES PUBLIQUES TERRITORIALES

Le :

- chef de l'exécutif provincial ;
- chef de Région ;
- le maire d'une commune urbaine ;
- le maire d'une commune rurale

est l'ordonnateur principal du budget provincial – régional – municipal – communal. Il peut également désigner nominativement les agents chargés d'exercer les pouvoirs d'ordonnateurs ou ordonnateurs secondaires.

LA COMPTABILITE ADMINISTRATIVE

Chaque activité est gérée par un gestionnaire d'activités qui coordonne les activités dont les Services opérationnels d'activité (SOA) se chargent de la réalisation.

Le gestionnaire d'activités a rang de Directeur à l'échelon central, et de Directeur et/ou Chef de service au niveau des Faritany, régions, communes. Il est placé auprès de l'ordonnateur secondaire.

Chaque gestionnaire d'activité dispose d'un dépositaire comptable qui assure la réception des fournitures et des matériels objets de sa commande auprès de l'ordonnateur secondaire dont il relève.

Il se charge de la certification des services faits ou des fournitures reçues.

La détermination du niveau de réalisation des activités selon les indicateurs choisis préalablement lors de l'élaboration du budget de programmes est attribuée au gestionnaire d'activités.

Le gestionnaire d'activités a l'obligation de fournir et transmettre périodiquement au responsable de programme le niveau de chaque indicateur de ses activités.

Toutes les activités dans un programme sont coordonnées par un Responsable de programme. Il se charge du suivi et de l'évaluation du programme. Il lui revient toutes les décisions de modification des crédits gérés par les ordonnateurs secondaires qui relèvent du programme qu'il coordonne.

Le responsable de programme, outre la coordination des activités de son programme, doit collecter les informations relatives aux activités et les situations des ordonnancements fournies par les ordonnateurs secondaires, et ensuite les transmettre au Coordonnateur des programmes regroupés dans une mission.

Au niveau de chaque province, il est représenté par le Responsable provincial des programmes.

Pour chaque mission, un coordonnateur, appelé Coordonnateur des programmes se charge de la coordination de tous les programmes qui composent cette mission.

Superviseur de tous les programmes du Ministère ou de l'Institution, le Coordonnateur des programmes devient l'interlocuteur de l'entité auprès de la Direction du budget lors de l'élaboration du budget et du suivi évaluation du budget de programmes.

La section budgétaire est le service en charge de l'exécution d'activités. Elle est une imputation purement fonctionnelle. Elle peut désigner une Direction, un Service ou un Projet d'investissement.

Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation. Ils sont répartis et ouverts selon la classification suivante :

- la catégorie qui représente les principaux types de dépenses ;
- la classe qui détermine la grande nature de crédits ;
- le chapitre qui détermine la nature des moyens alloués ;
- l'article et le paragraphe qui sont des subdivisions fines du chapitre.

Modification de crédit

Les crédits votés peuvent être modifiés par :

- Une Loi de Finances rectificative ;
- Un décret d'avance qui sera ratifié ultérieurement par le plus prochain projet de Loi de Finances ;
- Un décret de virement de crédits entre programmes d'un même ministère ;
- Un décret de transfert de crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits transférés correspond à des actions du programme d'origine.

Les caisses d'avance : L'avance accordée est engagée, par paragraphe, selon la procédure du titre d'engagement financier. Les titres sont visés par le Contrôleur financier, puis le dossier transmis par l'ordonnateur au comptable assignataire.

Le régisseur transmet périodiquement, dans les délais impartis par la réglementation en vigueur, les pièces justificatives à l'ordonnateur. Ce dernier prépare le dossier de régularisation.

La centralisation comptable : Selon une périodicité fixée par le Ministre chargé des finances et du budget, au maximum égale à 4 mois, le Contrôleur financier et les comptables assignataires sont tenus d'envoyer à la Direction du budget un état d'exécution des dépenses de la période concernée, ventilée par ligne budgétaire du Budget d'exécution, dans un délai de 8 jours maximum après la fin de la période :

- chaque Contrôleur financier indique par imputation le montant des crédits ouverts, le cumul des engagements et le solde disponible sur engagement ;
- chaque Comptable assignataire indique par imputation le montant des crédits ouverts, le cumul des mandaterments et le solde disponible sur ces crédits.

La Direction du budget centralise et comptabilise l'ensemble de ces documents, et émet une situation de l'exécution du Budget d'exécution, par ligne, selon la périodicité fixée ci-dessus.

Contrôle a posteriori sur les ordonnateurs : Le Contrôle financier peut vérifier la réalité du service fait.

Décret n° 2004-571 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique

Les crédits sont ouverts aux ordonnateurs délégués par arrêté du Ministre chargé des Finances et/ou du Budget, sous forme de budget d'exécution ventilé en budget de programmes, conformément aux autorisations de la Loi de Finances.

Le Premier Ministre, Chef du Gouvernement est l'Ordonnateur principal du Budget Général de l'Etat. Les Ordonnateurs délégués sont les Ministres, les Présidents des Institutions et d'une manière générale toute personne nommée désignée à cet effet par texte législatif et réglementaire.

Les Ordonnateurs délégués subdélèguent à leur tour leurs pouvoirs à des Ordonnateurs secondaires, qui sont les responsables budgétaires et financiers du ou des services au titre duquel le crédit est ouvert.

Instruction générale n°001 – MEFB/SG/DGDP/DP du 16 mars 2005 sur l'exécution du budget des organismes publics

L'instruction constitue un manuel de procédures destiné à guider les différents responsables et faciliter leurs tâches en raison des changements intervenus dans la conception du budget.

Un **ordonnateur** gère :

- Les crédits inscrits sur les sections des services opérationnels d'activités (SOA) relevant d'un gestionnaire d'activité.
- Les crédits de plusieurs sections des SOA relevant de plusieurs gestionnaires d'activités, exemple d'un ordonnateur dans un programme avec plusieurs gestionnaires d'activité : c'est souvent le cas dans les administrations centrales où un ordonnateur gère les crédits de plusieurs Directions.

Pour le cas des services déconcentrés se trouvant dans une même localité et relevant d'un même ministère, il y a lieu de nommer un Ordonnateur secondaire si les conditions requises sont remplies notamment : présence d'une représentation du Contrôle financier et du Trésor.

La notion d'activité. Les activités sont les actions entreprises pour produire les résultats intermédiaires attendus.

Service opérationnel d'activité (SOA). Cellules (Services, Directions, Directions générales, Secrétariat général, ...) chargées de la réalisation des activités. Les responsables des SOA rendent compte périodiquement aux gestionnaires d'activité de l'évolution de leurs travaux.

Gestionnaires d'activité (GAC). Les gestionnaires d'activité gèrent tout en les coordonnant les activités effectuées par les SOA. Les indicateurs assortis d'objectifs préalablement bien quantifiés par eux sont considérés comme but à atteindre. Ainsi relèvent de leur compétence la détermination et l'évaluation des moyens en qualité et en quantité, qualité et quantité fixées par les SOA. Les GAC sont chargés de la conduite des travaux et du suivi des matériels et fournitures. Quant à leurs acquisitions, seuls les ordonnateurs secondaires s'en chargent.

En raison de leurs attributions, les gestionnaires d'activités sont considérés comme étant le moteur qui fait fonctionner le budget de programmes.

Toutes les informations collectées par les GAC seront acheminées aux Responsables de programme qui se chargent du suivi au niveau de ce programme.

Responsable de programme. Toutes les activités d'un programme sont coordonnées par un Responsable de programme qui se charge du suivi et de l'évaluation du programme. Au niveau excentrique, il est représenté par le **Responsable provincial des programmes** qui transmet les réalisations relatives aux activités et crédits au responsable du programme au niveau central.

Regroupées au niveau du Responsable de Programme, les informations émanant des GAC au niveau central et des Responsables provinciaux de programme seront adressées au Coordonnateur des programmes.

Coordonnateur des programmes. Le Coordonnateur des programmes est le responsable de l'ensemble des programmes du Ministère auquel il appartient. Il a pour charge de coordonner les programmes, d'assurer leur suivi et leur évaluation en collaboration avec tous les responsables de programme.

L'élaboration du budget du Ministère relève de sa responsabilité.

Chaque année est produite une circulaire d'exécution du budget. On en trouvera des extraits dans l'encadré *Circulaire n°01/MFB/SG/DGB/DESB du 27 décembre 2007 relative à l'exécution du Budget général 2008, des budgets annexes 2008, des opérations des comptes particuliers du Trésor de 2008.*

Circulaire n°01/MFB/SG/DGB/DESB du 27 décembre 2007 relative à l'exécution du budget général 2008, des budgets annexes 2008, des opérations des comptes particuliers du Trésor de 2008

La circulaire rappelle que le Madagascar Action Plan (MAP) ayant été adopté depuis 2007, le budget a été aligné au contenu du MAP, tant au niveau des objectifs qu'au niveau des indicateurs et des activités.

1.2 Les opérateurs budgétaires dans la procédure d'exécution du budget de programmes

L'exécution du budget de programmes relève de trois entités bien distinctes, primo l'entité chargée de la gestion des activités relevant d'un programme, secundo l'entité chargée de la partie budgétaire et tertio l'entité chargée de la passation et de l'approbation des marchés publics.

1.2.1 La partie budgétaire

1.2.1.1 L'engagement des dépenses. Dans le cadre de l'application des recommandations de l'audit du Contrôle financier (CF) en janvier 2007, les textes régissant les modalités d'exercice de contrôle sont en cours d'élaboration. Toutefois, d'ores et déjà, il est acquis que :

- la comptabilisation des engagements relève toujours du CF, mais le visa a priori des DEF/TEF ne sera plus systématique ;
- le CF assure le suivi de la régulation des dépenses en collaboration avec les ORDSEC ;
- la délivrance des TEF relève du CF ou de l'ORDSEC selon le cas ;
- dans l'esprit de responsabilisation de l'ORDSEC et de la culture de confiance, le CF confie l'analyse de la moralité des prix à ce dernier en attendant la sortie de la mercuriale par l'ARMP.

1.2.1.2 La gestion des crédits budgétaires. L'exécution de la partie budgétaire relève uniquement de l'ordonnateur, depuis la phase d'engagement des dépenses jusqu'à la phase d'ordonnancement. C'est l'ordonnateur qui assure aussi la liquidation sur le vu de la certification du service fait par le gestionnaire d'activités.

L'ordonnateur doit consulter la liste détaillée des activités en annexe pour pouvoir identifier les activités afin de remplir correctement les DEF/TEF et les autres imprimés.

1.2.1.3 La responsabilité des ordonnateurs. Les ordonnateurs sont responsables de la présentation du rapport intermédiaire trimestriel de performance (tableau présentant l'évolution des crédits) au responsable de programme.

1.5 L'exécution des différentes catégories de dépenses

1.5.2 Ventilations de crédits et règles de gestion

Les dépenses engagées en 2007 non ordonnancées ou rejetées par le Trésor à la date de clôture de la gestion 2007 doivent faire l'objet d'établissement de DEF/TEF de dégagement avant le 31 janvier 2008. Les opérations de régularisation doivent être effectuées en priorité avant d'entamer les opérations de l'exercice 2008.

Régularisation des dépenses sur financement extérieur et fonds de contrevalet (FCV)

a) *Les dépenses sur FCV* : L'état récapitulatif des dépenses effectuées par le projet doit être communiqué par le responsable de chaque projet à l'ORDSEC qui se charge de procéder aux régularisations budgétaires (DEF/TEF/Mandatement).

b) *Les dépenses sur financement extérieur*

Emprunt d'Etat : Les dépenses hors taxes sont directement payées sur le compte ouvert à la Banque Centrale ou dans une banque primaire sur présentation des factures dûment approuvées par les chefs d'agence d'exécution du projet.

Subvention : Les dépenses hors taxes sont directement payées par le bailleur de fonds sur présentation des factures dûment approuvées par les chefs d'agence d'exécution du projet.

La régularisation des dépenses hors taxes sur fonds d'emprunt ou subvention extérieure est la condition sine qua non du paiement des taxes par le Trésor. Aussi est-il ordonné aux responsables de projet d'envoyer systématiquement les pièces justificatives des dépenses au fur et à mesure du décaissement effectif aux ORDSEC concernés, à charge pour ces derniers de procéder à la régularisation budgétaire immédiate dès réception des pièces justificatives par voie de mandatement.

1.6 La délégation de crédit

Les services se trouvant dans des localités éloignées des postes du CF peuvent recourir à la procédure de la délégation ou ouverture de crédits auprès d'un comptable public.

Le principe consiste pour les utilisateurs de crédits (ORDSEC, GAC, responsable de SOA) éloignés à se faire ouvrir des crédits auprès d'un comptable public non assignataire de la dépense. Dans ce cas le comptable public joue le rôle de contrôleur financier.

Le comptable payeur peut procéder à la vérification du service fait sur le terrain avant de procéder au paiement.

Tout engagement doit au préalable recevoir le visa pour crédit du comptable, apposé sur la pièce tenant lieu de pièce d'engagement (bon de commande, ...).

1.7 Centralisation comptable

1.7.1 Suivi mensuel de l'exécution budgétaire

- a) En matière de recettes, les situations de recettes fiscales sont dressées par les administrations fiscales centrales, tandis que celles des recettes non fiscales seront fournies par les services ordonnateurs de recettes.
- b) En matière de dépenses, la transmission à la Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire (DESB) / Centre Informatique Régional pour les Finances Publiques (CIRFP) des informations sur les opérations d'ordonnancement s'effectuera sur des disquettes et support papier (FCC – FCO) dans les cinq premiers jours ouvrables du mois suivant le mois de référence. Aussi est-il recommandé à tous les responsables de programme de les transmettre à la DESB. Ces situations seront transmises par la suite au Service chargé du Suivi de l'exécution du budget pour exploitation avant le 10 du mois de référence.

1.8 Délai de traitement des dossiers de liquidation et d'ordonnancement (48 heures)

2.9 Comptes de tiers

Le versement global de crédit dans un compte de tiers en cours ou en fin d'année ne peut être autorisé car contradictoire aux règles de l'orthodoxie budgétaire.

2.14 Budget d'investissement

- a) **Ressources propres internes (RPI).** Les financements sur RPI sont inscrits toutes taxes comprises (TTC) pour les projets autonomes.
Le versement de la contrepartie malgache sur les financements extérieurs et sur le fonds de contre valeur dans un compte bancaire doit être obligatoirement stipulé dans la convention de financement.
- b) **Ressources propres / TVA.** Pour un meilleur contrôle des crédits de TVA, chaque institution ou ministère désignera le Responsable de crédits TVA (RTVA) chargé de centraliser les situations de crédits au niveau central.
- c) Toute demande d'engagement financier devra être visée par le RTVA avant visa du CF.
- d) **Ressources propres / DTI.**
- e) **Suivi de l'exécution des programmes.** Les acteurs rentrant dans le cadre du suivi de l'exécution budgétaire sont :
- l'ORDSEC et le Responsable de programme qui élaborent la situation de l'exécution financière enregistrée au cours des 3 mois ;
 - le GAC qui établit l'état d'avancement ou la réalisation physique des programmes en fonction des indicateurs d'objectifs et de ses activités ;
 - le Coordonnateur des programmes du Ministère qui présente le rapport trimestriel lors de la Revue tenue avec les partenaires techniques et financiers.

2.15 Décaissements sur emprunts et subventions extérieurs, régularisation budgétaire des utilisations de crédit par mandatement des dépenses correspondantes

Il a été constaté que les ORDSEC ne procèdent pas à la régularisation des dépenses sur fonds d'emprunt ou subvention extérieure. Or cet acte permettra la confection en temps réel de la balance de fin d'exercice des comptes de l'Etat.

Les structures administratives de la dépense

Le passage aux budgets de programmes a modifié quelque peu la chaîne de la dépense. Les textes mentionnés ci-dessus en tiennent compte.

L'exécution des budgets de programmes est organisée au sein de chaque Ministère par la nomination d'un *Coordonnateur de programmes*, des *Responsables de programmes*, des *Ordonnateurs secondaires* (ORDSEC) et des *Gestionnaires d'activité* (GAC). Le *Service opérationnel d'activité* (SOA) est un niveau inférieur au gestionnaire d'activité (voir les encadrés *Décret N° 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics*, *Instruction générale n°001 – MEFB/SG/DGDP/DP du 16 mars 2005 sur l'exécution du budget des organismes publics*, *Circulaire n°01/MFB/SG/DGB/DESB du 27 décembre 2007 relative à l'exécution du budget général 2008, des budgets annexes 2008, des opérations des comptes particuliers du Trésor de 2008*).

Ces intervenants sont nombreux, comme on peut la constater à la lecture du tableau 20.1.

Tableau 20.1 – Nombre des intervenants pour l'exécution des dépenses 2008

MIN	MINISTERE OU INSTITUTION	SOA	GAC	ORD-SEC
01	PRESIDENCE	27	27	19
02	SENAT	4	4	2
03	ASSEMBLÉE NATIONALE	1	1	1
04	HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE	3	2	2
05	PRIMATURE	35	29	16
11	MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES	54	32	4
12	MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE	172	170	92
14	MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	201	200	172
15	SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	31	31	22
16	MINISTÈRE DE LA JUSTICE	106	92	80
17	MINISTÈRE AUPRES DE LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE CHARGE DE LA DECENTRALISATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	42	41	34
21	MINISTÈRE DES FINANCES ET DU BUDGET	322	297	156
25	MINISTÈRE DE L'ECONOMIE, DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE	74	73	62
32	MINISTÈRE DE LA FONCTION PUB., DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES	99	97	77
41	MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE	188	188	161
44	MINISTÈRE DE L'ENVIRON., DES EAUX ET FORETS ET DU TOURISME	109	108	92

51	MINISTÈRE DE L'ENERGIE ET DES MINES	59	57	37
61	MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DE LA METEOROLOGIE	80	78	53
63	MINISTÈRE DES TRANSPORTS	32	29	26
66	MINISTÈRE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, DES POSTES ET DE LA COMMUNICATION	30	29	22
71	MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DU PLANNING FAMILIAL	511	511	282
78	MINISTÈRE DES SPORTS, DE LA CULTURE ET DES LOISIRS	94	92	77
81	MINISTÈRE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	840	507	487
TOTAL		3 114	2 695	1 976

Les GAC sont généralement du niveau chef de service ou Directeur ; en administration déconcentrée ce sont, par exemple, les responsables de CISCO ou les proviseurs de lycée, ou encore les responsables de SDSPS. Les ordonnateurs secondaires peuvent être choisis parmi les GAC (c'est par exemple le cas au Ministère de la santé) ou, au contraire, il peut être décidé le principe de différenciation entre les GAC et les ORDSEC (c'est le cas du MFB et du MENRES) afin d'assurer un contrôle des dépenses des GAC par les ORDSEC.

Les budgets de programmes ont conduit à une multiplication des ordonnateurs secondaires. Il n'est pas certain que cette augmentation du nombre des ORDSEC fût indispensable à la mise en œuvre des budgets de programmes. Elle conduit à des retards dans la mise en place de l'exécution du budget. En effet toute modification d'organigramme, comme tout changement dans le titulaire d'un poste ministériel, conduisent à la nomination de nouveaux ORDSEC. Ces retards d'exécution, observés lors de la mise en place des budgets de programmes continuent de l'être en 2007.

La procédure standard

La chaîne de la dépense est analysée selon les étapes classiques qu'elle comporte : engagement, liquidation, ordonnancement, paiement.

Il convient de distinguer la situation jusqu'à la fin de l'année 2007 de la situation qui prévaut depuis le début de l'année 2008, en ce qui concerne l'informatique de la chaîne de la dépense, c'est-à-dire la système SIGFP (Système d'information de gestion des finances publiques).

Jusqu'à la fin de l'année 2007, la base de données de la dépense était répartie, chaque ministère disposant d'un serveur.

Depuis le début de l'année 2008, la base de données est unique, il n'existe qu'un seul serveur, au Ministère des finances et du budget.

Par ailleurs, une connexion intranet a été substituée aux transferts de disquettes par les intervenants successifs de la chaîne de la dépense.

L'engagement

L'engagement de la dépense est à la charge des ordonnateurs secondaires (ORDSEC) qui le comptabilise avant de le soumettre au visa du Contrôle financier.

L'ordonnateur. Le GAC est l'initiateur de la dépense. Il transmet à l'ORDSEC une proposition de dépense. L'ORDSEC n'ayant pas de rôle fonctionnel, il ne peut porter un jugement que sur la régularité de la dépense. La multiplication des ORDSEC introduit dans la chaîne de la dépense un grand nombre d'acteurs supplémentaires entre le GAC et le Contrôle financier.

Les ordonnateurs tiennent une comptabilité parallèle à celle du SIGFP. A chaque engagement, simultanément à une saisie dans le SIGFP, il renseigne manuellement une *fiche de centralisation comptable* (FCC). Il tient sa comptabilité sur la base des FCC et non dans

SIGFP. La tenue des FCC, simultanément à la saisie dans SIGFP, est une manifestation de la méfiance des ministères vis-à-vis de SIGFP.

Par ailleurs, l'ordonnateur doit consulter la liste détaillée des activités en annexe à la *circulaire d'exécution budgétaire* pour pouvoir identifier les activités afin de remplir convenablement les DEF/TEF et les autres imprimés. Les ordonnateurs secondaires avaient lors de la mise en place des budgets de programmes en 2005 beaucoup de mal à classer les dépenses dans les différents niveaux programmatiques du budget. Ils le faisaient souvent plus ou moins au hasard.

Aujourd'hui, le nombre de niveaux de la nomenclature programmatique est passé de six à trois de sorte que les ordonnateurs ne rencontrent plus de grandes difficultés à renseigner les DEF/TEF.

Le Contrôle financier de l'engagement. Le contrôle financier de l'engagement est à la charge de la Direction générale du Contrôle financier. Sa nature est assez fortement modifiée en 2008 de même que l'est le traitement des dossiers. Le Contrôle financier vérifie la conformité des *Fiches de centralisation comptables* (FCC) avec les données de SIGFP.

La Direction générale du Contrôle financier. Le Contrôle financier dépend de la Présidence de la République. Le décret n°2003-718 du 1^{er} juillet 2003 le place sous la tutelle et le contrôle technique du Ministère de l'Economie et du Budget. Le *Contrôle financier* est représenté dans chaque département ministériel par un *Contrôleur financier*, ou *délégué du Contrôle financier*, assisté de quelques vérificateurs (de 1 à 5 environ). Il est représenté dans 11 régions sur 22, en attendant d'être déployé dans l'ensemble des régions. Les régions où le Contrôle financier est absent bénéficient des Contrôleurs financiers des régions voisines. Théoriquement, il est prévu de couvrir l'ensemble des régions d'ici la fin de l'année 2009.

Au total, l'effectif du Contrôle financier est de l'ordre de 300 dont seulement 33 Inspecteurs d'Etat et 20 Contrôleurs d'Etat.

La nature du contrôle financier. La *demande d'engagement financier* (DEF) est soumise au Contrôle financier qui donne son visa sur le *titre d'engagement financier* (TEF).

Le dossier accepté est théoriquement retiré au plus tard dans les 48 heures avec visa. Dans le cas où le dossier n'est pas accepté, les rectifications sont, séance tenante, discutées et expliquées de façon à permettre à l'ordonnateur concerné de revenir à bref délai pour déposer le dossier rectifié. Il résulte de ce mode de fonctionnement que les rejets sont rares.

Le Contrôle financier exerce un contrôle a priori au moment de l'engagement et, lorsqu'il y a un enjeu, un contrôle a posteriori du service fait. Ce dernier revêt la forme d'une *réserve de validation* lors du *visa* de l'engagement, qui implique que le fournisseur ne peut être payé sans que le Contrôle financier n'ait donné son *visa de validation* à l'issue du contrôle du service fait, ou renoncé au contrôle du service fait.

La réserve de validation n'est émise que dans un petit nombre de cas, essentiellement de travaux (par exemple, dans le cas du Ministère de la santé dans 142 cas sur 6223 dossiers en 2007).

Depuis le début de l'année 2008, la situation s'est modifiée. A la suite d'un audit financé par la Banque Mondiale et d'un audit de la coopération française, il a été recommandé d'alléger le contrôle du Contrôle financier afin de réduire la lourdeur de la chaîne de la dépense. Un projet de circulaire relative au contrôle financier a été élaboré, qui est en cours de discussion.

Ce projet modifie assez substantiellement les procédures de contrôle par le Contrôle financier.

1. A un contrôle *a priori* systématique est substitué un contrôle des dépenses avec enjeu associé à un contrôle par sondage des autres dépenses.

2. Au contrôle du service fait à la suite de la réserve de validation est substitué un contrôle inopiné.

Dans un premier temps, les dépenses hors travaux et fournitures (environ 30% des dépenses) seront mises hors du champ du contrôle *a priori*.

S'il n'y a pas contrôle, il y a néanmoins comptabilisation des engagements sur la base de bordereaux transmis par l'ordonnateur.

L'esprit de la réforme du Contrôle financier est de mieux responsabiliser les ordonnateurs.

Le Contrôleur financier délégué dans un ministère reçoit de l'ordre de 30 dossiers par jour, mais beaucoup plus les deux semaines qui précèdent la clôture des engagements, pendant lesquels les dossiers arrivent par camionnette complète.

La clôture des engagements a lieu fin novembre. Le Ministre des finances peut cependant donner sa dérogation à une proposition d'engagement qui arrive au-delà de ce délai, auquel cas le Contrôle financier examine le dossier et délivre le visa.

Le Ministre des finances, au cours de cette période, accorde de nombreuses dérogations non seulement au respect des délais, mais également à celui de la procédure des marchés publics, qui, durant cette période, sont conclus de gré à gré et non, comme il se devrait, à l'issue d'un appel d'offres.

Le traitement des dossiers. Depuis l'année 2007, à la suite des deux audits mentionnés ci-dessus, et qui mettaient en cause la redondance des contrôles au long de la chaîne de la dépense, le Contrôle financier considère que les contrôles effectués par la Commission nationale des marchés n'ont pas à être refaits. Le contrôle financier se réduit donc à celui de la disponibilité des crédits et de l'imputation budgétaire.

Jusqu'à la fin de 2007, chaque ORDSEC vient au Contrôle financier avec le dossier papier et une disquette, sauf dans le cas des ministères reliés informatiquement.

A partir de 2008, les ministères sont en principe connectés au Contrôle financier par le système SIGFP. Ceux qui ne le sont pas opèrent à travers les Centre informatique régionaux pour les finances publiques (CIRFP) qui leur permettent d'effectuer la saisie. L'ORDSEC n'apporte que le dossier papier au Contrôle financier de son ministère.

Le contrôle financier se décomposait en un contrôle de forme, c'est-à-dire de la présence de l'ensemble des pièces requises, et un contrôle de fonds, c'est-à-dire du contenu des pièces. Depuis l'année 2008, les deux contrôles sont simultanés.

A l'issue du visa, le Contrôleur financier imprime le titre d'engagement.

Le Contrôleur financier dispose d'un délai de 48 heures pour accorder son visa ou pour rejeter le dossier. Il semble que ce délai soit respecté sauf pendant les semaines qui précèdent la clôture des engagements.

La comptabilité des Contrôleurs financiers. Tous les mois, la comptabilité du Contrôle financier, issue de SIGFP, est rapprochée de celles des ordonnateurs, tenue sur la base des FCC. Il y a en général, concordance.

La liquidation et l'ordonnancement

Le *dépositaire comptable* placé auprès du gestionnaire d'activités assure la réception des biens et la *commission de réception* érigée par le Responsable du programme assure celle des travaux. Le dépositaire comptable prend en charge les biens en comptabilité matière. Le

gestionnaire d'activité certifie le service fait et transmet le dossier à l'ordonnateur secondaire qui procède à la liquidation et à l'ordonnancement.

Le contrôle du service fait est le point faible de la chaîne de la dépense. Le contrôle du service fait est du ressort du Gestionnaire d'activités (GAC), mais un contrôle du contrôle par le GAC est indispensable. Or, celui-ci est presque inexistant. Le contrôle a posteriori par le Contrôle financier est modifié à plusieurs titres depuis le début de l'année 2008.

Par ailleurs, dans l'effectivité, les dépenses en service, en prestation ou en acquisitions effectuées ne correspondent pas toujours aux besoins et attentes des gestionnaires d'activités. En effet, le gestionnaire d'activité n'intervient qu'au moment de la certification du service fait. Cet acte ne constitue qu'un point de contrôle interne dans la procédure d'exécution des dépenses. Alors, qu'au préalable, le gestionnaire d'activités doit intervenir dans la définition des besoins.

1. La *commission de réception*, à la suite d'une circulaire de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP), n'inclut plus, depuis le mois de décembre 2007, le Contrôle financier. La mise en place de cette commission est cependant une avancée importante ayant trait au contrôle de la réalité et de l'effectivité des acquisitions. Cependant, la commission de réception semble peu étoffée eu égard à l'importance du rôle qui lui est attribué.
2. Le contrôle du Contrôle financier est un contrôle du contrôle de la réception par la commission de réception.

La procédure du visa de validation est supprimée à partir de 2008 pour tous les ministères. Elle l'était déjà à partir de 2006 pour le Ministère des finances et du budget.

Au total, tant les divers corps d'inspection que les opérateurs privés confirment que, dans bien des cas, il y a paiement avant service fait.

Evaluation du Contrôle financier. La fonction du Contrôle financier est aujourd'hui rendue peu claire par la mise en place de nouvelles règles, ainsi qu'à la suite d'un amoindrissement de son contrôle lié aux critiques formulées par divers audits à l'encontre de la lourdeur de la chaîne de la dépense.

Son rôle en tant que contrôleur du contrôle du service fait est limité par le fait qu'il n'est plus invité aux commissions de réception et que, sauf dans le cas des travaux, le contrôle devient alors difficile.

Par ailleurs, les moyens de contrôle du service fait sont encore amoindris par le manque de moyens en personnel et en déplacement dont dispose les délégués du Contrôle financier. Seul un petit nombre de dépenses peuvent faire l'objet d'un contrôle du service fait par le Contrôle financier. La procédure du visa de validation présente l'inconvénient d'avertir tant le fournisseur que l'ordonnateur du contrôle à venir, par l'émission préalable de la réserve de validation.

Compte tenu de ces difficultés, certains ministères ont renoncé à la procédure du visa de validation.

La rapidité de traitement imposé au Contrôle financier (48 heures) n'est pas nécessairement compatible avec un examen approfondi du dossier ; cependant, le délai peut être dépassé pour les dossiers nécessitant un examen approfondi comme les marchés publics.

Le Contrôle financier dispose de pouvoir étendu, mais, dans les faits, est limité au niveau de l'engagement. Il s'agit essentiellement d'un contrôle du formalisme, liste des pièces, existence de crédits, calculs, ... alors que les irrégularités se situent le plus souvent au niveau du service fait.

Le problème est aggravé dans le cas des bénéficiaires éloignés, écoles primaires et centres de santé de base notamment. Ce sont en effet, pour une part, des transferts aux communes qui sont destinés à financer ces unités.

Note. L'exclusion du Contrôle financier est, sans doute, à court terme, un facteur d'affaiblissement du contrôle du service fait. A plus long terme, il pourrait ne plus en être ainsi ; le Contrôle financier souhaite en effet devenir le *contrôleur du contrôle du service fait*. Il faut attendre la publication des textes relatifs au Contrôle financier et, à plus long terme, les résultats des pratiques nouvelles, pour pouvoir porter un jugement.

Le paiement

Le paiement des dépenses obéit à un certain nombre de règles qui valent pour tous les comptables supérieurs (voir l'encadré *Le réseau des comptables*). En pratique, il y a cependant lieu de distinguer les paiements par la Pairie générale d'Antananarivo (PGA), les paiements par les Trésoriers généraux (TG), et le cas des Perceptions principales.

Les comptables supérieurs (PGA et TG) sont aujourd'hui, pour une grande partie, reliés au système SIGFP. Il faut cependant bien distinguer deux situations :

- la disponibilité du logiciel SIGFP ;
- la mise en réseau au travers du système SIGFP.

Autant la première situation est aisée à obtenir, autant la seconde nécessite des moyens physiques de connexion qui peuvent être défectueux.

Le logiciel SIGFP inclut trois applications :

- application de dépense "LCAD" ;
- application de comptabilité ;
- application de caisse.

De nouvelles versions de ces applications ont été installées au début de l'année 2008 dans le cadre de la rénovation de SIGFP et du passage de la base répartie à la base unique. La nouvelle version est très lente et sujette à de nombreuses pannes.

La Pairie générale d'Antananarivo

La Pairie générale d'Antananarivo (PGA) est le comptable des Ministères au niveau central ainsi que des établissements publics. Elle paie à peu près 80% des dépenses du budget.

Jusqu'à la fin de l'année 2007, les dossiers arrivaient à la PGA sous forme papier accompagnés d'une disquette qui était saisie (comme c'était le cas au Contrôle financier). Depuis le début de l'année 2008 (16 janvier), le dossier arrive sous sa forme papier uniquement, mais, par le réseau intranet, il est en principe disponible dans la base unique et lisible à l'écran par le comptable.

De nombreux ministères utilisent la machine à écrire pour établir les documents papier qui accompagnent la saisie informatique, ce qui est une source importante d'erreurs, conduisant à des incohérences entre le papier reçu par le comptable et la lecture à l'écran.

Le schéma 20.1 fournit une illustration de la chaîne de la dépense à la PGA.

Réception des dossiers. Les mandats des ordonnateurs parviennent à la PGA à travers intranet.

A réception du dossier papier, le comptable émet dans SIGFP un accusé de réception qu'il devrait imprimer, ce qui, en pratique, n'est souvent pas fait ; le comptable signe cependant l'exemplaire du bordereau conservé par l'ordonnateur.

Le comptable recherche alors dans SIGFP le mandat.

Contrôle des pièces. Le contrôle effectué par le comptable porte à la fois sur les pièces et sur les inscriptions dans SIGFP. Il apparaît souvent des incohérences.

Comptabilité. A l'issue de l'attribution du visa, le logiciel passe l'écriture comptable. Il y a alors impression d'une fiche d'écriture que l'on vérifie et que l'on valide pour que le titre de règlement puisse être payé à la caisse.

Les fiches d'écriture sont classées en fin de journée par compte du Plan comptable des opérations publiques (PCOP) aux fins de tenue du journal.

Cette opération pourrait être remplacée par une procédure informatique.

Paiement. Le paiement est préparé par émission d'un bordereau dans le cas de paiement à la caisse et par émission d'un ordre de virement à la Banque Centrale dans le cas d'un paiement par virement, destiné à couvrir les chèques émis au profit des créanciers.

Le délai de trois jours pour le visa du comptable ne peut être respecté en fin d'exercice, c'est-à-dire à la fin de la période complémentaire qui, pour les ordonnancements, est fin février. La PGA ne peut alors pas traiter les dossiers avant la fin mars.

Il apparaît ainsi dans le tableau prévisionnel de trésorerie établi par l'ACCT, des mandats à payer jusqu'à la fin du mois de février.

Les mandats visés sont affichés dans les locaux de la Paierie générale d'Antananarivo (PGA). Cependant, seule figurent les dates de visa et de virement. Les dates d'arrivée à la PGA ne sont pas affichées, ce qui rend difficile l'estimation des délais de paiement chez le comptable.

La mise en place de la nouvelle version de SIGFP a engendré de nombreuses difficultés. Rares sont les dossiers qui ont pu être traités sans problèmes. Des pannes ont été observées, qui ont duré jusqu'à 20 jours.

Lorsque le système n'est pas en panne, il est très lent.

Des mandats ont disparu de la base de données unique, ce qui implique une défaillance du système au niveau de son fonctionnement ou au niveau de sa sécurité.

Les Trésoriers généraux

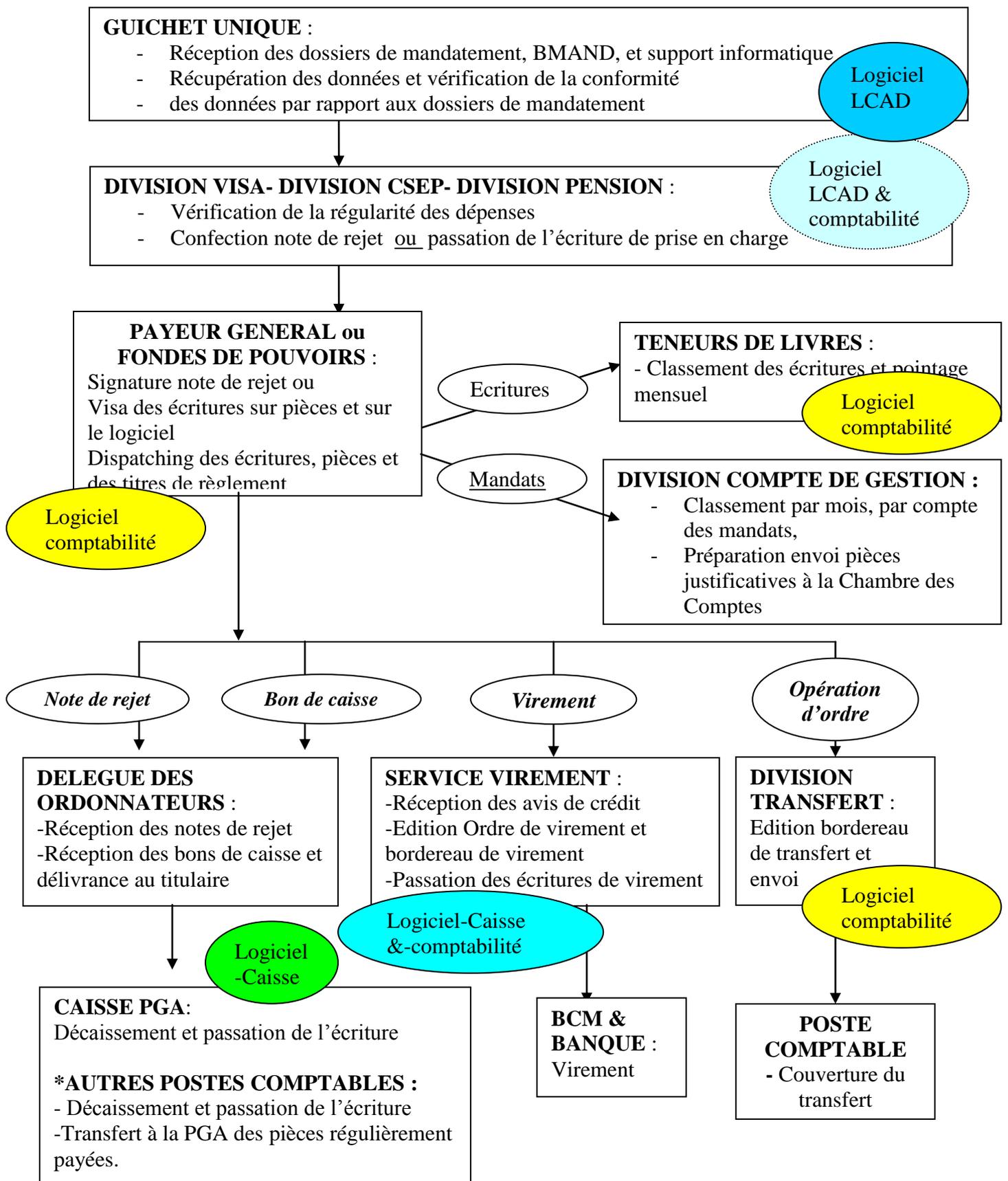
Les Trésoriers généraux ne sont reliés au système SIGFP que par le biais des CIRFP, et ce uniquement dans les régions connectées.

La non-connexion ne les empêche pas d'utiliser SIGFP à titre de logiciel de gestion de la dépense, mais il semble que la non-connexion n'encourage pas à utiliser SIGFP.

La situation a peu changé entre 2007 et 2008. Les ordonnateurs ne sont pas connectés ; ils communiquent néanmoins avec le TG par le biais du CIRFP, lorsque le TG est connecté.

Les étapes *réception des dossiers*, *contrôle des pièces*, *comptabilité* et *paiement* sont proches de celles qui ont été décrites dans le cas du PGA, du moins dans le cas des TG connecté à un CIRFP. Dans le cas contraire, il y a transfert de disquettes entre les ordonnateurs et le TG.

Schéma 20.1 – La chaîne de la dépense à la PGA



Les Perceptions principales

Les Perceptions principales gèrent essentiellement des crédits délégués (voir plus loin) pour le compte des administrations déconcentrées ou des collectivités territoriales. Elles ne sont pas reliées au SIGFP.

Le réseau des comptables

Les comptables supérieurs sont l'ACCT, le PGA, le RGA, la Trésorerie municipale d'Antananarivo, l'Agence comptable des postes comptables diplomatiques et consulaires, les 21 Trésoriers généraux, un par chef-lieu de région, et les 3 Trésoriers principaux (dans trois chefs lieux de district).

Les 91 perceptions principales sont des postes comptables secondaires.

Les communes urbaines et les communes rurales de première catégorie disposent des comptables publics du réseau, qui sont principaux au titre des comptes de ces entités.

Les communes rurales de deuxième catégorie ne disposent pas de comptables publics mais de secrétaires comptables.

Les comptes des régions sont tenus par les Trésoriers généraux. Les régions disposent d'un budget propre à partir de 2008.

Les régions et les communes déposent leurs fonds au Trésor, sauf autorisation du MFB.

Les perceptions principales collectent les impôts locaux, mais non les impôts d'Etat. Ce sont leurs principales recettes.

Leurs dépenses sont essentiellement les salaires et les pensions, les dépenses sur crédits délégués et les dépenses des communes.

Les Trésoriers généraux ont un compte à l'agence de la Banque Centrale ou de la banque mandataire la plus proche, qui peut être distante jusqu'à 400 kilomètres.

Les banques commerciales sont utilisées pour approvisionner les comptables en liquidité.

Y a-t-il une lourdeur de la chaîne de la dépense

La complexité de la chaîne de la dépense peut provenir de la structure des intervenants ou de la multiplicité des contrôles à effectuer. Les délais du parcours des étapes de la chaîne sont difficiles à estimer.

Les intervenants

Comme mentionné plus haut un grand nombre d'ORDSEC sont intercalés entre un relativement grand nombre de GAC et le Contrôle financier. L'ORDSEC intervient au moment de l'engagement, à celui de la liquidation et à celui de l'ordonnancement. Il ne semble pas qu'une multiplicité d'ordonnateurs secondaires allège la chaîne par rapport à un ordonnateur unique qui serait le Ministre (assisté pour ce faire du DAAF).

En particulier la nouvelle organisation rompt le lien traditionnel entre les gestionnaires et le DAAF, qui dispose des moyens humains et matériels pour traiter les propositions de dépenses des gestionnaires. Le gestionnaire s'adresse maintenant à l'ORDSEC, qui n'est pas nécessairement préparé aux tâches qui lui incombent.

Par ailleurs, un grand nombre d'agents interviennent à l'intérieur de chaque ministère sectoriel, en dehors de l'ORDSEC et du GAC (dépositaire, comptable-matière, ...). C'est cette multiplicité d'agents internes au ministère qui explique le grand nombre de signatures qui accompagne la dépense, plus que les signatures de la chaîne de la dépense proprement dite (aux quatre stades des engagements, liquidation, ordonnancement et paiement).

Les contrôles

Les textes fixent les pièces justificatives à produire aux différentes étapes de la chaîne de la dépense ainsi que les renseignements à apporter et les vérifications à opérer. Les encadrés *Pièces justificatives* et *Renseignements et vérifications au cours de la chaîne de la*

dépense illustrent ces textes dans le cas d'un achat de biens de valeur inférieure à 10 millions d'Ariary. On peut constater à leur examen que le nombre de pièces justificatives n'est pas excessif, mais que le nombre de renseignements à fournir et de vérifications à effectuer est important.

Les étapes de la liquidation et de l'ordonnancement pourraient être regroupées.

Le Comptable public ne fait pas la reprise du contrôle de l'engagement. Il vérifie seulement le visa du contrôle financier sur le TEF pour s'assurer que l'engagement est définitif. Ceci est d'ailleurs prévu par les textes sur le contrôle des comptables publics sur les opérations d'engagement des ordonnateurs. Il a cependant été demandé par les comptables une nouvelle nomenclature des pièces qui éviterait toute redondance. Cependant, depuis l'année 2007 et les audits qui ont prôné un allègement de la chaîne, l'ajustement du contrôle financier évoqué plus haut conduit de fait à une forte diminution de la lourdeur de la chaîne.

Pièces justificatives

A fournir dans le cas de l'achat de matériels et outillages ou de biens n'excédant pas le seuil de 10 millions d'Ariary

Engagement

- DEF/TEF
- 3 offres de prix
- Proforma de l'offre retenue
- Etat de comparaison
- Quitus de l'année N-2 (comptabilité matière)

délivrée par les Services de la logistique du Ministère chargé du budget

- Situation fiscale de moins de trois mois

Liquidation

- TEF visé par le Contrôleur financier et signé par l'ORDSEC

- Facture proforma
- Bon de commande
- Facture définitive portant mention des services

faits par le GAC

- Procès-verbal de réception

Ordonnancement

- Idem liquidation +
- Mandat de paiement
- Avis de crédit

Paiement

- Idem liquidation

Renseignements et vérifications au cours de la chaîne de la dépense

Renseignements accompagnant la demande d'engagement

Ministère	Indicateur d'activité
Ordonnateur	Imputation administrative + CDD
Commune bénéficiaire	Paragraphe
Code CF	Source de financement
Numéro et date de l'engagement	Nom, adresse et raison sociale du titulaire
TP assignataire	Numéro d'identification du titulaire
Mission	Objet de la dépense
Exercice budgétaire	Montant de l'engagement
Budget	Situation de crédit
Catégorie d'opération	Programme de paiement suivant le PIP
Activité	

Vérifications opérées par l'ordonnateur lors de la liquidation

Bon de commande	Sur le mandat et l'avis de crédit :
Numéro et date d'engagement	- désignation du service
Numéro du compte PCOP	- objet de la dépense
Signature de la certification du service fait	- numéro du compte PCOP
Pièces justificatives	- nom du créancier
Date identique ou postérieure à celle du bon de commande	- numéro de compte du créancier avec son intitulé
Vérification arithmétique	
Signature du fournisseur	

Vérifications opérées par l'ordonnateur lors de l'ordonnancement

Pièces justificatives (vérification arithmétique, prix, signature et qualité des fournisseurs, ...)	Conformité de l'opération par rapport à l'autorisation consignée dans le TEF
Certifications du gestionnaire d'activités ou plus précisément de son dépositaire et des numéros d'engagement et de liquidation	Titre de paiement et titre de règlement

Vérifications opérées par le comptable lors du paiement

Pièces justificatives – vérification des calculs et de la moralité des factures	Applications des lois et règlements se rapportant aux finances publiques
Imputations, certifications, ...	Concordance entre
Qualité des signataires de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement	- les justifications des dépenses et les titres des paiements
	- le mandat et le bordereau, ...

Les délais

Seul une partie des délais au long de la chaîne font l'objet d'une information, souvent informelle, non suivi statistiquement. Ainsi en est-il du délai chez le Contrôleur financier, qui est court, ne dépassant pas quelques jours. Par contre les délais entre l'engagement et la réception de la facture, puis entre la réception de la facture et la liquidation, et enfin entre la liquidation et le visa du comptable ne sont pas connus. Il semble que les opérateurs attendent souvent plusieurs mois après remise de la facture avant d'être payés, ce qui contribue à décourager le service fait avant paiement.

Evaluation des contrôles de la chaîne de la dépense

Les contrôles effectués tout au long de la chaîne de la dépense n'empêchent pas la survenue de dysfonctionnements majeurs.

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, le paiement a souvent lieu avant service fait.

Les prix proposés par les fournisseurs sont, de l'avis des divers corps de contrôle et des ministères eux-mêmes, au-dessus des prix du marché dans des proportions très importantes pouvant atteindre le doublement.

Les procédures non standards

Les réquisitions

Le recours aux procédures d'urgence ou réquisitions a été important en 2003, 2004, et 2005, conduisant à des sur-exécutions. Le même résultat a été observé du côté des Collectivités territoriales. Ces opérations sont enregistrées comme opérations du Trésor dans les Etats budgétaires.

Le recours à ces procédures a diminué de manière significative au profit de l'utilisation de la procédure normale d'ordonnancement avant paiement.

Le déblocage d'une dépense urgente peut néanmoins toujours se faire par le recours à la régie d'avances.

Il semble qu'il n'y ait plus aujourd'hui de recours à une procédure d'urgence (autre que par le biais d'une régie d'avance), ce qui serait une exception louable dans l'ensemble des pays au sud du Sahara.

Les fonds spéciaux

Le paiement est effectué non pas sur le compte du Trésor à la Banque Centrale, mais sur un compte à la RGA.

Les contrôles sont très allégés, en comparaison de la procédure standard.

La régie d'avance

Les régies d'avance sont très nombreuses, plusieurs par ministère.

Il n'y pas dans la circulaire d'exécution budgétaire de précision quant aux dépenses susceptibles d'être payées par régie d'avance, mis à part les cartes téléphoniques et les compteurs à prépaiement de la JIRAMA.

Il y a une insuffisante justification de leurs dépenses lors de la reconstitution de l'avance.

La délégation de crédit

La délégation de crédit est destinée aux utilisateurs de crédits se trouvant dans les localités éloignées des postes du Contrôle financier. Tout engagement doit au préalable recevoir le visa pour crédit du comptable (voir l'encadré *Circulaire relative à l'exécution du budget*).

Les comptes de tiers

Les comptes de tiers étaient, jusqu'à l'exercice 2008, des procédures particulières des dépenses autorisées par les textes pour certaines opérations de l'Etat, en particulier :

- délégations de crédits ;
- chèques carburants ;
- provisions pour le paiement des factures d'électricité, d'eau, pour les services qui n'ont pas de compteur prépaiement.

Le manque de transparence et de rigueur dans la mise en œuvre, et les difficultés pour contrôler correctement les opérations concernées limitaient fortement l'efficacité du dispositif.

Le principe du compte de tiers est de loger dans un compte au Trésor un crédit qui est consommé par présentation de titres de paiement par des tiers. Par exemple, dans le cas des *chèques carburants lubrifiants* (CCL), les stations-service présentent les chèques au Trésor. L'engagement global a lieu au moment de l'approvisionnement du compte de tiers, le paiement, au moment de la remise par le fournisseur de la facture (ou du chèque carburant).

La circulaire d'exécution du budget 2008 met fin au principe des comptes de tiers, mais conserve la procédure dans le cadre des chèques carburants.

Les collectivités territoriales et les établissements publics

Le Contrôle financier joue auprès des établissements publics le rôle de commissaire du gouvernement. Il ne vise pas les engagements mais seulement les budgets prévisionnels, sauf en ce qui concerne certaines dépenses soumises au contrôle a priori sur décision du DGCF, à la suite d'irrégularités constatées sur ces dépenses.

Le Contrôle financier n'intervient pas dans les collectivités territoriales.

Les Collectivités territoriales de première catégorie et les établissements publics administratifs (EPA) utilisent aussi des comptes de tiers. Les opérations des collectivités territoriales de seconde catégorie ne sont pas intégrées dans les comptes du Trésor.

Statistiques de la dépense

Le tableau 20.2 propose la répartition des dépenses par catégorie de dépense.

Tableau 20.2 – *Statistiques de la dépense 2007 (en millions d'Ariary, hors DTI, FCV, subventions, emprunts d'Etat)*

CREDIT MODIFIE	PROCEDURE STANDARD	REGIE D'AVANCE	DELEGATION DE CREDIT	CARBURANT LUBRIFIANT	PROVISIONS	TOTAL
2 321 330	1 290 897	11 538	13 561	21 220	109 680	1 446 896
	89.2%	0.8%	0.9%	1.5%	7.6%	100.0%

Note : provisions : compte de dépôt au Trésor pour prépaiement de dépenses, telles que l'eau et l'électricité. Les transferts sont dans la procédure standard.

Les ordonnateurs secondaires

Les ordonnateurs secondaires (ORDSEC) sont très nombreux. L'encadré *Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche* fournit un exemple de la répartition des 162 ORDSEC au sein du ministère.

Au niveau de l'administration centrale, un ordonnateur couvre plusieurs directions ou un large ensemble de personnels (par exemple tous les personnels de l'administration centrale de l'élevage).

A niveau déconcentré, il y a, en gros, deux ORDSEC par direction régionale, dont un pour la paie du personnel.

Une question se pose, qui n'a pas encore fait l'objet d'un audit, est de savoir si le bilan des avantages et des inconvénients de disposer d'une multiplicité d'ordonnateurs est bien positif.

Il ne s'agit d'ailleurs pas, dans un certain nombre de cas, de vrais ordonnateurs. Ainsi, le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche a à sa disposition 22 ordonnateurs des dépenses de personnel. Or la paie est ordonnancée par la Direction de la solde et des pensions qui, seule, dispose du fichier nécessaire. Les ORDSEC du personnel sont en charge de tâches de gestion administratives du personnel et non de l'ordonnancement.

41 MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE

ADMINISTRATION CENTRALE

DIRECTIONS ET PROGRAMMES

00-410-1-00000 ORD. SEC. BG ETAT AGRICULTURE MAEP CENTRAL
00-41-0-170-00000 DIRECTION DE L'APPUI A L'ORGANISATION DES PRODUCTEURS (DAOP)
00-41-0-150-00000 DIRECTION DES DOMAINES ET DES SERVICES FONCIERS (DDSF)
00-41-0-010-00000 DIRECTION DU DEVELOPPEMENT DU PARTENARIAT (DDP)
00-41-0-103-00000 SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT (SENV)
00-41-0-104-00000 SERVICE DE LA SECURITE ALIMENTAIRE (SSA)

00-410-7-00000 ORD. SEC. AGRICULTURE PROGRAMME BV-PI CENTRAL
00-41-0-184-00000 COORDONATION NATIONALE PROGRAMME BVPI

00-410-2-00000 ORD. SEC. BG ETAT AGRICULTURE MAEP CENTRAL
00-41-0-140-00000 DIRECTION DE L'AGRICULTURE (DIRAGRI)
00-41-0-160-00000 DIRECTION DU GENIE RURAL (DGR)
00-41-0-141-00000 SERVICE D'APPUI A L'INTENSIFICATION AGRICOLE (SAIA)

02-410-1-00000 ORD. SEC. CP DU TRESOR AGRICULTURE MAEP CENTRAL
02-41-0-170-00000 CONTRÔLE DES PESTICIDES ET PHYTOPHARMACIE
02-41-0-132-00000 FONDS DE CONTRÔLE DES SEMENCES ET PLANS
02-41-0-130-00000 PROGRAMME ENGRAIS FACTEURS DE PRODUCTION AGRICOLES

00-411-0-00000 ORD. DELEGUE BG ETAT ADMINISTRATION ET COORDINATION MAEP CENTRAL
00-41-0-000-00000 CABINET
00-41-0-002-00000 UNITE DE GESTION DE LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS (UGPM)

00-411-1-00000 ORD. SEC. BG ETAT ADMINISTRATION ET COORDINATION MAEP CENTRAL
00-41-0-110-00000 DIRECTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE (DAF)
00-41-0-120-00000 DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES (DRH)
00-41-0-130-00000 DIRECTION DES SYSTEMES D'INFORMATION (DSI)
00-41-0-020-00000 DIRECTION DU MARKETING ET DES ETUDES ECONOMIQUES (DMEC)
00-41-0-200-00000 DIRECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE, ET DE LA PECHE (DGAEP)
00-41-0-100-00000 SECRETARIAT GENERAL (SG)
00-41-0-102-00000 SERVICE DE L'AUDIT INTERNE (SAI)
00-41-0-132-00000 SERVICE DE LA COMMUNICATION DE LA DOCUMENTATION ET DE L'INFORMATION (SCID)
00-41-0-113-00000 SERVICE DE LA LOGISTIQUE ET DU PATRIMOINE (SLP)
00-41-0-101-00000 SERVICE DES AFFAIRES JURIDIQUES ET DU CONTENTIEUX (SAJC)

00-420-1-00000 ORD. SEC. BG ETAT ELEVAGE MAEP CENTRAL
00-42-0-120-00000 DIRECTION DE L'ELEVAGE(DIREL)
00-42-0-130-00000 DIRECTION DE LA SANTE ANIMALE ET DU PHYTOSANITAIRE(DSAPS)
00-42-0-122-00000 SERVICE D'APPUI A LA PROMOTION DES FILIERES ANIMALES(SAPFA)

02-420-1-00000 ORD. SEC. CP DU TRESOR ELEVAGE MAEP CENTRAL
02-42-0-130-00000 CONTRÔLE DES MEDICAMENTS ET VACCINS VETERINAIRES
02-42-0-100-00000 FONDS DE L'ELEVAGE
02-42-0-131-00000 LUTTE CONTRE LES MALADIES DES BETAILS

00-430-1-00000 ORD. SEC. BG ETAT PECHE MAEP CENTRAL
00-43-0-001-00000 CENTRE DE SURVEILLANCE DES PECHEES(CSP)
00-43-0-120-00000 DIRECTION DE LA PECHE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES(DPRH)
00-43-0-122-00000 SERVICE DE LA PROMOTION DE L'AQUACULTURE(SPA)
00-43-0-121-00000 SERVICE DE LA PROMOTION DE LA PECHE(SPP)

PERSONNEL

00-410-S-00000 ORD. SEC. CENTRAL DE LA SOLDE ET DES PENSIONS DE LA MISSION 410 DU MAEP
00-41-9-110-00000 PERSONNEL CENTRAL DU MAEP

00-411-S-00000 ORD. SEC. DE LA SOLDE ET DES PENSIONS DU MAEP (DSP - MEFB)
00-41-9-853-00000 PERSONNEL MAEP ITALIE

00-420-S-00000 ORD. SEC. CENTRAL DE LA SOLDE ET DES PENSIONS DE LA MISSION 420 DU MAEP
00-42-9-110-00000 PERSONNEL ELEVAGE CENTRAL

00-430-S-00000 ORD. SEC. CENTRAL DE LA SOLDE ET DES PENSIONS DE LA MISSION 430 DU MAEP
00-43-9-110-00000 PERSONNEL PÊCHE CENTRAL

REGIONS

AGRICULTURE

00-410-1-50302 ORDONATEUR SEC. BG ETAT AGRICULTURE MAEP ALAOTRA MANGORO
00-41-2-530-50302 DIRECTION REGIONALE DU DEVELOPPEMENT RURAL D'ALAOTRA MANGORO
00-41-2-538-50302 SERVICE REGIONAL DU GENIE RURAL (SRGR) D'ALAOTRA MANGORO

00-410-1-60101 ORDONATEUR SEC. BG ETAT AGRICULTURE MAEP ATSIMO ANDREFANA
00-41-7-713-60101 DIRECTION DU CENTRE NATIONAL ANTIACRIDIEENNE
00-41-2-610-60101 DIRECTION REGIONALE DU DEVELOPPEMENT RURAL D' ATSIMO ANDREFANA

... (22 ordonnateurs)

PERSONNEL AGRICULTURE

00-410-S-50302 ORD. SEC. DE LA SOLDE ET DES PENSIONS DE LA MISSION 410 MAEP REGION ALAOTRA MANGORO
00-41-9-110-50302 PERSONNEL AGRICULTURE ALAOTRAMANGORO

00-410-S-30606 ORD. SEC. DE LA SOLDE ET DES PENSIONS DE LA MISSION
00-41-9-110-30606 PERSONNEL AGRICULTURE AMORON'I MANIA

... (22 ordonnateurs)

ADMINISTRATION ET COORDINATION

00-411-1-40101 ORD. SEC. BG ETAT ADMINISTRATION ET COORDINATION MAEP BOENY
00-41-5-401-40101 EASTA AMBOROVY

00-411-1-11001 ORD. SEC. BG ETAT ADMINISTRATION ET COORDINATION MAEP VAKINANKARATRA
00-41-4-110-11001 CAF ANTSIRABE

... (12 ordonnateurs)

ELEVAGE

00-420-1-61905 ORD. SEC. BG ETAT ELEVAGE MAEP MENABE (MORONDAVA)
00-42-2-630-61905 DIRECTION REGIONALE DU DEVELOPPEMENT RURAL DE MENABE

00-420-1-50905 ORD. SEC. BG ETAT ELEVAGE MAEP ANALANJIROFO
00-42-2-520-50905 DIRECTION REGIONALE DU DEVELOPPEMENT RURAL D'ANALANJIROFO

... (22 ordonnateurs)

PERSONNEL ELEVAGE

00-420-S-50302 ORD. SEC. DE LA SOLDE ET DES PENSIONS DE LA MISSION 420 MAEP REGION ALAOTRA MANGORO
00-42-9-110-50302 PERSONNEL ELEVAGE ALAOTRA-MANGORO

00-420-S-30606 ORD. SEC. DE LA SOLDE ET DES PENSIONS DE LA MISSION 420 MAEP REGION AMORON' I MANIA
00-42-9-110-30606 PERSONNEL ELEVAGE AMORON'I MANIA

... (22 ordonnateurs)

FONDS ELEVAGE

02-420-1-60101 ORD. SEC. CP DU TRESOR ELEVAGE DU MAEP ATSIMO ANDREFANA
02-42-2-610-60101 FONDS DE L'ELEVAGE ATSIMO ANDREFANA

02-420-1-50101 ORD. SEC. CP DU TRESOR ELEVAGE DU MAEP ATSIMANANA
02-42-2-510-50101 FONDS DE L'ELEVAGE ATSIMANANA

... (5 ordonnateurs)

PECHE

00-430-1-50905 ORD. SEC. BG ETAT PECHE MAEP ANALANJIROFO
00-43-2-520-50905 DIRECTION REGIONALE DU DEVELOPPEMENT RURAL D'ANALANJIROFO

00-430-1-11917 ORD. SEC. BG ETAT PECHE MAEP BONGOLAVA (TSIDIDY)
00-43-2-120-11917 DIRECTION REGIONALE DU DEVELOPPEMENT RURAL DE BONGOLAVA

... (22 ordonnateurs)

PERSONNEL PECHE

00-430-S-50302 ORD. SEC. DE LA SOLDE ET DES PENSIONS DE LA MISSION 430 MAEP REGION ALAOTRA MANGORO
00-43-9-110-50302 PERSONNEL PÊCHE ALAOTRA-MANGORO

00-430-S-30606 ORD. SEC. DE LA SOLDE ET DES PENSIONS DE LA MISSION 430 MAEP REGION AMORON' I MANIA
00-43-9-110-30606 PERSONNEL PÊCHE AMORON'I MANIA

... (22 ordonnateurs)

Perspectives. Le gouvernement a l'intention de mener une opération de diminution du nombre des ordonnateurs et envisage d'unifier les fonctions d'ordonnateur et de GAC. Actuellement le choix du nombre des ordonnateurs et celui des agents amenés à remplir ces fonctions sont du domaine de chaque ministère.

L'informatique de la chaîne de la dépense

Le logiciel SIGFP est installé, mais son usage au sein de l'administration continue de poser des problèmes. Il convient de distinguer la situation jusqu'à la fin de l'année 2007 de la situation qui prévaut depuis le début de l'année 2008. Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, les deux principales modifications sont le passage d'une base de données de la dépense répartie (système multi-bases), à une base de données unique, associée à une connexion intranet à la place des transferts de disquettes entre les intervenants successifs de la chaîne de la dépense.

Il subsiste cependant des bases en dehors de la base unique, par exemple à l'ACCT.

Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, la nouvelle version pose de gros problèmes de panne fréquente et de lenteur.

Il n'est sans doute pas pertinent de juger le système SIGFP sur la base de la situation actuelle, ce qui conduirait à considérer que la nouvelle version, plus puissante que la précédente, est inférieure à la première. Il est probable qu'une fois les problèmes de passage de l'ancienne version à la nouvelle résolus, les utilisateurs ne seront pas moins satisfaits de la nouvelle version qu'il ne l'était de la précédente.

Il semble préférable de juger le système sur la base de son fonctionnement au cours des derniers mois de l'année 2007.

Evaluation du système informatique sur la base de l'année 2007

Au passif du système actuel, on peut inscrire :

- Non lié au logiciel SIGFP :

1. Pannes et lenteur de la connexion.
2. Matériel informatique des ORDSEC en panne ou à remplacer.
3. Réticence des agents à utiliser un système informatique, soit par manque de formation, soit pour d'autres raisons.

- Lié au logiciel SIGFP :

4. Non sécurisation :
 - a. les disquettes étaient non sécurisées jusqu'en 2007 ; depuis lors, elles sont cryptées.
 - b. l'accès à la base de données n'est pas sécurisé (*voir les mandats disparus à la PGA*), qu'il s'agisse des données "administration" ou des données "tiers".
5. Difficulté de gérer les changements de nomenclatures. Ainsi, les Trésoriers généraux ont évolué de l'envoi d'un document "situation" au document "balance". L'envoi de ce deuxième document ne peut se faire que moyennant un changement de configuration de SIGFP. Un autre exemple est les changements de nomenclature budgétaire.
6. Difficulté d'éditer des tableaux statistiques sur plusieurs années.
7. Difficulté d'archiver les données, conduisant au maintien dans le système de données anciennes qui l'encombrent.

Les points 4 et 5 peuvent difficilement demeurer en l'état. Le point 4-a deviendrait sans objet dans l'hypothèse où les connexions deviendraient de qualité suffisante pour minimiser l'usage des disquettes.

A l'actif du système, l'opinion de divers interlocuteurs rencontrés qui considèrent que, dans sa version 2007, SIGFP rendait les services que l'on attendait de lui, en l'absence de panne et de lenteur.

Il n'en reste pas moins que SIGFP a été conçu comme un système intermédiaire qui n'inclut pas un certain nombre de modules qui permettraient de compléter ses fonctionnalités de stricte gestion des finances publiques (tel que calcul de la paye, ...). Il est adapté à une première phase de l'informatisation de la gestion des finances publiques. Cette phase s'étendra durant toute la période d'achèvement de la connexion, ainsi que durant toute la période de formation et d'accoutumance des personnels à l'informatique.

Etat des connexions

Il convient de distinguer la situation avant 2008 et en 2008.

Avant 2008.

Chaque entité a son serveur, c'est-à-dire chaque Centre informatique régional des finances publiques (CIRFP) en région connectée (au nombre de 7), chaque ministère, différents services du Ministère des finances et du budget, différentes institutions.

La communication entre les serveurs ne peut se faire en temps réel, mais uniquement par transferts de paquets de données.

Seules cinq régions sur 22 sont connectées.

Les autres régions communiquent par disquette, courrier ou autres moyens (personnels qui se déplacent par exemple).

Au niveau central

Un certain nombre de serveurs ne communiquent pas. Ainsi, les serveurs des ministères sectoriels ne communiquent pas avec le serveur de la DGCF, de sorte que les Délégués du Contrôle financier dans les ministères font parvenir leurs informations à la DGCF par disquette.

A l'intérieur d'un même ministère, les ORDSEC et le Contrôle financier ne communiquent pas. Ils transfèrent par disquette, sauf dans le cas de quelques ministères. Le Contrôle financier n'est pas forcément en réseau avec le Ministère.

Par contre, les ordonnateurs de la plupart des ministères communiquent avec la PGA via *Intranet*.

Les Directions du MFB sont connectées entre eux.

Les régies financières, impôts et douanes son connectées uniquement à la RGA.

Au niveau périphérique

Les services déconcentrés (Budget, Trésor, Contrôle financier) sont connectés au niveau central par le biais des Centres Informatiques Régionaux pour les Finances Publiques (CIRFP), là où ces centres sont accessibles, c'est-à-dire pour les services pas trop éloignés des chefs lieu des anciennes provinces.

En région, les données sont centralisées au niveau des CIRFP. Les délégués du Contrôle financier, les Trésorier généraux sont connectés au CIRFP. Le CIRFP envoie théoriquement les données au niveau central. Cependant, les délégués du Contrôle financier communiquent par disquettes ou e-mail sans passer par les CIRFP.

Un seul délégué du Contrôle financier était connecté, celui de Tamatave. La connexion ne fonctionnait pas correctement.

Les ORDSEC doivent souvent se déplacer jusqu'à la circonscription financière pour transmettre au Contrôle financier disquette et papier. Dans le cas fréquent où son matériel informatique est défectueux, l'ORDSEC procède à la saisie et à l'impression dans les locaux de la circonscription financière ou dans les CIRFP.

Les ordonnateurs ne sont pas connectés, mais vont avec des disquettes au CIRFP : les saisies sont effectuées dans les CIRFP, les disquettes ne sont plus utilisées au niveau central.

Les informations saisies dans les CIRFP sont transmises à la Direction générale du Contrôle financier, mais pas aux ministères.

Le mode de transfert de données

En 2007, l'intranet de l'Etat n'est pas utilisé en temps réel, mais par transfert de paquets de données.

En 2008

Le système de la base unique remplace le système multi-bases. Il y a six serveurs centraux et un par région.

Au niveau central

Au niveau central, les directions sont connectées par l'intranet de l'Etat à une vitesse de 10 MB. La connexion entre les ministères et le niveau central transite par un réseau à plus bas débit, 3 MB.

Il existe alors deux modes de transmission des données, en temps réel lorsque la connexion est à 10 MB, par transfert de paquets de données lorsque la connexion est à 3 MB.

Les délégués du Contrôle financier dans les ministères et les ORDSEC communiquent par le réseau.

Au niveau périphérique

La situation a peu changé par rapport à celle qui prévalait avant 2008.

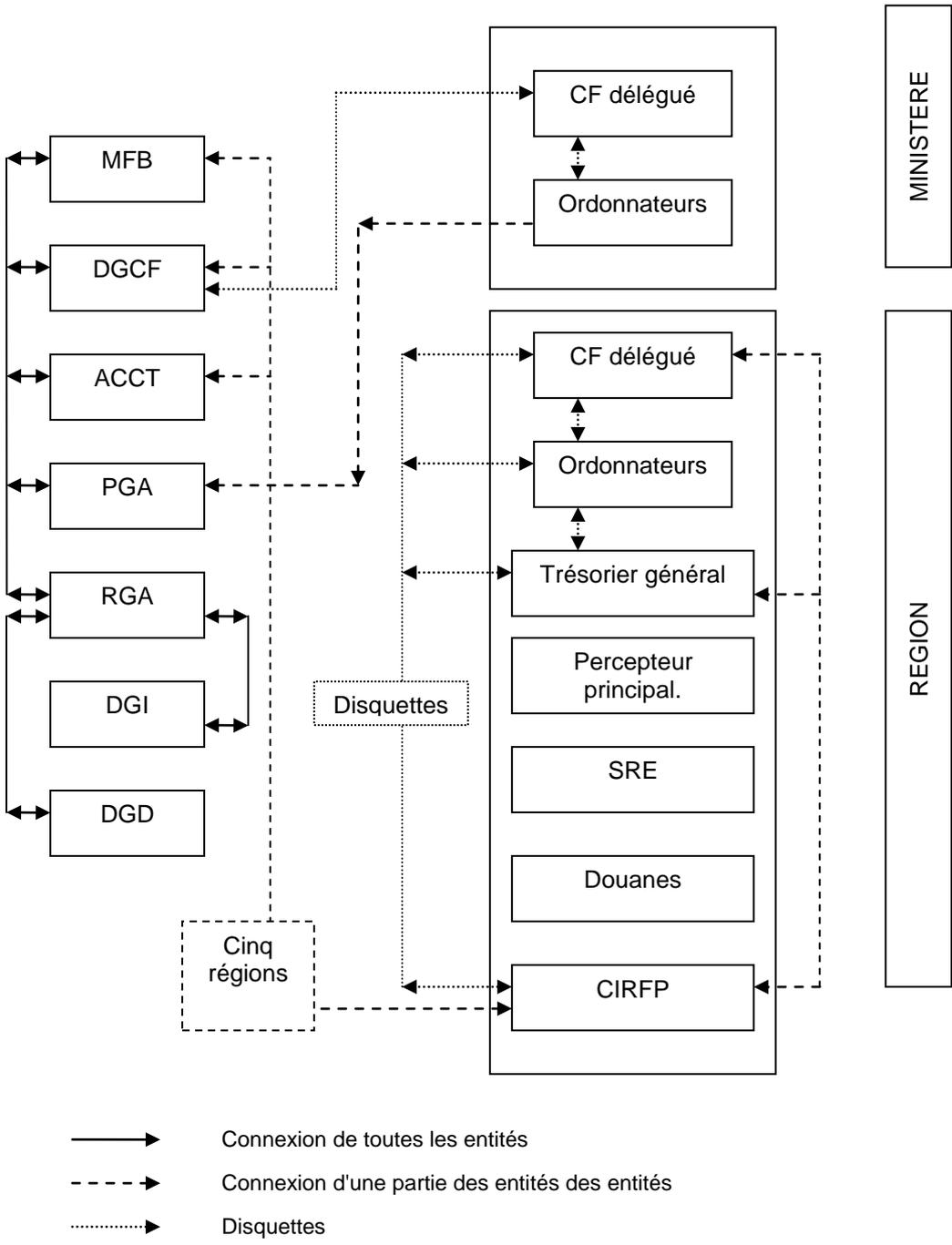
Les délégués du Contrôle financier continuent de communiquer avec le DGCF par disquettes ou e-mail, même dans le cas des ex-chefs lieu de province. Il existe théoriquement une connexion entre le Contrôle financier – centre et les délégués régionaux, mais, en pratique, elle ne fonctionne pas.

Les ministères ne sont pas connectés avec leurs services déconcentrés. Ils n'utilisent pas les connexions du Contrôle financier entre le centre et les délégués régionaux, sans doute parce que celle-ci ne fonctionne pas bien.

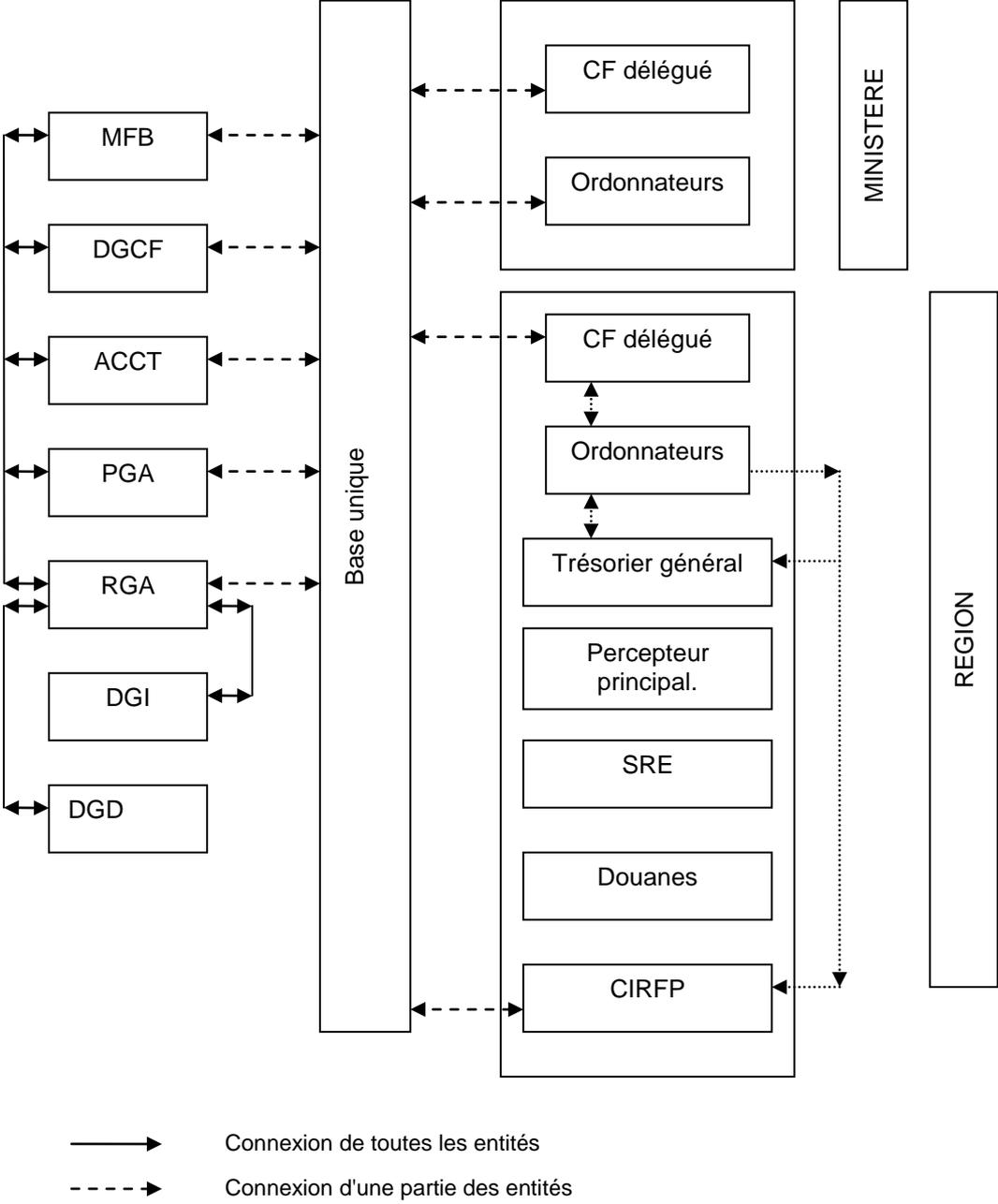
Les Trésoriers généraux ne sont pas connectés avec l'ACCT et le PGA, mais transfèrent par disquette ou e-mail sauf dans les provinces connectées où ils communiquent par le biais des CIRFP.

Les ordonnateurs ne sont pas connectés, mais vont avec des disquettes au CIRFP. Le CIRFP envoie les données du mandatement au Trésor, PGA ou Trésorier général. Le transfert en temps réel, prévu, ne marche pas, donc on envoie des paquets de données.

Graphique 20.1 – Etat des connexions du réseau des administrations avant 2008



Graphique 20.2 – Etat des connexions du réseau des administrations en 2008



L'évolution depuis 2006

Compte tenu des difficultés de mise en place de la nouvelle version de SIGFP, il est préférable d'arrêter l'évolution à la fin de l'année 2007 plutôt qu'au mois de février 2008.

La mise en place du réseau de connexion de la chaîne de la dépense a progressé.

L'hétérogénéité des versions de SIGFP s'est atténuée, en particulier avec la disparition de CLIPPER au profit du seul ORACLE.

Les procédures de la chaîne de la dépense ont été allégées, en particulier en limitant les interventions du Contrôle financier.

Les procédures d'urgence ont disparu ou sont en forte diminution.

Cependant, le contrôle du service fait n'a pas progressé. Il y aurait plutôt une tendance inverse dans la mesure où le Contrôle financier est désormais exclu des commissions de réception.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale C+	Justifications
B	i) Les mesures de contrôle des engagements des dépenses sont en place et limitent effectivement les engagements aux ressources effectivement disponibles et aux dotations budgétaires approuvées pour la majorité des types de dépenses, avec quelques petites exceptions.	i) Il n'existe que quelques dépassements de crédits en 2005. En 2006 et 2007, au niveau des engagements, aucun dépassement de crédits n'a été constaté.
C	ii) Les autres règles et procédures de contrôle interne prévoient une série de règles de base pour le traitement et l'enregistrement des transactions, qui sont comprises par les agents directement concernés par leur application. Certaines règles et procédures paraissent excessives, tandis que d'autres mesures de contrôle sont déficientes dans des domaines de moindre importance.	ii) Les textes réglementaires pris depuis 2004 et la circulaire d'exécution budgétaire précisent de façon claire les règles de base de la chaîne de la dépense et sont compris par les agents. Certains contrôles sont redondants ; leur allégement se fait de façon officieuse. Le contrôle du service fait reste à renforcer.
B	iii) Le taux d'observation des règles est assez élevé, mais recours est occasionnellement fait aux procédures simplifiées et d'urgence sans justification adéquate.	iii) Le recours aux procédures simplifiées sans justification suffisante, en particulier aux caisses d'avance, est occasionnel

PI-21. Efficacité du système de vérification interne

Trois corps d'inspection sont prévus par les textes :

- l'Inspection générale de l'Etat ;
- l'Inspection générale des finances ;
- la Direction de la Brigade d'inspection et de vérification du Trésor.

Les types de contrôle dans la loi organique et dans le PEFA : un point de méthode

Suivant la loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances, il existe trois types de contrôle relatif aux finances publiques à Madagascar :

- Contrôle politique : exercé par le Parlement
- Contrôle administratif : exercé par les organes administratifs d'inspection et de contrôle des finances publiques malgaches à savoir :
 - L'Inspection Générale de l'Etat,
 - Le Contrôle Financier,
 - L'Inspection Générale des Finances,
 - Les membres de Commission ou de Comité au sein de l'ARMP,
 - Les Corps et Services administratifs de contrôle dont les statuts sont définis par voie réglementaire.
- Contrôle juridictionnel : exercé par la Cour des Comptes

Cette distinction de caractère juridique est tout à fait nécessaire dans un texte du niveau d'une loi organique.

Le PEFA qui vise à fournir des éléments d'appréciation standardisés d'un système de finances publiques retient une distinction différente plus adaptée à ce dernier objectif.

Il distingue :

- le contrôle interne à la chaîne de la dépense (notamment le contrôleur financier) ;
- le contrôle externe à la chaîne de la dépense mais interne à l'administration (IGF, IGE, Brigade du trésor) qu'il appelle « système de vérification interne » ;
- le contrôle externe (audit extérieur - juridictionnel dans le cas de Madagascar - et Parlement dans sa fonction de contrôle de l'action du gouvernement) qu'il appelle « vérification externe ».

L'encadré *Les organes de vérification interne* résume les textes relatifs aux deux Inspections générales.

L'Inspection générale des finances n'est pas opérationnelle.

Les organes de vérification interne

La loi de 2004 n°2004-032, a restructuré les organes administratifs de contrôle des finances publiques.

Ces organes comprennent désormais, outre le Contrôle Financier et les Commissions et Comités au sein de l'Autorité de Régulation des marchés publics :

- l'Inspection Générale de l'Etat (IGE) ;
- l'Inspection Générale des Finances (IGF) ;
- les Corps et Services administratifs de contrôle dont les statuts sont définis par voie réglementaire, dont, un des plus importants, est la Brigade de contrôle et d'audit interne du Trésor.

L'IGE et l'IGF sont rattachées à la Présidence de la République en application de la constitution, pour ce qui est de l'IGE (art. 56). L'article 5 de la loi n° 2004-032 *fixant les principes fondamentaux régissant les organes administratifs d'inspection ou de contrôle* confirme le rattachement de l'IGE et pose celui de l'IGF à la Présidence de la République.

Leur statut est original et complexe.

Les membres de l'IGE et de l'IGF sont explicitement indépendants : ils ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi. Cette indépendance paraît cependant contradictoire, pour l'IGF, avec le fait que cette inspection est « placée sous l'autorité directe des Ministres des finances et/ou du budget ».

Les membres de l'IGE et de l'IGF prêtent serment. Ils ont aussi une responsabilité « personnelle et pécuniaire » portant sur leurs travaux de vérification, les contrôles qu'ils exercent sur les actes d'engagement et de liquidation des dépenses, sur la conformité du projet de marché public à la législation et à la réglementation et sur le respect des règles de passation et de gestion des marchés publics. Le contenu juridique de cette responsabilité personnelle et pécuniaire n'est pas précisé par la loi. Il est difficile d'en discerner a priori les contours et la substance.

La loi n° 2004-033 a aussi précisé les règles de déontologie que les membres de l'IGE et de l'IGF doivent respecter.

Les textes (décrets du 16 octobre 1997 pour les IGE et du 1^{er} juin 2004 pour les IGF) donnent des pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place très étendus aux membres de l'IGE et de l'IGF. Ils ont le droit de réquisitionner le personnel des organismes contrôlés ; les contrôles peuvent être a priori et en cours d'exécution.

Source : rapport PEFA 2006

La Direction Générale de l'Inspection Générale de l'Etat (DGIGE)

En 2006, la DGIGE disposait de peu de personnel en fonction : l'effectif total du personnel était de 104 personnes mais elle comptait seulement 21 inspecteurs et 8 contrôleurs en poste (un nombre important de personnes était en détachement).

En 2008 les effectifs ont encore diminué : la DGIGE compte 18 inspecteurs.

DGIGE et IGE

Il faut distinguer la DGIGE de l'Inspection d'Etat (IGE) : la première est une direction, la seconde un corps d'Etat.

L'inspection d'Etat recrute sur concours spécial. Depuis 2001, aucun concours n'a été organisé. En 2004 la création de 25 postes était prévue mais ils n'ont pas été mis au concours. Une réforme du statut du corps devait intervenir avec une modification de la grille indiciaire. Un décret a été préparé, il n'a pas été promulgué.

Le corps recrute de fait exclusivement⁵⁵ par concours parmi les fonctionnaires ayant 7 ans d'ancienneté dans leur corps. Les inspecteurs d'Etat ont vocation à être en poste soit à la DGIGE soit au Contrôle financier (DCDE).

Un inspecteur mène environ 5 ou 6 inspections par an (certaines pouvant être menées à plusieurs).

Le budget de la DGIGE pour 2008 s'élève à 253 M Ar.

La DGIGE (central) dispose de 12 voitures en état de marche. Les 6 Provinces sont dotées par la Primature et disposent de 9 véhicules au total. Au niveau central, chaque bureau (mais pas chaque inspecteur) est équipé d'un poste informatique. Pour l'accès à intranet, les IGE se déplacent à la Présidence.

Il existe six directions interrégionales. Un projet de création d'une Direction régionale par région était en cours de réalisation en 2006 ; en 2008 ce projet n'a toujours pas été mené à bien. Chaque direction interrégionale compte un inspecteur (sauf une Direction qui en compte 3).

⁵⁵ Une seconde voie est ouverte aux universitaires, mais elle n'a encore permis aucun recrutement.

Les enquêtes sont menées dans le cadre d'ordres de mission du Président de la République, dont un ordre de mission général pour le programme de travail annuel (PTA). Cet ordre de mission qui vaut programme de travail annuel est très général ; il définit statistiquement les catégories d'organismes à contrôler.

Ordre de mission de la DGIGE pour 2008

L'ordre de mission de la DGIGE pour 2008 était ainsi libellé :

« Pour l'année 2008, outre les vérifications ponctuelles en cours et celles qui lui seront demandées, les missions permanentes de la DGIGE sont définies comme suit :

- 1) la vérification des régies financières ;
- 2) la vérification des caisses publiques, notamment les Trésoreries principales, les Perceptions principales et les Délégués d'arrondissement administratifs ;
- 3) la vérification de la gestion administrative, financière et comptable (...) des services déconcentrés des ministères ;
- 4) la vérification de la gestion administrative, financière et comptable (...) des Régions
- 5) la vérification de la gestion administrative, financière et comptable (..) des communes urbaines et rurales ».

Source : DGIGE

En réalité, pour 2008, le programme de travail reprenait pratiquement les compétences générales de la DGIGE. Il ne pouvait donc être considéré comme un programme de travail.

D'après les entretiens avec le Directeur général de la DGIGE, le Président de la République n'intervient pratiquement pas dans l'élaboration de ce programme. Ce programme couvrirait, toujours d'après le Directeur général, à peu près 40 % du champ des organismes soumis aux règles de la comptabilité publique.

Une partie importante de l'activité de la DGIGE provient de demandes extérieures à l'administration (demande dites *doléances*). En 2007, sont ainsi parvenues à la DGIGE cinquante telles demandes. Certaines, très rares, sont anonymes. D'autres proviennent de responsables locaux. Beaucoup portent sur la vérification de Communes (elles viennent alors souvent de conseillers municipaux ou du Ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire). Certaines sont formulées par les Ministres eux-mêmes (Ministre de l'économie et du plan pour un contrôle des 12 chambres de commerce et d'industrie de Madagascar et de leur fédération ; Ministre de l'agriculture de l'élevage et de la pêche pour les achats de gaz oil soute du Centre de surveillance des pêches).

Le PTA est élaboré par le Directeur général et les IGE à partir de ces demandes et des informations connues des IGE sur le fonctionnement de l'administration. Mais des urgences nombreuses surviennent en cours d'année, notamment à la demande du Ministre des finances.

En 2004, il avait été prévu de contrôler 2 Ministères par an, mais faute de moyens, cet objectif n'a pu être tenu.

La frontière entre ces deux types de contrôle, le contrôle à caractère systémique et le contrôle à la demande, est difficile à faire pour la DGIGE, car ils sont très liés dans la pratique. Il semble toutefois que le premier occupe majoritairement le temps des contrôleurs. LA DGIGE ne procède pas, cependant, au contrôle systématique des postes comptables. Et, lorsqu'elle vérifie une comptabilité, elle procède par sondage.

Les contrôles peuvent être inopinés, même sur simple présentation de la carte professionnelle. Mais ils peuvent aussi faire l'objet d'une notification.

Un rapport général est rédigé, associé à d'éventuels rapports particuliers lorsque des malversations ont été découvertes. Après contradiction écrite, les rapports et les synthèses sont transmis systématiquement à la Présidence de la République, à la Primature, à l'organe contrôlé, aux Ministres ayant responsabilité de l'organe contrôlé et, dans les cas de malversation, au Ministre de la justice et au Procureur. Ils ne sont pas rendus publics.

La suite de ses rapports échappe pour une large part à la DGIGE. Toutefois, depuis 2005, les autorités s'efforcent de tenir informée la DGIGE des suites qu'elles donnent à ses rapports.

Mais, la DGIGE ignore toujours, par exemple, la part des débetés qu'elle inflige qui sont suivis d'effets.

Environ 5 % des recommandations font l'objet de suivi.

La DGIGE elle-même ne fait pas d'enquête spécifique de suivi, mais elle intègre ce suivi dans les inspections suivantes.

La DGIGE contrôle le service fait. Elle évoque, à titre d'exemple :

- un détournement de 56 Milliards d'Ar par le Directeur général du FID (Fonds d'investissement pour le développement) : sur 3000 salles de classe prévues par le programme, à la fin de 2004 seulement 5 étaient construites et à la fin de 2005, 850 ont pu finalement être réalisées ;
- les détournements relatifs aux remboursements des frais médicaux en 2006 (cette affaire est aussi mentionnée par la Brigade du Trésor) ;
- les détournements (en milliards) de la construction du Palais des sports ;
- les réquisitions qui ont permis des détournements de milliards jusqu'en 2005.

Elle constate aussi que beaucoup de marchés sont passés de gré à gré.

La DGIGE ne peut, de fait, intervenir sur les projets sur financement externe.

La DGIGE fait appel à des experts (un ingénieur de travaux publics travaille à temps plein à la DGIGE pour le contrôle des marchés publics). Un manuel de procédure a été publié en 2005.

Ses rapports individuels faisant état de malversations sont rassemblés dans un fichier dont la synthèse semestrielle est communiquée au Ministre des finances.

La DGIGE devrait produire une situation annuelle de ses rapports d'inspection recensant, inspection par inspection, les irrégularités relevées, les malversations mises à jour et le montant des détournements découverts. En fait, un rapport triennal est rédigé. Le rapport sur les années 2005-2007 a été rédigé en janvier 2008 (la mission PEFA n'a pu en disposer).

La mission PEFA a demandé à prendre connaissance des rapports réalisés par la DGIGE. Deux rapports lui ont été communiqués (rapport sur Engineering pour tous à Hexaport Madagascar (pour un montant de détournement estimé à 83,8 M Ar) et rapport sur le service de santé du District de Vondrozo (pour un montant de 6,5 M Ar de détournement).

Une synthèse des rapports fait par ailleurs état de 28 rapports rédigés en 2007 pour un montant de malversations supposées de 1,036 Md AR par la DGIGE et de 24 rapports rédigés par les directions interrégionales (3 états) pour un montant de malversations présumées de 962 M Ar.

Par ailleurs des rapports sont établis sur des malversations présumées qui ne sont pas suivies de mise en débet.

Tableau 21.1 - Montants des débits DGIGE (Millions d'Ariary)

Année	Débets (M Ar)	Débets non prononcés (M Ar)
2002	12,2	35 155,9
2003	4355,6	
2004	171,3	
2005	4 311,70	1400,3
2006	98,49	7 176,8
2007	103,4	438,4

Source : DGIGE

Les données fournies par la DESB ne sont pas concordantes : le nombre de rapports d'inspection ou de messages radio établis par la DGIGE et reçus par la DESB est de 21 pour l'année 2006 et 11 en 2007 ; les irrégularités constatées s'élèvent respectivement à 4 093,77 M Ar et 1 309,2 M Ar pour ces deux années ; 28 arrêtés de débit d'une valeur de 4 093,77 M Ar ont été émis sur la base de 20 rapports exploités en 2006 ; 16 arrêtés d'une valeur totale de 394,0 M Ar ont été pris en 2007 pour neuf rapports ; trois rapports sont en instance d'exploitation (un en 2006 et deux en 2007) pour insuffisance d'éléments permettant l'établissement d'arrêté de mise en débit ; des lettres de relance ont été envoyées aux entités concernés.

La DESB considère que la procédure de relance en vue d'obtenir des compléments d'informations auprès des différents départements concernés nécessite un suivi plus rigoureux. Par ailleurs, les copies des Ordres de Paiement et des Ordres de Recettes relatifs à l'exécution desdits arrêtés devraient désormais être transmises auprès de la DIGE, pour la mise à jour de leur fichier.

L'Inspection Générale des Finances (IGF)

L'IGF dont le décret de création juridique date du 1^{er} juin 2004 (décret n° 2004-573) n'a pas été créée opérationnellement. Ses membres doivent être recrutés parmi les fonctionnaires de la DGIGE.

Les attributions de l'IGF

Le décret prévoit que l'IGF a pour mission de fournir une assistance et des conseils aux administrations publiques ; de procéder à la vérification des services centraux, déconcentrés ou rattachés du Ministère chargé des finances et du budget ; de procéder à la vérification de la gestion des ordonnateurs et celles des comptables publics ; de procéder à la vérification de la conformité de l'utilisation par rapport aux objectifs convenus, des dons, prêts, avances et autres concours financiers consentis par le Trésor à tout organisme, quel que soit son statut. Ces missions sont très larges, elles couvrent l'ensemble des opérations financières de l'Etat et des collectivités décentralisées. Elles sont en outre proches de celles de la DGIGE.

Source : rapport PEFA 2006

La Direction de la Brigade d'Inspection et de vérification du Trésor

La Direction de la Brigade d'inspection et de vérification

Créée en 1999 pour se substituer au Service de l'inspection et de l'intervention de l'Etat, elle est devenue service directement rattaché au Directeur Général du Trésor en 2003 et enfin direction de la DGT en 2004 (décret n° 2004-570 du 01/06/04). Elle a le statut de contrôle interne du Trésor chargé de réprimer les détournements et de conduire des audits. Ses moyens sont très limités : elle compte 27 personnes dont seulement 3 chefs d'unité, 3 inspecteurs vérificateurs de niveau A et 9 agents vérificateurs de niveau B ; elle ne dispose que de trois véhicules opérationnels (dont l'un depuis septembre 2007) pour assurer l'ensemble de ses missions de déplacement sur l'ensemble du territoire.

Elle a pour mission de contrôler l'organisation et le fonctionnement des postes comptables (c'est-à-dire des comptables publics) des comptables du Trésor (Trésorerie générale et principale) ou les autres comptables publics (les établissements publics, les régies financières, les régies de recettes, les postes diplomatiques (20)). Le contrôle qu'elle exerce est un contrôle administratif et hiérarchique. Elle est placée sous l'autorité du Directeur du Trésor. Ses missions ont été élargies de la répression des détournements à l'amélioration des performances des services administratifs.

Elle est organisée en trois unités sur une base géographique (Nord, Sud, Centre). Les équipes sont polyvalentes.

Le programme de travail annuel est défini par le Directeur du Trésor et constitue environ 80 % de l'activité de la brigade. Il comporte une part de contrôle systématique importante puisqu'il est prévu que tous les postes comptables du Trésor doivent être vérifiés au moins une fois par an, soit dans le cadre d'un audit soit dans celui d'un contrôle inopiné.

Les contrôles ponctuels, à la demande du Ministre des finances ou dans le cadre d'une auto saisine, sont peu fréquents (environ 10 %).

La méthode de vérification ordinaire est classique ; elle consiste à saisir le fonctionnement d'un poste en dressant son état à un instant donné en arrêtant instantanément toutes les activités de ce poste et toutes les procédures de traitement des pièces et dossiers et en procédant à leur contrôle systématique.

La méthode d'audit est en voie d'élaboration. Un guide a été publié, avec l'appui de l'Union Européenne. Les capacités sont en cours de renforcement.

Sont systématiquement vérifiées lors des contrôles l'éligibilité du mandat, la disponibilité des crédits. Les pièces justificatives sont vérifiées par sondage. D'une manière générale, la Brigade n'a pas de mission particulière en matière de service fait ; si elle constate des irrégularités en la matière, elle en informe les autorités compétentes et applique au comptable les sanctions et réparations prévues. Elle n'a pas de mission particulière en matière de contrôle des ordonnateurs.

La mission commence par un prebriefing sur le poste sur la base des informations disponibles (notamment les états transmis périodiquement, voir infra) et les grands axes du contrôle sont définis. Un rapport général est systématiquement rédigé après audition des agents - la contradiction (note de vérification, demande d'explication, FRAP) est menée sur place - dans les délais impartis après la mission de vérification. Un rapport verbal est dressé par les inspecteurs au Directeur de la brigade. Une note de synthèse est rédigée pour les autorités supérieures. Après visa du Directeur général le rapport et la synthèse suivent la voie hiérarchique (transmission au Directeur général du Trésor puis au Secrétaire général du ministre puis au Ministre des finances).

Dans le cas d'un détournement un rapport spécial est rédigé.

Les non comptables publics (les Communes rurales de seconde catégorie) ne sont pas soumis au contrôle de la Brigade.

Pour exercer la surveillance sur pièces des mouvements des comptes des comptables publics, la Direction reçoit des postes les balances mensuelles et leurs annexes, les tableaux de suivi décennaires des mouvements de trésorerie, les états de développement des soldes des comptes d'attente et des doubles ou des relevés récapitulatifs des bordereaux de transfert ; soit, en 2007, 6 599 pièces qui sont exploitées et analysées par la Brigade. Le taux de production (pièces reçues/pièces attendues) est de 93,8 %. En 2007, 72 réclamations de pièces ont été faites, 106 observations transmises et 115 rappels à l'ordre, recommandations ou autres communications faits.

Jusqu'à 2006 la priorité a été mise sur les comptables du Trésor (trésoreries principales et générales). Les contrôles, comme la programmation le prévoyait, ont été fait au moins une fois par an et par poste et des vérifications plus fréquentes ont été faites dans les perceptions. Le taux de contrôle des trésoreries générales et principales (5 TG, 14 TP en 2007 ; en 2008 : 24 TG et 3 TP après la décentralisation dont 21 TG régionales) est passé de 75 % à 85 % en 2005 à 95 % en 2007. La brigade étend depuis 2006 le champ de ces contrôles aux postes de comptables non généraux et non principaux.

Des cellules d'inspection ont été mises en place en 2004 dans les Trésoreries principales et rattachées à la Brigade pour contrôler les perceptions principales (21 sont placées sous l'autorité administrative du Trésorier principal mais fonctionnellement sous celle de la Brigade).

Un travail important d'inculcation de la culture du contrôle est en train d'être fait pour que ces contrôles soient acceptés.

Les moyens en personnel de la Brigade ont peu évolué.

Elle compte deux inspecteurs de niveau A en plus par rapport à 2006.

Tableau 21.2 - Personnel de la Brigade du Trésor

	2006	2008 (février)
DBIV	1	1
Chef d'unité	3	3
Vérificateur	14	16
Personnel d'appui	13	13
Total	27	29
Inspecteur niveau A	8	10
Niveau B	6	6

Source : brigade du Trésor

Le budget hors personnel a fortement diminué en 2007 pour des raisons budgétaires (28 M d'Ar contre 86 M Ar en 2006) pour se rétablir en 2008 (110 M Ar).

Tableau 21.3 - Evolution du taux de contrôle de la brigade du Trésor

Postes	2006	2007
Trésoreries nombre	21	21
Contrôles	nd	22
Trésoreries contrôlées	17	19
Perceptions nombre	97	97
Contrôles	197	137
Perceptions contrôlées	97	96

Source : brigade du Trésor

La brigade dispose de 21 ordinateurs dont 5 sont portables. Tous les ordinateurs sont en réseau et connectés à internet. Un logiciel d'analyse des mouvements de comptes est en cours d'élaboration (avec l'appui du PGDI).

Le nombre relatif de détournements découverts par la Brigade est en nette diminution, ce que la Brigade explique par l'effet dissuasif de l'augmentation du nombre de vérifications et du renforcement de leur systématicité.

Le taux de prévalence relatif aux comptables du Trésor a été réduit.

Tableau 21.4 - Evolution du nombre de détournements et de vérifications

	2003	2004	2005	2006	2007
Détournements constatés (1)	3	9	5	6	6
Vérifications effectuées (2)	24	96	97	217	159
Taux de prévalence (en %)(1)/(2)	12,50 %	9,37 %	5,20 %	2,8 %	3,7 %

Source : Brigade du trésor

Cet indicateur est évidemment d'interprétation difficile, mais il peut refléter une diminution réelle des fraudes.

Les résultats de la Brigade du Trésor

En 2007 les mesures prises à la suite des investigations de la Brigade sont les suivantes :

Pour les postes comptables du Trésor :

- 3 agents du Trésor ont été impliqués dans 2 postes pour un montant de détournements de 91 M Ar ;
- 2 demandes de mise en débet ont été prononcées ;
- 2 plaintes auprès de la Justice ont été déposées.

En ce qui concerne les perceptions principales

- 4 agents ont été impliqués dans 4 postes pour un montant de 230 M Ar (dont 1,1 remboursé) ;
- 2 arrêtés de débet ont été pris ;
- 4 plaintes ont été déposées.

En 2006, la Brigade a étendu ses investigations aux comptables des établissements publics (4 EPA vérifiées en 2006, 7 en 2007). Elle a procédé à des ciblage.

En 2007, 7 EPA (principalement, mais pas exclusivement, des universités et des hôpitaux) ont été vérifiés, 4 cas de détournement ont été constatés (soit un taux de prévalence de 57,14 %).

Tableau 21.5 - Les résultats des contrôles des EPA et régies en 2007

Nom	Type de fraude ou d'irrégularité
EPA RAVAKA	Immixtion de l'ordonnateur dans les attributions du comptable ; procédures et pièces comptables ne répondant pas aux normes.
EPA CNEMD	Immixtion du comptable dans les attributions de l'ordonnateur ; procédures et pièces comptables ne répondant pas aux normes.
EPA AGEMED	Détournements (264 M Ar). Immixtion de l'ordonnateur dans le maniement de fonds.
EPA ADER	Détournements (341 M Ar). Immixtion de l'ordonnateur dans les attributions des comptables. Dépassements de crédits. Budgets irréguliers.
Régisseur commune urbaine de Fénériver Est	Détournements de deniers publics (9,6 M Ar).
Centre fiscal A Antsirabe	Comptabilité correcte.
Centre fiscal B Antsirabe	Détournements de deniers publics (422 M Ar).

Source : DBIV

La Brigade a constaté que les EPA ne respectaient pas les règles de la comptabilité publique. A chaque contrôle, des irrégularités importantes ont été découvertes ainsi que de très graves fautes de gestion.

Une affaire particulièrement importante qui portait sur 6,3 Milliards d'Ar a été mise au jour (affaire des détournements de frais médicaux, voir encadré).

Par son caractère organisé, son ampleur, sa durée et son importance, cette fraude montre que le système des comptables publics n'est pas suffisamment contrôlé.

Selon le rapport d'activité de la Brigade : « *Compte tenu des résultats obtenus en 2007, il s'avère que les risques de fraudes et d'irrégularités dans les EPA et d'autres comptables sont élevés. Cette situation résulte du taux de contrôle quasi nul des entités* ».

L'affaire des détournements de frais médicaux

Il s'agit d'une affaire mettant en cause un comptable de la Direction générale du budget et les régisseurs des hôpitaux de Tananarive. Les détournements portaient sur les remboursements de médicaments. Le système a duré de 1998 à 2006. Les détournements ont porté sur 6,3 Milliards d'Ar.

Les arrêtés de débet ont été pris en mars 2008.

Source : Brigade du Trésor

La Brigade a commencé à contrôler les centres fiscaux. Deux centres ont été contrôlés en 2007. Un détournement de 422 Millions d'Ar a été mis en évidence dans le premier, aucun dans le second.

La Brigade ne disposant que de trois véhicules 4x4 (dont l'un depuis septembre 2007) qui ne peuvent assurer la sécurité routière, les vérifications des EPA n'ont porté que sur les EPA proches de Tananarive.

Il faut signaler que, outre les EPA, qui commencent seulement à être contrôlés, d'autres postes comptables ne sont pas contrôlés : les 20 postes des postes diplomatiques ; seulement 7,2 % des communes ont un comptable susceptible d'être contrôlé. Dans ce cas, c'est le Maire élu qui suit les comptables non publics, sous le contrôle théorique de la DGIGE (mais pas de la Brigade). D'après la Brigade, les règles ne sont pas appliquées et les comptabilités ne sont pas intégrées dans la comptabilité du Trésor.

La Brigade s'efforce de suivre les affaires qu'elle découvre, dont les suites sont de la responsabilité de la Direction de la comptabilité publique. Les enquêtes de suivi qu'elle fait sont réalisées dans le cadre des contrôles suivants, mais elles ne donnent pas lieu à investigations rapprochées spécifiques, faute de moyens.

Dans le cadre de ses activités de répression des détournements, elle a créé et met à jour périodiquement un fichier de centralisation des détournements de deniers publics de manière à suivre les dossiers contentieux et les mesures prises sur le plan administratif, financier et pénal.

Ce fichier permet de connaître : les détournements des deniers publics depuis 1999, leur répartition par catégorie de poste comptable, les demandes de débet formulées, les arrêtés de débet émis et les débet recouverts.

A ce jour, ce fichier fait apparaître que le montant cumulé depuis 1999 des détournements constatés s'élève à 18,9 Md Ar, les remboursements à 1,4 Md Ar, les débet à 8,4 Md Ar (peu de débet ont été émis sur l'affaire des détournements des CHU de 2006 (pour un montant de 6,3 Md Ar)).

Les débet ne sont jamais payés.

Tableau 21.6 - Montants annuels des détournements découverts par la DBIV de 2000 à 2007

Année	Montant en M Ar	Année	Montant en M Ar
1999 (cumul antérieur)	5 855	2004	444
2000	826	2005	1402
2001	1 295	2006	6 581
2002	1 115	2007	1 358
2003	88	Total (cumul)	18 974

Source : DBIV. Note : ns : non significatif ; les données sont incomplètes dans les états fournis.

La Brigade est efficace et très organisée. Mais faute de moyens suffisants, elle ne couvre qu'une partie réduite des comptabilités.

La brigade a défini des orientations pour 2007-2012. A terme elle vise :

- à maintenir le taux de contrôle annuel des Trésorerie générales et principales à 100 % par an (24 TG, dont la trésorerie principale et 3 TP) ;
- atteindre un taux de contrôle des Perceptions principales (91) supérieur à 85 % ;
- cibler et vérifier 4 agences comptables d'établissements publics par an, 4 régisseurs et 2 postes diplomatiques (il existe 20 postes diplomatiques).

Evolution par rapport à 2006

Des efforts sont faits par ces corps, notamment la DBIV, pour accroître leur efficacité et étendre leur contrôle. Mais le point faible, outre l'insuffisance des moyens dont disposent ces corps d'inspection, mis en évidence en 2006, l'absence de suivi des recommandations et des sanctions, n'a pas fait l'objet d'amélioration notable.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : C+	Justifications
A	i) La vérification interne est opérationnelle pour toutes les entités de l'administration centrale, généralement conforme aux normes professionnelles et axée sur les aspects systémiques (au moins 50 % du temps de travail du personnel).	Des inspections et corps de contrôle existent (sauf l'IGF) avec de faibles moyens humains et matériels mais elles sont actives, travaillent selon les normes professionnelles et une partie majoritaire de leur activité est systémique.
C	ii) Des rapports sont régulièrement établis pour la majorité des entités de l'administration centrale, mais pas adressés au Ministère des Finances et à l'institution supérieure de contrôle.	Toutes les inspections donnent lieu à des rapports transmis aux entités contrôlées mais tous les rapports ne sont pas transmis au Ministère des finances et du budget ou à la Cour des comptes, institution supérieur de contrôle.
C	iii) Les gestionnaires font un certain suivi des questions majeures, mais avec du retard.	Les informations sur le suivi concernent les irrégularités et la répression des détournements mais pas la qualité de la gestion et ce suivi est très lacunaire.

Remarque sur l'indicateur.

Pour cet indicateur, le terme de « *vérification opérationnelle* » a été considéré comme renvoyant aux statuts et méthodes des corps de contrôle (indépendance et méthode d'investigation en tout premier lieu) et non aux moyens dont ils disposent.

Il est difficile d'évaluer de façon fiable la composante iii) qui n'est pas suivie précisément par les corps de contrôle.

3.5 Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes

Rapprochement des comptes

L'administration centrale, qui comprend les services déconcentrés, ne dispose que de comptes au Trésor. Aucun indice n'a été trouvé qui laisserait penser que les Ministères disposent de comptes dans les banques commerciales, malgré des informations officieuses dans l'autre sens. Les comptes au Trésor sont analysés à propos de l'indicateur PI – 17. Il n'existe qu'un seul compte courant du Trésor à la Banque Centrale (décomposé en sous-comptes et par devise), ainsi que des sous-comptes des Trésoriers généraux auprès des agences de la Banque Centrale ou des banques mandataires.

Le rapprochement des comptes du Trésor dans les livres de la Banque Centrale et des comptes de la Banque Centrale dans les livres du Trésor est effectué séparément pour les comptes au siège (ACCT / siège) et pour les comptes dans les agences (TG / agences). Les rapprochements sont décennaires. Le Trésor fait parvenir à la Banque Centrale (siège ou agence) une demande de note d'accord. Il y a concordance dans plus de 99% des cas.

Les Trésoriers généraux rapprochent leur comptabilité des relevés de la Banque Centrale tous les dix jours.

L'ACCT rapproche le compte courant du Trésor et la comptabilité du Trésor. Ce rapprochement est effectué avec retard compte tenu de ce que les délais dans lesquels les comptes des Trésoriers généraux parviennent à l'ACCT sont plus longs que ceux dans lesquels les agences de la Banque Centrale informent le siège des mouvements des sous-comptes des Trésoriers généraux.

De plus, comme analysé à l'indicateur PI-24, les Trésoriers généraux font parvenir à l'ACCT des états mensuels dont les opérations sont incomplètes pour le mois en cours et incluent les opérations du mois précédent, qui ne figuraient pas sur l'état mensuel.

Pour les deux raisons évoquées ci-dessus, le rapprochement des comptes ne peut avoir lieu que dans un délai supérieur à 8 semaines.

Les comptes d'attentes et d'avance

Les comptes d'attente présentent des montants relativement importants, rapportés à l'exécution du budget 2007. Il en est de même des comptes de virements internes (entre comptables). Les comptes des régies d'avance et des avances de caisses, par contre, sont peu importants.

La balance consolidée de l'Etat est assez difficile à lire en l'absence de sous-totalisation à un niveau inférieur aux classes (à un chiffre). Elle fait apparaître un certain nombre de problèmes :

1. Les comptes d'attente présentent des montants relativement élevés, de l'ordre de 10% du total de la balance de l'exercice 2005, tant en débit qu'en crédit et un peu plus pour l'exercice 2007, beaucoup plus inquiétants si on les rapporte aux charges et aux produits d'une année entière d'exécution du budget.

Balance consolidée de l'Etat arrêtée au 28 février 2006 (extrait) – millions d'Ariary

	Débit	Crédit
Total de la balance	10 537 094	10 537 094
471 Imputation provisoire de recettes		395 589
472 Imputation provisoire de dépenses	962 258	
4786 Dépenses à classer et à régulariser	38 899	19 855
4787 Recettes à classer et à régulariser		999 270
541 Régies d'avance	1 691	5 565
545 Avances de caisse	1 737	
6 Comptes de charges	100 266	
7 Comptes de produits		145 437
Exécution du budget 2005 (engagements)	1 423 931	

Balance consolidée de l'Etat gestion 2007 – millions d'Ariary

	Débit	Crédit
Total de la balance	14 665 728	14 665 728
471 Imputation provisoire de recettes		83 464
472 Imputation provisoire de dépenses	644 045	
4786 Dépenses à classer et à régulariser	1 228 749	20293
4787 Recettes à classer et à régulariser		2 226 462
541 Régies d'avance	5 402	4 986
545 Avances de caisse	2 796	
6 Comptes de charges	715 578	
7 Comptes de produits		587 825
Exécution du budget 2007 (engagements)	1 706 649	

Plusieurs explications peuvent être avancées pour justifier l'importance des comptes d'attente.

- Les régies de recettes tardent à produire les pièces de régularisation.
 - Une partie des intérêts de la dette est en attente des mandats de régularisation.
2. La balance n'intègre qu'une part des opérations des projets financés sur ressources extérieures.
 3. Les virements internes, qui sont des virements entre comptables, sont très importants comme on peut le constater à la lecture des balances résumées ci-dessous. Ceci laisse penser que leur régularisation n'est pas rapide. L'existence de virements internes importants provient en partie de ce que les comptables en dehors de l'ACCT ne disposent pas de compte bancaire dans leur comptabilité ; un compte de transfert avec l'ACCT en tient lieu.

Balance consolidée de l'Etat arrêtée au 28 février 2006 (résumé) – millions d'Ariary

	Débit	Crédit
Total de la balance	10 537 094	10 537 094
1 Comptes de fonds	2 423 904	7 690 960
dont Emprunts et dettes assimilés	39 950	7 506 320
2 Compte des immobilisations	559 613	99
4 Compte de tiers	2 365 167	2 671 985
5 Comptes financiers	5 097 143	28 611
dont Virements internes	4 980 247	2 210
6 Comptes de charges	100 266	
7 Comptes de produits		145 473

Balance consolidée de l'Etat gestion 2007 (résumé) – millions d'Ariary

	Débit	Crédit
Total de la balance	12 917 752	12 917 752
1 Comptes de fonds dont Emprunts et dettes assimilés	4 875 288	9 638 921
2 Compte des immobilisations	654 148	
4 Compte de tiers	3 147 608	3 634 031
5 Comptes financiers dont Virements internes	5 218 704 5 044 498	786 550 7 468
6 Comptes de charges	1 311 843	
7 Comptes de produits		

Evolution depuis 2006

Rapprochement des comptes

La situation reste inchangée.

Comptes d'attente et d'avance

La situation reste inchangée.

Composante	Critères minima pour la note de la composante. Méthode de notation M2 Note globale : D+	Justifications
i) Régularité du rapprochement des comptes bancaires	Note = C : Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait tous les trimestres, généralement dans les 8 semaines suivant la fin de la période sous revue.	Le rapprochement entre les comptes bancaires et les comptes des comptables est retardé par les délais de transmission des informations des Trésoriers généraux.
ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	Note = D : Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard, OU moins souvent.	Les comptes d'attente sont importants et certains ne sont ajustés qu'avec un retard nettement supérieur à deux mois. Il en est de même des comptes de virements internes.

Note : La note C est attribuée à la composante i), et non pas D ; en effet, le rapprochement entre les comptes du Trésor dans les livres de la Banque Centrale et ceux de la Banque Centrale dans les livres du Trésor est effectué dans un délai inférieur à huit semaines, séparément par l'ACCT / siège et par les TG. Le rapprochement global des comptes consolidés ACCT / siège + TG est, quant à lui, effectué plus tardivement ; néanmoins, le rapprochement séparé a été considéré comme suffisant.

PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires

Les écoles primaires

Les écoles primaires sont intégrées à l'organisation du Ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique (MENRES). Elles reçoivent de l'Etat diverses ressources. Des enquêtes ont mesuré la mesure dans laquelle celles-ci arrivent à leurs destinataires. Il n'existe pratiquement pas de reporting de ces ressources.

L'organisation de l'enseignement primaire et secondaire

Les services déconcentrés de l'enseignement primaire et secondaire sont organisés à deux niveaux, celui des *Directions régionales de l'éducation nationale* (DREN) au premier niveau et celui des *Circonscriptions scolaires* (CISCO) au deuxième niveau. Les CISCO, au nombre de 111, sont situés au niveau des districts. Ils ont sous leur autorité les lycées, les collèges et les écoles primaires publiques.

Le budget des entités décentralisées apparaît dans le budget d'exécution au niveau des :

- Direction régionale de l'éducation nationale (DREN) ;
- Service de l'enseignement général ;
- Lycée ;
- CEG ;
- Circonscription scolaire (CISCO) ;
- Ecole primaire publique (EPP) – toutes écoles d'un CISCO confondues ;
- Zone d'administration pédagogique (ZAP).

Les ressources des écoles primaires

Les écoles primaires reçoivent leurs crédits de l'Etat de plusieurs façons :

- Les salaires sont payés directement par le MFB.
- Le MENRES alloue aux CISCO fonds et fournitures, à charge pour eux de les distribuer aux écoles primaires.

Par ailleurs, elles reçoivent des fonds de l'association des parents d'élèves, appelée FRAM.

Dans l'enseignement primaire, les enseignants non fonctionnaires (ou FRAM, qui désigne l'association des parents d'élèves et, par extension, les enseignants non fonctionnaires) représentent 51% des effectifs enseignants. Une partie d'entre eux est payée par l'Etat, une autre partie par l'Association des parents d'élèves ou d'autres associations.

Les fonds reçus du MENRES par le biais des CISCO sont qualifiés de *caisse-école*. En 2005/2006, la caisse-école contribue pour 58% aux fonds reçus par les écoles, les associations de parents pour 37%.

A la suite du constat de non-arrivée de la caisse-école dans les écoles primaires, le gouvernement a demandé aux écoles d'ouvrir un compte postal afin de la recevoir par virement direct. Aujourd'hui, une minorité d'écoles ont ouvert un tel compte.

Les écoles reçoivent également des fournitures, en particulier le *kit scolaire* et les livres.

Les fonds FRAM sont utilisés essentiellement pour payer les salaires des enseignants non-fonctionnaires.

La mise à disposition des ressources aux écoles primaires

Les délais de mise à disposition de la caisse-école et du *kit scolaire* sont très longs. En 2006/2007, seulement 9% des écoles avaient reçu la caisse-école, 15% le *kit scolaire*, 13% les livres scolaires en mai 2007 (source : *Service Delivery in the Education and Health Sector : Results of the 2006/2007 Public Expenditure Tracking Survey*, 31 décembre 2007, mentionnée par *idem* dans la suite).

La déperdition des caisses-école entre le MENRES et les écoles primaires (via les CISCO) est de l'ordre de 7%, tandis que 16% des écoles disent ne pas avoir reçu les *kits* (*idem*). Il existe également des déperditions entre les CISCO et les écoles primaires en ce qui concerne les équipements et les livres.

Les fonds reçus du budget par les CISCO sont retirés par eux en espèces auprès des Trésoreries générales.

Le reporting

Les directeurs d'école sont tenus d'afficher le montant de la caisse-école. Un tiers seulement obéit à cette règle.

La plupart des écoles tiennent une comptabilité de l'utilisation de la caisse-école.

Chaque CISCO gère les dépenses des collèges et des écoles primaires sans contrôle. Le ministère a demandé aux CISCO d'établir une répartition entre les écoles primaires, mais ils ne l'ont pas fait. Aucune information quant à la répartition des fonds reçus par chaque CISCO entre ces entités ne remonte au niveau central, bien que les CISCO tiennent un état de la répartition qu'ils opèrent entre les écoles, mais cette information reste à leur niveau. Or l'essentiel des fonds reçus de l'Etat par les écoles transite par les CISCO. Une faible part est constituée de transferts directs du Ministère ; ils concernent de petites réparations ou des petites fournitures.

Cependant, le MENRES connaît les fonds transférés aux écoles par virement postal direct.

Il n'existe pas d'informations sur les financements FRAM.

Les centres de santé

Les centres de santé de base sont intégrés à l'organisation du Ministère de la santé, du planning familial et de la protection sociale (MSPFPS). Leurs ressources proviennent du budget de l'Etat, des patients et des bailleurs de fonds. Le *reporting* de ces centres est limité.

L'organisation de la santé

La santé, au niveau déconcentré, est organisée en *Direction régionale de la santé, du planning familial et de la protection sociale* au premier niveau, *Service de district de santé et de protection sociale* (SDSPS) au second niveau. Les SDSPS ont sous leur autorité les *Centre de santé de base* de niveau 1 (infirmiers) ou 2 (médecin), les *Centres hospitaliers de district* (CHD) de niveau 1 (médecine) ou 2 (chirurgie) ainsi que, parfois, un *Centre hospitalier de référence régional* (CHRR).

Le budget des entités décentralisées apparaît dans le budget d'exécution aux niveaux des :

- Direction régionale santé, planning familial et protection sociale ;
- Service de district de santé et de protection sociale (SDSPS) ;
- Centres hospitaliers de district (CHD) et Centres de santé de base (CSB), globalement par district ;
- Centre hospitalier de référence régional (CHRR).

Les ressources des Centres Hospitaliers de Districts et des Centres de Santé de Base

Les CHD et CSB tirent leurs ressources du budget de l'Etat, des versements des patients (FANOME) et des bailleurs de fonds. Seules les deux premières sources de revenus sont analysées ici.

Les ressources budgétaires

Jusqu'à l'exercice 2006, les crédits alloués aux SDSPS (alors SSD, Service de santé de district) incluaient les CHD et les CSB, qui n'apparaissaient pas au budget. Depuis l'exercice 2007, les CHD et CSB apparaissent au budget, globalement par district.

Les crédits au budget au titre d'un SDSPS sont les crédits de fonctionnement du SDSPS (avant 2007, ils incluaient les crédits des CHD et CSB). Les crédits au titre des CHD et CSB, bien que alloués globalement à ces entités, sont gérés par le SDSPS. Le Médecin Inspecteur à la tête du SDSPS répartit ces crédits comme il l'entend. Le ministère central ne lui donne pas d'instructions. Le Médecin Inspecteur est censé établir un état de la répartition.

Ces répartitions souffrent d'être inéquitables et de ne pas obéir à des critères transparents.

Le Ministère a récemment réalisé un audit permettant de comparer les répartitions établies par les SDSPS et les répartitions effectives ; il semble que les écarts soient importants dans certains districts.

Jusqu'en 2007, les crédits des CHD/CSB n'étaient pas connus de ces entités, ni à la lecture du budget, puisque non séparés des crédits propres du SDSPS, ni par une information qui aurait pu venir du SDSPS.

Depuis 2007, les CHD/CSB connaissent le montant global qui leur est alloué par le budget, mais non la répartition effectuée par le SDSPS.

Le budget de l'Etat bénéficie au CSB uniquement en nature, le Médecin-Inspecteur procède à des achats annuels ou semestriels au profit des CSB de son district.

Les résultats de l'enquête citée plus haut indiquent que, en mai 2007, seulement 24% des fonds prévus au budget des SDSPS (incluant ceux destinés aux CSB et CHD) étaient parvenus aux CSB et CHD. 40% du budget est consommé par les SDSPS.

Les paiements des patients

Les patients paient les médicaments par le biais du FANOME.

L'organisation de la fourniture des médicaments

La SALAMA approvisionne les pharmacies de district PhaGDis qui, à leur tour, approvisionnent les CSB, plus précisément les pharmacies à gestion communautaire, PhaGeCom attachées aux CSB.

Les délais entre la SALAMA et les PhaGeCom sont longs ; il y a souvent rupture de stock à la SALAMA.

Les disparitions entre les PhaGDis et les PhaGeCom, en quantité ou en valeur, sont significatives (supérieures à 20%) et ce d'autant plus que le CSB est éloigné (source : *idem*).

Le FANOME

Le FANOME, mis en place par le Gouvernement en 2004, est un système de recouvrement des coûts auprès des patients associé à une aide aux patients les plus démunis.

Dans 53% des cas la liste FANOME (bénéficiaires de l'aide) est établie par le maire assisté de membres de la commune ; dans 22% des cas, la liste est établie hors de toute transparence.

Un quart seulement des CSB affiche l'usage du FANOME.

Le reporting

Il n'existe pas de *reporting* des ressources des CSB. Les ressources budgétaires ne sont pas connues en amont du niveau SDSPS. La seule répartition SDSPS d'un côté, CHD/CSB, en exécution budgétaire n'est pas non plus connue.

Les achats de médicaments par les CSB auprès de la SALAMA ne sont pas reportés.

Les versements des patients (FANOME) ne sont pas connus.

Evolution depuis 2006

Le reporting des petites entités est toujours insuffisant. Il faut cependant noter deux évolutions :

1. Le MENRES a achevé en janvier 2008 une enquête, non exhaustive, auprès des écoles primaires, qui porte sur les ressources de ces entités.
2. Depuis 2007, les Centres de santé de base et les Centres hospitaliers de district apparaissent au budget, bien que regroupés.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D	Justifications
D	i) Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un quelconque secteur majeur n'a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années.	i) Aucune information n'est disponible sur les ressources perçues par les unités de base de la santé ou de l'éducation.

PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

Plan

Les rapports d'exécution de la Direction générale du Trésor

Les rapports d'exécution du Contrôle financier

Les rapports d'exécution des Ministères et de la Direction générale du budget

Les états d'exécution des recettes

De nombreux problèmes de centralisation de l'information comptable existent, tant au niveau du Trésor qu'à celui de la Direction générale du budget. Des documents d'exécution sont élaborés par le Trésor, sur la base des comptes des comptables, ainsi que d'informations en provenance d'autres administrations. Le Contrôle financier établit également un état d'exécution des dépenses. Il en est de même des Ministères et de la Direction générale du budget, sur la base des comptes des ordonnateurs ou issus de SIGFP ou en provenance du Trésor.

Les rapports d'exécution de la Direction générale du Trésor

Les comptables principaux, Paierie générale d'Antananarivo, Trésoriers généraux, ACCT, et Recette générale d'Antananarivo, établissent deux types d'Etat :

- la balance des comptes ;
- l'état des crédits ouverts, mandatements, mandats visés et crédits sans emploi.

Le Trésor centralise l'information et établit, en cours d'année, la balance, l'état des mandats visés, et le tableau des Opérations globales du Trésor (OGT).

La balance et les autres états de la Paierie générale d'Antananarivo

La Paierie générale d'Antananarivo (PGA) est à même d'éditer la balance de ses comptes ainsi qu'un état par ministère des *crédits ouverts, mandatements, mandats visés, et crédits sans emploi*.

Il convient de distinguer, dans les procédures comptables de la PGA, l'enregistrement des salaires et pensions d'un côté, celui du reste des dépenses de l'autre.

Les salaires et pensions. Les salaires et pensions sont assignables à la PGA, qu'ils soient payés à la PGA ou en province. Chaque mois, la PGA contrôle la disponibilité des crédits, donne son visa, émet un bon à payer puis des bons de caisse dans le cas de paiement en espèces (60% des salaires), des ordres de virement dans le cas de paiement sur un compte bancaire du bénéficiaire. Les délégués des ministères viennent chercher les bons de caisse afin de les remettre aux fonctionnaires centraux ou de les envoyer en province.

Dans ce dernier cas, les paiements sont effectués par les Trésoriers généraux (TG) et les Perceptions principales (PP) qui agissent comme mandataires du PGA et non comme comptables assignataires. Les TG et les PP font parvenir à la PGA, après paiement, des bordereaux récapitulatifs accompagnés des pièces justificatives. L'envoi est effectué par la poste, il peut prendre plusieurs mois. Il en résulte que la comptabilisation des salaires des fonctionnaires en province est l'objet de nombreux mois de retard et n'est complètement achevée, pour un exercice, que vers le mois de novembre de l'année suivante.

Les retards de comptabilisation sont d'autant plus longs que les TG et PP ne font pas parvenir leurs pièces tous les mois, mais, souvent, tous les trois mois.

La comptabilité tenue à la PGA diffère selon qu'il s'agit des salaires des fonctionnaires centraux ou de ceux des fonctionnaires de province.

	Prise en charge	débit de la classe 6, crédit de la classe 4
Fonctionnaires centraux	Emission du bon de caisse	débit de la classe 4, crédit du compte caisse de la PGA
Fonctionnaire en province	Prise en charge Réception des pièces en provenance des TG	débit de la classe 6, crédit de la classe 4 débit de la classe 4, crédit d'un compte de transfert entre la PGA et les TG

Dans les deux cas cependant, le total du débit de la classe 4 pour un exercice donné conduit au montant des salaires payés au titre de l'exercice, du moins à l'issue d'une période suffisamment longue pour épuiser les retards dus à la communication des pièces par les TG et les PP.

Les écarts entre les engagements des salaires et les paiements sont en principe limités : fonctionnaire décédé, bon de caisse perdu, ...

Les dépenses hors salaires et pensions. L'enregistrement comptable est analogue à celui qui prévaut dans le cas des salaires des fonctionnaires centraux. Ainsi, dans le cas d'un paiement en espèces :

	Prise en charge	débit de la classe 6, crédit de la classe 4
Fournisseurs	Emission du bon de caisse	débit de la classe 4, crédit du compte caisse de la PGA

Là encore, le total du débit de la classe 4 pour un exercice donné conduit au montant des dépenses payées au titre de l'exercice, à l'issue d'une période complémentaire nettement moins longue que dans le cas des salaires. Le problème de la transmission des pièces par les TG et PP ne se pose pas, les TG étant comptables assignataires des dépenses hors salaires et pensions en province (une réforme a été envisagée aux termes de laquelle il en serait de même des salaires et pensions, mais, pour l'heure, aucune suite n'a été donnée à ce projet).

Comme dans le cas des salaires, les écarts entre les engagements et les paiements sont en principe limités : bon de caisse perdu, ...

La PGA envoie mensuellement sa balance à :

- la Direction des études de la DGT ;
- la Direction de la Brigade d'Inspection et de Vérification de la DGT ;
- l'ACCT.

Les états financiers édités par la PGA. La PGA est à même d'éditer deux types d'états financiers :

- la balance des comptes ;
- l'état des crédits ouverts, mandatements, mandats visés et crédits sans emploi, encore appelé *Bordereau des crédits sans emploi* (BCSE), qui n'est établi qu'en fin d'année.

Les crédits sans emplois sont les crédits ouverts n'ayant pas donné lieu à mandats visés.

Le BCSE est en principe établi à la suite d'une concertation entre les ordonnateurs et les comptables. Dans le cas de la PGA, celle-ci établit directement le BCSE, qui est accepté par les comptables. L'encadré *Le Bordereau des crédits sans emploi* tente d'analyser les problèmes que peut poser ce mode de collecte de l'information.

Le Bordereau des crédits sans emploi

Le Bordereau des crédits sans emploi (BCSE) est un document relativement complexe. Il contient :

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Code SOA – Institution ou Ministère – Mission – Programme – Objectif – Indicateur d'objectif sectoriel | <ul style="list-style-type: none"> – Catégorie d'opération au niveau du PCOP à quatre chiffres – Section, convention – Financement – Crédits ouverts – Crédits remaniés – Dépenses effectuées – Crédits sans emploi |
|---|--|

Il est sans doute difficile de réconcilier ces bordereaux entre l'ensemble des ordonnateurs et les comptables. Ceci explique que les bordereaux du PGA fassent foi et que les délais dans lesquels la Direction générale du budget reçoit l'ensemble des BCSE retardent l'établissement des états d'exécution du budget. Sans doute, un meilleur fonctionnement de SIGFP rendrait ces opérations de réconciliation caduques ou du moins automatiques.

Les balances et les états des Trésoriers généraux

Comme le PGA, les Trésoriers généraux (TG) enregistrent les opérations selon la nomenclature du PCOP et établissent leur balance et leur BCSE. Comme le PGA, ils envoient mensuellement leur balance à :

- la Direction des études de la DGT ;
- la Direction de la Brigade d'Inspection et de Vérification de la DGT ;
- l'ACCT.

Quelques différences sont cependant à noter entre les travaux du PGA et ceux des TG.

Les salaires et les pensions ne sont pas comptabilisés de la même façon par les TG et par le PGA dans la mesure où les TG ne sont pas assignataires, mais seulement mandataires du PGA. Il en résulte que les salaires et pensions, tels que mesurés par les enregistrements de la classe 6, ne peuvent être trouvés que dans les comptes du PGA.

Alors que les BCSE sont établis par le PGA et acceptés par les ordonnateurs, il semble qu'il y ait plus de concertation au niveau déconcentré entre les TG et les ordonnateurs.

Les balances et les états de l'ACCT en tant que comptable assignataire

L'ACCT est comptable assignataire de la dette publique. A ce titre, la balance de l'ACCT inclut non seulement l'ensemble des opérations des comptables publics après centralisation, mais également ses propres opérations.

Tableau 24.1 – Balance de l'ACCT – extraits – exercice 2006 – millions d'Ar

		Opérat. de la gestion		Balance de sortie	
		DEBIT	CREDIT	DEBIT	CREDIT
6610	Intérêts des emprunts	16 020			
6620	Intérêts bancaires et opérations de financières à court terme	78 196			
4721	Paiements à imputer : opérations sur bons du Trésor				
47211	Intérêts servis à la souscription des bons du Trésor		355	1 682	
47212	Intérêts servis à la souscription des bons du Trésor	153 261	76 783	199 895	
47215	Commissions d'intervention des banques	71	51	99	
4722	Paiements à imputer : emprunts à long terme				
47221	Intérêts servis sur titres LOVA				
47225	Intérêts servis sur les obligations FANAMBINA	608		1 913	
4723	Paiements à imputer : dette extérieure	49 142	16 366	114 632	
4724	Paiements à imputer : frais de trésorerie	57 241		167 150	

Il semble que les paiements d'intérêts enregistrés en classe 6 soient une sous-estimation des intérêts réellement payés, une partie importante des intérêts demeurant dans

des comptes d'attente sans être enregistrés en classe 6. L'importance des opérations de ces comptes d'attente en cours de gestion, comme celle de la balance de sortie le laisse penser (tableau 24.1).

La centralisation de l'information par le Trésor

Le Trésor rencontre des problèmes de centralisation de l'information, tant du côté des recettes que des dépenses. Des progrès ont cependant été réalisés depuis l'année 2006 grâce à la montée en puissance de SIGFP.

Les régies financières

Les régies financières transmettent avec retard à l'ACCT une situation de trésorerie et une situation comptable.

La fiabilité des comptabilités tenues par les comptables des régies financières est faible, et le suivi des restes à recouvrer est insuffisant.

Les régies n'utilisent pas encore complètement la nomenclature du Plan comptable des opérations publiques (PCOP).

Les comptables du Trésor

Des difficultés sont constatées dans la centralisation des informations comptables.

Les Trésoriers généraux transmettent leurs comptes en principe le 20 du mois qui suit, mais ces comptes n'incluent pas toutes les opérations du mois précédent.

La transmission se fait :

- par disquette ;
- par mail ;
- par SIGFP.

Les Trésoreries générales tiennent leurs comptes :

- sur SIGFP ;
- sur excel.

Lorsqu'il y a panne de SIGFP, les Trésoriers généraux tiennent leurs comptes sur *excel*, puis les régularisent dans SIGFP sans introduire dans SIGFP le détail des opérations mais uniquement l'écart entre la balance *excel* et la balance SIGFP. Il en résulte une perte de détail de l'information et une hétérogénéité des balances des Trésoriers généraux sur SIGFP, de sorte que l'ACCT préfère récupérer les balances des TG sur *excel*, voir en fichier texte.

Les Trésoriers généraux connectés rencontrent des difficultés dans l'utilisation de SIGFP. Même ceux qui sont connectés par le biais des CIRFP envoient leur balance en format *excel* ou en format texte car SIGFP est programmé pour l'exportation de la situation mensuelle. La balance a été substituée à la situation mensuelle, mais SIGFP n'a pas été reprogrammé pour envoyer la balance.

Les 91 Perceptions principales transmettent mensuellement leurs comptes sur support papier accompagné des pièces comptables aux Trésoriers généraux.

Ils transmettent leur situation d'encaisse à l'ACCT tous les dix jours. Le délai peut être long, jusqu'à quatre mois pour un Percepteur principal particulièrement éloigné.

Les Perceptions principales tiennent leurs comptes manuellement.

Les opérations sur financement extérieur

Les opérations sur financement extérieur sont inscrites dans le budget général mais ne sont pas retracées dans les comptes de l'Etat. Le bailleur désigne généralement un ordonnateur

central pour l'exécution des projets qu'il finance. Le bailleur débloque une avance initiale de crédits de paiement s'imputant sur son engagement total. Des comptes de dépôt (environ 200) sont ouverts au nom de l'Etat à la Banque Centrale pour y déposer les fonds de contrevalet en Ariary des dons et des aides. Les fonds sont movimentés par les chefs de projet. Le bailleur reconstitue l'avance au fur et à mesure des certificats d'avancement établis par les chefs de projets, contrôlés par la Direction de la dette publique et vérifiés par les bailleurs. L'ordonnancement intervient après le paiement sous forme d'un mandat de régularisation du Ministère concerné. L'ordonnateur secondaire adresse alors au Contrôle financier et à la Direction de la programmation et du cadrage budgétaire une fiche de centralisation comptable. L'affectation définitive est opérée et les crédits réintégréés dans la comptabilité administrative de l'Etat. Dans la pratique les problèmes sont multiples :

- La centralisation des informations est mal assurée par le chef de projet auprès du Ministère sectoriel.
- Le Trésor public, qui a connaissance des engagements, n'obtient pas d'informations exhaustives sur les paiements effectués.
- Le mandat de régularisation n'est pas systématiquement établi ou il est transmis aux services du Trésor très tardivement, en général en fin d'année.
- En l'absence du mandat, les dépenses ne sont pas réintégréées dans la comptabilité générale.

La balance consolidée de l'Etat

L'ACCT saisit l'information en provenance des Perceptions principales dans SIGFP.

L'ACCT consolide sur *excel* l'information reçue, que celle-ci soit sur SIGFP, par mail ou sur papier.

Les balances mensuelles sont réalisées en *excel*. La balance annuelle est réalisée par un logiciel qui importe les balances mensuelles en *excel*.

La balance consolidée de l'Etat est assez difficile à lire en l'absence de sous-totalisation à un niveau inférieur aux classes (à un chiffre). Elle fait apparaître un certain nombre de problèmes :

1. Les comptes d'attente présentent des montants relativement élevés (voir l'indicateur PI-22).
2. La balance n'intègre qu'une partie des opérations des projets financés sur ressources extérieures. En sont absents, en particulier, les dons en nature, l'assistance technique et les dépenses des projets disposant de comptes dans les banques commerciales.
3. Les virements internes, qui sont des virements entre comptes, sont très importants (voir l'indicateur PI-22).
4. La balance définitive n'est connue que très tardivement. Aujourd'hui, la balance définitive 2006 ne peut être établie compte tenu de l'absence des comptes définitifs de la Pairie générale.

L'état des mandats visés

Alors que la balance du Trésor est mensuelle, l'état des mandats visés établi par l'ACCT est annuel. La balance ne permet pas une décomposition de l'information par ministère ; l'état des mandats visés le permet. Il s'agit de mandats visés et non de paiements car au-delà des mandats visés la comptabilité du Trésor perd l'identification du ministère ; il y a cependant peu de différence entre les mandats visés et les paiements, et, en théorie, aucune différence à l'issue de la journée complémentaire.

Les mandats visés sont le véritable état de suivi de l'exécution budgétaire.

Le Trésor fait parvenir à la Direction Générale du Budget un état des mandats visés sous la forme d'une base de données brute. La Direction Générale du Budget rencontre des difficultés à traiter cette information brute. L'importance des comptes d'attente de la balance laisse penser que beaucoup de mandats visés n'ont pas fait l'objet d'une bonne imputation.

La Direction Générale du Budget n'est pas à même d'établir un état d'exécution de l'exercice passé en base paiements, même dans le délai d'une année.

En théorie, la DGB a accès aux mandats visés des comptables principaux, PGA et TG soit par le biais de SIGFP, soit par information directe en provenance de la PGA et des CIRFP pour les TG. Ces canaux d'information sont, pour l'heure, inopérants.

Le tableau des opérations globales du Trésor (OGT) et les autres états de la Direction des études de la DGT

La situation des opérations globales du Trésor, OGT, est l'équivalent du TOFE. Elle est établie par la Direction des études de la Direction générale du Trésor. La publication de l'OGT est accompagnée de celle de l'état des dépenses aux trois étapes de la dépense – engagement, ordonnancement, paiement – ainsi que d'un tableau de la variation des arriérés.

L'OGT

L'OGT est établi en base engagements pour les dépenses et en base caisse pour les recettes. Les balances du Trésor sont utilisées essentiellement pour obtenir les dépenses en base caisse nécessaires au calcul des arriérés, qui permettent d'établir le passage base engagements / base caisse (voir plus loin). Les balances sont obtenues des comptable supérieurs – PGA, RGA, TG – par e-mail ou par courrier (le partage entre ces deux modes de transfert est à peu près moitié / moitié), parfois, plus rarement par le biais de l'ACCT. La Direction des études retrace les comptes d'attente de ces balances de sorte qu'il n'est pas nécessaire de réviser les OGT sur la base de la balance consolidée de l'ACCT. (*Voir l'encadré Sources et méthodes d'élaboration de l'OGT*).

Sources et méthodes d'élaboration de l'OGT

Recettes et dons

- Fiscales et douanières : statistiques des régies financières
- Non fiscales (remboursement de prêts, dividendes, redevances de toutes sortes, recettes des ministères) : balance du Trésor
- Dons
 - Services des aides bilatérales
 - Bureau de l'ordonnateur national du Fed (BAON)

Dépenses

- Ressource propres
 - Personnel, fonctionnement : Contrôle financier
 - Intérêts (et remboursement du capital – classé en financement) : extérieurs : DDP ; intérieurs : ACCT
- Investissements
 - Ressources internes : Contrôle financier
 - Ressources externes : subventions : DGB à partir des informations des bailleurs ; tirages sur emprunts : DDP sur la base des informations reçues des bailleurs et des projets

Arriérés, de deux sortes : engagements non ordonnancés et mandats visés non payés ; obtenus par différence entre la balance et les engagements. L'ordonnancement est entendu dans le sens de mandat visé.

Financement

- Extérieur : tirages sur emprunts : DDP sur la base des informations reçues des bailleurs et des projets
- Intérieur : bancaire : situation monétaire de la Banque Centrale ; non bancaire : émission de bons du trésor : Direction des études du Trésor

Une partie des difficultés rencontrées dans l'élaboration de l'OGT vient des problèmes cités précédemment concernant notamment la centralisation de données comptables fiables, exhaustives et dans les délais prévus par la réglementation.

L'OGT est réalisé avec deux mois de retard.

L'OGT ne couvre pas l'ensemble des opérations des administrations publiques. Elle ne dispose que d'informations parcellaires concernant les correspondants, qui incluent les établissements publics et les collectivités territoriales. L'OGT ne retrace que les soldes de caisse dans le poste "autres opérations nettes du Trésor".

Un nombre important de ces collectivités n'établissent pas de compte administratif, et, si des informations existent, elles ne sont pas toujours centralisées, contrôlées et exploitées au niveau central par le Ministère de la décentralisation et transmises au MFB.

Les comptes des communes ne sont pas consolidés.

Il existe un document méthodologique décrivant la construction pratique de l'OGT ; le document est complet et précis.

L'état des dépenses

Les dépenses sont présentées en base *engagement*, en base *ordonnement* et en base *caisse*.

Les dépenses en base engagement. Elles proviennent du Contrôle financier. Elles correspondent aux comptes des classes 6 et 2 du PCOP. Elles sont désagrégées par grande nature de dépense. A la suite de l'audit du Contrôle financier, cette source d'information est considérée comme très fiable par le Trésor.

Les dépenses en base ordonnancement. Ce sont les *mandats visés* par le Trésor. Ce sont encore les comptes des classes 6 et 2 du PCOP, mouvementés au moment de la prise en charge de la dépense par le comptable.

Il existe un écart entre les engagements et les ordonnancements, qui est normal en cours d'année, mais qui est résorbé en fin d'année de sorte que, pour une année complète, engagements = ordonnancements.

Avant traitement, en fin d'année, l'écart engagement – ordonnancement s'explique par deux types d'opérations :

- les ordonnancements rejetés par le comptable ;
- les ordonnancements non envoyés par l'ordonnateur au comptable.

Ces dépenses doivent être dégagées (pour être éventuellement réengagées l'année suivante). A cette fin, le Contrôle financier relance les ordonnateurs de tous les ministères.

La Direction des études analyse avec le Contrôle financier les écarts engagements – ordonnancements par comptable, par ministère, parfois par ordonnateur.

Tableau 24.2 – Exécution du budget OGT – millions d'Ar

Années	2006/LFI	2006	2007/LFI	2007	TAUX D'EXEC.	
					2006	2007
BASE CAISSE						
Personnel	564500	589906	721100	711246	104.5%	98.6%
Fonctionnement	387500	370414	457600	409307	95.6%	89.4%
Intérêts extérieurs	111900	55548	21500	21132	49.6%	98.3%
Intérêts intérieurs	162000	229298	199600	134536	141.5%	67.4%
Dépenses exceptionnelles						
Dépenses courantes	1225900	1245166	1399800	1276221	101.6%	91.2%
BASE CAISSE						
Financement interne	334900	235164	349000	275772	70.2%	79.0%
Financement extérieur	879700	928499	1057800	734983	105.5%	69.5%
Dépenses en capital	1214600	1163663	1406800	1010755	95.8%	71.8%
TOTAL COURANTES + CAPITAL						
BASE CAISSE TOTAL	2440500	2408829	2806600	2286976	98.7%	81.5%
HORS INTERETS ET INV. FIN. EXT.	1286900	1195484	1527700	1396325	92.9%	91.4%

Les dépenses en base caisse. Ce sont les paiements des comptes enregistrés par le débit des comptes de la classe 4.

Le tableau 24.2 propose un calcul des taux d'exécution du budget sur la base des dépenses en base caisse de l'OGT. Il fait apparaître des taux d'exécution meilleurs que ceux qui sont calculés sur la base des données de la Direction générale du budget.

L'état des variations d'arriérés

Les variations d'arriérés sont constituées de deux grandes catégories.

Arriérés à réengager. A ne pas confondre avec les dépenses dégagées en fin d'année à réengager. Ce sont des factures non payées faute de crédit, des factures qui n'ont jamais été engagées (par exemple des factures d'électricité et de téléphone) ainsi que des crédits de TVA non remboursés. Ainsi, en 2007, les variations d'arriérés à ce titre sont de 11,5 milliards Ar en remboursement de TVA aux entreprises des zones franches et de 10,6 milliards Ar en remboursement de TVA à des fournisseurs de projets de l'aide internationale, à la suite d'audits. En 2006, les 4,7 milliards Ar sont des paiements de fournisseurs.

Retards de paiements. Ils sont constitués de deux sous-catégories.

1. **Les instances de paiements.** Ce sont des dépenses liquidées, ordonnancées et visées par le comptable, mais non payées. Les variations des instances de paiement sont comptabilisées en brut, leur diminution l'étant en *apurements* ; la variation nette des instances de paiement est donc la somme (algébrique) des instances de paiement (+) et des apurements (-).
2. **Les engagements non ordonnancés.** Ce sont des engagements non mandatés. Ils n'apparaissent que dans l'état des arriérés en cours d'année. En fin d'année, ils sont éliminés par la procédure des dégagements évoquée plus haut.

Le tableau 24.3 propose l'état des variations d'arriérés de paiements intérieurs pour les trois années 2005, 2006 et 2007. Il est commenté dans le cadre de l'indicateur PI-4.

Tableau 24.3 – Variations des arriérés de paiements intérieurs – millions d'Ar

Années	2005	2006	2007
Arriérés à réengager (-)	-10901	-4656	-22136
Fonctionnement	-10901	-4656	-11536
Investissement			-10600
Retards de paiements	45191	-25398	-2090
Apurement (-)	-43312	-89183	-64382
Fonctionnement	-9892	-27259	-17494
Investissement	-33420	-61924	-46888
Instance de paiements (+)	88503	63785	62292
Fonctionnement	7554	13542	23127
Investissement	80949	50243	39165
Engagés non ordonnancés (+)	0	0	
Fonctionnement			
Investissement			

Les rapports d'exécution du Contrôle financier

Le Contrôle financier établit une situation hebdomadaire (ainsi que mensuelle, trimestrielle et annuelle) des engagements sur la base des engagements qui sont dans SIGFP et de ceux qui n'y sont pas. Ces derniers lui proviennent des délégués dans les régions avec un

délai de trois jours, nettement amélioré par rapport à la situation qui prévalait en 2006, date à laquelle l'état n'était disponible que deux mois après la fin du trimestre.

L'état annuel du CF est le seul état d'exécution budgétaire, hormis la Loi de Règlement.

Le Contrôle financier peut également éditer un état au jour le jour, qui n'inclut pas les envois non parvenus des délégués en région.

L'état du Contrôle financier est par ministère et institution et par catégorie de dépense dans la nomenclature qui suit :

1 Dette publique	5 Investissement
2 Solde	Ressources internes
3 Fonctionnement hors solde	Ressources propres internes
Biens et services	Droits et taxes à l'importation
Transfert	TTL
Indemnités	Fonds de contrevaieur
4 Structurelles	Ressources externes
6 Exceptionnelles	Subventions
	Emprunts

Les états analysent le taux d'exécution par rapport à la Loi de Finances et par rapport à la régulation.

Les rapports d'exécution des Ministères et de la Direction générale du budget

Les ministères établissent des rapports quadrimestriels (désormais trimestriels) dont la Direction générale du budget fait la synthèse. Par ailleurs, la Direction générale du budget est en charge de l'établissement d'états d'exécution du budget tant en engagements qu'en paiements.

Les rapports d'exécution des ministères

En 2006, sept Ministères, représentant environ 65% du budget, établissaient des rapports quadrimestriels (Ministère des Travaux publics et des Transports, Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts, Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique, Ministère de la Santé et du Planning familial, Ministère de la Justice). Ces rapports étaient disponibles dans le délai d'un mois et donnaient lieu à une réunion de "suivi de l'exécution des dépenses publiques" à laquelle étaient invités les bailleurs de fonds.

Depuis le début de l'année 2007, chaque quadrimestre (désormais chaque trimestre) se tient une revue des dépenses publiques (à peu près cinq semaines après la fin du quadrimestre).

A cette occasion, chaque ministère présente un rapport qui inclut les éléments qui suivent.

1. Un état d'avancement des programmes présenté sous forme d'un tableau où l'on peut lire : les objectifs et les indicateurs, les réalisations, les problèmes rencontrés, les mesures prises, les résultats obtenus.
2. Un état des réalisations des programmes présenté sous forme d'un tableau qui inclut : les activités prévues, les activités réalisées, un pourcentage de réalisation, des observations et explications.
3. Des informations financières par mission ou par programme (selon les ministères) sur les crédits initiaux, les crédits modifiés, et les engagements et parfois les ordonnancements dans une nomenclature des dépenses agrégée (solde, biens et

services, transferts, indemnités, investissements sur financement interne et sur financement externe).

Le rapport quadrimestriel inclut parfois un état des points forts et des points faibles tels qu'ils sont apparus au cours du quadrimestre, ou un ensemble d'"autres remarques" par exemple dans l'encadré qui suit (dernière revue 2007).

Points forts, points faibles, autres remarques

MINISTERE DE LA SANTE ET DU PLANNING FAMILIAL

Points forts

- Nomination des ORDSEC et GAC réalisée le 5 janvier 2007
- Nomination des ORDSEC et GAC réalisée en janvier 2007
- Formation pratique des utilisateurs du logiciel SIGFP du niveau central et régional au mois d'avril 2007

Points faibles

- Intégration de l'ex Ministère de la population entraînant une refonte de l'organigramme
- Rectification des nominations des ORDSEC et GAC en avril 2007
- Faible taux d'engagement : non utilisation du crédit population durant le 1^{er} quadrimestre (problème de logiciel et de CDE)

MINISTERE DE LA JUSTICE

Points faibles

- Faiblesse du système d'information
- Vacance du poste de Directeur du système d'information
- Retard des remontées des informations de la part des services excentriques

MFB

Autres remarques

- Le changement de codification et la nouvelle nomination des ORDSEC et GAC suscitent un retard au niveau de l'engagement des dépenses
- Le renforcement des capacités du personnel MFB s'avère nécessaire pour l'application des nouveaux outils de gestion budgétaire : ORACLE, SIGFP

Les informations contenues dans les états d'avancement et les états de réalisations des programmes sont critiquables à maints égards. Il y a là cependant un progrès indéniable dans la diffusion de l'information par les ministères.

Les informations financières présentent dans la très grande majorité des cas des ordonnancements égaux aux engagements. Cet état de fait est vraisemblablement lié au fait que les ordonnateurs tiennent les comptes des engagements par le biais des Fiches de centralisation comptable (FCC), mais pas les comptes des ordonnancements. La colonne ordonnancement est donc en fait constituée d'engagements.

L'exécution du programme d'investissements publics (PIP), bien que présenté en engagements et en ordonnancements est en fait, s'agissant de l'exécution sur financement extérieur, en décaissement.

Les informations sur les décaissements de l'aide extérieure sont collectées par les ministères plus ou moins facilement. Certains bailleurs, tel la Banque Mondiale, communique régulièrement l'information, d'autres, tel le PAM, communiquent plus difficilement, d'autres enfin, tel le Koweït, ne communiquent aucune information.

Au total les états d'exécution du PIP par les ministères sont à peu près complets sauf dans le cas des dons en nature, de l'assistance technique et des ONG.

L'établissement de ces rapports rencontre des difficultés liées à la collecte des informations sur les dépenses déconcentrées, qui sont partielles. Les données d'une partie des entités déconcentrées remontent au niveau central par disquette, ce qui peut prendre jusqu'à deux mois. En effet, il n'y a pas de connexion entre les régions et les ministères, pas plus qu'entre les régions et les délégués du Contrôle financier dans les ministères, de sorte qu'un délégué du CF dans un ministère ne connaît pas la situation des services déconcentrés (voir le paragraphe *L'informatique de la chaîne de la dépense* à l'indicateur PI-20).

Les régions envoient leurs informations par disquette ou papier, ce qui occasionne des retards et conduit à des données incomplètes dans les rapports d'exécution budgétaire.

Le rapport de synthèse de la Direction Générale du Budget

La Direction de l'exécution et de la synthèse du budget (DESB) de la Direction générale du budget établit des tableaux récapitulatifs de l'exécution budgétaire en engagements pour tous les ministères (ce tableau est cohérent avec les informations des ministères, sauf dans quelques cas, par exemple pour le *Ministère de l'environnement et des eaux et forêts* dans le cas de la revue du dernier quadrimestre 2007).

La qualité de l'état d'exécution budgétaire récapitulatif est celle des états transmis par les ministères.

Au problème du *reporting* incomplet des entités décentralisées s'ajoute celui d'un état en engagements.

Les difficultés de SIGFP font que l'on ne dispose pas d'un état en ordonnancements ou en paiements.

Les tableaux récapitulatifs incluent un tableau du financement extérieur, mais ils ne contiennent pas l'aide budgétaire et les données de certains bailleurs sont incomplètes (sans doute faiblement incomplètes).

Le *reporting* des financements extérieurs présente cependant une grande qualité de cohérence : le total du Programme d'investissement public (PIP), en décaissement sur financement extérieur, réparti par ministère, est identique au total des financements externes par bailleur.

La lecture du tableau 24.4 relatif à l'exécution du PIP permet de constater que les exécutions du PIP sur ressources internes sont, à l'exception des fonds de contrevaletur, identiques en décaissements et en engagements. Il s'agit en fait des engagements, connus par le *reporting* des ordonnateurs. Par contre, s'agissant des ressources externes, les décaissements sont très supérieurs aux engagements, contrairement à ce à quoi on s'attendrait. L'explication vient de ce que la source d'information est ici en décaissements (origine : bailleurs). Les opérations sont par la suite régularisées par une inscription identique en engagements, mais tardive. Les Ministères ont des difficultés à obtenir des bailleurs les pièces justificatives qui leur permettent de régulariser la dépense. Ce problème perdure depuis de nombreuses années.

Tableau 24.4 – Exécution du programme d'investissement public – 2007

PROGRAMME D'INVESTISSEMENT PUBLIC (en millions d'Ariary)						
SITUATION 12 MOIS 2007	PROGRAMME		DECAISSE		ENGAGE	
	Initial	Modifié	Montant	%	Montant	%
SOURCE DE FINANCEMENT						
SUBVENTIONS	548 770	548 770	504 130	91.9%	63 970	11.7%
EMPRUNTS ETAT	479 029	479 029	351 615	73.4%	171 503	35.8%
AUTRES EMPR. PUB.	30 000	30 000	3 768	12.6%	0	0.0%
TOTAL EXTERNE	1 057 799	1 057 799	859 513	81.3%	235 473	22.3%
RES. PRO. INTERIEURES	250 200	283 620	249 194	87.9%	249 194	87.9%
RES. PRO. TVA	95 000	76 452	46 033	60.2%	46 033	60.2%
RES. PRO. DTI	4 500	4 500	19 661	436.9%	19 661	436.9%
RES. PRO. FONDS CONTR.	10 000	17 362	14 401	82.9%	7 811	45.0%
TOTAL INTERNE	359 700	381 934	329 289	86.2%	322 699	84.5%
TOTAL GENERAL	1 417 499	1 439 733	1 188 802	82.6%	558 172	38.8%

Un mois après la revue quadrimestrielle, la DESB achève le rapport sur la revue. Il est prévu dans l'avenir que ce rapport inclue des corrections des chiffres. Pour l'heure, il fait un point assez complet :

- de l'exécution du budget ;
- des annulations ou compléments de crédits ;
- des problèmes soulevés ;
- des recommandations relatives à l'exécution budgétaire ou à la préparation du prochain budget.

Les états d'exécution en engagements et en paiements

Il convient de distinguer les états issus de SIGFP de ceux qui sont obtenus par information directe auprès des comptables.

Les états de SIGFP

Il est possible d'éditer à partir de SIGFP un état d'exécution des dépenses. Celui-ci présente plusieurs défauts :

1. Les engagements sont ceux qui sont visés par le Contrôle financier. Ils le sont tous sauf irrégularité. Les engagements dans le SIGFP sont supérieurs aux engagements comptabilisés par les ministères, lesquels sont basés sur les FCC parvenues à leur niveau.
2. Les ordonnancements des ORDSEC sont enregistrés dans le SIGFP. Mais, lors de la centralisation, on prend en considération comme ordonnancement les mandats visés par le Trésor. Les mandats visés ne sont pas exhaustifs au cas où certaines Trésoreries n'envoient pas leur situation pour centralisation à l'ACCT.
3. Les paiements ne sont pas à jour. C'est sans doute la principale lacune des états de SIGFP. Elle conduit à rechercher l'information directement auprès des comptables.

Le début de l'année 2008 et la mise en place de la nouvelle version de SIGFP a conduit à des problèmes de centralisation par l'ACCT. Les données en paiements de SIGFP n'incluent plus les TG. Ces difficultés se répercutent sur les états que la Direction générale du budget est à même d'établir.

Les états obtenus par information directe auprès des comptables

Ils sont obtenus par collecte de l'information directement auprès des comptables supérieurs. Depuis 2008, c'est la *Direction des systèmes informatiques* (DSI), agissant en appui à la Direction générale du budget, qui est en charge de l'établissement de ces états qui présentent l'avantage d'être disponible à la fois en engagements et en paiements (au sens de mandats visés). La DSI a établi, pour le premier trimestre 2008, et diffusé sur son site internet, un état d'exécution en paiements, premier résultat d'une volonté d'organisation dans le sens d'un meilleur *reporting* de l'exécution du budget.

Pour ce faire, elle a obtenu de tous les comptables principaux, PGA, RGA et TG sauf celui de Mahajanga, des états d'exécution en paiements (au sens de mandats visés).

Ces états ont été transmis par le réseau ; cependant, leur transmission ne résulte pas d'un processus automatique, mais d'une succession de relances téléphoniques des comptables. On ne peut donc pas dire qu'il s'agit d'un résultat de SIGFP.

L'exécution budgétaire en paiements. L'exécution budgétaire en paiement est, pour l'essentiel, constituée des classes 2 (immobilisations) et 6 (comptes de charges) de la

nomenclature comptable. Il conviendrait d'y ajouter les dépenses avant ordonnancement non régularisées, ce qui n'est pas fait, mais qui représente des montants minimes. L'encadré comptes d'attente de dépenses précise ce point.

Comptes d'attente des dépenses

Il convient de préciser le sort à réserver aux comptes d'attente de dépenses. Ceux-ci apparaissent essentiellement sous trois subdivisions de la classe 47 *comptes transitoires ou d'attente* : 472 *imputations provisoires de dépenses*, 473 *dépenses avant ordonnancement*, et 478 *autres*.

Seules les dépenses du compte 473 *dépenses avant ordonnancement* sont à ajouter aux dépenses des classes 2 et 6. Les dépenses des comptes 472 et 478 sont comptabilisées en classe 6 en même temps qu'elles le sont dans les comptes 472 et 478. Ces dépenses avant ordonnancement sont à comptabiliser pour la différence entre les nouvelles dépenses, enregistrées au crédit du compte 473 en même temps qu'elles le sont au débit de la classe 6, et les régularisations, enregistrées au débit du compte 473 (une partie du débit de l'année puisque celui-ci inclut également des régularisations au titre des années antérieures).

A titre d'exemple, le tableau 24.5 fournit l'extrait de la balance de la Paierie générale d'Antananarivo qui concerne les comptes d'attente de dépenses du budget général.

Tableau 24.5 – Balance de la PGA – exercice 2006 – extrait : opérations de dépenses du budget général hors salaires et pensions

N°COMPTE		OPERATION DE GESTION	
		DEBIT	CREDIT
47	Comptes transitoires ou d'attente		
472	Imputation provisoire de dépenses		
4724	Fonds de contre valeur	6 578 589	0
4725	Dépenses des PP à vérifier	3 529 569	710 367
4728	Autres	6 167 177	2 647 177
4 728	Autres		
47281	Transferts mandataires : dépenses en instance d'envoi	1 093 715	1 137 254 246
47282	Transferts assignataires : dépenses reçues en instance	7 963 819 306	1 407 750 860
47286	Autres dépenses à régulariser : écart sur arrondi	477	0
473	Dépenses avant ordonnancement		
473114	Frais de justice criminelle	109 023 035	98 672 040
4733	Comptes particuliers du Trésor	61 433 381	5 484 007
474	Crédits à rétablir		
4 741	Crédits à rétablir après recouvrements des trop payés		
47412	Investissement	10 915 000 000	10 915 000 000
478	Autres comptes d'attente		
4 786	Dépenses à classer et à régulariser		
478601	Dépenses à classer et à régulariser des TP	8 481 434	7 481 555
478608	Autres dépenses à régulariser	156 848	156 848
478612	CAS II	0	0
47862	Pensions françaises payées par TP	3 298 686 009	3 530 868 216
47867	Prise en charge rejet transfert dépenses	3 013 688 355	2 736 158 420

Les états d'exécution des recettes

Voir l'indicateur PI-3.

Réformes

Il est prévu de mener, à partir de 2008, une revue de dépenses publiques.

L'évolution depuis 2006

Plusieurs évolutions depuis 2006 peuvent être observées.

1. Les états quadrimestriels d'exécution en engagements sont établis par tous les ministères. Il y a là bien sûr un grand progrès, même si les données produites souffrent encore d'insuffisances.
2. Le Contrôle financier établit des états d'exécution en engagements dans un délai bref et non plus dans un délai d'un mois. Même remarque.
3. L'OGT est produit dans le même délai et selon les mêmes méthodes qu'en 2006.
4. La Direction générale du budget et la Division des systèmes informatiques ont notablement progressé dans la voie de l'établissement d'états d'exécution en paiements.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale C+	Justifications
C	i) La comparaison avec le budget n'est possible que pour les principales rubriques administratives. Les dépenses sont saisies à la phase d'engagement ou celle du paiement (mais non aux deux phases).	i) Les états d'exécution budgétaire, qui sont établis lors des revues quadrimestrielles permettent une comparaison avec le budget voté pour les principales rubriques (par programme et par nature : solde, biens et services, transfert, indemnités, investissement sur financement interne, investissement sur financement externe) aux seules phases de l'engagement pour les dépenses sur ressources internes et du décaissement pour les ressources externes. L'OGT ne permet une comparaison avec le budget qu'à un niveau relativement agrégé.
B	ii) Les rapports sont préparés tous les trimestres, et émis dans les 6 semaines suivant la fin du trimestre.	ii) Les états de la revue quadrimestrielle sont disponibles 6 semaines après la fin du trimestre, maintenant du trimestre. L'OGT est disponible dans les deux mois.
C	iii) Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, et ne sont pas toujours soulignées dans les rapports, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire.	iii) Des problèmes de centralisation de l'information existent, qui ne remettent pas en cause l'intérêt des rapports de la revue quadrimestrielle, ni celui de l'OGT.

PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels

Un seul état annuel financier consolidé de l'administration centrale doit être préparé selon la loi organique du 27 juillet 2004 : c'est la Loi de Règlement (LR). Elle est préparée (projet de Loi de Règlement (PLR)) par la Direction du Budget.

La Loi de Règlement selon la LOLF

La Loi de Règlement constate le montant définitif des recettes encaissées et des dépenses ordonnancées au cours de la gestion de l'année civile considérée et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la Loi de Finances de l'année, complétée, en tant que de besoin, par les lois rectificatives. Le cas échéant, elle approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure. Elle autorise enfin le transfert du résultat de l'année au compte permanent des résultats du Trésor.

La loi organique n° 2004-036 sur la Cour suprême prévoit que le Ministre chargé des finances transmet à la Cour le projet de Loi de Règlement appuyé des documents budgétaires et comptables prévus au plus tard 4 mois avant la date de dépôt du projet sur les bureaux du Parlement.

La loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances prévoit quant à elle que le projet de Loi de Règlement, y compris le rapport et les annexes explicatives, est déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée Nationale et distribué au cours de la première session de la deuxième année qui suit l'exécution du budget concerné (soit en mars de l'année n+2). Cette disposition est en recul par rapport à la disposition antérieure (applicable jusqu'à la Loi de Règlement de 2004) de l'article 33 (nouveau) alinéa 3 de la loi n° 63-015 du 15 juillet 1963 qui disposait que le PLR « est déposé et distribué au plus tard le 15 novembre de l'année qui suit l'exécution du budget ». Cette disposition a été abrogée par la LOLF à cause de son caractère jugé irréaliste.

Toutefois, la loi prévoit en son article 57 que le Gouvernement donne communication aux Commissions des finances du Parlement deux fois par an au cours des sessions ordinaires des assemblées des informations relatives à l'exécution de la Loi de Finances.

Obligation de communication au Parlement (art. 57 de la LOLF)

Outre les documents et annexes ou rapport relatifs à la Loi de Finances qu'il doit produire au Parlement, le Gouvernement devra donner communication aux Commissions des finances du Parlement deux fois par an au cours des sessions ordinaires des assemblées : de la situation des dépenses engagées et ordonnancées ; de la liste des mouvements de crédits ; des textes pris dans les domaines couvrant le régime de la rémunération du personnel ou les changements intervenus au niveau de la gestion des emplois ; de la situation des arriérés de paiements ; de la situation de trésorerie et de la dette publique ; de la situation des recettes fiscales et douanières ; de la situation du secteur réel ; de la situation du commerce extérieur ; de la balance générale des comptes ; de la situation de la circulation monétaire ; de la situation des effectifs. Les communications prévues au paragraphe ci-dessus porteront sur les dernières réalisations disponibles tant pour la première session que pour la seconde session du Parlement.

En termes de délai, la loi prévoit que le projet de Loi de Règlement, y compris le rapport et les annexes explicatives, préparé par le Ministère des Finances et Budget, doit être déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée Nationale et distribué au cours de la première session de la deuxième année qui suit l'exécution du budget concerné.

La Loi Organique sur la Cour suprême du 1^{er} octobre 2004 prévoit, de plus, que ce projet doit faire, préalablement à son dépôt sur le bureau des Commissions des finances des assemblées, l'objet d'un examen par la Cour des comptes et d'une déclaration de conformité entre les écritures des comptables et celles des ordonnateurs.

Ces dispositions n'avaient pas été appliquées strictement dans la période couverte par le PEFA 2006.

Les projets de Loi de Règlement examinés par la Cour jusqu'en 2004 ont été déclarés conformes (recoupement comptabilité administrative et comptabilité de gestion) mais la déclaration de conformité a été assortie d'une réserve générale de non contrôle des comptes puisque la Cour ne disposait pas des comptabilités de gestion ou n'avait pu les contrôler.

Le retard accumulé sur la Loi de Règlement en 2006

L'élaboration des lois de règlement a, en effet, pris beaucoup de retard dans la période récente. La dernière Loi de Règlement adoptée est la loi relative à l'exercice 2001. Il faut noter qu'elle a été adoptée selon la même procédure que la Loi de Finances, et n'a pas donné lieu à débat. Le président de la Cour des comptes n'a pas été auditionné.

La Cour a réalisé les rapports prévus pour les exercices 2002 et 2003 et les projets de lois ont été déposés à l'Assemblée Nationale en 2005, mais aucun calendrier précis n'a été prévu pour leur adoption. Le projet de Loi de Règlement de 2004 est en cours d'élaboration au Ministère des finances.

Source : PEFA 2006

Le projet de Loi de Règlement est préparé dans les mêmes formes que la Loi de Finances.

Le projet de Loi de Règlement

Le projet de Loi de Règlement rassemble :

- le compte général de l'exécution de la Loi de Finances établi par l'ACCT, éclaté en une situation détaillée des recettes budgétaires, un état détaillé des dépenses et un état (dit « C4 ») des dépenses d'investissement et un état intitulé « Bordereau des crédits sans emploi » détaillé. Ces documents sont présentés dans des nomenclatures dont les intitulés ne sont pas rappelés (seuls les numéros de code sont fournis).
- une synthèse par Ministère des dépenses de fonctionnement ;
- un état récapitulatif par financement des crédits d'investissement sans intitulé clair. ex :

Intitulé	Crédit primitif	Crédit définitif	Dépenses	Crédit disponible
1-001-001-A En Md Fcmg	7	7	6,9	0

- un état dit C1 de l'origine des dépassements de crédits des dépenses de personnel ;
- un état des dépassements de crédits d'investissement par programme (portant aussi la mention « Bordereau de crédits sans emploi ») ;
- une note d'une page d'explication sur les dépassements de crédits constatés au niveau de la gestion sur le budget d'investissement ;
- un état de développement des résultats des budgets annexes ;
- un état des opérations sur comptes particuliers du trésor sans intitulé clair ;
- une situation des opérations sur fonds de contrevaieur ;
- un état très détaillé des opérations en capital de la dette publique ;
- en annexe, le compte général lui-même sans distinction de Ministère, par catégorie de dépenses économiques ;
- le rapport de la Cour des comptes sur le projet de Loi de Règlement.

Toutefois, faute d'explicitation des intitulés des classifications utilisées, faute aussi d'états de synthèse clairs ce document est extrêmement difficile à lire. Son opacité le rend incompréhensible par le Parlement à qui il est soumis.

Notation

Composante i) sur la préparation d'un état consolidé de l'administration centrale.

La notation est A, puisque le critère : « *Un état financier consolidé de l'administration centrale est préparé chaque année et comprend des informations complètes sur les recettes, les dépenses et l'actif/passif financier* » est rempli.

Composante ii) sur les délais de dépôts des projets de Loi de Règlement à la Cour des comptes

Le retard antérieur a été partiellement réduit. Les lois de règlement 2002 et 2003 ont été votées. La Loi de Règlement 2004 a été votée en deuxième lecture par l'Assemblée Nationale.

Néanmoins, le projet de Loi de Règlement 2005 n'a pas encore été déposé au Parlement. La Direction du budget a transmis à la Cour en avril 2007 un projet ; le délai est donc de 16 mois. Un différend est né entre le Ministère des Finances et du Budget et la Cour sur les dépassements de crédit sur les projets sur financement extérieur. Un nouveau projet a été transmis à la Cour en septembre 2007.

La préparation de la Loi de Règlement de 2006 est en cours d'achèvement à la Direction générale du budget. Le projet devrait être déposé en mai 2008, soit un délai de 17 mois.

La notation est C lorsque les délais sont inférieurs à 15 mois et D si « *les états annuels sont préparés, ils ne sont généralement pas soumis pour vérification externe dans les 15 mois suivant la fin de l'exercice.* ». La notation est donc D.

Les retards viennent du fait que les ordonnateurs secondaires, en grand nombre, attendent longtemps leur Bordereau de crédit sans emplois du Trésor (BCSE) qui leur permet de déterminer les crédits ouverts consommés (mandatés et visés par le comptable) et de procéder en fin d'exercice aux dégagements des crédits engagés mais non mandatés, crédits qui doivent être réengagés l'exercice suivant. La Direction Générale du Budget ne peut de ce fait connaître rapidement la situation des paiements (mandats visés et payés) et recevoir rapidement les comptes administratifs des ordonnateurs. Les visas de concordance entre les comptes des comptables publics assignataires et les comptes des ordonnateurs secondaires ne peuvent non plus être produits dans de brefs délais. Le Trésor, quant à lui, doit attendre au moins huit mois pour avoir la situation des Trésoreries (*voir indicateur PI-24*).

Composante iii)

La Loi de Règlement étant préparée dans les mêmes formes que la Loi de Finances, des normes équivalentes aux normes IPSAS s'appliquent (la nomenclature PCOP découle directement du PCG, conforme lui-même aux normes IPSAS). La notation est donc A.

Evolution par rapport à 2006

Des améliorations notables sont observables.

L'administration prépare depuis quelques années un état consolidé des comptes de l'administration centrale. La composante i) passe ainsi de D à A.

La composante ii) reste à D (le projet de Loi de Règlement de 2006 n'avait pas été déposé à la Cour des comptes en mars 2008) mais elle est proche de C.

La composante iii) reste à A.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) - Note globale : D+	Justifications
A	i) Un état financier consolidé de l'administration centrale est préparé chaque année et comprend des informations complètes sur les recettes, les dépenses et l'actif/passif financier.	i) les projets de lois de règlement 2004, 2005 ont été préparés ; 2006 est en cours de préparation. Les informations sont complètes.
D	ii) Les états annuels sont préparés, ils ne sont généralement pas soumis pour vérification externe dans les 15 mois suivant la fin de l'exercice.	ii) le projet de Loi de Règlement 2006 doit être déposé en mai 2008. Le projet de règlement de la loi 2005 a été déposé en avril 2007. Les délais dépassent 15 mois.
A	iii) Les normes IPSAS ou des normes nationales équivalentes sont appliquées à tous les états	iii) Les lois de règlement sont préparées dans les mêmes formes que les lois de finances.

3.6 Surveillance et vérification externe

PI-26. Etendue, nature et suivi de la vérification externe

Le système de surveillance et de vérification externe est présenté avant qu'une évaluation ne soit proposée de son fonctionnement effectif.

Le système de surveillance et vérification externe

La surveillance et la vérification externes sont assurées par la Cour des comptes, les Tribunaux financiers et le Conseil de discipline budgétaire et financiers (CDBF) conformément au modèle juridictionnel classique.

Dans un système fondé sur la séparation des ordonnateurs et des comptables, le jugement régulier exhaustif et approfondi des comptabilités publiques par le juge des comptes est la pierre d'angle du dispositif de contrôle de la régularité et de la transparence de l'utilisation des fonds publics.

La Cour des comptes

La Cour des comptes a succédé à l'ancienne Chambre des comptes. Toutefois la situation juridique est encore confuse car la Cour n'a pas été installée et les chambres qui doivent la composer n'ont pas été créées, le décret de nomination du Président n'a pas encore été pris. La période transitoire n'est pas encore achevée. La Cour compose, avec la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, la Cour suprême (qui, en réalité, en dépit de son nom n'a pas les compétences habituelles d'une Cour suprême ou d'une Cour constitutionnelle mais celles d'un tribunal des conflits). L'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour des comptes sont définis par la loi organique n° 2004-036 du 1er octobre 2004.

Les compétences de la Cour sont très larges. Elles sont traditionnelles dans un système fondé sur la séparation du comptable et de l'ordonnateur.

Les compétences de la Cour des comptes

1) Elle juge en premier et dernier ressort les comptes des comptables principaux de l'Etat des Provinces autonomes, (sous réserve de textes transférant cette compétence aux tribunaux financiers) maintenant des Régions et des organismes publics (établissement publics) nationaux et provinciaux (sous la même réserve de compétence que précédemment) qui y sont rattachés (contrôle dit juridictionnel). Ce contrôle sur pièces et sur place est essentiellement formel : il se limite à vérifier que le comptable a payé les dépenses et recouvré les recettes en conformité aux règlements existants (présence des pièces justificatives exigées, respect des réglementations applicables dont la compétence de l'ordonnateur, exactitude des calculs de liquidation et existence des crédits). Il s'étend aux comptables de fait qui, sans être comptables patents, ont exécuté des actes réservés aux comptables patents. Les contrôles donnent lieu à des arrêts qui fixent la ligne de compte (pour enchaîner les comptes) et régularisent les comptes par des débits imposés aux comptables (ces débits n'ont pas le caractère de sanction) lorsqu'un paiement a été fait de façon irrégulière par rapport aux règles de la comptabilité publique.

La liste des pièces justificatives qui doivent appuyer les mandats des ordonnateurs et qui conditionnent le paiement par le comptable public est fixée dans le décret n° 2005-089 du 15 février 2005.

La Cour, par ailleurs, dispose de prérogatives de contrôle (de type audit) sur les organismes et sociétés à participation financière publique ainsi que sur les organismes de prévoyance sociale.

2) Elle statue en appel sur les décisions rendues par les juridictions financières ou les organismes administratifs à caractère juridictionnel.

3) Elle contrôle l'exécution des lois de finances, c'est-à-dire :

- la régularité et la sincérité des comptes consolidés des ordonnateurs et des comptables ;
- la qualité de la gestion dans l'exécution des lois de finances.

A cette fin, la Cour doit établir à l'attention du parlement un rapport sur l'exécution des lois de finances (rapport sur le projet de Loi de Règlement) et une déclaration générale de conformité entre les écritures des ordonnateurs et celles des comptables de l'Etat ; rapport et déclaration qui sont des préalables à l'adoption par le parlement du projet de Loi de

Règlement préparé par le Ministre chargé des finances et sont publiés au journal officiel.

4) Elle contrôle la gestion des ordonnateurs en appréciant :

- la régularité de la gestion ;
- le bon emploi des fonds publics ;
- la performance des services publics.

Si elle constate des irrégularités administratives ou des insuffisances dans l'organisation administrative, financière et comptable, elle en fait part, après contradiction avec les ordonnateurs en cause et éventuelles régularisations, aux autorités intéressées (supérieurs hiérarchiques ou autorités de tutelle) par voie de référé.

Par ailleurs, la Cour des comptes doit adresser au Président de la République et présenter au parlement un rapport annuel dans lequel elle expose ses observations et dégage les recommandations qui peuvent en être tirées. Ce rapport, auquel sont jointes les réponses des organismes mis en cause, doit être publié au Journal officiel. Et, à la demande des présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale, du Premier ministre, des Présidents des Conseils provinciaux, la Cour peut procéder à des enquêtes et études dont les rapports particuliers sont adressés aux chefs des institutions intéressées avec copie au Ministre chargé des finances ou du Ministre du Budget, au Ministre de la Justice et aux chefs de la Cour suprême.

Ces dispositions appellent plusieurs remarques de fond :

- les textes ne prévoient pas la compétence de la Cour sur les subventions publiques, notamment aux associations, qui est une voie habituelle, dans un système fondée sur la séparation du comptable et de l'ordonnateur, pour tourner les contrôles des fonds publics par le comptable ;
- les textes ne prévoient pas de délai limite de contrôle des comptabilités publiques par le juge des comptes au-delà de laquelle le comptable serait automatiquement déchargé de sa gestion ; la responsabilité étant totalement transmissible aux héritiers, cette absence de limite temporelle peut avoir des conséquences graves en cas de succession ;
- il n'est pas indiqué dans la loi organique si les arrêts de la Cour des comptes sont passibles de cassation par le Conseil d'Etat ; s'ils ne l'étaient pas cela soulèverait un problème de droit fondamental au regard de l'obligation habituelle, pour la sécurité juridique, de deux niveaux de juridiction ;
- les textes soulèvent des problèmes de respect des droits fondamentaux (voir par exemple la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme) : non respect des droits de la défense (du comptable) dans la mesure où la procédure n'est pas publique, le comptable n'est pas informé de toutes les pièces et actes contre lui et enfin le magistrat rapporteur (instructeur) prend part au délibéré ;
- l'article 389 prévoit qu'e : « au cas où il aurait été relevé dans ses référés des fautes ou des négligences ayant compromis les intérêts financiers de l'Etat, le Président de la Cour des comptes peut demander qu'une action disciplinaire soit engagée contre les auteurs des fautes ou négligences par le Commissaire général du Trésor Public ». La demande de sanction ainsi présentée contre le comptable de droit ou de fait oblige l'autorité dont dépend le comptable à la prendre. Cette disposition méconnaît la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire : dans un Etat de droit, le pouvoir judiciaire ne peut s'ingérer dans le pouvoir disciplinaire qui appartient exclusivement à l'exécutif ;
- Il est discutable juridiquement qu'une partie des débits et amendes prononcés soient versés au personnel de la Cour des comptes ; les incitations au travail des personnels de la Cour doivent emprunter d'autres voies ;
- la Cour n'a pas de compétence de certification des Lois de Règlement ;
- la compétence sur les provinces autonomes n'est pas claire, mais cette question est en voie d'être dépassée avec la décentralisation.

Les tribunaux financiers

Les tribunaux financiers, créés par la loi n° 2001-25 du 9 avril 2003, sont compétents, dans des conditions similaires à la Cour des comptes, pour le jugement et le contrôle administratif des comptes et de la gestion des collectivités territoriales décentralisées. En outre, les tribunaux sont chargés du contrôle budgétaire sur saisine du Délégué général du Gouvernement dans trois cas : le défaut d'adoption du budget dans les délais prescrits ; l'absence d'équilibre budgétaire réel ; le défaut d'inscription et de mandatement d'une dépense obligatoire.

Le Conseil de discipline budgétaire et financier (CDBF)

Le CDBF, institué par la loi du 26 juillet 2004, est chargé de sanctionner les fautes de gestion (non respect des textes et malversations) commises par les fonctionnaires de l'Etat, les élus et les agents des provinces, des régions, et des communes, les responsables des organismes publics soumis aux règles de la comptabilité publique. Le Conseil n'a donc pas compétence sur les Présidents d'institution et les Membres du Gouvernement. Il peut être saisi

par le Président de la République et les principaux hauts responsables des assemblées, de la haute Cour constitutionnelle, du Ministère des finances, du Gouvernement, et des Collectivités territoriales.

Les fautes susceptibles d'une saisine du CDBF

Les fautes susceptibles d'être punies sont limitativement énumérées ; elles sont de deux types :

- les fautes financières et budgétaires d'engagement de dépenses : absence de visa du contrôleur financier ; défaut de compétence juridique ; absence de crédits ; violation de la spécialité des crédits ; dépassement des crédits à caractère limitatif, en violation du rythme de consommation prévu par la circulaire budgétaire ;
- les actions qui font grief à l'Etat et aux collectivités territoriales : règles des marchés publics non respectées ; commande ou passation de contrats publics permettant de s'attribuer une partie des prestations ou travaux ; clientélisme (à condition, selon la loi, qu'il soit « injustifié », ce qui suppose qu'il existe un « clientélisme » justifié) ; prix abusifs et conditions défavorables à l'Etat ; dépenses injustifiées ou ostentatoires ; passation de commande avant la conclusion de contrats, conventions ou marchés.

Ce Conseil a vocation à jouer un rôle essentiel dans la sécurisation de la dépense publique dans la mesure où il rééquilibre le caractère formel du contrôle exercé par le comptable et responsabilise certains ordonnateurs et les agents de l'administration qui pourraient se croire protéger par la responsabilité du comptable. Il faut souligner que tous les ordonnateurs ne sont pas passibles de sanctions du Conseil.

Sans raisons évidentes, le CDBF n'a pas encore été mis en place.

L'efficacité du système de surveillance et de vérification externe

Les Moyens de la Cour

La Cour des comptes doit contrôler 22 postes comptables principaux. Outre l'Etat, sont soumises aux règles de la comptabilité publique les Régions (22), les Communes urbaines et les Communes rurales de première catégorie (une centaine sur les 1 550 existantes) qui sont de la compétence des tribunaux financiers.

Lorsqu'une Commune n'est pas soumise à la comptabilité publique, un trésorier qui gère les fonds est désigné par l'ordonnateur. Celui-ci établit une comptabilité qui doit être produite au Ministère de la décentralisation. Cette reddition conditionne l'octroi des subventions de l'Etat. Le juge des comptes n'a pas de « droit d'évocation ».

Les moyens de la Cour des comptes sont réduits.

Le personnel est peu nombreux même si, grâce à l'arrivée d'auditeurs, il s'est étoffé au cours des deux dernières années. Mais le nombre de conseillers qui participent à la délibération reste faible.

Tableau 26.1 - Indicateurs de moyens de la Cour des comptes et des Tribunaux financiers

	2006		2008	
	Cour des comptes	Tribunaux financiers (6)	Cour des comptes	Tribunaux financiers (6)
Magistrats du siège	6 (dont 3 auditeurs)	18	19 (dont 15 auditeurs)	
Magistrats du parquet	3	6	4	
Total	9	24	23	28

Quatre magistrats sont en détachement. Dix magistrats vont sortir de l'Ecole nationale de la magistrature, leur répartition entre la Cour et les Tribunaux financiers n'est pas encore connue.

Pour l'examen de la Loi de Règlement, la Cour utilise les stagiaires de l'Ecole nationale de la magistrature.

La Cour dispose de 8 voitures elle vient de recevoir des postes informatiques financés par la BAD.

Ce sont les conseillers qui, collégalement, préparent le programme de travail qui est consolidé et harmonisé pas le Président de la Cour. Le programme est décidé *in fine* par le Premier président de la Cour suprême. Le parquet peut requérir un contrôle mais cela ne s'est jamais produit.

La Reddition des comptes

Les comptabilités antérieures à 2001 ont fait l'objet d'une dispense légale de production. Les comptabilités 2005 ont été, en général, reçues. Celles de 2006 sont en cours de réception. La Cour n'a pas mis d'amende pour retard dans la production des comptes. Elle a envisagé de le faire en 2003 mais après un accord avec le Ministère des finances et du budget, elle a choisi d'utiliser la persuasion et l'incitation. Depuis cette date, la situation s'est améliorée. Il existe cependant des comptables récalcitrants.

Toutefois, il faut relever que parfois les comptables transmettent les comptes d'une année sans avoir transmis les comptes de certaines années antérieures.

Tableau 26.2 - Indicateurs de respect de la reddition des comptes à la fin février 2008

	Avant 2001	2002	2003	2004	2005	2006
Comptes reçus	Loi générale de dispenses	Reçus	Reçus	Reçus	Reçus	En cours
Exception		1 poste (région)	1 poste (région)			

La Cour n'a pas de moyens d'archivage à la hauteur de ses besoins. Elle est donc partagée sur la nécessité d'accélérer la reddition des comptes. Un prochain déménagement et une délocalisation à venir des espaces d'archivage (à une vingtaine de kilomètres d'Antananarivo) devraient améliorer la situation.

L'activité

La Cour des comptes a peu de moyens ; son activité est largement consacrée aujourd'hui aux rapports sur les lois de règlement courantes ou en retard et le contrôle des fonds spéciaux.

Tableau 26.3 - Indicateurs d'activité relatifs au contrôle juridictionnel et administratif

Cour des comptes	2005	1^{er} trimestre 2006	2007
Nombre d'arrêts provisoires	0	0	0
Nombre d'arrêts définitifs	0	0	0
Nombre de débets	0	0	0
Nombre de gestions de fait déclarées	0	0	0
Nombre de référés (1)	0	0	0
Amendes	0	0	0
Rapport public	0	0	0
Rapports particuliers	2	0	

(1) Référés résultants de contrôles administratifs hors observations liées au rapport sur la Loi de Règlement (sur le respect des règles d'exécution budgétaire) qui donnent lieu à des référés.

Tableau 26.4 - Indicateurs d'activité relatifs au contrôle juridictionnel et administratif

Nature des travaux	2007		2008 (PTA)	
	Jurid.	Adm.	Jurid.	Adm.
Contrôle juridictionnel				
Trésoreries générales et principales	3	15	12 (3)	58 (3)
Etablissements publics	2	7	13	47
Contrôle exécution des LF	1	1	1 (2006)	1 (2006)
Contrôle thématique				
BIANCO	1	1	1	1
Fonds spéciaux (1)	5	1		
Contrôle des EPA, EPIC et collectivités	1(2)	4 (2)	2	11

(1) Présidence de la République, Sénat, Assemblée Nationale, Haute Cour Constitutionnelle, Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget.

(2) Office Malgache des Tabacs de 2001 à 2004

(3) 4 trésoreries générales (PGA, Mahajanga, Toliara, Fianarantsoa).

Le contrôle des fonds spéciaux

La Cour doit faire des rapports périodiques (annuels) sur les comptes de BIANCO et sur les fonds spéciaux (Présidence de la République, Sénat, Assemblée Nationale, Haute cour constitutionnelle). Elle s'est acquittée de cette tâche en 2007.

Il faut rappeler que si le montant global des fonds spéciaux figure dans le budget, une procédure de consommation de ces crédits (dite débloquée) spécifique est prévue (décret spécial 318 de 2004). La Cour doit vérifier que cette procédure est respectée, mais elle n'a pas pour mission de contrôler l'usage de ces fonds qui reste à la discrétion des responsables des organismes qui en bénéficient. Ces comptes peuvent être contrôlés tous les 6 mois.

En ce qui concerne BIANCO, il est prévu qu'un rapport de la Cour soit annexé à son rapport annuel. La Cour exerce des fonctions comparables à celles d'un Commissaire aux comptes (ou certificateur).

Les travaux juridictionnels

Un certain nombre de rapports d'instruction juridictionnels ont été transmis au Parquet. Pour faire l'objet d'une délibération ils doivent être renvoyés à la Chambre par le Parquet, ce qui n'avait pas été fait pour aucun des rapports transmis au moment de la première phase de la mission PEFA de 2008. La Cour n'avait donc pu délibérer sur aucun rapport juridictionnel.

Toutefois, après la première phase de la mission PEFA des améliorations notables ont été apportées à la situation, notamment parce que les difficultés dues à la procédure (visa du parquet) ont été levées. Ainsi, au 9 mai 2008, 6 jugements de comptabilités avaient été produits (dont trois TPG sur la période 2001-2003) et 8 comptabilités étaient en instance (dont deux TPG).

La Cour a aussi vu son travail juridictionnel bloqué par le fait que les comptes antérieurs à ceux qu'elle avait à juger (à partir de 2001, compte tenu de la non réception des comptes des années antérieures) et certains des comptes postérieurs (2003, 2004) n'ont pas été jugés et que donc la fixation de la ligne de compte et la reprise de solde ne pouvaient être faites, ce qui empêchait de donner quitus au comptable. La solution du quitus sous réserve n'a pas été utilisée.

Par ailleurs, certains comptables ne répondent pas aux demandes de renseignements (questionnaires).

Aucune déclaration de gestion de fait n'a été faite.

Cette faible activité juridictionnelle de la Cour, pour des raisons dont elle ne peut être tenue pour responsable, est une des lacunes majeures du système actuel. Il en résulte une non-surveillance externe générale de l'emploi des fonds publics.

Le contrôle administratif

En ce qui concerne le contrôle administratif, les seuls référés transmis aux Ministres ont été rédigés à l'occasion du contrôle de la Loi de Règlement et concernent des irrégularités sur les arrêts de transferts de crédits. Il n'y a pas eu de référé portant sur l'organisation et le fonctionnement des services ou des organismes publics ni sur des politiques publiques.

La Cour a demandé l'harmonisation des nomenclatures des comptables et des ordonnateurs, ce qui a abouti à l'adoption du PCOP 2006 (identique au PCG).

Rapport annuel

La Cour n'a pas rédigé de rapport annuel (celui-ci d'après les textes devrait être intégré dans le rapport public de la Cour suprême) et rendu public.

Un rapport particulier (sur l'OFMATA, Office Malgache des Tabacs) été communiqué au parquet.

Cette carence du contrôle des contrôleurs (en l'espèce, les comptables publics) rejaillit sur l'ensemble de la chaîne de la dépense dont les responsables bénéficient de fait d'une immunité.

Rapport sur la Loi de Règlement

La Cour a fait un travail important concernant la Loi de Règlement. Le rapport annexé à la Loi de Règlement de 2004 reste global (les départements ministériels ne sont pas examinés séparément), mais il contient des observations et des recommandations importantes.

Les observations et recommandations de la Cour des comptes sur le PLR 2004

Sur le suivi des recommandations antérieures

Les recommandations émises dans les rapports précédents n'ont pas été suivies d'effets : les observations sur le PLR 2004 avaient déjà été faites dans les rapports précédents.

Sur les documents annexés au PLR

La Cour relève les irrégularités qui suivent :

- Non exhaustivité des arrêtés d'aménagement des crédits produits à la Cour.
- Discordance entre l'état (C) sur les dépenses d'investissement (crédits définitifs) et le budget d'exécution.

- Non prise en compte des opérations sur fonds de contre-valeur (FCV) dans la détermination du résultat d'exécution de la Loi de Finances au niveau des écritures du Trésor en violation de l'article 19 de la Loi de Finances pour 2002 et ce à la différence des écritures des ordonnateurs.

Sur l'exécution de la Loi de Finances

Irrégularités

La Cour déplore la violation des dispositions légales et réglementaire en matière de virement de crédits, en l'occurrence : virement par arrêté ministériel et non par décret malgré la ratification parlementaire ; dépassement du plafond de 10 % pour les virements de crédits ; création de lignes budgétaires par arrêté de virement ; dépassements de crédits constitutifs de faute de gestion.

Insuffisances

La Cour note :

- Une mauvaise prévision budgétaire entraînant des dépassements de crédits considérés comme inéluctables.

- La persistance du déficit du budget annexe des Parcs et Ateliers des Travaux Publics (PAPTP)
- L'insuffisance de diligences dans le recouvrement des créances sur avances et prêts malgré les recommandations de la Cour en la matière.

- L'importance des opérations d'imputations provisoires dénotant un mauvais fonctionnement des services concernés.

Le rapport contient peu d'indications sur la méthode, il indique simplement que la Cour ne réalise pas ce rapport sur la base de l'examen des comptabilités des comptables. Des entretiens avec le Président il ressort que la Cour élabore son rapport à partir du projet de Loi de Règlement et des indications qui lui sont fournies par les ministères.

La Cour a formulé de nombreuses recommandations.

Les principales recommandations de la Cour dans le rapport annexé au PLR 2004

Confection des documents annexés au PLR

Production exhaustive des arrêtés d'aménagement de crédits à la Cour.
Rectification d'office du résultat d'exécution de la Loi de Finances figurant dans le compte général de l'exécution de la Loi de Finances (CGELF) par la prise en compte des opérations sur fonds de contre-valeur.
Récapitulation partielle des comptes pour une meilleure lisibilité.

Exécution de la Loi de Finances

Respect du plafond fixé à 10 % des inscriptions budgétaires.
Rejet des dépassements de crédits en matière d'investissement d'un montant total de 1 099 Md de Fmg lesquels sont constitutifs de fautes de gestion passibles de traduction devant le CDBF.

Insuffisances

Suppression du budget annexe des PT.
Suppression ou privatisation du budget annexe des PATP.
Intensification des diligences dans le recouvrement des créances sur avances et prêts.
Réexamen de la procédure comptable pour limiter les opérations d'imputation provisoire.
Accélération du processus d'intégration des FCV dans les écritures comptables.

Source : PLR 2004

La Cour a commencé à examiner les comptabilités des comptables. Toutefois, aucun des critères constitutifs de cet indicateur n'est modifié par rapport à 2006, notamment parce que la Cour manque de moyens et parce que le Parquet ne permettait pas à la procédure juridictionnelle de se dérouler normalement ou selon un rythme normal.

Notation

L'activité de la Cour étant encore réduite, les composantes relatives au champ des contrôles (composante i)) et au suivi des recommandations (composante ii)) sont notées D.

L'indicateur ii) concerne les délais dans lesquels la Cour transmet d'une part les rapports de vérification et d'autre part les rapports de vérification des états financiers au Parlement. Concernant la première catégorie comme la Cour ne transmet pas encore de rapports de vérification (notamment le rapport annuel), la notation ne peut être que D. Concernant la seconde catégorie, il ne peut s'agir que du délai d'élaboration par la Cour du rapport annexé au projet de Loi de Règlement de 2004, les autres rapports de vérification financiers (les jugements des comptables) n'étant pas produits. La Cour a réalisé ce rapport assez rapidement. Pour l'ensemble de la composante la notation ne peut être toutefois que D.

Pour l'ensemble de l'indicateur la notation est D.

Evolution par rapport à 2006

Des progrès ont été enregistrés par rapport à 2006 (notamment : réalisation d'un rapport sur les lois de règlement de 2004, préparation d'un rapport sur la Loi de Règlement de 2005, préparation de jugements, réalisation de quelques contrôles administratifs). Mais ces progrès ne permettent pas une amélioration de la notation qui reste D.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D	Justifications
D	i) Les vérifications portent sur les entités de l'administration centrale représentant moins de 50 % des dépenses totales ou les vérifications ont une plus couverture plus importante mais ne mettent pas en évidence les questions d'importance majeure.	i) Les comptabilités des comptables ne sont pas contrôlées ; il n'y pas de rapports publics et le nombre de référés est faible (pas de référés de contrôle administratif).
D	ii) Les rapports de vérification sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe.	ii) La dernière Loi de Règlement présentée au Parlement est la loi de 2004. Elle est le seul rapport sur les états financiers transmis au Parlement.
D	iii) Peu de preuves existent quant à une réponse donnée ou un suivi	iii) Le suivi des recommandations est presque sans objet puisqu'il n'y a que très peu de recommandations. Toutefois les recommandations faites dans le projet de Loi de Règlement font l'objet de réponses du ministère des finances. Mais elles ne sont pas suivies d'effets.

PI-27. Examen de la Loi de Finances annuelle par le pouvoir législatif

Une nouvelle Assemblée Nationale a été élue en 2008. Elle est composée de 127 membres (dont 105 du parti majoritaire (TIM) et de 22 membres n'appartenant pas à ce parti). Elle a pris ses fonctions le 23 octobre 2007. Les informations qui suivent, tirées d'une réunion de travail entre la mission PEFA et le Président de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale et quelques uns de ses membres portent essentiellement sur la préparation du budget 2008 et le début de son exécution. Quelques informations sur la précédente mandature ont été fournies à la mission par un membre de l'actuelle Commission qui appartenait à la Commission précédente.

Les informations relatives aux relations entre l'Assemblée Nationale et le gouvernement avant le dépôt du projet de loi n'ont pu être actualisées (encadré).

Extrait de l'ancien rapport sur la préparation du budget avant le dépôt du projet

Avant le dépôt du projet de budget sur le bureau des assemblées le gouvernement et l'Assemblée Nationale entretiennent quelques relations épisodiques relatives à la préparation du budget.

Ainsi, pendant la confection du budget par le gouvernement, la Commission des finances est consultée par le gouvernement sur les souhaits des syndicats - que la Commission des finances est chargée de recueillir auprès des syndicats eux-mêmes - concernant les dispositions qu'ils voudraient voir figurer dans la Loi de Finances.

Par ailleurs, peu de temps avant le dépôt du projet de loi sur le bureau de l'assemblée, la Commission des Finances est aussi consultée par le gouvernement sur la dotation allouée à l'Assemblée Nationale.

Le Ministère des finances transmet aussi, à intervalle régulier, (en mai et en septembre normalement) des informations globales au Président de la Commission des Finances sur l'exécution du budget (en termes d'engagements de crédit) et les mouvements internes de crédit, en application de la loi organique sur les Lois de Finances. Ces informations sont souvent transmises informellement.

Source : rapport PEFA 2006

La procédure d'examen et d'adoption du projet de Loi de Finances

En ce qui concerne la procédure d'adoption de la Loi de Finances, la Loi Organique prévoit que le projet de Loi de Finances de l'année et ses annexes soient déposés et distribués au plus tard le 30 octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget. A quelques jours près, ce délai est respecté. Depuis 2003, il n'y a plus de retard.

La Loi Organique organise dans son article 47 les délais d'examen du projet par l'Assemblée Nationale et le Sénat et ménage un délai maximum de 60 jours pour l'examen par le Parlement du projet de Loi de Finances. Le Parlement dans son ensemble dispose donc de deux mois pour examiner le projet de budget.

En 2007, le Ministre des Finances et du Budget est venu présenter le projet de Loi de Finances devant la commission plénière (Assemblée au complet se réunissant en séance non publique) ; les années précédentes, il semble qu'il venait faire cette présentation devant la Commission des Finances.

La séance a duré une demi-journée et a porté sur les orientations générales. Ensuite le Ministre a répondu aux questions des parlementaires qui avaient reçu le projet environ deux jours avant cette séance ; les principales questions abordées ont été :

- le rendement des impôts et la compatibilité entre une suppression de certains impôts et l'augmentation des produits fiscaux ;
- l'inflation ;
- la réforme des douanes.

Les principaux Directeurs de l'administration ont ensuite été auditionnés par la Commission des finances.

La nouvelle Commission des Finances compte 23 membres, aucun de l'opposition et 5 « Indépendants ».

L'examen du projet par la Commission dure entre 4 et 10 jours. En 2007, il a duré environ 2 jours. Les responsables de l'administration ont été auditionnés ensemble.

La Commission rédige ensuite un « procès verbal » de ses débats qui fait office de rapport de la Commission. Celui-ci est préparé par le Rapporteur de la Commission avec l'aide de deux administrateurs de l'Assemblée. Comme par le passé, en 2007, le rapport n'a pas contenu de propositions de modification du projet de loi ou d'amendement. Il mentionnait cependant des « recommandations » pour l'avenir (en particulier l'allongement de la période d'examen du projet par l'Assemblée). Le Gouvernement a répondu à ces recommandations en s'engageant à prendre des décrets les mettant en œuvre.

Le projet de budget est, ensuite, après lecture par le Rapporteur de la Commission des finances du rapport de la Commission, présenté et débattu par un organe appelé *Commission plénière des finances*. Cette Commission plénière est en fait l'Assemblée Nationale dans son ensemble délibérant à huis clos. Ces débats auraient un caractère « technique » et « explicatif » et ont duré une demi-journée « allongée » en 2007 (antérieurement, ils duraient entre 1 et 2 jours).

Cette séance se conclut par un vote.

Enfin le projet est débattu en séance publique. Un vote est à nouveau organisé, les débats ne sont pas publiés.

La procédure suivie par le Sénat est pratiquement identique à celle de la Chambre des députés à deux principales différences près : l'organisation à la demande du Sénat d'une séance plénière non publique dite « d'imprégnation » au début de l'examen du projet et l'absence réelle de séance publique de discussion sur le projet et le rapport de la Commission des finances en fin d'examen. Par ailleurs, l'examen en Commission est plus long au Sénat qu'à l'Assemblée Nationale.

La procédure d'adoption du projet de Loi de Finances par le Sénat

Le Sénat est composé de 90 membres élus ou nommés pour 6 ans. 60 sont élus par les grands électeurs, 30 sont désignés par le Président de la République. Trente sénateurs sont membres du parti majoritaire. Le Sénat doit être renouvelé en avril. Pour le projet de Loi de Finances 2008, le Sénat a été saisi le 19 novembre. A alors été organisé en séance plénière non publique une séance dite d'imprégnation d'une durée d'une après midi au cours de laquelle le Ministre des finances est venu présenter le projet de budget. La discussion a porté essentiellement sur la réforme fiscale et les conséquences de la décentralisation (en particulier de la répartition de la subvention aux régions entre les régions)⁵⁶.

La Commission des finances compte 14 membres. Elle a consacré une semaine à l'examen du projet de loi. Elle auditionne les responsables des administrations de la même manière que l'Assemblée Nationale. Elle ne constitue pas de sous commission et n'a pas de procédure particulière d'examen du projet. Elle a formulé des recommandations sur la mise en œuvre de la loi, mais s'est abstenue comme par le passé de proposer des amendements. Elle adopte un rapport d'une cinquantaine de pages reprenant les débats.

Le Sénat se réunit alors en séance plénière non publique (dite commission plénière) d'un peu plus d'une demi-journée à laquelle participe le Ministre des finances et les responsables et techniciens du ministère. Elle est consacrée à la lecture du rapport et aux réponses aux questions des sénateurs. Après adoption du projet de loi la Commission plénière se transforme en séance plénière après l'entrée des journalistes et du public. Un vote formel est organisé, sans discussion, et le Président informe la presse et le public des débats de la Commission plénière.

⁵⁶ Les sénateurs se sont émus des inégalités de répartition de la subvention globale et ont demandé au gouvernement de lui fournir les règles de répartition mises en œuvre, ce qu'il s'est engagé à faire mais qu'il n'avait pas encore fait au moment où la mission PEFA était sur place.

La loi organique fixe quelques règles générales de procédure d'examen du budget (articles 48 – voir l'encadré *Les dispositions de la loi organique sur la procédure d'examen du projet par le Parlement*). Elle reste silencieuse sur les droits d'amendement des députés.

Les dispositions de la loi organique sur la procédure d'examen du projet par le Parlement

Les évaluations des recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général de l'Etat, les Budgets annexes et les Comptes particuliers au Trésor.

Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique.

La discussion des crédits du Budget général de l'Etat donne lieu à un vote par ensemble de missions au sein d'un Ministère. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement.

Les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique.

Les crédits des Budgets annexes et les crédits ou les découverts des Comptes particuliers du Trésor sont votés par Budget annexe et Compte particulier du Trésor.

Le projet de budget 2008 a fait l'objet, en séance publique, le 15 novembre 2007, de discussions ponctuelles, portant, en général, sur des enjeux locaux.

En 2008, comme pour les autres exercices de la période récente, le projet de Loi de Finances n'a pas été amendé par les députés.

La Commission des finances a pour projet d'étudier les procédures et pratiques des autres Commissions des finances étrangères. Elle souhaite être associée dès le début de la procédure de préparation du budget à l'élaboration du projet de Loi de Finances. Elle souhaite également que les documents qui lui sont transmis soient clairs. Enfin, comme par le passé, elle souhaite auditionner les syndicats et les représentants des entreprises afin que le projet de Loi de Finances tienne compte de leurs souhaits.

Le projet de loi a été adopté par le Sénat à la fin de novembre. La Loi de Finances était donc adoptée au début décembre après un mois d'examen par l'Assemblée Nationale et le Sénat.

Les modifications du budget en cours d'année

Il existe des règles claires pour la modification du budget en cours d'exercice. Elles sont posées par la Loi Organique (articles 9 à 22).

Les règles de modification des crédits budgétaires

Trois catégories de crédit sont distinguées.

- Les crédits limitatifs qui ne peuvent être ni engagés, ni ordonnancés, ni payés que dans la limite des crédits ouverts.

- Les crédits évaluatifs sont des prévisions de dépenses obligatoires, limitativement énumérées (notamment : dette publique, dette viagère, réparations civiles, frais financiers, dépenses d'investissement bénéficiant d'un financement affecté) dont le règlement ne saurait souffrir d'insuffisances de crédit. Les dépenses peuvent s'imputer au-delà de la dotation inscrite au programme qui les concerne. Les ministres des finances et du budget peuvent ouvrir des crédits supplémentaires pour acquitter les dépenses à caractère obligatoire se rapportant à ces dépenses. Les paiements en dépassement impliquent une régularisation par renflouement des crédits correspondant au plus tard par la Loi de Règlement.

- Les crédits provisionnels s'appliquent aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite à la Loi de Finances. La liste des programmes, dont les dotations ont un caractère provisionnel, doit être donnée chaque année par la Loi de Finances. Ces crédits ne peuvent être ordonnancés que dans la limite des crédits ouverts. Si ces crédits s'avèrent insuffisants, ils peuvent être complétés par arrêté du Ministre des Finances ou du Budget par prélèvement sur le crédit global pour dépenses imprévues, ou en cas d'urgence par décrets d'avances.

Les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par la Loi de Finances ; mais les transformations et les modifications de rémunérations peuvent être réalisées par le gouvernement dans la limite des crédits ouverts.

Des virements de crédits peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même Ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements ne peut

excéder le taux de 10% des crédits ; au-delà, toute dotation supplémentaire doit faire l'objet d'une Loi de Finances rectificative.

Des transferts peuvent être faits entre programmes de Ministères différents si l'emploi des crédits correspond à des actions du programme d'origine. Les Commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat doivent en être informées. L'utilisation des crédits transférés donne lieu à un compte rendu spécial.

Aucun mouvement de crédit ne peut être fait entre les dépenses de personnel, de transfert et de subvention et les autres catégories de dépenses.

En cas d'urgence (art. 20) des décrets d'avances peuvent être pris (après avis du Bureau permanent ou des Commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat). Ils ne doivent pas affecter l'équilibre budgétaire de la Loi de Finances et le montant des crédits ouverts ne peut excéder 1% de la Loi de Finances de l'année. Ils doivent être ratifiés dans le plus prochain projet Loi de Finances afférent à l'année considérée.

Les crédits peuvent être gelés ou annulés par arrêté ministériel des Finances ou du Budget (art. 21), parce qu'ils deviennent sans objet ou pour toute autre raison, après accord du Ministre concerné. Information doit être donnée au Bureau permanent et aux Commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

Des reports de crédits disponibles sur un même programme (hors dépenses courantes de solde) d'une année sur l'autre sont possibles par arrêté conjoint des Ministres des finances, du budget et du Ministre intéressé (art. 22).

Source : la Loi Organique ; rapport PEFA 2006.

Tableau 27.1 - Les dépassements de crédits d'après la Loi de Règlement 2004 (en Md Fmg)

Min. et Instit.	FONCTIONNEMENT				INVESTISSEMENT			
	LFI	DEFINITIFS	REALISES	real/LFI en %	LFI	DEFINITIFS	REALISES	real/LFI en %
Présidence	78,5	105,6	99,4	26,57	117,6	117,6	75,2	-36,05
Sénat	38,8	43,6	43,4	11,83	1,6	1,6	1,4	-12,50
Assemblée Nationale	47,1	54,3	53,5	13,56	2,4	2,4	2,4	0,00
Haute Cour Constitut.	3,8	3,8	3,5	-6,71	0,4	0,4	0,3	-25,00
Primature	26,6	27,1	26,5	-0,24	145,3	145,3	831,4	472,20
Affaires étrangères	137,7	122,4	120,8	-12,27	13,6	13,6	13,2	-2,94
MDN	414,9	476,4	458,8	10,58	54,5	40,5	39,4	-27,71
Intérieur	44,4	46,3	44,8	0,90	10	10	4	-60,00
MSP	119,2	130,4	127,8	7,21	4,8	4,8	4,8	0,00
Justice	84,8	85,3	82,6	-2,59	26,6	26,6	24,8	-6,77
Finances et budget	1733,6	1718	1151,6	-33,57	263,1	286,9	166,9	-36,56
SED DEV PA	173,7	158	157,4	-9,38	29,5	29,5	25,1	-14,92
TLS	5,4	3,7	3,4	-37,04	1,7	1,7	1,3	-23,53
FOP	12,4	11,5	11,7	-5,65	1,6	1,6	1,5	-6,25
MDSPIA	26	21,2	19,9	-23,46	28	28	5,1	-81,79
TOURISME	7,2	5	4,6	-36,11	3,3	3,3	1,4	-57,58
AGRICULTURE	78,6	70,9	68,3	-13,10	324,4	325,2	215,3	-33,63
ENVIRONNEMENT	14,6	11,3	10,9	-25,34	149,5	149,5	35,9	-75,99
MEME	13,5	12,3	11,7	-13,33	210,6	205,6	68,8	-67,33
TP	49,9	41,2	39,9	-20,04	1062,8	1047,3	601,2	-43,43
PT	19,9	23,3	22,4	12,56	13,7	13,7	7,2	-47,45
SANTE	315,7	281,1	260,5	-17,48	215,4	215,4	142,2	-33,98
POPULATION	10,9	9,6	9,11	-16,42	23,9	23,9	17,7	-25,94
JEUNESSE SPORTS I	13	15,9	16,1	23,85	9,7	9,7	8,5	-12,37
ESEB	1003,8	876,2	849,5	-15,37	340,9	340,9	287,9	-15,55
MINSUP	164,9	285,7	280,1	69,86	48,3	48,3	6,8	-85,92
CULTURE	12,1	11	10,5	-13,22	7	7	3,9	-44,29
TOTAL	4652,1	4652,1	3988,4	-14,27	3110,6	3110,6	2589,7	-16,75

Source : Loi de Règlement 2004

Elles sont très précises (voir l'encadré *Les règles de modification des crédits budgétaires*). Hors de ces règles, les crédits mis à la disposition des ordonnateurs ne peuvent être modifiés que par une Loi de Finances ou, à titre exceptionnel, selon des procédures particulières (art. 11).

Le rapport sur la Loi de Règlement 2004 - le seul disponible- montre que ces règles ne sont pas toujours respectées.

D'ailleurs ces irrégularités ont conduit le Sénat à refuser d'approuver le projet de Loi de Règlement 2004 qui a été adopté en seconde lecture par l'Assemblée Nationale.

Il faut signaler que la loi organique prévoit la possibilité en cours d'année, dans certaines conditions, de promulguer de lois de finances rectificatives. Elle exige qu'un tel projet de Loi de Finances rectificative soit présenté en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la Loi de Finances de l'année.

Notation

Le PEFA 2006 avait souligné la difficulté de noter la composante iv) relative au respect des règles de modification du budget en cours d'année en l'absence de Loi de Règlement. Il avait retenu la notation B. La Loi de Règlement 2004 montre que les règles ne sont pas toujours observées (les règles de transferts et les règles de dépassement). La notation 2006 est donc revue pour et passe de B à C.

Evolution depuis 2006

Aucun progrès significatif n'est à noter.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : C+	Justifications
C	i) Le contrôle parlementaire porte sur les détails des dépenses et des recettes, mais seulement à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées.	i) Le débat budgétaire est en réalité très court, en reste à un niveau technique ou ponctuel, et ne débouche jamais sur des modifications du projet du gouvernement.
C	ii) Il existe des procédures pour l'examen du budget par le parlement, mais qui sont incomplètes et partiellement observées.	ii) Une procédure existe mais elle est très simple et ne permet pas un examen approfondi du projet de budget et une délibération active.
A	iii) Le parlement dispose d'au moins deux mois pour examiner les projets de budget.	iii) Le délai prévu est de 2 mois et il est globalement respecté.
C	iv) Des règles claires pour la modification du budget en cours d'année existent, mais ne sont pas toujours observées OU elles autorisent des réallocations administratives très importantes ainsi qu'une augmentation du total des dépenses.	iv) D'après la Cour des comptes les règles de transferts de crédits ne sont pas toujours observées.

PI-28. Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

Le contrôle externe est exercé par la Cour des comptes. L'examen de ses rapports par le pouvoir législatif dépend de la nature de ces rapports.

Le contrôle externe

Le contrôle externe est exercé par le juge des comptes qui est chargé d'une mission générale d'assistance du Parlement et du Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances (art. 61 et 62 de la loi organique n° 2004-007 sur les Lois de Finances du 26 juillet 2004) ; de ce fait, les relations du Parlement avec l'audit externe passent par deux voies prioritaires : le rapport préparatoire à la Loi de Règlement (art. 44 de la loi organique sur les lois de finances) et la présentation au Parlement du rapport public de la Cour des comptes (art. 424 de la loi organique n° 2004-036 sur la Cour Suprême et les trois Cours la composant).

Il est prévu, en outre que le Parlement puisse saisir la Cour d'une demande de mission d'étude ou d'enquête. Cette saisine est cependant limitée aux missions dont l'objet porte sur les observations que la Cour a formulées dans les rapports établis dans le cadre du contrôle administratif (il faut signaler que le texte de loi mentionne en son article 420 par erreur un article de la loi qui ne correspond pas manifestement à la disposition visée).

La Loi de Règlement

La loi organique n° 2004-036 sur la Cour suprême prévoit que le Ministre chargé des finances transmet à la Cour le projet de Loi de Règlement appuyé des documents budgétaires et comptables prévus au plus tard 4 mois avant la date de dépôt du projet sur les bureaux du Parlement. La loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances prévoit quant à elle que le projet de Loi de Règlement, y compris le rapport et les annexes explicatives, est déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée Nationale et distribué au cours de la première session de la deuxième année qui suit l'exécution du budget concerné.

Les parlementaires peuvent demander à la Cour des informations, enquêtes ou études en cours d'examen.

Le rapport de la Cour des comptes est déposé au Parlement en même temps que la Loi de Règlement.

L'élaboration des lois de règlement a pris beaucoup de retard dans la période récente. La dernière Loi de Règlement adoptée est la loi relative à l'exercice 2004.

Tableau 28.1 - Dates de dépôt et d'adoption des projets de Loi de Règlement

	2002	2003	2004
Dépôt du projet de loi	08/06/2006 (3 ans et 6 mois)	08/06/2006 (2 ans et 6 mois)	27/11/2006 (1 an et 11 mois)
Adoption de la loi	20/07/2006 (1 mois)	20/07/2006 (1 mois)	21/06/2007 (7 mois)

Cette Loi de Règlement a été adoptée selon la même procédure que la Loi de Finances, et n'a pas donné lieu à débat. Le Président de la Cour des comptes, contrairement aux années antérieures, a été auditionné. La Cour a réalisé les rapports prévus pour les exercices 2005 mais le projet de Loi de Règlement n'a pas encore été déposé sur le bureau de l'Assemblée ; le projet devrait être examiné lors de la première session de 2008 (mars 2008).

Par rapport aux délais prévus par la LOLF le projet pour 2005 a déjà un retard d'un an. Il aurait dû être examiné en mars 2007.

Le projet de Loi de Règlement de 2006 est en cours d'élaboration au Ministère des finances.

Le rapport public

La Cour n'a pas encore fait de rapport public et aucun n'est en cours d'élaboration.

Les rapports sur saisine parlementaire

Aucun rapport sur saisine parlementaire n'a été demandé.

Autres contrôles et audits externes

L'Assemblée Nationale et le Sénat n'ont commandé aucun audit ou rapport de vérification externe. Ils ont mené dans la période récente quelques enquêtes parlementaires (moins d'une dizaine depuis 2002 pour l'Assemblée Nationale). Le Sénat consacre une séance par an (dite séance libre) à auditionner les Ministres sur leurs ministères.

Evolution par rapport à 2006

Par rapport à 2006, un progrès important a été réalisé : le Parlement a adopté des lois de règlement, la dernière étant celle de 2004, et il les a adoptées dans des délais assez brefs. Néanmoins la notation globale si elle progresse (en passant de D à D+) reste à un niveau très faible

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale D+ :	Justifications
B	i) L'examen des rapports de vérification par le parlement se fait dans les six mois	Les lois de règlement ont été adoptées dans un délai compris entre 1 et 7 mois.
D	ii) Le parlement ne conduit aucune audition approfondie.	ii) L'adoption de la Loi de Règlement de 2004 n'a donné lieu à aucun débat ; le Président de la Cour des comptes a été auditionné.
D	iii) Le parlement ne formule aucune recommandation.	iii) le Parlement n'a formulé aucune recommandation.

3.7 Pratique des bailleurs de fonds

D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

Les montants de l'appui budgétaire dans leur ensemble ont été décaissés conformément aux prévisions et à temps. Les montants décaissés ont été en fait très peu différents des montants prévisionnels. En outre, les décaissements ont été effectués conformément au calendrier avec seulement une exception au niveau de la Banque Mondiale qui a déboursé une seule fois avec un trimestre de retard.

Tableau D1.1 – Prévisions et décaissements de la totalité de l'aide budgétaire (2005 – 2007 en millions d'euros)

AGENCE	2005		2006		2007	
	Prévisions	Décaissem.	Prévisions	Décaissem.	Prévisions	Décaissem.
Agence Française de développement ⁵⁷	10.2	10.2	6.5	6.5	6.0	6.0
Banque Africaine de développement	--	--	28.0	28.0	12.0	12.0
Banque Mondiale	64.0	64.0	30.8	30.8	28,8	28,8
Commission Européenne	14.5	14.5	22.2	19.2	22.0	24.6
TOTAL	88.7	88.7	87.5	84.5	68.8	71.4

Sources : AFD, BAD/FAD, Banque Mondiale, CE.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : A	Justifications
A	i) Au cours des trois dernières années, l'appui budgétaire direct effectif n'a été qu'une seule année inférieure de plus de 5% aux prévisions.	Au cours des trois dernières années, l'appui budgétaire a été pendant la première année égale aux prévisions. Pendant la seconde année, elle a été de moins de 4% inférieure aux prévisions. Pendant la troisième année, elle a été d'environ 4.5% supérieure aux prévisions.
A	ii) Des prévisions de décaissements trimestriels ont été convenues avec les bailleurs de fonds ou avant le début de l'exercice budgétaire et les retards effectifs dans les décaissements pondérés n'ont pas excédés 25% au cours de deux des trois dernières années	Durant les trois années dernières années, il n'y a pratiquement pas eu de retard dans les décaissements de l'aide budgétaire. Seul en 2007, la Banque Mondiale a eu un retard d'un trimestre lors de son décaissement.

⁵⁷ Ces montants correspondent à des contrats de désendettement et de développement (C2D). Ces derniers sont une construction qui vise à rembourser intégralement et (quasi) instantanément par une subvention les échéances de dette payées par un pays quand il a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE et s'il a payé ses échéances exigibles de dettes. Juridiquement, comme les créances historiques restent en vigueur et demeurent exigibles, il ne s'agit pas d'une annulation de dette. Il s'agit d'une forme de "neutralisation financière" du service de la dette. Financièrement, il s'agit d'une opération "neutre". Dans le cas de Madagascar, il se trouve que le 1er C2D (2005-2007) a été entièrement affecté en aide budgétaire c'est-à-dire, versement direct de la subvention au Trésor malgache sans affectation particulière. Bien que ça ressemble à de l'annulation cela n'en est pas techniquement (Communication écrite de M. Emmanuel Fourmann, chargé de mission au Bureau de l'AFD à Antananarivo).

D-2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents

Chaque année au mois de février, le Secrétaire Général du Ministère des Finances et du Budget adresse une lettre à la totalité des bailleurs leur demandant de transmettre les propositions de Plan de Financement du Programme d'Investissements Publics pour la prochaine année budgétaire. Ces informations concernent les projets en cours et les nouveaux projets. L'aide-projet des principaux bailleurs de fonds est par conséquent connue des Ministères et du Ministère des finances et du budget au début de l'exercice de préparation budgétaire et il est possible de classer les projets à l'intérieur de la nomenclature budgétaire par Ministère et par direction. Ceci a été le cas au moins pour les exercices budgétaires 2007 et 2008.

Pour l'exercice budgétaire 2009, la procédure suivie a été la même que pour les années précédentes. Une lettre a été expédiée le 7 février 2008 à 28 bailleurs bilatéraux et multilatéraux. Elle était accompagnée d'un canevas de plan de financement PIP 2009 sur lequel devaient être indiqués le type de financement (don ou prêt), l'intitulé du projet et le numéro de convention respectif, les dates de début et fin du projet, le montant total du crédit ainsi que le montant décaissé au 31/12/07, et finalement les prévisions de décaissement pour 2009 (et 2010, 2011 et 2012)⁵⁸. La date limite de remise de l'information au Secrétaire Général par les bailleurs était fixée au 29 février 2008.

Les bailleurs de fonds fournissent des rapports sur les flux réels à l'appui des projets. En général ces rapports doivent être requis par l'Administration. La Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et le *Millenium Challenge Corporation* (MCC) fournissent des rapports mensuels tandis que les rapports de la Commission européenne sont émis chaque six mois. La majorité des autres bailleurs fournit l'information au moyen de rapports trimestriels. En général les rapports en question, quelque soit leur fréquence, sont émis dans le mois suivant la période couverte avec une ventilation qui permet facilement de classer les projets conformément à la nomenclature budgétaire. Toutefois les agences onusiennes utilisent une classification thématique (avec des programmes touchant plusieurs ministères) ce qui requiert un travail systématique d'extraction de l'information pour la rendre compatible avec la nomenclature budgétaire utilisée.

Les projets les plus importants (au moins une dizaine sur un total d'environ 307 recensés dans le PIP) envoient au Ministère des finances et du budget des rapports trimestriels avec des informations détaillées sur les décaissements⁵⁹.

Des données sur les décaissements effectués représentant entre 70% et 80% des prévisions de financements extérieurs des projets inscrites au budget sont fournies au Ministère des Finances et du Budget au cours des deux ou trois semaines suivant la fin de la période couverte et la classification utilisée peut facilement s'adapter à la classification de l'administration⁶⁰. La *US Trade Development Agency* (USTDA), la FONDEM (Fondation Energie pour le Monde), l'*African Capacity Building Foundation* (ACBF) et la Principauté de

⁵⁸ Ministère des Finances et du Budget, Secrétaire Général, Direction Générale du Budget, Direction de la Programmation et du Cadrage Budgétaire, lettre no 27/8 MFB/SG/DGB/DPCB du 7 février 2008

⁵⁹ Communication du Service Administratif (ex-DIP) de la Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire, Ministère des Finances et du Budget

⁶⁰ *Idem*

Monaco n'ayant pas de représentation sur place sont parmi les agences qui communiquent avec retard les données sur les décaissements.

Note	Critères minima (méthode de notation : M1) Note globale : B+	Justifications
A	i) Tous les bailleurs de fonds (exception éventuellement faite de quelques bailleurs de fonds dont l'aide est peu significative) fournissent des estimations sur les décaissements de l'aide -projet à des étapes conformes au calendrier budgétaire de l'administration, et dont la ventilation est conforme à la classification du budget de l'administration centrale.	L'aide- projet des principaux bailleurs de fonds est connue avant le début de l'exercice budgétaire et fait, pour la quasi-totalité des projets, l'objet de rapports réguliers disponibles dans un délai approprié.
B	ii) Les bailleurs de fonds fournissent les rapports trimestriels dans le mois suivant la fin de la période sur l'ensemble des décaissements effectués, pour au moins 70 % des prévisions de financement extérieurs des projets inscrites au budget, avec une ventilation conforme à la classification budgétaire de l'administration centrale.	Des données sur les décaissements effectués représentant entre 70% et 80% des prévisions de financements extérieurs des projets inscrites au budget sont fournies au MFB au cours des deux ou trois semaines suivant la fin de la période couverte. La classification utilisée peut facilement s'adapter à la classification de l'administration.

Note : Commentaires par rapport à la notation de l'exercice 2006. La note globale pour D-2 est passée de A à B+. Cela ne constitue pas une détérioration de la pratique des bailleurs pour le rapportage à l'administration. Cette variation est due à une plus grande disponibilité d'information qui rend mieux compte de la situation réelle, situation qui n'était vraisemblablement pas meilleure en 2006.

D-3. Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Les agences mentionnées dans le tableau de l'indicateur D-1 et qui font de l'aide budgétaire utilisent par définition les systèmes nationaux pour les montants considérés. Ces montants représentent moins de 20% de l'aide extérieure exécutés en 2007⁶¹.

En plus de l'aide budgétaire, plusieurs agences et bailleurs de fonds avec l'Agence Française de Développement (AFD) en tête (avec près de la moitié du total) ont utilisés les procédures nationales de passation de marché en 2007 pour l'aide projet pour un montant d'environ 64 milliards d'Ariary. Ces montants de l'aide projet transitant à travers les systèmes nationaux représentent moins de 10% de l'aide totale (environ 6%)⁶². Le tableau suivant présente en détail les agences et bailleurs utilisant les procédures nationales de passation de marché pour l'aide projet ainsi que les montants correspondant :

Tableau D3.1 – Bailleurs ayant utilisé la commission nationale des marchés publics en 2007 et montants (en milliards d'Ariary et en % du total)

BAILLEURS	MONTANTS	MONTANTS (En % du total)
Agence Française de Développement (AFD)	31.3	49.0%
Banque Africaine de Développement (BAD)/FAD	17.2	27.0%
Banque de Développement de l'Emirat Arabe (BADEA)	4.6	7.2%
Japon (fonds de contre-valeur)	4.6	7.2%
Agence pour le Développement International/Banque Mondiale (IDA/BM)	4.5	7.0%
Norvège	0.3	0.4%
Autres	1.4	2.2%
TOTAL	63.9	100.0%

Source : Données fournies par la Direction de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)

Pour les trois autres domaines – paiements/comptabilité, vérification et établissement des rapports – les procédures nationales ne sont pas suivies par les agences et bailleurs sus-mentionnés à part l'AFD.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D	Justifications
D	i) Moins de 50 % des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide sont gérés conformément aux procédures nationales.	Toute l'aide budgétaire par définition utilise les systèmes nationaux (moins de 20% de l'aide exécutée en 2007). En plus, L'AFD, la BAD/FAD, la BADEA, le gouvernement du Japon, la BM et la Norvège utilisent les procédures nationales pour une partie de leur aide projet (moins de 10% de l'aide exécuté en 2007).

Note : Commentaires par rapport à la notation de l'exercice 2006. Il n'y a pas de changement de la note en 2008 par rapport à 2006 simplement parce que le montant des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide externe gérés conformément aux

⁶¹ Calculs de la mission en tenant compte des réalisations du PIP pour 2007 (Source : *Suivi des Dépenses Publiques pour 2007*, Direction du Budget, Secrétariat Général, Ministère des Finances et du Budget)

⁶² *Idem*

procédures nationales est toujours en deçà des 50% de l'aide externe totale. Il convient de signaler toutefois qu'un nombre croissant d'agences et de bailleurs utilise désormais les systèmes nationaux et pour des montants de plus en plus importants.

Annexe à D1-D2-D3 : L'aide publique au développement

L'Aide publique au développement (APD) comprend, selon la définition du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, les dons et les prêts préférentiels. L'APD

Tableau A.1 – *L'aide publique au développement (2004-2006)*

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	2004	2005	2006
En million de dollars des EU	1248.0	914.0	754.0
Pourcentage (%) de l'aide bilatérale	53.0%	60.0%	10.0%
En pourcentage (%) du Revenu National Brut	29.1%	18.4%	13.9%

Sources : OCDE (www.ocde.org), Banque Mondiale.

Tableau A.2 – *Les bailleurs les plus importants pour l'aide publique au développement (2005 – 2007 en millions de dollars)*

	2005	2006	2007
1. IDA/Banque Mondiale	80.0	199.0	90.0
2. BAD/FAD	--	130.3	52.5
3. Commission Européenne	114.0	145.0	154.0
4. France (AFD & SCAC)	43.3	45.1	43.1
5. Norvège	9.4	14.0	15.4
6. Japon	--	116.0 (*)	
7. Espagne	--	88.0 (*)	
8. Etats-Unis	--	71.0 (*)	
9. Autriche	--	28.0 (*)	
10. Italie	--	26.0 (*)	

Sources : Pour 1, 2, 3, 4, 5 bailleurs respectifs. Pour les autres : OCDE (www.ocde.org), Banque Mondiale.

Note *: Moyenne 2005-2006

3.8 Synthèse des notes

La synthèse des notes est présentée de deux façons :

- par indicateur ;
- par composante.

Dans les deux cas, la comparaison entre les évaluations 2006 et 2008 est présentée. Les notes 2006 ont été mises en conformité avec l'évaluation 2008, ce point est explicité plus bas dans le paragraphe *Modification de la notation du PEFA de 2006 à la lumière des informations relatives à 2006 et aux années antérieures disponibles en 2008 qui ne l'étaient pas en 2006.*

SYNTHESE DES NOTES DES INDICATEURS

	Note 2006 initiale	Note 2006 corrig.	Note 2008	A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget
PI-1	B	D	D	Dépenses réelles totales par rapport au budget initial. approuvé
PI-2	A	A	A	Compos. des dépenses réelles par rapport au budget initial. appr.
PI-3	D	D	B	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-4	B	D+*	C+	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses
				B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence
PI-5	A	A	A	Classification du budget
PI-6	C	C	C	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire
PI-7	A	C+*	C+	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale
PI-8	B	B	B	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales
PI-9	C+	D+*	D+	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public
PI-10	D	D	C	Accès du public aux principales informations budgétaires
				C. CYCLE BUDGETAIRE
				C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques
PI-11	B+	B+	A	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget
PI-12	C+	C+	C+	Perspective pluriannuelle dans la planif. budgétaire et de la politique des dépenses publiques
				C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget
PI-13	C	D+*	B	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables
PI-14	C+	C+	B	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane
PI-15	D+	D+	D+	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières
PI-16	B	B	B+	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses
PI-17	B	B	B	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties
PI-18	D+	D+	D+	Efficacité des contrôles des états de paie
PI-19	C	D+*	C	Mise en concur., utilisation optim. des ressources et contr. de la passation des marchés publics
PI-20	C+	C+	C+	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales
PI-21	C+	C+	C+	Efficacité du système de vérification interne
				C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers
PI-22	D+	D+	D+	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes
PI-23	D	D	D	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prest. de services primaires
PI-24	C+	C+	C+	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année
PI-25	D+	D+	D+	Qualité et respect des délais des états financiers annuels
				C(iv) Surveillance et vérification externes
PI-26	D	D	D	Etendue, nature et suivi de la vérification externe
PI-27	C+	C+	C+	Examen de la Loi de Finances annuelle par le pouvoir législatif
PI-28	D	D	D+	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif
				D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS
D-1	A	A	A	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct
D-2	A	B+	B+	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents
D-3	D	D	D	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

SYNTHESE DES NOTES DES COMPOSANTES DES INDICATEURS

	Note 2006 initiale	Note 2006 corrig.	Note 2008		Evolution depuis 2006
A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES :					
Crédibilité du budget					
PI-1	B	D	D	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	Les données des paiements mesurées par les mandatements visés par les comptables font apparaître une sous exécution massive variant entre 14 % et 20 % qui appelle la note D, comme en 2006 rebasé. Sur la base des engagements le niveau des sous exécution est toutefois plus faible sans qu'il soit possible d'expliquer la différence.
PI-2	A	A	A	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	Ecart (indicateur PEFA) compris entre 0 et 1,6 % sur la des mandatements.
PI-3	D	D	B	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	La qualité de la prévision des recettes s'est améliorée. Au cours des années 2003 à 2005, les prévisions de recettes étaient réalisées à 79% en moyenne. Plus récemment, les taux de réalisation sont : 95% en 2006 et 103% en 2007.
PI-4	B	D+*	C+	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	
	B	C*	B	i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock.	Le stock des arriérés estimés par le premier rapport d'expertise du cabinet Mazars (sur la TVA hors FID paraît relativement faible (dans les 10 Milliards). Une provision de 10 Milliards a été faite pour 2008. Le deuxième rapport (reliquat FID et FIP) fait apparaître un stock compris entre 11,3 Md et 30,9 Md. Par ailleurs l'OGT fait ressortir une diminution des arriérés sur les remboursements de TVA des entreprises dans les zones franches de 11,5 Md. Le stock des arriérés peut être considéré en 2008 comme compris entre 2 et 10 % des dépenses budgétaires et a été considérablement réduit.
	B	D*	C	ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses.	Il n'existe pas de procédure de suivi des arriérés. Un progrès : deux évaluations exhaustives ont été faites au cours des deux dernières années.

B. SPECIFICITES TRANSVERSALES:					
Couverture et transparence					
PI-5	A	A	A	Classification du budget	La note ne reflète pas les sérieuses difficultés de mise en œuvre des nomenclatures. Légère amélioration observée en 2007 et 2008 sur la nomenclature programmatique. Des orientations nouvelles très positives ont été retenues pour 2008 après une expertise d'un consultant.
PI-6	C	C	C	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	Pas d'amélioration : le Budget transmet au Parlement 3 seulement des 9 documents prévus par le PEFA. Le Budget prévoit d'enrichir la documentation pour 2009

PI-7	B+	C+*	C+	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	Il n'y a pas eu d'amélioration entre 2006 (note révisée) et 2008. Les recettes totales (subventions et recettes propres) et les dépenses des établissements publics ne sont toujours pas inscrites au budget de l'Administration Centrale.
	A	C*	C	i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.	Il n'y a pas eu d'amélioration entre 2006 (note révisée) et 2008. Les recettes totales (subventions et recettes propres) et les dépenses des établissements publics (qui représentent près de 10% des dépenses totales) ne sont toujours pas inscrites au budget de l'Administration Centrale.
	B	B	B	ii) Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires.	En 2008, il n'y a pas eu de progrès par rapport à 2006. Les recettes et dépenses des projets financés par emprunts et par dons sont en quasi-totalité dans le budget, mais celle des projets financés par dons ne sont que partiellement dans les rapports d'exécution (entre 70% et 90%) trimestriels.
PI-8	B	B	B	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	Pas de modifications notables par rapport à 2006. Le reporting des comptes des entités décentralisées est mauvais. Et donc leur consolidation.
	A	A	A	i) Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre les administrations décentralisées des transferts inconditionnels et conditionnels en provenance de l'administration centrale (affectation prévue dans le budget et affectation réelle)	Des réformes importantes sont intervenues. La transparence des règles a été préservée.
	A	A	A	ii) La communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs dotations budgétaires pour l'exercice à venir ;	Les collectivités votant leur budget définitif en mars continuent de disposer des informations nécessaires pour la préparation de leur budget.
	D	D	D	iii) Mesure dans laquelle les informations budgétaires consolidées (concernant au moins les recettes et les dépenses) sont collectées et rapportées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles.	Les collectivités continuent de ne pas transmettre leur compte à l'Etat.

PI-9	C+	D+*	D+	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	Pas de modification notable par rapport à 2006 (revu). La surveillance des EPA et EPIC reste très insuffisante.
	C	D*	D	i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.	En 2008, il n'y a pas eu de progrès par rapport à 2006. Seule une quantité limitée des établissements publics transmettent leur compte à l'administration centrale et cette dernière ne procède pas à une consolidation de ces comptes pour un suivi du risque budgétaire. La situation des entreprises publiques est en cours d'apurement et ne semble plus exposer l'Etat à des risques non maîtrisés (à l'exception de la JIRAMA). L'étude du système de retraite mériterait une étude spéciale.
	A	A	A	ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.	Les risques sont faibles les collectivités territoriales ne pouvant s'endetter.
PI-10	D	D	C	Accès du public aux principales informations budgétaires	Une amélioration notable : les budgets et une synthèse des rapports trimestriels sur le suivi de l'exécution sont mis sur internet et un effort de pédagogie a été fait par le Ministère des finances.

C. CYCLE BUDGÉTAIRE

C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques				
PI-11	B+	B+	A	<p>Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget</p> <p>Meilleure coordination de la préparation du budget à la suite de la réorganisation du MFB. Intégration des cadrages macroéconomique et macrobudgétaire ; intégration des budgets d'investissement et de fonctionnement. Meilleur calendrier et meilleur respect du calendrier. Meilleure concertation entre le MFB et les ministères techniques.</p>
	C	C	B	<p>i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier ;</p> <p>Par rapport à l'année 2006, le calendrier a été notablement avancé et il est mieux respecté.</p>
	A	A	A	<p>ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document) ;</p> <p>Comme par le passé, la circulaire budgétaire est claire et complète ; les plafonds ont été approuvés par le Conseil de gouvernement.</p>
	A	A	A	<p>iii) Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années).</p> <p>Comme par le passé, le budget est approuvé par le Parlement avant le début de l'exercice budgétaire.</p>

PI-12	C+	C+	C+	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	<p>Les ministères techniques continuent de rencontrer des difficultés à établir un budget pluriannuel</p> <p>L'analyse de soutenabilité est toujours réalisée avec l'aide du FMI.</p> <p>Il y a toujours peu de stratégies sectorielles. Un plus grand nombre de ministères établissent un CDMT, mais sans justification stratégique et sans chiffrage suffisants.</p> <p>Un progrès notable est constitué par l'élaboration par quasiment tous les ministères de notes de politiques sectorielles (NPS) ; il ne s'agit cependant que d'amorces de stratégies sectorielles, non articulées à la procédure budgétaire.</p> <p>Le lien entre les budgets d'investissement et de fonctionnement est pour l'instant imparfait. Cependant, les budgets de fonctionnement et d'investissement sont, depuis l'exercice 2008, préparés de façon unifiée.</p>
	C	C	C	i) Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics ;	Comme en 2006, l'absence de lien entre les estimations budgétaires pluriannuelles et la fixation subséquente des plafonds conduit à la note C, malgré une budgétisation sur quatre ans en nomenclature programmatique.
	A	A	A	ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette ;	L'analyse de soutenabilité est toujours réalisée par le FMI en collaboration avec la DDP.
	D	D	D	iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement ;	Par rapport à 2006, il existe pour la plupart des ministères, des <i>notes de politique sectorielle</i> , qui constituent un progrès important par rapport à la situation antérieure. Un handicap demeure une insuffisance dans l'élaboration des stratégies sectorielles ainsi que dans le chiffrage de leurs coûts, ainsi que le lien insuffisant avec les prévisions budgétaires.
	B	C*	C	iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.	Les travaux sur les estimations des charges récurrentes ne seront développés que pour le projet de budget 2009. Par rapport à 2006, les budgets de fonctionnement et d'investissement sont élaborés de façon coordonnée, les choix d'investissement tiennent compte du MAP et les dépenses récurrentes sont, pour une part, incluses dans le budget.

(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget					
PI-13	C	D+*	B	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	
	C	D+*	B	i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.	Les législations tant fiscale que douanière ont fait l'objet de mises à jour importantes, qui se sont accompagnées de simplification (pour les impôts), et de modernisation et clarification (pour les douanes).
	D	D	B	ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.	Par rapport à la situation qui prévalait en 2006 : <ul style="list-style-type: none"> - des codes de procédures ont été établis, tant en matière fiscale que douanière ; - les régies de recettes disposent de sites internet (même s'ils ne sont pas mis à jour assez

					<p>régulièrement) ;</p> <p>- les administrations douanières et fiscales ont renforcé leur politique d'information soutenue et régulière, par la télévision, la radio, des rencontres avec les journalistes ou des réunions directement avec les opérateurs.</p>
	B	C*	C	iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.	En matière douanière, le nouveau Code des douanes a prévu de substituer à l'ancien Comité de conciliation et de recours, la Commission de conciliation et d'expertise douanière (CCED). Cependant, la composition de cette commission n'est pas encore stabilisée, par absence de représentant des opérateurs. En matière fiscale, le recours juridictionnel est peu utilisé et le dispositif de réclamation avant recours juridictionnel qui intègre le secteur privé vient seulement d'être créé (<i>Commission Fiscale de Recours Administratif</i>).
PI-14	C+	C+	B	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	
	C	C	C	i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	Le système d'immatriculation existe. Cependant, comme en 2006, il n'y a pas de consolidation de données et les nombreux fichiers qui peuvent exister ne sont pas reliés.
	B	B	B	ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration.	Comme en 2006, les pénalités existent. Cependant, elles sont difficiles à appliquer à cause de la prépondérance du secteur informel.
	C	C	B	iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes.	Le contrôle existe avec des critères clairs, surtout en ce qui concerne la DGD. Depuis 2006, aux Douanes, 4 circuits ont été mis en place dans le dédouanement des marchandises en fonction des risques identifiés. La stratégie de la nouvelle équipe dirigeante de la DGI est orientée vers les contrôles sur pièces de tous les dossiers. Le contrôle de la DGE est basé sur une évaluation des risques a priori tant aux Douanes qu'à la DGE (qu'il s'agisse de l'impôt sur les bénéfices ou des remboursements de TVA).

PI-15	D+	D+	D+	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	
			D	i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires).	La situation des arriérés toujours peu claire comme en 2006 à cause des difficultés à identifier les arriérés au niveau de la DGD, mais ceux-ci sont d'un montant limité. Cependant, le montant global des restes à recouvrer au niveau de la DGI est connu.
	C	C	B	ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par	Grâce au paiement des recettes directement dans des comptes gérés par le trésor et à des comptes ouverts dans des banques primaires d'où le transfert à un compte du trésor est effectué tous les jours, l'efficacité

				les administrations fiscale et douanière.	du transfert s'est nettement amélioré. Il convient de préciser que des versements sont faits régulièrement en ce qui concerne les perceptions qui sont éloignées des antennes de la BCM. Cette catégorie représente moins de 10% des recettes collectées.
	D	D	B	iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.	Les comptes des régies des recettes envoient au plus tard une semaine après la fin du mois leurs comptabilités à leurs trésoreries de rattachement pour prise en compte de leur comptabilité. Certaines perceptions n'arrivent pas à répondre à cette obligation ; mais elles ne sont pas nombreuses et représentent une part des recettes moins importantes.
PI-16	B	B	B+	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	<p>La gestion de la trésorerie bénéficie de transmissions plus rapides de l'information permettant d'établir le tableau de trésorerie prévisionnel.</p> <p>La régulation budgétaire n'a pas évolué depuis 2006 dans ses méthodes, mais, en 2007, elle a été plus limitée qu'en 2006 et surtout 2005, à la suite d'une meilleure adéquation des dépenses aux recettes.</p> <p>Les ministères sont informés des taux de régulation par la circulaire budgétaire, ce qui n'était pas le cas des exercices 2004 et 2005.</p>
	B	B	A	i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.	La gestion de la trésorerie bénéficie de transmissions plus rapides de l'information permettant d'établir le tableau de trésorerie prévisionnel.
	B	B	B	ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses.	<p>La régulation budgétaire n'a pas évolué depuis 2006 dans ses méthodes, mais, en 2007, elle a été plus limitée qu'en 2006 et surtout 2005, à la suite d'une meilleure adéquation des dépenses aux recettes.</p> <p>Par rapport à 2006, il y a une meilleure prise en compte de la régulation inscrite dans l'OGT.</p>
	B	B	B	iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA	Les ajustements des dotations budgétaires prennent la forme, comme par le passé, de Loi de Finances rectificatives, de circulaire modifiant la régulation établie en début d'année, ou de circulaire de blocage.

PI-17	B	B	B	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	<p>La gestion de la dette a peu évolué depuis 2006, si ce n'est dans le sens d'une unification partielle du système informatique.</p> <p>L'octroi de nouveaux emprunts ou de garanties suit les mêmes règles que par le passé.</p>
	B	B	B	i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant.	La gestion de la dette a peu évolué depuis 2006, si ce n'est dans le sens d'une unification partielle du système informatique.
	B	B	B	ii) État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.	La principale évolution est la mise en réseau des agences et du siège de la BCM, qui permet un nivellement des sous-comptes du Trésor (sous-comptes des TG auprès des agences vers le compte de l'ACCT) journalier et non plus hebdomadaire.
	B	B	B	iii) Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties.	L'octroi de nouveaux emprunts ou de garanties suit les mêmes règles que par le passé.

PI-18	D+	D+	D+	Efficacité des contrôles des états de paie	Il n'y a pas eu d'évolution notable depuis 2006 en matière de rapprochements de fichiers, de contrôle, de retards ou de recensement. Est intervenue une modification d'organigramme dont les effets seront, à terme, vraisemblablement positifs.
	D	D	D	i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.	Situation inchangée.
	C	C	C	ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.	Situation inchangée.
	C	C	C	iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.	Situation inchangée.
	D	D	C	iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes.	Situation inchangée, mis à part un pointage contradictoire entre les fichiers personnel du MENRES et de la Direction de la solde en 2007.
PI-19	C	D+*	C	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	L'amélioration en 2008 par rapport à la situation révisée de 2006 reflète essentiellement la mise en application graduelle du Code des Marchés Publics à partir de 2007.
	C	D*	D	i) Preuve de l'utilisation d'une méthode basée sur la mise en concurrence pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur (pourcentage du nombre de marchés passés d'un montant supérieur au seuil)	Pour 2008 des données existent ce qui n'était pas le cas en 2006 mais elles sont incomplètes. Toutefois cette amélioration ne peut toujours pas se refléter dans la note.
	C	C	B	ii) Etendue de la justification du recours à des modes de passation des marchés basés sur une approche moins concurrentielle.	Du fait de l'application graduelle du Code des Marchés Publics depuis 2007, le recours à des modes de passation des marchés basés sur une approche moins concurrentielle doit être clairement justifié d'après la nouvelle réglementation. Il y a en fait une amélioration dans la pratique par rapport à 2006.
	C	C	C	iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations.	Il y a une amélioration par rapport à 2006 car un système de recours est en place. Toutefois, cette amélioration ne peut pas encore se refléter dans la note car le système commence seulement à fonctionner.
PI-20	C+	C+	C+	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	La mise en place du réseau de connexion de la chaîne de la dépense a progressé. Les procédures de la chaîne de la dépense ont été allégées, en particulier en limitant les interventions du Contrôle financier. Les procédures d'urgence ont disparu ou sont en forte diminution. Le contrôle du service fait n'a pas progressé.
	C	C	B	i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.	Depuis 2006, deux évolutions ont marqué le contrôle des engagements : - l'allègement du contrôle par le Contrôle financier ;

					- la disparition de la procédure de réquisition, qui évitait les contrôle tant du Contrôle financier que du comptable.
	C	C	C	ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne.	Comme en 2006, demeure la question du contrôle insuffisant du service fait.
	B	B	B	iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions.	La disparition des réquisitions conduit à un meilleur respect des règles de traitement et d'enregistrement de l'information, même si des procédures non standard font l'objet de justifications <i>a posteriori</i> insuffisantes de la dépense.
PI-21	C+	C+	C+	Efficacité du système de vérification interne	Situation globalement stable. Des progrès légers dus à la montée en puissance de la Brigade du trésor (notamment extension de ses contrôles aux EPA et aux PP). Mais : l'IGF n'est pas créée ; les moyens des IGE et Brigade sont au mieux stagnants alors qu'ils sont déjà faibles. Indicateur stratégique car la Brigade est, de fait, en attendant que la Cour monte en puissance, le seul organisme de contrôle des comptables publics à Madagascar.
	A	A	A	i) Couverture et qualité de la vérification interne.	Le champ des contrôles est large et la qualité des travaux est bonne.
	B	C	C	ii) Fréquence et diffusion des rapports.	Des rapports annuels continuent d'être faits. Les rapports de mission sont transmis aux responsables compétents mais pas au Ministre des finances ni à la Cour des comptes.
	C	C	C	iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne.	Le suivi des conclusions reste très lacunaire. Cette composante pourrait peut-être être améliorée.

C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers					
PI-22	D+	D+	D+	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	Le rapprochement des comptes et les comptes d'attente et d'avance sont dans une situation inchangée.
	C	C	C	i) Régularité du rapprochement bancaire.	Les rapprochements des comptes entre l'ACCT et la Banque Centrale/siège d'un côté, les Trésoriers généraux et les agences d'un autre côté, sont effectués tous les dix jours. Par contre le rapprochement entre le compte courant du Trésor et la comptabilité du Trésor est beaucoup plus long compte tenu des délais dans lesquels les TG font parvenir à l'ACCT des états mensuels complets.
	D	D	D	ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances.	Comme en 2006, il subsiste dans la balance consolidée de l'Etat, des comptes d'attente présentant des montants relativement importants.

PI-23	D	D	D	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	Le reporting des petites entités est toujours insuffisant. Il faut cependant noter deux évolutions : 1. Le MENRES a achevé en janvier 2008 une enquête, non exhaustive, auprès des écoles primaires, qui porte sur les ressources de ces entités. 2. Depuis 2007, les Centres de santé de base et les Centres hospitaliers de district apparaissent au budget, bien que regroupés.
PI-24	C+	C+	C+	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution	Les états quadrimestriels d'exécution en engagements sont établis par tous les ministères.

				budgétaire produits en cours d'année	Le Contrôle financier établit des états d'exécution en engagements dans un délai bref et non plus dans un délai d'un mois.
	C	C	C	i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	Les états quadrimestriels d'exécution en engagements sont établis par tous les ministères, alors qu'en 2006, seulement quelques ministères se livraient à cet exercice.
	B	B	B	ii) Emission dans les délais des rapports	Les états de la revue quadrimestrielle sont disponibles 6 semaines après la fin du quadrimestre, maintenant du trimestre. Ces états n'étaient pas disponibles en 2006. La Direction générale du budget n'était pas, il y a peu, à même d'établir un état d'exécution de l'exercice passé en base paiements, même dans le délai d'une année. Cette situation a cependant évolué rapidement depuis le mois d'avril 2008. La Direction des systèmes informatiques du Ministère des finances et du budget, agissant en appui à la Direction générale du budget, est en charge de l'établissement des états d'exécution du budget, aujourd'hui disponibles à la fois en engagements et en paiements. Des états relatifs au premier trimestre 2008 ont été diffusés sur le site internet de la Direction des systèmes informatiques, premier résultat d'une volonté d'organisation dans le sens d'un meilleur <i>reporting</i> de l'exécution du budget. Le Contrôle financier établit des états d'exécution en engagements dans un délai bref et non plus dans un délai d'un mois.
	C	C	C	iii) Qualité de l'information	Il subsiste quelques problèmes de centralisation de l'information relative à l'exécution budgétaire en engagement, et des problèmes importants relative à l'exécution budgétaire en paiement.
PI-25	D+	D+	D+	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	Même notation qu'en 2006. Mais des progrès importants ont été réalisés: la composante i (préparations d'un document) passe de D à A. Le point faible reste les délais de préparation du projet de Loi de Règlement (composante iii) qui reste à D). La présentation du projet de Loi de Règlement rend le document peu accessible. Toutefois, le rapport de la Cour des comptes n'est pas formel et a du contenu.
	D	D	A	i) État complet des états financiers	Les projets de lois de règlement sont désormais préparés régulièrement. La présentation du projet de Loi de Règlement est difficile à lire et à analyser.
	D	D	D	ii) Soumission dans les délais des états financiers	Les états sont soumis à la vérification externe tardivement au-delà des 15 mois qui suivent la fin de l'exercice
	A	A	A	iii) Les normes comptables utilisées	Les normes de la Loi de Règlement sont les mêmes que celles de la Loi de Finances.

				C(iv) Surveillance et vérification externes	
PI-26	D	D	D	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	Pas de modification majeure (pas de jugement, même provisoire, pas de rapport public, pas de référé administratif). Des progrès toutefois dans l'examen de la Loi de Règlement, la collecte des comptabilités et le début d'un travail juridictionnel.
	D	D	D	i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	Les comptabilités des comptables ne font toujours pas l'objet de jugement. Les contrôles administratifs restent rares.
	D	D	D	ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.	Les rapports sur la Loi de Règlement sont présentés assez rapidement au Parlement mais ils ne sont pas présentés dans les 12 mois avant la fin de l'exercice.
	D	D	D	iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.	Toujours sans objet Les observations faites dans les lois de règlement ne sont pas suivies d'effet.
PI-27	C+	C+	C+	Examen de la Loi de Finances annuelle par le pouvoir législatif	Aucun progrès.
	C	C	C	i) Portée de l'examen par le parlement.	Aucun progrès notable. L'examen n'est pas approfondi.
	C	C	C	ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées.	Aucun progrès notable. Les procédures sont sommaires.
	A	A	A	iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes).	Le parlement continue à avoir deux mois pour examiner le projet.
	B	C	C	iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement ne sont pas respectées.	Déclassement pour la notation 2006 car le rapport sur la Loi de Finances de la Cour des comptes sur 2004 fait apparaître un non respect important des règles de transferts de crédit et des dépassements. .
PI-28	D	D	D+	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	Un progrès : l'adoption de lois de règlement dans des délais assez brefs.
	D	D	B	i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années).	Les lois de règlement ont été adoptées dans un délai compris entre 1 et 7 mois (il n'y en avait pas auparavant).
	D	D	D	ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions.	Aucun progrès sauf audition nouvelle du Premier président de la Cour des comptes.
	D	D	D	iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif.	Aucun progrès

D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS					
D-1	A	A	A	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	En 2008 en ce qui concerne la prévisibilité de l'appui budgétaire direct, la situation n'a pas variée par rapport à 2006.
	A	A	A	i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement (ou une autre institution d'approbation équivalente).	La situation en 2008 n'a pas variée par rapport à 2006. Au cours des trois dernières années, l'appui budgétaire a été dans l'ensemble égal aux prévisions.
	A	A	A	ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)	La situation en 2008 quant aux délais de décaissements n'a pas variée par rapport à 2006. Durant les trois dernières années, il n'y a pratiquement pas eu de retard dans les décaissements pour l'aide budgétaire.
D-2	A	B+	B+	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents	La situation en 2008 n'a pas variée par rapport à 2006 (révisée) avec comme note globale de l'indicateur B+ .
	A	A	A	i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.	Concernant l'état et le respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets, en 2008 comme en 2006 l'aide-projet des principaux bailleurs de fonds est connue avant le début de l'exercice budgétaire et fait, pour la quasi-totalité des projets, l'objet de rapports réguliers disponibles dans un délai approprié. La situation n'a pas variée.
	A	B	B	ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.	Concernant la fréquence et la portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets, la situation en 2008 n'a pas évoluée par rapport à 2006. Le MFB reçoit à temps des données sur les décaissements effectués représentant entre 70% et 80% des prévisions de financements extérieurs des projets inscrites au budget. La classification utilisée peut facilement s'adapter à la classification de l'administration.
D-3	D	D	D	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	Il y a certes plus de bailleurs utilisant les systèmes nationaux en 2008 par rapport à 2006 et donc une amélioration. Toutefois, cette amélioration ne se reflète pas encore dans la note. De fait, toute l'aide budgétaire par définition utilise les systèmes nationaux. En plus, L'AFD, la BAD/FAD, la BADEA, le gouvernement du Japon, la BM et la Norvège utilisent les procédures nationales pour une partie de leur aide projet (moins de 10% de l'aide exécuté en 2007).

Modification de la notation du PEFA de 2006 à la lumière des informations relatives à 2006 et aux années antérieures disponibles en 2008 qui ne l'étaient pas en 2006

Il existe plusieurs raisons pour lesquelles les notes de l'évaluation 2008 ne peuvent être comparées directement aux notes de l'évaluation 2006.

1. De nouvelles informations concernant 2006 sont devenues disponibles en 2008, qui ne l'étaient pas en 2006 (exemple : audit Mazars des arriérés, évaluations de la passation des marchés public, ...)
2. Une deuxième investigation par les évaluateurs conduit nécessairement, (ici dans des cas limités) à revoir certaines notes antérieures (exemple : prise en compte insuffisante des EPA et des EPIC dans le cadre de l'évaluation des entités hors budget, ...)

Aussi, les notes des indicateurs et de leurs composantes qui figurent dans les deux tableaux ci-dessus pour 2006 sont-elles signalées par un (*) lorsqu'elles ont été mise en conformité. Seules 6 composantes sur un total de 74 sont concernées.

PI – 1

Les données maintenant disponibles depuis que les lois de règlement ont été élaborées pour les exercices 2004 et 2005 montrent une forte sous exécution des lois de finances initiales en termes de mandatement (mandats visés par le comptable). Cette sous exécution est plus forte que celle qui ressortait des données en terme d'engagement qui étaient disponibles en 2006 et sur lesquelles la notation avait dû être réalisée. Cette divergence entre les engagements et les mandatements ne peut toutefois être expliquée. La notation passe donc de B à D.

PI – 4

Il est préférable pour la bonne compréhension de la mise en conformité de commencer par examiner la notation de la composante ii) avant la composante i).

ii) En 2006, le rapport avait donné la note B à la composante ii) relative à la connaissance du stock des arriérés (note fondée sur l'appréciation : « *Les données sur le stock d'arriérés sont générées chaque année, mais peuvent être incomplètes pour un petit nombre de catégories de dépenses identifiées ou de certaines institutions budgétaires* »). Pour cela, il s'appuyait sur une définition restrictive du délai de paiement (délai entre le visa du comptable et le paiement) et donc des arriérés (montant des mandats dits *en instance*). Les audits faits par le cabinet Mazars et Fivoarana depuis cette première évaluation montrent que cette définition des délais de paiement et des arriérés ne correspond pas à la réalité à cause de l'importance des dossiers de paiement qui devraient être mandatés et qui ne le sont pas. La notation de cette composante pour 2006 doit donc être modifiée et abaissée de B à D « *il n'existe aucune donnée fiable sur les arriérés au cours des deux derniers exercices* » pour les raisons mentionnées dans le présent rapport pour les exercices récents.

i) La notation de la composante i) avait aussi été B, sur les mêmes bases d'information que la composante ii). Les données disponibles en 2008 montrent que le stock de la dette était compris entre 2% et 10% mais elles n'attestent pas d'une réduction supérieure à 25 % du stock des arriérés. En conséquence la notation de i) est abaissée de B à C.

Au total (méthode M1) la note globale pour 2006 est abaissée de B à D+.

PI – 7

i) L'intégration des EPA et EPIC dans le hors budget conduit à un niveau des dépenses hors budget non rapportées de 7,4 %. La note passe de la composante passe de A à C et la note globale de l'indicateur de A à C+ (méthode M1).

PI – 9

i) L'intégration des EPA et EPIC dans l'ensemble « EPA + EPIC + entreprises publics » conduit à une part de l'ensemble de ces organismes présentant des rapports budgétaires qui passe à "moins de la plupart", soit de la note C à la note D. L'indicateur passe alors de la note C+ à D+ (méthode M1).

PI – 11

iv) La note B était excessive compte tenu de la séparation des budgets d'investissement et de fonctionnement lors de la préparation budgétaire. La note de la composante passe de B à C ; celle de l'indicateur n'est pas modifiée.

PI – 13

iii) La note intégrait prématurément une réforme à venir des voies de recours. La note de la composante passe de B à C. La note de l'indicateur passe de C à D+ (Méthode M2).

PI – 19

i) De nouvelles informations (à la suite de la mise en pratique du Code des marchés publics à partir de 2007 et aux deux évaluations des marchés publics dans les quatre principaux ministères) disponibles en 2007 et 2008 ont montré que beaucoup d'informations manquaient et que celles qui existaient étaient peu fiables. La note de la composante passe donc de C à D. La note globale passe de C à D+.

PI – 21

ii) C au lieu de B. Les rapports des corps d'inspection se sont avérées non transmis au Ministre des finances ni à la Cour des comptes.
La note globale n'est pas modifiée.

D2

ii) La note globale pour D-2 (ii) en 2008 est B. Cela ne constitue pas une détérioration de la pratique des bailleurs pour le rapportage à l'administration dans la mesure où la note révisée pour 2006 devrait être également B. En 2008 il y a une plus grande disponibilité d'information concernant les rapports sur les décaissements de la part des bailleurs. L'information disponible en 2008 rend mieux compte de la situation réelle qui se reflète dans la notation de la composante, situation qui n'était vraisemblablement pas meilleure en 2006."

4. Le processus gouvernemental de réformes

4.1 Description des réformes récentes ou en cours

Les réformes récentes s'inscrivent dans une perspective de moyen terme structurée autour de l'adoption en 2006 du Madagascar Action Plan (MAP), nouveau document de référence du Gouvernement pour le développement économique et la lutte contre la pauvreté pour la période 2007-2012. Cette nouvelle stratégie a pour objectif d'atteindre un taux de pauvreté de 50% en 2012 en s'appuyant sur une croissance annuelle du PIB entre 8 et 10% sur les cinq ans. Sa mise en œuvre débute avec le budget 2007. L'atteinte des objectifs du MAP passe par la mise en œuvre résolue de la politique fiscale et des réformes administratives, des progrès dans l'exécution et le contrôle budgétaires, l'adhésion aux principes de l'initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), un système monétaire solide ainsi que par l'amélioration de la gestion et des collectes des données socio-économiques.

Dans ce cadre, un certain nombre de réformes ont été mises en œuvre dans divers domaines.

L'environnement économique. Afin d'améliorer l'environnement économique des opérateurs et pour faciliter l'installation des entreprises, le Gouvernement a créé le *Conseil pour le Développement Economique de Madagascar (Economic Development Board of Madagascar – EDBM)*.

Les recettes. La collecte des recettes, tant fiscales que douanières, a fait l'objet d'un plan de réforme ambitieux.

Le cadre législatif et réglementaire de la politique fiscale et de l'administration de l'impôt s'améliore par la simplification du système fiscal et les changements radicaux au niveau de toute la chaîne de la Direction Générale des Impôts et plus particulièrement, de la Direction des Grandes Entreprises. La mise à jour du Code des Impôts induit par la Loi de Finances 2008 a introduit des mesures qui visent la transparence et la clarté par la réduction du nombre des impôts et taxes ainsi que par la simplification de la liquidation et du recouvrement de l'impôt.

Des efforts sont en cours pour mettre en œuvre complètement la réforme de l'administration fiscale. Il s'agit plus particulièrement de :

- Renforcer le processus d'immatriculation des contribuables ;
- Elaborer et diffuser un livre des procédures fiscales ;
- Elaborer et diffuser une charte du contribuable ;
- Renforcer les actions de contrôles et de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ;
- Mettre en place des programmes de contrôle et de recherche ;
- Moderniser les systèmes informatiques et unifier les bases de données ;
- Renforcer l'encadrement des services opérationnels et le suivi des opérations.

La réforme douanière réalisée au cours de ces dernières années a modernisé le système pour favoriser une facilitation des échanges commerciaux de Madagascar avec l'extérieur et une adaptation du cadre légal aux standards internationaux recommandés par l'Organisation Mondiale des Douanes. Un nouveau code des douanes est adopté avec la loi des finances 2006. Le programme de renforcement des capacités douanières, de facilitation du commerce et de lutte contre la fraude contracté par le Gouvernement Malagasy et la SGS a pris fin le 31

mars 2007. Il est remplacé en grande partie par la création d'une société de droit malgache issue d'un partenariat public privé entre le Gouvernement et la SGS. Les grands axes de ce nouveau partenariat consistent à : (i) la mise en place du Bordereau de suivi de circulation ; (ii) le déploiement et la gestion du système informatique Tradenet et (iii) la gestion et la maintenance des scanners à conteneurs dans les principaux ports de Madagascar. A ce jour, SYDONIA++ est opérationnel sur onze centres douaniers et couvre plus de 91% des opérations d'importation et 80% des opérations d'exportation. L'administration douanière envisage de l'étendre progressivement à l'ensemble des bureaux des douanes. Des études et des développements ainsi que la mise en place des liaisons nécessaires (pour les succursales concernées de la Banque Centrale et du Trésor) sont engagées pour que la Banque Centrale et le Trésor intègrent le système TradeNet afin de basculer définitivement vers une gestion de bout en bout du système de paiement des droits et taxes à l'importation (depuis le paiement à la banque jusqu'à la confirmation de l'encaissement des fonds au niveau du Trésor). De nouveaux modules sont également prévus pour ne citer que l'émission du Bon à Délivrer et du Bon à Embarquer par les consignataires de navire et l'émission des autorisations de franchise et des autorisation d'admission temporaire au niveau de la Direction de la Législation et de la Réglementation de la Direction Générale des Douanes. L'Administration des Douanes est entrain de travailler le cadre juridique pour inscrire l'incorporation de la signature électronique dans la législation malagasy. De même, un programme pilote dénommé « *valunet* » est en cours entre la SGS et les autorités douanières afin d'offrir à ces dernières des techniques nouvelles qui leur permettront d'apprécier correctement la valeur des importations.

La procédure budgétaire. Une nouvelle organisation du Ministère des finances et du budget consacre l'unification de l'élaboration du budget par la fusion des budgets de fonctionnement et d'investissement ainsi que par celle des cadrages macroéconomique et macro-budgétaire. Des responsables sectoriels seront identifiés au sein de la Direction générale du budget pour être les interlocuteurs des ministères sectoriels.

Une nouvelle nomenclature budgétaire est en cours de préparation et sera opérationnelle à partir du budget 2009. Elle améliorera la présentation et la lisibilité du budget par l'introduction d'une classification programmatique rénovée. Le programme doit correspondre à la fois à une politique publique, ou fonction de l'Etat, et à un centre de responsabilités bien déterminé. Les programmes seront établis par ministère. Ils correspondront très souvent aux fonctions (ou sous-secteur supervisé) du ministère considéré. Cette réforme introduira deux documents pour le budget : l'un contenant les crédits budgétaires et l'autre les informations relatives à la performance comme la description des programmes, des objectifs et des indicateurs associés.

Dans le cadre de l'amélioration des informations budgétaires et la maîtrise de la dépense publique, les autorités sont entrain rapprocher le circuit de la dépense sur financement extérieur des structures chargées du suivi et de l'exécution de la dépense sur financement propre tout en assurant un suivi exhaustif de l'exécution du budget (engagement-ordonnancement-paiement). Elles prévoient une meilleure responsabilisation des responsables de programme et des gestionnaires d'activités, notamment en leur accordant plus de flexibilité dans l'utilisation des moyens pour la conduite de leurs activités ainsi que l'intégration des dépenses de personnel dans les programmes correspondants pour le moyen terme. Des progrès sensibles ont été accomplis dans l'exécution du budget avec des progrès dans la mise en place du SIGFP et l'élaboration du budget 2008 dans les délais impartis. Le Gouvernement entend consolider ce dispositif.

Les autorités introduiront à partir du budget 2009 un CDMT dans les ministères pilotes. Il devra permettre d'établir un pont entre le MAP et le budget. Les stratégies et actions

prioritaires définies dans le MAP devront être prises en compte dans les budgets et CDMT des ministères sectoriels.

Le contrôle. La Direction du Contrôle des Dépenses Engagées est devenue Direction Générale du Contrôle Financier. Une réforme est engagée pour supprimer le caractère exhaustif du contrôle à priori et introduire le contrôle du service fait ainsi qu'un contrôle sélectif à posteriori basé sur l'évaluation des risques.

Les autorités envisagent de renforcer les capacités des structures de contrôle interne dans les ministères et plus particulièrement les unités sectorielles de programmation des marchés publics (personnel et équipements adéquats), mais aussi celles des Commissions des finances du Parlement, de la Cour des comptes et des Tribunaux financiers en les dotant de ressources humaines et matérielles adéquates et par la mise en place d'un programme de formation.

Le Plan d'appui institutionnel. Le nouveau Plan d'Appui Institutionnel pour l'année 2008 poursuit les actions engagées en 2007, particulièrement en ce qui concerne le renforcement des capacités du Ministère des finances et du budget, de l'Institut National des Statistiques (INSTAT), de l'Agence pour la Régulation des Marchés Publics (ARMP), du Ministère en charge de la Décentralisation, du Ministère de la Santé et de la Cour des Comptes.

Le secteur minier. Les autorités ont confirmé leur engagement à se conformer aux principes de l'ITIE, tenant compte des activités minières de grande envergure qui démarreront très prochainement. Son Conseil d'Administration vient d'accorder au pays le statut de candidat.

Les entreprises publiques. Tenant compte des avis des bailleurs de fonds (SFI et Banque Mondiale), le Gouvernement a relevé les tarifs de l'électricité pour permettre à la JIRAMA de couvrir progressivement ses frais de fonctionnement. Il entend en concéder la gestion au secteur privé par un contrat d'affermage dès que celle-ci deviendra rentable.

4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et à la mise en œuvre des réformes

L'engagement dans ces réformes se manifeste à tous les niveaux de l'Etat. Elles constituent des éléments importants du MAP, mais aussi du programme économique avec les institutions financières internationales dont le FMI dans le cadre de la FRPC et du PAP proposé par les autorités au Cadre de Partenariat à l'aide budgétaire. Lequel cadre constitue un outil de référence favorable à la mise en place des réformes. Il permet d'impliquer les bailleurs de fonds dans le processus et de renforcer leur concertation.

Le Gouvernement est conscient de la nécessité d'une meilleure coordination entre les différents échelons de l'administration. Au Ministère des finances et du budget, un haut fonctionnaire est placé auprès du Secrétaire général pour appuyer les réformes en matière des finances publiques. Il est chargé, entre autres missions, de confectionner le PAP, d'assurer son suivi et sa mise à jour ainsi que l'implication des ministères sectoriels dans le processus des réformes. Il est envisagé de renforcer cette cellule de coordination par d'autres experts.

En ce qui concerne le suivi et la mise à jour du MAP, il est institué à la présidence de la République un secrétariat permanent. Il est dirigé par un haut fonctionnaire placé directement sous l'autorité du Chef de l'Etat.

Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) de Madagascar réaffirment leur attachement au Cadre de Partenariat et entendent consolider les acquis et les avancées obtenus depuis sa mise en place. L'organisation du cadre de partenariat sera revue compte tenu de plusieurs éléments nouveaux intervenus depuis 2005, notamment le remplacement du DSRP

par le MAP et l'intention annoncée par l'Allemagne de rejoindre le partenariat à compter de 2008. Les PTF ont convenu avec les autorités de mettre à jour les annexes du cadre de partenariat. Ils se sont entendus pour préparer une matrice commune harmonisée des réformes.

Il convient de mentionner l'adhésion du Parlement, de la société civile et du secteur privé à ces diverses réformes. Le Parlement souhaite jouer le rôle que lui confère la constitution dans le cadre du contrôle de l'exécutif et plus particulièrement en matière budgétaire.

Documents consultés

Lois de finances et budget

Lois

- Loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances
- Lois de finances, diverses

Décrets

- Décret n°2004-318 portant réglementation relative aux Fonds Spéciaux

Circulaires

- Communication n°094-MEFB/SG/DG/DGDP/DB du 15 février 2007 – objet : préparation budgétaire 2008
- Lettre de cadrage du projet de Loi de Finances 2008, mai 2007
- Circulaire n° 03 - MEFB/SG/DGDP/DB du 19 décembre 2006 relative à l'exécution au titre de 2007 du budget général, des budgets annexes, des opérations des comptes particuliers du Trésor.
- Circulaire n°323-PM/SP du 07 mai 2007 relative à la préparation du cadre de dépense à moyen terme 2008-2011 et du budget de programme
- Circulaire n°01/MFB/SG/DGB/DESB du 27 décembre 2007 relative à l'exécution du budget général 2008, des budgets annexes 2008, des opérations des comptes particuliers du Trésor de 2008
- Circulaire n° 006 – MFB/SG/DGB relative à la régulation des dépenses du Budget général de l'Etat 2007

Autres

- Le budget, guide pratique, MFB et GTZ – Edition 2007
- Appui au ministère des finances en vue de la publication permanente et périodique des rapports comptables, budgétaires et de gestion fondés sur les données contenues dans le SIGFP au sein du MFG, Ministère des affaires étrangères français, Banque Mondiale, mai 2007

Marchés publics

Lois

- Loi n°2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des marchés publics

Décrets

- Décret N°2003-719 modifiant le décret n°98-559 du 6 août 1998 portant réglementation des marchés publics
- Décret N°2005-215 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés publics
- Décret N°2006-001 fixant la liste des publications des avis généraux de passation des marchés publics
- Décret N°2006-343 portant instauration du Code d'éthique des marchés publics
- Décret N°2006-344 portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'offres
- Décret N°2006-345 portant constitution, composition, organisation et fonctionnement des Comités de Règlement Amiable des Litiges relatifs à l'exécution des Marchés publics
- Décret N°2006-347 portant conditions de rejet des offres anormalement basses ou anormalement hautes
- Décret N°2006-348 portant délai global de paiement des marchés publics et intérêts moratoires
- Décret N°2006-349 portant organisation et fonctionnement des groupements d'achats publics et cellules d'achats publics

Arrêtés

- Arrêté N°11139/2003/MEFB fixant les modalités d'application du décret N°2003-719 modifiant le décret n°98-559 du 6 août 1998 portant réglementation des marchés publics

- Arrêté N°11179/2006/MEFB fixant les seuils de passation des marchés publics et de contrôle de la Commission Nationale des Marchés
- Arrêté N°11181/2006/MEFB relatif au modèle type pour la publication des avis d'attribution des marchés publics de fournitures, de travaux, de services et de prestations intellectuelles
- Arrêté 6560/MEFB du 3 mai 2007, portant création de six Commissions Inter -Régionales de Marchés (CIRM)
- Arrêté No. 20476/2007/MFB du 20 novembre 2007 *portant application du mode de computation des seuils et fixant les seuils de passation des marchés publics et de contrôle des Commissions des Marchés* (rentrant en vigueur à partir du 1 janvier 2008)

Circulaires

- Circulaire No. 001-ARMP/DG/06 du 3 novembre 2006, *Nomination des Personnes responsables des Marchés Publics (PRMP), Création des Unités de Gestion de la Passation des Marchés (UGPM), Mise en place de la Commission des Appels d'Offre (CAO)*

Autres

- Ministère des Finances et du Budget, Autorité de Régulation des Marchés Publics, *Evaluation de la Mise en œuvre du Nouveau Code des Marchés et Contrôle a posteriori de procédures de passation des marchés, Ministères de l'éducation nationale et de la recherche scientifique, et de la santé, du planning familial et de la protection sociale*, Rapport Provisoire par Daniel Thirion, janvier 2008
- Ministère des Finances et du Budget, Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), *Contrôle a posteriori des marchés supérieurs à US \$ 50 000 des ministères de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, des travaux publics et de la météorologie, et des transports*, Rapport Provisoire par René Cipriani, février 2008

Chaîne de la dépense

Décrets

- Décret n°2003-718 du 1^{er} juillet 2003 plaçant le Contrôle des Dépenses Engagées sous tutelle et le contrôle technique du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget
- Décret n°2004-282 du 2 mars 2004 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dossiers à soumettre au visa du Contrôle des Dépenses Engagées
- Décret n°2004-319 instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des organismes publics
- Décret N°2004-571 du 01 juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases de l'exécution de la dépense publique
- Décret n°2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité des organismes publics
- Décret n°2005-089 du 15 février 2005 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques
- Décret n°2005-210 du 26 avril 2005 : plan comptable des opérations publiques (PCOP) 2006 ;
- Décret n°2005-318 du 9 mars 2004 portant réglementation des fonds spéciaux ;

Arrêtés

- Arrêté n°1438/2005 du 16 mars 2005 instituant la procédure d'exécution des dépenses des organismes publics

Autres

- Instruction générale n°001 – MEFB/SG/DGDP/DP du 16 mars 2005 sur l'exécution du budget des organismes publics
- Circulaire n°498/MDB/SG/DGDP/3/MM.L du 21 juillet 1997 sur l'amélioration de gestion de matière
- Circulaire n°460/MFB/SG/DCD/3/SMBA du 05 avril 1994 sur la reddition des comptes matières
- Circulaire n°148/MEFB/SG/DGPD/DL/SM du 09 mars 2005 sur l'amélioration de gestion des matières
- Rapport d'activités 2007 du contrôle financier
- Note sur le SIGFP (commentaires audits CDE – 20/03/2007)

- Mission d'audit organisationnel de la gestion des engagements au niveau du contrôle financier, Banque Mondiale, janvier 2007
- Mission d'audit informatique de la gestion des engagements au niveau du contrôle financier, Banque Mondiale, janvier 2007
- Appui au ministère des finances en vue de la publication permanente et périodique des rapports comptables, budgétaires et de gestion fondés sur les données contenues dans le sigfp au sein du mfg, Yvon Gélézeau, mai 2007.

Parlement

Ordonnances

- Ordonnance N°2001-001 du 5 janvier 2001 fixant les règles relatives à la composition du Sénat, à l'élection et à la désignation de ses membres, à l'organisation et au fonctionnement de la nouvelle Haute assemblée

Arrêtés

- Arrêté N°08 AN/P portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale
- Arrêté n° 2001-01 portant règlement intérieur du Sénat

E-Gouvernance

Décrets

- Décret n°2007-478 du 30 mai 2007 modifiant le décret n°2005-327 du 25 mai 2005 fixant le cadre institutionnel de mise en œuvre de la politique nationale en matière d'E-Gouvernance
- Décret n°2007-507 du 04 juin 2007 fixant les statuts de l'Agence nationale de réalisation de l'E-Gouvernance (ANRE)

Autres

- Le Programme national d'E-Gouvernance (PNEG)

Décentralisation

Lois

- Loi n°2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions

Décrets

- Décret n°2004-859 du 17 septembre 2004 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Régions en application des dispositions transitoires de la loi n°2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions
- Décret n°2005-012 du 11 janvier 2005 portant création des Districts et des Arrondissements administratifs
- Décret n°2007-151 du 19 février 2007 modifiant certaines dispositions du Décret n°2004-299 du 03 mars 2004 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Fokotany
- Décret n°2007-183 du 27 février 2007 fixant les attributions du Ministre auprès de la Présidence de la République, chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire ainsi que l'organisation générale de son ministère
- Décret n°2007-444 du 21 mai 2007 fixant les règles de gestion budgétaire, financière et comptable des régions
- Décret n°2007-505 du 04 juin 2007 modifiant et complétant les dispositions du Décret n°2007-183 du 27 février 2007 fixant les attributions du Ministre auprès de la Présidence de la République, chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire ainsi que l'organisation générale de son ministère
- Décret n°2007-1105 du 18 décembre 2007 modifiant et complétant certaines dispositions du Décret modifié n°2007-183 du 27 février 2007 fixant les attributions du Ministre auprès de la Présidence de la République, chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire ainsi que l'organisation générale de son ministère

Impôts

- Madagascar – Appui au développement et à la mise en œuvre de la réforme de la DGI. Département des finances publiques du FMI – Février 2007
- La fiscalité locale à Madagascar, derniers développements et perspectives
- Vers un système fiscal simple, équitable et propice à la croissance, FMI, février 2007
- Instruction N° 309 – MFB/SG/DGI en date du 01 avril 2008, objet : Remboursement de crédits de TVA
- Arrêté N°9026/2008 du 24 avril 2008 créant la Commission Fiscale de Recours Administratif et fixant son mode de fonctionnement

Douanes

- Code des douanes, janvier 2006

Décrets

Arrêtés

- Arrêté n°01414 du 01 février 2001 portant création et ouverture des bureaux dénommés "antennes des douanes", modifiant et complétant certaines dispositions de l'arrêté n°229 du 30 janvier 1961, modifié par l'arrêté n°5741/96 du 13 septembre 1996

Autres

- Décision n°051 du 24 janvier 2003 précisant la simplification de la procédure de dédouanement des marchandises commerciales et non commerciales
- Décision n°09/MFB/SG/DGD du 10 août 2007 modifiant les dispositions de la décision n°02/MFB/SG/DGD du 04 mai 2007 fixant le montant des pénalités pécuniaires ...
- GASYNET, Newsletter, divers numéros
- GASYNET, un partenariat public privé
- La procédure de dédouanement à l'importation, Bureau des douanes de Toamasina port

Contrôle

Lois

- Loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
- Loi n°2004-032 fixant les principes fondamentaux régissant les organes administratifs d'inspection ou de contrôle
- Loi n°2004-033 fixant les règles de déontologie s'appliquant aux organes administratifs d'inspection ou de contrôle

Ministères sectoriels

Ministère de la santé, du planning familial et de la protection sociale

- Plan de développement secteur santé 2007-2011, Ministère de la santé, du planning familial et de la protection sociale
- Assistance au renforcement du processus de préparation, d'exécution et de suivi du budget du budget du Ministère de la santé et du planning familial. Octobre 2007
- Guide Fanome

Secteur rural

- Programme national de développement rural (PNDR) – Primature – Décembre 2005

Ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique

- Renforcement du processus de préparation, d'exécution et de suivi du budget de programme du MENRS, Consultant Hafedth Zaafrane. Mai 2007

Ministère de l'énergie

- Aide-mémoire de la deuxième mission d'appui à l'élaboration, l'exécution et suivi-évaluation du budget de programmes du secteur eau et assainissement du Ministère de l'énergie. Juin 2007

Entités décentralisées

Lois

- Loi n°2001/001 du 24 octobre 2001 portant Loi statutaire de la province autonome d'Antananarivo

Bonne gouvernance

- Décret n°2002-1128 du 30 septembre 2002 portant création du Conseil supérieur de lutte contre la corruption, modifié par le décret n°2004-982.
- Décret n°2003-1158 portant Code de déontologie de l'administration et de bonne conduite des agents de l'Etat pose un certain nombre de principes mais ne prévoit pas de sanctions.
- Décret N° 2004-937 portant création du Bureau indépendant anti-corruption
- Décret n°2006-207 du 21 mars 2008 portant création du Comité pour la sauvegarde de l'intégrité, transforme le Conseil supérieur de lutte contre la corruption en Comité pour la sauvegarde de l'intégrité.

Divers

Lois

- Loi No. 98-031 portant *définition des établissements publics et des règles concernant la création de catégorie d'établissements publics* du 22 décembre 1998 ;

Décrets

- Décret n°2003-1158 du 17 décembre 2003 portant Code de déontologie de l'administration et de bonne conduite des agents de l'Etat
- Décret n°2005-008 du 11 janvier 2005 fixant les attributions du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative ainsi que de l'organisation générale de son Ministère
- Décret n°2007-185 fixant les attributions du Ministre des finances et du budget ainsi que l'organisation générale de son ministère
- Décret n°2007-633 modifiant certaines dispositions du Décret n°2007-185 fixant les attributions du Ministre des finances et du budget ainsi que l'organisation générale de son ministère

Rapports

- Tableau synoptique sur la méthodologie de préparation du tableau de bord des opérations globales du Trésor (OGT)
- Joint Bank-Fund Debt Sustainability Analysis
- Renforcement des capacités institutionnelles en gestion des dépenses publiques consacrées à l'éducation et à la santé, Banque Mondiale, mai 2005
- International development association program document for a proposed credit for a fourth poverty reduction support credit to the republic of Madagascar, 25 mai 2005, Banque Mondiale
- Rapport relatif aux travaux d'audit des sommes dues par la République de Madagascar au titre des arriérés de TVA du programme d'investissement public engagés au cours des exercices antérieurs à 2006, cabinet Mazars Fivoarana, octobre 2006.
- Madagascar country assistance évaluation, Banque Mondiale, 13 décembre 2006
- Madagascar joint ida-imf staff advisory note on the poverty reduction strategy paper Madagascar action plan 2007-2012, Banque Mondiale, 26 janvier 2007
- Madagascar : Document de stratégie de réduction de la pauvreté – Plan d'action de Madagascar, février 2007, FMI
- Country assistance strategy for the Republic of Madagascar, IDA and IFC, Banque Mondiale, 7 mars 2007
- Stratégie d'aide-pays pour la République de Madagascar pour la période des exercices 07-11, Association internationale de développement, Société financière internationale, Banque Mondiale, 7 mars 2007
- Aide-mémoire mission conjointe et appui budgétaire, BAD, Banque Mondiale, France, UE, mars 2007

- Project paper on a proposed restructuring of the governance and institutional development project and on a proposed additional financing to the republic of Madagascar, 25 avril 2007, Banque Mondiale.
- Appui à la maîtrise du budget de programme, Banque Mondiale, 27 avril 2007
- Madagascar – Restructuring and additional financing of the governance and institutional development project, project paper, IDA, 3 mai 2007
- DSRP – Rapport annuel de mise en œuvre – Janvier – Décembre 2006 – Juin 2007
- Madagascar, Revue des dépenses publiques, Mise en œuvre du Madagascar Action Plan : Analyse pour des résultats, résumé exécutif, 28 juin 2007, Banque Mondiale
- Madagascar, Revue des dépenses publiques, Mise en œuvre du Madagascar Action Plan : Analyse pour des résultats, Volume I, II, III, IV, 28 juin 2007, Banque Mondiale
- Republic of Madagascar : Selected Issues, juillet 2007, FMI
- Rapport provisoire : « Analyse des dépenses publiques des communes », Cabinet MIARA-MITA, septembre 2007.
- Propositions pour une amélioration de la classification des dépenses, 17 novembre 2007, Tommasi , Daniel, Appui à la maîtrise du budget de programme, PGDI.
- Analyse des dépenses publiques des communes, Cabinet Miara-Mita, septembre 2007
- Service Delivery in the Education and Health sector : Results of the 2006/2007 Public Expenditure Tracking survey, 31 décembre 2007
- Rapport spécial sur les détournements de deniers publics à travers des remboursements de frais de soins ou d'hospitalisation fictifs aux centres hospitalo-universitaires de BEFELATANANA, de FENOARIVO et de JOSEPH RAVOAHANGY ANDRIANAVALONA, Direction de la Brigade d'inspection et de vérification.
- Tableau récapitulatif des arriérés de paiement au 30/06/07, SEBTP (syndicats des entreprises du Bâtiment et des travaux publics).
- Rapport relatif à l'inventaire et audit de la gouvernance des entreprises à participation d'Etat, cabinet Mazars Fivoarana.
- Evaluation de la performance du programme de désengagement de l'Etat des entreprises du secteur public, PSD2, Février 2008, DCDM E&M.
- Note de la DGB, « Nomenclature budgétaire 2009 », février 2008.
- Audit des établissements publics nationaux ; rapport d'étape n° 2 ; 16 avril 2008. Delta Audit.
- Examen, compilation et analyse financière des états financiers (sociétés d'Etat). Situation d'avancement des travaux au 16 avril 2008 ; Delta audit.

Personnes rencontrées

ABDOU SALAME

ALYHAMAN

ANDRIAMANANTSOA Josué Lala

ANDRIAMBELO Do

ANDRIANAIVOSON Fils Roger

ANDRIANALIZANDRY Joël Sabas

ANDRIANARISOLONIAINA, Jeannot

ANDRIANASOLO Avotra

ANDRIANASOLO Maminiaire Eve

ANDRIATAHIRILALAO Jacques

ANDRIATSIRIHASINA

ANDRIATSIRIOASINA Tovohery

BAUVET Serge

CASTAING Denis

CIPRIANI René

DAGNY Mjøs

DICKERSON Barbara J.

DRAMSYNIZAR

ESCALMEL Dominique

FOURMANN Emmanuel

HEIDENHOF Guenter

LAMINA Boto Tsara Dia

LANG Florian

LATAPIE Philippe

LEHNE Hans Fredrik

MAMINGOARY Jean Frédéric

NIRINA RAZAIARINORO

PATRIMO Eljo

RABEARINOSY Gilles

RABEARIVELO Maurice

RABEHOAVY Jean Damascène

RABEMANANJARA Fidele G.

RABETAFIKA Andrianarisoa

RABETAHINA Pascal Pierrot

RADOSA Ravelomandivisy

RAH

RAHANIRAKA Hairgotiana

RAHARISOA Clémence

RAINAVO Henri

RAINAVOSON Jean Noël

RAJEMISA Haingotiana

RAJEMISON RAKOTOMAHARO

RAKOTO Andriatiana

RAKOTOAINSOA Harimanana

RAKOTOARISOA Raymond

RAKOTOMALALA Julien

RAKOTONANDRASANA Liva

RAKOTONDRABE Zoly

RAKOTONDRAINIBE Hasina

RAKOTONDRAINIBE Naivosoa

RAKOTONIAINA A. Elise

RAKOTONIRAINY Pascal

RAKOTONSRAMANANA Constant

RALIJAONA Andy

RAMANGALAHY Tolotie Nambinane

RAMANGAVOLOLONA Lilie

Secrétaire général du Ministère auprès de la Présidence de la République chargé de la décentralisation et de l'aménagement du territoire

Député membre de la Com. des finances de l'As. nationale

MENRES / Directeur des études et de la planification

DGT / Directeur des études

DAAF Service budget MENRS

Chef de service de la programmation, MENRS

Responsable sous-secteur éducation, Secteur Administratif (ex-DIP), Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire, DGB

DDP / Service des interventions financières de l'Etat

PGA / Fondé de pouvoir

Directeur Coopération Economique, MFB

Chef d'unité Brigade du Trésor (DBIV)

DGT / Direction de la brigade d'inspection, chef d'unité

Assistant technique

Directeur de l'AFD

Consultant pour les marchés publics

Responsable de Programme, Ambassade de Norvège

Directrice Programme USAID

Vice président de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale

Assistant technique

AFD / Chargé de mission

Conseiller sur la Gouvernance, Banque Mondiale

BIANCO / Directeur adjoint chargé des investigations

GTZ

Ambassade de France / Attaché de coopération pour le

développement économique et institutionnel

Ambassadeur du royaume de Norvège

Délégué du CF auprès du MPRDAT

Chef d'unité Brigade du Trésor

Secrétaire technique à la privatisation, Trésor

Délégué du CF auprès du Ministère de la défense nationale

Chef de division (Service du Budget d'Investissement), DGB

Chef d'unité Brigade du Trésor (DBIV)

Economiste USAID

Délégué du CF auprès du MFB

ARMP- Formation

Chef du service du portefeuille et participation de l'Etat, Trésor

Président de la Com. des finances de l'Assemblée Nationale

DGT / Direction de la brigade d'inspection / Chef de la division

administration des appuis

DDP / Chef du service du suivi des emprunts extérieurs

DG du Contrôle financier

Directeur de la dette publique

DDP / Chef du service de gestion de la dette publique

Président du Sénat

Directeur des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude

Directeur de la planification du MENRS

DGI / Directeur du Contrôle fiscal et du contentieux

DGD / Directeur des statistiques et de la comptabilité douanières

ACCT

Chargée d'étude, DGB

DGI / Service de pilotage et de suivi des réformes

MENRS / Chef du service financier

Chef du Service de Tutelle des Etablissements publics, Direction

de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire, DGB

Payeur général

Direction de la solde / Service contentieux

Secrétaire général au MAP

PGA / Fondé de pouvoir

Direction de la solde / Service central des pensions

RAMAROZATOVO Anthony	DG des Impôts
RAMIANDRISOA Jean Harison	Direction Générale du Budget/Cadre Supérieur
RANAIVOMANANA	Délégué du CF au MINS DANFP
RANDIMBIARISOA OLIVA	Ingénieur statisticien économiste, Direction Générale du Budget
RANDIMBIARISOA Oliva Emmanuella	DGB/Collaborateur
RANDRIAANTOETRA Louis Maxence	Directeur général du Trésor
RANDRIAMAROLAFY Odile	DGT / Direction des études
RANDRIAMIANDRISOA Edelin Calixte	ARMP/DAAF
RANDRIAMITANTSOA Théodule	DDP / Chef du service des subventions financières de l'Etat
RANDRIANARISONA Eliane	DGI / Directeur des études et de la législation fiscale
RANDRIANASOLO Harinjato Her.	ARMP- Comité Recours
RANDRIANASOLO Ravony	Directeur général, Inspection générale de l'Etat
RANDRIANIAINA Johnson	Coordonnateur des Réformes
RANDRIANJOHARY Alain Pierre	Appui au système de mise en œuvre du MAP
RANDRIANOELISON Jean Jacques	PGDI/Coordinateur général
RANDRIANTSARAFARA	Directeur de la régulation du secteur fin. et du portef., Trésor
RANDRIATSIFERANA Simon	Expert en infrastructure, BAD/FAD
RANTRIANNAROLAFY Odile	DGT/Direction des Etudes - Chargée de l'élaboration de l'OGT
RAOELIJAONA Bien Aimé	DG de l'ARMP
RAOELIJAONA Bien-aimé	Directeur Général de l'ARMP
RASAMIRAVAKA loby	DDP / Service des interventions financières de l'Etat
RASAMOELINA Joël	DGI / Directeur des grandes entreprises
RASAMOELINA R. Jean Claude	Directeur de l'Audit Interne à l'ARMP
RASOAMANANA Ialy	Bureau du FMI à Antananarivo/Economiste
RASOARIFARA Latao	Responsable du sous-secteur, Agri., Elevage et Pêche, ...
	Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire, DGB
RASOARIMALALA Denise	Responsable des Relations Internationales concernant le PIP,
	Secteur Administratif (ex-DIP), DESB, DGB
	Direction de la solde / Service central de la solde
RASOARIMALALA Solange	DAAF MENRS
RASOLOFONIAINA Menjanahary	Chef du service des assurances, Trésor
RATOMSON Miarinasy	Président de la Chambre des comptes
RAVELOARIJAONA Boanary	Membre du Sénat
RAVELOARISON Augustin	Chef de Service du Secteur Administratif (ex-DIP), Direction de
RAVELONJANAHARY, Nicole	l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire, DGB
	Député membre de la Commission des finances de l'Assemblée
RAVELONYAR Bernard	Nationale
	BIANCO / Directeur adjoint département prévention
RAZAFIMANANTSOA Georges	Receveur Général d'Antananarivo
RAZAFIMANDIBY Alexandre	Député de Tananarive membre de la Commission de
RAZAFIMBECO jacques	l'Assemblée Nationale
	Premier questeur du Sénat
RAZAFAMILY	DGT / Direction de la régulation du secteur financier et du
RAZAFINDRABE Haingo	portefeuille
	Chef de division suivi et animation (DBIV)
RAZAFINDRAHAMBO Germain	Gasynet/ Directeur de la Communication et du Développement
RAZAFINDRAKOTO Lisiniaina	DG des Douanes
RAZAFINDRAMIANDRA VOLA	
Ramiandrasoa	
RAZAFINDRAVONONA Jean	Directeur général du budget
RAZAFINTSALAMA Ihanta	Direction de la solde / Service de prévision
RAZAFITSALAMA Auguste	Direction de la solde / Service du visa
RAZAFY Harrison Vonjy	Directeur du Système d'information à l'ARMP
RAZAKARIASA Henri Bernard	Secrétaire Général du MFB
RAZAMATINBA Rovolo	Direction de la solde / Service de traitement informatique
RAZANAKOTO Hubert	Directeur de la solde et des pensions
ROBIMANANA Orlando	Directeur de la Brigade d'inspection et de vérification DGT
THIRION Daniel	Consultant pour l'audit des marchés publics
TOVOHERIHAVANA Philibert	Président de la CNM
TSITRIVOJTY Marc	DAAF Chef du service audit MENRS
Van den BOOGAERDE Pierre	FMI / Représentant résident

wb19048

C:\Documents and Settings\wb19048\My Documents\PEFA MADAGASCAR\PEFA 2008\Rapport\Rapport Final\Rapport d'efinitif PEFA.doc

05/07/2008 13:21:00