



UNIVERSITE D'ANTANANARIVO

FACULTE DE DROIT, D'ECONOMIE,
DE GESTION ET DE SOCIOLOGIE

DEPARTEMENT DE GESTION



MEMOIRE DE MAITRISE EN GESTION
OPTION : FINANCES ET COMPTABILITE

“**FINALITES DES FINANCES ET COMPTABILITE
PUBLIQUES :**
CAS DU TRESOR PUBLIC A MADAGASCAR ”

Présenté par : RAVONIARISOA Eléonore Isabelle

Sous l'Encadrement de:

ENCADREUR PEDAGOGIQUE

RAMILYARISON Andriampeno,
Professeur, Enseignant à l'Université
d'Antananarivo

ENCADREUR PROFESSIONNEL

RAZAFIMANDIMBY Tahiry Nirina,
Inspecteur du Trésor, Chargé d'Etudes au sein
de la Direction de la Comptabilité Publique/
Direction Générale du Trésor Antananarivo

Date de soutenance : 26 Avril 2010

A.U. : 2009 - 2010

Session : Avril 2010



UNIVERSITE D'ANTANANARIVO

FACULTE DE DROIT, D'ECONOMIE,
DE GESTION ET DE SOCIOLOGIE

DEPARTEMENT DE GESTION



MEMOIRE DE MAITRISE EN GESTION
OPTION : FINANCES ET COMPTABILITE

“**FINALITES DES FINANCES ET COMPTABILITE
PUBLIQUES :**
CAS DU TRESOR PUBLIC A MADAGASCAR ”

Présenté par : RAVONIARISOA Eléonore Isabelle

Sous l'Encadrement de:

ENCADREUR PEDAGOGIQUE

RAMILYARISON Andriampeno,
Professeur, Enseignant à l'Université
d'Antananarivo

ENCADREUR PROFESSIONNEL

RAZAFIMANDIMBY Tahiry Nirina,
Inspecteur du Trésor, Chargé d'Etudes au sein
de la Direction de la Comptabilité Publique/
Direction Générale du Trésor Antananarivo

Date soutenance : 26 Avril 2010

A.U. : 2009 - 2010

Session : Avril 2010

**FINALITES DES FINANCES
ET
COMPTABILITE PUBLIQUES :
CAS DU TRESOR PUBLIC A MADAGASCAR**

REMERCIEMENTS

Je reconnais que ce travail ne serait jamais parvenu à terme sans le concours de diverses personnes. Je tiens à présenter ici ma profonde gratitude à tous ceux qui ont prodigué leur conseil tout au long de la réalisation de ce travail.

A Monsieur ANDRIATSIMAHAVANDY Abel, Président de l'Université d'Antananarivo ;

A Monsieur RANOVONA Andriamaro, Doyen de la Faculté de Droit, de l'Economie de Gestion et de Sociologie à l'Université d'Antananarivo ;

A Monsieur, ANDRIAMASIMANANA Origène Olivier, Chef de Département de la Gestion à l'Université d'Antananarivo ;

A Madame ANDRIANALY Saholiarimanana, Directeur des études à l'Université d'Antananarivo ;

A Monsieur RAMILYARISON Andriampeno, Encadreur pédagogique, Professeur à l'Université ;

A Monsieur RAZAFIMANDIMBY Tahiry Nirina, Encadreur professionnel, Inspecteur du Trésor ;

A ma famille qui m'a soutenu tout au long de ce travail ;

A mon très cher époux qui m'a toujours épaulé à la réalisation de ce travail ;

A tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de ce travail ;

Que vous trouviez ici l'expression de ma profonde admiration et de ma sincère reconnaissance.

Merci beaucoup !

SOMMAIRE

	Pages
REMERCIEMENTS	
SOMMAIRE	
RESUME	
LISTE DES TABLEAUX	
LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES	
INTRODUCTION-----	1
PARTIE I : GENERALITE ET ORGANISATION GENERALE DU TRESOR PUBLIC -----	3
CHAPITRE I : PRESENTATION DU TRESOR PUBLIC -----	4
Section 1: Historique -----	4
Section 2 : Organigramme de la Direction Générale du Trésor. -----	5
Section 3 : Place et mission du trésor Public -----	7
CHAPITRE II : THEORIE GENERALE SUR L'OUTIL DE GESTION DU TRESOR PUBLIC : LA COMPTABILITE PUBLIQUE (CP) -----	9
Section 1 : Définitions et but poursuivis par les règles de la comptabilité publique-----	9
Section 2 : Les principes fondamentaux des règles de la comptabilité publique -----	10
Section 3 : Les attributions et obligations du comptable public -----	17
CHAPITRE III : GENERALITE SUR LES FINANCES PUBLIQUES -----	21
Section 1 : Notion de Finances publiques -----	21
Section 2 : Contenu des finances publiques et place du budget dans les Finances Publiques: -	25
Section 3 : Environnement des finances publiques -----	28
PARTIE II : ANALYSE-----	34
CHAPITRE I : IDENTIFICATION DES PROBLEMES -----	35
Section 1 : Problèmes rattachés au contrôle de gestion des dépenses publiques -----	35
Section 2 : Problèmes liés à la procédure d'exécution des dépenses publiques -----	37
CHAPITRE II : ROLE DU TRESOR PUBLIC DANS LE BUDGET PROGRAMME-----	42
Section 1 : Actualité et description du budget programme -----	42
Section 2 : Principes d'un budget de programmes, articulation entre la programmation pluriannuelle des dépenses et le budget de programmes d'une année n. -----	44
Section 3 : Détermination des objectifs, des programmes, des missions, des résultats attendus, des activités, des moyens et des coûts. -----	50

CHAPITRE III : FORCE ET OPPORTUNITE DU TRESOR PUBLIC -----	53
Section 1 : La gestion des aides bilatérales FCV-----	53
Section 2 : Les opérations en capital de la dette Publique : Les Bons du Trésor par Adjudication : BTA -----	57
Section 3 : La procédure d'exécution des dépenses publiques-----	67
PARTIE III : PROPOSITION DE SOLUTIONS -----	75
CHAPITRE I : LA REVISION GENERALE DES TEXTES REGISSANT LES FINANCES PUBLIQUES ET LES POLITIQUES PUBLIQUES A MADAGASCAR -----	75
Section 1 : Modalité de mise en œuvre de la révision-----	75
Section 2 : Reforme de finances publiques -----	76
Section 3 : Renforcement de la capacité des organes de contrôle -----	77
CHAPITRE II: FUSION DE LA DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS EN UNE DIRECTION DES FINANCES PUBLIQUES -----	80
Section 1 : Les objectifs de la fusion -----	80
Section 2 : Les principes généraux et les modalités de la fusion :-----	81
Section 3 : L'organigramme de la DGFIP :-----	82
CHAPITRE III : L'ALLEGEMENT ET L'INFORMATISATION DES PROCEDURES DES FINANCES PUBLIQUES -----	83
Section 1 : La Conception du système dénommé SIIGFP ou Système Informatique Intégré des Finances Publiques -----	83
Section 2 : Fonctionnalité du SIIGFP-----	84
CONCLUSION -----	88
BIBLIOGRAPHIE -----	90
ANNEXES	
TABLE DES MATIERES	

RESUME

Bref, l'élaboration du budget constitue la première étape du cycle budgétaire. Etant la base d'une bonne gestion des finances publiques, la confection du budget est un aspect critique du programme de développement. C'est un vecteur qui doit permettre d'articuler le programme, de transformer des politiques en activités, d'assurer un financement réaliste et d'obtenir des partenaires qu'ils tiennent leurs engagements. Il est essentiel que tous les partenaires comprennent la procédure d'élaboration du budget et qu'ils y participent.

Une nouvelle approche de conception budgétaire, le « Budget de programme », considérée comme principal instrument budgétaire par de nombreux pays est utilisé afin d'affecter des ressources à des priorités stratégiques, et pour veiller à ce que ces affectations soient cohérentes avec les objectifs globaux en matière de fiscalité. Cette méthode inclut en outre les principes d'une budgétisation basée sur les activités et les résultats et qui est utilisée pour améliorer le rendement des dépenses publiques.

Le SIIGFP a aidé à la simplification des travaux de préparation du budget de l'Etat, avec particulièrement un apport significatif dans le processus depuis l'adoption du budget de programme.

L'informatisation des transactions et tâches élémentaires devrait aboutir à l'accélération et la simplification des processus, et à la réduction significative des tenues manuelles de livres. Les leçons de ces premières années d'expérience, mais aussi les réformes impliquant des améliorations au niveau fonctionnel. Les procédures ainsi que l'informatisation devraient évoluer parallèlement.

Au niveau technique, il y a notamment un besoin de sécurisation plus accrue des échanges de données dans le cas d'absence de réseau d'interconnexion, et l'exploitation optimale des infrastructures existantes en télécommunication.

En outre, il est primordial de :

- Rattacher directement l'entité chargée du suivi des programmes au Ministre : cette entité réunira les fonctions budgétaires, financière et de contrôle de gestion et celles du suivi ainsi que l'évaluation des programmes. Elle est ainsi responsable de la conception, d'exécution et de pilotage des finances publiques.
- Entretenir une bonne communication entre les intervenants : afin d'assurer une meilleure échange d'informations qui est la base de la maîtrise du système, la mise en place d'un système de communication fondée sur l'utilisation de standard est préconisée.

LISTE DES TABLEAUX

	Pages
Tableau n°1 : Formalité d'exécution des dépenses au niveau de l'Ordonnateur	
Secondaire	37
Tableau n°2 : Formalité d'exécution des dépenses au niveau de Contrôle financier	38
Tableau n°3 : Formalité d'exécution des dépenses au niveau de l'Ordonnancement.....	39
Tableau n°4 : Formalité d'exécution des dépenses au niveau du Trésor.....	40
Tableau n°5 : Tableau comparatif budget des moyens et budget de programme	45

LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES

ACCT	: Agent Comptable Central du Trésor
ACCTDP	: Agence Centrale du Trésor et de la Dette Publique
BCM	: Banque Centrale de Madagascar
BIV	: Brigade d'Inspection et de Vérification
BMAND	: Bordereau de Mandatement
BTA	: Bon du Trésor par Adjudication
CAE	: Comptabilité Analytique d'Exploitation
CC	: Cour des Comptes
CCP	: Centre des Chèques Postaux
CDMT	: Cadre des dépenses à Moyens Termes
CF	: Contrôle Financier
CP	: Comité de Pilotage
CP	: Comptabilité Publique
D	: Dépenses
DDP	: Direction de la Dette Publique
DEF	: Demande d'Engagement Financier
DEF/TEF	: Demande d'Engagement Financier/ Titre d' Engagement Financier
DGCF	: Direction Générale du Contrôle Financier
DGFP	: Direction Générale des Finances Publiques
DGI	: Direction Générale des Impôts
DGT	: Direction Générale du Trésor
DLU	: Direction Locale Unique
DSI	: Direction des Services Informatiques
DSP	: Direction des Soldes et Pensions
DSRP	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EPA	: Etablissement Public à caractère Administratif
EPIC	: Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
FCV	: Fonds de Contre Valeur
FMI	: Fonds Monétaire Internationale
GAC	: Gestionnaire d'Activité
IGE	: Inspection Général de l'Etat

IGE/IGF	: Inspection Générale d'Etat/ Inspection Générale des Finances
IGF	: Inspection Général des Finances
IMA	: Intermédiaire de Marché A
IMB	: Intermédiaire de Marché B
JICA	: Japan International Cooperation System
KRI	: Kennedy Round I
LF	: Loi des Finances
LOLF	: Loi Organique sur la Loi des Finances
MFB	: Ministère des Finances et du Budget
MIN	: Ministère
NIF	: Numéro d'Identification Fiscale
OC	: Organisme Centralisateur
ORDSEC	: Ordonnateur Secondaire
PGA	: Paierie/Payer Général(e) d'Antananarivo
PIP	: Programme d'Investissement Public
PNB	: Produit National Brut
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PTT	: Postes et Télécommunications
R	: Recettes
RCP	: Règle de la Comptabilité Publique
RGTPP	: Révision Générale des Textes sur les Politiques Publiques
SA	: Société Anonyme
SARL	: Société Anonyme à Responsabilité Limité
SCAB	: Service de la Gestion des Aides Bilatérales
SCSBF	: Commission de Supervision Bancaire et Financière
SIIGFP	: Système Informatique Intégré de la Gestion des Finances Publiques
TEF	: Titre d'Engagement Financier
TG	: Trésorerie Générale
TMP	: Taux Moyen Pondéré
TP	: Trésor Public
UNOPS	: Appui projets des Nations Unies
USD	: United States Dollar

INTRODUCTION

Les FP sont étroitement liées au phénomène de pouvoir politique. Elles apparaissent en même temps que la notion d'Etat et elles se sont progressivement développées au fur et à mesure du renforcement du pouvoir central.

L'importance des FP de la vie économique peut être mesurée d'une manière précise, à l'aide d'une série de rapports ou de ratios dont l'ensemble fournit une bonne idée du rôle de l'économie publique ou du secteur public.

Ces rapports décrivent des phénomènes structurels et évoluant avec une rotative lenteur. On le retrouve du coté des dépenses publiques comme du cote des recettes.

En effet, les FP ont pour objet l'étude des phénomènes financiers concernant les personnes publiques, des mécanismes qui s'y rapportent et des règles juridiques qui les régissent.

En d'autres termes, elles couvrent l'étude de moyens et des mécanismes par lesquels les collectivités publiques déterminent leurs dépenses, les couvrent et en répartissent la charge entre les citoyens.

Les FP font appel à plusieurs domaines : au droit constitutionnel (= étude du budget de l'Etat), au droit administratif (budget des collectivités locales et des établissements publics) et au droit international (problème financier des organisations internationales).

Il est difficile de traiter du budget de l'Etat, du Trésor de la monnaie et des prix, de l'ensemble des flux financiers retranchant, les activités des personnes publiques, les structures économiques sans évoquer les problèmes du plan des comptes de la nation, etc.....

Cependant, il n'est pas question de traiter, ici, de tous les aspects de la science des finances dans le monde moderne mais nous nous contentons de mettre en exergue les liens qui existent ou qui unissent les FP et l'économie nationale, à tel point que les dépenses de l'Etat ne sont finalement pas autres choses que les moyens par lesquels le gouvernement s'efforce de réaliser sa politique.

Mais il est impossible de connaître les institutions financières sans entrer dans les détails des règlements et des institutions. Il n'y a pas d'organisations financières qui ne soient uniques et contingentes et qui par conséquent ne doivent être prises dans les détails.

Les raisonnements sont d'un intérêt limité si l'on ignore les bases institutionnelles précises sur lesquelles il repose. En effet, les finances reflètent d'une manière concrète et appliquée la plupart des problèmes de structure politique, économique des Etats contemporains.

A travers des colonnes de chiffres des documents budgétaires apparaissent souvent avec clarté, les options politiques essentielles.

S'il était concevable au 19^{ème} siècle de l'accorder aux institutions financières qu'une attention limitée en raison de la faible part que prenaient les finances de l'Etat dans la constitution et la distribution de revenu ainsi que la richesse nationale, il n'en est pas plus de même aujourd'hui. Les structures du capitalisme actuel dans un grand nombre de pays comparables par le niveau de la technique et des capacités de production, le niveau de vie, les mécanismes politiques, sont caractérisées par la place sans cesse croissante que prend l'Etat dans les circuits de production et de distribution des biens et services. Partout le rôle de ce qu'on appelle souvent « secteur public » ne cesse de s'affirmer et de s'étendre.

Aucune analyse valable de l'activité économique contemporaine ne peut se faire sans connaissance précise des voies et moyens par lesquels les activités de l'Etat s'y insèrent, c'est la raison pour laquelle l'étude des institutions financières, comme le trésor public, est absolument nécessaire.

Le trésor public participe à la gestion des finances publiques. Il est parmi les acteurs principaux de l'exécution du budget de la nation. La dernière phrase de l'exécution budgétaire est confiée au trésor public. C'est la phase comptable. La comptabilité de l'Etat, fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations est assurée par les comptables publics du trésor. Toutes les informations sur les opérations de l'Etat y sont centralisées : dettes, valeurs inactives,...

La recherche est orientée vers l'étude des activités du trésor public. La méthodologie adoptée (de collecte des informations) a été d'abord sur l'enquête auprès de chaque agent de poste, ensuite, sur la consultation des documents et pièces comptables disponibles au trésor; et enfin sur l'observation directe des pratiques quotidiennes du trésor public Malagasy.

Ce mémoire comporte trois parties: la première présente l'organisation générale du trésor public de Madagascar. La deuxième traite les problèmes et analyse les activités du trésor en matière de finances et comptabilités publiques. Et la troisième et dernière partie propose des solutions aux problèmes relatifs au fonctionnement du trésor public Malagasy.

PARTIE I : GENERALITE ET ORGANISATION GENERALE DU TRESOR PUBLIC

La notion d'organisation est applicable à toutes les dimensions de structures prises comme entité disposant des ressources. Pour les services de l'Etat, organisation est définie par les cadres légaux bien précis. Le respect de ces règles garantit le bon fonctionnement interne du service des relations avec les autres services de l'Etat, les correspondants, les contribuables et les usagers du service public.

La bonne compréhension de l'organisation et de la mission du trésor public permettra d'avoir une vision cohérente de la profession comptable. Cette première partie sera axée d'abord, sur la présentation générale du trésor public de Madagascar ainsi que son organigramme et ses missions; ensuite sur la théorie générale de son outil de gestion et enfin sur la généralité des finances publiques.

CHAPITRE I : PRESENTATION DU TRESOR PUBLIC

Au sein du Ministère des Finances, le terme « Trésor Public » désigne l'ensemble des principaux services financiers de l'Etat, regroupés au niveau de la Direction du Trésor.

Celle – ci, qui représente la puissance publique, exerce une tutelle sur certain nombre de secteurs de la vie économique et d'entreprises publiques, tout en contribuant, par le biais de diverse institution, au financement de l'économie nationale. On désigne également par le même nom le réseau des comptables publics, dépendant de la Direction de la Comptabilité publique, administration chargée du paiement des dépenses et du recouvrement des recettes fiscales de l'Etat.

Section 1: Historique

Avant l'indépendance, de 1897 à juin 1960, le décret du 08 septembre 1897 a mis en place la trésorerie générale de Madagascar sous l'administration des services du trésor français. Ensuite, il y avait le Décret du 30 septembre 1912 qui dicte la première réglementation sur la comptabilité publique. Il se rapporte sur la procédure d'exécution des opérations budgétaires ; sur la responsabilité des comptables publics et sur le jugement des comptes.

En même temps, ce décret stipule la création des pénuries gérées par les proposés du trésor dans toute l'île.

Enfin, en 1958, le premier concours de recrutement et de formation d'inspecteur du trésor malgache a été lancé en vue de la création de Trésor malgache.

Après l'indépendance, il y a eu d'abord, la convention du 02 Juin 1960 relative aux relations entre le trésor français et le trésor malgache ainsi qu'un concours réciproque de la coopération de la République Malgache et de la République française pour l'organisation et le fonctionnement des services du Trésor. Dans ce cadre, le fonctionnement des services du trésor Malgache continuera à être assuré par la France jusqu'en Avril 1963, année de sortie des Trente et un (31) premiers inspecteurs du Trésor Malgache.

Ensuite, le trésor Malgache a été créé suivant l'ordonnance n° 62 – 122 du 1er Octobre 1962 (portant création du Trésor Malgache) sous l'autorité du Ministre des Finances. Monsieur Victor MADANA étant le Ministre des Finances à l'époque.

Enfin, l'organisation de la Direction générale des Finances, comportant la Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique, a été instaurée par le décret N° 63 – 195 du 27 Mars 1963.

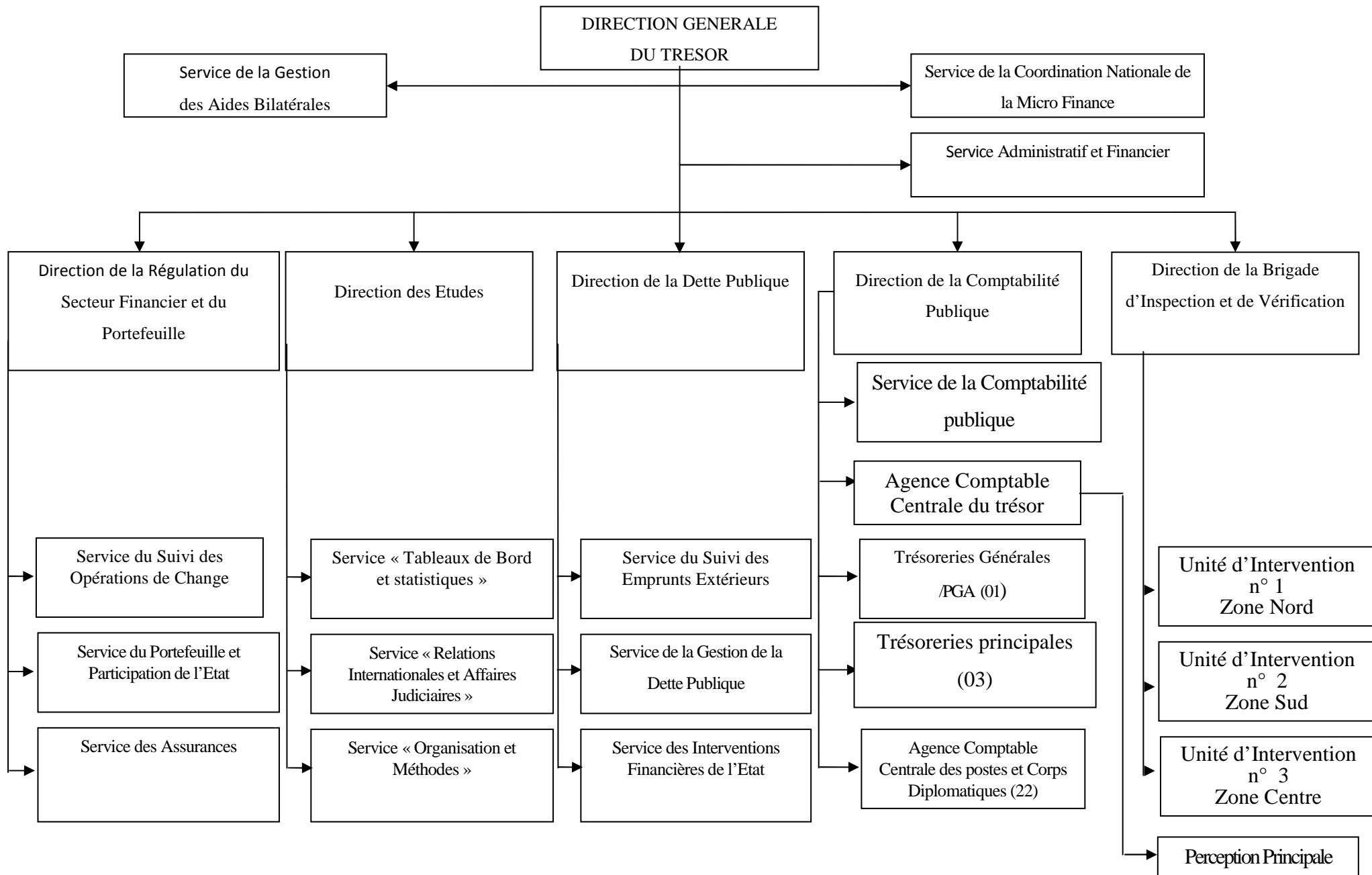
En 31 Mars 1963, la passation de service à l'Etat Malgache est effective. Et le 11 Avril 1963, les nouveaux comptables Malgaches avaient prêté serment devant Monsieur Philibert Tsiranana, président de la République, à Andafiaravaratra et ils avaient aussi pris leurs services le jour même.

En 1983, la trésorerie principale d'Antananarivo a été devenue Paierie Générale et Recettes Générale d'Antananarivo. Puis c'est en 1993 que la Direction du Trésor et de la comptabilité publique a été changée en Direction Générale du Trésor.

Section 2 : Organigramme de la Direction Générale du Trésor.

Depuis 2007, les attributions du Ministre des finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son Ministère sont fixées par le décret n° 2007 – 185 du 27 février 2007.

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DU TRESOR DEPUIS 2007



(Décret n° 2007-185 du 27 Fév. 2007 faisant les attributions du Ministre des Finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son Ministère)

Section 3 : Place et mission du trésor Public

Le Trésor Public est placé au cœur des processus financiers en exerçant ses missions pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales décentralisées, des Entreprises et des particuliers. Il intervient également en liaison avec les autres administrations financières.

3.1 Trésor, Caisse de l'Etat

En effet, organe d'exécution des opérations financières de l'Etat, le trésor public est chargé d'exécuter les décaissements prévus par la loi de finances, d'opérer, après contrôle, toute opération financière à la charge de la puissance publique comme le versement du salaire des fonctionnaires, le virement d'un crédit alloué à un organisme public ou à une administration déconcentrée, le paiement d'une subvention et le règlement d'une facture des fournisseurs. Il joue également un rôle de banquier auprès des correspondants du trésor comme les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif qui ont un compte au trésor, par obligation ou libre choix.

En outre, pour couvrir son besoin de financement, le trésor bénéficie des dépôts du public sur les comptes ouverts auprès du service des chèques postaux ou directement auprès des comptables du trésor. Il a également recours à des opérations de couverture du déficit par l'émission de bons de trésor ou d'emprunts à moyen ou long terme. Parce qu'il gère des dépôts, le Trésor est, tout comme les banques, amené à participer au processus de création monétaire.

Enfin, le Trésor est chargé, par le biais de la Direction de la Dette Publique, de gérer la dette de l'Etat dont les charges d'amortissement vont croissant.

3.2 Trésor, Acteur du financement de l'économie

Représentant de la puissance publique, le Trésor est amené à intervenir dans la définition et la mise en œuvre de la politique économique. A ce titre, il assure, en liaison avec les autorités administratives indépendantes spécialisées, la tutelle du système bancaire, des établissements de crédits, du marché des valeurs mobilières et du marché des changes.

Le Trésor a également pour mission de gérer les relations financières avec les pays étrangers et les organisations internationales, notamment le Fonds Monétaire International. Il joue un rôle majeur dans l'aide au développement puisqu'il représente l'Etat Malgache dans les institutions internationales qui attribuent les aides multilatérales. Il est en outre chargé d'attribuer les prêts et dons dans le cadre de l'aide bilatérale.

Aussi, Gestionnaire des participations publiques de l'Etat, qu'elles soient minoritaires ou majoritaires, dans les sociétés d'économie mixte et les sociétés nationales, le Trésor, dont le rôle est comparable dans ce cadre à celui d'une banque d'affaires, est l'un des acteurs de l'économie mixte. A ce titre, il intervient dans la définition de la politique industrielle et dans les modifications affectant les structures de l'appareil productif, du système bancaire et financier et du secteur de l'Assurance.

Ainsi, les missions du Trésor Public peuvent se résumer sur cinq points :

- Premièrement, le recouvrement des recettes publiques fiscales et non fiscales pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics locaux.
- Deuxièmement, le contrôle et l'exécution des dépenses publiques : le trésor public assure le contrôle et le paiement de la majeure partie des dépenses du budget de l'Etat et des dépenses des collectivités et Etablissements public locaux.
- Troisièmement, la production de l'information budgétaire et comptable : le trésor public assure la tenue de la comptabilité de l'Etat et des collectivités locales.
- Quatrièmement, l'offre de prestations d'expertise et de conseil aux décideurs public comme les élus locaux, les entreprises et les particuliers.
- Et dernièrement, à la gestion des dépôts de fonds et les services financiers : le trésor public gère les fonds obligatoirement déposés par certains organismes et assure une mission de collecte et de gestion des fonds de la clientèle et de la caisse des dépôts et consignations.

La présentation générale du trésor public repose sur les éléments constitutifs du poste tout en respectant les cadres légaux prévus à cette entité. Ainsi, quel en est l'outil de gestion du Trésor public pour accomplir ses missions ?

CHAPITRE II : THEORIE GENERALE SUR L'OUTIL DE GESTION DU TRESOR PUBLIC : LA COMPTABILITE PUBLIQUE (CP)

Le texte de base de la comptabilité publique, appliqué par le trésor public, est le décret 68.080 du 13 février 1968 portant règlement sur la comptabilité publique. Ses règles sont assez complexes, mais on va essayer de donner les principes généraux.

Section 1 : Définitions et but poursuivis par les règles de la comptabilité publique

1.1 Définitions

1.1.1 Définition usuelle

La réglementation de la comptabilité publique est l'ensemble des règles applicables à la gestion des deniers publics. Cette définition présente deux inconvénients.

- Premièrement, elle fait référence à l'expression « denier public », or cette expression n'a pas été prévue par le décret 68.080 du 13 février 1968.
- Et deuxièmement, la seule référence aux « deniers publics » n'est pas suffisante. Car les caisses publiques renferment parfois des deniers privés. Comme les dépôts de fonds des particuliers.

1.1.2 Définition technique

Les règles de la comptabilité publique (RCP) sont des règles de présentation des comptes publics. Mais c'est également une interprétation la plus étroite parce qu'elle traite la technique de présentation des comptes.

1.1.3 Définition administrative

Ici, les règles de la comptabilité publique sont à la fois les règles de présentation des comptes publics et également les règles d'organisation du service des comptables publics. Cette définition paraît insuffisante car elle ne comporte aucune référence aux ordonnateurs.

1.1.4 Définition proposée

Les règles de la comptabilité publique ont pour objet de déterminer les obligations et la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics ainsi que les règles juridiques d'exécution des recettes et des dépenses publiques.

1.2 Les buts poursuivis par les règles de la comptabilité publique et son domaine

La première préoccupation essentielle des RCP est d'éviter les abus et d'obtenir un meilleur rendement.

La deuxième est d'appliquer la technique comptable avec le maximum d'efficacité.

Le troisième but est d'assurer le respect du plan budgétaire.

Et sa dernière préoccupation est d'assurer le respect de la loi.

A noter que les principaux textes juridiques de la C.P sont l'ordonnance 62-081 du 29 septembre 1962 portant statut des comptables publics et le décret 68.080 portant règlement général sur la comptabilité publique.

S'agissant le domaine de la C.P, elle est applicable d'abord à l'Etat. Ensuite aux collectivités publiques territoriales ; et enfin aux établissements publics à caractère administratif, industriel et commercial.

Section 2 : Les principes fondamentaux des règles de la comptabilité publique

2.1 Principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

2.1.1 Le principe

L'organisation des Finances Publiques est dominée par le principe de séparation des pouvoirs. En effet, le décret 68.080 du 13 février 1968 détermine, dans son article 4, l'exclusivité de compétence. Puis, dans l'article 6 et article 12 à 15 sont stipulées les attributions respectives des ordonnateurs et des comptables publics pour l'exécution des lois de finances, des budgets et les états de prévision des recettes et des dépenses des organismes publics. Enfin, l'article 24 de ce même décret précise que les fonctions d'ordonnateurs et de comptables sont incompatibles.

2.1.2 Ses justifications

L'exécution du budget est soumise à la règle fondamentale de la distinction des ordonnateurs et des comptables. Dans l'exécution des dépenses, il y a une division naturelle des tâches. Cela permet d'obtenir une plus grande compétence des uns et des autres. En effet, les premières tâches, diversifiée, consistent à recruter des fonctionnaires, passer des marchés avec des prestataires, octroyer des subventions, assurer le fonctionnement des services, tandis que les deuxièmes, uniformes, se réduisent à l'encaissement et au décaissement des fonds ainsi qu'à leur conservation. Ces dernières sont d'ailleurs surtout des opérations comptables car l'Etat utilise de

plus en plus, comme toutes les organisations économiques et administratives, des moyens de paiement par écriture qui ne comporte pas de manipulation matérielle de fonds.

Ainsi, ces deux phases fondamentalement différentes ont été confiées à deux corps d'agents publics indépendants l'un de l'autre : les ordonnateurs d'une part et les comptables d'autre part.

2.2 Principe de légalité des Recettes et de Dépenses

La loi de finances est l'acte qui prévoit et autorise les recettes à encaisser et les dépenses à payer.

En d'autres termes, la loi de finances est, d'abord, un acte de prévision. Elle constitue un tableau évaluatif et comparatif des Recettes à encaisser et des dépenses publiques à effectuer. Aussi, elle réalise une opération de totalisation qui comprend toutes les Dépenses et toutes les Recettes de l'année à venir. Les Recettes et les dépenses y sont distinguées et décomposées en Chapitre. Après, la loi de finances dégage la différence entre le montant total des dépenses autorisées et le montant total des recettes attendues (équilibre ou déficit ou excès).

Ensuite, la loi de finances est un acte d'autorisation. Le vote du parlement importe l'approbation des Recettes et des Dépenses publiques. Il accorde au Gouvernement l'autorisation de procéder aux Dépenses qu'il a arrêté et lui fait obligation de percevoir les R conformément aux mesures fiscales en vigueur.

Ainsi, les règles d'exécution des Recettes et des Dépenses de l'Etat sont précisées par l'article 5 du décret 68.080, qui stipule que : « la loi de finances, le budget ou l'état de prévision des Recettes et des Dépenses sont élaborés, proposées, arrêtés et exécutés conformément aux lois, règlements et instruction en vigueur ».

2.3 Principe de l'unité de caisse

Pour la mise en œuvre de ce principe, le décret 68.080 dispose que : « seuls les comptables publics sont habilités à manier les fonds du trésor. Ces fonds sont déposés à la banque centrale de Madagascar, sauf autorisations accordées à divers organismes. A l'étranger, les fonds sont déposés aux établissements bancaires.

En fait, le principe de l'unité de caisse de l'Etat dégage la règle de non affectation des Recettes et des Dépenses. La notion d'affectation est facilement appréhendée par la pratique des enveloppes dans la comptabilité des ménages : telle enveloppe est dotée d'une certaine somme destinées à faire face aux dépenses alimentaires, Vêtements....

Les aspects du principe de non affectation de fonds sont à l'origine de plusieurs règles. La première étant les disponibilités d'un organisme public quelque soit leur origine sont utilisées pour les dépenses de cet organisme quelque soit leur nature. Il n'existe qu'un seul compte. « Caisse » ; CCP,...

La deuxième règle est que les disponibilités des organismes publics forment un tout à la disposition de tous mais gérées par l'Etat. Ainsi, les organismes publics ne peuvent, en principe, déposer leur fonds qu'au TRESOR.

Toutefois, il y a une exception aux principes de non affectation de fonds. Sur autorisation du ministre chargé des finances ou en vertu des textes les instituant, certains organismes publics peuvent ouvrir un compte bancaire. (EPA, EPIC).

Les divers degrés d'affectation sont l'affectation de fonds et l'affectation comptable. Le premier réserve les fonds provenant d'une telle ou telle recette au paiement d'une dépense déterminée, par exemple les fonds ou les subventions l'investissement.

Et le deuxième, quant à lui est de subordonner l'éventualité d'une dépense à l'éventualité d'une recette.

2.4 Les règles de la comptabilité publique

Ces règles sont assez complexes. Le texte de base est le Décret 68 080 du 13 Février 1968 portant règlement sur la comptabilité publique dont on contentera de donner quelques principales générales.

La comptabilité publique ne doit pas être confondue ni avec la comptabilité nationale ni avec la comptabilité privée. Elle a un objet différent ; toutefois elle n'ait pas sans lien avec les deux autres.

2.4.1 Comptabilité Publique et Comptabilité Nationale

Le Comptabilité Nationale ou comptes de la Nation concerne les comptes retracant l'ensemble des activités économiques du pays. Elle a pour objet d'indiquer l'évolution de certaines grandeurs caractéristiques de l'économie : le Produit National Brut (PNB), la Dépense Nationale, la Production et la Consommation de différents secteurs...

La Comptabilité Publique, au contraire, ne concerne que les activités des personnes publiques, et son but est uniquement de retracer les opérations de recettes et de dépenses publiques.

2.4.2 Comptabilité Publique et Comptabilité privée

Le principal objet de la comptabilité privée est de suivre les transformations d'un ACTIF à trouver les comptes d'exploitation, de perte et profit, d'amortissements.....dont le bilan marque la performance. Ainsi, l'actif d'une entreprise privée se transforme mais ne disparaît pas. Son activité se concrétise par un profit ou par une perte.

La comptabilité publique par contre tend à contrôler l'emploi de crédits qui sont absorbés par les dépenses publiques et qui disparaissent au fur et à mesure que les dépenses sont accomplies, sans laisser ni profit ni perte. Des opérations financières des personnes publiques ne sont pas dominées par la recherche de profit mais par celle de services publics. La fonction essentielle de la comptabilité publique est d'assurer la conformité de l'exécution avec les autorisations données par les lois des finances.

2.4.3 Conception moderne de la comptabilité publique

Au terme de l'Art 53 du décret 68 080 : « La comptabilité des organismes publics a pour objet la description et le contrôle des opérations ainsi que l'information des autorités de contrôle et de gestion ». A cet effet, elle est organisée en vue de permettre :

- La connaissance et le contrôle des opérations Budgétaires et des opérations de Trésorerie
- La détermination des résultats annuels
- La connaissance de la situation du patrimoine
- Le calcul du prix de revient, du coût et du rendement des services
- L'intégration des opérations dans une comptabilité économique nationale.

Cette définition traduit un certain rapprochement avec la comptabilité nationale et la comptabilité privée.

Traditionnellement, la comptabilité avait uniquement pour objet l'enregistrement méthodique des entrées et des sorties de fonds, le contrôle de la régularité budgétaire de ces opérations et la sanction des irrégularités.

Dans sa conception moderne, la comptabilité publique a également des préoccupations plus larges : elle doit apporter des informations économiques aux autorités chargées de l'établissement des comptes de la Nation (liaison avec la comptabilité nationale), elle doit également permettre de mesurer l'efficacité de l'activité administrative par le calcul des prix de revient, du coût et du rendement des services publics (liaison avec la comptabilité privée).

Ces nouveaux objectifs ne sont pas toujours compatibles avec les procédés de la comptabilité traditionnelle. En principe, tous les organismes publics (Etat, Collectivités,

Etablissements publics) sont soumis aux mêmes principes généraux (Art 1 du décret 68-080). Cependant, les EPIC notamment bénéficient d'un certain nombre de délégation qui leur permettent d'utiliser certaines techniques de comptabilité commerciale (Art 367 du décret 68-080) et instruction générale du 22 Avril 1970, J.O de 1970 page 2617

2.5 Les différents comptes publics

La comptabilité publique comprend une comptabilité générale et des comptabilités particulières ou spéciales en fonction des besoins et des caractères propres de chaque organisme : comptabilité matière qui tient une place importante ; comptabilité analytique d'exploitation utilisée dans les Services à caractère industriel ou commercial ; comptabilité des valeurs et titres,.....

La comptabilité générale comprend 2 sortes de compte : la comptabilité des ordonnateurs ou comptabilité administrative ; et la comptabilité des comptables ou comptabilité denier.

2.5.1 La comptabilité administrative

C'est la comptabilité des décisions portant exécution du Budget. Elle retrace les ordres de Dépenses et Recettes des ordonnateurs. C'est une comptabilité en partie simple qui rassemble et chiffre les décisions d'exécution du Budget. Elle est tenue dans chaque Ministère et fait l'objet d'une centralisation au Ministère des Finances sous la rubrique « comptes généraux des Ministères ». Elle fait ressortir par titre, section, Chapitre, Articles, le montant des crédits ouverts par la loi des finances et au fur et à mesure de l'exécution l'utilisation des crédits aux différents stades : Engagement – Liquidation – Ordonnancement.

Le contrôle financier tient également une comptabilité de chaque Ministère. Celle-ci comprend les comptes de Recettes (autres que les Recettes domaniales ou fiscales) et de tout engagement et ordonnancement des différentes institutions. Après avoir inscrit les crédits ouverts par Chapitre et Article et y avoir imputé des dépenses permanentes et inévitables, le Contrôle Financier fait ressortir les crédits disponibles et y impute au fur et à mesure les engagements de Dépenses. Cette comptabilité administrative s'exprime généralement sur le plan central par 3 documents : tout d'abord un tableau représentant le résultat de la situation définitive de l'exercice expiré, puis un état comparatif des Dépenses avec celles de l'exercice précédent, et enfin un compte d'apurement des exercices clos.

2.5.2 La comptabilité des deniers

C'est la comptabilité des comptables. Elle concerne les fonds qui se trouvent dans leur caisse. Elle a pour objet de retracer les opérations de paiement et de recouvrement. Elle a toujours été tenue selon le système dit « de gestion ». Au contraire, celle des ordonnateurs était autrefois tenue suivant la méthode de l'exercice. A l'heure actuelle, cette divergence entre les 2 types de comptabilité a disparu. En effet, elles n'ont pas le même objet. Le comptable retrace dans sa capacité des mouvements de caisse, des entrées et des sorties de fonds. L'ordonnateur y fait figurer l'emploi de crédits, c'est à dire l'utilisation qu'il a fait d'autorisation juridiquement. Bien entendu les deux comptabilités sont reliées entre elles puisque normalement toute décision d'un ordonnateur dont se traduire par un mouvement dans la caisse du comptable, de même que tout mouvement dans la caisse du comptable doit en principe être justifiée par un titre de Dépenses ou de Recettes émanant de l'ordonnateur. Naturellement, en fin d'exercice, les deux comptabilités doivent concorder et le but des déclarations de conformité que la chambre des comptes établit chaque année est précisément de constater après les rectifications nécessaires la concordance de la comptabilité des administrateurs avec celles des comptables.

La comptabilité des comptables doit être suivie avec une grande vigilance étant donné que ce sont eux qui manient les deniers publics. Aussi, est-il nécessaire d'examiner les règles techniques et les règles juridiques auxquelles elle est soumise.

2.6 Le régime juridique des comptabilités des deniers

2.6.1 Règles techniques

On distingue généralement 2 types de technique : la comptabilité en partie simple et comptabilité en partie double. En principe la comptabilité publique doit être tenue selon la méthode de la partie double sauf exception expressément prévue (Art 56 du décret 68-080)

2.6.1.1 La comptabilité en partie simple

Dans ce système, chaque opération de Recettes ou de paiement ne donne lieu qu'à une seule inscription. Cette comptabilité simplifiée comporte la tenue d'un livre journal qui consigne les entrées et les sorties des fonds, fait ressortir le solde de la comptabilité de chaque jour. Ce livre journal est accompagné de registres auxiliaires qui développent les mouvements de fonds par nature de service. Enfin un sommier récapitulatif résume les mouvements de fonds par nature. Cette comptabilité présente un inconvénient : elle n'est pas sûre ; on ne peut en effet, en consultant des registres auxiliaires, être certain qu'il comporte toutes les opérations inscrites au

livre journal. Par ailleurs, le contrôle n'est possible que par comparaison des écritures et les encaisses. Aussi, la comptabilité en partie simple ne permet pas un contrôle sur pièce ; c'est pourquoi on applique en règle générale le système de la comptabilité en partie double.

2.6.1.2 La comptabilité en partie double

Dans ce système, toute opération doit entraîner deux écritures sur deux comptes différents dont l'un est débité et l'autre crédité. Il existe donc toujours pour une même opération un agent débiteur et un agent créditeur : celui qui doit, reçoit ou a reçu est débiteur ; celui qui a dû, qui paie ou a payé est créditeur.

Ainsi, les comptabilités s'équilibreront et se contrôleront l'un et l'autre. Il faudrait donc deux erreurs de la même somme pour que la balance demeure exacte : la probabilité en est faible. Le principal avantage de ce système c'est qu'il permet un contrôle sur pièces qui, comme on le verra est essentiel en ce qui concerne la vérification des comptabilités publiques.

2.6.2 Le régime juridique

Le régime juridique applicable à la comptabilité des deniers est celui de la prise en charge du compte par le comptable. Le comptable est en effet personnellement responsable de l'exécution du compte. La responsabilité des comptables publics s'étend à toutes les opérations du poste comptable qu'il dirige depuis la date de l'installation jusqu'à la cessation des Fonctions. Ces règles s'appliquent non seulement au comptable public mais également au particulier devenu comptable de fait par suite du maniement de deniers publics.

En effet, les administrateurs ou même les particuliers qui, sans investiture régulière, ont été amenés à gérer et à manipuler des deniers publics, ont la qualité de comptable de fait.

Les comptes des comptables sont centralisés au Ministère des Finances dans un compte unique : Le compte général de l'Administration des finances. Ce compte retrace toutes les opérations financières intéressant l'Etat ; en effet il déborde le cadre du Budget pour s'étendre également à toutes les opérations de trésorerie. Il comprend (Art 138 du Décret 68-080) :

- La balance générale des comptes telle qu'elle résulte de la synthèse des comptes des comptables publics.
- Le développement des Dépenses Budgétaires faisant apparaître pour chaque Département Ministériel le montant des Dépenses par Chapitre certifiées par le Ministère intéressé.
- Le développement des opérations constatées aux comptes particuliers du Trésor.
- Le développement des comptes de résultat

Section 3 : Les attributions et obligations du comptable public

Comme les Trésoriers Généraux et principaux ainsi que les Percepteurs principaux sont des comptables publics, il est prépondérant de savoir ses responsabilités, ses attributions et obligations en tant que tels.

3.1 La responsabilité des comptables publics : statut des comptables publics

Les comptables publics sont responsables personnellement et pécuniairement de leurs actes. (Art 5 de l'ord 62-081). Ils encourtent aussi une responsabilité pénale et une responsabilité disciplinaire.

La responsabilité est liée aux fonctions attribuées aux comptables publics. En effet, ils sont responsables de l'encaissement régulier des recettes dont le recouvrement lui est confié ; du paiement des dépenses publiques ; de la conservation des valeurs dont il a la garde ; du maniement de fonds et des mouvements des comptes de disponibilité ; et enfin de la justification de ses opérations ainsi que l'exacte concordance entre les résultats de ces opérations et la position de ses comptes de disponibilité.

Aussi, la responsabilité des comptables publics s'étend aux opérations des régisseurs ; aux opérations de ses prédecesseurs dans certain cas (sauf réserves écrites) et aux opérations de ses mandataires et de subordonnées sauf dans certains cas prévus par l'Art 6 de l'ordonnance 62-081.

En outre, la responsabilité pécuniaire d'un comptable public se trouve engagée dès lors que ; d'abord, un déficit ou un manque en denier public ou en valeur a été constaté ; ensuite une dépense a été irrégulièrement payées ; et enfin par la faute du comptable, l'organisme a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers.

Le comptable public dont la responsabilité se trouve engagée est mis en débet. Le débet est, soit administratif c'est-à-dire prononcé par Le Ministre chargé des Finances et du Budget ou soit juridictionnel dans le cas où il est prononcé par le juge des comptes. Le débet a une force exécutoire. En effet, son exécution ne peut être l'objet d'un litige devant un Tribunal Judiciaire. Le comptable qui n'exécute pas ses obligations est défaillant. La défaillance est constatée par le Ministre des Finances et du Budget et le comptable est immédiatement révoqué, et perd ses droits en pensions.

Mais pour rendre plus efficace leur responsabilité, des garanties sont exigées de la part des comptables et sont prises contre eux. En effet, la constitution d'une caution est le premier

privilège à la garantie de condamnation qui pourrait être prononcée contre les comptables publics dans l'exercice de leur fonction. Le privilège du Trésor public a lieu aussi sur tous les biens meubles des comptables même à l'égard des femmes séparées de biens. De plus, le privilège du Trésor s'exerce sur les immeubles que possèdent les comptables au moment de leur nomination et sur ce acquis à titre onéreux, ou à titre gratuit postérieurement à leur nomination, puis sur ceux acquis au même titre et depuis cette nomination, par leur femme même séparé du bien.

En outre, en vue de sauvegarder les intérêts de l'Etat, une « hypothèque légale et saisie conservatoire » est instituée au profit du Trésor Public en cas de malversation, de détournement de deniers publics et des biens de l'Etat.

En effet, dans un délai de 2 mois à compter de la date de constatation de l'infraction, des agents verbalisateurs déposent au bureau de la Conservation de l'hypothèque de la situation de l'immeuble sur requête tendant à l'inscription de l'hypothèque. La requête et le Procès Verbal de constatation de l'infraction (original) comportent les mentions obligatoires telles que le montant du déficit ou du détournement constaté et l'immeuble en cause avec indication précise de la localité de situation.

Dans un délai de 15 jours suivant la date de constatation de l'infraction, une requête au fin de saisie conservatoire est introduite par le ou les agents verbalisateurs auprès du Tribunal territorialement compétent. La requête doit être appuyée d'une copie du Procès Verbal de constatation de détournement.

La saisie conservatoire porte d'abord sur les meubles et effets mobiliers de l'auteur présumé de l'infraction, ensuite sur les biens de ses complices et receleurs ; aussi sur les biens ou fruits des sommes détournées entre les mains d'une tierce personne ; et enfin, sur les biens meubles du conjoint (e) même en régime de séparation de biens acquis à titre onéreux ou à titre gratuit.

A noter que les frais occasionné par l'hypothèque légale et la saisie conservatoire sont à la charge de l'auteur de l'infraction.

3.2 Les attributions et obligations du comptable public

3.2.1 Les Attributions du comptable public

Le comptable public est chargé d'effectuer la prise en charge des dépenses publiques, du contrôle et du paiement de celles-ci. Quant aux recettes, il est chargé du recouvrement de celles-ci par le biais des titres ou ordres de recettes.

Ensuite, le comptable public est chargé de la garde et de la conservation des fonds publics et valeurs inactives.

Le maniement des fonds et des mouvements des comptes de disponibilité ainsi que la conservation des pièces justificatives, documents et livres comptables constituent aussi les attributions du comptable public.

Et enfin, de comptable public est chargé de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'il dirige.

Le contrôle du comptable public en matière de recettes, porte sur l'autorisation de percevoir la recette dans les conditions prévues par les Lois et règlements pour chaque catégorie d'organisme public.

Le contrôle porte, aussi, sur la mise en recouvrement des créances des organismes publics et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes.

En outre, en matière de dépense publique, le contrôle du comptable public porte sur la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ; sur l'application des lois et règlements concernant la dépense ; sur la validité de la créance et la disponibilité des crédits ; sur la disponibilité de fonds et valeurs le cas échéant ; et surtout sur l'imputation de la dépense au Chapitre qu'elle concerne selon sa nature et son objet.

En matière de patrimoine, le contrôle du comptable public porte sur la conservation des droits, priviléges et hypothèque mais aussi, sur la conservation de biens dont ils tiennent la comptabilité matière (Bons du Trésor ; chèque carburant et lubrifiant,.....).

3.2.2 Les obligations du comptable public

Les obligations du comptable public se résument en trois points essentiels :

3.2.2.1 La prestation de serment :

Le serment est un acte par lequel les comptables publics jurent de s'acquitter de leur fonction avec probité et fidélité puis de se conformer exactement aux lois et règlements qui ont pour objet d'assurer l'inviolabilité et le bon emploi des fonds publics.

La prestation de serment est obligatoire et est effectuée auprès du Tribunal de Première Instance. Elle donne lieu à l'établissement d'un Procès Verbal.

3.2.2.2 Constitution d'un cautionnement :

Il s'agit d'un cautionnement réel. Il est constitué soit par un dépôt en numéraire ou en valeur ou en immeuble en une seule fois ; soit par un versement fractionné prélevé mensuellement sur l'indemnité de responsabilité du comptable public à concurrence de 50%.

Le dépôt de fonds est constitué par la Direction Générale du Trésor auprès de la Caisse d'Epargne de Madagascar qui délivre au nom du comptable un livret de cautionnement. Cette deuxième obligation est une contraction d'un contrat d'Assurance avec accord de la Direction Générale du Trésor. Le montant du cautionnement est déterminé par la Direction Générale du Trésor pour garantir la gestion du comptable public. Il varie suivant la catégorisation du poste comptable. A titre de rappel, il y a 4 catégories de Trésoreries Générales et trois catégories de Perceptions Principales.

3.2.2.3 Accréditation auprès de l'ordonnateur

En matière de comptabilité publique, accréditation signifie action de se faire connaître. En effet, les autorités auprès desquelles le comptable doit être accrédité sont les ordonnateurs dont ils sont comptables assignataires des recettes et dépenses. Aussi, l'accréditation doit se faire auprès des autres comptables avec lesquels ils sont en relation.

La modalité de cette accréditation consiste à la notification de l'acte de nomination du comptable et à la signification de sa signature.

Ainsi la comptabilité publique concerne surtout les activités des personnes publiques. Son but est uniquement de retracer les opérations de recettes et de dépenses publiques. La fonction essentielle de la comptabilité publique est d'assurer la conformité de l'exécution du budget avec les autorisations données par les lois des finances. L'exécution du budget est soumise à la règle fondamentale de la distinction des ordonnateurs et de comptables.

CHAPITRE III : GENERALITE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

L'importance des finances publiques dans la vie économique peut être mesurée d'une manière précise, à l'aide d'une série de rapport ou de ratios dont l'ensemble fournit une bonne idée du rôle de l'économie publique ou du secteur public. Ces rapports décrivent des phénomènes structurels et évoluant avec une relative lenteur. On les retrouve du côté des dépenses publiques comme du côté des recettes.

Section 1 : Notion de Finances publiques

1.1 Les dépenses publiques dans le produit national

C'est la notion la plus large. Elles recouvrent le total des dépenses ou somme qui au cours d'une année passe dans les caisses publiques (Etat, collectivités,...) ou d'organismes administratifs parapublics (Sociétés nationalisées).

Il y a entre ces dépenses des différences de financement, de nature et de répercussion. Cette expression confond des dépenses pour lesquelles les administrations concernées exercent un droit de disposition (achat de biens ou de service) et d'autres pour lesquelles l'administration se contente d'effectuer un transfert de pouvoir d'achat entre diverses catégories d'agents économiques.

L'intérêt de cette rubrique, c'est qu'elle permet de résumer l'ampleur des fonds qui sont soumis, à l'affectation publique, c'est à dire dont l'affectation n'est pas commandée par les préférences des consommateurs mais par les préférences collectives : exprimées dans les formes requises par le gouvernement, le parlement, les diverses collectivités publiques intéressées.

Le secteur économique auquel se réfère les dépenses ainsi définies ne correspond pas au secteur public au sens plus juridique du terme. Ce dernier comprend en effet les entreprises nationalisées ou organismes mixtes. On peut dire que l'Etat s'est chargé progressivement d'attribution qui était celle des entreprises privées (Assurance, Electricité,) et qu'inversement certains organismes privés se sont vus attribuer des pouvoirs qui les rapprochent des collectivités publiques.

La comparaison internationale de la part des dépenses publiques dont le PNB fait apparaître des différences qui tiennent à l'orientation libérale ou socialisante de sa politique, à l'étendu du secteur public. Ainsi dans la communauté économique européenne, le niveau élevé des dépenses d'administration paraît surtout fonction des facteurs économiques.

On trouve les éléments nécessaires pour chiffrer cet ensemble dans le compte, des Administrations de la Comptabilité Nationale.

Il faut préciser toutefois que dans cette rubrique administration se trouve retracer les dépenses de l'Etat, des collectivités locales, des établissements administratifs publics et semi-publics, mais aussi des organismes administratifs privés et des administrations étrangères et internationales.

En réalité, les économies modernes sont caractérisées par l'importance des dépenses publiques du fait de la masse (monétaire) qu'elle représente et de son accroissement sans fin. Cette augmentation est constante dans tous les pays qu'on la considère comme l'une des Lois élémentaires des Finances Publiques. L'une des principales causes de l'accroissement serait le développement des frais de fonctionnement de l'Etat et en particulier des dépenses de personnel.

En effet, les réactions sociologiques et professionnelles des fonctionnaires font qu'ils ont tendances à se confier mutuellement du travail puisque la présence d'un nouvel agent conduirait à ce que se développe autour de lui une série de circuits administratifs qui, par eux-mêmes, créent des besoins quoique fictifs par le désir de création de subordonné ou d'augmentation du nombre de ceux-ci.

En outre le développement de l'interventionnisme a également entraîné cet accroissement de dépenses sociales et économique.

Par ailleurs, le progrès technique se traduit par une augmentation du coût de la plupart des services publics. En effet les dépenses d'équipements, les recherches, les dépenses militaires se sont accrus dans des proportions considérables.

1.2 Les recettes publiques et le produit social

On doit se placer également sous l'angle opposé : le rôle de l'économie publique à ce qu'elle prélève sur l'économie privée.

En effet, la majeure partie des ressources publiques étant formées d'impôts, il y a nécessairement une contre partie négative des dépenses publiques. On peut mesurer la charge fiscale, c'est à dire le rapport entre le montant des recettes fiscales et le PNB.

Cependant quelques observations doivent être faites sur la nature de ce rapport :

- L'expression de charges fiscales doit être entendue au sens figuré. En effet, des sommes prélevées par l'impôt se retrouvent dans les dépenses publiques et doivent être liées à des achats de Biens et des services ou une redistribution. La charge fiscale n'est donc pas une

soustraction nette du revenu ou de la richesse nationale. Elle mesure l'affectation de certaine ressource à des fins collectives.

- Des précautions sont nécessaires si l'on veut effectuer des comparaisons internationales valables. Des différences institutionnelles viennent en effet jouer un rôle perturbateur, en Grande Bretagne par exemple, les prestations sociales sont financées par le Budget tandis qu'en France ces dernières sont prises en charge par un organisme indépendant. Si l'on n'inclut pas les cotisations des sécurités sociales, on aura une fausse idée de la charge fiscale relative des deux pays.
- Deux prélèvements égaux en pourcentage sont très différemment ressentis s'ils se rapportent à des revenus dont le niveau est très différent. Un prélèvement de 15% de PNB dans un pays sous développé représente une charge très importante tandis qu'un prélèvement de 25% dans un pays beaucoup plus riche sera sans doute moins péniblement ressenti. Il y a en une application du principe de la décroissance l'utilité avec les hausses des niveaux de revenu.

Cette notion correspond à la charge brute ou globale. C'est l'ampleur des ressources soumises à l'affectation publique qui est primée. Elle ne diffère de la notion correspondante en matière de dépense que par le montant des emprunts et des revenus domaniaux. Elle est commode à calculer statistiquement mais malaisée à interpréter, notamment en raison de reversements sous forme de transfert, prestations sociales.....

On peut donc disposer d'une autre évaluation qui tiendrait compte de ces reversements : c'est la charge fiscale nette.

Pour la calculer, on déduit des impôts et cotisation perçus la somme des transferts, prestations, dépenses d'assistance, subvention..... On obtient alors les montants nets des ressources soustraites à l'affectation privée par l'activité du secteur public.

L'ambiguïté de définition de la charge fiscale est sans doute à la somme de nombreuses divergences que l'on peut relever dans l'appréciation qui en est faite et explique les difficultés que rencontrent dans ce domaine comme dans d'autres les comparaisons internationales.

❖ *L'importance des ressources*

A l'époque des finances classiques, les ressources budgétaires, c'est à dire essentiellement les recettes fiscales étaient considérées comme les seules ressources permettant d'assurer régulièrement la couverture des dépenses publiques : le budget devait réaliser un strict équilibre entre des dépenses et les recettes. D'autre part l'impôt devrait être aussi neutre que possible afin de ne pas perturber le mécanisme économique.

L'Etat moderne par contre fait appel aujourd'hui en dehors des prélèvements obligatoires à d'autres techniques de financement. L'impôt n'est plus neutre, il constitue au contraire l'un des principaux instruments d'action sur l'économie.

Considéré comme le principe fondamental des F.P, l'équilibre budgétaire est loin d'avoir perdu toute influence sur les gouvernants ainsi que sur l'opinion publique. Cette idée d'équilibre entre les recettes et les dépenses se justifie dans l'assimilation de la gestion des F.P à celle d'un simple particulier : un bon père de famille ne doit dépenser plus de ceux qu'il gagne, l'Etat doit donc limiter ses dépenses à ses propres ressources. Non seulement le déficit est dangereux mais surtout il n'apporte aucune solution véritable au problème du financement des dépenses de l'Etat :

- Si les dépenses sont supérieures aux ressources budgétaires, l'Etat sera obligé d'emprunter. Or les emprunts publics vont accroître les dépenses des années suivantes car il lui faudra les amortir et verser les intérêts correspondants, ce qui ne fera qu'aggraver le déficit.
- Si l'Etat ne peut plus emprunter ou s'il ne peut pas emprunter suffisamment, il devra recourir à une avance de l'institut d'émission. La mise en circulation de billets supplémentaires ne correspondant pas à l'accroissement de la production entraînera un processus inflationniste : les prix augmenteront, les échanges seront désorganisées (notamment l'équilibre du commerce extérieur) et l'unité monétaire perdra sa valeur. Cette politique conduira à la dévaluation et il sera nécessaire d'instaurer une stricte austérité budgétaire qui seule pourra résorber la masse excédentaire de disponibilité monétaire. Par conséquent, il sera préférable de procéder tout de suite à un équilibre budgétaire que d'y être contraint par la suite sous l'effet de l'inflation.

Actuellement, cette analyse est contestée. On estime en effet que non seulement le déficit budgétaire ne débouche pas nécessairement sur l'inflation mais qu'il constitue parfois une solution favorable du point de vue économique. Pendant les deux guerres et la période au cours de reconstruction, les dépenses de l'Etat ont considérablement augmentées et l'impôt s'est avéré insuffisant. La plupart des Etats ont dû trouver d'autre procédé de financement. La théorie de l'emprunt a été reconstruite et certaine affirmation selon laquelle l'emprunt aboutirait à reporter les charges des dépenses qu'il finance sur les générations futures ont été remises en question.

1.3 Les fonds publics dans le financement de l'économie et des investissements

Situer l'Etat dans l'ensemble des opérations financières est également nécessaire. Il est évident que les émissions du Trésor, ses remboursements, le circuit monétaire auquel il donne naissance, les liaisons entre ce circuit et le circuit relevant de la Banque d'émission sont des phénomènes extrêmement importants.

Section 2 : Contenue des finances publiques et place du budget dans les Finances Publiques:

2.1 Contenue des finances publiques

Si les F.P peuvent être définies comme le finances des personnes publiques, la notion moderne doit tenir compte de la diversité des personnes publiques (Etat, collectivités, entreprises publiques) et des activités de l'Etat (Administrative, industrielle et commerçante, sociale.....). Mais en raison de cette diversité, la définition et le contenu de l'expression peuvent varier et plusieurs acceptations sont possibles :

- Dans le cadre de pouvoir financier, des finances publiques regroupent tous les moyens financiers dont disposent les personnes publiques dans leur pouvoir de commandement.
- Dans le cadre de l'économie financière, elle regroupe tous les instruments d'application des choix financiers de l'Etat.
- Dans la perspective des comptes de la Nation, les finances des administrations s'opposent avec celles des entreprises et des ménages suivant une frontière tracée en fonction de la nature économique des activités : le secteur des administrations est le secteur des organismes publics dont les recettes ne sont pas constituées principalement par les produits de ventes sur les marchés. Cette perspective inclue donc l'Etat et les collectivités locales.

En revanche, elle exclue toutes les activités gérées dans les conditions du marché, même lorsqu'elle appartienne à ses organismes (Service des postes....) qui sont comptabilisés dans le secteur « Entreprise ».

- La perspective du droit tend à définir les F.P par le régime juridique qui leur est applicable, intéressante pour l'étude spécifique de ce régime, elle est trop étroite et ne permet pas d'appréhender globalement les phénomènes financiers.

2.2 La place du budget dans les Finances Publiques

Dans le vaste ensemble financier de l'Etat, le budget occupe une place centrale et conserve une importance particulière en raison de l'objet des dépenses qu'il autorise et au moyen de financement auquel il recourt. Ces raisons expliquent qu'il soit soumis à un régime juridique particulier.

2.2.1 Les dépenses budgétaires

Les dépenses budgétaires assurent l'exercice des services publics et permettent les interventions de l'Etat, notamment dans le domaine économique et social.

Ainsi elles comprennent :

- ❖ Les dépenses de fonctionnement des Services civils (Service public, administratif, police) et la défense nationale.
- ❖ Les dépenses d'investissement civil (équipement des Services publics, équipements collectifs : route,.....) ; investissements social et intellectuel non assurés par les personnes privées.
- ❖ Les dépenses de transfert et d'intervention, c'est à dire les dépenses sont contre parties directes de l'Etat (Service de la dette, y compris la dette viagère, subvention de fonctionnement action économique et social, aides aux investissements, subvention d'équipement.....)

2.2.2 Les recettes budgétaires

Les recettes budgétaires sont essentiellement constituées par les impôts c'est à dire par des prélèvements obligatoires sur les patrimoines des particuliers, les autres ressources n'y figurant que pour appoint. Elles sont constituées par :

- L'impôt : pour la presque totalité des dépenses publiques, prélèvement définitif et sans lien direct avec la prestation d'un service déterminé, est le mode de financement permettant d'atteindre les buts de l'action de l'Etat.
- Les taxes et redevances complètent l'impôt pour les dépenses qui doivent être financées par les prélèvements obligatoires dont les versements sont affectés à une dépense déterminée sans qu'il y ait des liens entre les prélèvements et la dépense qu'il s'agit de financer. (Ex : Taxe pour TAFITA, les vignettes automobiles.....).

- Le prix des services rendus : bien que figurant dans le budget, certaine prestation rendue par les services de l'Etat donne lieu à paiement d'un prix et fonctionne selon les Lois du marché (P.T.T, Imprimerie Nationale.....).
- L'emprunt, mode de financement provisoire assorti d'une contre partie pour le prêteur, est utilisé à deux fins et selon plusieurs modalités.

❖ *Les fins*

- L'emprunt sert à alimenter la trésorerie c'est à dire à combler les découverts momentanés provenant d'un décalage entre les recettes et les dépenses.
- L'emprunt sert à financer les déficits budgétaires c'est à dire l'excédent des dépenses provenant de l'insuffisance de recettes pour l'ensemble de l'année.

❖ *Les modalités de l'emprunt*

L'emprunt revêt plusieurs formes :

- a) *L'emprunt à court terme* sous la forme de bons du trésor, permet à l'Etat d'emprunter au public (dons sur formule) ou aux organismes financiers (bon en compte courant). Le recours au bon du trésor dépend en partie des dépôts effectués dans les caisses du trésor par ses correspondants (crédit agricole, fonds de commerce.....). Il couvre normalement les besoins de trésorerie et anormalement ou exceptionnellement les déficits budgétaires.
- b) *L'emprunt à moyen et à long terme*, représenté essentiellement par les grands emprunteurs de l'Etat, s'adresse plutôt au public et sert à combler un décalage durable entre les recettes et les dépenses ; ce décalage peut être dû à un déficit budgétaire inévitable ou à une politique délibérée consistant à financer par l'emprunt les prêts de l'Etat. (Emprunt dit d'équipement).

2.2.3 Le régime juridique des dépenses et des recettes budgétaires

La nature des dépenses et surtout leur mode de financement nécessitent un régime juridique particulier.

C'est d'abord un régime d'autorisation fondé sur les exigences du consentement du peuple à l'impôt.

C'est ensuite un régime d'exécution et de contrôle fondé sur l'idée que les prélèvements locaux et la consommation des deniers publics justifient une rigueur particulière pour éviter les détournements et les violations de l'autorisation parlementaire : séparation des ordonnateurs et

des comptables, réglementation des opérations de recettes (administration, parlement, cour des comptes, Conseil de discipline financière).

2.3 La Loi de finances

La Loi de finances votée chaque année par le Parlement avant l'ouverture du nouvel exercice financier se présente comme la Charte de l'action financière du gouvernement pour le nouvel exercice.

En outre, sa structure même, comme les procédures suivies pour son élaboration et son vote, traduit une certaine conception des rapports entre le Gouvernement et le Parlement, ainsi qu'une prise de position sur les rapports entre F.P et activité économique en général.

A cet égard, la Loi de Finances a subis depuis la deuxième guerre une très nette évolution.

Au préalable, elle constituait un document unique, relativement bref, peu motivé (ou plus exactement par relié à la conjoncture économique), les crédits prévus devant être voté par Chapitre pour les dépenses et par ligne pour les recettes ne sont pas cohérents.

Actuellement, nous sommes en présence d'une insertion beaucoup plus marquée de la Loi de Finances dans la perspective économique générale en général. On se préoccupe de plus en plus de définir, de prévoir les relations entre les budgets et l'économie.

Par ailleurs, la Loi de Finances s'est fragmenté en un plus grand nombre de texte, à la fois pour alléger l'intervention du Parlement et pour isoler les documents destinés à présenter les grandes options économique et financière.

Section 3 : Environnement des finances publiques

3.1 Cadre juridique

Les principaux textes régissant les finances publiques sont énumérés, ci-après. Les textes spécifiques à chaque domaine sont mentionnés dans un fascicule correspondant.

a) *Les textes législatifs*

- Loi n° 2004-006 du 26 Juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
- Loi organique n° 2004-007 du 26 Juillet 2004 sur les lois de finances
- Loi N° 2004-009 du 26 Juillet 2004 portant Code des Marchés Publics

- Loi N° 2004-032 du 26 Juillet 2004 fixant les principes fondamentaux régissant les organes administratifs d'inspection ou de contrôle
- Lois des finances annuelles

b) Les textes réglementaires

- Décret n° 2003-166 du 04 Mars 2003 modifié par décret n° 2004-570 du 1er Juin 2004 fixant les attributions du MEFB, ainsi que l'organisation générale de son Ministère ;
- Décret n° 2004-571 du 1^{er} Juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique
- Décret 2005-003 du 04 Janvier 2005 portent règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics.
- Décrets et arrêtés relatifs à la répartition des crédits et fixant l'exécution du budget général de l'Etat ;
- Décrets et arrêtés portant règlement général sur les dépenses publiques ;
- Instructions et circulaires instituant la procédure d'exécution du Budget de l'Etat et de la gestion des crédits ;
- Décrets et arrêtés portant réglementation du marché public ;
- Circulaires et instructions générales sur la Comptabilité des matières.

3.2 Organisation

3.2.1 Description des responsabilités des intervenants

Participant à la gestion des finances publiques :

Le Parlement ; Il ratifie les autorisations budgétaires.

Les Ordonnateurs

Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses. A cet effet, ils constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses. Ainsi, ils ont pour rôle de préparer l'exécution des opérations budgétaires tant en recettes qu'en dépenses et d'établir le titre qui, juridiquement, permettra au comptable d'exercer ses missions.

Les Comptables

Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables et l'incompatibilité entre les deux fonctions qui en découle conduit à confier exclusivement aux comptables :

- le recouvrement des recettes sur titre (après émission du *titre de perception*) ou au *comptant* (avant émission de titres)
- le contrôle et le paiement des dépenses après ordonnancement (émission du *mandat de paiement*) ou avant ordonnancement.
- la garde et la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confié aux organismes publics
- maniement des fonds et mouvements de comptes de disponibilités
- tenue de la comptabilité
- conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité.

Néanmoins, il existe des exceptions à ce principe de séparation.

Afin de faciliter les démarches des usagers, ou dans le souci d'assouplir l'exécution des opérations budgétaires, le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables peut être aménagé par la mise en place de régie d'avance ou de régie de recettes. Cette organisation particulière consiste à autoriser les services ordonnateurs à payer des dépenses de fonctionnement d'un montant limité ou à encaisser certaines recettes. Ces missions sont confiées à des régisseurs

L'Ordonnateur Principal

Le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, 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.

Les Ordinateurs Délégues

Les Ordinateurs Délégues sont les Ministres, les Présidents des Institutions et d'une manière générale toute personne nommément désignée à cet effet par texte législatif et réglementaire. Ils sont seuls habilités à engager, liquider et ordonner (ou mandater) les dépenses.

Les Ordonnateurs Secondaires

Les Ordonnateurs Secondaires sont les ordonnateurs auxquels les Ordonnateurs Délégués ont subdélégué leur pouvoir par voie d'arrêté.

Les Gestionnaires d'activités

Les gestionnaires d'activités en charge de l'exécution des activités sont nommés par arrêté de l'Ordonnateur délégué.

L'Unité de suivi-évaluation

Rattachée directement au Ministre du MFB, cette entité assure les fonctions tenues par la Direction du budget actuelle dont la coordination des opérations concernant l'établissement du budget. Elle est le responsable des programmes : suivi, évaluation,... Elle centralise et consolide les informations relatives à la gestion des Finances Publiques. Le premier responsable de l'unité est nommé par arrêté du MFB.

La Cellule de suivi-évaluation

Elle représente l'Unité de suivi-évaluation au niveau des ministères et institutions. Elle est l'interlocuteur de l'Unité de suivi-évaluation.

La cellule suivi-évaluation assure les mêmes rôles que l'unité de suivi-évaluation. Elle est chargée de synthétiser les informations émises par les différents acteurs en aval (rapports d'activités, procès verbaux, ...) en vue de l'élaboration du tableau de bord général des finances publiques.

Note : L'Unité de suivi et la Cellule de suivi sont justes des affectations des postes existants mais non pas de nouveaux postes à créer.

3.3 Cycle budgétaire

3.3.1 Elaboration du budget

Le principal instrument utilisé pour mettre en œuvre la loi organique sur la loi des finances (LOLF) est le **budget de programmes** qui a pour objet :

- l'obligation de résultat
- de mettre en relation les missions/programmes, les objectifs, les résultats attendus, les activités et les moyens pour les atteindre

- d'être un bon instrument d'information du Parlement et plus généralement de la population.

Il s'agit d'élaborer un projet de loi de finance en partant des axes stratégiques nationales et passant par le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT).

3.3.2 Exécution du budget

Exécution des recettes :

En matière de recette, toute créance liquidée fait l'objet d'un ordre de recette constitué par un titre de perception émis par l'ordonnateur.

Par ordre chronologique, les phases administratives de l'exécution des recettes sont :

Sur le plan administratif :

- la constatation des droits
- la liquidation
- l'ordonnancement

Sur le plan comptable :

- le recouvrement

Exécution des dépenses

L'exécution des dépenses se traduit par une succession d'actes comportant :

- trois phases administratives : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement
- une phase comptable : le paiement, en principe sur la caisse du comptable assignataire de la dépense.

La réalisation des trois phases administratives dans le temps permet de catégoriser l'exécution des dépenses selon 4 types :

- procédure de base
- régie d'avance
- délégation de crédit
- réquisition après rejet comptable.

3.3.3 Comptabilité

La comptabilité générale de l'Etat, fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations est assurée par les comptables publics du Trésor. Toutes les informations sur les opérations de l'Etat y sont centralisées : dettes, valeurs inactives,...

Les taches du Trésor public s'étendent sur les opérations de recettes et de dépenses du budget général ainsi que celles des collectivités territoriales décentralisées. A l'occasion de l'exercice de son rôle, le Trésor Public est tenu de vérifier des dossiers de paiement qui lui sont transmis par l'ordonnateur avant de procéder à tous décaissement. De plus, il est astreint à la tenue de la comptabilité de son poste ainsi qu'à la production des comptes de gestion des collectivités.

PARTIE II : ANALYSE

Les postes comptables, placés sous l'autorité du Ministère des Finances sont seuls habilités à manier les fonds publics. La dernière phase de l'exécution budgétaire est assurée par les postes comptables du trésor. Ils exercent un contrôle de régularité sur les opérations de recettes et de dépenses effectuées. Malgré la performance constatée au niveau du Trésor Public, différents problèmes subsistent à l'accomplissement de ces missions. Quels en sont ces problèmes et quels sont les forces et opportunités du Trésor Public ?

CHAPITRE I : IDENTIFICATION DES PROBLEMES

Section 1 : Problèmes rattachés au contrôle de gestion des dépenses publiques

L'état actuel de gestion des dépenses publiques nécessite encore des efforts accrus. Des évaluations indépendantes ont mis en exergue plusieurs déficiences dans la gestion des finances publiques. Ces déficiences concernent principalement les contrôles internes et externes, et la production de rapports sur l'exécution du budget. Les contrôles internes sont jugés incomplets, car ils n'évaluent pas de manière adéquate le coût total des services rendus. Les contrôles externes exercés par la Cour des Comptes et par le Parlement pourraient être renforcés, en dépit des impératifs de rattrapage des retards sur l'examen des lois de règlement convenu avec les bailleurs de fonds. Les rapports sur l'exécution du budget, la faiblesse de l'enregistrement comptable constituent autant de lacune de la gestion des dépenses publiques malgaches.

Plus, aux termes de ces rapports, il apparaît, entre autres, que dans le pays le système de contrôle interne et externe reste inadéquat. Quoiqu'il existe cinq entités responsables du suivi et de la supervision de la gestion des dépenses et de l'exécution du budget, des faiblesses sont toujours perceptibles dans ce domaine. Le manque de clarification des rôles et attributions des organes chargés du contrôle interne constitue un problème majeur. C'est dire alors que dans le pays, en matière de contrôles des finances publiques, l'on assiste à une inadéquation flagrante du système.

L'Inspection Générale de l'Etat, qui dispose du mandat le plus élargi, ne peut intervenir que sur demande. Un mécanisme global de contrôle interne existe théoriquement au niveau du Ministère des Finances (Inspection Générale des Finances), mais n'est pas opérationnel. Les cadres de contrôle interne du Trésor et de la Cour des Comptes manquent de financement adéquat pour réaliser leurs missions. Le contrôle des engagements reste ainsi concentré aux fonctions d'approbation formelle et nécessite une réforme radicale et moderne pour le mettre aux normes, ce qui va au-delà des fonctions d'approbation formelle.

Et il faut indiquer davantage que la plus importante faiblesse de la gestion des finances publiques malgaches porte sur le contrôle financier interne et externe. Le système de contrôle demeure l'objet de préoccupations les plus importantes. Malgré l'existence de deux corps de contrôles interne, la défaillance du système de contrôle se situe presque partout dans la chaîne de la gestion et de l'exécution du budget. Le contrôle de la qualité de gestion est aussi négligé car les institutions de contrôle semblent plus préoccupées par les irrégularités et la répression des

détournements. L'état du contrôle externe reste faible notamment à cause de retard important sur la présentation des lois de règlement au parlement et l'absence de contrôles externes sur le contrôle des comptables. Notons enfin que la mise en concurrence et le contrôle de la passation de marchés publics figure parmi les points faibles de la gestion financière de l'Etat.

Bref, il est fait mention, surtout, que contrôle aussi bien interne qu'externe n'est pas orienté vers la qualité de gestion. Le système de contrôle des finances publiques malgaches et en effet caractérisé par son orientation quasiment juridique et administrative vers la répression des fraudes et des malversations. Aucun des organes de contrôle n'a produit un rapport consolidé de leurs activités pouvons constituer un document de référence dans la gestion des finances publiques et de guide de bonnes pratiques. Ni l'Inspection Général de l'Etat, ni la Cour des Comptes n'ont jamais rendus des rapports publics sur la qualité de la gestion des finances et n'ont jamais formulé une quelconque situation consolidé qui pourrait servir de base à l'amélioration de la gestion des finances publiques. Le Contrôle Financier, qui est en contact quasi-permanent avec les acteurs principaux de la gestion des finances publiques, n'a jamais produit de rapports d'activités qui permettraient de mesurer l'évolution de la qualité des opérations financières publiques.

En outre, il faut noter qu'un autre trait caractéristique du système de contrôle malgache est sa tendance à s'occuper essentiellement des dépenses alors que le recouvrement des recettes constitue un problème préoccupant depuis au moins une dizaine d'année. Ni les services des douanes, ni ceux des impôts dont les performances sont pourtant jugées insuffisantes par toutes les expertises, n'ont jamais était l'objet de contrôle en profondeur comme cela a été fait pour le service de dépenses.

Puis encore, une approche globale et stratégique en matière de contrôle ne semble pas mise en œuvre par ses organes de contrôle. Une analyse des principaux risques liés à la bonne gestion des finances publiques ne semble pas avoir lieu avant la définition de leur programme de travail. Ainsi, le programme de travail annuel de l'IGE est très général et inclut la vérification des régies financières, celle des caisses publiques, notamment les Trésoreries et Perceptions Principales, et de la gestion administrative, financière et comptable des services déconcentrés des Ministères. La gestion administrative des Communes Urbaines et Rurales est également concernée par ces vérifications.

Section 2 : Problèmes liés à la procédure d'exécution des dépenses publiques

Le processus d'exécution budgétaire ou plus précisément de l'exécution des dépenses publiques se schématise comme suit.

Schéma de processus d'exécution budgétaire et opérateurs budgétaires

FORMALITE D'EXECUTION DES DEPENSES

2.1 Au niveau de l'ordonnateur délégué ou secondaire (au cas où le dossier n'est pas initié à son niveau (dossier sur le projet d'investissement, contrat sur les prestations de services etc..))

Dossier	Traitement	Délai de traitement	Observations
DEF/TEF	<p>1. Forme (*)</p> <ul style="list-style-type: none"> - examen remplissage des rubriques - exhaustivité des pièces 	Immédiat	<p>Acceptation (sinon rejet) signature de la DEF</p> <p>Si système comptable informatisé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - saisie *
Pièces justificatives	<p>2. Fond</p> <ul style="list-style-type: none"> - spécialité des crédits : éligibilité de la ligne de dépenses - disponibilité des crédits - respect des formalités de passation des marchés - vérification arithmétique du montant de la dépense 	Immédiat	Les informations sur les supports électroniques doivent être complètes et en conformité avec les informations sur pièces.

() transmission du dossier et disquette auprès du CF par le biais du bordereau d'envoi des demandes d'engagement financier*

2.2 Au niveau du CONTROLE FINANCIER

Dossier	Traitement	Délai de traitement	Observations
DEF/TEF	1. de forme (*) <ul style="list-style-type: none"> - examen remplissage des rubriques - exhaustivité des pièces 	Immédiat	Acceptation sinon rejet immédiat
Pièces justificatives	2. de fond <ul style="list-style-type: none"> - spécialité des crédits - disponibilité des crédits et/ou fonds libres - respect des formalités de passation des marchés (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004) - exhaustivité des pièces (Décret n°2004-282 du 02 mars 2004 sur la nomenclature des pièces justificatives à l'engagement) - vérification du décompte de la dépense - 	48 heures	Acceptation et saisie (***) sinon rejet

(*) *Contrôle à effectuer avant réception définitive du dossier*

(***) *Transmission en retour du TEF et de disquette avec Bordereau de TEF au gestionnaire*

2.3 Au niveau de l'ORDONNANCEMENT

Dossier	Traitement	Délai de traitement	Observations
Mandatement (projet)	<p>1. Forme</p> <ul style="list-style-type: none"> - examen remplissage des rubriques des bordereaux des pièces, projet de mandat - vérification du contenu de la disquette 	48 heures	Acceptation et saisie (ou récupération) [*] sinon rejet après traitement
Pièces justificatives	<p>2. Fond</p> <ul style="list-style-type: none"> - spécialité des crédits - disponibilité des crédits et/ou fonds libres - respect des formalités de passation des marchés (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004) - exhaustivité des pièces - vérification arithmétique du montant de la dépense 		Si ordonnateur muni d'un système informatisé

[*] *Transmission du dossier d'ordonnancement et de la disquette au trésor de rattachement*

2.4 Au niveau du TRESOR

Dossier	Traitement	Délai de traitement	Observations
Dossier de paiement	1. Forme <ul style="list-style-type: none"> - selon mode paiement 	72 heures	Acceptation et saisie sinon rejet
Pièces justificatives	2. Fond <ul style="list-style-type: none"> - spécialité des crédits - disponibilité des crédits et/ou fonds libres - respect des formalités de passation des marchés (Loi 2004-009 du 26 juillet 2004) et du décret sur le règlement général sur la comptabilité publique. - exhaustivité - vérification arithmétique du montant de la dépense 		

(*) *La date d'arrivée du dossier doit figurer obligatoirement sur le bordereau d'émission original*

Vu tous ces étapes de processus d'exécution des dépenses publiques, la procédure est très longue et parfois difficile. En effet, chaque étape comporte des contrôles minutieux de la part des intervenants (ORDSEC - GAC – CF –TRESOR). On constate que les contrôles effectués par les différents intervenants portent surtout sur un même objet, par exemple la spécialité des crédits ou bien la disponibilité des crédits ou encore la vérification arithmétique du montant de la dépense. Cela constitue une redondance d'activité des intervenants entraînant ainsi une perte de temps. Et, elle ne fait qu'alourdir la formalité de la procédure d'exécution des dépenses publiques. Il faut qu'un objet déjà contrôlé ne soit plus l'objet d'un autre contrôle.

Aussi, la répétition des mêmes traitements rallonge le délai de la procédure d'exécution des dépenses publiques. Si nous analysons le délai de traitement figurant sur les tableaux ci-dessous, nous constatons que le temps qui s'écoule entre la phase de l'engagement jusqu'à la phase du paiement est environ 11 jours minimum sans compter le samedi et dimanche.

CHAPITRE II : ROLE DU TRESOR PUBLIC DANS LE BUDGET PROGRAMME

La loi organique sur les lois de finances (LOLF), loi n°2004-007 en date du 26 juillet 2004 et le décret 2004-571 du 01 juin 2004 définissant les attributions et les responsabilités de l'ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique constitue le texte de base dans la gestion des finances publiques.

La LOLF met l'accent sur le passage du concept de « budget de moyen » à celui de « budget de programme ». Des indicateurs quantifiables permettent d'évaluer les objectifs rattachés aux programmes.

Section 1 : Actualité et description du budget programme

1.1 Contexte

Une nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF-n° 2004-007 du 26 juillet 2004) et un nouveau texte sur l'application de la fusion des fonctions de SORDONA et de Gestionnaire de crédit sont mis en œuvre le 01 janvier 2005.

Cette « nouvelle constitution budgétaire » définit le nouveau cadre juridique support de la réforme en profondeur et de la modernisation de la gestion publique, au moyen: i) d'une budgétisation orientée vers les résultats; ii) d'un engagement sur des objectifs et d'une responsabilisation des gestionnaires. Le nouveau texte juridique permet de remédier aux insuffisances de l'actuel cadre juridique régulièrement rencontrées et qui en limitent l'efficacité, notamment :

- ✓ Le budget s'inscrit dans un cadre annuel et aucune évaluation précise et exhaustive, sauf exception, ne sera effectuée par suite des conséquences financières dépassant le cadre du prochain budget;
- ✓ Le budget tel qu'il se présente actuellement est le résultat du recensement des moyens à mettre en œuvre par chaque département ministériel, mais non pas l'indication du coût des actions à entreprendre;
- ✓ La dépense est considérée comme un objectif final. Sur ce, la pratique est de majorer d'année en année les crédits inscrits dans les Chapitres budgétaires, sans connaître précisément ses utilités et ses finalités ; on n'arrive même pas à définir de manière

chiffrée les dépenses. Aucun indicateur d'efficacité n'est associé aux dépenses budgétaires ;

- ✓ Le cadre budgétaire, calqué sur l'organisation administrative implique des dotations par service et non par objectif ;
- ✓ Le cadre de gestion est jugé rigide et peu responsabilisant, ce qui oblige les gestionnaires à dépenser les crédits afin d'éviter leur réduction l'année suivante;
- ✓ Enfin, corollaire de tout ce qui précède, le contrôle de l'exécution du budget est purement comptable et juridique. En effet, il se limite sur la vérification du montant des crédits alloués et sur le respect de la règle de gestion budgétaire car la réglementation en vigueur ne permet pas de vérifier si les objectifs sont atteints ou non. Il en est ainsi pour le contrôle du parlement qui reste essentiellement cantonné dans une approche quantitative du budget, basée uniquement sur le volume des crédits et sur leur taux d'évolution.

1.2 Objectifs

Le principal instrument utilisé pour mettre en œuvre la LOLF est le **budget de programmes** qui a pour objet :

- ✓ de faciliter l'allocation rationnelle des ressources publiques rares aux différentes actions gouvernementales considérées comme les plus prioritaires ;
- ✓ d'assurer une meilleure cohérence entre les données financières et les objectifs fixés ;
- ✓ d'éclairer les divers intervenants donc de faciliter la négociation budgétaire, puisqu'il met en relation les objectifs, les résultats attendus, les activités et les moyens pour les atteindre tout en donnant un éclairage nouveau aux choix économiques et sociaux et en fixant l'attention sur les points essentiels ;
- ✓ de tenir compte du fait que la plupart des effets des actions gouvernementales ne sont perçues que très tardivement des mois, le plus souvent des années. C'est le cas des investissements, des réformes administratives, etc.... La considération de l'impact de ces actions sur une période d'une année ne permet de mettre en évidence qu'une partie des coûts et avantages et cela pourrait déformer les évaluations qui sont susceptibles d'éclairer la décision. Ce qui justifie le caractère pluriannuel d'un budget de programmes intégrant la décision budgétaire annuelle dans une perspective à moyen terme ;
- ✓ d'améliorer le suivi du niveau d'activité des services publics ainsi que leur impact auprès de la population ;

- ✓ de rendre efficace la gestion et d'améliorer le contrôle des dépenses publiques car la technique du budget de programmes est fondée sur le rapprochement des moyens avec les activités (budgétisation) d'une part, les résultats attendus et les objectifs poursuivis d'autre part et enfin les divers impacts qu'ils permettent d'atteindre. Le budget de programme est compatible avec les soucis de gestion et de contrôle des dépenses publiques ;
- ✓ d'être un bon instrument d'information du Parlement et plus généralement de la population.

Section 2 : Principes d'un budget de programmes, articulation entre la programmation pluriannuelle des dépenses et le budget de programmes d'une année n.

2.1 Tableau comparatif : budget de moyens- budget de programmes

Pour une meilleure compréhension d'un budget de programmes, le tableau ci-dessous montre la présentation très simplifiée d'un budget de moyens (par nature de dépenses, conformément à la loi n°63-015) et la présentation très simplifiée d'un budget suivant l'approche par programmes (conformément à la nouvelle loi organique sur la loi de finances). On a pris pour exemple un ministère de la santé qui a bénéficié d'un crédit de 1000.

Tableau comparatif budget des moyens et budget de programme

Présentation d'un budget de moyens (par nature de dépenses)	Présentation d'un budget suivant l'approche par programmes
	<p>On suppose que le ministère décide d'affecter ses crédits à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>la lutte contre le sida (programme 1)</u> - <u>la lutte contre le paludisme (programme 2)</u> <p><i>Répartition des crédits affectés au programme 1 :</i></p>
<u>Dépenses de fonctionnement</u>	<u>Dépenses de fonctionnement :</u>
60. charges de personnel 200	60. charges de personnel 150
61. achat de biens 150	61. achat de biens 80
62. achat de services 250	62. achat de services 190
Total dépenses de fonctionnement 600	Total dépenses de fonctionnement du programme 1 420
<u>Dépenses d'investissement</u>	<u>Dépenses d'investissement</u>
Projet d'investissement 1	Projet d'investissement 1 100
20. immobilisations incorporelles 100	20. immobilisations incorporelles 100
21. immobilisations corporelles 100	21. immobilisations corporelles 200
Projet d'investissement 2	Total dépenses d'investissement du programme 1 620
20. immobilisations incorporelles 150	
21. immobilisations corporelles 50	Coût du programme 1 :
Total dépenses d'investissement 400	<i>Répartition des crédits affectés au programme 2 :</i>
<u>Total général des crédits alloués au ministère</u> 1000	

Présentation d'un budget de moyens (par nature de dépenses)	Présentation d'un budget suivant l'approche par programmes
	<p>Dépenses de fonctionnement :</p> <p>60. charges de personnel 50</p> <p>61. achat de biens 70</p> <p>62. achat de services 60</p> <p>Total dépenses de fonctionnement du 180 programme 2</p> <p>Dépenses d'investissement :</p> <p>Projet d'investissement 2</p> <p>20. immobilisations incorporelles 150</p> <p>21. immobilisations corporelles 50</p> <p>Total dépenses d'investissement du 200 programme 2</p> <p>Coût du programme 2 380</p> <p><u>Total général des crédits alloués au 1000 ministère</u></p>

Source : Note méthodologique sur la programmation et exécution du budget de programme

Les deux principales conclusions que l'on peut tirer de ce tableau sont :

1. On connaît **avec précision la destination des crédits** (par programme, par Chapitre, article, paragraphe) alloués au ministère: 620 sont destinés à la lutte contre le sida et 380 à la lutte contre le paludisme ; ce qui n'est pas possible dans une présentation fondée uniquement sur la nature des dépenses (budget de moyens).

2. - les dépenses de **tout programme** sont réparties en **trois** types :

- i) dépenses de personnel ;
- ii) dépenses de fonctionnement hors personnel ;
- iii) dépenses d'investissement.

Il convient cependant de noter que si les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement hors personnel existent nécessairement dans tout programme ; les dépenses d'investissement peuvent ne pas exister pour certaines années.

2.2 Les caractéristiques d'un budget de programmes

Un budget de programmes est caractérisé par : ses moyens, ses activités, ses résultats intermédiaires attendus, ses objectifs, ses programmes, ses missions.

2.2.1 Les moyens (intrants)

Les moyens sont les ressources utilisées (ressources humaines, matérielles, financières) pour effectuer des actions.

2.2.2 Les activités

Les activités sont les actions qui doivent être entreprises pour produire les résultats intermédiaires attendus. Les actions détaillent le contenu des activités en éléments de travail de plus en plus précis ; ce qui facilite le calcul des coûts.

Une activité doit être exprimée à l'infinitif.

Exemple : former des agents. Les actions afférentes à cette activité sont : recruter des formateurs, envoyer les convocations, acheter les fournitures de bureau, etc.

2.2.3 Les résultats intermédiaires attendus (output)

Les résultats intermédiaires attendus (output) sont les produits des activités mises en œuvre par les **gestionnaires d'activité**. Un ensemble de résultats intermédiaires attendus contribue à la réalisation d'un objectif de programme.

Un résultat intermédiaire attendu doit être exprimé à la forme passive ou sous une forme indiquant l'opérationnalité d'un résultat.

Exemples : pont construit, route construite, l'école fonctionne.

2.2.4 Objectif de programme (outcome)

Un objectif de programme est le résultat final (outcome) à atteindre dans le **cadre de ce programme**.

Exemple : améliorer l'accès des femmes aux soins prénataux et à l'accouchement assisté.

Il est très important de noter que :

- a) l'atteinte d'un objectif doit pouvoir être imputée à la mise en œuvre des crédits budgétaires inscrits au programme. En effet, ces objectifs sont présentés à partir du 01 janvier 2005 dans la loi de finances. Ils doivent donc être liés aux crédits budgétaires soumis à l'approbation parlementaire.
- b) la formulation d'un objectif de programme devrait refléter la démarche volontariste de l'Etat en vue de l'atteindre. A cet effet, il est souhaitable de l'exprimer de la manière suivante : infinitif + objet + qualifiants (cf. exemple ci-dessus) ;
- c) l'attention des ministères et institutions est attirée sur le fait que **leurs objectifs doivent être orientés en priorité vers la réalisation des objectifs de l'Etat.**

2.2.5 Programme

Un programme est un regroupement **d'activités aussi homogènes que possible** pour transformer une combinaison **cohérente** de moyens (humains, matériels et financiers) en **résultats attendus** en vue **d'atteindre** un certain nombre **d'objectifs précis** définis en fonction de **finalités d'intérêt général**.

Dans la nouvelle loi organique, le programme est l'unité de spécialité des crédits.

Exemple de programme : augmentation des recettes fiscales.

2.2.6 Mission

Une mission est la principale raison d'être d'une organisation. Au sein du secteur public, la mission correspond à une politique publique, c'est elle qui donne lieu à l'expression de choix politiques.

Une mission regroupe un ensemble de programmes.

Dans la nouvelle loi organique, la mission est l'unité de vote du parlement.

Exemple de missions pour le ministère de la santé : santé, planning familial

2.2.7 Les indicateurs

Les indicateurs sont des variables qui servent à mesurer :

- les moyens (ressources humaines, matérielles, financières) mis en œuvre (indicateurs de moyens)
- le niveau d'activité des services (indicateurs d'activité)
- le niveau des réalisations créées (indicateurs de résultat attendu)

- les changements intervenus dans une situation donnée (indicateurs d'objectif ou d'impact) résultant de la mise en œuvre d'un programme. Ces changements devraient normalement entraîner une amélioration de l'environnement économique, sanitaire, culturel, social, écologique dans lequel vit la population.

Résultat attendu : agents formés en finances publiques

Indicateur de résultat associé : nombre d'agents formés ;

Evolution de cet indicateur :

2005	10
2006	15
2007	20

Objectif : renforcer la capacité des ordonnateurs de crédit en finances publiques

Indicateur d'objectif associé : taux de rejet (en pourcentage) Un indicateur doit, dans toute la mesure du possible :

- être clair c'est-à-dire être simple, formulé dans le langage courant
- être précis, c'est-à-dire être bien défini afin de pouvoir être identifié sans ambiguïté
- être pertinent, c'est-à-dire : avoir un lien logique très fort avec l'objectif
 - permettre de formuler un jugement sur la façon dont l'objectif est atteint
 - être suffisamment représentatif de l'objectif ; c'est ainsi que si l'objectif est « améliorer les rentrées fiscales » on prendra pour indicateur un impôt qui représente une part importante du total des recettes et non pas un impôt marginal.
- être facile à obtenir.

Exemple d'indicateur :

Supposons qu'un ministère M désire renforcer la capacité de ses ordonnateurs de crédit.

Sa chaîne de production pourra se présenter de la façon suivante :

Activité : former les agents en finances publiques

Indicateur d'activité associé : nombre de formations effectuées ;

Evolution de cet indicateur :

2005	3
2006	5
2007	4

Evolution de cet indicateur :

2005	50
2006	20
2007	5

A partir de cet exemple, on peut formuler deux remarques pratiques importantes :

- a) l'activité ayant presque toujours un caractère **concret**, il est facile de formuler l'indicateur associé. Il en est de même lorsque le résultat attendu (c'est le cas dans le présent exemple) ou l'objectif a un caractère concret.
- b) Lorsque le résultat ou l'objectif a un caractère **abstrait** (c'est le cas dans le présent exemple), la règle générale à suivre est de choisir un indicateur qui est susceptible de refléter les conséquences résultant de l'atteinte de cet objectif. C'est ainsi que dans le présent exemple, l'évolution à la baisse du taux de rejet semble montrer que la capacité des ordonnateurs a bien été renforcée
- c) On doit toujours respecter la cohérence entre les moyens, les activités, les résultats attendus, les objectifs les programmes, les missions conformément à la configuration ci-dessous :

Moyens \Rightarrow Activités \Rightarrow Résultats attendus \Rightarrow Objectifs \Rightarrow Programme \Rightarrow Mission

Cet enchaînement logique, qui montre également les relations entre les composantes d'un budget de programmes, peut se lire de la façon suivante : avec les moyens, on effectue les activités ; les activités permettent d'obtenir les résultats attendus ; les résultats permettent d'atteindre les objectifs ; les objectifs permettent la réalisation du programme et de la mission ; la réalisation du programme et de la mission permet notamment d'atteindre les objectifs globaux assignés à un Axe stratégique de l'Etat.

Section 3 : Détermination des objectifs, des programmes, des missions, des résultats attendus, des activités, des moyens et des coûts.

3.1 Détermination des objectifs

On commence par effectuer la collecte des documents existants de cadre sectoriel.

Par cadre sectoriel, on entend un ensemble d'informations, de documents d'étude et d'orientations qui constitue la base de la programmation des actions de l'ETAT dans le secteur

dont le ministère a la charge. Un cadre sectoriel bien renseigné, cohérent et complet est, en effet, une condition nécessaire pour procéder de manière rationnelle à l'identification, la conception et la mise en place d'actions visant à contribuer efficacement au développement du secteur dans le sens des options fondamentales retenues par l'ETAT.

Dans le cas de Madagascar, ce cadre sectoriel comprend les documents sur : i) la situation du secteur qui identifie ses forces et faiblesses, ses contraintes et qui dégage et priorise ses problèmes majeurs, souligne ses priorités et propose les orientations qui serviront de base à la politique sectorielle ; ii) les statistiques du secteur ; iii) toutes les informations et documents d'études et d'orientations concernant son secteur : organigramme, plans de travail, rapports d'activités et d'audit, dossiers sur les politiques nationales de son département, programme de dépenses publiques, etc....

Dans le cas où le ministère ou institution ne dispose pas de cadre sectoriel, une méthode possible mais très efficace et relativement facile à mettre en œuvre consiste à :

- analyser la situation du secteur
- détecter et analyser les problèmes prioritaires. L'analyse des problèmes (image de la réalité actuelle) consiste à établir les relations causes à effets entre des facteurs négatifs d'une situation existante. Par exemple, dans l'enseignement supérieur, on a constaté que le taux de redoublement est très important en première année (toutes filières confondues).

Le ministère de l'éducation nationale qui considère que ce problème est prioritaire a constaté qu'une des causes est due aux mauvaises conditions de travail des étudiants qui est due elle-même à : i) des bâtiments scolaires en très mauvais état et à : ii) l'inexistence d'un restaurant universitaire.

Pour formuler les objectifs à atteindre, il suffit de convertir les « états négatifs » des problèmes en « états positifs atteints » qui reflète la situation future qui prévaudra lorsque les problèmes auront été résolus. Dans le cas présent « les mauvaises conditions de travail des étudiants » est convertie en « conditions de travail des étudiants améliorées » grâce à : i) la construction de bâtiments scolaires et à : ii) la construction d'un restaurant universitaire.

En définitive, la détermination des objectifs à atteindre est effectuée à partir du cadre sectoriel lorsqu'il existe ou bien à partir de la méthode préconisée ci-dessus.

3.2 Détermination des programmes

Les programmes sont obtenus en regroupant les objectifs les plus proches de façon à avoir, dans toute la mesure du possible, un ensemble cohérent d'actions.

3.3 Détermination des résultats attendus et des activités

La détermination des résultats attendus et des activités est effectuée avec tout le personnel technique concerné et en tant que de besoin avec des spécialistes (ingénieurs des travaux publics, spécialistes en passation de marchés ; etc....).

3.4 Détermination des actions

C'est à partir des actions qui détaillent les activités que l'on calcule les coûts des moyens (ressources humaines et matérielles) qui seront utilisés. Ces actions seront également déterminées avec l'aide de tout le personnel technique concerné et des spécialistes.

CHAPITRE III : FORCE ET OPPORTUNITE DU TRESOR PUBLIC

Section 1 : La gestion des aides bilatérales FCV

Les fonds de contre valeur ou FCV sont des financements reçus à titre d'aides non remboursables de tous bailleurs de fonds bilatéraux dont les contre valeurs libellés en « Ariary » sont recouvrés et gérés par le trésor public.

Une cellule dénommée « Cellules de la gestion et de suivi des aides bilatérales » ou CAE a été instituée en 1993, par l'Arrêté n°0880/93/MINFIN/SG/DGT du 01 Mars 1993, pour assurer les fonctions antérieurement dévolues aux « services des Opération Financières » de la direction des Dettes Publics (DDP) et à la « Divisions des dons et aides extérieures » de l'Agence Comptable Centrale du Trésor et de la Dette Publique (ACCTDP). Elle est rattachée directement à la Direction Générale du Trésor. Sa mission est surtout d'assurer la coordination entre le Gouvernement et les Bailleurs de Fonds. Les Attributions de cette cellule consiste, premièrement, à la gestion et suivi des opérations relatives à la constitution, à la programmation et à l'utilisation des Fonds de contrepartie générés par les Aides Extérieures et deuxièmement, à la centralisation de toutes les informations rentrant dans le processus de la gestion des fonds de contrepartie.

Puis, en Janvier 2003, la cellule a été transformée en poste comptable de première catégorie par l'Arrêté 8078/2002/MEFB/SG/DGT/DCP/CP du 06/12/2002. Les attributions de ce poste comptable sont, d'abord, de contribuer à la mise en œuvre des conventions de financement donc de l'engagement jusqu'à la réalisation, ensuite de gérer les subventions extérieures bilatérales et les aides extérieures non remboursables (réceptions et rétrocessions) ; et enfin de recouvrer les fonds de contre-valeurs générés par ces aides, de les conserver et de payer les dépenses liées à la programmation de ces fonds.

Et en 2004, le poste a connu un changement de dénomination en « Service de la gestion des Aides Bilatérales » ou SGAB après réorganisation du Ministère suivant Décret n°2004-570 du 11/06/2004. La mission du service est toujours d'assurer la coordination entre le gouvernement et les bailleurs de fonds. Ses attributions restent aussi inchangées.

A noter que les ressources des fonds de contrevaleur sont de deux sortes. En premier lieu, il y a les aides financières extérieures appelées Fonds de contrepartie. En effet, la requête de financement est lancée auprès des bailleurs de fonds. Après études et approbation du financement par les bailleurs de fonds, l'Etat malagasy, représenté par le Ministre des Finances,

procède à la signature de la convention de financement. Le versement des fonds de contre valeur est par la suite effectif.

En second lieu, les ressources de FCV sont constituées par les produits de la vente des aides en natures appelés « fonds de contre valeur ». Après signature de la convention de financement entre l'Etat Malagasy et les bailleurs de fonds, un lancement d'appel à manifestation d'intérêt national est opéré. Une séance d'information est tenue aux opérateurs ; Vient ensuite, le dépouillement des soumissions après un appel d'offres internationales est lancé. On procède ensuite, à la signature de la convention de rétrocession. Enfin le recouvrement des FCV est effectué après la livraison et l'enlèvement des produits.

En outre, les dépenses financées par ces FCV sont, d'abord, les dépenses ayant un caractère d'intervention économique et sociale comme appuis institutionnels ou sectoriels.

En suites les dépenses d'investissements, qui, sont généralement des projets ministériels inscrits dans le programme d'Investissement Public(PIP).

Enfin, Les FCV financement des aides budgétaires qui sont de deux types. Les premières sont des aides budgétaires non ciblées destinées à renforcer le compte courant du trésor. Et les deuxièmes sont des budgétaires ciblées, c'est-à-dire destinées à rembourser des dépenses bien déterminés prises en charges au niveau de la PGA.

Il faut préciser que l'examen de toutes les opérations relatives aux FCV suit les règles et procédures convenues avec les bailleurs de fonds. Les principaux bailleurs de fonds bilatéraux de Madagascar sont : France, AFD, chine, Japon, Norvège, Maurice et USA.

Prenons un exemple de la relation de Madagascar avec ses partenaires financiers : cas du Japon. Madagascar a bénéficié des aides japonaises depuis 1979 et se présente sous trois formes :

1) Kennedy Round I(KRI) : dans le cadre de l'aide alimentaire japonaise, le gouvernement du Japon met à la disposition du Gouvernement de la république de Madagascar une somme destinée à l'achat de farine et riz.

2) Kennedy Round II(KR) : Ce sont des aides pour la l'augmentation de la production agricoles) représenté destinée à l'achat d'engrais, de produit phytosanitaire et de matériels agricoles.

3) Dons Hors –projet (fonds subsaharien) : Ce don est octroyé par le gouvernement de Japon, à l'origine, aux pays Afrique aux sud du sahel, d'où l'appellation du don (Fond Subsaharien)

Actuellement, les dons sont étendu dans d'autres pays d'Asie, d'Amérique du sud, d'Europe de l'Est et du centre .Ce don est une aide à la balance des paiements, destinée au

soutien des industries locales (Promotion des logements, Travaux Publics, Confections, Planification, Agro-alimentaires, Transports) pour le développement économique. Ces fonds sont destinés au financement des importations faites par des entreprises du pays bénéficiaire et viennent aussi à financer le déficit de la balance des paiements. La partie japonaise a choisi comme agence d'exécution (gestion des fonds, lancement des appels d'offre, expédition des marchandises) le Bureau des services d'Appuis projets des Nation Unies (UNOPS) représenté localement par le PNUD pour les quatre premiers dons et le Japan International Coopération System (JICA) a été désigné à partir du cinquième don. Actuellement, on est au neuvième don.

En effet, au titre du neuvième don Hors Projet, le Gouvernement du Japon a octroyé au Gouvernement de la République de Madagascar, une allocation pour l'achat de marchandises et des services y afférents.

Les produits achetés sont destinés à la production des efforts à l'ajustement structurel et à l'allégement des difficultés économiques ainsi qu'à la lutte contre le changement climatique. Ces produits vont permettre aux opérateurs locaux la continuation et l'extension de leurs activités tout en préservant l'environnement.

Les conditions requises:

Les sociétés impétrantes doivent être obligatoirement des sociétés privées de droit malagasy et établies à Madagascar depuis au moins trois ans, professionnelles dans le domaine ou des organismes publics. Elles peuvent être des entreprises individuelles.

Les pièces à fournir pour les privées doivent être en deux exemplaires et composées de :

a) Une demande sur papier libre à adresser à Monsieur le Directeur du Trésor, Président du Comité de Consultation des Dons Hors Projet Japonais dans laquelle figure la liste des biens à importer avec : leurs quantités ; leur spécifications techniques génériques ; leur prix en dollars (USD).

Les raisons expliquant clairement, en vingt (20) lignes, en quoi les produits souhaités contribuent-ils à la production de l'environnement ou à la lutte contre le changement climatique (lutte contre l'émission de gaz à effet de serre).

b) Une lettre d'engagement autorisant les représentants du Comité à venir visiter le site d'implantation de la société et leur permettant de vérifier la véracité du contenu de la demande. Elle sera accompagnée d'un plan sommaire indiquant clairement le site d'exploitation.

c) Un extrait du Registre de Commerce de la Société, délivré en moins de trois mois.

- d) Le Certificat de Non Faillite de la société, délivrée en moins de trois mois, par le greffier du Tribunal de Commerce de rattachement;
- e) Les Bilans Financiers des trois dernières années d'exercice ;
- f) Une Attestation de capacité financière, retraçant la situation financière de la société durant les trois dernières années délivrée par les banques ;
- g) La Situation Fiscale de la société : Etat 211 bis délivré en moins de trois mois, par le service des Contributions directes;
- h) La déclaration relative au IBS des trois dernières années, délivré par le Centre Fiscale de rattachement ;
- i) Le récépissé des paiements des IRNS de trois dernières années pour les entreprises individuelles;
- j) Une photocopie légalisée du statut de la société, avec tous les changements intervenus depuis sa création (cession de parts d'action, changement d'actionnaires, changement de gérant ou de direction,
- k) les attestations de paiement de Fonds de contre valeurs antérieurs, s'il y a lieu.

Un comité technique validera les demandes et les marchandises définitivement retenues seront celles dont l'utilisation répond à l'objectif de ce 9^{ème} don.

L'acquisition des biens à importer se fera par voie d'appel d'Offre Internationaux. Un groupement de marchandises pourrait alors s'opérer et leur achat doit répondre aux critères des appels d'offre Internationaux.

A l'arrivée des marchandises à Madagascar, les sociétés bénéficiaires doivent :

- 1) rembourser au Trésor Public, la contre valeur en Ariary du prix des marchandises importées en leur faveur, suivant un échéancier établi par le Trésor conformément à la teneur de convention de don signée avec le japon.
- 2) prendre en charge les frais portuaires douaniers et fiscaux relatif à l'événement des marchandises au port (suivant les taxations établies par le SPAT et les autres sociétés ou département chargés des opérations de dédouanement et d'enlèvement de marchandises)
- 3) prendre en charge le transport des marchandises jusqu'à leur destination finale.

Section 2 : Les opérations en capital de la dette Publique : Les Bons du Trésor par Adjudication : BTA

Le BTA peut se définir comme un instrument de mobilisation de l'épargne publique. Il s'agit aussi d'un instrument de financement de l'Etat.

Les « Publics-Cibles » du BTA sont constitués, d'abord, par les Etablissements bancaires et financières, les Institutions financières, les compagnies d'Assurances et les sociétés d'Investissement, ensuite, les Entreprises privées (SA, SARL ...), ainsi que les Entreprises publiques, et enfin, les particuliers.

2.1 Les marchés de BTA et les intervenants

Il y a deux sortes de marchés de BTA : le marché primaire et le marché secondaire.

A. Le marché primaire

C'est le marché des nouvelles émissions, on l'appelle aussi le « marché du neuf ».

L'émetteur de titres est le Trésor Public. Pour animer le marché de BTA, un organisme est sélectionné pour jouer un rôle d'interface entre le Trésor et les souscripteurs. La Banque Centrale assure le rôle d'organisme centralisateur. Il est chargé de la gestion matérielle des adjudications des BTA; de la tenue des comptes courants des BTA au moyen d'un système informatisé, de la gestion des titres sur le marché primaire et secondaire, du déroulement des opérations entre intermédiaires (règlement, livraison), de la centralisation de toutes les opérations, et de la publication des taux de référence, qui sont effectivement constaté sur les transactions effectuées sur les marchés primaire et secondaire.

Ont accès au marché primaire des BTA, les intermédiaires de marché agréés et tous les souscripteurs potentiels ; la liste des intermédiaires de marché est fixée par Arrêté du Ministère des Finances et du Budget et publiée au journal officiel suivant la date de chaque arrêté portant agrément d'un intermédiaire.

Les établissements de crédit qui veulent être intermédiaires de marché doivent déposer leur candidature auprès du trésor, qui en cas d'accord, délivre un agrément pour confirmer le statut d'Intermédiaire pour un mandat de deux ans. Ces accords sont cosignés dans une convention entre les deux parties (cf. modèle en annexe). L'intermédiaire qui ne dispose pas encore de compte espèces auprès de la Banque Centrale doit en faire de la demande.

L’Intermédiaire de marché doit effectuer une souscription minimale annuelle correspondant à un montant forfaitaire de Ar 4 milliards. Dans le cas contraire, le Trésor peut lui enlever le statut d’Intermédiaire.

Tous les agents économiques dont les signataires ne figurent pas sur la liste des signataires écartées du refinancement auprès de la banque Centrale peuvent aussi participer au marché primaire. Ce sont donc des souscriptions éligibles au marché primaire. La banque Centrale ouvre alors dans ses livres un compte titre au nom de chaque souscripteur.

a) Offre compétitive

Fonctionnement : La technique de l’Adjudication « au prix demandé » est celle utilisée dans l’émission des BTA. Le principe de l’adjudication met en concurrence les soumissionnaires.

Sur ce marché, les soumissionnaires proposent une valeur nominale multiple d’Ariary 20 millions, et un taux d’intérêt. La différence entre la valeur nominale et le prix d’achat constitue l’intérêt qui est précompté et exprimé en pourcentage l’an sur 360 jours et à deux décimales.

Les adjudications se font par quinzaine et tous les mercredis. La procédure de règlement/livraison se fait le vendredi suivant.

Procédures d’émission

Premièrement, il y a la publication. En effet, le Trésor publie par voie de presse à l’avance un calendrier trimestriel d’émission avec annonce du montant « des offres compétitives » pour chaque maturité. Ce calendrier est fourni à titre indicatif et le Trésor se réserve la possibilité de modifier les montants en fonction de la situation des marchés. Toute modification sur le montant « des offres compétitives » est annoncée une semaine avant la séance d’adjudication.

Deuxièmement, c’est la phase de lancement. L’appel d’offres est lancé par voie de presse et/ou affichage par le Trésor deux jours ouvrés avant la séance d’adjudication en mentionnant les montants à collecter par maturité, les dates d’échéance, l’heure du dépouillement, la date et l’heure limite de réception des offres.

La troisième étape est consacrée à la séance d’adjudication. Elle se fait par quinzaine et le mercredi. Si le mercredi n’est pas un jour ouvré, la date de la séance d’adjudication sera le premier jour ouvré précédent.

Dernièrement, on passe au règlement/livraison. La date de règlement/livraison est fixée au vendredi suivant la séance d’adjudication. Si le vendredi n’est pas un jour ouvré, cette date est reportée au premier jour ouvré suivant.

Processus de réalisation:

Les règles sont, d'abord, que les offres de soumissions (établies en trois exemplaires) doivent être transmises à l'organisme centralisateur sous pli fermé selon un formulaire préétabli ou par Fax à la Direction du Crédit, au plus tard 10 minutes avant la séance d'adjudication. Ensuite, les offres doivent préciser pour les maturités voulues la valeur nominale et le taux proposé. Un soumissionnaire peut présenter plusieurs offres pour une maturité et peut faire des oppositions sur plusieurs maturités. Toute offre illisible, raturée incomplète ou dont les éléments ne sont pas conformes aux règles prédéfinies sur le marché primaire est rejeté. Enfin, après l'heure limite de réception des offres, aucune offre ne peut être retiré ou modifié.

La condition suivante est à respecter : Tout souscripteur du marché primaire, autre que l'établissement de crédit, doit effectuer un dépôt de garantie pour un montant égal à 5% du montant nominal des offres lors de la soumission. Le dépôt de garantie peut être constitué sous forme, soit chèque de banque ou de virement à l'ordre de la Banque Centrale ; soit BTA gérés en compte auprès de la Banque Centrale

Si ses offres sont retenues (partiellement ou totalement), le souscripteur doit virer, avant le vendredi à 12h 00 au compte espèces de la Banque Centrale, la totalité du montant net à régler déduction faite du dépôt de garantie effectué par chèque de banque ou virement.

Si les offres ne sont pas retenues, le chèque est restitué au souscripteur le jour même de la séance d'adjudication.

En cas d'insuffisance de provision à la date de règlement/livraison, les offres retenues du souscripteur sont annulées en totalité et un montant égal au dépôt de garantie sera versé au profit du compte du Trésor ou bien si dépôt de garantie constitué par des BTA non échus, le montant des BTA concernés sera diminué à due concurrence.

Pour tout souscripteur défaillant, la recevabilité des offres pour une adjudication ultérieure est conditionnée par le versement préalable d'une provision équivalente à la totalité de ses offres.

Le dépouillement des offres, est confié à l'Organisme Centralisateur, qui est la Banque Centrale de Madagascar. Les souscripteurs peuvent assister au dépouillement.

Quant au mode de calcul, l'adjudication s'effectue de la manière suivante: l'Organisme Centralisateur enregistre les offres proposées en préservant l'anonymat des soumissionnaires. Il classe ensuite les offres par maturités et par ordre décroissant de prix (par ordre croissant de taux). Le Trésor peut accepter toutes les offres dont les taux lui sont avantageux et décide du montant à retenir tout en réservant le droit de rejeter toute offre assortie d'un taux supérieur au

taux limite. Les souscripteurs ayant présenté les prix les plus élevés (le taux le plus bas) sont servis en priorité au prix proposé et ce, jusqu'à concurrence du montant retenu par le Trésor. La répartition de la tranche marginale se fait au prorata des offres proposées au même prix.

Chaque souscripteur est notifié par l'Organisme centralisateur du montant de ses offres retenues le jour même de la séance d'adjudication par télex, par fax ou par remise en main propre.

Une fois ses offres retenues, chaque souscripteur a jusqu'à Jeudi à 12h (si règlement par chèque) ou Vendredi à 12h (si virement bancaire) suivant l'adjudication pour approvisionner son compte espèces auprès de la Banque Centrale du montant net à régler.

Le souscripteur doit s'assurer auprès de sa banque que le virement a été bien effectué à temps, car un retard de virement serait considéré par l'Organisme Centralisateur comme un défaut de paiement.

Les passations d'écritures se font de manière automatique, le vendredi suivant la séance d'adjudication, par l'organisme centralisateur sans aucune autre notification de sa part au souscripteur et à l'émetteur. En effet, à la souscription : l'organisme centralisateur, d'une part, débite le compte courant du trésor du même montant et, d'autre part, débite le compte titré du trésor du montant nominal et crédite celui du souscripteur du même montant. Et à l'échéance, l'organisme centralisateur d'une part, débite le compte courant du trésor du montant nominal des bons échus et crédite le compte espèces du détenteur final du même montant, et d'autre part, débite le compte titre du détenteur final du montant nominal et crédite celui du trésor du même montant.

b) Offre non compétitive

En contre partie des obligations auxquelles ils ont souscrit dans la convention signée avec le trésor, les intermédiaires de marché ont le privilège de pouvoir présenter, après la séance d'adjudication des offres compétitives des offres dites « non compétitives ». Ces offres sont qualifiées de « non compétitives » dans la mesure où elles sont proposées aux même taux pour une maturité donnée et qui correspondent aux taux moyen pondéré (TMP) de cette maturité. La procédure d'émission commence par la publication. Dès la fin de la séance d'adjudication des offres compétitives, le trésor annonce à chaque intermédiaire les montants par maturité des offres non compétitives avec indication des taux moyen pondérés correspondants. Ensuite les souscriptions aux offres compétitives sont reçues à la Banque Centrale sous pli fermé ou par fax à la Direction du crédit, le lendemain suivant la séance d'adjudication avant neuf (9) heures.

Sur ce marché, les soumissionnaires proposent une valeur nominale multiple d'Ariary 10 millions avec un montant minimum d'Ariary 20 millions, et à un taux d'intérêt à deux décimales qui est le taux moyen pondéré (TPM) de la maturité correspondante.

La différence entre la valeur nominale et le prix d'achat constitue le montant des intérêts qui sont précomptés.

Les offres doivent préciser pour les maturités voulues la valeur nominale et le taux proposé qui et le taux moyen pondéré (TMP) correspondant. Un soumissionnaire peut présenter des propositions sur différentes maturités mais ne dépassant pour chaque maturité le montant annoncé par le trésor.

Tout offre illisible, raturé, incomplète, ou dont les éléments ne sont pas conformes aux règles prédefinies est rejetée.

Et quant au processus de réalisation de ces offres, la règle est, qu'après l'heure limite de réception des offres, aucune offre ne peut être.

Le dépouillement des offres est confié, retiré ou modifié à l'Organisme Centralisateur. Les souscripteurs peuvent assister au dépouillement. Après, L'organisme centralisateur enregistre les offres proposées en préservant l'anonymat des soumissionnaires. La répartition du montant se fait au prorata des offres. Chaque souscripteur est notifié par l'Organisme Centralisateur du montant de ses offres retenues le jour même de la séance d'adjudication par télex ou par fax.

A la phase comptabilisation, les passations d'écritures se font de manière automatique, le vendredi suivant la séance d'adjudication, par l'Organisme Centralisateur sans aucune autre notification de sa part au souscripteur et à l'émetteur.

En effet, à la souscription : l'Organisme Centralisateur d'une part débite le compte courant de l'intermédiaire du montant net à régler et crédite celui du Trésor du même montant, et d'autre part, débite le compte titre du Trésor du montant nominal et crédite celui de l'intermédiaire du même montant. Puis, à l'échéance, l'Organisme Centralisateur, d'une part, débite le compte courant du trésor du montant nominal des bons échus et crédite le compte espèce du détenteur final du même montant, et d'autre part, débite le compte titre du détenteur final du montant nominal et crédite celui du Trésor du même montant.

Enfin, l'ensemble des résultats est affiché en permanence au sein de l'Organisme Centralisateur jusqu'à la prochaine émission. L'Organisme Centralisateur diffuse l'ensemble des résultats par voie de presse le vendredi suivant chaque séance d'adjudication.

A noter, qu'il existe des organes de contrôle tout au long de ces opérations. En fait, La Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF) est chargée par la « loi bancaire » (Loi sur le contrôle et les activités des établissements de crédit) de contrôler le respect par les établissements de crédit exerçant à Madagascar, des dispositions législatives et règlementaire qui leur sont applicables. Et s'il s'agit d'une compagnie d'Assurance, le contrôle est assuré par le Ministère des Finances.

La banque Centrale assure un rôle de surveillance du marché des BTA, entre autre, en diffusant les taux de référence.

B. Les marchés secondaires

C'est le marché où se négocient les BTA déjà émis. En d'autre terme, c'est le marché de négociation des titres acquis sur le marché primaire.

Les intervenants de ce marché secondaire sont constitués, d'abord par les entreprises ou les personnes qui sont en possession de BTA et qui ont besoin de liquidité, ce sont aussi des souscripteurs du marché primaire désirant céder des titres avant échéance ou acquérir plus de titre. Ensuite, les deuxièmes intervenants s'appellent des « nouveaux acteurs » qui sont des agents économiques désirant acquérir des BTA mais n'ayant pas pu acquérir des titres sur le marché primaire, aussi des entreprises qui ont des excédents de trésorerie et les épargnants qui ont des fonds à investir et envisagent de les placer en BTA.

Viennent ensuite, quatrième intervenants, les intermédiaires agréés de marché des BTA qui sont des entités ayant reçu l'agrément du trésor pour négocier et assurer l'intermédiaire de titre sur le marché secondaire. Ils ont pour rôle d'animer ce marché par la mise en contact de l'offre et de la demande ou en se portant eux-mêmes contrepartie en vue d'assurer la liquidité du marché.

Enfin, le dernier intervenant est la Banque centrale. Elle joue le rôle de l'Organisme Centralisateur en charge du dénouement des transactions des intermédiaires, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique monétaire.

L'animation du marché secondaire des BTA est confiée aux intermédiaires de marché qui sont tenus d'afficher en permanence dans ses agences des taux à l'achat et à la vente qui se négocient de gré à gré entre l'intermédiaire et le souscripteur. Les intermédiaires gèrent en compte courant les titres de leurs clients. Les procédures de règlement/livraison signifient que le paiement du prix et la livraison des titres se font simultanément aussi bien dans le cas d'une transaction entre un client et son intermédiaire que dans celui d'une transaction faisant intervenir

deux intermédiaires différents. Lorsque l'opération fait intervenir deux intermédiaires, le respect de ce principe de règlement/livraison repose sur une exigence de double notification.

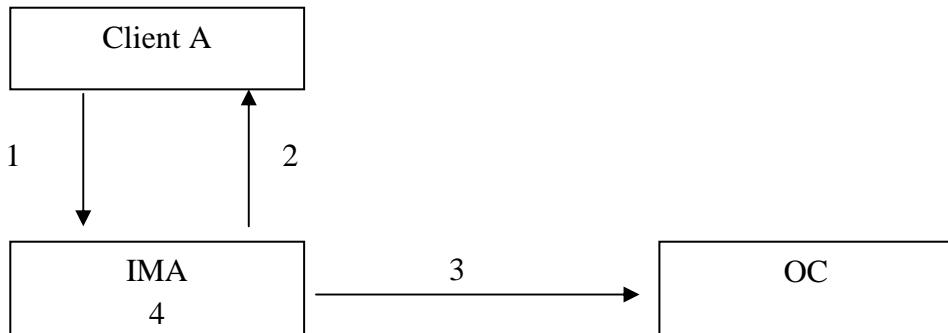
Chaque intermédiaire notifie à l'Organisme Centralisateur des conditions de l'opération traitée : achat ou vente, date de l'opération, contrepartie, catégorie du titre (maturité, date, échéance, taux, montant nominal de l'opération, montant net à régler).

Ces informations sont communiquées à l'Organisme Centralisateur par télexe, par fax ou formulaire papier. En cas de non concordance entre les éléments fournis par les deux parties, l'Organisme Centralisateur notifie le statut de l'anomalie à chacune des contreparties qui doivent y apporter les corrections nécessaires pour le dénouement de l'opération.

En cas de défaut de correction constatée à l'issue de la date de validité de l'ordre (maximum deux jours), l'opération faisant l'objet du litige est alors définitivement annulée au sein de l'Organisme Centralisateur.

Le processus de réalisation Achat ou vente de BTA d'un Client à son intermédiaire se schématise comme suit.

Schéma n°01 : Processus de réalisation Achat ou vente de BTA (1^{er} cas)



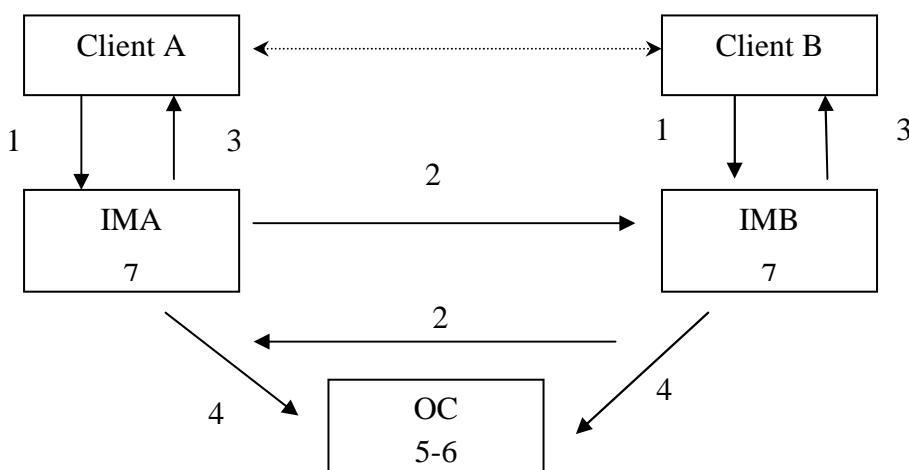
Source : Manuel de procédure de marché des bons du trésor par adjudication

1. Le client A contacte l'intermédiaire de marché A (IMA) par téléphone ou en se présentant à son guichet. Il confirme par la suite son ordre par écrit, spécifiant les conditions (échéance, taux, montant et date de règlement)
2. IMA vérifie l'existence de provision suffisante (espèces ou titres) et confirme la transaction à son client par écrit en spécifiant les termes (échéance, valeur nominale, montant à régler, commission s'il y a lieu, et date de règlement).
3. IMA notifie les termes de l'opération en J à l'Organisme Centralisateur (OC) ; en vue de la passation des écritures à son niveau (mouvement du compte titre IMA par mouvement inverse du compte titre clients IMA) et l'Etablissement des statistiques des opérations.

4. IMA dénoue l'opération en J : en cas d'achat, il débite le compte du client A du prix à payer, plus les commissions et taxes, et crédite le compte titre du client A de la valeur nominale des Bons. En outre en cas de vente, IMA crédite le compte du client A du prix à payer, moins les commissions et taxes, et débite le compte titre du client A de la valeur nominale des bons.

Un autre cas de transaction entre un client A de IMA (acheteur de titres) et un client B de IMB (vendeur de titres), à la suite éventuellement de contacts préalables entre clients se concrétise de la manière suivante :

Schéma n°02 : Processus de réalisation Achat ou Vente de BTA (2ème cas)



Source: Manuel de procédure de marché des bons du trésor par adjudication

Les clients A et B contactent leurs intermédiaires de marché IMA et IMB par téléphone ou en se présentant à leur guichet. Ils confirment par la suite leur ordre par écrit, spécifiant les conditions (échéance et taux)

1. IMA notifie à IMB l'existence de provision suffisante dans le compte de A et inversement IMB notifie à IMA l'existence de titres détenus par B.
2. IMA et IMB confirment la transaction à leur client par écrit en spécifiant les termes : échéance, valeur nominale, montant à régler, commission s'il y a lieu, date de règlement.
3. IMA et IMB envoient un ordre de transfert à l'Organisme Centralisateur (OC) en J.
4. OC vérifie la concordance des ordres en vue de l'établissement de statistiques des opérations en J et du dénouement des opérations en J + 2 jour de passation des écritures.
5. L'Organisme Centralisateur (OC) dénoue l'opération entre les intermédiaires en J + 2. En effet, en premier lieu, il débite le compte courant de IMA du prix à payer, et crédite le compte titre clients de IMA de la valeur nominale des bons. Et en second lieu, l'OC crédite le compte

courant de IMB du prix à payer, et débite le compte titre clients de IMB de la valeur nominale des bons.

6. IMA et IMB dénouent l'opération entre leur client en J + 2. Ainsi, IMA débite le compte du client A du prix à payer, plus les commissions et taxes, et crédite le compte titre du client A de la valeur nominale des bons. Puis, IMB crédite le compte du client B du prix à payer, moins les commissions et taxes, et débite le compte titre du client B de la valeur nominale des bons.

Mettons en remarque que pour les souscripteurs qui disposent d'un compte titre auprès de l'Organisme Centralisateur, l'inscription en compte est assurée par cet organisme sur instruction de l'intermédiaire. Dans le cas contraire, l'inscription se fait dans un sous-compte ouvert au nom de l'intermédiaire.

Ainsi, l'intermédiaire de marché peut prélever une commission qui est annoncée au préalable au client.

Concernant l'affichage des informations, l'Organisme Centralisateur affiche en permanence des informations sur chaque maturité de B.T.A ayant fait l'objet de transactions c'est-à-dire le montant des transactions, le taux maximum et minimum, et le taux moyen pondéré.

L'Organisme Centralisateur diffuse aussi tous les jours, un relevé des cours sur le marché secondaire ainsi que les taux moyens pondérés constatés sur les transactions du jour et les communique aux intermédiaires par fax ou par télex.

A noter que, durant toutes ces opérations, il existe des règles de transaction à respecter. Premièrement, l'intermédiaire de marché doit effectuer une souscription ou transaction minimale annuelle correspondant à un montant forfaitaire de Ar 1 milliard. Dans le cas contraire, le trésor peut lui enlever le statut d'intermédiaire. Et deuxièmement, les intermédiaires de marché ont le droit exclusif, par rapport aux autres intervenants, de pouvoir fractionner les BTA.

2.2 Les avantages du placement en BTA

Le placement en BTA présente plusieurs avantages, dont la sécurité, la liquidité, la transparence, la confidentialité des opérations, la simplicité et suivant les conditions, le choix et les possibilités de souscription de l'agent économique.

En effet, la gestion des titres, la comptabilisation, le remboursement, en fait, la gestion des opérations est faite avec le système informatique de la Banque Centrale de Madagascar.

La possibilité de transformation en argent liquide des titres détenus par les souscripteurs par le processus de « négociation » auprès des intermédiaires de BTA est très facile. De plus, un maximum d'informations est donné au public souscripteur sur le déroulement du marché, dans les journaux, pour les annonces et les résultats, et auprès de la BCM pour la séance d'adjudication et le taux du marché. La confidentialité des opérations est assurée par le dépôt sous pli fermé des offres. Le principe de l'anonymat est maintenu durant le dépouillement.

En outre, un formulaire de souscription simplifié est disponible à la BCM. Ce formulaire est à remplir et à déposer auprès de la BCM avant la séance de dépouillement. Enfin, le taux de marché en BTA est proposé par le souscripteur.

Le souscripteur a quatre possibilités de choix de maturité de marché telles que : 04 semaines, 12 semaines, 24 semaines et 52 semaines. Et le jour et horaire de marché sont prédéterminés et fixes à l'avance : tous les quinzaines de chaque mercredi à 9 h à la BCM.

Si tels sont les avantages du placement en BTA, Quels sont les perspectives des opérations de BTA ?

La première étant le renforcement, la dynamisation et la modernisation du marché secondaire du BTA. De plus, l'Etat Malagasy envisage la création d'autres instruments de mobilisations de l'Epargne destinés au grand-public. L'élargissement du marché des BTA au niveau des Régions d'implantation d'une agence de la BCM et du réseau comptable du Trésor est aussi au programme, par exemple à Sambava, Fianarantsoa, Manakara, Morondava, Nosy-Be et Taolagnaro.

Enfin, la rallonge des maturités à deux ans (2 ans) et trois ans (3 ans) est parmi les perspectives des opérations de BTA.

Des réformes ont été déjà engagées sur les BTA depuis sa création en 1997 pour s'adapter au besoin de l'économie et pour satisfaire les demandes des agents économiques. En effet, il y avait la réduction du minimum de souscription de Ar 200 millions à Ar 100 millions en 1998, puis à Ar 40 millions en 2003. Ensuite la maturité de 52 semaines a été créée en 2003. Et, enfin, l'élargissement du marché des BTA en Région a été opéré depuis le 24 Août 2005 à Toamasina ; depuis le 13 juin 2007 à Antsiranana, depuis le 25 juillet 2007 à Mahajanga et depuis le 08 Août 2007 à Toliara.

Bref, pour les autres informations du BTA, un guichet d'informations est disponible auprès de la Direction de la Comptabilité Publique, de la Direction des Etudes et du réseau comptable excentrique du Trésor (Toamasina, Antsiranana, Mahajanga, Toliara) et du réseau de

la BCM (siège et agences excentriques). Les agents économiques se trouvant en dehors de ces localités peuvent déposer des offres auprès de ces mêmes agences de la BCM

→ Exemple : Antsirabe, Fenerive-Est,...

Section 3 : La procédure d'exécution des dépenses publiques

Les règles d'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat sont prévues dans le Décret 68 080 du 13 Nov 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique. Son Art prévoit : « La Loi des Finances, le budget ou l'état de prévision des R et des D sont élaborés, proposés, arrêtés et exécutés conformément aux Lois, règlements et instructions en vigueur ».

En matière de dépenses, l'exécution des dépenses prévues et autorisées par la LF est règlementée par divers textes législatifs et règlementaires.

Les règles générales sont que, premièrement, avant d'être payées, les dépenses doivent être engagées, liquidées et le cas échéant ordonnancées (Décret 68-080, Art 32 à 43 modifié par le Décret 92.664 du 08/07/92) ; et deuxièmement, il y a différentes étapes d'exécution du budget allant de la mise en place des crédits jusqu'à la vérification des comptes des comptables par la chambre de comptes (Décret n°92-970 du 11/11/92 ; détails fixés par l'instruction générale N°36-MBDPA/MFE du 11/02/00).

En effet, la procédure d'exécution des dépenses publiques comporte deux (02) phases : La phase administrative et la phase comptable.

La première phase, administrative, est exécutée par les responsables des Ministères, Institutions ou démembrément de l'Etat. Dans cette phase se déroulent l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses.

L'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée et constate à son encontre une obligation. C'est aussi l'affectation d'une partie de crédits budgétaire à la réalisation d'une dépense donnée qui résulte de l'engagement juridique. L'engagement est matérialisé par le TEF (ou Titre d'Engagement Financier). Ces opérations sont exécutées au niveau des GAC ou Gestionnaires d'Activités et au niveau du CF ou Contrôle Financier.

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle comporte deux phases : la constatation du service fait et la liquidation proprement dite c'est-à-dire l'arrêtage du montant de la dépense. Cette opération est exécutée par le GAC.

L'ordonnancement est un acte administratif donnant, conformément au résultat de la liquidation, l'ordre de payer la dette de l'organisme public. Il est matérialisé par l'émission d'un

mandat de paiement (Bon de Caisse, TEF, Facture, avis de crédit). Cette opération est exécutée par l'Ordonnateur Secondaire ou ORDSEC.

Puis, la deuxième phase, comptable, est effectuée par les comptables publics, par exemple au niveau des trésoreries générales (Trésor). Dans cette phase se déroule le paiement. C'est un acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette. Avant de régler les dépenses, les comptables doivent s'assurer la qualité des personnes demandant le paiement. Ils contrôlent la régularité des dépenses. Les comptables procèdent au visa ou rejet de la dépense, c'est-à-dire acceptation ou refus de paiement. En cas d'acceptation, ils effectuent la prise en charge de la dépense dans la comptabilité de l'Etat : c'est la constatation de consommation de crédit budgétaire et de la dette de l'Etat. Après, les comptables procèdent au règlement de la dépense, puis à sa comptabilisation.

Le contrôle exercé par le comptable en matière de dépense porte, surtout, sur la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué; l'application des lois et règlements concernant la dépense; la validité de la créance (service fait-prescription-justification); le cas échéant la disponibilité de fonds; la disponibilité de crédits, l'imputation de la dépense au compte qu'elle concerne selon sa nature et son objet; la validité de la quittance et enfin le caractère libératoire du règlement. Les conditions à réunir pour qu'un règlement soit libératoire sont: premièrement, il est effectué au véritable créancier ou à son représentant qualifié ; deuxièmement, il doit intervenir selon les modes prévus par les règlementations, c'est-à-dire en espèces jusqu'à 300.000,00 Ar sauf autorisation expresse de l'ordonnateur (et maximum 2.000.000,00 Ar), par chèques sur le trésor: seuls les Trésoriers Généraux auprès desquels les comptes de dépôts sont ouverts peuvent émettre les chèques et par virement ou chèque banque centrale: seuls les Trésoriers Généraux peuvent utiliser cette modalité de paiement.

Troisièmement, il faut que la dette ne soit pas atteinte par la prescription quadriennale applicable à toutes les créances à l'encontre des organismes publics qui n'ont pu être payées sauf erreur de l'administration.

Et dernièrement, il n'y a pas d'opposition au paiement.

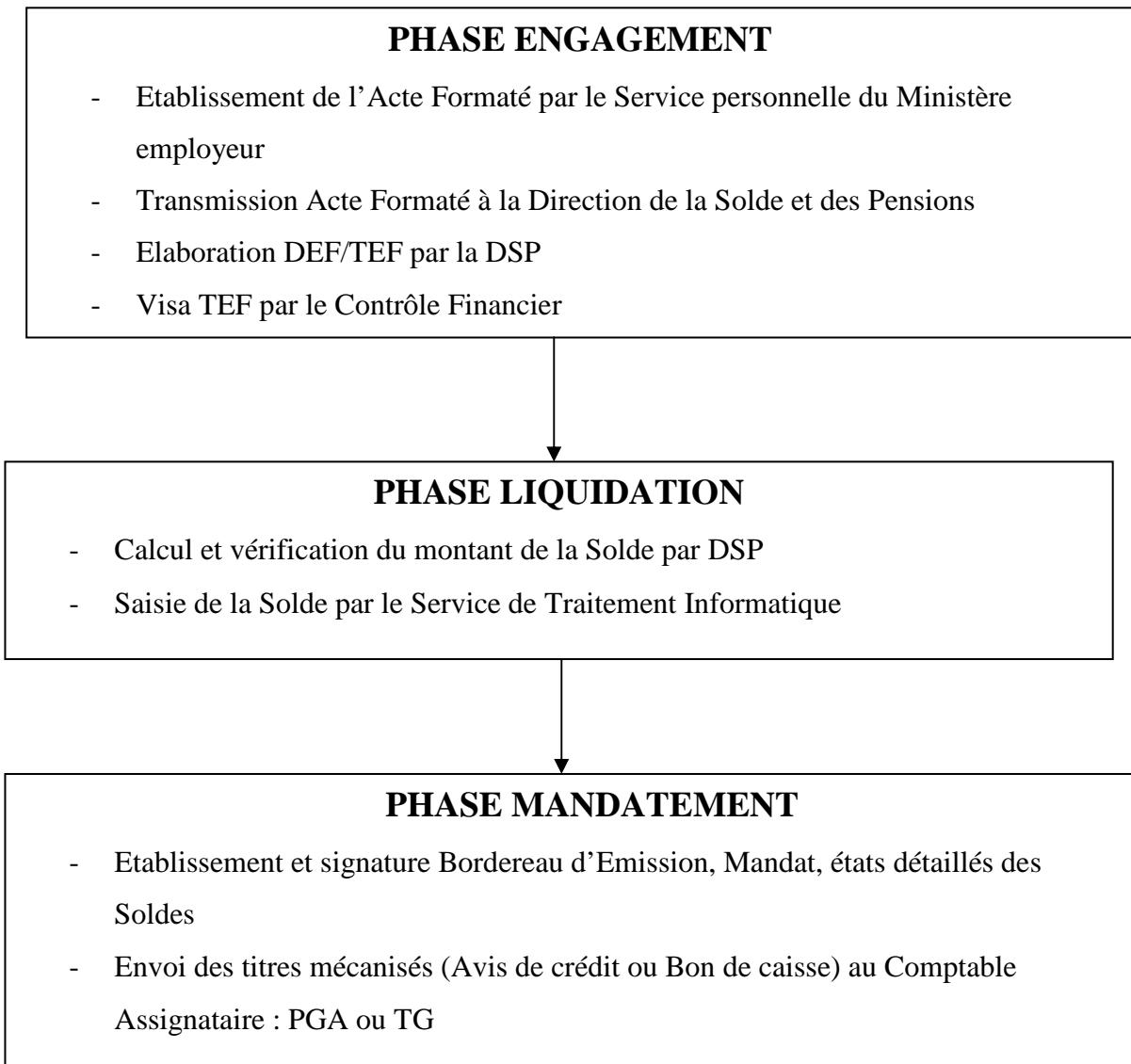
Voici trois exemples concrets de dépenses publiques payées au niveau du Trésor Public :

- cas de bon de caisse soldé
- cas de titres de pension
- cas de factures

***Cas de Bon de caisse Solde :**

PHASE ADMINISTRATIVE

Exécutée au niveau des Ministères et du Contrôle Financier



PHASE COMPTABLE

Exécutée au niveau du TRESOR PUBLIC

GUICHET UNIQUE :

- Réception des dossiers de mandatement, BMAND, et support informatique
- Récupération des données et vérification de la conformité des données par rapport aux dossiers de mandatement

DIVISION VISA :

- Vérification des Bordereau Récapitulatifs de Décompte de Solde
- Vérification existence Certificat Administratif pour tout montant supérieur à 1 millions Ariary
- Apposition VISA
- Confection note de rejet ou passation de l'écriture de prise en charte

PAYEUR GENERAL ou FONDES DE POUVOIRS :

Signature note de rejet ou
Visa des écritures sur pièces et sur le
logiciel Dispatching des écritures, pièces et
des titres de règlement

Ecritures

Mandats

TENEURS DE LIVRES :

- Classement des écritures et pointages mensuel

DIVISION COMPTE DE GESTION :

- Classement par mois, par compte des mandats,
- Préparation envoi pièces justificatives à la chambre des

PAIEMENTS

Note de rejet
ou
Délivrance

Bon de caisse

Virement

DELEGUE DES ORDONNATEURS :

- Réception des notes de rejet
- Réception des bons de caisse et délivrance au titulaire

CAISSE PGA :

Décaissement et passation de l'écriture

*AUTRES POSTES COMPTABLES :

- Décaissement et passation de l'écriture
- Transfert à la PGA d des pièces régulièrement payées.

SERVICE VIREMENT :

- Réception des avis de crédit
- Edition et envoi Ordre de virement et bordereau de virement
- Passation des écritures de virement

BANQUE CENTRALE & BANQUE PRIMAIRE :

Exécution Virement

***Cas de titre de Paiement de Pensions**

PHASE ADMINISTRATIVE

**Exécutée au niveau des Ministères et
du Contrôle Financier**

PHASE ENGAGEMENT

- Réception des dossiers de retraite par le Ministère employeur
- Présentation des Dossiers par le Ministère à la Direction de la Solde et des Pensions

PHASE LIQUIDATION

- Calcul du montant de la pension à allouer au bénéficiaire par la DSP
- Edition de la carte de pensionné
- Saisie de la Pension par le Service de Traitement Informatique

PHASE MANDATEMENT

AU NIVEAU DE LA DSP :

- Etablissement et signature Bordereau d'Emission Mandat, états détaillés des Pensions
- Envoi des Titres mécanisés (Titre de Paiements de Pensions) à la Paierie Générale d'Antananarivo (PGA)

PHASE COMPTABLE

Exécutée au niveau du TRESOR PUBLIC

GUICHET UNIQUE :

- Réception des dossiers de mandatement, BMAND, et support informatique
- Récupération des données et vérification de la conformité des données par rapport aux dossiers de mandatement



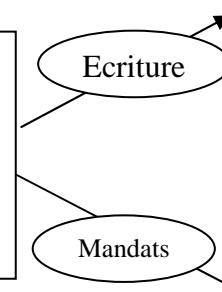
DIVISION PENSION :

- Vérification des Bordereau Listing de Pension
- Apposition VISA
- Confection note de rejet ou passation de l'écriture de prise en charge



PAYEUR GENERAL ou FONDES DE POUVOIRS :

- Signature note de rejet ou
Visa des écritures sur pièces et sur le logiciel



TENEURS DE LIVRES :

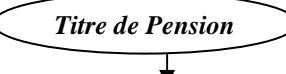
- Classement des écritures et pointage mensuel

DIVISION COMPTE DE GESTION :

- Classement par mois, par compte des mandats,
- Préparation envoi pièces justificatives à la Chambre des Comptes



PAIEMENTS



DELEGUE DES ORDONNATEURS :

- Réception des notes de rejet

MISSIONNAIRES :

- Réception des titres de Pension à la PGA

CAISSE PGA :

Décaissement et passation de l'écriture

*AUTRES POSTES COMPTABLES :

- Décaissement et passation de l'écriture
- Transfert à la PGA des pièces régulièrement payées.

SERVICE VIREMENT :

- Réception des avis de crédit
- Edition et envoi Ordre de virement et bordereau de virement
- Passation des écritures de virement

TRESOR :

Délivrance au titulaire

BANQUE CENTRALE & BANQUE PRIMAIRE :

Exécution Virement

***Cas de Factures**

PHASE ADMINISTRATIVE

Exécutée au niveau des Ministères et du Contrôle Financier

PHASE ENGAGEMENT

AU NIVEAU DU GAC :

- Consultation : réception facture Proforma
- Elaboration DEF/TEF
- Visa TEF et Facture Proforma par le Contrôle Financier
- Elaboration Bon de Commande



PHASE DE LIQUIDATION

AU NIVEAU DU GAC :

- Certification du « Service fait »



PHASE MANDATEMENT

AU NIVEAU DE L'ORDSEC :

- Etablissement et signature Bordereau d'Emission, Mandat, Bordereau de Pièces, Avis de crédit ou Bon de caisse
- Envoi des Pièces Justificatives sous Bordereau d'Emission au Comptable

PHASE COMPTABLE

Exécutée au niveau du TRESOR PUBLIC

GUICHET UNIQUE :

- réception des dossiers de mandatement, BMAND, et support informatique
- récupération des données et vérification de la conformité des données par rapport aux dossiers de mandatement

DIVISION VISA-DIVISION CSEP :

- vérification de la régularité des dépenses
- confection note de rejet ou passation de l'écriture de prise en charge

PAYEUR GENERAL ou FONDES DE POUVOIRS :

Signature note de rejet ou
Visa des écritures sur pièces et sur le
logiciel Dispatching des écritures, pièces et
des titres de règlement

Ecritures

Mandats

TENEURS DE LIVRES :

- Classement des écritures et pointages

DIVISION COMPTE DE GESTION :

- Classement par mois, par compte des mandats,
- Préparation envoi pièces

Note de rejet
ou
Délivrance

PAIEMENTS

Bon de caisse

Virement

DELEGUE DES

ORDONNATEURS :

- Réception des notes de rejet
- Réception des bons de

CAISSE PGA :

Décaissement et passation de l'écriture

*AUTRES POSTES COMPTABLES :

- Décaissement et passation de l'écriture
- Transfert à la PGA d des pièces régulièrement payées.

SERVICE VIREMENT :

- Réception des avis de crédit
- Edition et envoi Ordre de virement et bordereau de virement

PARTIE III : PROPOSITION DE SOLUTIONS

CHAPITRE I : LA REVISION GENERALE DES TEXTES REGISSANT LES FINANCES PUBLIQUES ET LES POLITIQUES PUBLIQUES A MADAGASCAR

Section 1 : Modalité de mise en œuvre de la révision

1.1 Le Contexte

De nombreux rapports ont décrit la situation dégradée des finances publiques malgaches, notamment caractérisées par le déficit budgétaire de l'Etat et le fort taux d'endettement.

Jusqu'alors, de nombreux dispositifs se sont succédé sans réelle cohérence, créant ainsi un paysage administratif confus, insuffisamment efficace et coûteux. Une révision générale des politiques publiques, comme l'on déjà fait certains pays comme le Canada ou la Suède, est donc justifiée.

Il faut en fait répondre à la fois à la nécessité d'assainissement des finances publiques et au souhait des citoyens de bénéficier d'un niveau de service répondant à leurs attentes comme amélioration du service rendu par exemple.

1.2 Les objectifs poursuivis

L'objectif de la révision générale les politiques publiques est simple : faire mieux avec moins.

Ainsi, il s'agit de concilier l'amélioration du service public lorsqu'elle est nécessaire avec l'économie de moyens dès que cela est envisageable.

Le dispositif de la RGTTPP constitue un chantier de grande ampleur fondé sur un diagnostic complet visant à étudier la pertinence de chacune de nos missions, ainsi que les moyens nécessaires pour les mener à bien sur les plans matériel et humain.

En résumé, la révision générale des textes et politiques publiques s'articule autour des trois principes suivants :

- D'abord, améliorer la qualité des services publics et favoriser leur adaptation aux exigences de la société du XXI^{ème} siècle ;
- Ensuite, dégager des marges de manœuvre pour financer les priorités et permettre le retour à l'équilibre des finances publiques au plus tard en 2012.

- Enfin, mieux valoriser le travail des fonctionnaires.

1.3 Les modalités de mise en œuvre

1.3.1 Elaboration d'une grille d'analyse

A partir d'un inventaire des politiques publiques, destiné à clarifier pour chacune d'elle l'utilité pour les bénéficiaires, les objectifs et les services qu'elle assure, cette démarche de révision vise concrètement à examiner chaque politique selon les points de vue du citoyen, du contribuable, de l'usager et de l'agent public.

Pour conduire l'analyse des politiques publiques à travers ces quatre points de vue, une grille d'analyse est utilisée afin de passer au crible les dépenses de l'Etat à partir d'un questionnement simple.

1.3.2 Constitution d'équipes d'audit

Des auditeurs sont mobilisés pour identifier les leviers de réformes adéquats. Les analyses demandées à ces équipes doivent s'orienter dans trois directions :

- La première, améliorer les services pour les usagers et l'efficacité des politiques d'intervention ;
- La deuxième, chercher le mode de fonctionnement plus : productif pour rationaliser et réduire les coûts.

Et la troisième, identifier les conditions de mise en œuvre effective des scénarios de réforme envisagés.

Section 2 : Réforme de finances publiques

La loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances ayant valeur de nouvelle constitution budgétaire a redéfinie le cadre des finances publique à Madagascar, en tant que cadre juridique de réforme en profondeur.

Dans la dynamique de la réforme engagée depuis 2005 sur la mise en place du budget de programme, des réajustements ont été apportés pour mieux refléter la cohérence du document budgétaire avec les stratégies nationales.

En effet, le budget de programme est le principal instrument pour la mise en œuvre de la politique publique qui s'oriente vers la réduction de la pauvreté et vers la croissance durable. Pour permettre de procéder à des évaluations, des indicateurs mesurables sont associées aux objectifs rattachés aux programmes.

Le rapport de performance dressé à la fin de l'année par le responsable de programme, ainsi que le rapport intermédiaire quadrimestriel, renseigne sur le niveau de réalisation de nouveau programme. A ce titre, il est impératif pour les Institutions et Ministères de procéder à la nomination du coordonnateur de programmes, du responsable de programme, des ordonnateurs secondaires et gestionnaire d'activité étant donné la place prépondérante qu'ils occupent dans le système.

Il est à souligner que les programmes retenus doivent être en cohérence avec les objectifs de développement.

Section 3 : Renforcement de la capacité des organes de contrôle

3.1 Système de contrôle

3.1.1 Centralisation

C'est un moyen de contrôle.

Reposant sur le principe d'unité, la comptabilité dont la tenue est largement déconcentrée doit faire l'objet de centralisations périodiques. Il en est de même au niveau de la direction du budget.

Cette centralisation permet :

- d'Informer rapidement et fidèlement les autorités gouvernementales et les premiers responsables pour éclairer les choix budgétaires à venir
- le contrôle avec transparence et exactitude, de la Cour des Comptes et le Parlement
- de fournir aux ordonnateurs une information régulière : après validation et contrôle.

3.1.2 Contrôle

Il s'agit ici de présenter les principaux contrôles du cycle budgétaire.

Au niveau de l'élaboration du budget, le contrôle consiste seulement à vérifier la conformité des propositions par rapport aux références : stratégie, constitutionnalité, axes stratégiques, document légal définissant la politique socio-économique.

Au niveau de l'exécution du budget, la mission de contrôle ne consiste pas seulement à prévenir d'éventuelles opérations frauduleuses de la part de tel ou tel agent public. Elle vise aussi à contraindre le Gouvernement à respecter les autorisations de dépenses et de recettes qui lui ont été données par le Parlement.

Le contrôle de l'exécution du budget peut être divisé en trois phases :

1. les contrôles à priori qui garantit le respect des décisions du Parlement et éviter toute utilisation irrégulière des deniers publics. Cette mission est assurée par le Contrôleur financier qui est placé auprès de chaque ministre dépensier ou des représentants des ministères au niveau déconcentré
2. les contrôles en cours d'exécution, il s'agit de :
 - *contrôle du comptable* lors de l'encaissement des recettes et du paiement des dépenses : les comptables vérifient que les règles fondamentales de la comptabilité sont respectées. Il s'agit pour l'essentiel du contrôle de régularité et de liquidation
 - *contrôle de l'inspecteur général des finances (IGF)* sous l'autorité du Ministre chargé des finances et du budget, une triple fonction de contrôle, d'information et d'évaluation. Il peut vérifier la gestion des services déconcentrés du ministère chargé des finances et du budget, les comptables publics, les ordonnateurs secondaires, des établissements et entreprises publiques, et plus largement les organismes gérant des fonds publics.
3. les contrôles à posteriori incluent :
 - un *contrôle ponctuel* effectué par l'IGE/IGF
 - un *contrôle hiérarchique* par les services de la direction de la comptabilité
 - un *contrôle juridictionnel et administratif* par la Cour des comptes
 - un *contrôle politique* opéré par le Parlement au travers de la loi de règlement

3.1.3 Evaluation

La mesure de l'efficience du système proposé se matérialise par l'élaboration de rapport d'activités pour la qualité et la centralisation des données pour la quantité.

Compte tenu du volume d'information à traiter, le renforcement du niveau d'informatisation s'avère indispensable.

En effet, la prise de décision est dictée par la maîtrise des informations. C'est pourquoi un certains nombres d'outils de suivi et de prévision de l'exécution doivent être mis en place au Ministère chargé des Finances et du Budget. Ces outils consistent en un système fiable et rapide de suivi comptable de l'exécution budgétaire au niveau des réseaux comptables dont la Comptabilité publique.

En amont, il est nécessaire de disposer de technique quantitative qui permet d'anticiper sur le déficit annuel d'exécution qui sera finalement constaté : ces techniques sont à mettre en œuvre au sein de l'Unité de suivi évaluation.

Principaux documents

- La *Loi des finances* prévoyant et autorisant pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat
- Le *Compte général d'exécution de la loi des finances* est le document de synthèse des opérations des finances publiques. Cette synthèse est assurée par l'Agent comptable du Trésor (ACCT)
- la *Loi de règlement* qui constate les résultats financiers. Elle permet d'apprécier l'action gouvernementale sur les résultats.

CHAPITRE II: FUSION DE LA DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS EN UNE DIRECTION DES FINANCES PUBLIQUES

Section 1 : Les objectifs de la fusion

1.1 Améliorer la qualité du service rendu à l'usager

La création du guichet fiscal unique pour les particuliers permettra de simplifier les démarches des usagers et de mieux répondre à leurs attentes.

Une des attentes fortes de l'usager concerne principalement l'accueil et la simplification de ses démarches administratives.

Un guichet fiscal unique sera progressivement mis en place sous la forme d'un Service des Impôts des Particuliers (SIP). Le SIP sera compétent pour gérer l'assiette et le recouvrement des impôts des particuliers.

1.2 Mieux répondre aux besoins des collectivités locales

La fusion permettra d'offrir un service plus complet et plus réactif aux élus locaux qui expriment une attente forte en matière de conseil budgétaire et fiscal.

Les collectivités locales travaillent au quotidien avec les services de la Direction de la Comptabilité Publique et avec ceux de la Direction Générale des Impôts.

L'organisation actuelle ne permet cependant pas de répondre totalement aux attentes des élus locaux.

Ainsi, la création d'une Direction unique permettra de fluidifier et pérenniser les liaisons entre les services et donc de leur offrir une prestation de conseil financier plus complète et réactive, portant à la fois sur la matière fiscale et sur la matière budgétaire.

1.3 Accroître la performance et l'efficacité des services de l'Etat

La fusion permettra d'améliorer, grâce à l'engagement et au professionnalisme des agents, les performances en matière de recouvrement des recettes publiques et de poursuivre les efforts déjà réalisés.

Ainsi, la fusion des deux Directions dans un ensemble unique permettra, en premier lieu, d'utiliser les complémentarités entre les différents services pour organiser leurs différentes missions de manière plus efficace ; et en second lieu, de réaliser des économies tout en

préservant la qualité du service rendu comme la mutualisation des services logistiques, la suppression des doublons entre les services.

1.4 Elargir les perspectives professionnelles des agents

Dans un ensemble plus vaste, riche de nombreux métiers, les agents des deux Direction auront des perspectives professionnelles plus larges grâce à la mise en place de passerelles.

La nouvelle Direction sera organisée en Filières : une filière fiscale qui correspond aux règles de gestion de la DGI et une filière gestion publique, qui correspond aux règles de gestion de la DCP.

Section 2 : Les principes généraux et les modalités de la fusion :

2.1 La fusion sera placée sous le signe de l'équilibre entre la DGI et la DGT

D'abord, il y a un équilibre dans la mise en œuvre de la fusion, et ensuite, un équilibre dans la prise en compte de l'ensemble des missions dans la nouvelle direction et son organisation. Ainsi, la nouvelle Direction générale est créée avec les missions des uns et des autres, sans hiérarchisation, c'est-à-dire même intérêt et même valeur des missions.

2.2 Une mise en œuvre fondée sur le dialogue

La fusion sera mise en œuvre de manière progressive pour garantir son efficacité et prendre le temps de l'écoute, de la réflexion et du dialogue.

Il va y avoir, donc, consultation et implication de l'ensemble du personnel.

Pour répondre à cette attente, des groupes et des ateliers de travail ont été mis en place.

2.3 La valorisation des agents

La reconnaissance des efforts qui seront entrepris par les agents à l'occasion de la fusion est un des thèmes forts du dialogue actuel avec l'ensemble des parties prenantes. C'est pourquoi, un plan d'accompagnement social et financier sera mis en place pour tous les agents.

En effet, aucun agent n'aura à changer de commune contre sa volonté. Des passerelles seront mises en place entre les filières. Aussi, aucun agent ne subira de perte de rémunération car un état des lieux précis des situations un chantier d'harmonisation indemnitaire sera ouvert.

Section 3 : L'organigramme de la DGFIP :

L'organisation comptable au sein de la DGFIP sera articulée sur trois niveaux :

3.1 Au niveau central

Au sein du service central « Fonction Comptable de l'Etat » sera chargé, d'abord, du pilotage, de l'animation et de la coordination au niveau national de l'ensemble des acteurs de la Fonction Comptable de l'Etat ;

Ensuite, ce service sera chargé de l'élaboration et de la qualité du compte général de l'Etat.

Au sein des Ministères, un service chargé du « Contrôle budgétaire et comptable de Ministère », comprenant un département de contrôle Budgétaire et un département comptable, aura pour fonctions principales l'exécution des opérations de dépenses et de recettes (assignation des opérations centrales du ministère), la tenue de la comptabilité d'exercice du ministère, le développement du contrôle interne comptable et la réflexion sur la réingénierie des processus budgétaire et comptable.

3.2 Au niveau déconcentré

Le Trésorier Général ou Principal sera chargé de l'exécution des dépenses et des recettes des collectivités publiques déconcentrées et des Etablissements Publics Locaux et de la tenue de la comptabilité de ces derniers.

3.3 Au niveau local

Une Direction Locale Unique (DLU) sera mise en place au sein de chaque Région.

A l'image de la direction nationale, toutes les DLU comporteront trois pôles spéciaux : fiscalité, gestion publique et transverse (chargé du pilotage et de la gestion des ressources humaines et des moyens). Chaque pôle sera reparti en divisions, qui elles-mêmes comprendront des services.

Ces postes pourront être pourvus par des cadres d'un niveau intérieur en fonction de leur expérience ou du dimensionnement du poste.

N.B : La raison du nom de la nouvelle direction générale

Cette dénomination a été retenue parce qu'elle représente le mieux la réalité et la richesse des missions de la nouvelle Direction Générale.

CHAPITRE III : L'ALLEGEMENT ET L'INFORMATISATION DES PROCÉDURES DES FINANCES PUBLIQUES

Dans le cadre de la réforme sur la gestion des finances publiques, l'Administration malgache a opté pour la mise en place d'un système d'information intégré des finances publiques. L'objectif principal du projet sera de standardiser et normaliser le fonctionnement des divers organismes publics par la mise en place d'un manuel des procédures et d'un système d'information uniforme.

Section 1 : La Conception du système dénommé SIIGFP ou Système Informatique Intégré des Finances Publiques

1.1 Historique

- Suite aux actions de réformes menées à la fin des années 90 et au diagnostic effectué sur les systèmes de gestion des finances publiques en 2000, un projet d'informatisation a été lancé fin 2001 par le projet PAIGEP. Ce projet pilote mené auprès des villes de Toamasina, Fénérive-Est et Ambatondrazaka comprenait à la fois l'informatisation et la mise en œuvre d'un manuel des procédures des finances publiques (c'est le projet « Site Pilote Toamasina »).
- Courant 2004, il a été décidé d'améliorer le système pour prendre en compte la nouvelle loi organique (LOLF), et de généraliser son usage au niveau des six chefs-lieux de province. La réalisation du système – dénommé SIIGFP à ce moment – a été découpée en 4 phases ou lots (« packages ») correspondant à des grands modules du système, et planifiée sur 2 ans initialement.
- Le projet a depuis accompagné les réformes et évolutions menées au niveau des finances publiques. Si le SIIGFP a été essentiellement utilisé par les services du Ministère des Finances et du Budget (MFB) au départ, un déploiement progressif a été mené depuis 2006, avec une installation auprès des Institutions et Ministères centraux. Certains départements du MFB (Contrôle financier et Trésor) ont par ailleurs déployé le SIIGFP auprès de leurs délégations et/ou postes.

1.2Conception

L'objectif principal du projet est de standardiser et normaliser le fonctionnement des divers organismes publics par la mise en place d'un manuel des procédures et d'un système d'information de manière à avoir :

- des procédures d'exécution couvrant toutes les opérations,
- un système de gestion informatisé intégrant l'ensemble des systèmes comptables et financiers des organismes publics,
- un tableau de bord de suivi de la loi des finances complet, fiable et rempli en temps réel.

Le système couvrait dès sa conception initiale toutes les phases du cycle budgétaire, c'est à dire l'élaboration du budget, l'exécution des recettes, l'exécution des dépenses, la comptabilité, la gestion de la trésorerie et le suivi et contrôle. Le suivi de l'exécution physique des travaux et la gestion des ressources a été également pris en compte dans cette conception. Un manuel des procédures a formalisé les opérations relatives à ces domaines.

Section 2 : Fonctionnalité du SIIGFP

Fonctionnalités

Interconnections

- ◎ Le SIIGFP utilise un système réparti, avec au niveau de chaque ville (ou zone géographique correspondant à une circonscription financière) :
 - des systèmes en réseau local au niveau de chaque site (correspondant à un service dans la ville),
 - un réseau d'interconnexion pour les principales entités (budget, contrôle financier, centre informatique régionale, trésor, douanes, impôts) permettant l'échange de données dans le circuit des opérations. Les autres entités effectuent des transferts de données sur supports informatiques. Un système de cryptage et d'accusé de réception sécurise les échanges.
 - un site de centralisation par ville (budget) et trois sites de centralisation au niveau central (DGCF, Direction du Budget et ACCT) qui consolident, respectivement, les données provenant des sites d'exploitation de la ville et les données de chaque ville.
- ◎ La DSI du MFB dispose d'une copie des bases de chaque site de chaque ville

Fonctionnalités

Outils

Un site fonctionnant sous Oracle comprend les équipements en réseau (Ethernet 10/100) suivant: un réseau local Ethernet câblé (compatible 10/100)

- un serveur de base de données sous Linux ou Windows avec un support de sauvegarde, avec une base de données Oracle 9i
- un serveur d'application sous Windows, avec Oracle Internet Application Server 9i ou 10g
- des postes de travail sous Windows (toutes versions)
- des imprimantes matricielles
- des onduleurs pour les serveurs, postes de travail et équipements réseau un groupe électrogène pour la plupart

Fonctionnalités

Modules

- BP : Programmation budgétaire (Elaboration du budget) :

Ce module comprend la préparation du budget auprès de chaque ministère et au niveau de la direction du budget (confection de la loi des finances), ainsi que la mise en place des données du budget d'exécution auprès des acteurs.

- ORAGC – LCAD : Exécution des dépenses:

Ce module gère toutes les variantes des procédures de dépenses tout au long de la chaîne, de la comptabilité administrative jusqu'à la comptabilité générale et la trésorerie.

A titre illustratif, pour le cas de la procédure normale, l'ordonnateur secondaire (ORDSEC) prépare la demande d'engagement financier (DEF), l'envoie auprès du contrôle financier. Une nomenclature des pièces justificatives par nature de dépenses, et un référentiel de tiers de l'Etat sont utilisés. Le contrôle financier assure le visa des DEF et renvoie les données vers les ORDSEC. Une copie électronique des TEF est envoyée au Trésor à cette étape.

Après le service fait, l'ORDSEC effectue la liquidation et l'ordonnancement et envoie les titres de paiement accompagnés des détails des règlements à effectuer au Trésor, toujours par le biais du système.

Les formulaires et/ou états requis par les procédures sont édités par le système (mandat, bordereaux, fiches statistiques, etc.). Un mécanisme de « ticket électronique automatique » retrace les réceptions pour les principaux échanges entre les acteurs.

Fonctionnalités

Modules

- **RNF – SIIGFP (Douane-Impôt) : Exécution des recettes:**

Le SIIGFP comprend un module complet permettant la saisie des titres de perception, l'ordonnancement, la perception et la comptabilisation des recettes. Ce module est utilisé par exemple par les entités traitant les recettes non fiscales. Seul le module de comptabilisation est utilisé pour les deux entités – Douanes et Impôts – qui disposent de leur propre système de gestion.

Au niveau des impôts, les recettes liquidées et encaissées au niveau des logiciels SURF ou SYGTAS sont exportées vers le SIIGFP en vue de l'émission des ordres de recettes et la comptabilisation. Les mouvements sont transférés au Trésor par la suite avec les détails des opérations comptabilisées. La même procédure informatisée est utilisée pour les Douanes qui utilisent le logiciel SYDONIA (la version 2.7 ou ++).

Dans le cas de SYDONIA++ et de SURF, le SIIGFP peut extraire directement les données relatives aux recettes liquidées et les envoyer au système central pour la production d'un tableau de bord de gestion journalier.

- **CENTRALISATION : Suivi et contrôle:**

Les données détaillées (budgétaires, comptables) des divers sites sont tout d'abord centralisées sur un « serveur de centralisation » de la ville. Elles sont par la suite renvoyées vers le serveur central national. Chaque serveur de centralisation permet la consultation des opérations détaillées et la production des tableaux de bord de suivi. Des états de synthèse et autres états statistiques sont produits.

Fonctionnalités

Modules

- **COMPTABILITE : Comptabilité**

et

- **CAISSE : Gestion de trésorerie**

Les modules installés au Trésor constituent un volet important du SIIGFP. On a un ensemble de transactions de gestion qui couvrent la prise en charge des opérations budgétaires (recettes, dépenses), la gestion de la caisse et des opérations de trésorerie, la gestion des valeurs inactives, la centralisation des opérations. Ces transactions sont liées à un noyau comptable qui permet à la fois de saisir les mouvements comptables (« saisie standard »), d'intégrer les

écritures issues des transactions en amont et d’assurer les transferts entre postes comptables. Le système produit l’ensemble des états comptables et financiers (y compris les comptes de gestion).

Les intervenants sont identifiés par des codes dits « code tiers ». Ainsi, toute personne se présentant au niveau des guichets du Trésor est identifiée soit par son NIF si c'est une personne morale, soit par son matricule s'il s'agit d'un fonctionnaire en activité ou retraité ou soit par le numéro de sa carte d'identité nationale le cas échéant.

CONCLUSION

Nous voilà arrivé au terme de notre étude et c'est l'occasion pour nous de tirer des conclusions de différents ordres. Nous allons d'abord exprimer en quoi elle nous a surtout servi avant de dire quelques mots sur les problèmes et les solutions proposées pour terminer par notre avis personnel en tant que future gestionnaire sur l'avenir du Trésor public malgache.

Cette étude, entreprise tout au long de notre travail au sein du Trésor public, nous a été bénéfique à plus d'un titre.

Tout d'abord, le travail nous a permis d'allier les théories que nous avions acquises durant nos études universitaires et les pratiques dont nous avons profité au contrat de quelques personnes du trésor Public et notamment a la Trésorerie générale de Mahajanga.

Ensuite, le fait d'avoir rédigé un mémoire à l'issu de notre travail a aidé à développer notre sens de l'observation ainsi qu'à avoir d'avantage de sens des responsabilités suscitant l'esprit d'initiative. En outre, nous avons déployé beaucoup d'efforts tout au long de l'étude et notre capacité d'analyse n'est que renforcée.

Enfin, cette étude nous a bien préparé à occuper un poste de responsabilité car c'était pour nous une occasion de voir le fonctionnement d'une entité publique pour ce biais du Trésor Public.

Mais l'étude nous a aussi révélé combien il est difficile d'appliquer les théories.

En effet, il arrive que certaines situations ne fussent pas définies dans les cas classiques traités en théorie.

Ainsi, lors de notre étude au sein du Trésor Public, nous avons noté trois grands problèmes sur :

- La Procédure d'exécution des dépenses publiques.
- Le contrôle de gestion des dépenses publiques
- L'exploitation d'informations du réseau comptable malgache.

Nous avons essayé de trouver des solutions à ces problèmes et il nous a paru primordial de procéder au renforcement de la capacité des organes de contrôle de l'exécution budgétaire ainsi que de mettre à jour la réforme des finances publiques à Madagascar afin d'améliorer le rendement des dépenses publiques et enfin de fusionner les deux direction Générales, celles du Trésor et des impôts en une seule Direction Générale des Finances Publiques, pour contribuer à l'amélioration des services rendus aux usages.

Cependant, nous tenons à souligner que nos solutions sont avancées sous réserve car elles n'ont été proposées qu'en fonction des documents et des données auxquels nous avons pu avoir accès.

Nous avons vu aussi que les règles de la comptabilité publique est assez complexe et qu'il est très difficile d'arrêter seule procédure d'élaboration du budget ou un contrôle budgétaire. En fait, il n'y a pas de règles et procédures universelles, mais il appartient à l'Etat Malagasy de savoir exploiter le système selon sa structure et ses besoins.

Bref, la mesure de l'efficience du système proposé se matérialise par l'élaboration de rapport d'activités pour la qualité et la centralisation des données pour la quantité. Compte tenu du volume d'information à traiter, le renforcement du niveau d'informatisation s'avère indispensable.

En effet, la prise de décision est dictée par la maîtrise des informations. C'est pourquoi un certain nombre d'outils de suivi et de prévision de l'exécution doivent être mis en place au Ministère chargé des Finances et du Budget. Ces outils consistent en un système fiable et rapide de suivi comptable de l'exécution budgétaire au niveau des réseaux comptables dont la Comptabilité publique.

En amont, il est nécessaire de disposer de techniques quantitatives qui permettent d'anticiper sur le déficit annuel d'exécution qui sera finalement constaté : ces techniques sont à mettre en œuvre au sein de l'Unité de suivi évaluation.

En outre, on peut dire que le Trésor public rend beaucoup de service à l'Etat car il assure le paiement des dépenses et le recouvrement des recettes publiques. Aussi, il aide non seulement l'Etat mais aussi le grand public car il tient une place prépondérante à la satisfaction des usagers.

Au demeurant, le Trésor Public pourrait être un Service plein de succès même si il y a encore des difficultés à affronter dans la situation actuelle à Madagascar. Compte tenu de dynamisme des activités, afin d'assurer la pérennité des procédures des finances publiques, il est vivement conseiller d'assigner des responsabilités à tous les acteurs des finances publiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Arrêté du 10 août 2004 portant organisation de la direction générale de la comptabilité publique et de ses sous directions,
- Arrêté n°911 FIN/CP du 1^{er} avril 1963 portant création de la perception Principales ? « In Journal Officiel de la République Malgache n°282, Avril 1963, pp.937-944 ».
- Comptabilité publique- Règlement général - Organisation du service des comptables (édition des journaux officiels) ;
- Décret n°2006-1702 du 23 décembre 2006 ;
- Décret n°63-195 du 27 mars 1963 portant Organisation de la Direction Générale des Finances
- Décret n°2004-571 du 21 juin 2004 portant attribution et responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique
- Décret n°2007-185 du 27 février 2007 portant attribution du Ministre des Finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son Ministère ;
- Décret n°206-1792 du 23 décembre 2006 modifiant l'arrêté du 10 août 2004 portant organisation de la direction générale de la comptabilité publique et arrêté du 10 août 2004 portant organisation des sous directions de la direction générale de la comptabilité publique,
- Décret n°63-196 du 27 mars 1963 portant création des Perceptions principales au niveau des Sous-préfectures. « In Journal Officiel de la République Malgache n°281 du 30 mars 1963, P900 ».
- Décret n°68-080 du 13 février 1968 portant règlement Général sur la Comptabilité Publique, « In Journal Officiel de la République de Madagascar n°578 du 24 février 1968, p.452 ».
- Décret n°95-869 du 2 août 1995 fixant le statut particulier des personnels de la catégorie A du Trésor public,
- Décret n°98-977 du 2 novembre 1998 relatif à la direction générale de la comptabilité publique ;
- La gazette des communes du 18/03/2002 : le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables ;
- La revue française des finances publiques n°92 de novembre 2005 : Finances publiques et responsabilité : l'autre reforme ;

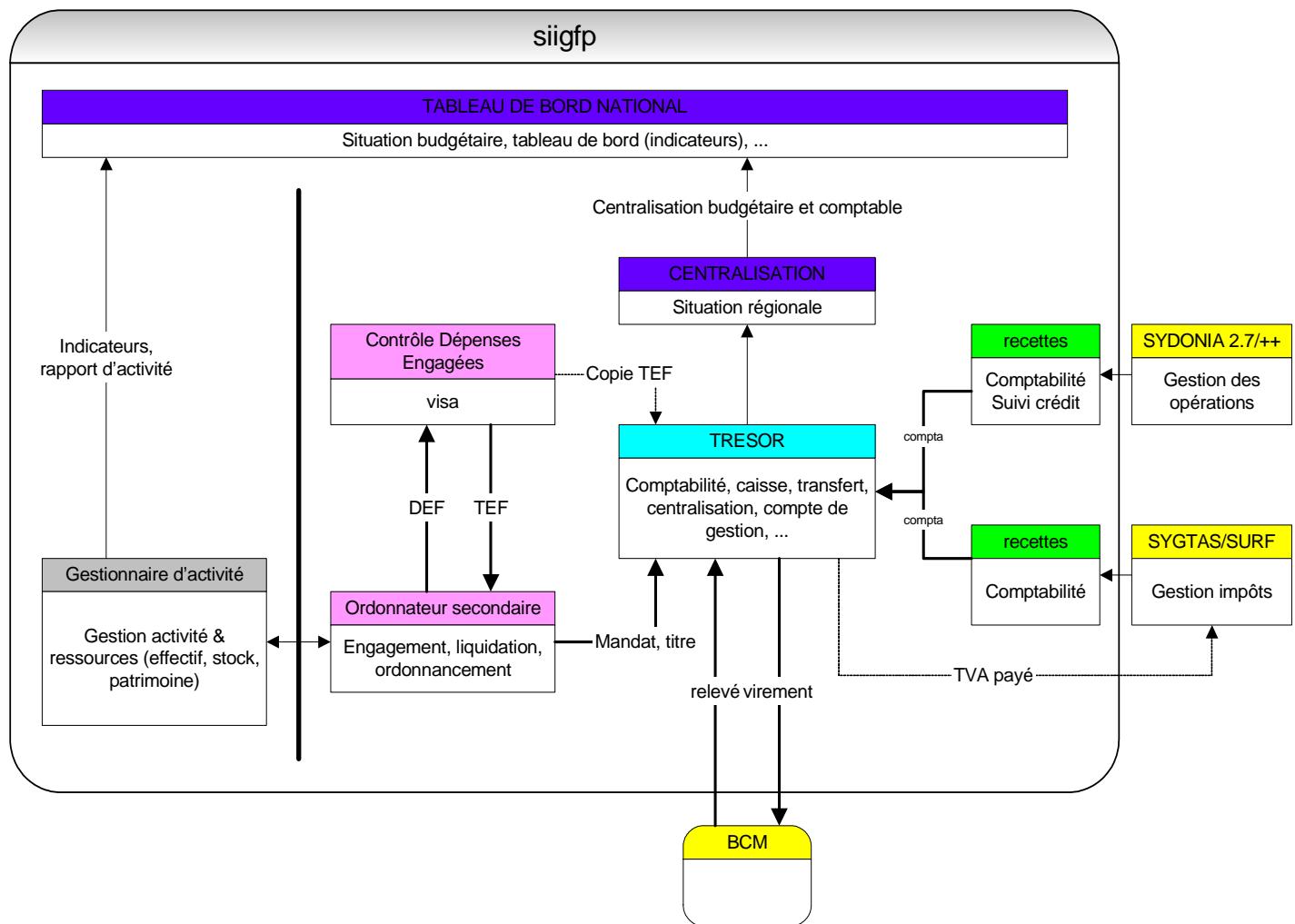
- Lettre du bureau 1C DGCP N) 2007/1/6446 du 31 janvier 2007 ;
- Rapport d'activité 2006 sur Magellan : communication/l'espace Com/rapport d'activité/2005.
- Site du MINEFI /http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/Trésor_public/index.htm,
- <http://Magellan/> les femmes et les hommes/accès général/des outils à disposition/dépenses publique/ règles de la CP ;
- Lettre au trésoriers-payeurs généraux CD-3600 DU 30/11/2006 relative aux principes généraux d'organisation des trésoreries générales
- Loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
- Loi n°2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des Marchés Publics
- Loi n°2004-032 du 26 juillet 2004 fixant les principes fondamentaux régissant les organes administratifs d'inspection ou de contrôle
- Loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances
- Ordonnance n°62-081 du 29 septembre 1962 portant statut des Comptables Publics
- Ordonnance n°62-122 du 1^{er} octobre 1962 portant création du trésor Public

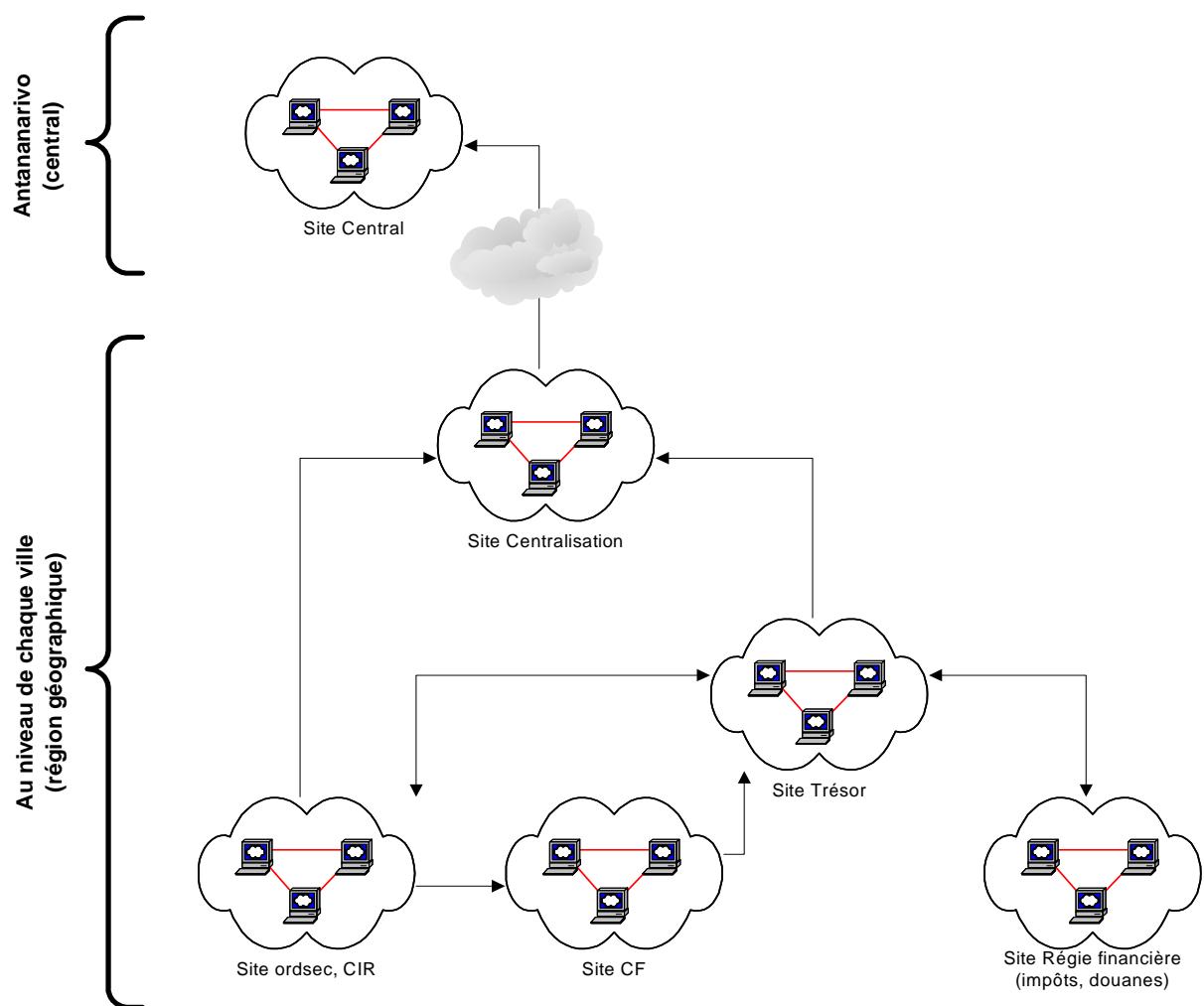
ANNEXES

ANNEXE 1

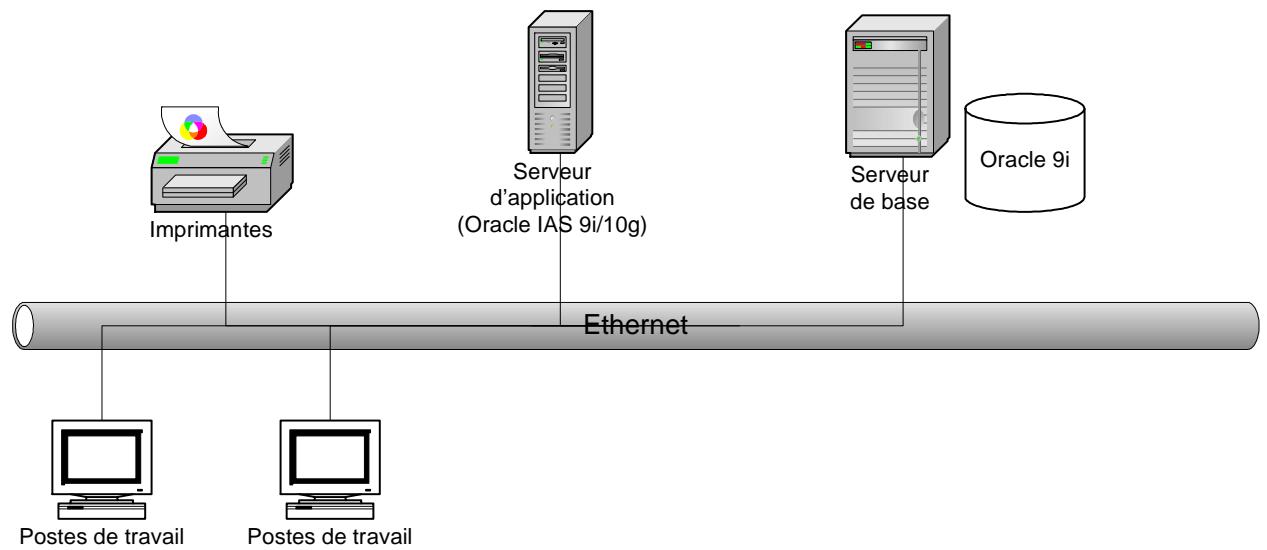
Fonctionnalités

Architecture



ANNEXE 2**Fonctionnalités*****Schéma général***

Centralisation au niveau ville et au niveau central

ANNEXE 3**Fonctionnalités*****Outils*****Architecture 3 tiers**

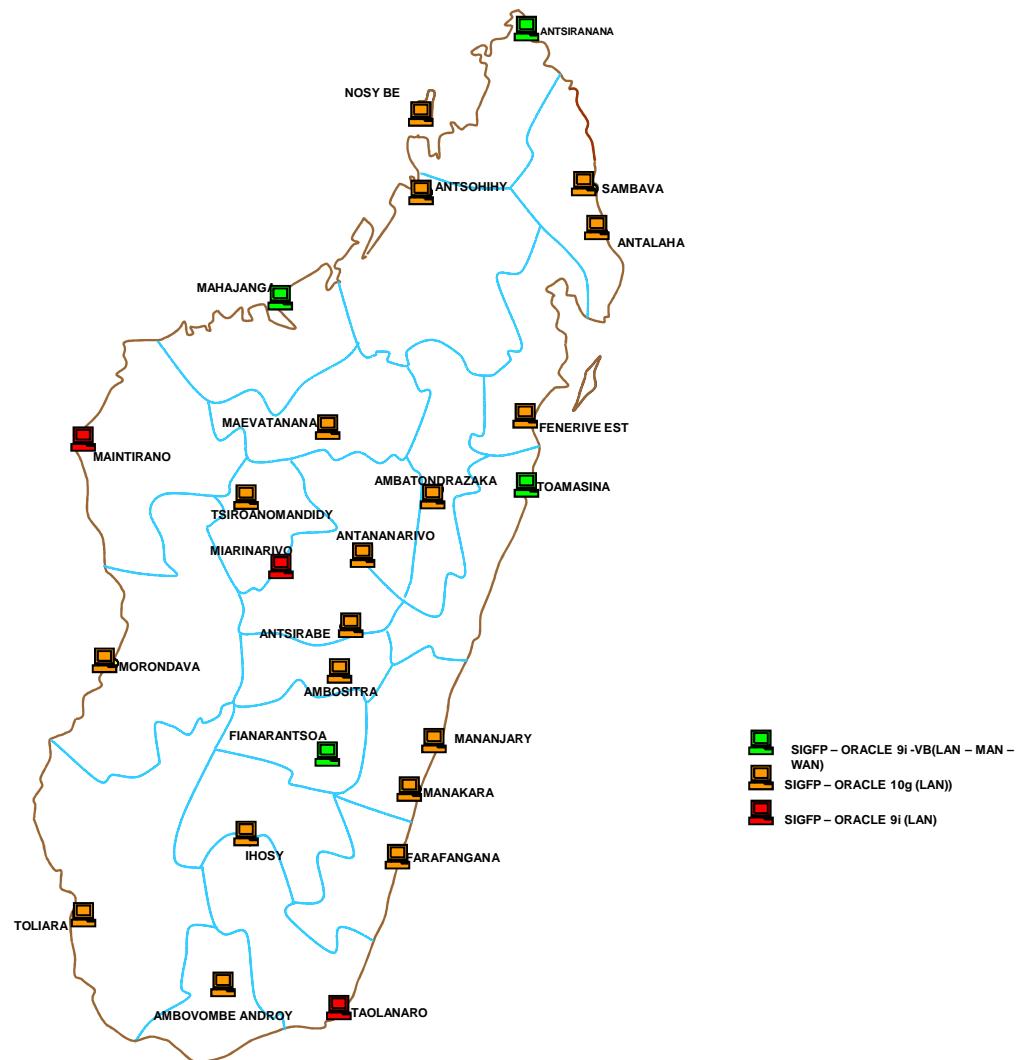
ANNEXE 4Situation déploiement**TRESOR**

TABLE DES MATIERES

	Pages
REMERCIEMENTS	
SOMMAIRE	
RESUME	
LISTE DES TABLEAUX	
LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES	
INTRODUCTION-----	1
PARTIE I : GENERALITE ET ORGANISATION GENERALE DU TRESOR PUBLIC -----	3
CHAPITRE I : PRESENTATION DU TRESOR PUBLIC -----	4
Section 1: Historique-----	4
Section 2 : Organigramme de la Direction Générale du Trésor.-----	5
Section 3 : Place et mission du trésor Public -----	7
3.1 Trésor, Caisse de l'Etat-----	7
3 .2 Trésor, Acteur du financement de l'économie -----	7
CHAPITRE II : THEORIE GENERALE SUR L'OUTIL DE GESTION DU TRESOR PUBLIC : LA COMPTABILITE PUBLIQUE (CP) -----	9
Section 1 : Définitions et but poursuivis par les règles de la comptabilité publique-----	9
1.1 Définitions -----	9
1.1.1 Définition usuelle -----	9
1.1.2 Définition technique -----	9
1.1.3 Définition administrative -----	9
1.1.4 Définition proposée-----	9
1.2 Les buts poursuivis par les règles de la comptabilité publique et son domaine-----	10
Section 2 : Les principes fondamentaux des règles de la comptabilité publique -----	10
2.1 Principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables-----	10
2.2 Principe de légalité des Recettes et de Dépenses -----	11
2.3 Principe de l'unité de caisse -----	11
2.4 Les règles de la comptabilité publique-----	12
2.5 Les différents comptes publics -----	14
2.6 Le régime juridique des comptabilités des deniers-----	15

Section 3 : Les attributions et obligations du comptable public -----	17
3.1 La responsabilité des comptables publics : statut des comptables publics-----	17
3.2 Les attributions et obligations du comptable public -----	19
CHAPITRE III : GENERALITE SUR LES FINANCES PUBLIQUES -----	21
Section 1 : Notion de Finances publiques -----	21
1.1 Les dépenses publiques dans le produit national -----	21
1.2 Les recettes publiques et le produit social -----	22
1.3 Les fonds publics dans le financement de l'économie et des investissements -----	25
Section 2 : Contenu des finances publiques et place du budget dans les Finances Publiques: -	25
2.1 Contenu des finances publiques -----	25
2.2 La place du budget dans les Finances Publiques -----	26
2.2.1 Les dépenses budgétaires -----	26
2.2.2 Les recettes budgétaires-----	26
2.2.3 Le régime juridique des dépenses et des recettes budgétaires-----	27
2.3 La Loi de finances -----	28
Section 3 : Environnement des finances publiques -----	28
3.1 Cadre juridique -----	28
3.2 Organisation -----	29
3.3 Cycle budgétaire -----	31
3.3.1 Elaboration du budget-----	31
3.3.2 Exécution du budget-----	32
3.3.3 Comptabilité-----	32
PARTIE II : ANALYSE-----	34
CHAPITRE I : IDENTIFICATION DES PROBLEMES -----	35
Section 1 : Problèmes rattachés au contrôle de gestion des dépenses publiques -----	35
Section 2 : Problèmes liés à la procédure d'exécution des dépenses publiques -----	37
2.1 Au niveau de l'ordonnateur délégué ou secondaire -----	37
2.2 Au niveau du CONTROLE FINANCIER-----	38
2.3 Au niveau de l'ORDONNANCEMENT -----	39
2.4 Au niveau du TRESOR -----	40
CHAPITRE II : ROLE DU TRESOR PUBLIC DANS LE BUDGET PROGRAMME-----	42
Section 1 : Actualité et description du budget programme -----	42
1.1 Contexte -----	42
1.2 Objectifs -----	43

Section 2 : Principes d'un budget de programmes, articulation entre la programmation pluriannuelle des dépenses et le budget de programmes d'une année n. -----	44
2.1 Tableau comparatif : budget de moyens- budget de programmes -----	44
2.2 Les caractéristiques d'un budget de programmes -----	47
2.2.1 Les moyens (intrants) -----	47
2.2.2 Les activités-----	47
2.2.3 Les résultats intermédiaires attendus (output)-----	47
2.2.4 Objectif de programme (outcome) -----	47
2.2.5 Programme-----	48
2.2.6 Mission -----	48
2.2.7 Les indicateurs -----	48
Section 3 : Détermination des objectifs, des programmes, des missions, des résultats attendus, des activités, des moyens et des coûts. -----	50
3.1 Détermination des objectifs-----	50
3.2 Détermination des programmes-----	51
3.3 Détermination des résultats attendus et des activités -----	52
3.4 Détermination des actions -----	52
CHAPITRE III : FORCE ET OPPORTUNITE DU TRESOR PUBLIC -----	53
Section 1 : La gestion des aides bilatérales FCV-----	53
Section 2 : Les opérations en capital de la dette Publique : Les Bons du Trésor par Adjudication : BTA-----	57
2.1 Les marchés de BTA et les intervenants-----	57
2.2 Les avantages du placement en BTA-----	65
Section 3 : La procédure d'exécution des dépenses publiques-----	67
PARTIE III : PROPOSITION DE SOLUTIONS -----	75
CHAPITRE I: LA REVISION GENERALE DES TEXTES REGISSANT LES FINANCES PUBLIQUES ET LES POLITIQUES PUBLIQUES A MADAGASCAR -----	75
Section 1 : Modalité de mise en œuvre de la révision-----	75
1.1 Le Contexte -----	75
1.2 Les objectifs poursuivis -----	75
1.3 Les modalités de mise en œuvre -----	76
1.3.1 Elaboration d'une grille d'analyse -----	76
1.3.2 Constitution d'équipes d'audit -----	76
Section 2 : Reforme de finances publiques -----	76

Section 3 : Renforcement de la capacité des organes de contrôle -----	77
3.1 Système de contrôle -----	77
3.1.1 Centralisation-----	77
3.1.2 Contrôle -----	77
3.1.3 Evaluation-----	78
CHAPITRE II: FUSION DE LA DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS EN UNE DIRECTION DES FINANCES PUBLIQUES -----	80
Section 1 : Les objectifs de la fusion -----	80
1.1 Améliorer la qualité du service rendu à l'usager -----	80
1.2 Mieux répondre aux besoins des collectivités locales -----	80
1.3 Accroître la performance et l'efficacité des services de l'Etat -----	80
1.4 Elargir les perspectives professionnelles des agents -----	81
Section 2 : Les principes généraux et les modalités de la fusion :-----	81
2.1 La fusion sera placée sous le signe de l'équilibre entre la DGI et la DGT -----	81
2.2 Une mise en œuvre fondée sur le dialogue -----	81
2.3 La valorisation des agents-----	81
Section 3 : L'organigramme de la DGFIP :-----	82
3.1 Au niveau central-----	82
3.2 Au niveau déconcentré -----	82
3.3 Au niveau local -----	82
CHAPITRE III : L'ALLEGEMENT ET L'INFORMATISATION DES PROCEDURES DES FINANCES PUBLIQUES -----	83
Section 1 : La Conception du système dénommé SIIGFP ou Système Informatique Intégré des Finances Publiques -----	83
Section 2 : Fonctionnalité du SIIGFP-----	84
CONCLUSION -----	88
BIBLIOGRAPHIE -----	90
ANNEXES	
TABLE DES MATIERES	