



RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT POUR 2012

-Janvier 2016-

LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYMES	DEVELOPPEMENT
AIRMAD	Air Madagascar
ATT	Agence de Transport Terrestre
BA	Budgets Annexes
BGE	Budget Général de l'Etat
BTA	Bon de Trésor par Adjudication
CDBF	Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
CPR	Caisse de Prévoyance et de Retraite
CPT	Comptes Particuliers du Trésor
CRCM	Caisse des Retraites Civiles et Militaires
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
DD	Droit de Douane
DGB	Direction Générale du Budget
FCV	Fonds de Contre-Valeur
IPVI	Impôt sur les Plus-Values Immobilières
IR	Impôts sur les Revenus
IRCM	Impôts sur les Revenus des Capitaux Mobiliers
IRSA	Impôts sur les Revenus Salariaux et Assimilés
LFA	Loi de Finances de l'Année
LFI	Loi de Finances Initiale
LOCS	Loi Organique sur la Cour Suprême
LOLF	Loi Organique sur les Lois de Finances
OCDP	Opérations en Capital de la Dette Publique
ONG	Organisations Non Gouvernementales
OR	Ordre de Recettes
PAOMA	Paositra Malagasy
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissement Public
PLR	Projet de Loi de Règlement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PTNT	Postes, Télécommunications et Nouvelles Technologies
RAP	Rapport Annuel de Performance
RGCEBOP	Règlement Général sur la Comptabilité d'Exécution des Budgets des Organismes Publics
SGAB	Service de la Gestion des Aides Bilatérales
SIIGFP	Système d'Information Intégré de la Gestion des Finances Publiques
SH	Système Harmonisé
SOA	Service Opérationnel d'Activités
SYDONIA	Système douanier automatisé
TELMA	Télécom Malagasy
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
VIH-SIDA	Virus de l'Immunodéficience Humaine - Syndrome de l'Immunodéficience Acquise
ZFI	Zones Franches Industrielles

LISTE DES INSTITUTIONS ET MINISTERS

CODE	ACRONYMES	INSTITUTIONS ET MINISTERS
SECTEUR ADMINISTRATIF		
1	PHAT	PRESIDENCE DE LA HAUTE AUTORITE DE LA TRANSITION
2	CST	CONSEIL SUPERIEUR DE LA TRANSITION
3	CT	CONGRES DE LA TRANSITION
4	HCC	HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE
5	PRIMATURE	PRIMATURE
10	MERI	MINISTERE DES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS
11	MAE	MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES
12	MFA	MINISTERE DES FORCES ARMEES
13	SEG	SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE LA GENDARMERIE
14	MININT	MINISTERE DE L'INTERIEUR
15	MSI	MINISTERE DE LA SECURITE INTERIEURE
16	MINJUS	MINISTERE DE LA JUSTICE
17	MDEC	MINISTERE DE LA DECENTRALISATION
21	MFB	MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET
25	VPEI	VICE PRIMATURE CHARGEE DE L'ECONOMIE ET DE L'INDUSTRIE
36	MC	MINISTERE DU COMMERCE
62	VPDAT	VICE PRIMATURE CHARGEE DU DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
SECTEUR PRODUCTIF		
35	MT	MINISTERE DU TOURISME
38	MPA	MINISTERE DE LA PROMOTION DE L'ARTISANAT
41	MINAGRI	MINISTERE DE L'AGRICULTURE
42	ME	MINISTERE DE L'ELEVAGE
43	MPRH	MINISTERE DE LA PECHE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES
44	MEF	MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES FORETS
53	MINMINES	MINISTERE DES MINES
54	MINHYDRO	MINISTERE DES HYDROCARBURES
SECTEUR INFRASTRUCTURE		
37	MINCOM	MINISTERE DE LA COMMUNICATION
51	MINENERGIE	MINISTERE DE L'ENERGIE
52	MINEAU	MINISTERE DE L'EAU
61	MTPM	MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS ET DE LA METEOROLOGIE
63	MINTRANSPORTS	MINISTERE DES TRANSPORTS
66	MTPNT	MINISTERE DES TELECOMMUNICATIONS, DES POSTES ET DES NOUVELLES TECHNOLOGIES
SECTEUR SOCIAL		
32	MFPTLS	MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES
71	MINSAN	MINISTERE DE LA SANTE
75	MJL	MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES LOISIRS
76	MPAF	MINISTERE DE LA POPULATION ET DES AFFAIRES SOCIALES
78	MINSPTS	MINISTERE DES SPORTS
81	MEN	MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE
83	MEETFP	MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
84	MESUPRES	MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
86	MCP	MINISTERE DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU N° 1 - : RESULTATS PAR CADRE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES 2012	VI
TABLEAU N° 2 - DISCORDANCE DANS LES DOCUMENTS BUDGETAIRES.....	8
TABLEAU N° 3 - RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012.....	10
TABLEAU N° 4 - SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES.....	11
TABLEAU N° 5 - REALISATION PAR INSTITUTIONS ET MINISTERS.....	14
TABLEAU N° 6 - REPARTITION DES DEPENSES DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT SELON LES HUIT ENGAGEMENTS DU MAP.....	17
TABLEAU N° 7 - IRREGULARITES ET ANOMALIES EN MATIERE DE MODIFICATION DES REPARTITIONS DE CREDITS	23
TABLEAU N° 8 - IRREGULARITES ET ANOMALIES EN MATIERE D'AMENAGEMENTS DE CREDITS	24
TABLEAU N° 9 - RESULTATS GENERAUX DES BUDGETS ANNEXES POUR 2012	25
TABLEAU N° 10 - DISCORDANCES ENTRE LES ECRITURES DE L'ORDONNATEUR ET DE L'AGENT COMPTABLE	27
TABLEAU N° 11 - SITUATION DU FONDS DE RENOUVELLEMENT POUR 2012.....	27
TABLEAU N° 12 - OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR	30
TABLEAU N° 13 - SITUATION GLOBALE DE REALISATION DES COMPTES DE COMMERCE EN 2012	32
TABLEAU N° 14 - OPERATIONS SUR FONDS DE CONTRE-VALEUR	34
TABLEAU N° 15 - RESULTATS DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE.....	35
TABLEAU N° 16 - DEPASSEMENT SUR CREDITS EVALUATIFS.....	37
TABLEAU N° 17 - RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012	38
TABLEAU N° 18 - PRINCIPAUX ENGAGEMENTS ET REALISATIONS DE 2012.....	40
TABLEAU N° 19 - INDICATEURS DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DU MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE.....	41
TABLEAU N° 20 - DISCORDANCES ENTRE LE PLR ET LES RAP ANNEXES.....	44
TABLEAU N° 21 - GRILLE D'EVALUATION DE LA PERFORMANCE.....	48

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 : ANALYSE DES DEPENSES DE SOLDE	19
GRAPHIQUE 2 : TAUX DE REALISATION DES DEPENSES COURANTES HORS SOLDE EN 2012	20
GRAPHIQUE 3 : ANALYSE DE L'EVOLUTION DES DEPENSES COURANTES HORS SOLDE	21
GRAPHIQUE 4 : ANALYSE DES DEPENSES D'INVESTISSEMENTS REALISEES	21
GRAPHIQUE 5 : INTERETS DE LA DETTE.....	22

SOMMAIRE

LISTE DES ABREVIATIONS

LISTE DES INSTITUTIONS ET MINISTÈRES

LISTE DES TABLEAUX

LISTE DES GRAPHIQUES

SOMMAIRE

SYNTHÈSE

INTRODUCTION

TITRE PRELIMINAIRE : PRESENTATION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012

CHAPITRE I- CADRES INSTITUTIONNEL, POLITIQUE ET JURIDIQUE

CHAPITRE II- CONTEXTE SOCIAL, ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

TITRE I- CONTRÔLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

CHAPITRE I- GÉNÉRALITÉS

CHAPITRE II- LES OPÉRATIONS DU BUDGET GÉNÉRAL (CADRE I)

CHAPITRE III- LES OPÉRATIONS DES BUDGETS ANNEXES (CADRE II)

CHAPITRE IV- LES OPÉRATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRÉSOR (CADRE III)

CHAPITRE V- LES OPÉRATIONS GÉNÉRATRICES DE FONDS DE CONTRE-VALEUR (CADRE IV)

CHAPITRE VI- LES OPÉRATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE (Cadre V)

CHAPITRE VII- LES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

CHAPITRE VIII- LES RÉSULTATS DÉFINITIFS DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012

TITRE II - APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE DES INSTITUTIONS ET MINISTÈRES

CHAPITRE I : CONTEXTE DE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE POUR 2012

CHAPITRE II : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

ANNEXES

SYNTHESE

DU RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT POUR 2012

La présente synthèse relève les principales observations et recommandations de la Cour émises dans le rapport sur le Projet de Loi de Règlement (PLR) pour 2012. Il est à signaler que certaines recommandations formulées dans le cadre des contrôles antérieurs ont été réitérées dans le présent rapport.

I - CONTROLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1-1 CONSTATS

1-1-1 OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

Des observations d'ordre général formulées par la Cour dans ses précédents rapports subsistent pour l'exercice budgétaire 2012 telles que :

- Le retard dans la production du PLR pour 2012 bien que le délai de la production a été amélioré ;
- Les mouvements de crédits pléthoriques, surtout les aménagements de crédits ;
- Des incohérences dans les documents budgétaires ;
- Des insuffisances dans la présentation des documents.

1-1-2 RESULTATS GENERAUX SUR L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012

L'exécution de la Loi de Finances pour 2012 s'est soldée par un déficit de Ar 519,467 milliards comme le fait ressortir le tableau suivant :

TABLEAU N° 1 - : RESULTATS PAR CADRE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES 2012

NOMENCLATURE	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS	
Cadre I : Budget général	2 678 450 813 000,00	2 476 204 691 328,94	2 822 873 495 000,00	2 284 192 415 918,90	192 012 275 410,04
Cadre II : Budgets Annexes	16 414 300 000,00	10 074 682 012,52	16 414 300 000,00	7 633 545 039,49	2 441 136 973,03
Cadre III : Comptes Particuliers du Trésor	269 636 284 000,00	453 295 305 917,43	359 118 584 000,00	1 363 602 479 458,10	-910 307 173 540,67
Cadre IV : Opérations Génératrices de FCV et Assimilées	304 000 000,00	522 671 979,04	1 000 000 000,00	0,00	522 671 979,04
Cadre V : Opérations en Capital de la Dette Publique	2 181 423 000 000,00	311 211 441 262,52	1 946 822 018 000,00	115 347 437 939,39	195 864 003 323,13
TOTAL GENERAL	5 146 228 397 000,00	3 251 308 792 500,45	5 146 228 397 000,00	3 770 775 878 355,88	-519 467 085 855,43

Source: PLR 2012

Sur des prévisions d'un montant de 5 146,22 milliards d'Ariary des recettes et des dépenses, les réalisations des recettes se sont élevées à 3 251,30 milliards d'Ariary et celles des dépenses à 3 770,77 milliards d'Ariary. Ainsi, le taux d'exécution budgétaire est de 63% en matière de recettes et à 73% en matière de dépenses.

Les opérations du cadre I- Budget Général

Le Budget Général de l'Etat (BGE) a enregistré un excédent de recettes de 192,01 milliards d'Ariary.

1. En matière de recettes

Les réalisations atteignent 2 476,20 milliards d'Ariary pour des prévisions de 2 678,45 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation global satisfaisant de 92% caractérisé par des réalisations satisfaisantes en matière de recettes fiscales et douanières de l'ordre de 87% et des autres recettes budgétaires réalisées à hauteur de 141%.

2. En matière de dépenses

Les crédits définitifs de 2 822,87 milliards d'Ariary alloués aux Institutions et Ministères ont été consommés à hauteur de 2 284,19 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 81%.

En ce qui concerne la gestion des autorisations budgétaires, la Cour a observé une pléthore des arrêtés d'aménagements ainsi que des confusions sur la nature des actes modificatifs de crédits.

Des dépenses en dépassement sur des crédits ont été constatées. Néanmoins, la Cour a jugé plus pratique de les catégoriser en crédits limitatifs et en crédits évaluatifs.

Les opérations du cadre II – Budgets Annexes

Les Budgets Annexes (BA) ont enregistré un excédent de recettes de 2,4 milliards d'Ariary avec des recettes de 10,07 milliards d'Ariary et des dépenses de 7,63 milliards d'Ariary.

Des discordances entre les écritures de l'Ordonnateur et celles du Comptable pour le Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale ont été constatées en raison d'un traitement comptable différent.

De plus, le BA des Postes et Télécommunications n'exerçant plus des activités économiques peut être considéré comme un faux Budget Annexe.

Les opérations du cadre III - Comptes Particuliers du Trésor (CPT)

Les CPT ont réalisé des recettes d'un montant total de 93 milliards d'Ariary et des dépenses de 270 milliards d'Ariary, enregistrant ainsi un déficit de 177 milliards d'Ariary contre 146,5 milliards d'Ariary pour l'année 2011.

Comme en 2011, des insuffisances ont été également constatées dans la gestion des opérations sur CPT :

- Des restes à recouvrer élevés sur les comptes de prêts ;
- Des comptes d'avances non soldés depuis 1997 ;
- Des comptes de commerce en déficit chronique en l'occurrence la Caisse de Retraite Civile et Militaire (CRCM) et la Caisse de Prévoyance et de Retraite (CPR) lesquelles n'exercent pas des activités à caractère industriel et commercial.

Les opérations du cadre IV - Fonds de Contre-valeur (FCV)

Les réalisations de recettes des opérations sur FCV en 2012 sont de 522 millions Ariary sur des prévisions de 304 millions Ariary et elle concerne uniquement les Cessions et récupérations FCV sur dons et aides non remboursables. Ces réalisations de 522 millions d'Ariary représente à la fin de l'exercice l'excédent de recettes puisqu'aucune dépense n'a été prévue ni réalisée malgré une prévision de 1 milliard d'Ariary en ce qui concerne les frais de fonctionnement.

Les opérations du cadre V : Opérations en Capital de la Dette Publique (OCDP)

Malgré les prévisions de recettes et de dépenses inscrites dans la loi de finances 2012, aucune réalisation n'a été enregistrée sur la Dette intérieure.

Ainsi les réalisations de recettes 311,21 milliards d'Ariary et de dépenses de 115,34 milliards d'Ariary voire l'excédent de recettes de 195,86 milliards d'Ariary inscrits sur les Opérations en Capital de la Dette Publique concernent uniquement les réalisations de la Dette extérieure.

Le résultat de ce cadre est en hausse par rapport aux années budgétaires précédentes conséquemment à l'absence de réalisation des dépenses relatives à la dette intérieure.

1-2. RECOMMANDATIONS

Compte tenu des observations sus évoquées, la Cour formule comme auparavant des recommandations à l'attention des Parlementaires et des acteurs budgétaires.

1-2-1 RECOMMANDATIONS AUX PARLEMENTAIRES

Pour l'année 2012, la Cour recommande l'adoption :

- de l'article premier du PLR qui constate les résultats nets du cadre I-Budget Général d'un montant d'Ar 192 012 275 410,04;
- de l'article 2 du PLR constatant les résultats nets des opérations du cadre II-Budgets Annexes d'un montant d'Ar 2 441 136 973,03 malgré les discordances entre les écritures de l'Ordonnateur et celles du Comptable sur la prise en compte en dépense de « fonds de renouvellement » du Budget Annexe- Imprimerie Nationale ;
- de l'article 3 du PLR constatant les résultats déficitaires du cadre III-Comptes Particuliers du Trésor d'un montant d'Ar 910 307 173 540,67;
- de l'article 4 du PLR constatant les résultats du cadre IV-Opérations sur Fonds de Contre-valeur d'un montant d'Ar 522 671 979,04 ;
- de l'article 5 du PLR qui constate les résultats du cadre V-Opérations en Capital de la Dette Publique d'un montant d'Ar 195 864 003 323,13 ;
- de l'article 7 du PLR constatant les résultats d'exécution de la Loi de Finances pour 2012 d'un montant de - 519 467 085 855,43 Ariary;
- de l'article 8 du PLR autorisant le transfert au Compte Permanent du Trésor des résultats déficitaires.

Par contre, la Cour recommande concernant l'article 6 :

- L'approbation des dépassements des crédits évaluatifs d'un montant d'Ar**115 535 178 507,53** en application de l'article 13-b de la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF).

1-2-2 RECOMMANDATIONS AUX ACTEURS BUDGETAIRES

La Cour réitère :

- Concernant la production et la présentation du PLR et des documents budgétaires et comptables:
 - La production dans le délai légal du Projet de Loi de Règlement ;
 - La production des données et de documents budgétaires cohérents et fiables ;
 - Le regroupement des documents budgétaires et informations financières par cadre ;
 - La production d'un document récapitulatif des mouvements de crédits de tous les Ministères présentant intégralement les actes y afférents avec leurs dates respectives ;
 - Le regroupement par ordre chronologique et par leur nature les actes modificatifs de crédits en présentant en premier lieu les actes de virement de crédits, en second lieu, les actes de transfert et en dernier lieu, les actes d'aménagement de crédits ;
 - La présentation dans le Compte Permanent du Trésor des soldes d'entrée et de sortie ;
 - La précision dans les articles du Projet de Loi de Règlement des cadres budgétaires afférents ;
 - La reformulation de l'article 6 du PLR en faisant la distinction entre les crédits limitatifs et évaluatifs.
- Concernant les opérations du cadre I- Budget Général :
 - La poursuite et l'intensification des mesures visant à soutenir la performance en matière de recouvrement fiscal et douanier ;
 - La qualification des recettes autres que fiscales en « autres recettes budgétaires » ;
 - La maîtrise des dépenses de solde ;
 - La concrétisation du projet « Fichier unique » dans le but de fiabiliser et de rendre cohérent la gestion des effectifs et de la Solde;
 - La mise en place d'un système de contrôle de la présence physique et des services effectifs des agents de l'Etat ;
 - La priorisation des investissements à impacts économiques importants ;
 - La poursuite de l'effort de règlement des intérêts de la dette ;
 - Le respect du principe de sincérité de la Loi de Finances lors de l'évaluation des prévisions ;
 - Le respect des dispositions de la LOLF pour tous les mouvements de crédits.

- Concernant les opérations du cadre II- Budgets Annexes :

La suppression du Budget Annexe des Postes et Télécommunications compte tenu de l'existence de l'établissement public PAOSITRA MALAGASY et de la société TELMA qui sont les véritables opérateurs du secteur.

La Cour recommande :

- Concernant les opérations du cadre III- Comptes Particuliers du Trésor :
 - de se conformer à l'article 31 de la LOLF quant à la catégorisation des CPT notamment la prise de participation des entreprises publiques et les droits de souscription des organismes internationaux ;
 - de maîtriser le déficit chronique des CPT ;
 - de supprimer les comptes d'investissement sur les recettes d'aides extérieures du Cadre III suite à la création du cadre IV ;
 - de faire une présentation complète et compréhensible des comptes particuliers du Trésor ;
 - de faire procéder à une étude approfondie pour maîtriser le déficit des caisses de retraite et l'application des dispositions légales portant sur la sincérité des prévisions budgétaires ;
 - aux responsables de faire preuve de diligence pour le suivi des données de recouvrement de ces créances vu l'importance de leur montant.
- Sur les opérations du cadre IV- Fonds de Contre-valeur :

La Cour recommande de veiller à la sincérité des prévisions budgétaires.

- Sur les opérations en capital de la dette publique :

La Cour des Comptes recommande l'adoption de meilleures prévisions en matière de recettes et de dépenses dans le cadre de respect du principe de sincérité.

II - APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES PROGRAMMES DES INSTITUTIONS ET MINISTÈRES

A l'occasion du contrôle du PLR pour 2012, la Cour maintient la quasi-totalité de ses précédentes recommandations. La persistance de certaines insuffisances et anomalies a amené la Cour à émettre des nouvelles recommandations visant l'amélioration du cadre d'appréciation de la performance des programmes des Institutions et Ministères.

Pour mieux asseoir le culte de performance au niveau de l'ensemble des acteurs dont le gouvernement et le parlement, l'attention de la Cour s'est focalisée sur la revue du système de pilotage de la démarche de performance par le biais de l'examen des documents de performance de l'exercice 2012 dont le PLR et le Rapport Annuel de Performance. Parmi les recommandations émises, la Cour suggère :

- la modification de la LOLF consacrant l'établissement et la production des PAP et des RAP ainsi que d'en préciser par voie réglementaire leur contexture et les modalités d'application y afférents ;
- l'amélioration du contenu des documents de performance.

*

* *

INTRODUCTION

Pour la Cour des Comptes, le présent rapport sur le Projet de Loi de Règlement (PLR) pour 2012 entre dans le cadre de la mission de contrôle de l'exécution de la Loi de Finances conformément à :

- l'article 93 de la Constitution lequel consacre la mission d'assistance de la Cour au Parlement et au Gouvernement dans le cadre du contrôle de l'exécution des Lois de Finances ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques,
- l'article 128 de la Constitution lequel fixe les attributions de ladite Cour,
- l'article 278 de la Loi Organique n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à la Cour Suprême (LOCS) lequel détermine les objectifs en matière de contrôle de l'exécution des Lois de Finances, en l'occurrence la régularité et la sincérité des comptes consolidés des ordonnateurs et des comptables, la qualité de la gestion dans l'exécution des Lois de Finances,
- l'article 62 de la Loi Organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances selon lequel « (...) La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances conformément à la Constitution et à la loi organique sur la Cour Suprême ».

Ce rapport appelé « Rapport au Parlement » vise à éclairer le Parlement dans l'examen du PLR et ultérieurement des Lois de finances ; il fait partie des trois documents accompagnant le PLR définis à l'article 44 in fine de la LOLF.

Le Projet de Loi de Règlement est l'aboutissement du processus d'exécution des Lois de Finances elles-mêmes votées par les parlementaires. Son examen est une occasion pour les représentants du peuple d'apprécier les résultats de l'exécution de la Loi de Finances. A ce titre et conformément à l'article 2 de la LOLF, la Loi de Règlement constate le montant définitif des recettes encaissées et des dépenses ordonnancées au cours d'une année civile. Elle peut en outre approuver les dépassements de crédit résultant de circonstances exceptionnelles.

Selon l'article 44 précité, le PLR appuyé des documents comptables prévus en la matière est transmis au plus tard à la Cour des Comptes quatre mois avant son dépôt à l'Assemblée Nationale. Ce qui n'a pas été le cas pour le présent PLR.

En outre, l'envoi du PLR à la Cour des Comptes a accusé un retard. En effet, le PLR 2012 n'a été reçu au greffe de la Cour des Comptes que le 09 décembre 2015 malgré une lettre de rappel n°205-CS/CC/PLR en date du 06 novembre 2015 adressée par le Président de la Cour des Comptes au Ministère des Finances et du Budget. Or, la LOLF en son article 46 alinéa 3 dispose que : *"Le projet de loi de Règlement, y compris le rapport et les annexes explicatives, est déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée Nationale et distribué au cours de la première session de la deuxième année qui suit l'exécution du budget concerné. (...) "* et l'article 144 du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics précise que « ... *Le projet de loi de règlement est présenté au Parlement a cours de la première session de la deuxième année qui suit l'année d'exécution du budget* ».

Dans le présent rapport, la Cour s'efforce d'évaluer la performance des différents Ministères outre l'analyse de l'exécution de la Loi de Finances pour 2012. Ainsi, il est structuré en trois parties dont :

- Titre préliminaire : Présentation de la Loi de Finances pour 2012.
- Titre I : Contrôle de l'exécution budgétaire.
- Titre II : Appréciation des performances des Institutions et Ministères.

Il est à noter qu'une Déclaration Générale de Conformité entre les écritures des comptes et celles des ordonnateurs établis par la Cour accompagne le présent rapport en application de la LOLF en son article 44.

TITRE PRELIMINAIRE : PRESENTATION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012

CHAPITRE I- CADRES INSTITUTIONNEL, POLITIQUE ET JURIDIQUE

SECTION 1 - CADRE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE

A Madagascar, la crise sociopolitique et économique perdurent et entraînent des perturbations du cours de la vie politique, sociale et économique du pays. Par ailleurs, les élections prévues pour l'année 2012 n'ont pas eu lieu alors qu'en début du mois de février, la loi organisant la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) a été promulguée. En outre, c'est en 2012 que le Projet d'Appui au Cycle Electoral de Madagascar (PACEM) pour 2012-2014 a été signé.

Au niveau institutionnel, des Ministères ont été scindés, notamment :

- Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation qui est éclaté en deux, à savoir le Ministère de la Décentralisation en Vice Primature chargée du Développement et de l'Aménagement du Territoire ;
- Le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat qui est divisé en Ministère du Tourisme en Ministère de la Promotion de l'Artisanat

SECTION 2 - CADRE JURIDIQUE

§1- LOI PORTANT LOI DE FINANCES pour 2012

Il s'agit de la Loi n°2011-015 du 28 décembre 2011 portant Loi de Finances pour 2012. A noter qu'aucune Loi de Finances Rectificative n'a été prise au titre de cette année.

§2- TEXTES D'APPLICATION

Les textes d'application prévus par la LOLF en ses articles 51 et 52 ont été pris en l'occurrence :

- Le Décret n° 2011-864 du 29 décembre 2011 portant répartition des crédits autorisés par la loi n° 2011-015 du 28 décembre 2011 portant Loi de Finances pour 2012;
- L'Arrêté n° 45 640/2011 du 29 décembre 2011 portant ouverture de crédits au niveau du budget d'exécution de la gestion 2012 du Budget de l'Etat;
- La Circulaire n° 005-MFB/SG/DGB/DESB/SAIDM du 29 décembre 2011 ayant pour objet l'exécution au titre de l'exercice 2012, du Budget Général, des Budgets Annexes, et des opérations des Comptes Particuliers du Trésor.

CHAPITRE II- CONTEXTE SOCIAL, ECONOMIQUE ET FINANCIER

SECTION 1- CONTEXTE SOCIAL

D'après Madagascar Economic Update (octobre 2012), les répercussions de la crise ne permettaient pas à Madagascar d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) de 2015, en particulier, les OMD concernant la mortalité infantile. En effet, le taux net de scolarisation et le taux d'achèvement pour le niveau primaire, et surtout ceux concernant la pauvreté, alors qu'ils étaient estimés être potentiellement réalisables en 2007, ne pourront plus être atteints à temps.

Par ailleurs, la situation pour les secteurs sociaux est particulièrement alarmante. En se basant sur les chiffres de la croissance démographique, le nombre d'enfants à l'école primaire aurait dû augmenter d'au moins 500.000. Or, la situation actuelle illustre une diminution en raison de facteurs multiples allant de la pauvreté accrue des ménages à la dégradation de la performance du système scolaire.

De même, le secteur de la santé a été affecté par la fermeture d'une centaine de centres de santé. En effet, la crise rend impossible le règlement des problèmes critiques de longue date, tels que les indicateurs de nutrition infantile extrêmement faibles par rapport au niveau de développement économique et social de Madagascar. En raison de la malnutrition chronique, 53% des enfants de moins de 5 ans sont en retard de croissance, un taux parmi les cinq plus élevés dans le monde.

SECTION 2- CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

§1- CONTEXTE MONDIAL

Partant du Rapport Economique et Financier 2012 de la Vice-Présidence de l'Economie et de l'Industrie (VPEI), la croissance mondiale a sensiblement décéléré en 2012. Elle n'a atteint que de 3,2% contre 3,9% en 2011.

L'année 2012 a été particulièrement marquée par l'aggravation de la crise européenne ainsi que par le retour de la récession au Japon et le ralentissement des économies émergentes, notamment celle de la Chine. La crise de la dette publique en zone euro a marqué, en 2012, la conjoncture économique mondiale, un phénomène qui a plongé le continent européen dans la récession et a ralenti ses perspectives de croissance à moyen terme.

Le ralentissement de l'activité en Chine et la rechute en récession du Japon ont eu également un impact déterminant dans la trajectoire de l'économie mondiale. La croissance américaine s'est pour sa part stabilisée sur un rythme modéré (autour de 2% l'an).

Les pays émergents, qui avaient globalement bien résisté en 2011, ont souffert du ralentissement du commerce mondial. Ainsi, de nombreux pays émergents ont subi l'augmentation de l'aversion des investisseurs pour le risque et l'incertitude, ce qui a entraîné non seulement une baisse des cours des actions, mais aussi des sorties de capitaux et des dépréciations de monnaie.

L'Afrique subsaharienne résiste au ralentissement économique mondial et retrouve un rythme de croissance de plus ou moins 5% depuis 2010, à l'exception notable de l'Afrique du Nord qui a souffert de l'impact économique des révolutions arabes.

§2- CONTEXTE NATIONAL

L'analyse du contexte national a été établie sur la base du Rapport Economique et Financier pour 2012 de la Vice Primature chargée de l'Economie et de l'Industrie.

A- La croissance économique en 2012

La croissance économique en 2012 s'est améliorée par rapport à celle de l'année précédente. En effet, le taux de croissance du PIB est passé de 1,3% en 2011 à 2,5% en 2012.

La croissance du *secteur primaire* a progressé de 1,5% en 2012 contre 0,7% en 2011 et cela suite aux performances des branches agriculture et élevage malgré une réduction drastique de l'exploitation sylvicole. Les efforts ont continué dans le renforcement des capacités des producteurs ruraux, la facilitation d'accès aux intrants et de crédits agricoles. Les activités liées à l'élevage et la pêche ont affiché un taux de croissance très modeste de 0,8% et la sylviculture a par contre régressé de 7,4%, à cause de la suspension de la délivrance des permis d'exploitation de bois précieux.

Le *secteur secondaire* poursuit sa croissance en enregistrant un taux de 5,1% contre 3,2% en 2011, une amélioration propulsée par les performances de production de quelques branches. Ainsi, les industries extractives se démarquent avec une croissance estimée à 83,3% consécutive aux nouvelles productions en particulier celles du Sheritt. Les activités de la branche énergie connaissent un ricochet de 3,9%, les agro-industries et les zones franches industrielles (ZFI) reprennent progressivement leurs activités et affichent respectivement des taux de croissance de 28,9% et 3,5%.

Quant au *secteur tertiaire*, il évolue positivement avec une croissance de 3% contre -0,3% en 2011. En effet, les branches d'activités liées au Tourisme, au Transport, au commerce se sont nettement améliorées.

B- L'investissement

Les dépenses d'investissement de l'année 2012 s'élevaient à 697,0 milliards d'Ariary contre 1 251,9 milliards d'Ariary en 2011. Une forte baisse des dépenses d'investissement publics de -44% résultant de la poursuite de la suspension des financements extérieurs et de la faiblesse des ressources internes disponibles.

C- L'épargne

Le taux d'épargne nationale pour l'année 2012 ne représentait que 0,1% du PIB. En outre, il est constaté que c'est toujours l'épargne privée qui soutient l'épargne nationale, en raison de la faiblesse de l'épargne publique.

D- L'inflation

Par l'adoption des règles de prudence en matière de politique monétaire appliquée par la Banque Centrale, la tendance haussière des prix a pu être freinée. Ainsi, le taux d'inflation pour 2012 est de 5,8%.

E- Le commerce extérieur

La situation de la balance des paiements a connu un déficit si elle était excédentaire en 2011. En effet, la baisse du solde des opérations en capital financier est due à une diminution des prêts du gouvernement et des autres secteurs en matière d'investissement. En raison de la

suspension des négociations avec les bailleurs de fonds, le déficit de la balance des paiements a été financé par nos avoirs extérieurs nets.

F- Le secteur monétaire

A la fin du mois de décembre 2012, la masse monétaire du pays a augmenté de 6,9% par rapport à l'année 2011. Cette situation est due à une augmentation notable des créances nettes sur l'Etat et à une hausse des crédits à l'économie. Par ailleurs, à cause du financement du déficit de la balance des paiements, les avoirs extérieurs nets de Madagascar, qui représentent 46,4% de la masse monétaire en 2012, ont connu une diminution de 3,6% comparés à ceux de 2011.

§3- CONTEXTE BUDGETAIRE

Selon le rapport économique et financier 2012, les effets de la persistance de la crise a conduit le Gouvernement de la Transition à maintenir la politique de la stabilité macroéconomique, tout en priorisant le domaine social. L'objectif principal de la loi de finances 2012 était ainsi de consolider les réformes déjà entreprises en matière de finances publiques en poursuivant la mise en place du budget de programme axé sur les priorités à but économique et social du gouvernement, sur la transparence dans la gestion et la réalisation des objectifs des programmes. A cet effet, une politique de rigueur en matière de budget a été menée pour assurer une bonne gestion des recettes et des dépenses de l'Etat ainsi que l'équilibre économique et financier.

Partant de la même source, les recettes totales de l'Etat prévues pour l'année 2012 s'élèvent à 2 689,4 milliards d'Ariary contre 2 906,3 milliards d'Ariary en 2011 et ce, malgré une légère hausse de 3,8% de la prévision des recettes fiscales. La détérioration du commerce extérieur combinée au ralentissement de l'économie réelle en 2011 sont les raisons de la faiblesse du niveau de la fiscalité extérieure et intérieure de 2012. Aussi, le taux de pression fiscale en 2012 est de 11,5%. Les dépenses publiques totales prévues étaient de 3047,7 milliards d'Ariary, soit une baisse de 13,4% par rapport à celles de 2011. Toutefois, les dépenses budgétaires ont augmenté de 100 milliards d'Ariary par rapport en 2011 aux fins de la réalisation des différentes élections et à l'instauration des nouvelles Institutions. En outre, les dépenses publiques ont été allouées suivant les priorités de l'Etat. Ainsi, les dépenses courantes représentaient 10,7% du PIB, les dépenses en capital ne seraient que 3,0% du PIB et les dépenses en personnel de 5,6% du PIB.

TITRE I- CONTROLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

Cette partie porte sur la situation de l'exécution de la Loi de Finances pour 2012, objet des articles du PLR, et qui seront successivement analysés dans les chapitres du présent rapport: les opérations du Budget Général (chapitre I), les opérations des Budgets Annexes (chapitre II), les opérations des Comptes Particuliers du Trésor (chapitre III), les opérations génératrices des Fonds de Contre-valeur (chapitre IV), les Opérations en Capital de la Dette publique (chapitre V), les dépassements des crédits (chapitre VI) et les résultats définitifs de l'exécution de Loi de Finances (chapitre VII).

Des observations d'ordre général et des résultats généraux de l'exécution de la Loi de Finances pour 2012 seront présentés dans un premier temps.

CHAPITRE I- GENERALITES

SECTION 1 - OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

§ 1- RETARD DE PRODUCTION

Le PLR pour 2012 devrait être produit en janvier 2014 conformément à l'article 377 de la loi organique n°2004-036 du 1er octobre 2004 précitée qui stipule que « Dans le cadre du présent contrôle, le Ministre chargé des Finances transmet à la Cour, le projet de Loi de Règlement appuyé des documents budgétaires et comptables prévus en la matière, au plus tard quatre mois avant la date fixée pour le dépôt dudit projet sur les bureaux du Parlement ».

Cependant, le dit PLR n'a été déposé au greffe de la Cour que le 09 décembre 2015 et accuse ainsi un retard de 1 an et 11 mois. Toutefois, une nette amélioration est constatée par rapport à la production des PLR des années antérieures.

La Cour des Comptes réitère sa recommandation tendant à la production dans le délai légal du Projet de Loi de Règlement.

§2- NON AUTHENTIFICATION DES DOCUMENTS TRANSMIS A LA COUR

Contrairement aux documents afférents aux exercices antérieurs à 2009, ceux transmis à la Cour n'ont pas été authentifiés par le ministère de finances et du budget. Pour leur donner un caractère officiel, une telle formalité devrait être observée.

La Cour recommande au ministère de finances et du budget de procéder à l'avenir l'authentification des documents qui lui sont transmis.

§ 3- NON PRODUCTION DE LA LISTE NOMINATIVE DES ORDONNATEURS SECONDAIRES

Pour permettre à la Cour d'identifier les acteurs budgétaires, il est demandé au Ministère de finances et du budget de lui transmettre à l'avenir desdits responsables.

La Cour recommande de lui adresser la liste des acteurs budgétaires à l'occurrence les ordonnateurs secondaires.

§ 4- MOUVEMENTS DE CREDITS PLETHORIQUES

De même que pour les exercices antérieurs, le nombre d'actes de mouvements de crédits reste toujours très élevé pour l'année budgétaire 2012 surtout les aménagements de crédits. En effet, 699 mouvements de crédits ont été opérés par tous les Institutions et Ministères dont 649 arrêtés d'aménagement et 40 décrets de virements ou transfert de crédits.

Ainsi, ces mouvements de crédits trop fréquents reflètent toujours une faille dans la programmation budgétaire et la gestion de crédits.

La Cour réitère sa recommandation sur une meilleure programmation budgétaire.

§5- INCOHERENCES DANS LES DOCUMENTS BUDGETAIRES

Des incohérences dans les documents budgétaires ou entre les documents budgétaires ont été relevées telles qu'il ressort du tableau n°2 :

TABLEAU N° 2 - DISCORDANCE DANS LES DOCUMENTS BUDGETAIRES

(En Ariary)

LIBELLES	DOCUMENTS DE REFERENCE	MONTANT	ECART
Montant du résultat déficitaire	PLR 2012	519 467 085 855,43	557 001 793,40
	CGAF 2012	520 024 087 648,83	
Total général des réalisations des dépenses	PLR pour 2012 (page 51)	3 770 775 878 355,88	1 183 726 973 905,44
	Etat récapitulatif des dépenses par financement et par Ministère	2 587 048 904 450,44	
Total des prévisions des recettes du budget annexe du Département des Postes et Télécommunications	Tableau n°32, page 68 du PLR 2012	4 420 000 000,00	800 000,00
	Budget annexe 2012	4.420.800.000,00	
	Compte administratif du Budget annexe	4 420 800 000,00	
Total des réalisations budgétaires de l'engagement « Gouvernance Responsable »	Tableau n°18, page 59 du PLR 2012	341 678 798 903,76	13 190 448 478,84
	Tableau n°16, page 56 du PLR 2012	354 869 247 382,60	
Total des réalisations budgétaires de l'engagement « Infrastructure reliée »	Tableau n°18, page 60 du PLR 2012	10 702 811 323,50	28 306 047 365,00
	Tableau n°16, page 56 du PLR 2012	39 008 858 688,50	

Sources : PLR 2012, CGAF 2012, Compte administratif budget annexe, Budget annexe 2012, Etat récapitulatif des dépenses par financement et par Ministère,

- Concernant le résultat :

Un écart d'Ar 557 001 793,40 est enregistré entre le résultat déficitaire inscrit dans le PLR pour 2012 et celui inscrit dans le CGAF 2012. Il est constaté que cet écart correspond aux recettes du cadre II, précisément de l'Imprimerie Nationale. En effet, le montant d'Ar 557 001 793,40 correspond au prélèvement sur le fonds de renouvellement.

- Concernant les réalisations des dépenses :

Un écart d'Ar 183 726 973 905,44 sur le total général des réalisations des dépenses a été constaté entre le PLR 2012 (page 51) et l'état récapitulatif des dépenses par financement et par Ministère 2012.

Un écart d'Ar 800 000 est constaté entre le tableau n°32 « Recettes des PTNT du PLR 2012 » et le tableau des recettes des PTNT du Budget annexe 2012 ainsi que le compte administratif. Toutefois, nous estimons qu'il s'agit d'une erreur de transcription dans le tableau n°32 puisque le total des crédits prévisionnels des dépenses est d'Ar 4 420 800.

Un écart d'Ar 13 190 448 478,84 sur le total général des réalisations budgétaires du programme « Gouvernance responsable » a été constaté dans les différents tableaux du PLR pour 2012. Cela risque d'avoir un impact sur le total des réalisations des dépenses.

Un écart d'Ar 28 306 047 365 sur le total général des réalisations budgétaires du programme « Infrastructure reliée » a été constaté dans les différents tableaux du PLR pour 2012. Comme précédemment, un impact sur le total des réalisations des dépenses est constaté.

En définitive, tous ces écarts remettent en cause la fiabilité des documents budgétaires.

La Cour attire ainsi l'attention des responsables sur la production des documents budgétaires cohérents et fiables.

§ 6- INSUFFISANCE DANS LA PRESENTATION DES DOCUMENTS BUDGETAIRES

Comme il a été déjà évoqué dans les observations du PLR pour 2011, des insuffisances ont été observées dans la présentation des documents budgétaires annexés au PLR affectant la lisibilité des informations produites :

- En ce qui concerne les états de développement des crédits, il serait mieux de les regrouper :
 - par ordre chronologique ;
 - par nature de mouvements.

Il est à préciser que les décrets de mouvement de crédits doivent présenter d'abord les virements de crédits, ensuite les transferts.

- Enfin, en ce qui concerne la rédaction du projet de Loi portant Loi de Règlement pour 2012, des améliorations ont été apportées en matière de précision des cadres budgétaires dans les articles sauf pour l'article premier où la mention du cadre budgétaire a été omise.

De ce qui précède, la Cour recommande de:

- regrouper par ordre chronologique et par nature les actes modificatifs de crédits en présentant en premier lieu les actes de virement de crédits, en second lieu, les actes de transfert et en dernier lieu, les actes d'aménagement de crédits ;
- préciser dans tous les articles du projet de Loi de Règlement les cadres budgétaires afférents.

SECTION 2- PRESENTATION DES RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012

Les résultats généraux de l'exécution de la Loi de Finances retracent l'exécution des opérations des cinq cadres budgétaires conformément à l'article 4 de la LOLF. Le tableau ci-dessous détaille la situation des recettes et des dépenses de l'Etat en 2012 :

TABLEAU N° 3 - RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012
(En Ariary)

NOMENCLATURE	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS	
Cadre I : Budget général					
- Fonctionnement	2 494 519 513 000,00	2 442 376 384 994,53	2 125 905 818 000,00	2 002 617 742 790,75	
- Investissement	183 931 300 000,00	33 828 306 334,41	696 967 677 000,00	281 574 673 128,15	
TOTAL Cadre I	2 678 450 813 000,00	2 476 204 691 328,94	2 822 873 495 000,00	2 284 192 415 918,90	192 012 275 410,04
Cadre II : Budgets Annexes					
- Fonctionnement	16 414 300 000,00	10 074 682 012,52	16 414 300 000,00	7 633 545 039,49	
- Investissement					
TOTAL Cadre II	16 414 300 000,00	10 074 682 012,52	16 414 300 000,00	7 633 545 039,49	2 441 136 973,03
Cadre III : Comptes Particuliers du Trésor	269 636 284 000,00	453 295 305 917,43	359 118 584 000,00	1 363 602 479 458,10	-910 307 173 540,67
Cadre IV: Opérations Génératrices de FCV et Assimilées	304 000 000,00	522 671 979,04	1 000 000 000,00	0,00	522 671 979,04
Cadre V : Opérations en Capital de la Dette Publique :					
- Dette intérieure.....	1 796 618 000 000,00	0,00	1 778 627 018 000,00	0,00	
- Dette extérieure.....	384 805 000 000,00	311 211 441 262,52	168 195 000 000,00	115 347 437 939,39	
TOTAL CADRE V	2 181 423 000 000,00	311 211 441 262,52	1 946 822 018 000,00	115 347 437 939,39	195 864 003 323,13
TOTAL GENERAL	5 146 228 397 000,00	3 251 308 792 500,45	5 146 228 397 000,00	3 770 775 878 355,88	-519 467 085 855,43

Sources: LFI, PLR, Annexes au PLR et CGAF 2012.

Le tableau ci-dessus montre que l'année 2012 s'achève par un résultat déficitaire de 519,467 milliards d'Ariary. Les prévisions du budget de l'Etat ont été estimées à 5 146,22 milliards d'Ariary tant en recettes qu'en dépenses et les réalisations ont atteint 3 251,31 milliards d'Ariary pour les recettes contre 3 770,77 milliards d'Ariary pour les dépenses, soit un déficit global étant donné que les recettes encaissées sont inférieures aux dépenses ordonnancées.

Les taux de réalisation s'élèvent à 63% pour les recettes et à 73% pour les dépenses. Au niveau du cadre I, 76% des recettes y sont concentrées. Par ailleurs, la loi de Finances illustre que 61% des dépenses sont concentrées dans le cadre I et 36% dans le cadre III.

CHAPITRE II- LES OPERATIONS DU BUDGET GENERAL (CADRE I)

Seront examinées dans le présent chapitre, les opérations budgétaires du cadre I, objet de l'article 1^{er} du PLR.

En 2012, lesdites opérations présentent des soldes excédentaires de 192,01 milliards d'Ariary avec des recettes encaissées s'élevant à 2 476,20 milliards d'Ariary supérieures aux dépenses d'un montant de 2 284,19 milliards d'Ariary. L'analyse des opérations du budget général sera axée sur la situation des recettes et des dépenses budgétaires.

SECTION 1- SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES

§1- PRESENTATION GENERALE

Les recettes fiscales et les autres recettes budgétaires constituent les recettes du budget général de l'Etat. Le tableau suivant retrace la situation desdites recettes au cours de l'année 2012:

TABLEAU N° 4 - SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES

(En Ariary)

NOMENCLATURE	PREVISIONS	REALISATIONS	TAUX DE REALISATIONS
			en %
Recettes fiscales et douanières:			
Impôts sur les revenus, bénéfices et gains	564 887 400 000,00	504 483 481 501,15	89%
Impôts sur le patrimoine	13 201 900 000,00	14 073 770 166,54	107%
Impôts sur les biens et services	699 179 400 000,00	525 154 218 051,02	75%
Impôts sur le commerce extérieur	1 104 720 146 000,00	1 030 198 194 218,00	93%
Autres Recettes fiscales	15 767 044 000,00	5 142 661 317,60	33%
TOTAL	2 397 755 890 000,00	2 079 052 325 254,31	87%
Autres recettes budgétaires :			
Contributions reçues des tiers	51 173 000 000,00	631 414 407,60	1%
Produits financiers	21 289 908 000,00	28 739 327 207,22	135%
Recettes non fiscales	24 300 715 000,00	333 953 318 125,40	1374%
Subventions reçues des Organisations nationales ou internationales	3 849 330 000,00	0,00	0%
Aides bilatérales	101 802 110 000,00	15 565 210 901,59	15%
Aides multilatérales	78 279 860 000,00	18 263 095 432,82	23%
TOTAL	280 694 923 000,00	397 152 366 074,63	141%
TOTAL GENERAL	2 678 450 813 000,00	2 476 204 691 328,94	92%

Sources : LFI, CGAF, PLR et Annexes au PLR 2012

A- Les prévisions des recettes budgétaires

Les prévisions en matière de recettes budgétaires s'élèvent à 2 678,45 milliards d'Ariary pour l'année 2012. Environ 89% de ces prévisions ont été affectées aux recettes fiscales et douanières pour un montant de 2 397,75 milliards d'Ariary.

Par rapport à l'année budgétaire 2011, on constate une légère baisse de 7% des prévisions de 2012 puisqu'en 2011, les prévisions étant de 2 889,07 milliards d'Ariary contre 2 678,45 milliards d'Ariary en 2012. Cette baisse est due essentiellement à une diminution de 51% des autres recettes budgétaires pour 2012.

B- Les réalisations des recettes budgétaires

Le taux de réalisation global des recettes en 2012 est de 92% avec 2 476,20 milliards d'Ariary de recettes encaissées. Par rapport à 2011, une amélioration a été relevée en matière de réalisations des recettes budgétaires puisque le taux a été de 80%.

Il ressort du tableau ci-dessus que ce sont les « Contributions reçues des tiers », les « Aides bilatérales » et « Aides multilatérales » qui accusent de mauvais résultats en matière de recettes budgétaires. Par contre, les réalisations des recettes non fiscales ont été très satisfaisantes avec 333,953 milliards d'Ariary d'encaissement représentant ainsi 1374% des prévisions.

C- Terminologie inadéquate

Comme il a été déjà constaté dans le PLR pour 2011, le PLR pour 2012 utilise toujours le terme « recettes non fiscales » qui sont les recettes autres que les recettes fiscales et douanières. Cette qualification peut porter à confusion avec les véritables recettes non fiscales car il s'agit en réalité des autres recettes budgétaires.

De ce qui précède, la Cour réitère ses observations et attire l'attention des responsables sur la qualification des recettes autres que fiscales en « autres recettes budgétaires ».

§2- ANALYSE PAR CATEGORIE DE RECETTES

A- Les recettes fiscales

- Les prévisions des recettes fiscales

En 2012, les prévisions des recettes fiscales enregistrent une légère hausse de 4% par rapport à celles de 2011. En effet, en 2012, elles ont été à 2 397,75 milliards d'Ariary contre 2 310,08 milliards d'Ariary en 2011. Cette hausse est due à l'augmentation des prévisions « des autres recettes fiscales » et « des impôts sur le patrimoine » respectivement de 112% et de 23%.

- Les réalisations des recettes fiscales

Les recettes fiscales et douanières recouvrées en 2012 ont été de 2 079,05 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 87% par rapport aux prévisions et une augmentation de 4%, soit 71,80 milliards d'Ariary par rapport aux recettes fiscales et douanières réalisées en 2011 a été constatée.

Les impôts sur le commerce extérieur ont été réalisés à hauteur de 93% et ils représentent presque la moitié des recettes fiscales, soit 49,5%. Les impôts sur les revenus, bénéfices et gains ont été réalisés à 89% et composent les 24% des recettes fiscales. Le taux de recouvrement pour les impôts sur les biens et services a été de 75% dont les recettes constituent 25% des recettes fiscales et douanières. Les autres recettes fiscales, qui ne représentent que 0,2% des recettes fiscales et douanières, n'ont été réalisées qu'à hauteur de 33% par rapport aux prévisions. Par contre, les impôts sur le patrimoine ont été recouverts à hauteur de 107% même s'ils ne représentent que 0,6% des recettes fiscales.

Ces taux de recouvrement sont les résultats de la politique fiscale en 2012 qui priorise la relance économique tout en poursuivant les réformes déjà engagées précédemment.

En termes de fiscalité intérieure, des mesures ont été prises telles que : la réduction du taux des Impôts sur les Revenus et assimilés (IR, IDH, IRSA, IRCM, IPVI) de 22% à 21% ; la simplification du système fiscal sur les prélèvements des produits des jeux qui sera désormais soumis au régime du droit commun ; l'instauration, en matière d'Impôt sur les Revenus (IR), de la réduction d'impôt pour les investissements relatifs à la production d'énergies renouvelables ; la déductibilité de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) grevant les achats de carburants utilisés dans le transport terrestre des hydrocarbures et des marchandises pour réduire l'effet de rémanence de la hausse du cours mondial du pétrole ; le paiement par voie bancaire qui est étendue à toutes les transactions effectuées par les assujettis à la TVA dans le cadre de leurs activités.

En ce qui concerne la fiscalité extérieure, des mesures ont été choisies sur le code des douanes et sur le tarif des douanes.

Concernant le code des douanes, des modifications ont été apportées sur le fonctionnement de la Commission de Conciliation et d'Expertise Douanière ou CCED pour améliorer le partenariat avec le secteur privé. Ensuite, certains textes ont été revus tels que les aménagements apportés sur le système de garantie mise en place ; les dispositions complétées sur l'avitaillement des navires afin de prendre en compte l'utilisation des combustibles végétaux non polluant dans les transports maritimes internationaux, le recadrage de l'octroi du régime de l'admission temporaire par la mise en place d'un intérêt de retard en cas de non réexportation des marchandises admises temporairement afin de sécuriser la collecte des recettes et d'éviter une forme de report paiement déguisé.

Pour le tarif des douanes, les mesures sont axées surtout sur la construction de la relance des industries nationales et sur le volet social, notamment : l'harmonisation du droit des douanes (DD) relatif aux moyens de transport et aux pneus ; à cet égard, les bus de plus de 40 places seront frappés de DD à 5%, pour les minibus de 12 places mais n'excédant pas 40 places, le DD est réduit de 20% à 10%, le DD est uniformisé à 10% pour les pneus utilisés par les voitures utilitaires et particulières; la révision à la baisse du taux du droit des douanes sur certaines matières premières dont métal pour la fabrication de la farine, le DD réduit de 5% à 0%, pour l'additif pour la fabrication d'huile moteur, le DD réduit de 10% à 5% ; l'alignement tarifaire complétant les dispositions déjà prises lors de la Loi de Finances 2011 concernant les consommables médicaux par l'exemption du droit des douanes sur les stérilisateurs, gants pour la chirurgie, réactifs de diagnostic et les alimentations pour enfant.

Enfin, l'adoption et la mise en œuvre des recommandations du Conseil de l'Organisation Mondiale des Douanes afin de répondre aux exigences des échanges commerciaux internationaux afin de migrer du Système Harmonisé (SH) de codification et de désignation des marchandises SH 2007 vers le SH 2012 lequel servira désormais de base pour le tarif national à partir de 2012.

B- Les autres recettes budgétaires

- Les prévisions des autres recettes budgétaires

En matière de prévision, les autres recettes budgétaires ne représentent que 10% des recettes budgétaires au titre de l'année 2012.

Il a été relevé qu'une baisse constante de ces prévisions persiste depuis la période de crise en 2009. En effet, par rapport à 2011, lesdites prévisions ont chuté de plus de 50% puisqu'ayant été de 578,99 milliards d'Ariary en 2011, elles n'ont été que de 280,69 milliards d'Ariary en 2012. Cette diminution se retrouve principalement au niveau des « recettes non fiscales » de 84,8 milliards d'Ariary en 2011 à 24,3 milliards d'Ariary en 2012 ; des « aides bilatérales » de 163,8 milliards d'Ariary en 2011 à 101,8 milliards d'Ariary en 2012 ; et des « aides multilatérales » de 253 milliards d'Ariary en 2011 à 78,2 milliards d'Ariary en 2012. Cependant, cette baisse semble être justifiée par le montant des réalisations desdites recettes pour 2011, soit 311,1 milliards d'Ariary.

- Les réalisations des autres recettes budgétaires

Par rapport à l'année budgétaire 2011, une large amélioration est relevée en matière de taux de réalisation des autres recettes budgétaires puisqu'en 2012, le taux est de 141% contre 54% en 2011. En effet, en 2012, les réalisations de 397,1 milliards d'Ariary ont dépassé largement les prévisions fixées de 280,7 milliards d'Ariary.

Les recettes au niveau des recettes non fiscales et des produits financiers marquent essentiellement cette amélioration. En effet, les réalisations des recettes non fiscales s'élevaient à

333,95 milliards d'Ariary sur 24,3 milliards d'Ariary de prévisions, soit un taux de réalisation atteignant 1374% dont 135% pour les produits financiers avec un encaissement de 28,7 milliards d'Ariary.

Par contre, les réalisations sont faibles en matière de recettes au niveau des Contributions reçues des tiers, des Aides bilatérales et des Aides multilatérales respectivement à hauteur de 1%, 15% et 23%, alors que les prévisions de ces dernières représentent 82% des autres recettes budgétaires.

SECTION 2- LES OPERATIONS DE DEPENSES

En matière d'exécution, l'insuffisance des recettes fiscales et le gel des financements extérieurs ont toujours des retombées sur les finances de l'Etat.

A cet effet, il convient de rappeler qu'au début de l'année 2012, selon les disponibilités financières en cette période, le Ministère des Finances et du Budget a procédé à un encadrement de la régulation des engagements de l'année. Les taux de consommations des crédits ont été fixés trimestriellement suivant un rythme de consommation successif de 11,30%, 41,60%, 68% et 100%.

Cependant, une coupe budgétaire opérée au dernier trimestre de l'année, de l'ordre de 85%, s'est avérée inévitable pour assurer l'ajustement des dépenses par rapport aux flux des recettes fiscales.

Il en découle que le montant total des dépenses mandatées par les différents Institutions et Ministères a été limité à 2 284 milliards d'Ariary pour une prévision de 2822 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 81%.

§1- PRESENTATION DE L'EXECUTION DES DEPENSES PAR INSTITUTIONS ET MINISTÈRES

Le tableau suivant présente l'analyse par Institutions et Ministères des dépenses réalisées et prévues au titre de l'exercice 2012.

TABLEAU N° 5 - REALISATION PAR INSTITUTIONS ET MINISTÈRES

Code	Institutions et Ministères	Prévisions	Réalisations	Taux de consommation En (%)
SECTEUR ADMINISTRATIF				
1	Présidence de la Haute Autorité de la Transition	46 793 515 000,00	26 280 980 139,89	56%
2	Conseil Supérieur de la Transition	15 561 390 000,00	15 463 227 832,80	99%
3	Congrès de la Transition	23 892 097 000,00	23 859 374 515,56	100%
4	Haute Cour Constitutionnelle	1 816 468 000,00	1 798 201 595,00	99%
5	Primature	73 518 608 000,00	36 327 758 473,94	49%
10	Ministère d'Etat chargé des Relations avec les Institutions	1 838 200 000,00	1 534 655 617,99	83%
11	Ministère des Affaires Etrangères	46 763 709 000,00	36 578 391 972,18	78%

12	Ministère des Forces Armées	150 503 893 000,00	144 637 108 600,04	96%
13	Secrétariat d'Etat chargé de la Gendarmerie	134 267 025 000,00	122 239 387 457,15	91%
14	Ministère de l'Intérieur	28 139 215 000,00	27 306 475 600,18	97%
15	Ministère de la Sécurité Intérieure	74 794 628 000,00	73 641 289 826,29	98%
16	Ministère de la Justice	65 171 500 000,00	62 355 215 875,99	96%
17	Ministère de la Décentralisation	66 082 736 000,00	56 724 281 149,61	86%
21	Ministère des Finances et du Budget	691 627 891 000,00	688 012 091 298,55	99%
25	Vice Primature chargée de l'Economie et de l'Industrie	12 410 115 000,00	7 456 510 966,06	60%
36	Ministère du Commerce	10 739 003 000,00	9 807 931 650,40	91%
62	Vice Primature chargée du développement et de l'Aménagement du Territoire	78 993 018 000,00	39 104 154 844,18	50%
SECTEUR PRODUCTIF				
35	Ministère du Tourisme	3 530 383 000,00	3 246 338 286,40	92%
38	Ministère de la promotion de l'Artisanat	1 042 391 000,00	1 026 853 388,00	99%
41	Ministère de l'Agriculture	177 887 697 000,00	54 644 812 017,67	31%
42	Ministère de l'Elevage	8 959 346 000,00	8 115 762 535,45	91%
43	Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques	13 034 877 000,00	9 497 858 054,48	73%
44	Ministère de l'Environnement et des Forêts	22 079 771 000,00	10 104 759 099,37	46%
53	Ministère des Mines	2 452 469 000,00	2 836 055 209,41	116%
54	Ministère des Hydrocarbures	1 100 295 000,00	1 078 223 589,19	98%
SECTEUR INFRASTRUCTURE				
37	Ministère de la Communication	9 864 183 000,00	8 996 710 632,25	91%
51	Ministère de l'Energie	23 579 962 000,00	10 139 697 923,54	43%
52	Ministère de l'Eau	33 345 636 000,00	9 831 863 196,32	29%
61	Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie	115 337 277 000,00	25 109 690 607,46	22%
63	Ministère des Transports	31 645 825 000,00	21 150 873 106,87	67%

66	Ministère des Télécommunications, des Postes et des Nouvelles Technologies	481 585 000,00	468 719 148,20	97%
SECTEUR SOCIAL				
32	Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales	10 000 143 000,00	9 470 063 361,61	95%
71	Ministère de la Santé	210 849 378 000,00	144 902 622 834,43	69%
75	Ministère de la Jeunesse et des Loisirs	2 738 863 000,00	2 446 012 700,28	89%
76	Ministère de la Population et des Affaires Sociales	9 423 651 000,00	8 846 616 451,62	94%
78	Ministère des Sports	13 770 102 000,00	13 134 857 921,35	95%
81	Ministère de l'Education Nationale	478 507 251 000,00	448 287 030 864,37	94%
83	Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle	28 865 227 000,00	24 490 955 783,20	85%
84	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	97 464 900 000,00	89 934 203 242,18	92%
86	Ministère de la Culture et du Patrimoine	3 999 272 000,00	3 304 798 549,44	83%
TOTAL GENERAL		2 822 873 495 000,00	2 284 192 415 918,90	81%

Sources : PLR 2012, Dépenses 2012 CdC, Etat des dépenses de fonctionnement, solde et investissement 2012

Ainsi, pour la gestion 2012, il résulte que le taux de consommation est de 81%. Des Ministères ont donc des taux de consommation de crédits inférieurs au taux de consommation global :

- *Pour le secteur administratif* comportant 17 Institutions et Ministères, 04 Ministères présentent un taux de consommation de crédit inférieur au taux de consommation de 81% : la Primature 49%, le Vice Primature chargée du développement et de l'Aménagement du Territoire 50%, le Présidence de la Haute Autorité de la Transition 56% et le Vice Primature chargée de l'Economie et de l'Industrie 60%;
- *Pour le secteur productif* qui comporte 08 Ministères, le Ministère de l'Agriculture (31%), le Ministère de l'environnement et des forêts (46%) et le Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques (76%) enregistrent un taux de consommation de crédit inférieur au taux de consommation globale ;
- *Pour le secteur infrastructure*, regroupant 6 Ministères, 4 Ministères sortent du lot tels que le Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie (22%), le Ministère de l'eau (29%), le Ministère de l'Energie (43%) et le Ministère des Transports (67%) ;
- *Concernant le secteur social*, seul le Ministère de la Santé (69%) enregistre un taux de consommation inférieur au taux de consommation globale.

Cinq Ministères réunissent à eux seuls des dépenses totalisant 1 425,83 milliards d'Ariary, soit 68% de l'ensemble des dépenses de l'Etat au titre de l'exercice 2012. Ces entités regroupent:

- le Ministère des Forces Armées épuisant jusqu'à hauteur de 144 milliards d'Ariary son crédit initial de 150 milliards d'Ariary, l'équivalent de 96% de consommation des crédits ouverts;
- Le Ministère de l'Education Nationale, consommant 448 milliards d'Ariary sur une prévision de 478 milliards d'Ariary, soit des 94% de crédits arrêtés dans la Loi de Finances;
- le Secrétariat d'Etat Chargé de la Gendarmerie, consommant 122 milliards d'Ariary de sa prévision de 134 milliards d'Ariary, l'équivalent de 91% de consommation ;
- le Ministère de la Santé ayant dépensé 145 milliards d'Ariary pour une prévision de 210 milliards d'Ariary, soit une consommation de crédits à hauteur de 69% ;
- Et enfin, le Ministère des Finances et du Budget, avec 688 milliards d'Ariary de dépenses définitives mais sur un crédit de 691 milliards d'Ariary, soit une réalisation de 99%.

§ 2- CONTROLE DE L'EXECUTION DES DEPENSES PAR PROGRAMME

Le tableau suivant récapitule les dépenses réalisées suivant les engagements du Madagascar Action Plan (MAP) ainsi que leurs prévisions au titre de l'exercice 2012. Ces dépenses sont réparties par grandes rubriques de dépenses, à savoir les intérêts de la dette, les dépenses de la solde, les dépenses hors soldes et les investissements.

TABLEAU N° 6 - REPARTITION DES DEPENSES DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT SELON LES HUIT ENGAGEMENTS DU MAP

(En Ariary)

Rubriques		Crédits (1)	Réalizations				Total	
Prog.	Intitulé		Intérêts de la dette	Solde	Hors solde	Investissement	Réalisation (2)	Taux de réalisation (3)=(2)/(1) En %
0	Administration et coordination	1 424 469 007 000,00		1 085 994 043 156,00	223 873 422 004,02	19 914 709 664,91	1 329 782 174 824,93	93%
1	Gouvernance responsable	657 868 944 000,00	176 460 764 454,93		354 869 247 382,60	126 603 376 680,13	657 933 388 517,66	100%
2	Infrastructure reliée	258 524 919 000,00			39 008 858 688,50	43 404 120 043,12	82 412 978 731,62	32%
3	Transformation de l'éducation	126 533 433 000,00			82 383 066 561,60	25 171 668 392,07	107 554 734 953,67	85%
4	Développement rural	217 662 356 000,00			15 077 573 564,50	40 171 513 743,58	55 249 087 308,08	25%
5	Santé, planning familial, et lutte contre le VIH/SIDA	101 420 370 000,00			15 109 930 182,75	14 155 373 943,84	29 265 304 126,59	29%
6	Economie à forte croissance	14 589 246 000,00			7 875 965 717,72	3 558 972 451,93	11 434 938 169,65	78%
7	Prendre soin de l'environnement	15 086 745 000,00			862 652 878,11	3 124 402 371,36	3 987 055 249,47	26%
8	Solidarité nationale	6 718 475 000,00			1 102 218 200,02	5 470 535 837,21	6 572 754 037,23	98%
Total		2 822 873 495 000,00	176 460 764 454,93	1 085 994 043 156,00	740 162 935 179,82	281 574 673 128,15	2 284 192 415 918,90	81%

Sources : Tableau n°16 Répartition des dépenses selon les huit engagements du MAP du PLR 2012

Il ressort de ce tableau que trois engagements ont largement dépassé le taux de réalisation global de 81%. Il s'agit des engagements suivants :

- Gouvernance responsable ;
- Solidarité nationale ;

- Transformation de l'éducation.

Au niveau de l'engagement n°1, les crédits ouverts ont été consommés en totalité pour 657 milliards d'Ariary. Ces derniers ont servi au paiement des « intérêts de ladette » de 176 milliards d'Ariary (26%), des dépenses de fonctionnement de 355 milliards d'Ariary (55%), et aux investissements de 126 milliards d'Ariary (19%).

Pour l'engagement n°8, les crédits ouverts ont été consommés à hauteur de 98% pour 6,57 milliards d'Ariary. Ces derniers ont servi aux investissements de 5,4 milliards d'Ariary (83%) et au paiement des dépenses de fonctionnement de 1,1 milliard d'Ariary (17%).

Enfin, pour l'engagement n°3, 85% de crédits ont été consommés (107,55 milliards d'Ariary). Cela a servi à 77% au paiement des dépenses de fonctionnement (82,38 milliards d'Ariary) et à 23% aux investissements (25,17 milliards d'Ariary).

Par contre, pour les engagements n°4, 5 et 7, les réalisations financières sont faibles.

Par ailleurs, pour le programme « Administration et Coordination », les réalisations sont élevées (93%). Ceci englobe les dépenses de solde, les dépenses hors solde et les dépenses d'investissement.

§3- CONTROLE DE L'EXECUTION PAR GRANDES CATEGORIES DE DEPENSES

Des dépenses budgétaires ont fait l'objet d'une analyse par principales catégories de dépenses de 2010 à 2012 et/ou de la conformité des dépenses par rapport aux prévisions initialement fixées par la Loi des Finances pour 2012, et à certains principes et pratiques budgétaires internationalement reconnus.

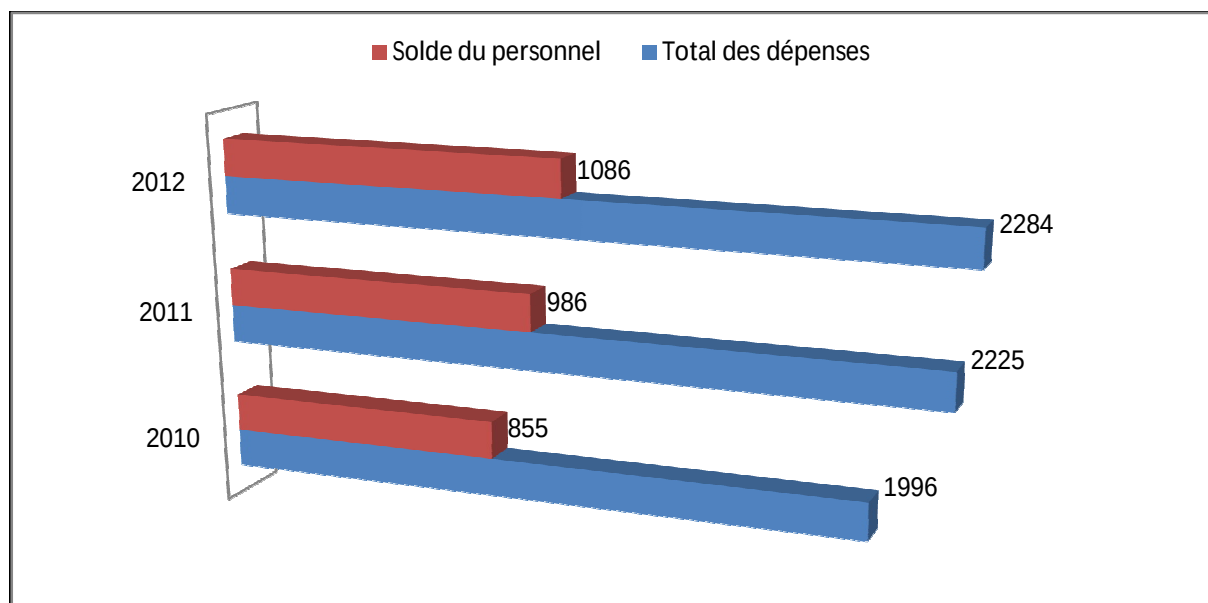
A- Sur les dépenses de solde

- Une croissance cumulée de la masse salariale de 2010 à 2012 :

Les dépenses de la solde ont enregistré une augmentation en volume, passant de 855 milliards d'Ariary en 2010 à 986 milliards d'Ariary en 2011, soit une augmentation de 15% et à 1 086 milliards d'Ariary en 2012, soit une augmentation de 10% par rapport à 2011. Cette variation s'avère plus forte en comparaison avec celle du total des dépenses, enregistrant seulement une hausse moyenne annuelle de 6,5%, correspondant à une augmentation en volume de 1996 milliards d'Ariary à 2 284 milliards d'Ariary sur les mêmes périodes.

GRAPHIQUE N° 1 - ANALYSE DES DEPENSES DE SOLDE

(En milliards d'Ariary)



Sources : PLR 2010, 2011, 2012

Une augmentation est constatée depuis 2010, la part de la solde représentée dans le total des dépenses est de 43% en 2010 de 44% en 2011 et en 2012, elle représente 48% du total des dépenses.

Cette situation est due aux régularisations des situations administratives et financières de certains fonctionnaires en termes d'avancement, mais également, des conséquences financières de revendications syndicales.

De ce fait, des mesures devront être prises pour maîtriser cette tendance à la hausse afin d'éviter que la totalité des dépenses de l'Etat soit engloutie par la masse salariale.

Dès lors, la Cour réitère qu'il est urgent et nécessaire de :

- Poursuivre et multiplier les efforts conjointement amorcés par le Ministère de la Fonction Publique et le Ministère des Finances et du Budget sur le projet de « Fichier unique » du personnel de l'Etat et ce, dans le but de fiabiliser et de rendre cohérent la gestion des effectifs et de la Solde ;
- Mettre en place un système d'envergure nationale susceptible de contrôler la présence physique et l'existence des services faits des agents de l'Etat, contrepartie du droit à la rémunération au sens de l'article 27 de la Loi n°2003-011 du 30 septembre 2003 portant Statut Général des Fonctionnaires.

La Cour recommande de concrétiser le projet de « Fichier unique » du personnel de l'Etat et la mise en place d'un système de contrôle de la présence physique et des services faits des agents de l'Etat.

- Un poids de la masse salariale sur les finances de l'Etat en 2012

Le paiement de la solde d'un montant de 1 086 milliards d'Ariary représente 76% des prévisions fixées.

Toutefois, le poids des dépenses liées à la rémunération des fonctionnaires, calculé sur le rapport entre la masse salariale et les recettes fiscales, est très important. En effet, il est constaté que la rémunération des fonctionnaires a ponctionné plus de la moitié des recettes fiscales collectées, soit 52%. Or, selon les critères de convergence applicables au sein de l'Union Economique et monétaire Ouest Africaine d'Afrique (UEMOA)¹, le poids de la masse salariale ne devrait pas excéder les 35%.

¹ Le poids de la masse salariale est un indicateur utilisé par les pays de l'Union Economique et monétaire Ouest Africaine d'Afrique (UEMOA).

De cela, on peut dire que l'Etat fait face à un risque de ne disposer que de très peu de marge de manœuvre pour assurer son fonctionnement normal et pour réaliser des investissements.

Deux solutions s'offrent à l'Etat pour pallier cette hausse sensible de dépenses de la solde. L'Etat devrait soit opter pour des stratégies visant la stabilité de la masse salariale, soit envisager une augmentation conséquente de la recette fiscale.

La Cour réitère ses recommandations dans les exercices antérieurs de maîtriser les dépenses de la solde à l'avenir.

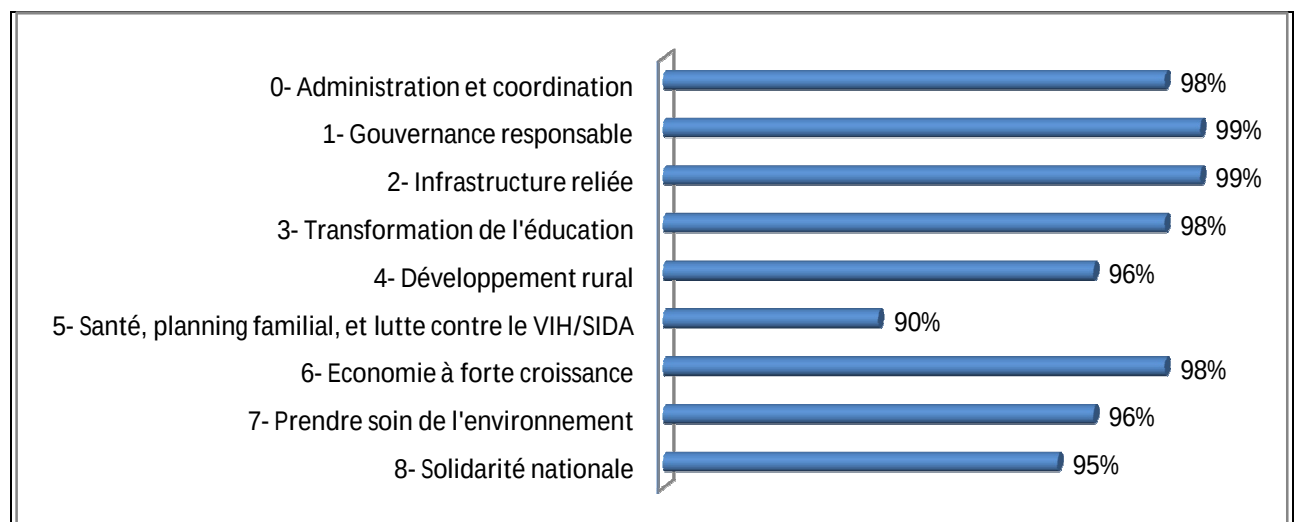
B- En ce qui concerne les dépenses courantes hors solde

- Répartition des dépenses courantes hors soldes par programme en 2012

La totalité des engagements a été réalisée à plus de 90% des crédits fixés en matière de dépenses hors solde.

Tous les engagements ont largement dépassé les 85% fixés au dernier trimestre 2012 en consommant en moyenne 96,5% des crédits prévus.

GRAPHIQUE N° 2 - TAUX DE REALISATION DES DEPENSES COURANTES HORS SOLDE



Sources : PLR2012

Certes, la coupe budgétaire opérée permet d'ajuster les dépenses par rapport aux ressources financières, mais aussi de garantir une stabilité financière. Toutefois, une coupe budgétaire peut être une mesure rectificative pour l'Etat qui a établi une prévision budgétaire moins prudente.

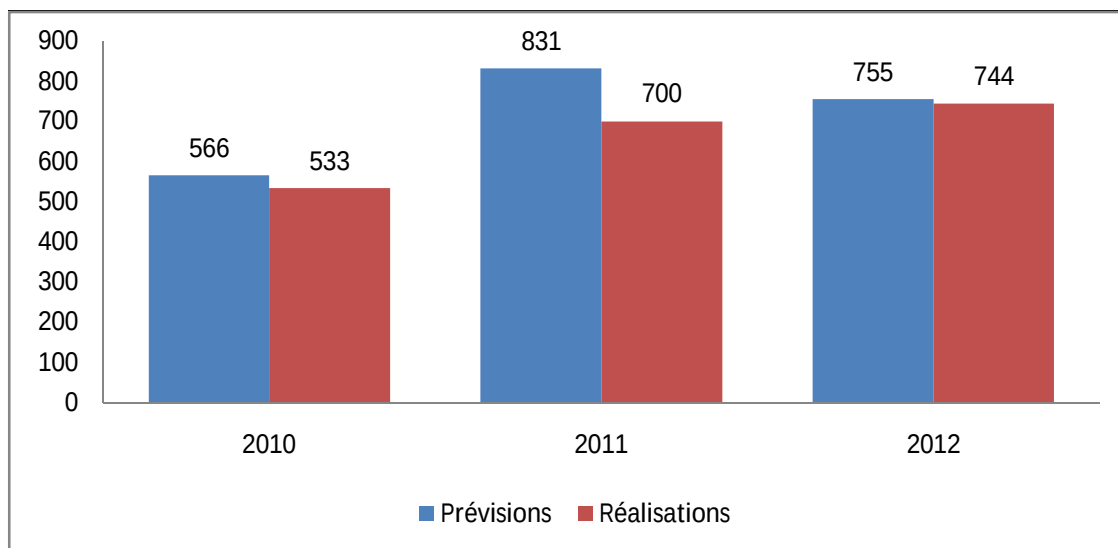
En application de l'article 42 de la LOLF selon lequel « Les lois de Finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. », la Cour recommande de faire des prévisions réalistes, dans le sens du respect du principe de sincérité.

- Dépenses en augmentation de 2010 à 2012

En 2010, les dépenses courantes hors solde ont été de 533 milliards d'Ariary, une forte augmentation de 31% a été enregistrée en 2011 avec une consommation de 700 milliards d'Ariary. En 2012, une légère augmentation de 6% est constatée avec 744 milliards d'Ariary de dépenses hors solde.

GRAPHIQUE N° 3 - ANALYSE DE L'EVOLUTION DES DEPENSES COURANTES HORS SOLDE

(En milliards d'Ariary)



Sources : PLR 2010, 2011 et 2012

En 2012, la hausse de dépenses courantes hors solde s'explique par les réaménagements de la structure organisationnelle dans différents Ministères (exemple : le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat ont été scindés en deux chacun) et la création du Ministère d'Etat Chargé des Relations avec les Institutions depuis 2011, créant ainsi de nouveaux Services Opérationnels d'Activités.

La Cour recommande ainsi à l'Etat de maîtriser à l'avenir les dépenses associées aux nouvelles structures organisationnelles dès lors que ces dernières sont de nature à occasionner des impacts financiers importants.

C- En ce qui concerne les dépenses allouées aux investissements publics

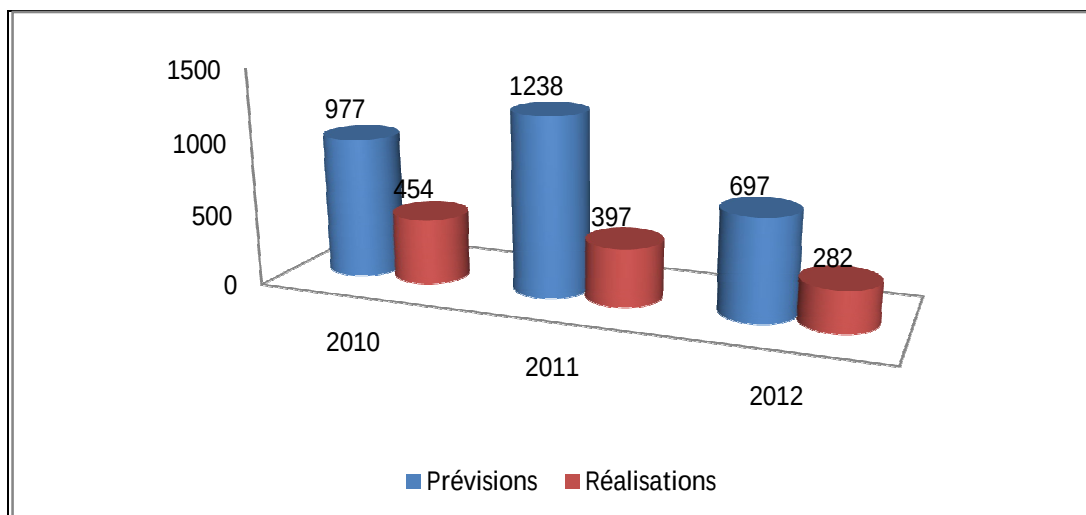
- Une tendance à la baisse sur les périodes observées

La réalisation des investissements est de plus en plus faible. De 397 milliards d'Ariary en 2011, elle est passée à 282 milliards d'Ariary en 2012, soit une régression de 29%.

Par rapport à une prévision de 697 milliards d'Ariary, seulement 282 milliards d'Ariary d'investissement ont été mobilisés, enregistrant ainsi un taux de réalisation de 40%.

GRAPHIQUE N° 4 - ANALYSE DES DEPENSES D'INVESTISSEMENTS REALISEES

(En milliards d'Ariary)



Sources : PLR 2010, 2011, 2012

La baisse affichée en 2012 est le prolongement de la diminution précédente des investissements en 2010 et 2011. Cette situation peut s'expliquer surtout par l'inexistence des financements extérieurs et aussi par l'insuffisance des recettes fiscales et douanières. Mais cela est également dû par l'insuffisance d'une marge de manœuvre de l'Etat puisque la part importante de ressources est allouée aux dépenses de fonctionnement solde et hors solde.

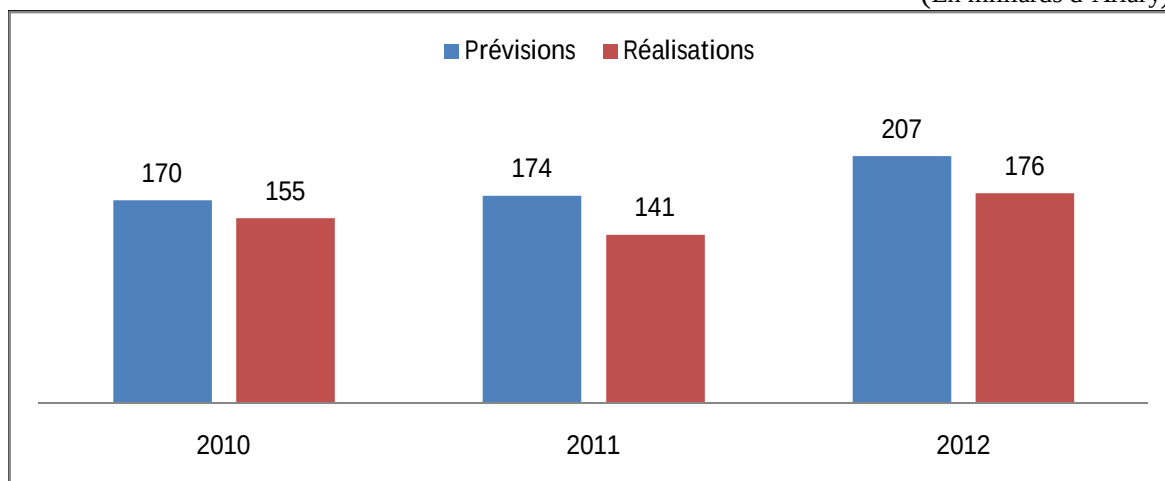
A cet effet, les prévisions établies au titre des dépenses d'investissement par la Loi des Finances 2012 ont été surestimées et se trouvent être en contradiction avec le principe de sincérité. D'ailleurs, la Cour tient à rappeler que la détermination des prévisions budgétaires devrait s'aligner avec les termes de l'article 42 de la loi organique n°2004-007 suscitée.

D- En ce qui concerne les intérêts de la dette

Il est constaté que l'Etat fait toujours des efforts pour s'acquitter de ses dettes. Pour cette année 2012, les intérêts de la dette est à hauteur d'Ar 176 milliards, soit 85% des prévisions.

GRAPHIQUE N° 5 - INTERETS DE LA DETTE

(En milliards d'Ariary)



Sources : PLR 2010, 2011, 2012

La Cour réitère ses recommandations de poursuivre le paiement des intérêts de la dette afin de d'affermir et asseoir la confiance des partenaires financiers de l'Etat.

SECTION 3- GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

§1- CONTROLE DES VIREMENTS ET TRANSFERTS DE CREDITS

Les virements et transferts de crédits sont régis par la LOLF en son article 19, comme devant être effectués par voie de Décret pris en Conseil du Gouvernement, sur rapport des Ministres chargés des Finances et du Budget, après information des commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées. De même, conformément aux dispositions dudit article, « Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même Ministère. (...) Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de Ministères distincts, (...). ».

Pour l'exercice 2012, la Cour a relevé des irrégularités, notamment :

- la confusion entre transfert et virement de crédits ou un aménagement de crédit pris par Décret au lieu d'un arrêté ;
- le non respect de la période réglementaire de virement ou de transfert.

TABLEAU N° 7 - IRREGULARITES ET ANOMALIES EN MATIERE DE MODIFICATION DES REPARTITIONS DE CREDITS

ENTITES	REFERENCES	IRREGULARITES / ANOMALIES
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	Décret n° 2012-513 du 4 mai 2012 portant aménagement de crédit de fonctionnement, entre grandes rubriques, inscrits au Budget d'exécution 2012.	Aménagement de crédits pris par Décret au lieu d'un Arrêté.
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	Décret n° 2012-600 du 12 juin 2012 portant virement et aménagement entre grandes rubriques, inscrits au Budget d'exécution 2012.	Confusion dans l'intitulé du Décret de mouvements de crédits : transfert et non virement et aménagement de crédits.
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	Décret n° 2012-957 du 30 octobre 2012 portant aménagement de crédit entre grandes rubriques, inscrits au Budget d'exécution 2012.	Aménagement de crédits pris par Décret au lieu d'un Arrêté.
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	Décret n° 2012-1155 du 12 décembre 2012 portant virement des crédits inscrits au Budget d'exécution 2012.	Acte de virement de crédits pris après la période réglementaire de mouvements et/ou modifications de crédits (31 octobre 2012) suivant Circulaire de clôture 2012.

Sources : Décrets de virements et de transferts 2012

Ainsi, il est constaté que les acteurs concernés restent confus à propos des actes administratifs à établir pour les modifications de crédits bien que ces actes soient expressément décrits dans la LOLF. De plus, un mouvement a été opéré après la date de clôture.

§2- CONTROLE DES AMENAGEMENTS DE CREDITS

Les règles et instructions concernant les aménagements de crédits ont été définies par l’Instruction Générale n°001-MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005 en son paragraphe 4.4.2 selon ses termes: « Le principe de fongibilité des crédits signifie que les crédits répartis par programme sont fongibles à l’intérieur d’un programme et que des aménagements de crédits peuvent se faire par voie d’Arrêté pris par le Ministre ordonnateur délégué ».

Durant l’exercice 2012, il est constaté que les aménagements de crédits de deux Ministères représentent 40% de tous les aménagements effectués. En effet, le Ministère de l’Education Nationale a pris 144 arrêtés d’aménagements, soit 22% de la totalité des aménagements de crédits et le Ministère des Finances et du budget a pris 114 aménagements, représentant 18% de la totalité des aménagements de crédits.

Des irrégularités ont été relevées dans les opérations d’aménagement de crédits qui ne sont pas pour autant exhaustives.

TABLEAU N° 8 - IRREGULARITES ET ANOMALIES EN MATIERE D’AMENAGEMENTS DE CREDITS

ENTITES	REFERENCES	IRREGULARITES/ANOMALIES
MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	Arrêté n°10628/2012 du 21 mai 2012 portant aménagement de crédits de fonctionnement et d’investissement du Ministère de la santé publique.	Confusion de dépenses de nature différente classées dans une même catégorie: comptes 2433, 2461 et 2465 inclus dans la catégorie 3 au lieu d’être classé dans la catégorie 5.
PRIMATURE	Arrêté n°14055/2012 du 11 juillet 2012 portant aménagement de crédits d’investissement inscrits au Budget d’Exécution 2012.	Confusion de dépenses de nature différente classées dans une même catégorie: compte 6552 inclus dans la catégorie 5.
MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	Arrêté n°5590/2012/AE du 30 mars 2012 portant aménagement des crédits inscrits au Budget d’Exécution 2012.	Confusion de dépenses de nature différente classées dans une même catégorie: compte 2153 inclus dans la catégorie 3 au lieu d’être classé dans la catégorie 5.
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	Arrêté n°28360/2012 du 26 octobre 2012 portant aménagement de crédits de Solde inscrits au Budget d’Exécution 2012.	Crédits de soldes renfloués par des crédits de nature différente.
MINISTERE DE LA SECURITE INTERIEURE	Arrêté n°21478/2012 du 07 août 2012 portant aménagement des crédits au Budget d’Exécution 2012 de la Direction de l’Ecole Nationale Supérieure de Police.	Confusion de dépenses de nature différente classées dans une même catégorie: comptes 2461 et 2463 inclus dans la catégorie 3 au lieu d’être classé dans la catégorie 5.
MINISTERE DU COMMERCE	Arrêté n°25217/2012 du 18 septembre 2012 portant aménagement des crédits inscrits au Budget d’Exécution 2012.	Confusion de dépenses de nature différente classées dans une même catégorie: compte 2453 inclus dans la catégorie 3 au lieu d’être classé dans la catégorie 5.
MINISTERE DE L’EDUCATION NATIONALE	Arrêté n°12356/2012 du 22 juin 2012 portant aménagement de crédits de fonctionnement inscrits au Budget d’Exécution 2012.	Confusion de dépenses de nature différente classées dans une même catégorie: compte 2461 inclus dans la catégorie 3 au lieu d’être classé dans la catégorie 5.

Sources : Arrêtés d’aménagements 2012

Il résulte de ces observations que la composition des dépenses dans les grandes catégories de dépenses est irrégulière au regard de l’article 10 de la LOLF selon lequel « Les crédits d’un programme ou d’une dotation sont présentés selon les catégories mentionnées à l’article 8. A l’intérieur de chaque catégorie, la répartition des crédits par chapitre, article et/ou paragraphe est effectuée conformément au Plan Comptable des Opérations Publiques en vigueur. ». En outre, un non-respect de l’article 19, dernier alinéa de la LOLF qui stipule que « ...Aucun mouvement de crédit ne peut être effectué entre les catégories des dépenses de personnel, de transferts et de

subventions et des autres catégories de dépenses » est constaté puisque les crédits de solde ont été renfloués par des crédits de nature différente

La Cour recommande de bien se conformer :

- à l'article 8 et article 10 de la LOLF concernant le respect des grandes catégories de dépenses ;
- aux dispositions de la LOLF relatives aux mouvements de crédits ;
- à l'Instruction Générale n°001-MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005 (point 4.4.2. Mouvements de crédits) sur le respect de la règle de l'asymétrie de crédits.

CHAPITRE III- LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES (CADRE II)

Ce chapitre portera sur l'analyse des opérations des Budgets Annexes qui constituent le cadre II des opérations de la Loi de Finances.

SECTION 1- PRESENTATION GENERALE DES RESULTATS

Selon l'article 28 de la LOLF : « les Budgets Annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une Loi de Finances, les activités des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de prix ou de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».

Le Cadre II des opérations de la Loi de Finances 2012 est constitué par les Budgets Annexes de la Direction de l'Imprimerie Nationale et du Département des Postes et Télécommunications.

Les crédits affectés aux deux Budgets Annexes s'élèvent seulement à 16,41 milliards d'Ariary, soit 0,32% du Budget de l'Etat dont le montant total s'élève à 5146,22 milliards d'Ariary. L'Imprimerie Nationale dispose de 11,99 milliards d'Ariary tandis que les Postes et Télécommunications ne bénéficient que d'un montant de 4,42 milliards d'Ariary.

Le tableau ci-dessous fait ressortir les résultats généraux des Budgets Annexes pour 2012 :

TABLEAU N° 9 - RESULTATS GENERAUX DES BUDGETS ANNEXES POUR 2012

(En Ariary)

BUDGETS ANNEXES	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS	
Imprimerie Nationale	11 993 500 000,00	5 395 725 174,12	11 993 500 000,00	4 326 801 857,14	1 068 923 316,98
Postes et télécommunications	4 420 800 000,00	4 678 956 838,40	4 420 800 000,00	3 306 743 182,35	1 372 213 656,05
Total	16 413 500 000,00	10 074 682 012,52	16 414 300 000,00	7 633 545 039,49	2 441 136 973,03

Sources : LFI, Compte administratif 2012

SECTION 2- CONTROLE PAR BUDGET ANNEXE

§1- BUDGET ANNEXE DE L'IMPRIMERIE NATIONALE

A- Contrôle des résultats

Au cours de l'année 2012, les recettes du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale s'élèvent à 5,39 milliards d'Ariary tandis que les dépenses se chiffrent à 4,32 milliards d'Ariary dégageant ainsi un excédent de recettes de 1,06 milliards d'Ariary.

Les prévisions de recettes de l'Imprimerie Nationale s'élèvent à 11,99 milliards d'Ariary et les recouvrements ont été à hauteur de 5,39 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de l'ordre de 44,95%.

Les recettes de l'Imprimerie Nationale sont composées principalement des produits finis, des travaux avec respectivement 152% et 6% de recouvrement². Les produits finis ont été évalués à 3 milliards d'Ariary. Toutefois, les droits constatés ont atteint 4,78 milliards d'Ariary, soit 159 % de ceux prévus, et les recouvrements s'élèvent à 4,55 milliards d'Ariary, représentant 95% des droits constatés.

Par contre, pour les travaux, sur des prévisions d'un montant de 3,5 milliards d'Ariary, les droits constatés ne se chiffrent qu'à 1,19 milliard d'Ariary, soit 34,19% des prévisions avec un taux de recouvrement de 23%.

Une sous-estimation des produits finis et une surévaluation des travaux ont donc été relevées contrairement à l'article 42 précité de la LOLF.

La Cour recommande l'application du principe de sincérité consacré par la LOLF lors de l'élaboration des Budgets Annexes.

Quant aux dépenses, les prévisions se chiffrent à 11,99 milliards d'Ariary tandis que les réalisations sont de 4,32 milliards d'Ariary soit un taux d'exécution de 36%.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 3,76 milliards d'Ariary, ce qui représente 87% des dépenses de l'Imprimerie Nationale. Les dépenses de fonctionnement sont principalement constituées des charges de personnel, des achats de biens et enfin, des achats de services et charges permanentes qui représentent respectivement 52 %, 26% et 11% des dépenses de fonctionnement³.

Les dépenses d'investissement dont immobilisations corporelles en cours : achats de matériels et outillages et réseaux demeurent faibles avec 13% des dépenses de l'Imprimerie Nationale.

B- Observations sur le mode de comptabilisation

Des discordances entre les écritures de l'ordonnateur et celles de l'agent comptable ont été relevées dans le tableau suivant :

² cf. annexe II du présent rapport

³ cf. annexe I du présent rapport

TABLEAU N° 10 - DISCORDANCES ENTRE LES ECRITURES DE L'ORDONNATEUR ET DE L'AGENT COMPTABLE
(En Ariary)

BUDGETS ANNEXES	ORDONNATEUR (COMPTE ADMINISTRATIF)	AGENT COMPTABLE (CGAF)	ECART
Recettes	4 838 723 380,72	5 395 725 174,12	557 001 793,40
Dépenses	3 769 800 063,74	4 326 801 857,14	557 001 793,40
Résultat	1 068 923 316,98	1 068 923 316,98	0

Sources : PLR 2012 et Compte administratif IN 2012

Suivant les écritures de l'Ordonnateur, les recettes réalisées sont d'Ar4 838 723 380,72 Ariary contre Ar 5 395 725 174,12 suivant celles du Comptable.

Pour les dépenses, l'ordonnateur enregistre Ar 3 769 800 063,74 contre Ar 4 326 801 857,14 suivant celles du Comptable.

Mais, le même solde excédentaire d'Ar 1 068 923 316,98 est enregistré que ce soit au niveau de l'ordonnateur que le comptable.

De ce fait, un écart d'Ar557 001 793,40 est alors relevé entre les comptabilisations effectuées par les deux acteurs. L'explication de cet écart se trouve :

- Au niveau des recettes, l'ordonnateur n'a pas pris en compte le montant de l'excédent des Budgets annexes versé au fonds de renouvellement (compte 7783) d'un montant d'Ar 557 001 793,40 alors que le comptable en a pris compte.
- Au niveau des dépenses, l'ordonnateur n'a pas non plus pris en compte le montant d'Ar 557 001 793,40 relatif aux dépenses d'investissements financés par le fonds de renouvellement tandis que le comptable a pris en compte dans ces écritures les immobilisations financées par le fonds de renouvellement.

Selon le décret n° 60-106 du 20 mai 1960 fixant les modalités de gestion du Budget Annexe de l'Imprimerie Officielle de Madagascar, en son article 3, « le budget annexe est alimenté en recettes par : [...]. Les ressources provenant des prélèvements sur des fonds de renouvellement, de réserve ou de roulement ; [...] ». En outre, l'article 7 du même décret explique la constitution de ce fonds de renouvellement et son utilisation : « Il est institué un fonds de renouvellement qui sera alimenté chaque année par un versement du budget annexe égal à l'annuité normale de renouvellement du matériel et du mobilier de l'imprimerie. Ce fonds est destiné à financer l'achat ou le renouvellement du matériel et du mobilier ».

En outre, la situation de fonds de renouvellement pour l'année 2012 est retracée dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 11 - SITUATION DU FONDS DE RENOUVELLEMENT POUR 2012
(En Ariary)

Date	Libellés	Débit	Crédit	Solde
31/12/2010	Report			11 275 193 922, 06
31/12/2011	Prélèvement pour investissement	2 109 476 484,00		9 165 717 438, 06
31/12/2011	Part versée sur résultat 2011		697 893 998, 21	9 863 611 436, 27
31/12/2012	Part versé sur résultat 2012		427 569 326,80	10 291 180 763,07

Source : Compte administratif IN de l'exercice 2012

Ce cas de discordance de comptabilisation est déjà relevé lors des précédents rapports. La Cour réitère son observation sur le respect de la procédure à appliquer concernant l'utilisation du « fonds de renouvellement » sus-évoquée d'autant plus qu'une telle discordance aura des impacts sur la conformité des écritures des Ordonnateurs et celles des Comptables.

La Cour recommande à l'ordonnateur et au comptable du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale de régulariser la procédure de la prise en compte de « fonds de renouvellement » en recette tel qu'il est prévu dans le décret n° 60-106 du 20 mai 1960.

§2- BUDGET ANNEXE DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

Le Budget Annexe des Postes et Télécommunications a enregistré un résultat excédentaire de 1,37 milliard d'Ariary pour l'exercice 2012. En effet, le montant des recettes réalisées s'élève à 4,67 milliards d'Ariary, celui des dépenses à 3,30 milliards d'Ariary.

En matière des recettes, les réalisations dépassent les prévisions. En effet, sur une prévision de 4,42 milliards d'Ariary, le recouvrement atteint 4,67 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation à hauteur de 106%.

Les redevances composent les 73% des recouvrements effectués, suivi par l'excédent des recettes des budgets annexes qui représente 26% des recettes recouvrées⁴.

Les dépenses du Budget Annexe des Postes et Télécommunications s'élèvent à 3,30 milliards d'Ariary, soit 75% des prévisions. Ces dépenses sont réparties entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

Les dépenses de fonctionnement de montant de 3,26 milliards d'Ariary constituent 99% des dépenses de Postes et Télécommunications. Ces dépenses sont principalement constituées par les charges de personnel, les achats de services et charges permanentes ainsi que les achats de biens qui représentent respectivement 48%, 24% et 16% des dépenses de fonctionnement⁵.

Les dépenses d'investissement ne constituent que 1% des dépenses de Postes et Télécommunications⁶.

De ce qui précède, la Cour recommande l'adoption de l'article 2 du PLR 2012 constatant les résultats nets des opérations des Budgets Annexes s'élevant à Ar 10 074 682 012,52 en recettes et en dépenses à Ar 7 633 545 039,49 dégageant un excédent d'Ar 2 441 136 973,03.

Bien que les objectifs du Budget Annexe des Postes et Télécommunications aient été dépassés, la Cour renouvelle ses recommandations formulées dans les précédents rapports sur la suppression par la Loi de Finances de ce Budget Annexe du fait de l'existence de la Société TELMA et de l'établissement public PAOSITRA MALAGASY (PAOMA), lesquels ont repris les activités postales et de télécommunications.

Ainsi, la Cour réitère-t-elle ses recommandations formulées dans les précédents rapports sur la suppression du Budget Annexe des Postes et Télécommunications.

⁴ cf. annexe IV du présent rapport

⁵ cf. annexe III du présent rapport

⁶ cf. annexe III du présent rapport

CHAPITRE IV- LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR (CADRE III)

Le présent chapitre porte sur le contrôle des opérations des Comptes Particuliers du Trésor ainsi que sur l'appréciation de la gestion des créances de l'État en 2012.

Selon l'article 30 de la Loi Organique N° 2004-007 du 26 Juillet 2004 sur les Lois de Finances (LOLF), "les Comptes Particuliers du Trésor sont des comptes ouverts dans les livres du Trésor. Ils servent à retracer les dépenses et les recettes exécutées en dehors du Budget Général de l'État par des services publics de l'État non dotés de la personnalité morale".

Selon l'article 32 de la même loi organique, « La création et la suppression des comptes particuliers de trésor ne peuvent être décidés que par une loi de Finances. Sous réserve des dispositions particulières, les opérations des CPT sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du Budget Général de l'Etat.

Dans la loi des finances pour 2012, seuls les Comptes Particuliers du Trésor suivants ont fait l'objet de prévision budgétaire :

- le Compte de prêts ;
- le Compte de participation ;
- le Compte de commerce ;
- le Compte d'affectation spéciale.

Cependant, en l'absence de loi de Finances rectificatives pour 2012, l'on constate la réalisation des recettes afférentes à :

- des Avances accordées ;
- Prise de participation des entreprises publiques ;
- des Droits de souscription aux organismes internationaux.

La Cour fait observer l'utilisation des rubriques non prévues dans l'article 31 de la LOLF notamment la prise de participation des entreprises publiques et les Droits de souscription aux organismes internationaux.

SECTION 1- PRESENTATION GENERALE

Le tableau ci-dessous fait la synthèse de la situation des CPT durant l'exercice 2012:

TABLEAU N° 12 - OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR

(En Ariary)

NOMENCLATURE	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS	
Compte de commerce	251 578 385 000,00	93 096 618 961,90	251 578 385 000,00	274 958 888 531,54	- 181 862 269 569,64
Prise de participation des entreprises publiques	0	88 650 528 120,00	66 905 000 000,00	1 075 131 582 267,19	- 986 481 054 147,19
Compte de prêt	12 897 000 000,00	43 627 582 277,58	35 474 300 000,00	13 512 008 659,37	257 969 050 262,13
Droit de souscription aux organismes internationaux	0	227 853 476 643,92		0	
Avances accordées	0	67 099 914,03		0	67 099 914,03
Compte d'affectation spéciale	5 160 899 000,00	0	5 160 899 000,00	0	0
Total	269 636 284 000,00	453 295 305 917,43	359 118 584 000,00	1 363 602 479 458,10	- 910 307 173 540,67

Sources : LFA, CGAF, PLR et Annexes au PLR 2012

Ce tableau indique pour l'année 2012 que par rapport aux prévisions, les réalisations des recettes ont connu par rapport à l'année 2011 une augmentation de 20,51% si on ne considère les réalisations des nouvelles catégories non prévues initialement par la LFA pour 2012, et de 137,92% dans le cas contraire.

Il est à signaler que dans les données relatives à la ventilation des résultats par compte particulier du Trésor⁷, les comptes de prêts enregistrent un solde créditeur d'Ar 257 969 050 262,13 alors que d'après les réalisations qui figurent sur l'annexe au PLR et le résultat de la page 2 du CGAF, ce solde devrait être à Ar 30 115 573 618,21, soit une discordance d'Ar 227 853 476 643,92 qui représente les recettes des droits de souscription aux organismes internationaux et devrait être inscrites à titre de solde créditeur de ce rubrique.

Par contre malgré l'accroissement de taux de recettes, les CPT sont caractérisés par un déficit chronique très important, s'élevant au total à 910,30 milliards d'Ariary pour l'exercice 2012.

Ce déficit s'explique de la façon suivante :

- Un très faible taux de recouvrement au niveau du Compte de commerce, avec des réalisations limitées seulement à 93 milliards d'Ariary contre des prévisions estimées à 251,57 milliards d'Ariary, soit 37% de la tranche censée être récupérée durant l'exercice 2012 alors que la réalisation des dépenses représente 295,35% de la recette réalisée.
- Un important déficit de 986,48 milliards d'Ariary enregistré au titre des Prises de participation des entreprises publiques.

Comme dans les recommandations pour le PLR 2011, la Cour tient à préciser que le PLR a été accompagné des documents contenant des informations financières et comptables insuffisantes au point de constituer une barrière à toute interprétation et compréhension des dites opérations. En

⁷ cf. CGAF p. 27

effet, seules les opérations au titre des recettes des CPT ont été retracées dans les annexes du PLR. Les informations sur les dépenses ont nécessité des recoupements dans d'autres supports tels que les fichiers électroniques non communiqués au Parlement.

Ainsi, à partir de l'article 3 du PLR, présentant les résultats des CPT (Cadre III), il convient de regrouper dans un document unique les informations décrivant les différentes catégories de comptes prévus par l'article 34 de la LOLF, à savoir les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce, les comptes d'avance, les comptes de prêt, les comptes de participation.

La Cour ne peut s'empêcher de faire observer que les comptes d'investissement sur les ressources d'aides extérieures font double emploi avec le Cadre IV – Opérations sur fonds de contre valeurs qui retracent les aides en nature et les aides financières. Dans ces conditions, ces comptes d'investissement n'ont plus leur raison d'être.

La Cour recommande :

- de maîtriser le déficit chronique des CPT ;
- de supprimer les comptes d'investissement sur les recettes d'aides extérieures du Cadre III.

SECTION 2- INSUFFISANCES SUR LA PRESENTATION DES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR

§1- INFORMATIONS INCOMPLETES

A- Annexes des CPT inexploitable

Comme dans le PLR pour 2011, la Cour aimerait réitérer les observations sur les insuffisances dans l'établissement des CPT. Ceux-ci ont nécessité beaucoup de retraitements d'informations à partir de différentes sources pour pouvoir remonter jusqu'aux informations de synthèse. En effet, les annexes des CPT ont présenté des informations parcellaires et dispersées dans différents documents à support très variés. Par ailleurs, des mauvais classements de certaines catégories d'opérations ont également été constatés. Cette pratique ne permet pas d'avoir une bonne lisibilité des informations.

Ainsi, les documents relatifs aux CPT doivent être présentés sous une forme plus compréhensible, notamment pour le législatif, organe chargé de l'examen de ces comptes dans le cadre de l'adoption du PLR. A cet effet, ces documents doivent faire apparaître les prévisions et réalisations des recettes et dépenses de chaque catégorie de comptes particuliers de trésors et finalement leurs soldes respectifs.

Par ailleurs, ces annexes ne sont pas signés par les Ministres responsables.

La Cour recommande une présentation complète et compréhensible des comptes particuliers de trésors

B- Des faux comptes de commerce

Aux termes de l'article 34 de la LOLF « Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif ».

Au regard de ces dispositions légales, la Cour a relevé comme en 2011, l'existence de « **faux comptes** » de commerce. En effet certaines opérations rattachées à ces comptes ne revêtent aucun caractère industriel ni commercial. Il en est ainsi deux comptes du Ministère des Finances et du Budget en occurrence DSP : CRCM et DSP : CPR et six comptes du Ministère de la Sécurité Intérieure dont :

- Direction inter régionale de la sécurité publique Antananarivo ;
- Direction inter régionale de la sécurité publique Antsiranana ;
- Direction inter régionale de la sécurité publique Fianarantsoa ;
- Direction inter régionale de la sécurité publique Mahajanga ;
- Direction inter régionale de la sécurité publique Toamasina ;
- Direction inter régionale de la sécurité publique Toliary.

Il conviendrait de les basculer dans la catégorie des « comptes d'affectation spéciale » prévue dans l'alinéa premier du même article 34 précité. En effet, aux termes de cet article « Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui sont financées au moyen de ressources particulière (...) ».

Toutefois, le basculement des caisses de retraite (CRCM et CPR) ne peut s'effectuer compte tenu de l'énorme déficit de ces deux comptes susceptible de dépasser la limite de 20% des subventions autorisées par la LOLF⁸ au titre du total des prévisions de recettes pour les « comptes d'affectation spéciale ».

La Cour recommande de faire procéder à une étude approfondie pour maîtriser le déficit des caisses de retraite.

C- Résultat déficitaire des comptes de commerce

TABLEAU N° 13 - SITUATION GLOBALE DE REALISATION DES COMPTES DE COMMERCE EN 2012
(En Ariary)

MINISTERES	NOMBRE DE COMPTE DE COMMERCE	RECETTES	DEPENSES	RESULTATS
Ministère des Forces Armées	3	0	0	0
Ministère de la Sécurité Intérieure	6	119 324 370,00	4 201000,00	115 123 370,00
Ministère des Finances et du Budget	5	90 466 071 786,50	267 562 255 576,20	-266 644 168 161,70
Ministère de l'Agriculture	7	27 654 750,00	25 007 141,00	2 647 609,00
Ministère de l'Elevage	3	214 764 245,98	0	214 764 245,98
Ministère de l'Environnement et des Forêts	24	1 522 115 439,84	2 318 528 373,38	-796 412 933,54
Ministère de l'Eau	1	0	0	0
Ministère des Mines et des Hydrocarbures	10	745 568 365,78	309 229 092,00	436 339 273,78
Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie	2	1 120 000,00	1 020 000,00	100 000,00
Ministère des Transports	1	0	0	0
TOTAL	62	93 096 618 961,90	270 220 241 182,58	-177 123 622 224,48

Sources: recettes sur CPT, états de développement de solde, de fonctionnement et d'investissement 2012

⁸ Disposition du même article 34 précité

A la lecture de ce tableau, il apparaît que le déficit des comptes de commerce est dû principalement à celui des comptes de commerce du Ministère des Finances et du Budget en l'occurrence la Caisse de Retraite Civile et Militaire et la Caisse de Prévoyance et de Retraite.

Leur situation financière est préoccupante en raison du creusement du déficit qui semble devenir chronique, malgré le renflouement de la caisse sous forme de transfert annuellement.

Le montant global des recettes réalisées en 2012 par les comptes de commerce s'élève à 93 milliards d'Ariary, en baisse de 4milliards par rapport à 2011. En outre, les comptes de commerce accusent un résultat déficitaire très significatif de l'ordre de 177,12 milliards d'Ariary.

La Cour recommande l'application des dispositions légales portant sur la sincérité des prévisions budgétaires.

§2- ANOMALIES DANS LA GESTION DES CPT

A- Comptes d'avances

Il est à rappeler que les comptes d'avance décrivent les versements, sous forme d'avances remboursables sur une durée égale ou inférieure à 2 ans, accordées par l'Etat sur les ressources du Trésor et accordées pour résorber les difficultés de trésorerie des organismes relevant de la tutelle de l'Etat.

Malgré l'autorisation accordée par l'article 12 de la LFA, aucune prévision n'a été faite en ce qui concerne les comptes d'avance pour l'année 2012. Pourtant une réalisation de recettes de 67 millions Ariary a été enregistrée. Ce montant est inscrit à titre de solde créditeur puisque aucune opération de dépense n'a été effectuée.

B- Comptes de participation

Selon l'article 34 de la LOLF : « (...) Les comptes de participation décrivent les participations financières de l'Etat au capital de sociétés ou d'organismes nationaux ou étrangers. (...) » .

En 2012, les dépenses réalisées au titre des comptes de participation sont de l'ordre de 1075 milliards d'Ariary, si les recettes sont de 88,65 milliards d'Ariary, d'où un déficit de 986,48 milliards d'Ariary. Pourtant si on réfère aux prévisions de la LFA, les dépenses étaient fixées à 66,90 milliards d'Ariary, face à aucune prévision de recettes.

C- Comptes de prêts

Les comptes de prêts décrivent les versements, sous forme de crédits octroyés sur une durée supérieure à 2 ans, par l'Etat au financement des projets de développement des collectivités, des entreprises et des établissements publics. Sont enregistrés en recettes les montants des amortissements en capital des prêts de l'Etat.

Les recettes réalisées sont de 43,62 milliards d'Ariary, tandis que le montant des prévisions de recettes ne s'élève qu'à 12,89 milliards d'Ariary. Quant aux dépenses, face à une prévision de 35,47 milliards d'Ariary, les réalisations ont été de 13,51 milliards d'Ariary, soit un écart positif de 30,11 milliards d'Ariary.

Pourtant le solde repris sur la ventilation des résultats par CPT du CGAF 2012 se chiffre à 257,96 milliards d'Ariary et après recoupement il incorpore le solde du Droit de souscription aux organismes internationaux d'un montant de 227,85 milliards d'Ariary.

Il est à signaler qu'en se référant à l'article 31 de la LOLF, cette rubrique ne fait pas partie des comptes particuliers de trésor de sorte que le déficit s'aggrave si on soustrait ce montant très significatif.

D'ailleurs, en ce qui concerne les restes à recouvrer au 31 décembre 2011, l'on constate une incohérence par rapport à la situation des exercices antérieurs se chiffrant à 81,42 milliards d'Ariary.

La Cour recommande aux responsables de faire preuve de diligence pour le suivi des données de recouvrement de ces créances vu l'importance de leur montant.

CHAPITRE V- LES OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE-VALEUR (CADRE IV)

Le présent chapitre porte sur l'article 13 du PLR relatif aux opérations génératrices des Fonds de Contre-valeur (FCV), lesquelles constituent les opérations du cadre IV de la Loi de Finances et sont constituées des aides financières et des aides en nature extérieures destinées à financer les programmes du Gouvernement.

L'article 35 de la LOLF précise que les opérations sur FCV un compte ouvert qui retrace les opérations provenant des aides en nature et des aides financières.

Concrètement, les ressources qui y sont constituées servent à financer des activités de l'Administration dans les différents cadres budgétaires de la Loi de Finances et les décaissements représentent les opérations de dépenses du Service de la Gestion des Aides Bilatérales (SGAB).

Les résultats généraux des opérations sur FCV de l'année budgétaire 2012:

TABLEAU N° 14 - OPERATIONS SUR FONDS DE CONTRE-VALEUR

(En Ariary)

Nomenclature	Recettes		Dépenses		Résultats
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
1. Dons et aides réceptionnés de l'année					
1.1. Aides financières non remboursables					
1.2. Dons en nature réceptionnés					
2. Opérations génératrices de FCV	304 000 000,00	522 671 979,04			
2.1. Cessions et récupérations FCV sur dons et aides non remboursables	304 000 000,00	522 671 979,04			
. Réceptionnés dans l'année					
. Réceptionnés antérieurement					
2.2. Cessions et récupérations FCV sur aides remboursables					
. Réceptionnés antérieurement					
3. opérations de réalisation			1 000 000 000,00	-	
3.1. Frais de fonctionnement			1 000 000 000,00	-	
3.2. Opérations d'ordre					
3.3. Transfert cadre I (PIP)					
3.4. Remboursement Dette					
3.5. Subvention affectée à la Dette					
TOTAL GENERAL	304 000 000,00	522 671 979,04	1 000 000 000,00		

Sources : PLR et Annexes au PLR 2012

Il ressort du tableau ci-dessus un écart positif d'Ar 218 671 979 qui résulte du recouvrement des recettes de Cessions et récupérations FCV sur dons et aides non remboursables s'élevant à Ar 522 671 979,04 provenant de Japon tandis qu'aucune réalisation des dépenses n'a été effectuée.

La Cour recommande de veiller à la sincérité des prévisions budgétaires.

CHAPITRE VI- LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE (Cadre V)

SECTION 1- RESULTATS GENERAUX

Les Opérations en Capital de la Dette Publique ont affiché un résultat excédentaire de 195,86milliards d'Ariary pour l'exercice 2012 tel qu'il ressort du tableau suivant :

TABLEAU N° 15 - RESULTATS DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE

(En Ariary)

RUBRIQUES	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
Dette intérieure	1796 618 000 000	0	1 696 848 000 000	0	0
Dette extérieure	384 805 000 000	311 211 441 262,52	168 195 000 000	115 347 437 939,39	195 864 003 323,13
Disponibilité Mobilisable	0	0	81 779 018 000	0	0
Total	2 181 423 000 000	311 211 441 262,52	1 946 822 018 000	115 347 437 939,39	195 864 003 323,13

Source :LFA, PLR, Annexe au PLR,CGAF 2012

SECTION 2- DETTE INTERIEURE

Il a été constaté également l'absence de recettes de la dette intérieure bien que la Loi de Finances ait prévu un financement assuré par des émissions de Bons du Trésor par Adjudication (BTA). Néanmoins, la Cour a toujours observé dans ses rapports le non-respect du principe de la sincérité des comptes par le retrait des BTA dans les Opérations en Capital de la Dette Publique.

SECTION 3- DETTE EXTERIEURE

Les prévisions de dépenses s'élevant à 1 946,82 milliards d'Ariary représentent 37,83% des crédits de l'Etat tandis que celles de recettes de 2 181,42 milliards d'Ariary constituent les 42,39% de la prévision de recettes de l'Etat. Néanmoins, malgré un solde excédentaire de 195,86 milliards d'Ariary, la réalisation des dépenses ainsi que des recettes, respectivement de 311,21 milliards d'Ariary et 115,34 milliards d'Ariary, ont été largement en dessous des prévisions.

La Cour des Comptes recommande l'adoption de meilleures prévisions en matière de recettes et de dépenses dans le cadre de respect du principe de sincérité.

CHAPITRE VII- LES DEPASSEMENTS DE CREDITS

Ce chapitre présentera les observations de la Cour concernant l'article 6 du PLR 2012 concernant les montants en dépassements de crédits à approuver.

La Cour réitère que la ventilation en dépenses de fonctionnement et en dépenses d'investissement dans l'article 6 du PLR peut ne pas être la plus appropriée étant donné que les dépassements de crédits sont à approuver suivant leurs caractères conformément à l'article 13 de la LOLF qui dispose que : « Les crédits sont limitatifs, évaluatifs ou provisionnels. »

Dès lors, il y a lieu de distinguer les dépassements sur les crédits à caractère limitatif de ceux effectués sur les crédits à caractère évaluatif.

Selon l'article 6 du PLR pour 2012, les dépenses de crédit ont été ventilées à tort en opérations de fonctionnement et en opérations d'investissement sur la base de l'état des dépassements de crédits annexé audit PLR.

Pour la Cour, les dépassements auraient dû y être distingués en crédits limitatifs et en crédits évaluatifs ; en effet, conformément à l'article 13b in fine de la LOLF qui dispose que: «Les crédits à caractère évaluatif sont des prévisions de dépenses obligatoires, (...) Ces dépenses s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux programmes qui les concernent », les dépassements portant sur les crédits à caractère évaluatif peuvent être approuvés par le Parlement sans aucune autre condition à l'occasion de l'adoption du PLR. Par contre, ceux à caractère limitatif doivent être rejetés en l'absence de circonstance de force majeure peut être adopté par le Parlement.

Après examen dudit état, la Cour a constaté que l'intégralité des dépassements y retracés ont un caractère évaluatif et partant, l'article 6 du PLR pour 2012 peut être adopté par le Parlement.

Les dépassements de crédits constatés sur les crédits évaluatifs au titre du Budget Général de l'Etat sont récapitulés dans le tableau suivant:

TABLEAU N° 16 - DEPASSEMENT SUR CREDITS EVALUATIFS

(En Ariary)

CODE	MINISTERES	CREDITS FINAUX 1	DEPENSES 2	DEPASSEMENTS 3= 1-2
21	MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	233 924 259 000,00	325 764 920 168,36	- 91 840 661 168,36
41	MINISTERE DE L'AGRICULTURE	4 245 485 000,00	11 739 309 061,39	- 7 493 824 061,39
52	MINISTERE DE L'EAU	300 000 000,00	1 232 828 093,13	- 932 828 093,13
17	MINISTERE DE LA DECENTRALISATION	425 010 000,00	440 728 260,02	- 15 718 260,02
71	MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	2 598 675 000,00	4 490 813 967,80	- 1 892 138 967,80
81	MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	1 598 931 000,00	10 173 376 813,19	- 8 574 445 813,19
5	MINISTERE DES MINES	20 000,00	504 237 985,64	- 504 217 985,64
61	MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS ET DE LA METEOROLOGIE	1 800 000,00	66 650 808,00	- 64 850 808,00
51	MINISTERE DE L'ENERGIE	15 000 000,00	3 930 753 941,00	- 3 915 753 941,00
44	MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES FORETS	3 250 000,00	278 561 321,00	- 275 311 321,00
05	PRIMATURE	1 700 000,00	27 128 088,00	- 25 428 088,00
TOTAL				- 115 535 178 507,53

Source: Etat de développement des crédits pour 2012

Les dépenses faisant l'objet de dépassement sont(des dépenses d'investissement bénéficiant de financement affecté tel que le prévoit l'article 13-b de la LOLF sus-cité.

Aussi, la Cour recommande-t-elle la constatation et l'approbation des dépassements de crédits évaluatifs d'un montant total d'Ar115 535 178 507,53 en application de l'article 13-b de la LOLF.

Par ailleurs, la Cour réitère que les dépassements de crédits doivent être ventilés en crédits limitatifs et en crédits évaluatifs au lieu de dépenses de fonctionnement et d'investissement.

CHAPITRE VIII- LES RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012

Le présent chapitre porte sur les résultats définitifs de la Loi de Finances pour 2012 et le transfert du résultat au compte permanent du Trésor, objets des articles 7 et 8 du PLR.

SECTION 1- PRESENTATION DES RESULTATS DE L'ANNEE 2012

En définitif, l'année budgétaire 2012 affiche un résultat déficitaire de 519,467 milliards d'Ariary ventilé comme suit :

TABLEAU N° 17 - RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012
(En Ariary)

LIBELLES	EXCEDENT	DEFICIT
Cadre I: Budget Général	192 012 275 410,04	
Cadre II: Budgets annexes	2 441 136 973,03	
Cadre III: Comptes Particuliers du Trésor		910 307 173 540,67
Cadre IV: Fonds de Contre-Valeur	522 671 979,04	
Cadre V: Dettes publiques	195 864 003 323,13	
TOTAL	390 840 087 685,24	910 307 173 540,67
Résultats de l'exécution de la Loi de Finances		519 467 085 855,43

Sources : CGAF et PLR 2012

Le tableau ci-dessus fait ressortir :

- des soldes excédentaires sur les opérations du Budget Général de l'Etat, des Budgets Annexes, sur FCV et les Opérations en Capital de la Dette Publique ;
- des soldes déficitaires sur les opérations sur les Comptes Particuliers du Trésor.

En fait, de tels soldes sont conformes aux résultats analysés précédemment au niveau des articles 1^{er} à 5 du présent PLR ; il y a donc lieu d'adopter l'article 7 y afférent.

La Cour recommande ainsi l'adoption de l'article 7 du PLR qui établit les résultats pour 2011 comprenant :

- *l'excédent des opérations du Budget Général d'Ar192 012 275 410,04 ;*
- *l'excédent des opérations des Budgets Annexes d'Ar2 441 136 973,03 ;*
- *la variation nette du solde débiteur des Comptes Particuliers du Trésor d'Ar910 307 173 540,67 ;*
- *la variation nette du solde créditeur des Fonds de Contrevaleur d'Ar522 671 979,04;*
- *la variation nette du solde créditeur des comptes d'emprunts d'Ar195 864 003 323,13.*

SECTION 2- SITUATION DU COMPTE PERMANENT DU TRESOR

Les articles 2 et 43 in fine de la LOLF autorisent à la Loi de Règlement de transférer le résultat de l'année au compte permanent du Trésor. Aussi, le résultat déficitaire de l'exécution de la Loi de Finances 2012 à transférer au Compte Permanent du Trésor s'élève à Ar 519 467 085 855,43.

Par ailleurs, la Cour réitère son observation sur le fait que le transfert des résultats dans le compte permanent du trésor se concrétisera par la présentation d'un solde en fin d'exercice des comptes de l'Etat. En effet, le Compte Général de l'Administration des Finances de 2012 ne fait pas encore ressortir le solde d'entrée et le solde de sortie en question.

Un tel état de chose anormal persiste encore pour 2012. Ainsi, des mesures devraient être prises pour remédier à cette situation.

La Cour recommande dès lors l'adoption des articles 7 et 8 du PLR pour 2012 autorisant le transfert au Compte Permanent du Trésor du résultat déficitaire d'un montant d'Ar 519 467 085 855,43.

La Cour insiste formellement sur la prise des mesures visant à présenter les soldes d'entrée et de sortie du Compte Permanent du Trésor dans les meilleurs délais.

TITRE II - APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES INSTITUTIONS ET MINISTÈRES

L'article 278 de la loi organique n° 2004-036 du 1^{er} Octobre 2004 relative à la Cour Suprême qui dispose que « la Cour des Comptes contrôle l'exécution des Lois de Finances. A cet effet, elle apprécie : (...) la qualité de la gestion dans l'exécution des Lois de Finances ». Le présent titre sera consacré à l'évaluation de la performance des Institutions et Ministères au titre de la gestion 2012.

Il portera sur :

- le contexte de l'appréciation de la performance (I) ;
- les observations et recommandations de la Cour (II).

CHAPITRE I : CONTEXTE DE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE POUR 2012

Ce chapitre retrace les principaux engagements et réalisations de l'exercice 2012 en matière de programmation souhaitée par la LOLF. Afin d'orienter les axes d'analyse de la performance pour cette année 2012, il décrit également le suivi des observations antérieures émises par la Cour ⁹.

SECTION 1- ENGAGEMENTS ET REALISATIONS DE L'EXERCICE 2012

Ce tableau présente une vue synthétique des efforts engagés et réalisés rentrant dans le cadre de démarche de performance de l'exercice 2012 :

TABLEAU N° 18 - PRINCIPAUX ENGAGEMENTS ET REALISATIONS DE 2012

Secteur	Institutions et Ministères	ENGAGEMENTS			REALISATIONS	EVALUATION	
		Nombre de mission	Nombre de programmes	Nombre d'objectifs de performance	INDICATEURS		
					Nombre de valeurs cibles	Nombre de valeurs réalisées	Taux global de réalisations (En %)
4	40	43	119	280	735	334	45,44

Source : PLR 2012 (volet performance)

A la lecture de ce tableau, les différents Institutions et Ministères se sont engagés sur 43 missions, 119 programmes auxquels sont associés 280 objectifs, tout secteur confondu (administratif, production, infrastructure et social). Ces objectifs sont déclinés en 735 indicateurs de performance. Parmi ces indicateurs, 334 ont été atteints. La performance globale des différents Institutions et Ministères se situe à 45,44%.

Dans cette perspective de présentation de la situation de synthèse aux fins d'appréciation de la performance par la Cour, chaque Institution et Ministère concourt à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat en pilotant un ou plusieurs programmes communs (Administration et de coordination) et un ou plusieurs programmes qui lui sont propres. L'exécution de l'ensemble de ces programmes d'action publique a coûté Ar 2 284 192 415 918,90 ¹⁰, toute source de financement confondue.

⁹Cf rapport sur le contrôle du PLR au titre des exercices respectifs 2010 et 2011

¹⁰ Source : Partie II du PLR 2012 (budget général de l'Etat aux termes des dispositions de l'article 9 de la LOLF)

SECTION 2- SUIVI DES RECOMMANDATIONS ANTERIEURES

Depuis le rapport du contrôle du PLR 2010, la Cour a émis des recommandations sur la confection du PLR et des documents de performance, entre autres, la fiabilisation des indicateurs, la concordance des documents de performance avec le PLR, l'amélioration de ces documents, etc. Pourtant, des anomalies ou insuffisances persistent après revue du PLR 2012 et des RAP annexés.

En effet, concernant la fiabilisation des indicateurs, il a été constaté la persistance d'indicateurs non appropriés pour mesurer la performance. A titre d'illustrations, au lieu de choisir des indicateurs de mesure de performance, les deux indicateurs choisis par les départements cités correspondent à des indicateurs d'activités suivant le tableau ci-dessous :

TABEAU N° 19 - INDICATEURS DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DU MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Ministère /Mission	Programme	Objectif	Indicateurs de performance	Unités	Valeurs cibles	Valeurs réalisées	Ecart
81 MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE							
810 EDUCATION							
	307 ALPHABETISATION						
		307-1 Mettre fin à l'analphabétisme					
			307-1-1 Nombre de la population de plus de 15 ans alphabétisée	Nb	18040	18255	+215
84 MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE							
850 RECHERCHE SCIENTIFIQUE							
	311 RECHERCHE SCIENTIFIQUE						
		311-1 Instaurer une recherche scientifique appliquée au service de développement					
			311-1-1 Part de budget hors solde alloué à la recherche	%	3,91	4,5	+0,59

Source : Extrait des RAP 2012

Ces Ministères n'ont pas défini des indicateurs relatifs aux changements intervenus dans une situation donnée résultant de la mise en œuvre d'un programme au niveau des usagers et citoyens.

Pour l'amélioration des documents de performance, les Institutions et Ministères ont produit des documents de même texture qu'auparavant.

En ce qui concerne la concordance des documents de performance avec le PLR, la revue du PLR 2012 fait appel à des nouvelles observations¹¹

A priori, quelles que soit les raisons qui peuvent être évoquées à l'instar du retard de la notification du rapport du contrôle du PLR de l'exercice 2011, quelques incompréhensions au niveau des acteurs budgétaires, ces insuffisances rendent difficile l'évaluation et l'analyse de la performance souhaitée par la LOLF. L'évolution du contexte de son application limite

¹¹cf. titre II - chapitre II, section 2 infra

significativement le champ d'appréciation de la qualité de gestion dans l'exécution des lois de finances dont l'efficacité jugée sur la base des réalisations globales, analyse assez superficielle ¹².

Face à la persistance de certaines insuffisances et anomalies, à l'occasion du contrôle sur le PLR pour 2012, la Cour a jugé pertinent de réorienter ses opinions sur le système de pilotage de la démarche de performance. Restant dans le cadre d'appréciation de la performance des Institutions et Ministères, l'attention de la Cour s'est focalisée essentiellement sur la revue du cadre méthodologique. Pour mieux répondre au besoin du parlement lors de l'appréciation de la performance du pilotage des programmes d'action publique, la Cour émet :

- des recommandations générales aux Institutions et Ministères sectoriels ;
- des recommandations spécifiques aux Ministères chargés du budget et des finances.

CHAPITRE II : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans ce chapitre, l'examen des documents de performance de l'exercice 2012 a amené la Cour à émettre quatre pistes de recommandations :

- l'amélioration du cadre général de l'appréciation de la performance ;
- la fiabilisation des inscriptions dans les documents de performance ;
- l'amélioration du contenu des RAP par Institution et Ministère ;
- et l'amélioration de la qualité des appréciations de la performance dans le PLR.

SECTION 1- SUR LE CADRE GENERAL DE L'APPRECIATION DE LA PERFORMANCE

§1. CONSTATS

Certes, au titre de l'exercice 2012, chaque Institution et Ministère a choisi des objectifs de performance qui s'alignent au document de politiques publiques (politique générale de l'Etat, etc.). Toutefois, après revue des RAP de l'exercice 2012, on en déduit un manque de rigueur au niveau de certains départements quant à la gestion des indicateurs de performance en matière de prévision et/ou de réalisation.

En effet, à la lecture de l'annexe V du présent rapport, tantôt les valeurs cibles à associer aux objectifs de performance retenus n'ont pas été définies tantôt les valeurs réalisées n'ont pas été disponibles. En outre, des Institutions et Ministères ont fixé des valeurs non définies classées « autres ».

§-2. CAUSES ET CONSEQUENCES

Plusieurs facteurs peuvent être à l'origine de ces constats. D'une part, ces derniers peuvent être liés à la méconnaissance par certains acteurs de l'importance du suivi des indicateurs dans la démarche de performance.

D'autre part, conformément aux dispositions de l'article 428 du décret n°2005-003 suscité, le Ministère des Finances et du Budget joue un rôle assez limité dans le cadre de la mise en œuvre du budget de programmes : revue périodique (suivi-évaluation), consolidation des données

¹²cf. titre II- chapitre II section 4 infra

budgétaires et celles de performance en fin d'exercice. Dans le PLR 2012, le Ministère des Finances et du Budget a reconnu des difficultés pour la mise en œuvre de la démarche de performance :

« Le système de performance se trouve depuis l'année 2009 en permanente évolution, on en déduit que cette démarche commence à obtenir l'adhésion de tous les acteurs. (...) La consolidation des documents de performance s'avère difficile notamment pour assurer leur suivi dans la mesure où aucun système informatisé centralisé n'est mis en place jusqu'à ce jour. Certes, le dispositif de performance est déjà en marche depuis 2009 au niveau du secteur public, avec la production des RAP comme documents annexes de la loi de règlement, mais il est nécessaire de le renforcer voire même de l'améliorer. »¹³

Enfin, ce manque de rigueur sur la production convenable des RAP est imputable à l'absence de prescription légale en la matière. En son état actuel, la LOLF prescrit uniquement la mise en œuvre de la démarche de performance qui s'appuie sur la triptyque : engagements – résultats et évaluation. En fait, l'article 9 alinéa 3 de la LOLF dispose que :

« Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'action relevant d'un même Ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que les résultats attendus et faisant l'objet d'évaluation. »

Peu importe les causes évoquées, sans un cadre légal, un risque d'interprétation différente de l'importance de la démarche de performance dans les Ministères et Institutions sectoriels pourrait être envisagé. Au niveau du Ministère des Finances et du Budget, il s'avère difficile de consolider les efforts engagés et réalisés par chaque Ministère et Institution. En fin de compte, le pouvoir démocratique du Parlement en matière de contrôle de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience des programmes et actions se trouve atténué par l'indisponibilité de certains indicateurs.

Par conséquent, pour mieux asseoir le culte de résultats, la Cour recommande au Ministère chargé des Finances et du Budget de :

- engager le processus de modification des dispositions de l'article 44 de la LOLF de manière à consacrer l'établissement et la production des Projets Annuels de Performance (PAP) et les Rapports Annuels de Performance (RAP) ;*
- préciser à leur endroit par le biais de textes réglementaires la contexture et les modalités d'application faisant suite à l'adoption de ces nouvelles prescriptions légales ;*
- insérer ces PAP parmi les documents annexés aux projets de lois de finances ;*
- insérer ces RAP parmi les documents annexés aux projets de lois de règlement.*

¹³ PLR 2012, pp. 47-48

SECTION 2- SUR LA FIABILITE DES DOCUMENTS DE PERFORMANCE

Tel qu'il a été introduit ci-dessus, la fiabilité des documents de performance de l'exercice 2012 a retenu encore l'attention de la Cour.

§1. CONSTATS

Des discordances entre les informations figurant dans le PLR 2012 et celles inscrites dans les RAP annexés ont été relevées pour certains Institutions ou Ministères. Le tableau n°20 fait état de ces discordances :

TABLEAU N° 20 - DISCORDANCES ENTRE LE PLR ET LES RAP ANNEXES

MINISTERE		Inscrits	Atteints	Non atteints	Non disponibles	Autres	Taux de réalisation %
01 PRESIDENCE	PLR	39	13	18		8	33%
	RAP	39	16	16		7	41%
02 CONSEIL SUPERIEUR DE LA TRANSITION	PLR	8	5	3			63%
	RAP	8	4	4			50%
05 PRIMATURE	PLR	60	32	27	1		53%
	RAP	60	34	25	1		57%
14 MINISTERE DE L'INTERIEUR	PLR	22	13	9			59%
	RAP	22	12	10			55%
15 MINISTERE DE LA SECURITE INTERIEURE	PLR	12	6	5			50%
	RAP	12	6	3	2	1	50%
21 MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	PLR	66	31	33		2	47%
	RAP	66	33	33			50%
35 MINISTERE TOURISME	PLR	4	3	1			75%
	RAP	4	4	0			100%
38 MINISTERE DE L'ARTISANAT	PLR	2	0	2			0%
	RAP	2	1	1			50%
41 MINISTERE DE L'AGRICULTURE	PLR	32	17	15			53%
	RAP	34	17	17			50%
52 MINISTERE DE L'EAU	PLR	4	1	3			25%
	RAP	10	4	6			40%
54 MINISTERE DES HYDROCARBURES	PLR	10	4	6			40%
	RAP	4	1	3			25%
71 MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	PLR	50	30	20			60%
	RAP	49	30	18	1		61%
76 MINISTERE DE LA POPULATION ET DES AFFAIRES SOCIALES	PLR	47	21	17	9		45%
	RAP	52	22	19	11		42%
81 MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	PLR	11	6	5			55%
	RAP	11	7	4			64%

Sources: PLR et RAP 2012

Il en résulte que 14 cas de discordances ont été constatés lors de la confection du PLR 2012.

§2. CAUSES ET CONSEQUENCES

Après revue, ces discordances proviennent des erreurs de transcription des informations figurant dans les RAP au niveau du PLR de l'exercice 2012.

De telles erreurs ont affecté *significativement* la qualité des documents de synthèses établis aux fins de contrôle parlementaire et les analyses subséquentes. En effet, d'une part, certains taux de réalisations d'indicateurs sont erronés tels qu'il ressort de ce tableau.

D'autre part, le nombre total de missions, de programmes et des objectifs assignés, des indicateurs associés aux objectifs, ainsi que le taux de réalisations globales sont biaisés. Avant la revue, tel qu'il a été avancé ci-haut (cf. Titre II - chapitre I – section 1), au vu du PLR 2012, le Gouvernement s'est engagé sur 43 missions, 119 programmes, 280 objectifs, 735 indicateurs dont 334 atteints (soit un taux de réalisations globales de 45%), 361 non atteints, 22 non disponibles et 18 classés autres. Par contre, après la revue des documents de performance (RAP par Institution et Ministère), la Cour a dénombré : 51 missions (un ou plusieurs missions par Ministère et Institution), 132 programmes¹⁴ (soit un ou plusieurs programmes par Institution et Ministère), 321 objectifs de performance, et 741 indicateurs dont 343 atteints soit un taux de réalisations de l'ordre 46%.

Aussi, la Cour recommande de :

- *s'assurer de la fiabilité des documents de performance (documents de suivi périodique, documents de synthèse) ;*
- *veiller à l'absence d'erreurs ou d'omissions dans le PLR.*

SECTION 3- SUR LA QUALITE DES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCE (RAP)

Dans cette section, la Cour émet des observations sur le contenu des RAP par Institutions et Ministères consolidés au niveau du Ministère des Finances et du Budget.

§1. CONSTATS

Certes, depuis 2009, tel qu'il est indiqué dans le PLR 2012, on a assisté à *une forte implication de l'ensemble des acteurs*¹⁵ dans l'application de la démarche de performance.

Cependant, les informations synthétisées dans les RAP sont encore insuffisantes. D'un côté, les réalisations financières ont été mises à l'écart de la gestion des activités. De l'autre côté, la gestion d'activités y est réduite à deux niveaux, c'est-à-dire à la description de la mission et des programmes. Enfin, le RAP fait abstraction des informations sur l'évolution de la performance par rapport aux dernières années notamment pour les objectifs pluriannuels.

En somme, ces constats handicapent la qualité des RAP produits et annexés au PLR jusqu'à ce jour.

¹⁴ La Cour a recensé 48 programmes communs d'administration et de coordination, 84 programmes spécifiques.

¹⁵ PLR 2012, p.47

§2. CAUSES ET CONSEQUENCES

Une des causes qui peuvent être avancées est l'insuffisance des diligences ou des mesures d'accompagnement du Ministère des Finances et du Budget dans la définition et la précision des caractéristiques des informations attendues des documents de performance. Jusqu'à présent, ce Ministère n'a pas encore établi un référentiel commun pour le contenu des informations qui seront publiés dans les RAP annexés au PLR.

Nombreuses conséquences ont été identifiées dès à présent. Premièrement, il est difficile d'établir des liens entre les documents de performance et les documents budgétaires malgré la disponibilité des informations sur les crédits alloués au Ministère¹⁶ et sur la ventilation de certaines catégories de dépenses du budget général de l'Etat (dépenses courantes hors soldes, dépenses d'investissement¹⁷) par mission et/ou programme (crédits finaux et réalisations).

En effet, avec la présentation actuelle du contenu des RAP, il s'avère difficile de mener une analyse conjointe des données physiques (résultats) et financières (moyens) dans le cadre de la mise en œuvre du budget de programmes. Or, les analyses séparées du volet performance et du volet budgétaire, objet du PLR 2012, offrent au Parlement un champ réduit d'appréciation de la performance en matière de pilotage des programmes d'action publique. La rubrique performance du PLR est centrée sur la notion d'efficacité (taux de réalisation d'indicateurs) au détriment des autres méthodes d'appréciation telles que l'efficacité, l'économie par le biais d'une analyse minutieuse des coûts des programmes et actions. La revue de la situation budgétaire dans la deuxième partie du PLR est axée sur l'appréciation du taux de réalisations financières au niveau de chaque programme. Elle vise à ventiler les programmes composant les crédits et les réalisations de chaque catégorie de dépense prévue à l'article 8 de la LOLF au lieu de présenter les crédits de chaque programme selon ces catégories de charges budgétaires de l'Etat tel qu'exige l'article 10 de ladite LOLF.

La règle veut que le contrôle de l'exécution du budget de programmes implique d'associer le contrôle des réalisations financières (% consommation de crédits) au contrôle des réalisations physiques (% activités réalisées). A ce stade, le décret n°2005-003 précité stipule en ses articles 423 et 426 que :

Article 423. - Le responsable de programme, outre la coordination des activités de son programme, doit collecter les informations relatives aux activités et les situations des ordonnancements fournies par les ordonnateurs secondaires, et ensuite de les transmettre au Coordonnateur des Programmes regroupés dans une mission.

Article 426.- Le Coordonnateur des Programmes doit se fournir des informations relatives à tous les indicateurs et aux ordonnancements auprès de tous les responsables de programmes qui lui relèvent ».

Au regard de ces dispositions, le suivi de la performance se fera alors au niveau du programme pour lequel un ou plusieurs objectifs et indicateurs seront définies. Le lien entre les crédits et la performance se faisant au niveau du programme, les acteurs de la gestion d'activités (coordonnateurs de programmes, responsables de programmes) sont tenus d'utiliser les crédits de façon optimale pour réaliser les objectifs visés.

¹⁶Source : Etat récapitulatif des crédits par financement et par Institutions et Ministères

¹⁷Source : Partie II Situation budgétaire du PLR (Notons que les dépenses courantes de solde de l'ordre de Ar 1.085.994.043.156,00 n'ont pas encore fait l'objet d'une ventilation par programmes tel qu'exige l'article 10 dernier alinéa de la LOLF).

Considéré comme une restitution destinée au Parlement pour voir l'ensemble des moyens consommés par programme et action, le RAP devrait donc inclure la présentation de crédits par destination (programmes et action). Pour faciliter cette présentation, la nouvelle gestion publique a instauré la tenue de la comptabilité analytique en vertu de l'article 38 de la LOLF.

Deuxièmement, la présentation actuelle des RAP fondée sur la seule description des missions et programmes risque de ne pas être conforme aux prescriptions de la LOLF. En effet, en vertu des dispositions de l'article 9 de la LOLF, les modalités de gestion d'activités du budget de programmes s'appuient sur 3 niveaux, à savoir : Mission, Programme, Action. Les objectifs ne constituent pas un niveau dans la mesure où ils sont assignés à l'idée de programmation et doivent être traduits en termes d'indicateurs relatifs aux résultats attendus pour faciliter l'évaluation. Dans ce fil de raisonnement, cela peut être à l'origine de la confusion d'indicateurs au niveau de certains acteurs (indicateurs de performance ou de résultats à associer aux objectifs avec ceux d'activités ou de gestion à associer aux actions).

Troisièmement, l'absence de présentation des informations relatives aux dernières années en termes de gestion d'activités n'a pas permis de suivre l'évolution des réalisations des objectifs reconduits (objectifs pluriannuels) et d'identifier les nouveaux objectifs assignés aux programmes. Afin d'enrichir le contenu des RAP, il est parfois d'usage de recourir à une analyse dans le temps et dans l'espace.

A titre de recommandations, pour faciliter le suivi et l'évaluation de la performance, la Cour recommande aux Institutions et Ministères de :

- *enrichir le contenu des RAP ;*
- *consacrer une part importante du rapport à la description des activités et à la présentation ainsi qu'à l'analyse chiffrée des résultats des indicateurs ;*
- *effectuer des commentaires (i) en associant les objectifs, les moyens et les résultats et (ii) sur la base éventuelle de l'analyse de l'évolution des réalisations des objectifs pluriannuels.*

De surcroît, dans un souci constant d'assurer une plus grande transparence et une lisibilité accrue des données issues de la gestion d'activités, et surtout pour éclairer le Parlement, la Cour recommande spécifiquement au Ministère chargé des Finances et du Budget de :

- *améliorer le contenu et la texture des documents de performance par le biais de la prise d'une note méthodologique ;*
- *prévoir dans les RAP un dispositif permettant (i) d'évaluer la part de crédits imputables aux réalisations de chaque programme et (ii) de procéder à une analyse intégrée des crédits et des résultats.*

SECTION 4- SUR L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE DANS LE PLR

La qualité des appréciations de la notion de performance menées dans le PLR 2012 a été remise en cause par la Cour.

§1. CONSTATS

L'évaluation et l'analyse de la performance dans le PLR 2012 repose sur une méthodologie bien définie. En effet, jusqu'à présent, le jugement de la performance dans le PLR repose sur une *grille*¹⁸ dont les modalités sont présentées dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 21 - GRILLE D'EVALUATION DE LA PERFORMANCE

VALEURS CIBLES ATTEINTES EN %	APPRECIATIONS
Supérieur ou égal à 75%	Performance satisfaisante
Entre 75 et 25% (inclus)	Performance modérée ou moyenne
Inférieur à 25%	Performance insuffisante

Source : PLR 2012

Au regard de cette grille d'évaluation, le taux de réalisations d'indicateurs¹⁹ occupe une place importante dans la rationalisation de la démarche d'appréciation de l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques (*Fmf* : *Forte, moyenne et faible*). La partie analytique du volet performance a été réalisée au niveau du Ministère chargé du Budget et des Finances tenant compte de 4 secteurs (administratif, infrastructure, production et social), puis par mission et programmes.

Dans cette perspective, l'analyse des écarts dans le PLR n'a pas été effectuée d'une manière systématique. Elle paraît également assez superficielle. En effet, peu de cas d'analyse des échecs ou des réussites en termes de pilotage de programmes d'action publique ont été traités dans le PLR 2012. Dans le cadre d'approfondissement de la performance du pilotage des programmes, ce document s'est contenté au plus de soulever soit la mauvaise qualité de prévision soit les problèmes d'organisation au niveau des acteurs soit le manque de moyens dont notamment les moyens financiers (mesures de régulation, insuffisance du montant de crédits alloués, absence de financement, etc.).

§2. CAUSES ET CONSEQUENCES

Ces constats sont *principalement* liés à l'insuffisance du contenu des RAP susmentionnée. Les RAP rendent compte peu d'informations relatives à la gestion d'activités (Mission – Programme) et aucune information financière sur la gestion de crédits. Devant une telle situation, il n'est pas étonnant d'aboutir à une analyse assez superficielle et non systématique.

Or, sans analyse systématique des écarts au niveau de chaque programme notamment en cas de faible performance, le PLR établi risque d'aider peu le Parlement.

¹⁸ Par respect de l'esprit d'évaluation, dans ses rapports de contrôle du PLR antérieurs à 2012, sous réserve de quelques modifications depuis le contrôle du PLR 2011, la Cour a quasiment adopté les mêmes démarches en se déplaçant au niveau des programmes tout en creusant davantage les facteurs d'échec ou d'impact de l'idée de programmation au niveau des différents Institutions et Ministères.

¹⁹ Rapport entre le nombre d'indicateurs d'objectif atteints et celui d'indicateurs ciblés

De même, sans analyse approfondie des causes de l'écart en terme de réalisations d'indicateurs, la notion d'évaluation souhaitée par la LOLF en son article 9 alinéa 3 perdra sa raison d'être d'autant plus que le taux de réalisations financières de chaque programme avoisine les 90% tel qu'il ressort des différents tableaux d'analyse²⁰ insérés dans la deuxième partie du PLR 2012.

En effet, dans le cadre de la mise en œuvre du budget de programmes, la justification des écarts devrait occuper une place importante. Au niveau des départements sectoriels (Responsables de programmes, Coordonateurs des programmes), l'analyse des écarts entre les prévisions et les résultats permettra la prise des mesures correctrices nécessaires à différents niveaux. Au niveau des Parlementaires, celle-ci leur permettra de réajuster les dotations de crédit. Elle leur aidera également à remettre en question le pilotage de certains programmes d'action publique. Le Parlement peut œuvre dans le sens de la rationalisation de la répartition des dotations budgétaires conformément à la politique budgétaire et dans le sens de la rationalisation des sanctions politiques.

Aussi, faisant suite à l'émergence de l'amélioration du contenu des RAP (objet des recommandations précédentes), la Cour recommande au Ministère chargé des Finances et du Budget de :

- *associer la gestion d'activités et celle de crédits dans l'appréciation de la performance des Institutions et Ministères ;*
- *inculquer dans le PLR l'examen de l'ensemble des dispositifs du pilotage des programmes et actions confiés aux Institutions et Ministères : **les objectifs fixés et les indicateurs associés** (en distinguant les indicateurs d'impacts, ceux de performance ou de résultats et ceux d'activités ou de gestion), **les moyens mobilisés** (dont les moyens organisationnels tels que les mesures de coordination des programmes notamment intersectoriels, les moyens financiers tels que les crédits alloués et consommés ainsi que les financements obtenus) et **les résultats obtenus** (en distinguant les outputs et les impacts) ;*
- *analyser les coûts des différentes actions pour consolider l'ensemble des moyens mobilisés par programmes avant de tirer des conclusions sur la performance d'une Institution ou d'un Ministère (Fmf : Forte, moyenne et faible).*

Telles sont les principales observations et les recommandations de la Cour sur le PLR pour 2012.

²⁰ cf. tableaux n°17 à 26, 29 du PLR 2012

- Vu le Rapport N°17/15-RAP/ADM du 30 décembre 2015 sur le projet de loi de règlement pour 2012 et entendu en leurs observations les Rapporteurs Mme RASOAMAMPIONONA Hantamalala, Conseiller, M. RAKOTONIRINA Tiana Herizo, Mme RAOTOSON Dinamalala Felana, Mme RANAIVOARIVELO BAKO Mavoharilala Auditeurs ;

- Vu les Conclusions n°53/15-ADM du 30 décembre 2015 du Commissariat Général du Trésor Public et ouï en leurs observations Mme SAHONDRANILALA Razafimiarantsoa, Commissaire Général du Trésor Public p.i., Mme. RAOILISON Ida Paule Marie Raberaoka, Commissaire du Trésor Public, M. KOERA Ravelonarivo Nathanaël et Mme. RAHELIMANANTSOA Rondro Lucette, Substituts Généraux.

Le présent Rapport a été arrêté après délibération de la Cour des Comptes en formation toutes chambres réunies, en son audience du treize janvier deux mil seize ;

Conformément à l'Ordonnance n°01/16-FJ du 06 janvier 2016 du Président de la Cour des Comptes, portant désignation des membres de la commission d'examen.

Ont siégé :

o Président

- M. RAVELOARIJAONA Boanary, Président de la Cour,

o Membres :

- Mme. RABAKOVOLOLONA Bodo Saholy, Président de Chambre ;
- Mme RASOAMALALA Jeanne Odette, Président de Chambre ;
- M. RASERIJAONA Louis José, Président de Chambre ;
- M. RAZAFITSILEVONANOSY Destin Espoir, Conseiller ;
- Mme RASAMIMANANA Solotiana Malala Patricia, Conseiller ;
- Mme RAZANAMPARANY Domoina, Conseiller ;
- Mme ANDRIANAMAROTSARA Nirina Solohanitriniaina, Conseiller.

Assistés de Maître RAKOTONDRAVELO Fidy Nirina, greffier tenant la plume.

LE PRESIDENT

POUR LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

RAVELOARIJAONA
Boanary

RASOAMAMPIONONA
Hantamalala

RAKOTONDRAVELO
Fidy Nirina

Transmis sous n° 04 CS/COMPTEs du 14 janvier 2016 à Monsieur le Ministre des Finances et du Budget "pour notification".

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE N° 1 : ETAT DES DEPENSES DE L'IMPRIMERIE NATIONALE

ANNEXE N° 2 : ETAT DES RECETTES DE L'IMPRIMERIE NATIONALE

ANNEXE N° 3 : ETAT DES DEPENSES DESPOSTES ET TELECOMMUNICATIONS

ANNEXE N° 4 : ETAT DES RECETTES DESPOSTES ET TELECOMMUNICATIONS

ANNEXE N° 5 : RECAPITULATION DES VALEURS NON DISPONIBLES ET NON DEFINIES

ANNEXE N° 1 : ETAT DES DEPENSES DE L'IMPRIMERIE NATIONALE

(En Ariary)

Compte	Nomenclature	Crédits Définitifs	Dépenses effectuées	Structure en %
23	Immo. Incorporelles en cours	9 000 000,00	0	0%
24	Immo. Corporelles cours	4 455 000 000,00	557 001 793,40	13%
28	Amortissements des immo.	25 000 000,00	0	0%
INVESTISSEMENT		4 489 000 000,00	557 001 793,40	12%
60	Charges du personnel	2 059 000 000,00	1 960 461 046,00	95%
61	Achats de biens	2 868 900 000,00	1 003 424 127,06	35%
62	Achats services et charges permanentes	876 600 000,00	410 876 307,68	47%
63	Dépenses d'intervention	5 000 000,00	0	0%
64	Impôts et taxes	1 600 000 000,00	367 095 749,00	23%
65	Transferts et subventions	85 000 000,00	27 942 834,00	33%
67	Charges diverses	10 000 000,00	0	0%
FONCTIONNEMENT		7 504 500 000,00	3 769 800 063,74	50%
TOTAL GENERAL		11 993 500 000,00	4 326 801 857,14	63%

Sources : PLR, Annexe au PLR, CGAF 2012

ANNEXE N° 2 : ETAT DES RECETTES DE L'IMPRIMERIE NATIONALE

(En Ariary)

Compte	Nomenclature	Prévision	Recouvrements effectués	Structure en %
7721	Prestation de service	100 000 000,00	110 550,00	0%
7722	Produits finis	3 000 000 000,00	4 556 627 830,40	152%
7724	Produits résiduels	10 000,00	0	0%
7725	Travaux	3 500 000 000,00	281 985 000,32	8%
7726	Marchandises	534 380 000,00	0	0%
7728	Autres	20 000 000,00	0	0%
7781	Annulation des mandats	10 000,00	0	0%
7788	Autres produits occasionnels	100 000,00	0	0%
7933	Matériels et outillages	100 000 000,00	0	0%
7934	Matériels de transport	250 000 000,00	0	0%
7783	Excédent des BA	4 489 000 000,00	557 001 793,40	12%
TOTAL		11 993 500 000,00	5 395 725 174,12	45%

Sources : PLR, Annexe au PLR, CGAF 2012

ANNEXE N° 3 : ETAT DES DEPENSES DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

(En Ariary)

Compte	Nomenclature	Crédits Définitifs	Dépenses effectuées	Structure En %
20	Immo. Incorporelles	0	0	
21	Immo. Corporelles	33 500 000,00	14 900 000,00	44%
23	Immo. Incorporelles en cours	10 000 000,00	0	0%
24	Immo. Corporelles en cours	63 500 000,00	30 583 100,00	48%
INVESTISSEMENT		107 000 000,00	45 483 100,00	43%
60	Charges de personnel	2 049 227 000,00	1 572 999 204,10	77%
61	Achats de biens	627 338 000,00	547 764 787,20	87%
62	Achats de services et charges permanentes	1 255 835 000,00	808 718 773,05	64%
64	Impôts et taxes	4 100 000,00	86 407,00	2%
65	Transfert et subvention	375 000 000,00	331 690 911,00	88%
67	Charges diverses	2 300 000,00	0	0%
FONCTIONNEMENT		4 313 800 000,00	3 261 260 082,35	76%
TOTAL DEPENSES		4 420 800 000,00	3 306 743 182,35	75%

Sources : PLR, Annexe au PLR, crédits sans emploi 2012

ANNEXE N° 4 : ETAT DES RECETTES DESPOSTES ET TELECOMMUNICATIONS

(En Ariary)

Compte	Nomenclature	Prévisions	Recouvrements effectués	Structure En %
7714	Redevance	4 000 000 000,00	3 432 803 766,00	86%
7732	Produits des activités annexes	0	1 819 500,00	
7783	Excédants des B.A.	420 000 000,00	1 205 793 053,40	287%
7900	Autres recettes		38 540 519,00	
TOTAL		4 420 800 000,00	4 678 956 838	106%

Sources : PLR, Annexes au PLR, Crédits sans-emplois 2012

ANNEXE N° 5 : RECAPITULATION DES VALEURS NON DISPONIBLES ET NON DEFINIES

Ministère-Mission-Programme-Objectif-Indic d'Objectif				Unités	Valeurs cibles	Valeurs réalisées
01 PRESIDENCE						
010 PRESIDENCE DE LA HAUTE AUTORITE DE LA TRANSITION						
	201 INFRASTRUCTURE RELIEE					
		201-1 Remettre en condition système de télécommunication aux Palais d'Etat (Iavoloha et Ambohitsirohitra) en vue de son exploitation				
			201-2 Postes radios VHF vandalisés remplacés	Nb		Autres
			201-3 Système de protection des installations renouvés	Nb		Autres
		201-3 Optimiser le système de télécommunication doté aux responsables de la sécurité publique régionale				
			201-3-1 Antennes BLR détériorées remplacées	Nb		Autres
			201-3-2 Antennes BLR détériorées remplacées	Nb		Autres
		201-4 Remettre en condition les bâtiments techniques des centres de transmission de l'état sis en province en vue de son exploitation				
			201-4-1 Bâtiments techniques renouvés	Nb		Autres
	801 SOLIDARITE NATIONALE					
		801-3 Sauvegarder ou préserver les valeurs culturelles				
			801-3-1 Taux de réalisation des travaux de restauration	%		Autres
		801-5 Participer au développement des Collectivités				
			801-5-1 Nombre de transferts effectués	Nb		Autres
05 PRIMATURE						
050 Primature						
	005 ADMINISTRATION ET COORDINATION					
		005-1 Renforcer les prestations des services publics				
			005-1-6 Nombre de rapport sur la coordination des actions	Nb	4	ND
11 MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES						
110 AFFAIRES ETRANGERES						
	006 ADMINISTRATION ET COORDINATION					
		006-1 Promouvoir les moyens adéquats aux services centraux				
			006-1-5 Autres institutions étatiques et collectivités décentralisés ayant la notion de pratique protocolaire	Nb	12	Autres
	601 RENFORCEMENT DES TRAVAUX DE PROMOTION AU NIVEAU DES REPRESENTATIONS EXTERIEURES DE MADAGASCAR					
		601-3 Renforcer le partenariat économique privé				
			601-3-4 Agents par Ambassade formés en questions économiques et commerciales	Nb	24	Autres
			601-3-5 Système de travail viable entre le MAE et les autres départements publics et parapublics mis en place et fonctionnel	Nb	4	Autres
			601-3-6 Partenariat économique répondant aux besoins sectoriels prioritaires préétablis par les départements ministériels et autres entités parapubliques	Nb	4	Autres
			601-3-7 Accès des collectivités décentralisées aux investissements directs étrangers	Nb	45	Autres
			601-3-8 Agent central du MAE ayant suivi de la formation en économie, commerce et négociation internationale	Nb	4	Autres
			601-3-9 Système d'intelligence économique malgache refondu, mis en place et fonctionnel	Nb	4	Autres

Ministère-Mission-Programme-Objectif-Indic d'Objectif				Unités	Valeurs cibles	Valeurs réalisées
12 MINISTERE DES FORCES ARMEES						
122 DEFENSE ET SECURITE						
	007 ADMINISTRATION ET COORDINATION					
		007-2 Améliorer la gestion des ressources humaines et la santé militaire				
			007-2-1 Mise à jour de la base de données	%		ND
123 ARMEE MALAGASY						
	008 ADMINISTRATION ET COORDINATION					
		008-1 Renforcer la capacité opérationnelle de l'Armée.				
			008-1-2 Nombre de militaires formés (localement)	Nb	2 000	ND
			008-1-3 Nombre de militaires nouvellement recrutés	Nb	1 700	ND
			008-1-4 Nombre de militaires radiés des contrôles	Nb	1 100	ND
			008-1-5 Pourcentage de réalisation des opérations militaires de grande envergure et manœuvres internationales	%	100	ND
			008-1-7 Taux d'avancement des travaux d'équipement ou de réhabilitation	%	100	ND
	104 ARMEE DE TERRE					
		104-1 Maintenir/retablir l'ordre et réduire l'insécurité dans les zones rouges				
			104-1-2 Réduction de délai d'exécution d'une mission	Jours		ND
13 SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE LA GENDARMERIE						
130 GENDARMERIE NATIONALE						
	121 SECURITE ET ORDRE PUBLIC					
		121-5 Améliorer la surveillance territoriale par observation aérienne				
			121-5-1 Nombre d'heures de vol	Nb	700	ND
15 MINISTERE DE LA SECURITE INTERIEURE						
150 SECURITE PUBLIQUE						
	036 ADMINISTRATION ET COORDINATION					
		036-1 Renforcement des capacités préventives				
			036-1-3 Nombre de directions construites	Nb	autres	
	120 SECURITE PUBLIQUE					
		120-1 Repression				
			120-1-1 Nombre de crimes et délits constatés par rapport au nombre d'habitants dans les zones de police (1000 citoyens)	%	2,8	
			120-1-2 Nombre d'accidents corporels dans les zones de police	%	-5,00	
53 MINISTERE DES MINES						
530 MINES						
	609 DEVELOPPEMENT DU SECTEUR MINIER					
		609-2 Renforcer les promotions des investissements miniers				
			609-2-2 Acroissement des investisseurs	Nb	6	ND
		609-3 Renforcer la promotion des investissements dans les secteurs des industries extractives				
			609-3-1 Cartes géologiques et minières mise à jour	Nb	20	ND
62 VICE PRIMATURE CHARGE DE LA SECURITE FONCIERE						
460 DOMAINE ET SECURISATION FONCIERE						
	409 DOMAINE ET SECURISATION FONCIERE					
		409-1 Sécurisation foncière et modernisation des services forestiers				
			409-1-4 Nombre de nouveaux chantiers cadastraux	Nb	2002	ND

Ministère-Mission-Programme-Objectif-Indic d'Objectif				Unités	Valeurs cibles	Valeurs réalisées
71 MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE						
710 SANTE						
	505 LUTTE CONTRE LES MALADIES					
		505-2 Intégrer la lutte contre le sida dans le système de santé jusqu'au niveau le plus périphérique				
			505-2-2 Proportion de PVVIH ayant bénéficié des ARV	%	80	ND
76 MINISTERE DE LA POPULATION ET DES AFFAIRES SOCIALES						
760 POPULATION ET DEVELOPPEMENT						
	025 ADMINISTRATION ET COORDINATION					
		025-4 Sécuriser les patrimoines du Ministère				
			025-4-1 Nombre des propriétés du Ministère à litige régularisés	Nb	15	ND
		025-5 Promouvoir les Partenariats pour les programmes de protection et de développement sociaux				
			025-5-1 Nombre de conventions de partenariat signés	Nb	30	ND
	806 ETUDES ET EDUCATION DE LA POPULATION					
		806-3 Développer l'éducation non formelle des groupes vulnérable				
			806-3-1 Nombre de groupements et associations bénéficiaires	Nb	300	ND
		806-5 Mettre en place un système de communication de proximité en vue d'engager la population				
			806-5-1 Nombre de stations d'émission de radio créées	2	ND	
770 PROTECTION SOCIALE						
	807 GENRE ET DEVELOPPEMENT					
		807-2 Promouvoir l'efficience économique de la femme				
			807-2-3 Taux de femmes aux postes de décision	%	25	ND
	814 ACTION SOCIALE					
		814-1 Promouvoir l'accès aux services sociaux de base				
			814-1-2 Textes et données collectés et exploités sur les PH	Nb	1	ND
			814-1-4 Nombre de mouvements associatifs d'appui identifiés et répertoriés	Nb	30	ND
		814-2 Favoriser la participation de la population vulnérable à la croissance économique				
			814-2-3 Nombre de ménages bénéficiaires des travaux HIMO	Nb	80000	ND
	815 FAMILLE ET ENFANCE					
		815-1 Contribuer à renforcer au niveau national le cadre des politiques et la structuration du système national de protection de la famille et de l'enfant				
			815-1-1 Nombre de réseaux de protection de l'enfant opérationnels	Nb	225	ND
		815-2 Promouvoir la protection de la famille par la mise en place de centres d'écoute et de conseil				
			815-2-1 Nombre de structures agréées	Nb	70	ND
			815-2-2 Nombre de centre d'Ecoute et de Conseil mise en place et opérationnels	Nb	60	ND

ND : non disponibles

Source : Extrait des RAP 2012

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	I
LISTE DES INSTITUTIONS ET MINISTÈRES.....	II
LISTE DES TABLEAUX	III
LISTE DES GRAPHIQUES.....	IV
SOMMAIRE	V
SYNTHÈSE.....	VI
INTRODUCTION	1
TITRE PRELIMINAIRE : PRESENTATION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012	3
CHAPITRE I- CADRES INSTITUTIONNEL, POLITIQUE ET JURIDIQUE.....	3
SECTION 1 - CADRE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE	3
SECTION 2 - CADRE JURIDIQUE	3
§1- LOI PORTANT LOI DE FINANCES pour 2012.....	3
§2- TEXTES D'APPLICATION.....	3
CHAPITRE II- CONTEXTE SOCIAL, ECONOMIQUE ET FINANCIER.....	4
SECTION 1- CONTEXTE SOCIAL.....	4
SECTION 2- CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER	4
§1- CONTEXTE MONDIAL.....	4
§2- CONTEXTE NATIONAL.....	5
§3- CONTEXTE BUDGETAIRE	6
TITRE I- CONTROLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	7
CHAPITRE I- GENERALITES.....	7
SECTION 1 - OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL	7
§ 1- RETARD DE PRODUCTION.....	7
§2- NON AUTHENTIFICATION DES DOCUMENTS TRANSMIS A LA COUR.....	7
§ 3- NON PRODUCTION DE LA LISTE NOMINATIVE DES ORDONNATEURS SECONDAIRES	7
§ 4- MOUVEMENTS DE CREDITS PLETHORIQUES.....	8
§5- INCOHERENCES DANS LES DOCUMENTS BUDGETAIRES.....	8
§ 6- INSUFFISANCE DANS LA PRESENTATION DES DOCUMENTS BUDGETAIRES	9
SECTION 2- PRESENTATION DES RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012	10
CHAPITRE II- LES OPERATIONS DU BUDGET GENERAL (CADRE I)	10
SECTION 1- SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES	11
§1- PRESENTATION GENERALE	11
§2- ANALYSE PAR CATEGORIE DE RECETTES	12
SECTION 2- LES OPERATIONS DE DEPENSES.....	14
§1- PRESENTATION DE L'EXECUTION DES DEPENSES PAR INSTITUTIONS ET MINISTÈRES	14
§ 2- CONTROLE DE L'EXECUTION DES DEPENSES PAR PROGRAMME.....	17
§3- CONTROLE DE L'EXECUTION PAR GRANDES CATEGORIES DE DEPENSES.....	18
SECTION 3- GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES.....	23
§1- CONTROLE DES VIREMENTS ET TRANSFERTS DE CREDITS	23

§2- CONTROLE DES AMENAGEMENTS DE CREDITS.....	23
CHAPITRE III- LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES (CADRE II)	25
SECTION 1- PRESENTATION GENERALE DES RESULTATS.....	25
SECTION 2- CONTROLE PAR BUDGET ANNEXE	26
§1- BUDGET ANNEXE DE L'IMPRIMERIE NATIONALE	26
§2- BUDGET ANNEXE DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS.....	28
CHAPITRE IV- LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR (CADRE III).....	29
SECTION 1- PRESENTATION GENERALE	30
SECTION 2- INSUFFISANCES SUR LA PRESENTATION DES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR.....	31
§1- INFORMATIONS INCOMPLETES.....	31
§2- ANOMALIES DANS LA GESTION DES CPT.....	33
CHAPITRE V- LES OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE-VALEUR (CADRE IV)	34
CHAPITRE VI- LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE (Cadre V).....	35
SECTION 1- RESULTATS GENERAUX	35
SECTION 2- DETTE INTERIEURE	35
SECTION 3- DETTE EXTERIEURE	35
CHAPITRE VII- LES DEPASSEMENTS DE CREDITS	36
CHAPITRE VIII- LES RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012..	38
SECTION 1- PRESENTATION DES RESULTATS DE L'ANNEE 2012.....	38
SECTION 2- SITUATION DU COMPTE PERMANENT DU TRESOR.....	39
 TITRE II - APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES INSTITUTIONS ET MINISTERES	 40
CHAPITRE I : CONTEXTE DE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE POUR 2012	40
SECTION 1- ENGAGEMENTS ET REALISATIONS DE L'EXERCICE 2012.....	40
SECTION 2- SUIVI DES RECOMMANDATIONS ANTERIEURES.....	41
CHAPITRE II : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	42
SECTION 1- SUR LE CADRE GENERAL DE L'APPRECIATION DE LA PERFORMANCE	42
§1. CONSTATS	42
§2. CAUSES ET CONSEQUENCES	42
SECTION 2- SUR LA FIABILITE DES DOCUMENTS DE PERFORMANCE.....	44
§1. CONSTATS	44
§2. CAUSES ET CONSEQUENCES.....	45
SECTION 3- SUR LA QUALITE DES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCE (RAP)	45
§1. CONSTATS	45
§2. CAUSES ET CONSEQUENCES.....	46
SECTION 4- SUR L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE DANS LE PLR	48
§1. CONSTATS	48
§2. CAUSES ET CONSEQUENCES.....	48
 ANNEXES	 I



DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE SUR LA GESTION 2012

LA COUR DES COMPTES DE LA COUR SUPREME,

- Vu la Constitution ;
- Vu la Loi Organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de Finances ;
- Vu la Loi Organique n° 2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant ;
- Vu la Loi n°2011-015 du 28 décembre 2011 portant Loi de Finances pour 2012 et les textes subséquents ;
- Vu le Décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005, portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ;
- Vu le Projet de Loi de Règlement pour 2012 ;
- Vu les états et les divers documents annexés audit Projet de Loi de Règlement ;
- Vu le Compte Général de l'Administration des Finances pour 2012 ;
- Vu le rapport n° 17/15-RAP/ADM du 30 Décembre 2015 de la Cour des Comptes sur le Projet de Loi de Règlement pour 2012 ;
- Vu les conclusions n° 53/15-ADM du 30 Décembre 2015 du Commissariat Général du Trésor public ;
- Considérant que l'exécution des Lois de Finances donne lieu à la tenue de deux comptabilités distinctes ;
- Qu'ainsi, les comptables publics tiennent, sous leur responsabilité pécuniaire et personnelle une comptabilité dont les résultats sont tracés dans les comptes de gestion qu'ils produisent à la Cour des Comptes et que le Compte Général d'Administration des Finances en fait la synthèse ;
- Que parallèlement aux comptables, les ordonnateurs tiennent aussi leurs comptes, dont les états annexés au Projet de Loi de Règlement en donnent la synthèse et qu'ils sont d'ailleurs conduits d'une part, sur le plan des dépenses, à respecter les dotations budgétaires qui leur ont été allouées par le Parlement et d'autre part, sur le plan des recettes, à apprécier les rentrées par rapport aux prévisions ;
- Considérant que les comptables publics agissent sur les ordres des ordonnateurs et que dans ces conditions, les opérations des uns et des autres doivent coïncider ;

- Que la Déclaration Générale de Conformité a pour objet d'attester cette concordance laquelle constitue une présomption de régularité de leurs écritures comptables respectives ;
- Considérant que pour prononcer la Déclaration Générale de Conformité pour la gestion 2012 la Cour des Comptes de la Cour Suprême a rapproché les documents mis à sa disposition par le Ministère des Finances et du Budget, à savoir ;
 - . le Compte Général d'Administration des Finances pour 2012 établi par l'Agent Comptable Central du Trésor et de la Dette Publique et constituant une synthèse des écritures des comptables publics ;
 - . les états annexés au Projet de Loi de Règlement lesquels ont été dressés par le Ministre des Finances et du Budget et constituant une synthèse des écritures des ordonnateurs ;
- Considérant que les états de dépenses des Institutions et Ministères reçus à la Cour sont certifiés, conformément à l'article 142 du Décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 de la RGCEBOP sauf ceux du Congrès de la Transition, de la Primature et du Ministère de la Culture et du Patrimoine ;
- Considérant que le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) n'a pas été établi selon les principes et les normes comptables généralement admis notamment en ce qui concerne les comptes patrimoniaux ;
- Considérant que le mode de comptabilisation de l'ordonnateur diffère de celui du Comptable en ce qui concerne le Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale ;
- Considérant que le mode de comptabilisation des ordonnateurs diffère de celui des comptables en ce qui concerne les participations financières de l'Etat au titre des Comptes Particuliers du Trésor (cadre III) ainsi que les opérations sur Fonds de Contre-Valeur (cadre IV) ;

Sous réserve des observations qui précèdent ;

DECLARE :

Le Compte Général de l'Administration des Finances est conforme à la comptabilité des ordonnateurs, lesdits comptes étant respectivement arrêtés :

1- En ce qui concerne les opérations du Budget Général de l'Etat :

- en recettes à Ar 2 476 204 691 328,94
- en dépenses à Ar 2 284 192 415 918,90

2- En ce qui concerne les opérations des Budgets Annexes qui ressortent de l'état présenté à l'appui du projet de loi de règlement pour 2012 :

a) pour le Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale :

- en recettes à Ar 5 395 725 174,12
- en dépenses à Ar 4 326 801 857,14

b) pour le Budget Annexe des Postes et Télécommunications :

- en recettes à Ar 4 678 956 838,40
- en dépenses à Ar 3 306 743 182,35

3- En ce qui concerne les Comptes Particuliers du Trésor :

- en recettes à Ar 453 295 305 917,43
- en dépenses à Ar 1 363 602 479 458,10

4- En ce qui concerne les opérations génératrices de Fonds de Contre-Valeur :

- en recettes à Ar 522 671 979,04
- en dépenses à Ar 0

5- En ce qui concerne les opérations en capital de la Dette Publique :

- en recettes à Ar 311 211 441 262,52
- en dépenses à Ar 115 347 437 939,39

La Cour ordonne que les états, pièces et documents sur lesquels est fondée la présente Déclaration soient déposés au Greffe pour y avoir recours au besoin, et qu'une expédition sera transmise au Ministère des Finances et du Budget ainsi qu'au Parlement pour accompagner le projet de Loi de Règlement pour 2012.

- Vu le Rapport N°17/15-RAP/ADM du 30 décembre 2015 sur le projet de loi de règlement pour 2012 et entendu en leurs observations les Rapporteurs Mme RASOAMAMPIONONA Hantamalala, Conseiller, M. RAKOTONIRINA Tiana Herizo, Mme RAOTOSON Dinamalala Felana, Mme RANAIVOARIVELO BAKO Mavoharilala Auditeurs ;

- Vu les Conclusions n°53/15-ADM du 30 décembre 2015 du Commissariat Général du Trésor Public et ouï en leurs observations Mme SAHONDRANILALA Razafimiarantsoa, Commissaire Général du Trésor Public p.i., Mme. RAOILISON Ida Paule Marie Raberaoka,

Commissaire du Trésor Public, M. KOERA Ravelonarivo Nathanaël et Mme. RAHELIMANANTSOA Rondro Lucette, Substituts Généraux.

La présente Déclaration a été arrêtée après délibération de la Cour des Comptes en formation toutes chambres réunies, en son audience du treize janvier deux mil seize ;

Conformément à l'Ordonnance n°01/16-FJ du 06 janvier 2016 du Président de la Cour des Comptes, portant désignation des membres de la commission d'examen.

Ont siégé :

o Président

- M. RAVELOARIJAONA Boanary, Président de la Cour,

o Membres :

- Mme. RABAKOVOLOLONA Bodo Saholy, Président de Chambre ;
- Mme RASOAMALALA Jeanne Odette, Président de Chambre ;
- M. RASERIJAONA Louis José, Président de Chambre ;
- M. RAZAFITSILEVONANOSY Destin Espoir, Conseiller ;
- Mme RASAMIMANANA Solotiana Malala Patricia, Conseiller ;
- Mme RAZANAMPARANY Domoina, Conseiller ;
- Mme ANDRIANAMAROTSARA Nirina Solohanitriniaina, Conseiller.

Assistés de Maître RAKOTONDRAVELO Fidy Nirina, greffier tenant la plume.

LE PRESIDENT

POUR LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

RAVELOARIJAONA
Boanary

RASOAMAMPIONONA
Hantamalala

RAKOTONDRAVELO
Fidy Nirina

Transmis sous n° 04 CS/COMPTEs du 14 janvier 2016 à Monsieur le Ministre des Finances et du Budget “pour notification”.