



**RAPPORT N° 01/15-RAP/ADM
DU 09 AVRIL 2015
SUR LE PROJET DE LOI DE
REGLEMENT POUR 2009**

AVRIL 2015

Ny ahiahy tsy ihavanana.



DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE

N° 01/15-DGC/APA DU 09 AVRIL 2015

GESTION 2009

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°2008-026 du 18 décembre 2008 portant Loi de Finances pour 2009 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 2009 ;
 - Vu les états et les divers documents annexés audit Projet de Loi de Règlement ;
 - Vu le Compte Général de l'Administration des Finances pour 2009 ;
 - Vu le rapport n° 04/15-RAP/ADM/AVA du 03 avril 2015 de la Cour des Comptes sur le Projet de Loi de Règlement pour 2009 ;
 - Vu les conclusions n°03/2015-ADM du 07 avril 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 de l'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 2009 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 de l'Administration des Finances pour 2009 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 et documents établis par le Ministère des Finances et du Budget sont certifiés en Conseil du Gouvernement suivant l'article 1^{er} du Projet de Décret portant présentation au Parlement du Projet de Loi de Règlement pour 2009 par dérogation aux dispositions de l'article 142 du Décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005, portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ;
- 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 l'enregistrement des opérations au niveau de l'ordonnateur relève de la comptabilité budgétaire et celui du comptable de la comptabilité générale notamment en ce qui concerne le Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale ;
- Qu'en outre, le PLR fait ressortir les résultats de l'exécution budgétaire et par conséquent prend en compte les écritures de l'ordonnateur et non celles du comptable ;
- 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) ;
- Que toutefois, après rapprochement et des demandes de renseignements envoyées par la Cour au Ministère des Finances, certaines discordances constatées ont pu être expliquées;

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 1 705 099 736 174,83
 - en dépenses à Ar 1 960 009 691 770,22.
- 2- En ce qui concerne les opérations du Budget Annexes qui ressortent de l'état présenté à l'appui du projet de loi de règlement pour 2009 :
 - a) pour le Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale :
 - en recettes à Ar 6 671 002 709,60
 - en dépenses à Ar 5 876 619 001,60.
 - b) pour le Budget Annexe des Postes et Télécommunications :
 - en recettes à Ar 5 731 568 284,00
 - en dépenses à Ar 3 489 223 375,00.
- 3- En ce qui concerne les Comptes Particuliers du Trésor :
 - en recettes à Ar 20 899 559 044,25
 - en dépenses à Ar 168 537 862 809,23.
- 4- En ce qui concerne les opérations génératrices de Fonds de Contre-Valeur :
 - en recettes à Ar 3 203 279 313,22
 - en dépenses à Ar 1 189 065 317,42.
- 5- En ce qui concerne les opérations en capital de la Dette Publique :
 - en recettes à Ar 320 942 778 936,63
 - en dépenses à Ar 130 027 464 024,68

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 2009.

Les termes de la présente Déclaration ont été arrêtés par la Cour des Comptes au vu du Projet de Rapport n° 04/15-RAP/ADM/AVA du 03 avril 2015 sur le Projet de Loi de Règlement pour 2009 et entendu en leurs observations les Rapporteurs : Mesdames RABAKOVOLOLONA Bodo Saholy, Président de Chambre, ANDRIANAMAROTSARA Hanitra, Conseiller, Monsieur RALAIMAROLAHY Hajandraisoanirina, Auditeur, Madame RAHARISOA FARANIAINA Patricia, Auditeur, Monsieur RANDRIANARISON Hasina, Auditeur et Madame RAMINOHARIMALALA Lisy, Auditeur et des Conclusions n°03/2015-ADM du 07 avril 2015 de Madame SAHONDRANILALA Razafimiarantsoa, Commissaire Général du Trésor Public p.i. et ouï en leurs observations, Monsieur RAJOHNSON Adolphe, Commissaire du Trésor Public, Madame RANDRIAMANGAMALALA RAOILISON Ida, Avocat Général, Madame RASOAMAMPIONONA Hantamalala Mariette, Substitut Général et Monsieur KOERA Ravelonarivo Natanaël, Substitut Général.

Vu l'Ordonnance n°12/15-FJ du 08 avril 2015 du Président de la Cour des Comptes portant désignation des membres de la Commission d'examen ;

Ont siégé en son audience du neuf avril deux mil quinze :

- Monsieur RAVELOARIJAONA Boanary, Président,
- Madame RASOAMALALA Jeanne Odette, Président de Chambre,
- Madame RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre,
- Monsieur ANDRIAMBOLANIRINA Arison Jean Noel, Président de Chambre,
- Monsieur RASERIJAONA Louis José, Président de Chambre,
- Monsieur RAMAHADISON Olivier, Conseiller,
- Madame RAZANAMPARANY Domoina Patricia, Conseiller,
- Madame RAJAONAH Harinirina Nivohanitra, Conseiller,
- Madame EMILISOA Lalaniaina Caroline, Conseiller,

Assistés de maître GASPARD Brice Hariliva, Greffier tenant la plume.

LE PRESIDENT

POUR LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

RAVELOARIJAONA Boanary

RABAKOVOLOLONA Bodo Saholy

GASPARD Brice Hariliva

Transmis sous n° ____CS/COMPTEs du _____ à Monsieur le Ministre des Finances et du Budget « pour notification »

LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYMES	DEVELOPPEMENT
BA	Budgets Annexes
BCM	Banque Centrale de Madagascar
BGE	Budget Général de l'Etat
BCSE	Bordereau de Crédits Sans Emploi
BTA	Bons du Trésor par Adjudication
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CPR	Caisse de Prévoyance et de Retraite
CPT	Comptes Particuliers du Trésor
CRCM	Caisse des Retraites Civiles et Militaires
CTACP	Cellule Technique chargée de l'Arrêté des Comptes Publics
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DESB	Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire
DTI	Droits et Taxes à l'Importation
FCV	Fonds de Contre-Valeur
FER	Fonds d'Entretien Routier
FPP	Fiche Pluriannuelle de Performance
INSTAT	Institut National de la Statistique
JIRAMA	Jiro sy Rano Malagasy
LFI	Loi de Finances Initiale
LFR	Loi de Finances Rectificative
LOLF	Loi Organique sur les Lois de Finances
OGT	Operations Globales du Trésor
ORDSEC	Ordonnateur Secondaire
PIB	Produit Intérieur Brut
PLR	Projet de Loi de Règlement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRISM	Projet de Renforcement Institutionnel du Secteur Minier
PSDR	Projet de Soutien au Développement Rural
PTR	Programme de Transport en milieu Rural
QMM	Qit Madagascar Minerals
RAF	Régies des Administrations Financières
RAP	Rapport Annuel de Performance
RER	Redevances d'Entretien Routier
RPI	Ressources Propres Internes
RRI	Rapid Result Initiative
SADC	Southern African Development Community
SIRAMA	Siramamy Malagasy
SAMVA	Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo
SIDA	Syndrome de l'Immunodéficience Acquise
SIGTAS	Système Intégré de Gestion des Taxes et Assimilées
SIIGFP	Système d'Information Intégré de la Gestion des Finances Publiques
SOA	Service Opérationnel d'Activités
SVR	Services Vétérinaires Régionaux
TELMA	Télécom Malagasy
TIC	Technologie de l'Information et de la Communication
TST	Taxe Sur les Transactions
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
USAID	United States Agency for International Development

LISTE DES INSTITUTIONS ET DES MINISTÈRES POUR 2009

CODE	ACRONYMES	DEVELOPPEMENT
01	PHAT	Présidence de la Haute Autorité de la Transition
02	Sénat	Sénat
03	AN	Assemblée Nationale
04	HCC	Haute Cour Constitutionnelle
05	Primature	Primature
11	MAE	Ministère des Affaires Etrangères
12	MDN	Ministère de la Défense Nationale
12	MFA	Ministère des Forces Armées
13	SEG	Secrétariat d'Etat chargée de la Gendarmerie
14	MI	Ministère de l'Intérieur
14	MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
15	MSI	Ministère de la Sécurité Intérieur
15	SESI	Secrétaire d'Etat chargé de la Sécurité Intérieure
16	MINJUS	Ministère de la Justice
21	MFB	Ministère des Finances et du Budget
25	MECI	Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie
25	MEI	Ministère de l'Economie et de l'Industrie
32	MFPTLS	Ministère de la Fonction publique, du Travail et des Lois Sociales
35	MTA	Ministère du Tourisme et de l'Artisanat
36	MC	Ministère du Commerce
37	MCC	Ministère de la Communication et de la Culture
41	MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
41	MINAGRI	Ministère de l'Agriculture
42	MEL	Ministère de l'Élevage
43	MPRH	Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques
44	MEF	Ministère de l'Environnement et des Forêts
44	MEFT	Ministère de l'Environnement, des Forêts et du Tourisme
51	ME	Ministère de l'Energie
51	MEM	Ministère de l'Energie et des Mines
52	MINEAU	Ministère de l'Eau
53	MM	Ministère de Mines
61	MTPM	Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie
62	MATD	Ministère de l'Aménagement du Territoire et Décentralisation
62	MRFDAT	Ministère de la Réforme foncière, des Domaines et de l'Aménagement du Territoire
63	MT	Ministère des Transports
66	MTPC	Ministère des Télécommunications, des Postes et de la Communication
66	MTPNT	Ministère des Télécommunications, des Postes et des nouvelles Technologies
71	MSPF	Ministère de la Santé et du Planification Familiale
76	MPAS	Ministère de la Population et des Affaires Sociales
78	MJS	Ministère de la Jeunesse et des Sports
78	MSCL	Ministère des Sports, de la Culture et des Loisirs
81	MEN	Ministère de l'Éducation Nationale
81	MENRS	Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique
83	SEETFP	Secrétariat d'Etat chargé de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle
86	MCP	Ministère de la Culture et du Patrimoine
86	MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

Sources : BCSE 2009 et RAP 2009

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU N°01 : RESULTATS ECONOMIQUES EN 2009	6
TABLEAU N°02 : EVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES	8
TABLEAU N°03 : EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES	9
TABLEAU N°04 : EQUILIBRE GENERAL DE LA LOI DE FINANCES	11
TABLEAU N°05: CROISSANCE DES SECTEURS PRIMAIRE, SECONDAIRE ET TERTIAIRE DE 2007 A 2009	12
TABLEAU N°06 : PREVISIONS DE RECETTES BUDGETAIRES DE L'EXERCICE 2009	15
TABLEAU N°07: EVOLUTION DES CREDITS DEFINITIFS ALLOUES AUX GRANDES CATEGORIES DE DEPENSES PUBLIQUES DE 2007 A 2009	18
TABLEAU N°08: DISCORDANCES ENTRE LE RAP ET LE PLR	20
TABLEAU N°09 : DISCORDANCES ENTRE LE RAP ET LES BCSE	20
TABLEAU N°10 : PROGRAMMES NON REPRIS PAR LES BCSE ET PAR LE RAP	21
TABLEAU N°11 : INCOHERENCE ENTRE FPP ET RAP	23
TABLEAU N°12 : ALLOCATIONS DE CREDITS AUX INSTITUTIONS ET MINISTERES EN 2009	25
TABLEAU N°13: PRINCIPALES MISSIONS BENEFICIAIRES EN 2009	26
TABLEAU N°14 : EVOLUTION DES STRUCTURES BUDGETAIRES RELATIVES AU BUDGET GENERAL DE L'ETAT DE 2007 A 2009	27
TABLEAU N°15 : LISTE DES ARRETES VIOLANT LA REGLE DE L'ASYMETRIE	30
TABLEAU N°16 : AMENAGEMENT IRREGULIER DE CREDITS DE DEPENSES OBLIGATOIRES	31
TABLEAU N°17 : IRREGULARITES SUR LA NATURE OU L'INTITULE DES DECRETS MODIFICATIFS DE CREDITS	33
TABLEAU N°18 : TRANSFERT DE CREDITS ENTRE LE MEI, LE MIN COMMERCE ET LE MTA	34
TABLEAU N°19 : MODIFICATIONS IRREGULIERES DE CREDITS - MAEP	35
TABLEAU N°20: DEPASSEMENT DE CREDITS LIMITATIFS	36
TABLEAU N°21: DEPASSEMENT DE CREDITS EVALUATIFS	38
TABLEAU N°22 : RESULTATS DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009	41
TABLEAU N°23 : SITUATION GLOBALE DES RECETTES DU BUDGET DE L'ETAT	42
TABLEAU N°24 : SITUATION GLOBALE DES RECETTES BUDGETAIRES	44
TABLEAU N°25 : SITUATION DES RECETTES FISCALES	46
TABLEAU N°26: SITUATION DES RECETTES NON FISCALES	47
TABLEAU N°27 : EVOLUTION DES RECETTES BUDGETAIRES	48
TABLEAU N°28 : EVOLUTION DES CREDITS PAR SECTEUR	49
TABLEAU N°29 : EVOLUTION DES REALISATIONS PAR SECTEUR	50
TABLEAU N°30 : EVOLUTION DES REALISATIONS DU MENRS DE 2007 A 2009	51
TABLEAU N°31 : EVOLUTION DES REALISATIONS DU MFPTLSPAR CATEGORIE DE DEPENSE SUR LA PERIODE DE 2007 A 2009	53
TABLEAU N°32 : EVOLUTION DES REALISATIONS DU MSPF PAR CATEGORIE DE DEPENSES DE 2007 A 2009	54
TABLEAU N°33 : EVOLUTION DES REALISATIONS DU MSCL PAR CATEGORIE DE DEPENSES DE 2007 A 2009	55
TABLEAU N°34: EVOLUTION DES REALISATIONS DE LA PRESIDENCE DE 2007 A 2009	57
TABLEAU N°35: EVOLUTION DES REALISATIONS DU SENAT DE 2007 A 2009	58
TABLEAU N°36 : EVOLUTION DES REALISATIONS DE L'AN DE 2007 A 2009	59
TABLEAU N°37 : EVOLUTION DES REALISATIONS DE LA HCC DE 2007 A 2009	60
TABLEAU N°38 : EVOLUTION DES REALISATIONS DE LA PRIMATURE DE 2007 A 2009	61
TABLEAU N°39 : EVOLUTION DES REALISATIONS DU MAE DE 2007 A 2009	62
TABLEAU N°40 : EVOLUTION DES REALISATIONS DU MDN DE 2007 A 2009	63
TABLEAU 41 N°: EVOLUTION DES REALISATIONS DU MID DE 2007 A 2009	64
TABLEAU N°42 : EVOLUTION DES REALISATIONS DU SESP DE 2007 A 2009	66
TABLEAU N°43: EVOLUTION DES REALISATIONS DU MINJUS DE 2007 A 2009	67
TABLEAU N°44 : EVOLUTION DES REALISATIONS DU MFB DE 2007 A 2009	69
TABLEAU N°45: EVOLUTION DES REALISATIONS DU MECI DE 2007 A 2009	70
TABLEAU N°46 : EVOLUTION DES REALISATIONS PAR CATEGORIE DE DEPENSES DU MAEP DE 2007 A 2009	72
TABLEAU N°47 : REPARTITION DES CREDITS DU MAEP ENTRE LES NOUVEAUX MINISTERES EN 2009	73
TABLEAU N°48 : REPARTITION DES REALISATIONS DU MAEP ENTRE LES NOUVEAUX MINISTERES EN 2009	74
TABLEAU N°49 : TAUX DE CONSOMMATION DE CREDITS PAR PROGRAMME ET PAR CATEGORIE DE DEPENSES DES NOUVEAUX MINISTERES EN 2009 (MAEP)	75
TABLEAU N°50: PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE EN 2009	77

TABLEAU N°51 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MINISTERE DE L'ELEVAGE EN 2009	80
TABLEAU N°52 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MINISTERE DE LA PECHE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES EN 2009	82
TABLEAU N°53 : EVOLUTION DES REALISATIONS PAR CATEGORIE DE DEPENSES DU MEFT DE 2007 A 2009	83
TABLEAU N°54 : REPARTITION DES CREDITS DU MEFT ENTRE LES NOUVEAUX MINISTERES EN 2009	84
TABLEAU N°55 : REPARTITION DES REALISATIONS DU MEFT ENTRE LES NOUVEAUX MINISTERES EN 2009	85
TABLEAU N°56 : TAUX DE CONSOMMATION DE CREDITS PAR PROGRAMME ET PAR CATEGORIE DE DEPENSE DES NOUVEAUX MINISTERES EN 2009 (MEFT)	86
TABLEAU N°57 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES FORETS EN 2009	87
TABLEAU N°58 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MINISTERE DU TOURISME ET DE L'ARTISANAT EN 2009	89
TABLEAU N°59 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MINISTERE DE L'EAU EN 2009	90
TABLEAU N°60 : EVOLUTION DES REALISATIONS PAR CATEGORIE DE DEPENSES DU MEM DE 2007 A 2009	91
TABLEAU N°61 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MEM EN 2009	94
TABLEAU N°62 : EVOLUTION DES REALISATIONS PAR CATEGORIE DE DEPENSES DU MTPM DE 2007 A 2009	96
TABLEAU N°63 : TAUX DE CONSOMMATION DE CREDITS PAR PROGRAMME ET PAR CATEGORIE DE DEPENSE DU MTPM EN 2009	97
TABLEAU N°64 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MTPM EN 2009	98
TABLEAU N°65 : EVOLUTION DES PREVISIONS ET REALISATIONS PAR CATEGORIE DE DEPENSES DU MRFDAT DE 2007 A 2009	100
TABLEAU N°66 : EVOLUTION DES TAUX DE CONSOMMATION DANS LA PERIODE DE 2007 A 2009	103
TABLEAU N°67 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MRFDAT EN 2009	104
TABLEAU N°68 : EVOLUTION DES REALISATIONS PAR CATEGORIE DE DEPENSES DU MINISTERE DE TRANSPORT DE 2007 A 2009	106
TABLEAU N°69 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MT EN 2009	107
TABLEAU N°70 : EVOLUTION DES REALISATIONS PAR CATEGORIE DE DEPENSES DU MTPC DE 2007 A 2009	110
TABLEAU N°71 : EVOLUTION DE LA REALISATION PAR CATEGORIE DE DEPENSES DU MTPC DE 2007 A 2009	111
TABLEAU N°72 : EVOLUTION DE LA REALISATION PAR MISSION DU MTPC	112
TABLEAU N°73 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MTPC EN 2009	113
TABLEAU N°74: OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES SUIVANT ECRITURES	116
TABLEAU N°75: OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES SUIVANT ECRITURESDES COMPTABLES	116
TABLEAU N°76: OPERATIONS DU BUDGET ANNEXE IMPRIMERIE NATIONALE	117
TABLEAU N°77 : RECETTES DU BUDGET ANNEXE IMPRIMERIE NATIONALE	118
TABLEAU N°78: DEPENSES DU BUDGET ANNEXE IMPRIMERIE NATIONALE	119
TABLEAU N°79 : OPERATIONS SUR BUDGET ANNEXE- POSTES ET TELECOMMUNICATIONS	121
TABLEAU N°80 : RECETTES DU BUDGET ANNEXE POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS	121
TABLEAU N°81: DEPENSES DU BUDGET ANNEXE-POSTES ET TELECOMMUNICATIONS	122
TABLEAU N° 82 : EVOLUTION DE LA SITUATION DES BUDGETS ANNEXES	124
TABLEAU N°83 : BUDGET DES COMPTES PARTICULIERS DUN TRESOR	125
TABLEAU N°84 : REALISATIONS DES OPERATIONS SUR CPT	126
TABLEAU N°85 : RESULTAT DES CPT	127
TABLEAU N°86 : EVOLUTION DE LA SITUATION DES OPERATIONS SUR CPT	127
TABLEAU N°87: SITUATION DES OPERATIONS SUR FCV	130
TABLEAU N°88 : EVOLUTION DES OPERATIONS SUR FCV	131
TABLEAU N°89 : OPÉRATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE	132
TABLEAU N°90 : OPÉRATIONS DE RECETTES DE LA DETTE PUBLIQUE	132
TABLEAU N°91 : OPÉRATIONS DES DEPENSES DE LA DETTE PUBLIQUE	133
TABLEAU N°92 : RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2009	135

LISTE DES FIGURES

FIGURE N°01 : EVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES	9
FIGURE N°02 : EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES	10
FIGURE N°03 : EVOLUTION DES BRANCHES D'ACTIVITES DE L'ECONOMIE MALGACHE DE 2007 A 2009	13
FIGURE N°04 : EVOLUTION DU PIB, DES RECETTES BUDGETAIRES ET DES RECETTES FISCALES ET DOUANIERES DE 2007 A 2009	17
FIGURE N°05 : REPARTITION DES PREVISIONS DE RECETTES PAR CADRE BUDGETAIRE.....	42
FIGURE N°06 : REPARTITION DES REALISATIONS DE RECETTES PAR CADRE BUDGETAIRE	43
FIGURE N°07: PREVISIONS ET REALISATIONS DES RECETTES BUDGETAIRES	45
FIGURE N°08: EVOLUTION DES RECETTES BUDGETAIRES.....	49
FIGURE N°09 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT - BA IMPRIMERIE NATIONALE	120
FIGURE N°10 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT : POSTES ET TELECOMMUNICATIONS	123
FIGURE N°11 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES RECETTES DU CADRE V	133
FIGURE N° 12: PREVISIONS ET REALISATIONS DES DEPENSES DU CADRE V	134

SOMMAIRE

LISTE DES ABREVIATIONS

LISTE DES TABLEAUX

LISTE DES FIGURES

SOMMAIRE

INTRODUCTION

TITRE PRELIMINAIRE : OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

A- SUITES RESERVEES AUX RECOMMANDATIONS ANTERIEURES DE LA COUR

B- SUR LES DOCUMENTS PRODUITS

1. RETARD DANS LA PRODUCTION DU PLR POUR 2009
2. NON-EXHAUSTIVITE DES DOCUMENTS ACCOMPAGNANT LE PLR
3. DEFAUT D'AUTHENTIFICATION DES DOCUMENTS COMPTABLES

TITRE I – ETUDE DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009

A- CONTEXTE

1. CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL
2. CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

B- LES CARACTERISTIQUES DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009

1. DE LA LOI DE FINANCES
2. DU BUDGET D'EXECUTION

TITRE II – ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET GENERAL

A- EXAMEN DE LA REGULARITE

1. BLOCAGE ET ANNULATION IRREGULIERS DE CREDITS

TITRE II – ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET GENERAL

2. AMENAGEMENT IRREGULIER DE CREDITS

3. VIREMENT ET TRANSFERT IRREGULIERS DE CREDITS

4. DEPASSEMENT DE CREDITS

5. NON CONFORMITE DU BUDGET AVEC LA NOUVELLE STRUCTURE GOUVERNEMENTALE

B- APPRECIATION DE LA PERFORMANCE

1. EN MATIERE DE RECETTES BUDGETAIRES
2. EN MATIERE DE DEPENSES BUDGETAIRES

A- BUDGETS ANNEXES

1. PRESENTATION GENERALE
2. BUDGET ANNEXE : IMPRIMERIE NATIONALE
3. BUDGET ANNEXE - POSTES ET TELECOMMUNICATIONS
4. EVOLUTION

B- COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR

1. PRESENTATION GENERALE
2. SITUATION DES REALISATIONS ET RESULTATS DES OPERATIONS SUR LES CPT
3. DES FAIBLESSES DANS LA GESTION DES CPT

C- FONDS DE CONTRE-VALEUR

1. PRESENTATION GENERALE
2. REALISATION ET RESULTAT
3. EVOLUTION

D- DETTE PUBLIQUE

1. PRESENTATION GENERALE
2. RESULTAT DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE
3. LES RECETTES
4. LES DEPENSES
5. ETAT DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE NON SINCERE

E- RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES

INTRODUCTION

Le présent rapport sur le Projet de Loi de Règlement (PLR) entre dans le cadre de la mission de contrôle de l'exécution des Lois de Finances par la Cour conformément à l'article 128 de la Constitution, à l'article 278 de la Loi Organique n°2004-036 du 1er 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 ou Loi Organique sur la Cour Suprême (LOCS) ainsi qu'aux articles 61 et 62 de la LOLF.

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 de la Loi Organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de Finances.

Le Projet de Loi de Règlement est l'aboutissement du processus d'exécution des Lois de Finances elles-mêmes votées par les parlementaires. C'est l'occasion pour les représentants du peuple d'apprécier les résultats de l'exécution des Lois 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 de l'année civile. Elle peut en outre approuver les dépassements de crédit résultant de circonstances exceptionnelles.

Selon les dispositions légales, le PLR appuyé des documents budgétaires et 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.

Dans le présent rapport, la Cour s'efforce d'évaluer les impacts des programmes gouvernementaux au vu de leur importance dans la politique générale de l'Etat. Faute de données externes permettant de s'assurer de la fiabilité des indicateurs produits par les acteurs de la gestion des finances publiques, la Cour ne peut qu'émettre un avis avec réserve sur les résultats de l'exécution des lois de finances et sur les performances des actions gouvernementales.

Ce rapport est structuré en quatre parties dont :

- Titre préliminaire : Observations d'ordre général,
- Titre I : Etude de la Loi de Finances pour 2009,
- Titre II : Analyse de l'exécution du Budget Général,
- Titre III : Analyse de l'exécution des autres cadres budgétaires.

Outre ce rapport, une Déclaration Générale de Conformité entre les écritures des comptables et celles des ordonnateurs est établie par la Cour dans le cadre de l'examen du présent PLR.

TITRE PRELIMINAIRE : OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

A- SUITES RESERVEES AUX RECOMMANDATIONS ANTERIEURES DE LA COUR

Cette partie est réservée aux mesures prises par rapport aux recommandations antérieures émises par la Cour. Ces recommandations peuvent être regroupées en trois grandes catégories : celles d'ordre général, celles qui concernent la gestion des autorisations, et enfin celles relatives à l'exécution des lois de finances.

La Cour, lors de l'examen des lois de règlements précédents, a constaté des retards récurrents dans la production des PLR. Or, la production du présent Projet de Loi de Règlement accuse toujours un retard considérable puisqu'il aurait dû être déposé à la Chambre basse le mois de mai 2011 alors qu'il n'a été transmis à la Cour qu'en août 2014.

Ainsi, les précédentes recommandations de la Cour en la matière sont restées sans suite.

La Cour tient à réitérer sa recommandation aux responsables de respecter le délai énoncé par l'article 377 de la Loi organique n° 2004-036 précitée et de produire dans les meilleurs délais les projets de loi de règlement 2010 et suivants dont l'établissement accuse encore des retards.

La Cour a également suggéré de joindre les rapports annuels de performance (RAP) au Projet de Loi de Règlement. Cette recommandation est satisfaite pour l'exercice 2009. Toutefois, des remarques méritent d'être mises en exergue. Le RAP ne permet pas d'apprécier les réalisations physiques. En effet, quelques anomalies ont été relevées dans le RAP telles que l'indisponibilité des données amenant à remettre en cause la pertinence du choix des indicateurs émis, des objectifs ou de l'unité des valeurs cibles ; l'incohérence entre objectifs, indicateurs et réalisations ; des indicateurs de performance flous ; les valeurs réalisées sont disproportionnées par rapport aux prévisions.

La recommandation de joindre les rapports annuels de performance au Projet de Loi de Règlement a été suivie. Toutefois, des améliorations devront être apportées à ceux-ci.

Pour la fiabilité des rapports annuels de performance, la Cour recommande une meilleure étude quant au choix des objectifs, des indicateurs, des moyens utilisés et des résultats attendus.

Des anomalies ont été relevées sur les mouvements de crédits pris au cours de l'année 2009 telles la confusion sur la nature des actes portant mouvement de crédits notamment entre virement et transfert de crédits et le non-respect de la règle de l'asymétrie. Par ailleurs, bien que les aménagements de crédits pris, au nombre de 283 en 2009, aient diminué par rapport à ceux de l'année précédente de 425, contrairement aux virements de crédits qui ont augmenté en passant de 9 actes en 2008 à 13 actes en 2009, le nombre d'actes autorisant les mouvements de crédits reste encore élevé pour l'exercice budgétaire 2009.

Des dépassements de crédits ont été aussi constatés. A cet égard, il y a lieu de faire observer que les dépassements de crédits constituent une violation du respect de l'autorisation parlementaire et ne peuvent être qualifiés de détournement de deniers publics.

L'observation de la Cour sur la pléthore d'arrêtés d'aménagement de crédits est toujours d'actualité.

La Cour réitère ses recommandations de procéder à une meilleure programmation budgétaire. La Cour tient également à souligner que l'autorisation parlementaire devrait être respectée scrupuleusement et que les autorisations de mouvement de crédits ne devraient avoir lieu qu'en cas d'exception.

Des lacunes ont été constatées en matière de programmation budgétaire, notamment en ce qui concerne l'évaluation des recettes et des besoins. D'une part, pour le Cadre I du Budget de l'État, en se référant à l'état récapitulatif des Bordereaux de Crédits Sans Emploi (BCSE), des prévisions de dépenses se trouvent être surévaluées. D'autre part, pour les opérations sur les Comptes Particuliers du Trésor, les prévisions de recettes des Comptes de prêt et des Comptes de commerce sont également surestimées.

Le non-respect du principe de sincérité quant aux différentes évaluations a encore été constaté similairement aux années précédentes.

La Cour recommande le respect du principe de sincérité en procédant à une prévision raisonnable des charges de l'État lors de l'élaboration des Lois de Finances.

La Cour, dans ses précédents rapports a souligné que les activités du Budget Annexe des Postes et Télécommunications font double emploi avec celles d'autres entités exerçant dans le même secteur dont la Société TELMA et de l'établissement public PAOSITRA MALAGASY (PAOMA). Or ce Budget Annexe est toujours inscrit au vu de la Lois de Finances 2015.

La Cour recommande la réorganisation ou la suppression du Budget Annexe des Postes et Télécommunications. Désormais, des mesures devront être prises à cet égard.

Des observations ont été formulées pour l'exercice budgétaire 2008 concernant les montants réels des opérations du Cadre V en ce qui concerne l'omission des bons de Trésor dans la catégorie des dettes publiques. En effet, une telle omission a été également constatée au cours de la gestion 2009. Alors que suivant le PCOP 2006, les Bons de Trésor par Adjudication font partie des dettes intérieures et ne sont pas considérés comme des opérations de trésorerie.

La recommandation de la Cour concernant l'insertion des BTA dans les dettes intérieures est dès lors restée sans suite.

La Cour recommande ainsi:

- le maintien du cadrage budgétaire des BTA ;
- le respect du principe de sincérité dans la présentation de la Loi des Finances tel que prévu par l'article 42 de la LOLF en réintégrant les opérations du BTA dans le cadre V de la Loi des Finances en tant que dette publique intérieure.

B- SUR LES DOCUMENTS PRODUITS

1. RETARD DANS LA PRODUCTION DU PLR POUR 2009

Conformément à l'article 46 alinéa 3 de la LOLF : « Le Projet de Loi de Règlement, y compris le rapport et les annexes explicatives qui l'accompagnent, 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 ».

Par ailleurs, l'article 377 de la Loi Organique sur la Cour Suprême n° 2004-036 du 1er octobre 2004 dispose que : « Le Ministère chargé des Finances et du Budget 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 ».

Ainsi, le PLR pour 2009 aurait dû être déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale le 1er mardi du mois de mai 2011, en l'occurrence le 03 mai 2011.

Or, ceux-ci n'ont été déposés au greffe de la Cour que le 20 août 2014 suivant le bordereau d'envoi n° 184-MFB/SG/DGB/DEB/SSEB accusant un retard significatif de plus de 3 ans par rapport au délai prescrit par les lois.

Les contextes politiques et juridiques qui ont prévalu à partir de l'année 2009, entraînant les difficultés dans l'établissement de certains documents budgétaires suites aux changements fréquents des responsables et des acteurs budgétaires, ont été évoquées par le Ministère des Finances et du Budget comme étant l'origine de ce retard.

Malgré les observations de la Cour dans ses précédents rapports, notamment celles relatives au respect du délai légal dans la production par le Ministère des Finances et du Budget du Projet de Loi de Règlement, des retards sont encore enregistrés pour le cas présent et de même pour les exercices 2010, 2011 et 2012.

Ainsi, la Cour réitère ses recommandations en ce qui concerne le respect du délai légal dans la production du PLR.

2. NON-EXHAUSTIVITE DES DOCUMENTS ACCOMPAGNANT LE PLR

La Cour a relevé dans ses précédents rapports l'absence des notes explicatives relatives aux dépassements de crédits et comme auparavant lesdites notes ne sont pas encore produites pour le Projet de Loi de Règlement 2009. De telles situations rendent difficiles le contrôle de l'exécution de la Loi de Finances en matière d'appréciation des dépassements de crédits.

Aussi, est-il recommandé au Ministère chargé des Finances et du Budget de produire des notes explicatives sur les dépassements de crédit de chaque Ministère.

3. DEF AUT D'AUTHENTIFICATION DES DOCUMENTS COMPTABLES

Les documents produits à l'appui du PLR 2009 ne sont revêtus ni de signatures ni de cachets des responsables notamment en ce qui concerne les annexes au PLR : les états comparatifs des opérations sur FCV, les opérations en capital de la dette publique, l'état de dépassement de crédits, les états de récapitulation des dépenses par financement et par Ministère, les budgets annexes ainsi que les situations des recettes.

Comme il s'agit de documents officiels, la Cour a déjà relevé dans ses précédents rapports que les documents produits à l'appui du Projet de Loi de Règlement doivent revêtir toutes les mentions légales et les visas des responsables conformément à l'article 142 du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics qui dispose que « chaque Ministre certifie annuellement la conformité existant entre ses propres émissions et le développement des dépenses de son département qui lui est adressé par le Ministre des Finances et du Budget ».

Ainsi, la Cour réitère ses recommandations en ce qui concerne la certification des documents annexés au PLR.

TITRE I ï ETUDE DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009

A- CONTEXTE

1. CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL

La situation politique en 2009 a été marquée par la passation des pouvoirs du Président de la République à un Directoire Militaire en vertu de l'Ordonnance n°2009-001 du 17 mars 2009 ; cependant, par Ordonnance n°2009-002 de la même date, en ses articles 1er à 3, les pleins pouvoirs sont donnés à Monsieur Andry RAJOELINA pour diriger le pays au lieu et place dudit directoire. Il exerce les fonctions et les attributions du Président de la République pour une période de 24 mois au maximum et a notamment pour mission d'organiser le régime de transition vers la IVème République et de prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet.

Par ailleurs, par Décret n°2009-252 du 19 mars 2009, la situation d'exception a été proclamée sur toute l'étendue du territoire malgache. Enfin, un nouveau gouvernement a été mis en place et le Parlement a été suspendu.

De tels changements ont eu d'importantes répercussions sur la gestion budgétaire et financière de l'Etat au cours de l'exercice 2009.

2. CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

2.1. Perspectives économiques et financières

Etant donné que l'année 2009 fait partie de la période de mise en œuvre des objectifs fixés par le MAP ou Madagascar Action Plan, un plan quinquennal couvrant les années 2007 à 2011 a été élaboré, dont les objectifs globaux tendent à réduire la pauvreté à 50% d'ici 2012 par :

- La poursuite des réformes de la gestion des finances publiques calquées sur le Budget de Programme ;
- La politique d'austérité budgétaire qui exige une limitation des dépenses suivant les prévisions de recettes ;
- La maîtrise progressive du déficit budgétaire.

Ainsi, les objectifs sectoriels de l'année 2009 consistent à :

- Promouvoir la gouvernance de proximité à travers les régions ;
- Renforcer le développement rural par l'agriculture et les infrastructures hôtelières ainsi que l'exploitation des activités extractives ;
- Mettre en place un climat propice aux investissements.

Pour atteindre ces objectifs bien que le MAP ait été remis en cause, il a été prévu un taux de croissance de 7,5% qui n'est pas loin de celui de l'année 2008 fixé à 7,1%. Cette croissance s'explique plus particulièrement par l'essor du secteur agricole, des investissements liés au Sommet de l'Union Africaine ainsi que l'exportation provenant des grands projets miniers tel le QMM Taolagnaro.

Le taux d'investissement attendu est en effet de 33,2% dont 25,7% venant du secteur privé et 10,2% du secteur public.

En ce qui concerne la croissance par secteur, les taux de croissance prévus par secteur - primaire, secondaire, tertiaire - sont respectivement de 3,4%, 11,1% et de 8,8%.

Ces différents taux se sont expliqués par un développement important du secteur agricole, par une forte expansion dans l'industrie extractive notamment la production d'ilménites par la compagnie

QMM et par l'essor de la branche BTP grâce aux investissements aussi bien publics que privés, dans le domaine de la construction et de l'amélioration des infrastructures.

Compte tenu de la persistance des tensions sur l'arène mondiale, le taux d'inflation a été de 8,8%.

En termes budgétaires, il a été prévu comme objectif en matière de recettes fiscales, l'atteinte d'un niveau de 2352,1 milliards d'ariary avec un taux de pression fiscale de 12,5% contre 11,9% dans la Loi de Finances Rectificative 2008.

A cet effet, l'objectif principal en matière de recettes fiscales a été d'atteindre un montant de 2 352,1 milliards d'ariary correspondant au taux de pression fiscale attendu de 12,5%.

Pour les dépenses publiques, une hausse de 17 % par rapport à la Loi de Finances rectificative est à enregistrer. Ainsi, les dépenses publiques pour l'année 2009 s'élèvent au total à 4 074,9 milliards d'ariary contre une estimation de 3 481,6 milliards d'ariary en 2008, soit 21,2% du PIB en 2009 comme en 2008.

2.2. Résultats économiques et financiers

2.2.1. Résultats économiques

Le tableau suivant retrace les résultats économiques de l'année :

TABLEAU N°01 : RESULTATS ECONOMIQUES EN 2009

LIBELLE	OBJECTIFS	RESULTATS
Taux de croissance économique	7,5%	- 4,1%.
Taux d'inflation	8,8%	9%
Taux de pression fiscale	12,5%	10,6%
Déficit budgétaire par rapport au PIB	4,8%	2,8%

Sources : PLR 2009, LF 2009

L'année budgétaire 2009 a été caractérisée par des résultats négatifs par rapports aux années qui la précèdent.

❖ Une croissance négative de 4,1%

Si l'on se réfère aux résultats socio-économiques de l'année 2009, il a été enregistré une croissance négative. Les prévisions initiales fixées dans la Loi de Finances ne permettent pas d'atteindre les objectifs. Si la croissance du PIB a été estimée à 7,5%, ce taux a été ramené à -4,1% en fin de période à cause de la crise politique. En outre, si la croissance économique a été successivement positive durant les années 2007 et 2008 dont les taux sont respectivement de 6,2% et 7,1%; Ces taux ont basculé jusqu'à atteindre un seuil négatif de -4,1%. Compte tenu des instabilités existantes, le développement socio-économique serait difficile voire impossible.

En se penchant sur les secteurs économiques, ces derniers ont subi différemment les effets de la crise.

Le secteur primaire a enregistré une croissance de 8,5% en 2009 malgré la forte perturbation de l'économie, alors qu'en 2008 ce taux n'a atteint que 2,9%. Cette situation s'est expliquée par la croissance opérée auprès des trois branches d'activité constituant ce secteur, à savoir l'agriculture, l'élevage et la pêche ainsi que la sylviculture dont le taux de croissance respectif est de 10,7%, 1,8% et 30,40%. Les activités agricoles ont été peu perturbées par les effets de la crise du fait que les agitations à caractère politique ont été localisées plus particulièrement dans les centres urbains. En outre la politique de la révolution verte basée sur la vulgarisation de la culture de contre-saison, lancée en 2008 a produit des effets dont la production de paddy qui a connu une augmentation de 16% contre 8,8% en 2008.

En ce qui concerne la branche « élevage et pêche », elle n'a enregistré qu'une croissance de 1,8% contre 1,6 % en 2008. La baisse de production crevettière, la suspension des financements de projets d'amélioration de l'élevage bovin, la diminution des commandes étrangères pour les ressources halieutiques ont été les principales sources de cette faible performance. Par contre une hausse extraordinaire a été opérée auprès de la branche « sylviculture » du fait de l'exploitation illicite et effrénée du bois de rose¹.

Contrairement au secteur primaire, les deux secteurs secondaire et tertiaire ont été très touchés par les effets de la crise, ce qui a engendré la régression de l'économie.

Pour le secteur secondaire, son taux de croissance est devenu négatif de 7,8 % contre un taux positif de 3,6% en 2008. Les impacts négatifs de la crise ont touché aussi bien les industries locales que les entreprises franches notamment en matière textile présentant une croissance négative de 24,6%. La plupart de ces entreprises ont cessé d'exploiter leurs activités, ont eu recours au chômage technique voire arrêté définitivement leur production. La dégradation a également frappé les sous-secteurs « Industrie alimentaire » avec un taux négatif de 5,9% contre un taux positif de 12,5% en 2008, « l'industrie du bois » négatif de 33,7% contre un taux positif de 9, 2% en 2008 et « l'industrie extractives » avec un taux de croissance négatif de 11,2% contre un taux positif de 9% en 2008. Seul le sous-secteur « agro-industrie » a enregistré une croissance de 57,3% contre une croissance nulle en 2008 grâce à la remise en exploitation de la SIRAMA. Malgré tout, le secteur secondaire reste en forte régression du fait de l'importance de dégradation subie par les branches constitutives dudit secteur.

Le secteur tertiaire n'a pas été épargné par les effets néfastes de la crise avec un taux de croissance négatif de 7,5 % alors qu'en 2008, ledit secteur a affiché une croissance de 8,2%. Cette situation s'explique par la diminution de la production de certaines branches dudit secteur notamment les sous- secteurs « Bâtiment Travaux Public (BTP) », « Transport de marchandises », « Transports de voyageurs », « Auxiliaire de transport » et « service ». Lesdites branches ont enregistré un taux négatif respectif de 17,7%, 10,3%, 18,6%, 13,3% et de 14,4%. Le recul du secteur « BTP » résulte de l'interruption des projets de développement des infrastructures publiques suite de la suspension des aides et des financements des Bailleurs.

❖ *Un taux d'inflation quasi-maîtrisé*

En se basant sur l'objectif fixé en matière d'inflation, le taux reste quasi le même que celui-prévu de 8,8%. En effet, il a été enregistré un taux d'inflation de 9% en 2009. Ce taux est en baisse par rapport à celui de l'année 2008 qui a atteint 10,1%.

Cette situation s'explique par l'augmentation du prix des produits importés et ceux de certains produits locaux ainsi que la faible réalisation des investissements bruts qui ne représente que 31, 7% du PIB. A cet effet, le taux des investissements privés a diminué à 26,9% du PIB à cause de la suspension ou le retrait des aides et financements extérieurs destinés aux projets de développement. De même, le taux des investissements publics est passé de 8,6% en 2008 à 4,9% du PIB en 2009.

Malgré le taux d'inflation quasi- maîtrisé, en baisse par rapport à celui de l'année 2008, la situation reste paradoxale du fait qu'aucune croissance n'a été enregistrée voire désastreuse. Il aurait fallu des investissements porteurs de croissance.

❖ *Un taux de pression fiscale relativement en baisse*

Si le taux de pression fiscale prévue était de 12, 5%, il n'a été enregistré qu'un taux de 10,6% en 2009 contre 12,9% en 2008.

Cette situation a également un lien avec la crise sociopolitique subie par le pays. A cet effet, plusieurs activités économiques intérieures et extérieures ont été ralenties suite aux effets néfastes de cette crise. Ainsi, le dispositif du système fiscal de l'année n'a pas permis de renforcer les actions pour faire face aux effets de ladite crise.

¹ Rapport annuel de la Banque Centrale de Madagascar (BCM) pour 2009

A titre d'exemple, la dissolution de certaines entreprises a affaibli la part du paiement effectif de l'impôt. La diminution des chiffres d'affaires déclarés a eu des impacts sur les impôts sur les revenus. La forte diminution d'importations de matières premières et de biens d'équipement a engendré la baisse de recettes douanières.

2.2.2. Résultats financiers

Concernant les réalisations financières, les recettes et les dépenses effectivement effectuées n'ont pas atteint le niveau des prévisions fixées.

❖ Des recettes en baisse

Si on se réfère à l'objectif principal fixé par la Loi de Finances en 2009, en matière de recettes fiscales, les prévisions ont été fixées à 2 352,1 milliards d'ariary avec un taux de pression fiscale de 12,5 %. Toutefois, cet objectif n'a été atteint qu'à concurrence de 1 782 milliards d'ariary, soit 75,76% avec un taux de pression fiscale de 10,6%.

Le tableau suivant montre l'évolution des recettes publiques conformément aux Opérations Globales du Trésor (OGT) des années 2007 à 2009 :

TABLEAU N°02 : EVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

(en milliards d'ariary)

RUBRIQUES	2007	2008	2009
Recettes totales	2 201,10	2 685,20	2 139,60
Recettes Fiscales	1 573,20	2 087,20	1 782,00
-Intérieures		1 079,80	1 028,60
-Extérieures		1 007,40	753,40
Recettes Non Fiscales	34,60	49,70	80,10
Dons	593,30	548,30	277,50
-Dons courants	89,14	127,50	21,00
-Dons en capital (projets)	504,10	420,80	256,40

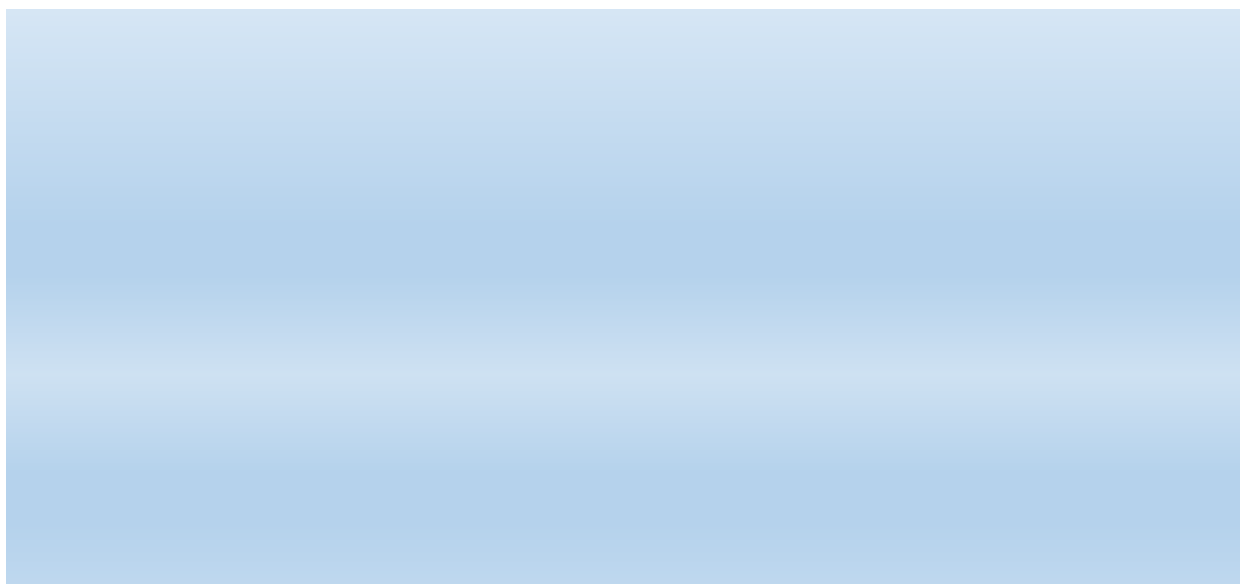
Source : OGT

Il apparaît de ce tableau que les recettes publiques ont connu une baisse de 20,33% en 2009 par rapport à celles de l'année 2008 ; ainsi une augmentation de 22% a été enregistrée par rapport à 2007. La baisse concerne, plus particulièrement, les recettes fiscales tant pour les opérations intérieures qu'extérieures.

Les dons ne cessent de se diminuer pendant les trois exercices jusqu'à concurrence de 49% en 2009. Par contre, les recettes non fiscales ont affiché une augmentation de 44 % en 2008 et 61% en 2009.

La figure ci-après représente l'évolution des recettes publiques des exercices 2007, 2008 et 2009 :



FIGURE N°01 : EVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

Source : OGT

Lorsque les recettes ont connu une augmentation en 2008 suite à des réformes fiscales, la crise socio- politique en 2009 a engendré une diminution.

❖ *Des dépenses en baisse*

Les dépenses publiques totales prévues pour l'année 2009 s'élèvent à 4 074,9 milliards d'ariary alors qu'en fait, il n'a été réalisé qu'à concurrence de 2 608 milliards d'ariary, soit 64%.

Le tableau ci-après présente l'évolution des dépenses publiques suivant les Opérations Globales du Trésor (OGT) des années 2008 et 2009 :

TABLEAU N°03 : EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES

(en milliards d'ariary)

RUBRIQUES	2007	2008	2009
Dépenses courantes	1 520,10	1 753,80	1 795,00
Personnel	711,20	758,90	803,20
Fonctionnement	432,40	745,40	514,80
Intérêts de la dette	155,60	127,30	123,50
-Intérieure	134,50	102,40	95,50
-Extérieure	21,10	24,90	33,00
Autres	220,80	122,20	353,50
Dépenses en capital	1 049,90	1 244,80	813,00
- Sur ressources intérieures	314,90	474,20	361,30
- Sur ressources extérieures	735,00	770,60	451,70
Dépenses totales	2 570,00	2 998,60	2 608,00

Source : OGT

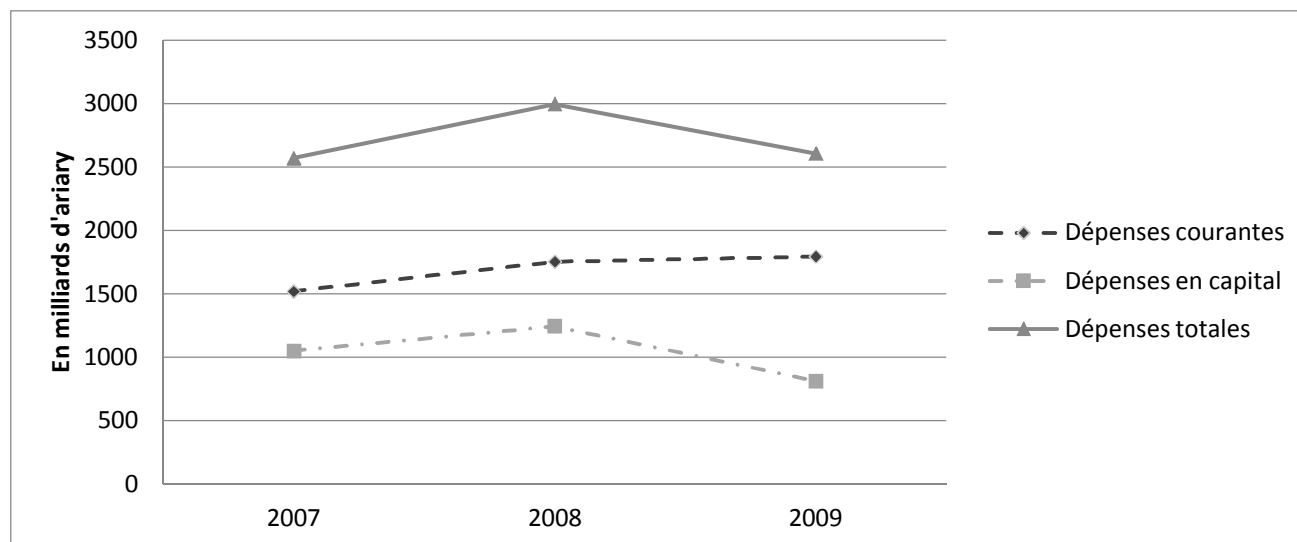
Par rapport à l'année précédente, une diminution de 13% a été constatée en 2009 contrairement à la situation budgétaire de l'année 2008 présentant une hausse de 16,68%.

Suite aux faibles performances en matière de recettes, les dépenses publiques ont forcément diminué. En effet, compte tenu du principe de l'universalité, l'ensemble des recettes assurent l'exécution de l'ensemble des dépenses. Ainsi, l'insuffisance des recettes obtenues ont obligatoirement

eu des impacts sur la réalisation des dépenses. La politique budgétaire durant cette période de crise a été donc basée sur l'austérité.

La figure ci-dessous retrace l'évolution des dépenses publiques des trois dernières années sous revue :

FIGURE N°02 : EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES



Source : OGT

Si l'évolution des dépenses courantes reste presque constante, soit 1 795 milliards d'Ariary en 2009 contre 1 753,8 milliards d'Ariary en 2008, les dépenses en capital sont celles qui ont le plus souffert des effets de la crise suite à l'interruption des financements de source extérieure. La diminution s'est chiffrée à 431,80 milliards d'ariary, soit 34,7%.

B- LES CARACTERISTIQUES DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009

1. DE LA LOI DE FINANCES

Aucune Loi de Finances Rectificative n'a été promulguée au cours de l'exercice 2009. Ainsi, la Loi n°2008-026 du 18 décembre 2008 portant Loi de Finances pour 2009 reste applicable durant l'exercice. Toutefois, il convient de noter que l'Ordonnance n°2009-005 du 16 avril 2009 a apporté des aménagements à certaines dispositions de ladite loi notamment en ce qui concerne le tarif des droits de visa.

Le tableau ci-après présente les conditions d'équilibre général défini par la Loi de Finances pour 2009 conformément aux dispositions de l'article 14 de la Loi n°2008-026 du 18 décembre 2008 précitée :



TABLEAU N°04 : EQUILIBRE GENERAL DE LA LOI DE FINANCES*(en milliers d'ariary)*

NOMENCLATURE	DEPENSES	RECETTES
C A D R E I - BUDGET GENERAL DE L'ETAT		
a. Opérations de Fonctionnement	1 887 863 159	2 511 098 452
b. Opérations d'investissement	1 943 020 841	656 406 000
TOTAL BUDGET GENERAL	3 830 884 000	3 167 504 452
SOLDE CADRE I		-663 379 548
C A D R E II - BUDGETS ANNEXES		
a. Opérations de Fonctionnement	12 966 100	12 966 100
b. Opérations d'investissement	-	-
TOTAL BUDGETS ANNEXES	12 966 100	12 966 100
SOLDE CADRE II		-
C A D R E III - OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR		
TOTAL CADRE III	330 847 891	166 857 049
SOLDE CADRE III		-163 990 842
C A D R E IV - OPERATIONS GENERATRICES DE FCV ET ASSIMILEES		
TOTAL CADRE IV	3 000 000	14 071 050
SOLDE CADRE IV		11 071 050
C A D R E V - OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE		
a. Dette Intérieure à court terme:		
. Apurement/Accumulation Intérieur		
. Bons du Trésor		
. Système bancaire		
. Autres		-
b. Dette extérieure :		
-Dette Extérieure à court terme		
-Dette Extérieure M LT	63 169 000	786 557 000
-Disponibilité Mobilisable	81 201 660	-
TOTAL CADRE V	1 866 665 660	2 682 965 000
SOLDE CADRE V		816 299 340
TOTAL GENERAL	6 044 363 651	6 044 363 651

*Source : Loi de Finances pour 2009***1.1. Persistance de la non sincérité des prévisions budgétaires**

Conformément à l'article premier de la LOLF « Les lois de Finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte compte tenu des contraintes d'ordre macro-économique. »

A la lecture de la Loi n°2008-026 du 18 décembre 2008 susmentionnée, il appert que des différences notables existent entre les prémisses sur lesquelles s'appuient les prévisions de la Loi de Finances et la réalité.

Ainsi, la Loi de Finances pour 2009 a prévu, dans la continuité de la dynamique économique de 2008, une croissance de 7,5% s'appuyant sur une évolution positive des secteurs primaire, secondaire et tertiaire lesquels enregistreraient des croissances respectives de 3,4%, 11,1% et 8,8%.

Or, la morosité de l'économie mondiale conjuguée à la crise politique survenue en 2009 et la perte de la reconnaissance internationale eurent d'importantes répercussions sur l'économie du pays et sur la situation financière de l'Etat.

En effet, sur le plan économique, on assiste à l'effondrement de larges pans de l'économie. De nombreux secteurs sont sinistrés suite à la crise. Ainsi, au vu des chiffres présentés dans le tableau de Bord de l'Economie de Madagascar édité par l'Institut National de la Statistique (INSTAT), la croissance globale de l'économie malgache en 2009 est de -4,1%. Le taux de croissance enregistré dans le secteur primaire s'avère insuffisant pour compenser la chute des secteurs secondaire et tertiaire lesquels représentent selon l'INSTAT 65,3% du PIB de l'année.

Les croissances respectives des secteurs primaire, secondaire et tertiaire de 2007 à 2009 peuvent être résumées comme suit :

TABLEAU N°05: CROISSANCE DES SECTEURS PRIMAIRE, SECONDAIRE ET TERTIAIRE DE 2007 A 2009

	(%)		
	2007	2008	2009
Secteur primaire	2,2	2,9	8,5
Secteur secondaire	7,0	3,6	-7,8
Secteur tertiaire	7,8	8,2	-7,5

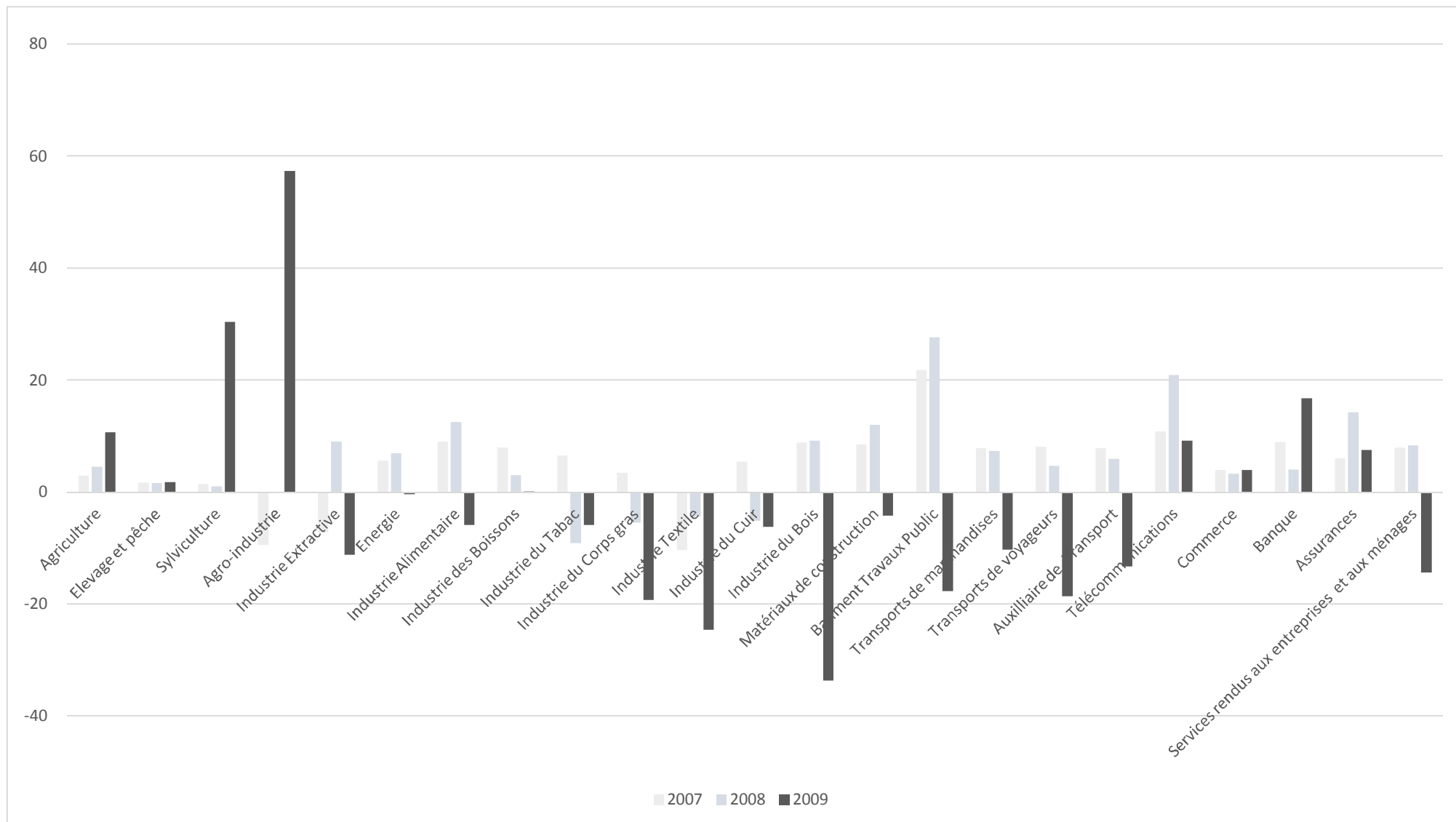
Source : Tableau de Bord de l'Economie de Madagascar, INSTAT

Hormis quelques branches d'activités (agriculture, élevage et pêche, sylviculture, agro-industrie, télécommunications, commerce, banques et assurances), une grande partie de l'économie nationale enregistre des croissances négatives. L'évolution des différentes branches d'activités composant l'économie peut être présentée comme suit pour la période 2007 à 2009 :



FIGURE N°03 : EVOLUTION DES BRANCHES D'ACTIVITES DE L'ECONOMIE MALGACHE DE 2007 A 2009

(%)



Source : Tableau de Bord de l'Economie de Madagascar, INSTAT

Par ailleurs, compte tenu du contexte particulier prévalant en 2009, les partenaires techniques et financiers de Madagascar ont suspendu une grande partie de leurs aides à destination du pays. Or, leurs contributions représentent environ 24,1% des prévisions des recettes de l'Etat au titre du Cadre I. En effet, sur le montant total de 3 167,5 milliards d'ariary de recettes prévues pour le Budget General de l'Etat, les subventions extérieures au titre des investissements, comprenant les subventions reçues des Organisations nationales ou internationales, les aides bilatérales et multilatérales, représentent 20,7% des prévisions, soit 656,4 milliards d'ariary. De même, les aides budgétaires non remboursables d'un montant de 104,8 milliards d'ariary comptent pour 3,3% desdites prévisions.

En outre, la tenue du Sommet de l'Union Africaine n'a pas eu lieu alors qu'elle représente une importance particulière pour Madagascar. En effet, au vu des perspectives économiques présentées par la Loi de Finances pour 2009, le taux de croissance du PIB estimé à 7,5% « (é) s'explique surtout par l'essor du secteur agricole et des activités liées à la construction dans le cadre du Sommet de l'Union Africaine, le lancement de la production et donc l'exportation dans les grands projets miniers notamment QMM à Taolagnaro. » Dans cette perspective, l'Etat a consacré des crédits d'un montant total de 31,16 milliards d'ariary au titre du programme 602 i « Accueil du 13ème Sommet de l'Union Africaine au mois de Juillet 2009 ». Du fait que la tenue dudit Sommet n'a pas eu lieu, les crédits alloués au programme y afférant n'ont été consommés qu'à hauteur de 2,99%, soit 932,93 millions d'ariary. De même, des dotations ont été aussi allouées au programme 801 i « Solidarité nationale » en vue de l'acquisition de matériels roulants.

Au regard de l'important décalage constaté entre les hypothèses retenues pour l'élaboration de la Loi de Finances et la réalité nationale, une Loi de Finances Rectificative (LFR) aurait dû normalement être envisagée. En effet, suivant les dispositions de l'article 42 de la LOLF, « 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. »

Or, aux termes de l'article 2 de la LOLF, « Seules, des lois de Finances dites rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la Loi de Finances de l'année. (é) »

Suivant les explications fournies par les responsables du Ministère des Finances et du Budget en octobre 2009 parues dans la presse², faute de temps, une LFR n'a pas été envisagée.

1.2. Des prévisions de recettes en hausse

Les prévisions de recettes budgétaires de 2009 sont en augmentation par rapport à celles de 2008. Lesdites prévisions affichent une progression constante depuis 2007. En effet, cette croissance, qui concerne tant les recettes fiscales et douanières que les recettes non-fiscales, est évaluée à 41,97% de 2007 à 2009. L'évolution desdites prévisions correspond à la hausse continue des prévisions du taux de pression fiscal qui sont passées de 10,7% en 2007 à 12,5% en 2009.

Pour l'année 2009, quatre catégories de recettes représentant environ 93,87% des prévisions du Cadre I sont prépondérantes, à savoir :

- Les impôts sur les revenus bénéfiques et gains pesant environ 19,57% des prévisions, lesquels comprennent notamment l'impôt sur le revenu (IR), l'impôt sur les revenus salariés et assimilés (IRSA) et l'impôt synthétique (IS),
- Les impôts sur les biens et services comptant pour 16,64% desdites prévisions, dont la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et le droit d'accise (DA),
- Les impôts sur les commerces extérieurs estimés à 36,93% des prévisions, parmi lesquels figurent la TVA sur le commerce extérieur, la TVA sur les produits pétroliers et les droits de douanes (DD),

² Midi Madagasikara du 15 octobre 2009

- Les subventions d'équipement représentant 20,72% des prévisions, comprenant les aides bilatérales et multilatérales.

De même, il apparaît que, outre les aides en provenance des partenaires techniques et financiers, l'Etat s'appuie de manière croissante sur les performances du système fiscal et douanier. En effet, sur la période 2007 à 2009, la part des subventions d'équipement est en constante diminution passant de 24,60% en 2007 à 20,72% en 2009 traduisant la diminution continue des ressources allouées par les bailleurs de fonds depuis 2007. Sur la même période, la part des recettes fiscales et douanières n'a cessé de progresser. Lesdites recettes représentent 74,26% des prévisions en 2009 alors que cette proportion n'était que de 68,30% en 2007.

Les prévisions de l'exercice 2009 s'articulent autour de quelques grandes catégories de ressources comme le montre le tableau ci-après :

TABLEAU N°06 : PREVISIONS DE RECETTES BUDGETAIRES DE L'EXERCICE 2009

(en ariary)

NATURE DES OPERATIONS	PREVISIONS	STRUCTURE (%)
TVA sur commerce extérieur	560 938 530 000,00	17,7
Impôt sur les revenus - IR	385 900 000 000,00	12,2
TVA intérieure	345 908 000 000,00	10,9
Droit de douane - DD	248 049 924 000,00	7,8
TVA sur produits pétroliers	247 225 587 000,00	7,8
Droit d'accise intérieur - DA	169 700 000 000,00	5,4
Impôt général sur les revenus - IRSA	154 500 000 000,00	4,9
Taxe unique sur les produits pétroliers	113 687 679 000,00	3,6
Impôt sur les revenus des capitaux mobiliers - IRCM	51 700 000 000,00	1,6
Impôt synthétique - IS	23 410 000 000,00	0,7
Droits sur les actes et mutations à titre onéreux - DAMTO	18 600 000 000,00	0,6
Droit de timbre sur état de vente de timbres fiscaux	16 200 000 000,00	0,5
Autres	16 325 280 000,00	0,5
TOTAL DES RECETTES FISCALES	2 352 145 000 000,00	74,3
Aides multilatérales	344 862 241 000,00	10,9
Aides bilatérales	284 430 670 000,00	9,0
Aides directes	104 755 000 000,00	3,3
Subvention reçue des Organisations nationales ou internationales	27 113 089 000,00	0,9
Redevance sur autorisation administrative	23 309 000 000,00	0,7
Produits des prises de participation	13 272 000 000,00	0,4
Marchandises	13 000 000 000,00	0,4
Autres	4 617 452 000,00	0,1
TOTAL DES RECETTES NON FISCALES	815 359 452 000,00	25,7
TOTAL GENERAL	3 167 504 452 000,00	100

Source : Situation des recettes 2009

Face aux défis du monde actuel, les Etats ont à rechercher les ressources nécessaires à leur fonctionnement, d'une part, et celles indispensables à leur développement, d'autre part. A ces fins, la fiscalité joue un rôle fondamental. En effet, pour atteindre les résultats susmentionnés, l'Administration dispose de deux leviers essentiels, à savoir : les recettes fiscales et les recettes non fiscales dont, entre autres, les aides extérieures bilatérales ou multilatérales lesquelles ne financent pas, d'une manière générale, les dépenses de fonctionnement.

A la lecture de ce tableau, il apparaît une forte concentration des recettes fiscales autour de 9 types de recettes lesquels représentent 71,91% des prévisions du Cadre I et 96,83% des prévisions de recettes fiscales. Ainsi, près de la moitié des recettes fiscales, soit 8 types de recettes, ne totalisent que 3,17% des prévisions relatives auxdites recettes.

Or, dans la perspective sus évoquée, la fiscalité doit satisfaire à plusieurs critères notamment la simplicité, l'équité et le rendement.

Dès lors, une réflexion relative à l'assiette, à la liquidation et au recouvrement desdits impôts, droits et taxes est à mener afin d'en améliorer la productivité.

Par ailleurs, pour permettre l'atteinte des objectifs de recettes de la gestion 2009, de nombreuses mesures, en particulier fiscales, ont été prises. Parmi lesdites mesures, on peut citer :

- L'imposition à l'IR de l'ensemble des revenus des associés gérants majoritaires des sociétés à responsabilité limitée (SARL),
- L'intégration de l'IS dans le système déclaratif et l'application au dit impôt de la règle de décalage. L'IS n'est donc plus exigible préalablement à l'exercice de l'activité,
- En matière d'IRSA, la précision du mode d'évaluation des avantages en nature à intégrer dans la détermination du revenu brut. De même, la liquidation a été simplifiée notamment par le rehaussement du seuil à 250 000 ariary contre 180 000 ariary auparavant et l'exonération des tranches de salaire inférieur à ce seuil,
- En matière d'enregistrement, il est fait application de manière exceptionnelle des droits fixes pour faciliter la régularisation de toute succession non prescrite jusqu'à la fin de l'année 2009,
- La taxation de la communication par téléphonie mobile au Droit d'Accises et l'introduction des briquets et allumeurs importés dans la liste des produits taxables.

Les prévisions de recettes inscrites dans la Loi de Finances auraient cependant dû faire l'objet de révision au regard du contexte prévalant en 2009 notamment :

- La suspension des aides en provenance des bailleurs de fonds,
- L'influence du contexte économique sur la situation des recettes budgétaires globales, d'une part, et sur les recettes fiscales et douanières, d'autre part. La figure ci-après présente l'évolution des recettes budgétaires, dont les recettes fiscales et douanières, et le Produit Intérieur Brut (PIB) de 2007 à 2009 :

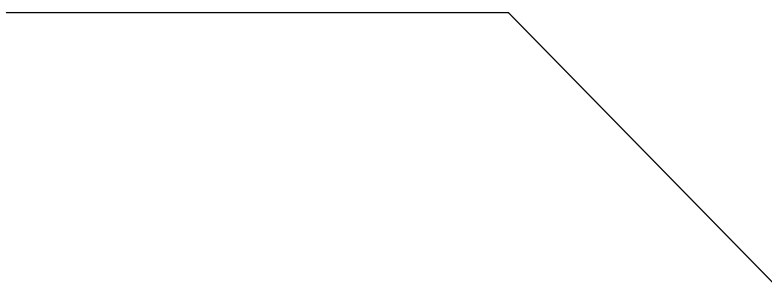
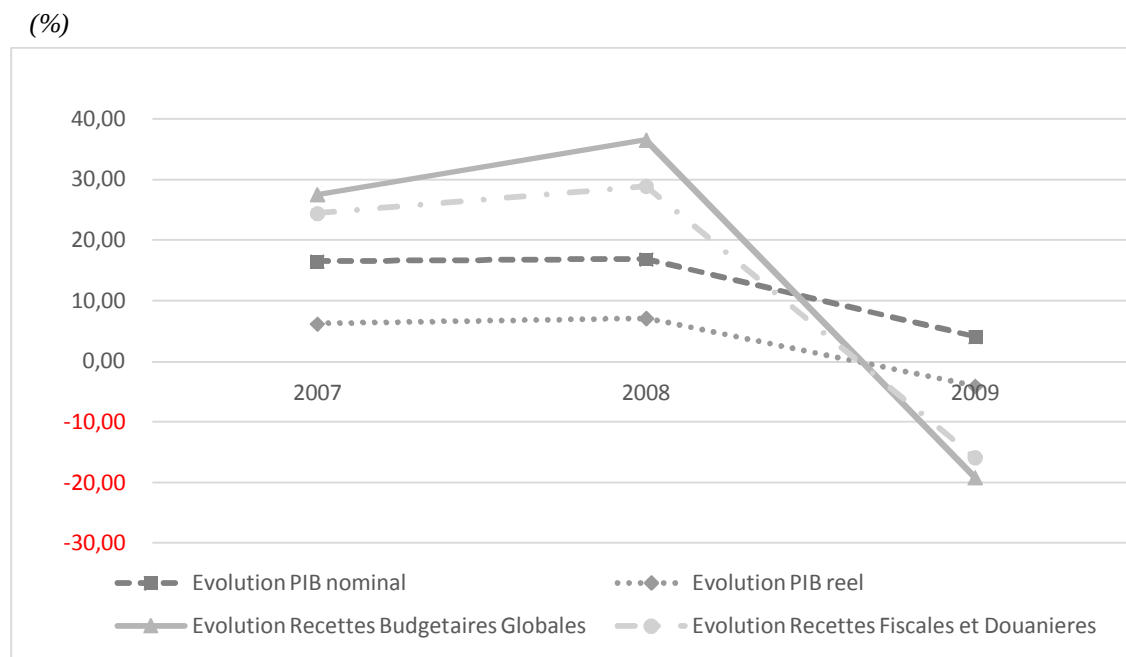


FIGURE N°04 : EVOLUTION DU PIB, DES RECETTES BUDGETAIRES ET DES RECETTES FISCALES ET DOUANIERES DE 2007 A 2009



Sources : Tableau de bord de l'économie de Madagascar, Situations des recettes 2007 à 2009

Il apparaît que le PIB et les recettes budgétaires, en particulier les recettes fiscales et douanières, observent des évolutions similaires. Une forte corrélation est observée entre la croissance du PIB et l'évolution des recettes budgétaires globales, d'un côté, et entre la variation du PIB et les fluctuations des recettes fiscales et douanières de l'autre côté. En 2009, lesdites recettes accusent ainsi une baisse à l'instar de celle du PIB.

1.3. Des dépenses budgétaires en progression

Au vu des Bordereaux des Crédits Sans Emploi (BCSE) de la gestion 2009 et des états de développement des crédits, un montant total de 3 830,88 milliards d'Ariary a été alloué au Budget Général de l'Etat. Par rapport à 2008, les crédits alloués au Budget Général de l'Etat affichent une croissance de 12,97%. Cette augmentation est de 35,73% par rapport à 2007. La Loi n°2008-026 du 18 décembre 2008 portant Loi de Finances pour 2009 prévoit ainsi une hausse des dépenses publiques parallèlement à l'augmentation des recettes.

Les prévisions du Budget Général de l'Etat de 2009 s'articulent autour de trois principales catégories de dépenses, à savoir : les dépenses courantes de solde (catégorie 2), les opérations courantes hors solde (catégorie 3) et les dépenses d'investissement (catégorie 5). Lesdites opérations accusent une progression constante de 2007 à 2009 comme le montre le tableau suivant :

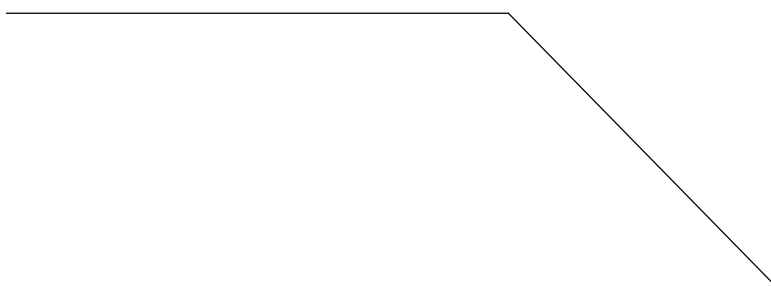


TABLEAU N°07: EVOLUTION DES CREDITS DEFINITIFS ALLOUES AUX GRANDES CATEGORIES DE DEPENSES PUBLIQUES DE 2007 A 2009*(en ariary)*

CODE CATEGORIE	CATEGORIE DE DEPENSES	2007	2008	2009
1	Intérêts de la Dette Publique	221 129 394 000,00	139 659 038 000,00	200 621 000 000,00
2	Dépenses de solde	639 523 089 000,00	765 104 857 000,00	878 142 836 000,00
3	Dépenses courantes Hors Solde	476 739 616 000,00	534 068 896 000,00	633 154 971 373,96
4	Opérations courantes Structurelles	48 500 000 000,00	215 465 912 000,00	85 472 269 000,00
5	Dépenses d'investissement (PIP)	1 409 735 880 000,00	1 681 661 667 000,00	1 942 992 923 626,04
6	Operations courantes exceptionnelles	26 900 000 000,00	55 148 895 000,00	90 500 000 000,00
TOTAL GENERAL		2 822 527 979 000,00	3 391 109 265 000,00	3 830 884 000 000,00

Sources : Bordereaux des crédits sans emploi (BCSE) 2007, 2008 et 2009

De même, par rapport à 2008, deux catégories de dépenses affichent des croissances très élevées, à savoir les Intérêts de la Dette Publique et les Opérations Courantes Exceptionnelles avec des hausses respectives de 43,65% et 64,10%.

En ce qui concerne les dépenses de solde, l'augmentation des dotations allouées auxdites dépenses s'explique, entre autres, par :

- La modification de la grille indiciaire du personnel judiciaire du Ministère de la Justice,
- L'intégration des Garages Administratifs, faisant antérieurement partie des Budgets Annexes (Cadre II), dans le Budget Général de l'Etat au niveau du Ministère des Finances et du Budget,
- La création de nouveaux postes au niveau de différents Ministères dont le Ministère de l'Education Nationale (2 500 nouveaux postes), le Ministère de la Santé (1 600 postes budgétaires supplémentaires), le Ministère de l'Energie et des Mines (30 nouveaux postes budgétaires)
- La création de nouveaux Ministères tels que le Ministère de l'Eau et le Ministère de la Réforme Foncière, des Domaines et de l'Aménagement du Territoire.

L'accroissement des crédits alloués aux dépenses de fonctionnement hors solde relève de la volonté de veiller à la bonne marche de l'administration en prenant en compte les effets de l'augmentation des prix des biens et services notamment ceux des carburants et lubrifiants. En outre, les charges relatives à la tenue du Sommet de l'Union Africaine ont été insérées dans cette catégorie de dépenses.

Les dépenses d'investissement prévues au titre de 2009 portent notamment sur la construction et la réhabilitation d'infrastructures dont celles nécessaires aux divers secteurs d'activités, d'une part et celles relatives à l'organisation du Sommet de l'Union Africaine à Madagascar, d'autre part.

Au regard des difficultés consécutives aux événements de 2009, notamment la faiblesse des recettes par rapport aux prévisions, l'Etat fut amené à adopter en matière de dépenses une politique budgétaire restrictive. En effet, dans la perspective de maîtriser les dépenses publiques et le déficit budgétaire, ladite politique se caractérise par une gestion des dépenses en fonction des recettes disponibles. Dès lors, des rythmes de consommation des crédits sont définis pour réguler les dépenses notamment par le biais de Circulaires sur la régulation des dépenses du Cadre I dont :

- la Circulaire n°11- MFB/SG/DGB/DESB du 23 décembre 2008 portant exécution au titre de l'exercice 2009 du Budget Général, des Budgets Annexes et des Opérations des Comptes Particuliers du Trésor,

- la Circulaire n°01 MEFB/SG/DGB/DESB du 17 avril 2009 portant régulation des dépenses du Cadre I du Budget Général de l'État,
- la Circulaire n°03 MFB/SG/DGB/DESB du 04 mai 2009 portant régulation des dépenses du Cadre I du Budget Général de l'État.

Ainsi, pour le quatrième trimestre 2009, la dernière Circulaire fixe pour l'ensemble des Institutions et Ministères le taux moyen de régulation de crédits à 67,23% au titre des catégories 3, 4, 5 et 6.

1.4. Mise en relief des performances

La gestion 2009 a été marquée par la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire. Ladite nomenclature est caractérisée par la séparation du document retraçant les dotations budgétaires de celui recensant les informations relatives à la performance. A cet effet, les moyens alloués aux différents Institutions et Ministères de l'État ainsi que les objectifs poursuivis et les résultats attendus de leurs actions sont présentés à travers deux documents distincts, à savoir :

- Le « document de crédits » regroupant les missions, les programmes et les moyens alloués aux départements et services des différents Institutions et Ministères,
- Le « document de performance » détaillant les missions, les programmes, les objectifs, les indicateurs et les valeurs cibles relevant de ces mêmes Institutions et Ministères.

Cette réforme annoncée dès la publication de la deuxième édition du Guide Pratique relatif au Budget de l'État, en août 2008, et rappelée par l'exposé des motifs de la Loi de Finances 2009, vise à renforcer l'efficacité et l'efficience budgétaire grâce, entre autres, à la simplification de la présentation du budget.

Dans cette perspective, les résultats obtenus de l'exécution de la Loi de Finances sont retracés par deux documents distincts, à savoir :

- Le Bordereau des Crédits Sans Emploi (BCSE) montrant l'utilisation des moyens alloués à travers la consommation de crédits au niveau des missions et programmes des Institutions et Ministères,
- Le Rapport Annuel de Performance (RAP) déterminant le niveau d'atteinte des objectifs en détaillant les résultats atteints pour chaque indicateur d'objectif et en mesurant les écarts par rapport aux valeurs-cibles définies en début d'exercice.

Suivant la Note Explicative jointe à la lettre n°21-2015-MFB/SG/DGB/DEB/SSEB du 16 février 2015 consécutive à une réunion technique entre les responsables du Ministère des Finances et du Budget et la Cour des Comptes, les analyses de la performance dans le PLR ont été établies suivant deux sources, à savoir : les « RAP transmis par les Responsables de Programme et Revue de l'Exécution Budgétaire, 4^{ème} trimestre. »

A cet égard, la production du RAP au titre de la gestion 2009 doit être saluée. En effet, « L'année 2009 consacre la première année de lancement de la mise en œuvre des RAP. » Ledit document complète les informations des BCSE et permet de rendre compte auprès des citoyens à travers leurs représentants de l'usage qui a été fait des moyens alloués ainsi que des résultats obtenus.

Toutefois, des discordances ont été relevées entre le RAP et le PLR telles que résumées dans le tableau ci-après :

TABLEAU N°08: DISCORDANCES ENTRE LE RAP ET LE PLR

LIBELLES	PLR	RAP	ECART
Ministères	35	35	-
Missions	45	44	1
Programmes	114	113	1
Objectifs	211	213	2
Indicateurs	487	484	3

Source : PLR et RAP 2009

Des discordances ont aussi été constatées entre le RAP et les BCSE comme le montre le tableau qui suit :

TABLEAU N°09 : DISCORDANCES ENTRE LE RAP ET LES BCSE

LIBELLES	RAP	BCSE	ECART
Ministères	35	24	11
Missions	44	42	2
Programmes	113	116	3

Sources : BCSE et RAP 2009

Par ailleurs, à la lecture des deux documents, il apparaît que des programmes inscrits dans la Loi de Finances ne sont pas repris dans les BCSE ou le RAP. Ces programmes dotés de crédits définitifs d'un montant total de 257, 40 milliards d'ariary, soit 6,72% des dotations totales du Cadre I, sont détaillés dans le tableau qui suit :



TABLEAU N°10 : PROGRAMMES NON REPRIS PAR LES BCSE ET PAR LE RAP*(en ariary)*

MINISTERES	MISSIONS	PROGRAMMES	CREDITS DEFINITIFS
14 - Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation	170 - Décentralisation	113 - Développement des Collectivités Décentralisées	167 781 285 000,00
15 - Secrétaire d'Etat chargé de la Sécurité Intérieure	190 - Sécurité intérieure	034 - Administration et Coordination	13 026 094 000,00
32 - Ministère de la Fonction publique, du Travail et des Lois Sociales	320 - Fonction Publique	118 - Améliorer la qualité des services publics et renforcer les capacités des agents de l'Etat	135 275 000,00
62 - Ministère de la Réforme foncière, des Domaines et de l'Aménagement du Territoire	460 - Domaine et sécurisation foncière	207 - Aménagement et équipement des villes	505 000 000,00
62 - Ministère de la Réforme foncière, des Domaines et de l'Aménagement du Territoire	620 - Aménagement du territoire	409 - Domaine et sécurisation foncière	51 254 000 000,00
78 - Ministère des Sports, de la Culture et des Loisirs	860 - Culture	029 - Administration et Coordination	1 179 984 000,00
81 - Ministère de l'Education Nationale	870 - Enseignement fondamental et alphabétisation	028 - Administration et Coordination	2 024 639 000,00
81 - Ministère de l'Education Nationale	870 - Enseignement fondamental et alphabétisation	308 - Enseignement Secondaire	2 425 000 000,00
81 - Ministère de l'Education Nationale	880 - Enseignement post-fondamental et Recherche	027 - Administration et Coordination	19 069 045 000,00
TOTAL GENERAL			257 400 322 000,00

Sources : BCSE et RAP 2009

Lesdites discordances remettent en cause la cohérence entre les deux documents et portent atteinte à leur fiabilité.

Une analyse comparative des réalisations des différents Institutions et Ministères au regard de leur performance, telle que rapportée par le RAP, et l'utilisation des moyens mis à leur disposition, conformément au taux de consommation des crédits au vu des BCSE, s'avère en outre laborieux eu égard aux décalages constatés entre les deux documents. En effet, conformément à la Note de Présentation accompagnant la lettre susmentionnée, « (é) si les crédits inscrits au budget d'exécution sont votés au niveau des « programmes », les documents de performance sont détaillés jusqu'au niveau des « activités ». » Or, conformément aux dispositions de l'Instruction Générale n°001-MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005 sur l'exécution du Budget des Organismes Publics, « Les activités sont les actions entreprises pour produire les résultats intermédiaires attendus. Les actions détaillent le contenu des activités en éléments de travail de plus en plus précis ; ce qui facilite le calcul des coûts. » Ainsi, les activités à travers les actions à mener précisent et éclairent les usages auxquels les crédits sont destinés de même que les objectifs auxquels ils sont affectés. Dès lors, un lien étroit doit être maintenu entre les documents budgétaires et les documents de performance.

Par ailleurs, de telles incohérences mettent en évidence des défaillances dans l'exécution de la Loi de Finances notamment l'absence de coordination entre la gestion des crédits et la gestion des activités.

Dès lors, la Cour recommande une meilleure articulation ainsi qu'une actualisation périodique des documents pour garantir leur fiabilité et pour assurer une meilleure cohérence entre les documents de crédits et les documents de performance desquels découleront le RAP et les BCSE.

1.5. Incohérence entre FPP et RAP 2009

Eu égard à la Fiche Pluriannuelle de Performance (FPP) pour la période 2007 à 2011 annexée à la Circulaire d'exécution budgétaire du 23 décembre 2008 relative à la gestion 2009 et au RAP de la même année, il a été relevé que de nombreuses modifications ont été apportées aux valeurs-cibles se rapportant aux Indicateurs rattachés aux Missions et Programmes des Institutions et Ministères. Le tableau ci-après fait ressortir l'incohérence entre la FPP et le RAP :

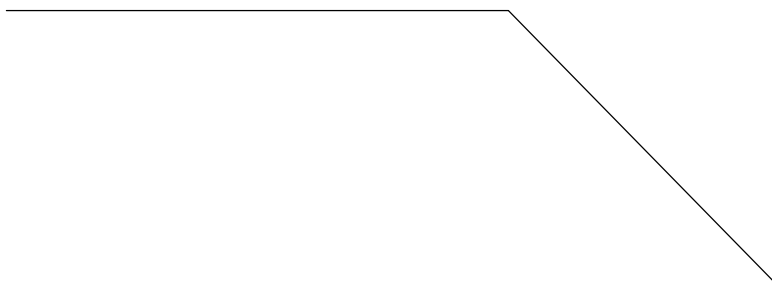


TABLEAU N°11 : INCOHERENCE ENTRE FPP ET RAP

INSTITUTIONS ET MINISTÈRES	FPP	RAP	ECART NET
01 - PHAT	28	28	-
02 - SENAT	6	6	-
03 - AN	5	4	-1
04 - HCC	6	6	-
05 - PRIMATURE	18	18	-
11 - MAE	7	7	-
12 - MFA	17	17	-
13 - SEG	10	10	-
14 - MI	8	6	-2
15 - MSI	16	13	-3
16 - MINJUS	22	22	-
21 - MFB	49	49	-
25 - MEI	4	4	-
32 - MFPTLS	73	69	-4
35 - MTA	4	4	-
36 - MC	1	1	-
37 - MCC	7	7	-
41 - MINAGRI	25	25	-
42 - MEL	6	6	-
43 - MPRH	7	7	-
44 - MEF	7	7	-
51 - ME	13	12	-1
52 - MINEAU	10	10	-
53 - MM	4	4	-
61 - MTPM	11	11	-
62 - MATD	12	12	-
63 - MT	16	15	-1
66 - MTPNT	3	3	-
71 - MSPF	42	37	-5
76 - MPAS	42	42	-
78 - MJS	8	6	-2
81 - MEN	8	8	-
83 - SEETFP	2	2	-
86 - MESRS	2	2	-
86 - MCP	4	4	-
TOTAL	503	484	-19

Sources : RAP 2009, FPP 2007 à 2011

Seulement 53,88% des indicateurs retenus par la FPP sont restés inchangés à la lecture du RAP 2009, soit 271 indicateurs. De même, 11,53% des indicateurs ont vu leurs valeurs-cibles augmenter contre 16,70% accusant une baisse, soit respectivement 58 et 84 indicateurs. Par ailleurs, 19 indicateurs n'ont pas été repris par le RAP, soit 3,78% de ceux déterminés par la FPP, et 53 nouveaux indicateurs ont été relevés au niveau du RAP.

Conformément aux explications fournies par les responsables du MFB par lettre n°21-2015-MFB/SG/DGB/DEB/SSEB du 16 février 2015 consécutive à la réunion technique relative au PLR 2009, « (é) chaque Institution et Ministère définit, conformément au cadre stratégique de la Politique Générale de l'Etat de la période considérée, les programmes de leurs départements respectifs. La Direction de la Programmation et du Cadrage Budgétaire au sein du DGB réunit toutes les informations relatives à la performance dans un document unique appelé « Fiche pluriannuelle de performance » dont les prévisions s'étalent sur cinq ans. (é) » Chaque tranche annuelle de la FPP recense dès lors les prévisions de valeurs-cibles pour chaque Indicateur au titre de l'année en cause.

Suivant la lettre susmentionnée, « Toute modification des informations de ce document doit se faire par Arrêté après un visa préalable du DPCB. »

Il est à remarquer que la réunion technique susmentionnée a également permis de mettre en exergue des lacunes auxquelles des solutions doivent être apportées. Ainsi, la Note de présentation jointe à la correspondance précitée précise que « (é) jusqu'à ce jour aucune base de données centralisée sur la gestion de la performance n'est mise en place. En raison de l'absence d'un système informatisé de pilotage de la performance, les pouvoirs publics font face à diverses contraintes pour répondre aux exigences de transparence prévues par la LOLF notamment :

- Non maîtrise du système de gestion de la performance par les acteurs,
- Difficultés dans la collecte et la remontée d'informations (suivi régulier des indicateurs),
- RAP reposant uniquement sur les déclarations du Responsable de Programme. »

Or, dans le cadre de la LOLF, la gestion des crédits et la gestion des activités sont d'une égale importance. En effet, la nouvelle programmation budgétaire mise en place par ladite Loi organique met la performance au cœur de l'action publique. Les politiques publiques et les actions menées par l'Etat sont évaluées à travers les objectifs qui leur ont été assignés ainsi que les résultats qui en sont attendus.

Dans cette optique, les indicateurs, à travers les valeurs qui leur sont assignées, présentent une importance particulière en permettant d'apprécier le degré d'atteinte des objectifs fixés par la Loi de Finances. Conformément aux dispositions de l'Instruction Générale précitée « (é) les gestionnaires d'activités gèrent tout en les coordonnant les activités effectuées par les services opérationnels d'activités. Les indicateurs assortis d'objectif préalablement bien quantifié par eux sont considérés comme but à atteindre. » Les modifications intervenant sur lesdits indicateurs et leurs valeurs-cibles modifient ainsi de manière conséquente les buts à atteindre.

Dès lors, afin de garantir la transparence de la mise en œuvre de la Loi de Finances et de la gestion des activités relevant des programmes des Institutions et Ministères ainsi que pour renforcer la crédibilité des réalisations rapportées par le RAP, la Cour recommande :

- *l'élaboration et la vulgarisation d'un cadre réglementaire contraignant embrassant les différents aspects de la gestion des activités (collecte des données, modification des informations, contrôles, é),*
- *la transmission à la Cour des Arrêtés modifiant les informations de la Fiche pluriannuelle de performance,*
- *la mise en place, à moyen terme, d'une base de données centralisée permettant le suivi des performances et le rapprochement avec l'utilisation des crédits.*

2. DU BUDGET D'EXECUTION

La Loi de Finances est la traduction financière des choix opérés par le Gouvernement. A cette fin, elle présente les moyens alloués à la mise en œuvre d'actions relevant d'objectifs particuliers dans le cadre des missions et programmes rattachés aux Institutions et Ministères composant l'Administration publique.

Ainsi, les dotations budgétaires et les réalisations desdites Institutions et Ministères au titre du Budget Général pour l'année 2009 sont retracées dans le tableau ci-après :

TABLEAU N°12 : ALLOCATIONS DE CREDITS AUX INSTITUTIONS ET MINISTÈRES EN 2009

(en milliard Ariary)

CODE	INSTITUTIONS / MINISTÈRES	CREDITS INITIAUX	CREDITS DEFINITIFS	
			MONTANT	STRUCTURE (%)
01	PHAT	132,80	132,33	3,45
02	SENAT	14,55	16,28	0,43
03	AN	25,28	25,28	0,66
04	HCC	3,09	3,09	0,08
05	PRIMATURE	53,35	53,51	1,40
11	MAE	93,85	81,93	2,14
12	MDN	138,86	136,06	3,55
14	MID	206,36	206,75	5,40
15	SESI	158,38	158,76	4,14
16	MINJUS	71,50	71,82	1,87
21	MFB	590,82	593,89	15,50
25	MECI	47,00	41,63	1,09
32	MFPTLS	8,69	8,95	0,23
41	MAEP	302,47	301,54	7,87
44	MEFT	83,49	83,73	2,19
51	ME	56,45	57,08	1,49
52	MINEAU	78,69	78,69	2,05
61	MTPM	369,55	370,14	9,66
62	MRFDAT	209,28	210,25	5,49
63	MT	155,51	156,13	4,08
66	MTPC	19,40	19,89	0,52
71	MINSANPF	329,49	331,18	8,65
78	MSCL	19,93	20,66	0,54
81	MEN	662,09	671,28	17,52
TOTAL GENERAL		3 830,88	3 830,88	100

Source : BCSE 2009

Au vu de ce tableau, comme en 2007 et 2008, il ressort que cinq Ministères regroupent environ 59,20% des allocations du Cadre I, à savoir : le Ministère de l'Éducation Nationale (code 81), le Ministère des Finances et du Budget (code 21), le Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie (code 61), le Ministère de la Santé et du Planning Familial (code 71) et le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (code 41). Toutefois, leur poids par rapport à l'ensemble des crédits du Cadre I n'a cessé de baisser sur cette période, passant de 65,14% en 2007 à 59,20% en 2009.

Par ailleurs, d'autres Ministères ont vu leurs dotations progresser de manière significative, en l'occurrence pour le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (477,87%) et le Secrétariat d'État chargé de la Sécurité Intérieure (254,44%), et ce par rapport à 2007.

La mise en œuvre du budget de programme suite à l'adoption de la LOLF a abouti à regrouper les crédits alloués aux différents Institutions et Ministères en fonction de leurs missions, programmes, objectifs et activités. Dès lors, le mode de classement des dépenses s'effectue « par destination (mission, programme, objectif assorti d'indicateurs), par ordonnateur, par imputation budgétaire (é) ».

Au regard des BCSE 2009, il apparaît que 05 Missions et 25 Programmes rassemblent 2 037,20 milliards d'ariary, soit 53,18% des crédits alloués au Budget Général de l'État tel que le montre le tableau qui suit :

TABLEAU N°13: PRINCIPALES MISSIONS BENEFICIAIRES EN 2009*(en ariary)*

MINISTERE	MISSION	PROGRAMME	CREDITS DEFINITIFS
21 - MFB	220 - Finances et budget	013 - Administration et Coordination	162 492 126 000,00
		114 - Gestion du Budget	175 414 024 000,00
		115 - Gestion Fiscale	9 412 097 000,00
		116 - Douanes	6 431 612 000,00
		117 - Trésor	225 639 331 000,00
		803 - Action sociale et développement	14 500 000 000,00
SOUS- TOTAL MISSION 220			593 889 190 000,00
81 - MEN	870 - Enseignement fondamental et alphabétisation	027 - Administration et Coordination	270 697 272 000,00
		028 - Administration et Coordination	2 024 639 000,00
		304 - Petite enfance	390 386 000,00
		305 - Enseignement fondamental 1er cycle	224 854 994 000,00
		306 - Enseignement fondamental 2ème cycle	30 194 470 000,00
		307 - Alphabétisation	1 692 032 000,00
		308 - Enseignement Secondaire	2 425 000 000,00
SOUS- TOTAL MISSION 870			532 278 793 000,00
61 - MTPM	610 - Travaux publics	020 - Administration et Coordination	15 768 139 000,00
		206 - Développement des infrastructures routières	348 731 326 000,00
SOUS- TOTAL MISSION 610			364 499 465 000,00
71 - MSPF	710 - Santé	024 - Administration et Coordination	104 653 267 500,00
		025 - Administration et Coordination	5 900 000,00
		502 - Fourniture de services de santé de base	50 018 538 000,00
		503 - Fourniture de services de santé hospitaliers	44 719 790 000,00
		504 - Fourniture de médicaments, consommables et autres produits	5 453 567 000,00
		505 - Lutte contre les maladies	99 896 872 000,00
		807 - Promotion de l'égalité et de l'autonomisation des femmes	810 000 000,00
SOUS- TOTAL MISSION 710			305 557 934 500,00
41 - MAEP	410 - Agriculture	016 - Administration et Coordination	20 018 103 000,00
		404 - Révolution verte et durable	218 067 347 000,00
		405 - Recherche agricole	2 890 395 000,00
SOUS- TOTAL MISSION 410			240 975 845 000,00
TOTAL GENERAL			2 037 201 227 500,00

Source : BCSE 2009

Toutefois, il y a lieu de relever que les architectures budgétaires utilisées de 2007 à 2009 font montre d'une relative instabilité.

Le tableau ci-après illustre l'évolution des structures budgétaires de 2007 à 2009 notamment le nombre des missions, programmes et indicateurs des différents Institutions et Ministères:

TABEAU N°14 : EVOLUTION DES STRUCTURES BUDGETAIRES RELATIVES AU BUDGET GENERAL DE L'ETAT DE 2007 A 2009

DESIGNATION	2007	2008	2009
Institutions et Ministères	25	23	24
Missions	74	69	42
Programmes	23	8	116
Indicateurs	98	96	484*

*Sources : BCSE 2007, 2008 et 2009 et RAP 2009**

Au regard de ce tableau, il est constaté que la composition des architectures budgétaires utilisées de 2007 à 2009 a connu une forte fluctuation. En effet, malgré la relative stabilité observée en ce qui concerne le nombre des Institutions et Ministères, il est relevé des variations régulières du nombre de missions, programmes et indicateurs utilisés dans la préparation et la mise en œuvre des Lois de Finances. Cette instabilité rend difficile la comparaison entre les réalisations des programmes des différents exercices alors que « Les budgets votés sont pluriannuels de 2009 à 2011 (en termes de prévisions) » suivant la Note Explicative jointe à la lettre n°21-2015-MFB/SG/DGB/DEB/SSEB du 16 février 2015 précitée.

TITRE II ï ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET GENERAL

A- EXAMEN DE LA REGULARITE

1. BLOCAGE ET ANNULATION IRREGULIERS DE CREDITS

Conformément aux dispositions de l'article 21 de la LOLF, « Les Ministres chargés des Finances et du Budget sont habilités, par arrêté ministériel, à geler ou à annuler les crédits qui deviennent sans objet ou pour toute autre raison après accord du Ministre intéressé. Information en est donnée au Bureau Permanent et à la commission chargée des Finances respectifs de l'Assemblée nationale et du Sénat. »

Or, suite aux événements de 2009, l'État malgache fut amené à adopter, en matière de finances publiques, une politique d'austérité. Conformément au Compte Rendu sur le Suivi de l'Exécution Budgétaire du premier semestre 2009, « La politique d'austérité en matière d'exécution des dépenses publiques appliquée par la Haute Autorité de la Transition prévoit une gestion rationnelle des dépenses en fonction des recettes disponibles. »

Dans ce cadre, outre la Circulaire n°11- MFB/SG/DGB/DESB du 23 décembre 2008 portant exécution au titre de l'exercice 2009 du Budget Général, des Budgets Annexes, des Opérations des Comptes Particuliers du Trésor, deux Circulaires portant régulation des dépenses du Cadre I du Budget Général de l'État définissent le rythme de consommation des crédits alloués au dit Cadre pour 2009, à savoir :

- la Circulaire n°01 MEFB/SG/DGB/DESB du 17 avril 2009 portant régulation des dépenses du Cadre I du Budget Général de l'État,
- la Circulaire n°03 MFB/SG/DGB/DESB du 04 mai 2009 portant régulation des dépenses du Cadre I du Budget Général de l'État.

Les taux de régulation des crédits déterminés par la Circulaire n°03 MFB/SG/DGB/DESB du 04 mai 2009 se présentent comme suit pour l'ensemble des Institutions et Ministères et pour les catégories 3 ï « Dépenses courantes hors solde », 4 ï « Dépenses courantes structurelles », 6 ï « Dépenses courantes exceptionnelles » et 5 ï « Dépenses d'investissement » dont celles financées par les Ressources Propres Internes (RPI) et la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) :

- 1^{er} trimestre : néant
- 2^e trimestre : 37,95%
- 3^e trimestre : 19,40%
- 4^e trimestre : 9,88%

Ainsi, le taux cumulé a atteint 67,23% au cours de l'année.

Conformément aux dispositions de la Circulaire du 17 avril 2009 susmentionnée, la régulation « est basée sur les crédits ouverts de la Loi de Finances initiale (é). »

Dès lors, il apparaît que les crédits réellement utilisables par l'ensemble des Institutions et Ministères ne représentent à la fin de l'exercice 2009 que 67,23% des crédits initialement ouverts par la Loi de Finances pour les différentes catégories de dépenses précitées.

En conséquence, les Institutions et Ministères ne peuvent pas utiliser, au titre desdites dépenses, 32,77% des crédits qui leur ont été alloués pour l'exercice 2009.

Ainsi, l'application de la Circulaire n°03 MFB/SG/DGB/DESB du 04 mai 2009 susvisée aboutit à un changement substantiel du montant des crédits alloués par la Loi de Finances. Ce qui va en l'encontre du principe de l'autorisation parlementaire, érigé en disposition constitutionnelle. En

effet, en vertu de la hiérarchisation des normes, une norme inférieure ne peut aller à l'encontre ni modifier des dispositions des normes supérieures. L'article 21 de LOLF réservait le blocage et l'annulation de crédit au domaine réglementaire, en l'occurrence un arrêté du Ministre des finances aurait dû être pris à la base du blocage des crédits des Ministères concernés. Par ailleurs, il importe de souligner que les Circulaires sont d'une manière générale des dispositifs destinés à interpréter les dispositions des textes réglementaires et de portée limitée parce qu'elles sont internes à l'administration.

Il est à noter qu'au sens des textes précités, le blocage de crédits devrait, en principe, être temporaire alors que dans la pratique, systématiquement, il aboutit à une annulation définitive de crédits.

De ce qui précède, la Cour recommande :

- *une meilleure programmation budgétaire et financière en vue d'éviter le recours systématique à un blocage et/ou à une annulation de crédits,*
- *le respect des dispositions législatives la matière le cas échéant.*

2. AMENAGEMENT IRREGULIER DE CREDITS

2.1. Défaut de production d'Arrêtés d'aménagement

L'instruction des documents relatifs au PLR 2009 a fait ressortir que l'Arrêté n°2903/2009 du 14 avril 2009 portant aménagement de crédits n'a pas été produits à la Cour.

Six Ministères ont été concernés par ledit Arrêté, à savoir :

- le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID),
- le Ministère de l'Energie et des Mines (MEM),
- le Ministère de la Réforme Foncière, de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (MRFDAT),
- le Ministère du Transport (MT),
- le Ministère des Télécommunications, des Postes et de la Communication (MTPC)
- le Ministère de la Santé et de la Planification Familiale (MINSANPF),
- le Ministère des Sports, de la Culture et des Loisirs.

Aussi est-il recommandé aux Ministères de produire de manière exhaustive les Arrêtés d'aménagement de crédits les concernant.

2.2. Violation de la règle de l'asymétrie

La Loi Organique n°2004 ï 007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances (LOLF) permet la fongibilité des crédits au sein d'un programme. Toutefois, la fongibilité asymétrique en est la limite, et elle signifie que des crédits relatifs à certaines dépenses (solde, transferts et subventions, investissement) ne peuvent être utilisés pour d'autres catégories de dépenses.

Aux termes de l'Instruction Générale n° 001-MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005 sur l'exécution du Budget des Organismes Publics, « La fongibilité est dite asymétrique si des crédits relatifs à certaines dépenses peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses, mais non l'inverse. Cette règle de l'asymétrie est appliquée notamment aux crédits de biens et services pouvant renflouer les crédits d'investissement mais l'opération inverse est interdite. »

Or, il a été constaté que des dépenses d'investissement (immobilisations) ont été classées à tort dans la catégorie 3 ï « dépenses courantes hors solde ». Ainsi, ladite règle n'a pas été respectée :

TABLEAU N°15 : LISTE DES ARRETES VIOLANT LA REGLE DE L'ASYMETRIE*(en ariary)*

N°	ENTITE	ARRETES PORTANT AMENAGEMENT DE CREDITS	CATEGORIE DE DEPENSES	CLASSE	MODIFICATIONS	
					EN PLUS	EN MOINS
01	12 - MDN	n°6434/09/2009/MFA/DAF/SBCA du 17 août 2009	3	2 ĩ « Immobilisations »		4 500 000,00
			3	6 ĩ « Charges »	11 500 000,00	7 000 000,00
02	15 - SESP	n°6904/2009 du 20 août 2009	3	2 ĩ « Immobilisations »		8 500 000,00
				6 ĩ « Charges »	391 278 000,00	382 778 000,00
03		n°38294/2009 du 28 septembre 2009	3	2 ĩ « Immobilisations »		3 600 000,00
				6 ĩ « Charges »	24 121 000,00	20 521 000,00
04	21 - MFB	n°5507/2009 du 4 août 2009	3	2 ĩ « Immobilisations »		1 000 000,00
				6 ĩ « Charges »	6 850 000,00	5 850 000,00
05		n°38435/2009MFB/SG/DGD/S2/DIV .PRO du 6 octobre 2009	3	2 ĩ « Immobilisations »	56 000 000,00	90 000 000,00
				6 ĩ « Charges »	145 000 000,00	111 000 000,00
06	41 - MAEP	n°48976/09 du 09 novembre 2009	3	2 ĩ « Immobilisations »		4 000 000,00
			3	6 ĩ « Charges »	4 000 000,00	
07	44 - MEFT	n°49235/2009 du 11 novembre 2009	3	2 ĩ « Immobilisations »		205 500 000,00
			3	6 ĩ « Charges »	205 500 000,00	
08	62- MRFDAT	n°48716/2009/ MATD/SG/DAF/SPB/09	3	2 ĩ « Immobilisations »		6 960 000,00
			3	6 ĩ « Charges »	30 450 000,00	23 490 000,00
09		n°48716/2009/ MATD/SG/DAF/SPB/09 du 26/10/2009	3	2 ĩ « Immobilisations »	1 998 400,00	33 556 000,00
			3	6 ĩ « Charges »	127 661 823,60	96 104 223,60
10	66- MTPC	n°38358/2009 du 05 Août 2009	3	2 ĩ « Immobilisations »		6 400 000,00
			3	6 ĩ « Charges »	6 400 000,00	
11		n° 38 580/2009 du 09 octobre 2009	3	2 ĩ « Immobilisations »		53 308 832,00
			3	6 ĩ « Charges »	53 308 832,00	
TOTAL GENERAL					1 064 068 055,60	1 064 068 055,60

Sources : Arrêtés d'aménagement des crédits

Au vu de ce tableau, il a été noté que des crédits afférant à des dépenses relevant de la Catégorie 5 i « dépenses d'investissement » ont été rattachées à la Catégorie 3 i « dépenses courantes hors solde » contrairement à l'article 8 de la LOLF. Il en est notamment ainsi des opérations relatives aux comptes de la classe 2 i « Immobilisations » dont les comptes 2153 i « Réseau téléphonique », 2463 i « Matériels informatiques », 2464 i « Matériels et mobiliers de bureau » et 2472 i « Matériel automobile ».

En effet, conformément aux dispositions de l'article 433 du Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 précité, « Les dépenses sont classifiées suivant :

- La catégorie qui représente les principaux types de dépenses,
- La classe qui détermine la grande nature de crédits.
- Le chapitre qui détermine la nature des moyens alloués.
- L'article et le paragraphe qui sont les subdivisions fines du chapitre. »

En conséquence, la Cour constate que la règle de l'asymétrie n'a pas été respectée dans les aménagements de crédits effectués par le biais des Arrêtés susmentionnés.

De ce qui précède, la Cour recommande la classification des dépenses conformément aux dispositions de l'article 8 de la LOLF ainsi que le respect de la règle de l'asymétrie en matière d'aménagement de crédits.

2.3. Modification en moins de dépenses obligatoires

La Circulaire n°11-MFB/SG/DGB/DESB du 23 décembre 2008 portant exécution au titre de l'exercice 2009 du Budget Général a disposé en ses termes, en ce qui concerne les modifications des répartitions des crédits au point 3.2.3 aménagements de crédits à l'intérieur d'un programme qu'aucune modification ne peut se faire sur les dépenses obligatoires si ce n'est pour les renflouer. Sont considérées entre autre comme dépenses obligatoires :

- les salaires des agents ECD ;
- les locations du bureau et/ ou logement ;
- les règlements des factures de téléphone, d'eau et d'électricité ;
- les contributions internationales ».

Le Ministère des Affaires Etrangères, durant l'exercice 2009, a procédé à quatre (4) aménagements de crédits qui se révèlent dans l'ensemble réguliers à l'exception de l'Arrêté n°3290/2009/AE du 26 mai 2009 portant aménagement des crédits inscrits au budget d'exécution de l'Etat à Gestion 2009 qui a opéré une modification sur les dépenses obligatoires énumérées par le circulaire n°11- MFB/SG/DGB/DESB du 23 décembre 2008 portant exécution au titre de l'exercice 2008. En effet, le compte 6250 « Eau et électricité » et le compte 6262 « Redevance téléphonique » qui font partie des dépenses obligatoires ont été diminués.

Par ailleurs, il a été relevé dans des arrêtés portant aménagement de crédits de fonctionnement de plusieurs Ministères que les dispositions précitées n'ont pas été respectées comme le montre le tableau suivant :

TABLEAU N°16 : AMENAGEMENT IRREGULIER DE CREDITS DE DEPENSES OBLIGATOIRES

(en ariary)

ARRETE	ENTITE	ORDSEC	SOA	LIBELLE	COMPTE	CREDITS PRIMITI FS	MODIFICATION		NOUVEAUX CREDITS
							en plus	en moins	
n°18289/2009 du 07 septembre 2009	51 - MEM	00-510-1- 20101	00-51-2- 210- 20101	DIRECTION REGIONALE DU MEM DIANA	6262 i Redevance téléphonique	1 500 000	-	1 500 000	-
n°49537/2009 du 17 novembre 2009		00-510-1- 00000	00-51-0- 000- 00000	CABINET	6250 - Eau et électricité	4 000 000	-	2 000 000	2 000 000
			00-51-0- 110- 00000	DIRECTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE	6250 - Eau et électricité	50 000 000	-	25 000 000	25000000
n°3290/2009/ AE du 26 mai 2009	11 - MAE	00-110-2- 00000	00-11-4- 604- 00000	AMBASSADE MADAGASCAR RIYADE	6250 - Eau et électricité	10 000000	-	7 500 000	2 500 000
n° 2009- 38316/2009- VPMI/SIAT/A NTA/09	14 - MID	00-140-2- 10101	00-14-1- 111- 10101	SERVICE INTERREGIONAL DE LôADMINISTRATI ON DU TERRITOIRE DE LôANCIENNE PROVINCE DôANTANANARIV O	6250 - Eau et électricité	27 918 100	-	8 800000	19 118 100,00
TOTAL GENERAL						93 418 100	-	44 800 000	48 618 100

Sources : Arrêtés portant aménagement de crédit du MEM, MAE, MID 2009

Au vu de ce tableau, il appert que des prélèvements ont été effectués sur les crédits destinés au règlement des redevances téléphoniques et des factures d'eau et d'électricité en violation des prescriptions de la Circulaire n°11-MFB/SG/DGB/DESB du 23 décembre 2008 susmentionnée.

Dès lors, la Cour recommande de n'apporter aucune modification sur les dépenses obligatoires si ce n'est que pour les renflouer et sous réserve des crédits sans objet.

3. VIREMENT ET TRANSFERT IRREGULIERS DE CREDITS

3.1. Confusion sur la nature des actes de modification

Suivant l'article 19 de la LOLF, les virements ou les transferts doivent 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, (...). »

Par ailleurs, aux termes de l'Instruction Générale n°001-MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005, « 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. »

Or, l'instruction a révélé des irrégularités relatives à la nature ou à l'intitulé des actes modificatifs de crédits sur les opérations effectuées par différents Ministères telles que récapitulées dans le tableau ci-après :

**TABLEAU N°17 : IRREGULARITES SUR LA NATURE OU L'INTITULE DES DECRETS
MODIFICATIFS DE CREDITS**

N°	ENTITE	REFERENCES	OBSERVATIONS
01	41 - MAEP	Décret n°2009-1222 du 14 octobre 2009 portant virement de crédits de fonctionnement du Ministère de l'Agriculture	Opération de transfert de crédits à trois Ministères différents suite à l'éclatement du MAEP.
02	25 i MEI 35 - MTA 36 i MC	Décret n°2009-1223 du 09 octobre 2009 portant transfert et aménagement de crédits inscrits au Budget d'exécution 2009 auprès du Ministère de l'Economie, de l'Industrie, du Ministère du Commerce et du Ministère du Tourisme et de l'Artisanat	Aménagements et transferts de crédits opérés par un seul acte en violation des dispositions législatives en la matière.
03	63- MT 66 - MTPC	Décret n° 2009/1213 MFB/SG/DGB/DSP en date du 09/10/2009 portant sur le mouvement des crédits de solde inscrits au Budget d'Exécution de la Loi de Finances 2009	Non précision de la nature des modifications de crédits effectuées.
04	02 - SENAT	Décret n°2009-1303 du 02 novembre 2009 portant virement de crédits de solde inscrits au budget d'exécution de la loi des finances 2009	Il s'agit d'un Décret de transfert et non d'un Décret de virement.
05	11 i MAE 12 i MDN 15 - SESP	Décret n° 2009-1274 DSP du 18 octobre 2009 portant virement de crédits de solde inscrits au budget d'exécution de la loi des finances 2009	
06	15 i SESP 21 - MFB	Décret n°2009/1014 du 28/07/2009 portant virement des crédits de fonctionnement du Budget du Ministère des Finances et du Budget	
07	21 - MFB	Décret n° 2009/1299 MFB du 02/11/2009 portant virement des crédits de fonctionnement inscrits au Budget d'Exécution 2009	
08		Décret n° 2009/860 du 16/07/2009 portant virement des crédits de fonctionnement inscrits au Budget d'Exécution 2009	
09		Décret n° 2009/1140 MFB/POP/MEN du 01/09/2009 portant virement des crédits de fonctionnement inscrits au Budget d'Exécution 2009	

Sources : Décrets de virement ou de transfert de crédits

De tout ce qui précède, la Cour recommande de le respect des dispositions de l'article 19 de la LOLF sur les actes relatifs aux virements et transferts de crédits.

3.2. Mouvements irréguliers en matière de gestion de crédits

3.2.1. Transfert modifiant la catégorie et la nature des crédits

Des irrégularités ont été constatées lors des transferts opérés entre les crédits du Ministère de l'Economie et de l'Industrie, du Ministère du Commerce et du Ministère du Tourisme et de l'Artisanat telles que résumées dans le tableau ci-après :

TABLEAU N°18 : TRANSFERT DE CREDITS ENTRE LE MEI, LE MIN COMMERCE ET LE MTA

(en ariary)

MINISTERE	MISSION	PROGRAMME	CATEGORIE	FINANCE MENT	EN PLUS (1)	EN MOINS (2)	MOUVEMENT NET (3)=(1)-(2)
25 - MEI	290 i « Pilotage de l'économie »	014 i « Administration et coordination »	3 i « Dépenses courantes hors solde »	10 - « RPI »	7 585 314 711,61	8 164 911 489,60	-579 596 777,99
		605 i « Industrie »			205 131 683,00	225 780 053,20	-20 648 370,20
36 - MC		606 i « Commerce »			288 150 000,00	213 803 392,61	74 346 607,39
35 - MTA		610 i « Développement du contrôle et du suivi touristique »			74 658 370,20	-	74 658 370,20
SOUS-TOTAL CAT. 3 FIN 10-001-001-A (A)					8 153 254 764,81	8 604 494 935,41	-451 240 170,60
25 - MEI	290 i « Pilotage de l'économie »	014 i « Administration et coordination »	3 i « Dépenses courantes hors solde »	30 i « TVA »	885 641 266,00	616 078 455,44	269 562 810,56
SOUS-TOTAL CAT. 3 FIN 30-001-001-A (B)					885 641 266,00	616 078 455,44	269 562 810,56
SOUS-TOTAL CATEGORIE 3 (C)=(A)+(B)					9 038 896 030,81	9 220 573 390,85	-181 677 360,04
25 - MEI	290 i « Pilotage de l'économie »	014 i « Administration et coordination »	5 i « Dépenses d'investissement »	10 - « RPI »	588 677 358,40	-	588 677 358,40
		605 i « Industrie »			55 000 000,00	184 222 412,00	-129 222 412,00
36 - MC		606 i « Commerce »			-	55 000 000,00	-55 000 000,00
35 - MTA		610 i « Développement du contrôle et du suivi touristique »			184 222 412,00	-	184 222 412,00
SOUS-TOTAL CAT. 5 FIN 10-001-001-A (D)					827 899 770,40	239 222 412,00	588 677 358,40
25 - MEI	290 i « Pilotage de l'économie »	014 i « Administration et coordination »	5 i « Dépenses d'investissement »	30 i « TVA »	1 622 674 734,00	2 029 674 732,36	-406 999 998,36
SOUS-TOTAL CAT. 5 FIN 30-001-001-A (E)					1 622 674 734,00	2 029 674 732,36	-406 999 998,36
SOUS-TOTAL CATEGORIE 5 (F)=(D)+(E)					2 450 574 504,40	2 268 897 144,36	181 677 360,04
TOTAL GENERAL (G)=(C)+(F)					11 489 470 535,21	11 489 470 535,21	-

Source : Décret n°2009-1223 du 09 octobre 2009

Au vu de ce tableau, il est relevé que des dépenses courantes hors solde (Catégorie 3) ont renfloué les dépenses d'investissement (Catégorie 5) à hauteur de 181,68 millions d'ariary. De même, des mouvements entre les différents types de financement sont aussi constatés.

Conformément aux dispositions de l'article 434 du Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics, « Le transfert peut modifier la répartition des crédits entre programmes de Ministères distincts (é). Le transfert change la désignation du programme et non la catégorie et la nature de la dépense. »

De même, suivant la Circulaire n°11- MFB/SG/DGB/DESB du 23 décembre 2008 relative à l'Exécution au titre de l'exercice 2009 du Budget Général, des Budgets Annexes et des Opérations des Comptes Particuliers du Trésor, « Toutes dispositions des circulaires d'exécution antérieures et non contraires à la présente sont et demeurent valables. »

Aux termes de la Circulaire n°03-MEFB/SG/DGDP/DB du 19 décembre 2006 relative à l'Exécution au titre de l'exercice 2007 du Budget Général, des Budgets Annexes et des Opérations des Comptes Particuliers du Trésor, « Les mouvements de crédits peuvent se présenter sous deux formes : 1. le virement de crédits (é) 2. le transfert de crédits (é). Aucun mouvement de crédit ne peut être effectué : (é) entre les types de financement (10, 20, 30, 40, 60, 70). »

En conséquence, la Cour recommande le respect des dispositions réglementaires en vigueur en matière de transfert de crédits.

3.2.2. Virement de crédits de la catégorie « transferts et subventions » vers d'autres catégories de dépenses

Il a été relevé que des modifications irrégulières de crédits ont été effectuées au titre du Ministère de l'Agriculture en 2009 comme le montre le tableau ci-après :

TABLEAU N°19 : MODIFICATIONS IRREGULIERES DE CREDITS - MAEP

(en ariary)

PROGRAMME	SOA	CHAPITRE	CREDITS PRIMITIFS	EN PLUS	EN MOINS
016 - "Administration et Coordination"	00-41-0-A00-00000 - "Cabinet"	65 - "Transferts et Subventions"	400 000 000	-	400 000 000
406 - "Développement de la production animale"	00-42-0-C00-00000 - "Direction Générale de l'Elevage (DGE)"	24 - "Immobilisations corporelles en cours"	16 000 000	45 000 000	-
		61 - "Achats de biens"	80 000 000	70 000 000	-
		62 - "Achats de services et charges permanentes"	51 600 000	85 000 000	-
033 - "Administration et Coordination"	00-43-0-C00-00000 - "Direction Générale de la Pêche et des Ressources Halieutiques (DGPRH)"	24 - "Immobilisations corporelles en cours"	-	30 000 000	-
		61 - "Achats de biens"	84 263 000	86 000 000	-
		62 - "Achats de services et charges permanentes"	32 794 000	84 000 000	-
TOTAL GENERAL			664 657 000	400 000 000	400 000 000

Source : Décret n°2009-1222 du 14 octobre 2009 portant virement des crédits de fonctionnement du Ministère de l'Agriculture

En effet, à la lecture de ce tableau, il apparaît que le Décret n°2009-1222 du 14 octobre 2009 portant virement des crédits de fonctionnement du Ministère de l'Agriculture renfloue les crédits affectés aux investissements et à l'acquisition de biens et services des Programmes 406 - "Développement de la production animale" et 033 - "Administration et Coordination" par les dotations du Programme 016 - "Administration et Coordination" destinées aux transferts et subventions.

Conformément aux dispositions de l'article 19 *in fine* de la LOLF relatif aux mouvements de crédits notamment les virements et transferts, « 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. »

Le virement des crédits d'un montant total de 400 millions d'ariary entre différents Programmes du MAEP s'avère alors irrégulier en violation de l'article 19 *in fine* de la LOLF.

Par ailleurs, il convient de souligner qu'au regard du RAP 2009, les virements de crédits effectués par le biais du Décret n°2009-1222 du 14 octobre 2009 sus évoqué modifient la répartition des crédits relatifs aux Programmes de trois Ministères différents.

En effet, les Programmes 016 - "Administration et Coordination", 406 - "Développement de la production animale" et 033 - "Administration et Coordination" relèvent respectivement du Ministère de l'Agriculture, du Ministère de l'Élevage et du Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques. Lesdits Ministères ont d'ailleurs produit des Situations d'Exécution distinctes dans le cadre des revues de l'exécution budgétaire périodiques de l'année 2009 lesquelles ont pour objectif « de renforcer le suivi et d'assurer la transparence de l'exécution budgétaire »³.

Dès lors, il y a lieu de considérer que les modifications de crédits effectuées constituent un transfert desdits crédits conformément aux dispositions de l'article 19 alinéa 2 de la LOLF qui stipule que « Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de Ministères distincts (é) ».

De ce qui précède, la Cour recommande le respect des dispositions législatives en vigueur en matière de virements et de transferts de crédits.

4. DEPASSEMENT DE CREDITS

Un document intitulé « état des dépassements de crédits » a été joint au PLR transmis à la Cour.

Conformément aux dispositions de l'article 11 de la LOLF, les crédits ouverts sont mis à la disposition des ordonnateurs des dépenses qui sont les Chefs d'Institution, les membres du Gouvernement ou toute autre personne nommément désignée par un texte législatif ou réglementaire. De plus, l'article 13 de ladite Loi organique stipule que « Les crédits sont limitatifs, évaluatifs ou provisionnels. »

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

4.1. Sur les crédits limitatifs

Selon l'article 13-a de la LOLF, pour les crédits limitatifs, « Les dépenses ne peuvent être engagées, ni ordonnancées, ni payées que dans la limite des crédits ouverts. »

Les dépassements de crédits constatés sur les crédits limitatifs au titre du Budget Général de l'Etat et des CPT sont présentés dans le tableau suivant:

TABLEAU N°20: DEPASSEMENT DE CREDITS LIMITATIFS

(en ariary)

ENTITE	CODE SOA	CATEGORIE	FINANCEMENT	COMPTE	CREDITS DEFINITIFS	REALISATIONS	DEPASSEMENT
11 - MAE	00-11-6-111-00000	3	10-001-001-A	6012	26 244 000,00	32 805 000,00	6 561 000,00
81 - MEN	00-81-2-640-61424	3	10-001-001-A	6224	-	1 332 000,00	1 332 000,00
21 - MFB	02-23-0-240-00000	3	10-001-001-A	6521	158 212 838 000,00	158 470 797 490,10	257 959 490,10
TOTAL GENERAL					158 239 082 000,00	158 504 934 490,10	265 852 490,10

Sources : Etat de dépassement de crédits, BSCE 2009

³Compte rendu sur le suivi de l'exécution budgétaire, Premier semestre 2009.

- Concernant le dépassement de crédit du MEN :

Une lettre en date du 27 juillet 2014 en fournit l'explication. Ce dépassement est dû à une notification tardive des Arrêtés d'aménagement au SOA concerné qui avait déjà engagé le crédit. La Cour estime que ces erreurs peuvent être évitées en procédant au paramétrage du SIGFP dès la sortie des arrêtés d'aménagement.

- Concernant le dépassement de crédit du MAE :

Aux termes de la lettre n°152/14-AE/SG/DFL/SGB du 24 septembre 2014, le MAE justifie les dépassements de 6,56 millions d'ariary relevés au titre du compte 6012 à « Personnel non permanent » de la Représentation de Madagascar à l'UNESCO Paris comme suit « (...) après recouplement, il a été constaté que les engagements effectués à l'époque ont marqué un doublon, soit la présence des mêmes numéros de visa et d'engagement. » Lesdits dépassements s'expliquent alors par une erreur de comptabilisation. En effet, au vu du décompte produit par la lettre sans date n°201/AMB/RP/A de la Représentation malgache en cause, il apparaît que l'ensemble des crédits alloués au titre de la ligne budgétaire a été intégralement consommé, soit 26,24 millions d'ariary. Ledit décompte ne fait ressortir aucun dépassement.

- Concernant le dépassement de crédit du MFB :

Suivant la Note Explicative n°0993-2014/MFB/SG/DGB/DSP du 02 mai 2014, le MFB explique que « (...) le découvert 257.959.490,10 est (...) compensé par le mandat rouge des Titres de Paiement de Pension retournés. » Lesdits titres sont, en effet, estimés à 6 210,97 milliards d'ariary suivant la Note Explicative susmentionnée et conformément à la lettre n°235MFB/SG/DGT/DCP/SCP/PGA.Pens du 11 octobre 2010 du Payeur Général d'Antananarivo. Le mandat n°MAN000000200000 du 31 décembre 2009 atteste de l'annulation des titres retournés pour un montant négatif de 6 210 971 274,10 ariary. La persistance du découvert de 257,96 millions d'ariary semble ainsi symptomatique de défaillances dans le système comptable de l'Etat. Néanmoins, au regard de l'importance du montant en cause, le défaut de prise en compte du mandat rouge lequel a été dûment enregistré au niveau du SIGFP, comme le montre l'obtention de numéros de mandat et de bordereau d'émission, appelle de plus amples explications de la part dudit Ministère. En effet, l'article 10 de la Loi n°2008-026 du 18 décembre 2008 portant Loi de Finances pour 2009 prévoit au titre des Comptes de Commerce 166 857 049 000 ariary tant en recettes qu'en dépenses en l'absence de découvert autorisé.

Toutefois, la LOLF, en son article 2, n'admet que des cas de dépassement résultant de circonstances de force majeure. En l'espèce, cette condition n'est pas remplie.

A cet égard, il y a lieu d'engager les responsabilités des ordonnateurs secondaires (ORDSEC) en vertu des dispositions de l'article 5 du Décret n°2004-571 du 1^{er} juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution des dépenses publiques.

Aussi, la Cour recommande-t-elle, en application :

- *de l'article 2 de la LOLF, le rejet des dépassements de crédits de fonctionnement d'un montant total de 265 852 490,10 ariary contrairement à l'article 6 du PLR,*
- *de l'article 6 de la Loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 sur le CDBF, la traduction des responsables devant le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière.*

4.2. Sur les crédits évaluatifs

Selon l'article 13-b de la LOLF, « 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 de crédits constatés sur les crédits évaluatifs au titre du Budget Général de l'Etat sont présentés dans le tableau suivant:

TABLEAU N°21: DEPASSEMENT DE CREDITS EVALUATIFS*(en ariary)*

ENTITE	CODE SOA	CATEGORIE	FINANCEMENT	COMPTE	CREDIT DEFINITIF	REALISATIONS	DEPASSEMENT
21 - MFB	00-21-0-202-00000		30-001-001-A	2317	3 000 000,00	39 510 583,80	36 510 583,80
	00-21-0-253-00000		70-111-001-A	2313	1 000 000 000,00	1 051 697 425,62	51 697 425,62
	00-23-0-230-00000		20-001-001-A	2317	80 000 000,00	555 236 675,00	475 236 675,00
	00-23-0-750-00000		20-001-001-A	2472	10 000 000,00	3 178 482 628,00	3 168 482 628,00
	00-41-0-B70-00000		20-001-001-A	2472	2 700 000,00	68 376 678,00	65 676 678,00
			20-001-001-A	2472	20 000 000,00	61 681 561,00	41 681 561,00
			30-001-001-A	2315	10 000 000,00	11 144 000,00	1 144 000,00
			60-202-202-A	2311	200 000 000,00	242 979 216,60	42 979 216,60
	00-41-0-C40-00000		60-202-202-A	2312	250 000 000,00	256 283 884,60	6 283 884,60
			60-107-107-A	2472	230 000 000,00	297 672 114,20	67 672 114,20
			60-202-202-A	2312	90 853 000,00	115 230 615,00	24 377 615,00
			20-001-001-A	2472	6 277 000,00	163 510 233,00	157 233 233,00
	00-41-0-C60-00000		20-001-001-A	2478	3 000 000,00	226 619 746,00	223 619 746,00
			30-001-001-E	2424	150 000 000,00	284 162 302,80	134 162 302,80
			60-101-101-A	2315	60 000 000,00	129 755 000,00	69 755 000,00
			30-001-001-B	2313	100 000 000,00	781 692 035,45	681 692 035,45
	00-41-0-C84-00000		60-202-202-B	2313	1 896 000 000,00	4 214 552 018,00	2 318 552 018,00
			60-205-206-K	2313	300 000 000,00	721 596 116,20	421 596 116,20
			60-205-206-K	2463	10 000 000,00	18 832 078,40	8 832 078,40
			70-111-001-A	2464	1 000 000,00	27 565 925,80	26 565 925,80
	00-41-2-D40-11001	5	30-001-001-A	2315	30 960 000,00	112 471 184,80	81 511 184,80
			30-001-001-A	2317	21 000 000,00	44 112 542,40	23 112 542,40
			30-001-001-A	2434	40 000 000,00	171 997 599,00	131 997 599,00
			30-001-001-A	2441	40 000 000,00	443 030 777,80	403 030 777,80
	00-41-2-H10-50101		30-001-001-A	2463	6 480 000,00	9 118 106,20	2 638 106,20
			30-001-001-B	2315	4 800 000,00	6 529 660,80	1 729 660,80
			30-001-001-B	2424	24 000 000,00	37 892 953,60	13 892 953,60
			60-216-216-A	2462	264 600 000,00	370 948 364,20	106 348 364,20
	00-41-2-K10-60101		60-216-216-A	2463	36 000 000,00	45 590 531,00	9 590 531,00
			20-001-001-A	2478	2 000 000,00	41 009 015,00	39 009 015,00
			70-123-001-A	2313	850 000 000,00	931 764 060,00	81 764 060,00
			70-123-001-A	2461	10 000 000,00	10 973 400,00	973 400,00
	00-41-7-K13-60101		70-124-001-B	2432	50 000 000,00	67 679 859,40	17 679 859,40
			20-001-001-E	2472	18 000 000,00	63 148 382,00	45 148 382,00
			30-001-001-F	2315	140 000 000,00	210 039 550,60	70 039 550,60
			30-001-001-F	2424	150 000 000,00	1 194 848 863,00	1 044 848 863,00
	00-43-2-K10-60101		70-124-001-F	2315	150 000 000,00	1 944 604 484,97	1 794 604 484,97
			70-124-001-F	2424	750 000 000,00	5 498 985 704,80	4 748 985 704,80
			30-001-001-I	2313	4 000 000,00	5 689 400,00	1 689 400,00
			30-001-001-I	2434	1 000 000,00	3 686 727,00	2 686 727,00
	00-52-0-300-00000		30-001-001-I	2461	1 000 000,00	15 295 244,00	14 295 244,00
			30-001-001-I	2463	1 000 000,00	38 109 528,00	37 109 528,00
			70-103-001-I	2463	25 000 000,00	211 719 600,00	186 719 600,00
			30-001-001-A	2463	5 000 000,00	16 313 309,00	11 313 309,00
	00-61-0-210-00000		30-001-001-A	2464	5 000 000,00	5 711 009,20	711 009,20
			30-001-001-A	2473	5 000 000,00	28 375 299,04	23 375 299,04
			20-001-001-B	2472	500 000,00	27 274 294,00	26 774 294,00
			60-103-103-A	2313	119 384 000,00	735 455 537,57	616 071 537,57
A reporter					7 177 554 000,00	24 738 955 824,85	17 561 401 824,85

ENTITE	CODE SOA	CATEGORIE	FINANCEMENT	COMPTE	CREDIT DEFINITIF	REALISATIONS	DEPASSEMENT	
Report					7 177 554 000,00	24 738 955 824,85	17 561 401 824,85	
62 - MRFDAT	00-62-0-160- 00000	5	20-001-001-A	2472	35 000 000,00	89 366 133,00	54 366 133,00	
63 - MT	00-63-0-230- 00000		20-001-001-A	2442	5 000 000,00	13 856 172,00	8 856 172,00	
			20-001-001-A	2461	5 000 000,00	606 706 419,00	601 706 419,00	
			20-001-001-A	2461	54 000 000,00	722 884 898,00	668 884 898,00	
71 - MSPF	00-71-0-210- 00000		20-001-001-B	2472	7 300 000,00	19 027 615,00	11 727 615,00	
			60-120-120-B	2433	75 000 000,00	89 320 622,00	14 320 622,00	
			70-111-001-A	2315	297 289 000,00	653 350 000,00	356 061 000,00	
			70-111-001-A	2431	134 520 000,00	142 319 162,60	7 799 162,60	
			70-111-001-A	2461	930 464 000,00	3 360 223 498,80	2 429 759 498,80	
			70-111-001-A	2464	134 520 000,00	206 483 879,40	71 963 879,40	
			20-001-001-C	2461	100 000,00	4 416 205,00	4 316 205,00	
			20-001-001-G	2461	1 000 000,00	1 254 500,00	254 500,00	
			00-71-0-250- 00000	20-001-001-A	2472	1 000 000,00	194 128 617,00	193 128 617,00
			00-77-0-220- 00000	20-001-001-B	2317	4 860 000,00	561 536 233,00	556 676 233,00
81 - MEN	00-81-0-220- 00000		30-001-001-A	2432	64 285 000,00	271 876 788,54	207 591 788,54	
			30-001-001-H	2432	77 322 000,00	1 689 587 009,40	1 612 265 009,40	
			70-103-001-A	2463	15 930 000,00	47 084 964,00	31 154 964,00	
	00-82-0-210- 00000		30-001-001-B	2432	77 472 000,00	212 266 889,57	134 794 889,57	
TOTAL GENERAL					9 097 616 000,00	33 624 645 431,16	24 527 029 431,16	

Sources : Etat de dépassement de crédits, BSCE 2009

Au vu de ce tableau, il apparaît que les dépassements de crédits sont associés aux opérations relatives aux dépenses sur financements externes tels que les Subventions (Code 60) et les Fonds d'Emprunt (Code 70) ainsi que le règlement des opérations relatives aux Droits et Taxes à l'Importation ou DTI (Code 20) et à la Taxe sur la Valeur Ajoutée ou TVA (Code 30).

Conformément aux dispositions de l'article 13-b de la LOLF stipulant que « Les crédits à caractère évaluatif sont des prévisions de dépenses obligatoires (é). Il en est ainsi (é) des dépenses d'investissement bénéficiant d'un financement affecté dès lors qu'elles ont été régulièrement engagées (é). » Or, suivant les termes de l'Instruction Générale n° 001-MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005, « Les fonds affectés (é) sont des crédits qui sont affectés à un financement. Ils peuvent être : (é) des subventions affectées, des emprunts extérieurs ».

Par ailleurs, suivant la Circulaire n°11- MFB/SG/DGB/DESB du 23 décembre 2008 relative à l'exécution au titre de l'exercice 2009 du Budget Général, des Budgets Annexes et des Opérations des Comptes Particuliers du Trésor, « Toutes dispositions des circulaires d'exécution antérieures et non contraires à la présente sont et demeurent valables. »

Dès lors, conformément à la Circulaire n°01- MFB/SG/DGB/DESB du 27 décembre 2007 relative à l'exécution au titre de l'exercice 2008 du Budget Général, des Budgets Annexes et des Opérations des Comptes Particuliers du Trésor, « Les crédits DTI sont évaluatifs au niveau des projets et au niveau de l'institution ou du Ministère. A cet effet, l'engagement des dépenses au-delà des crédits ouverts est autorisé. » De même, ladite Circulaire précise que « Les crédits TVA sont évaluatifs au niveau des projets et limitatifs au niveau de l'institution ou du Ministère. »

En conséquence, la Cour recommande la constatation et l'approbation des dépassements de crédits d'investissement d'un montant total de 24 527 029 431,16 en application de l'article 13 de la LOLF et tel que dispose l'article 6 du présent PLR.

5. NON CONFORMITE DU BUDGET AVEC LA NOUVELLE STRUCTURE GOUVERNEMENTALE

Certains Ministères ayant été scindés, le Budget de l'État devait se conformer à la structure gouvernementale de la Transition. Ainsi, les mouvements de crédit au profit des nouveaux Ministères ont été effectués en l'absence d'actes juridiques, en l'occurrence LFR.

Suivant le PLR, en ce qui concerne le secteur Social, « Suite au changement de l'organisation gouvernementale, l'ancien Ministère de la Santé, du Planning Familial, et de la Protection Sociale a été scindé en deux pour former désormais la Vice Primature chargée de la Santé Publique et le Ministère de la Population et des Affaires Sociales. Le Ministère de l'Éducation Nationale a été éclaté en trois départements dont le Ministère de l'Éducation Nationale, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, ainsi que le Secrétariat d'État chargé de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle. Enfin, Le Ministère de la Jeunesse et des Sports a été divisé en deux départements tels le Ministère des Sports et le Ministère de la Jeunesse et des Loisirs. »

Or, les crédits alloués ainsi que les réalisations y afférentes au titre desdits Ministères ne sont pas retracés ni dans le Budget d'exécution, ni dans les BCSE.

De telles pratiques vont à l'encontre du principe de l'autorisation parlementaire et bafouent les dispositions de la Constitution.

De ce qui précède, la Cour recommande de prendre des actes législatifs modifiant le Budget conformément aux nouvelles structures gouvernementales.

B- APPRECIATION DE LA PERFORMANCE

L'exécution de la Loi de Finances pour 2009 s'est soldée par un déficit de 267,47 milliards d'Ariary comme le fait ressortir le tableau suivant:

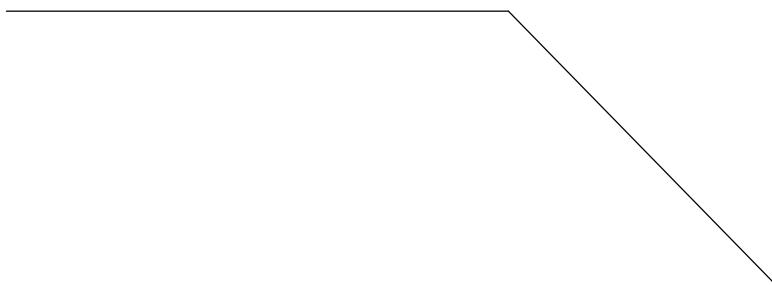


TABLEAU N°22 : RESULTATS DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009

(En milliards d'Ariary)

NOMENCLATURE	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS	
Cadre I : Budget général					
- Fonctionnement	2 511,10	1 636,10	1 887,90	1 430,57	
- Investissement	656,41	69,00	1 942,99	529,44	
TOTAL Cadre I	3 167,50	1 705,10	3 830,89	1 960,01	-254,91
Cadre II : Budgets Annexes:					
- Fonctionnement	14,69	12,40	11,28	7,24	
- Investissement			3,41	2,12	
TOTAL Cadre II	14,69	12,40	14,69	9,37	3,04
Cadre III :					
Comptes Particuliers du Trésor	166,86	20,90	330,85	168,54	
TOTAL CADRE III	166,86	20,90	330,85	168,54	-147,64
Cadre IV : Opérations Génératrices de FCV et Assimilées					
TOTAL CADRE IV	14,07	3,20	3,00	1,19	
	14,07	3,20	3,00	1,19	2,01
Cadre V : Opérations en Capital de la Dette Publique :					
- Dette intérieure é é é é	1 896,41	-	1 722,30	0,08	
- Dette extérieure é é é é	786,56	320,94	63,17	190,84	
- Disponibilités mobilisables			81,20		
- Financement exceptionnel					
TOTAL CADRE V	2 682,97	320,94	1 866,67	190,92	130,03
TOTAL GENERAL	6 046,09	2 062,55	6 046,09	2 330,02	-267,47

Source : LFI 2009 et PLR 2009

Les réalisations en recettes et en dépenses s'élèvent respectivement à 2 062,55 milliards d'Ariary et 2 330,02 milliards d'Ariary contre des prévisions d'un montant de 6 046,09 milliards d'Ariary tant en recettes qu'en dépenses. Les taux de réalisation se chiffrent ainsi à 34,11% pour les recettes et à 38,54% pour les dépenses.

Il est à faire observer que les informations consignées dans les RAP varient d'une entité à l'autre. Ainsi, en ce qui concerne les réalisations physiques, l'étendue des travaux de la Cour se trouve limitée faute d'informations disponibles et exploitables pour certains Institutions ou Ministères.

1. EN MATIERE DE RECETTES BUDGETAIRES

1.1. Structure des recettes budgétaires par rapport aux recettes globales du Budget de l'Etat

En se référant au tableau d'équilibre Général de la Loi de Finances pour 2009, sur un budget total de 6 046,09 milliards d'ariary, les prévisions des recettes budgétaires s'élèvent à

3 167,50milliards d'ariary, soit 52, 39% dudit budget. Les recettes provenant des autres cadres représentent donc 48%, dont 44% pour les opérations en capital de la Dette Publique.

Le tableau ci- après montre la situation globale des recettes du Budget de l'Etat :

TABLEAU N°23 : SITUATION GLOBALE DES RECETTES DU BUDGET DE L'ETAT

(en ariary)

NOMENCLATURE	PREVISIONS DES RECETTES		REALISATIONS DES RECETTES	STRUCTURE %	
	PREVISIONS INITIALES	PREVISIONS FINALES		PREVISIONS	REALISATIONS
CADRE I: BUDGET GENERAL DE L'ETAT	3 167 504 452 000,00	3 167 504 452 000,00	1 705 099 736 174,83	52,39	82,67
CADRE II: BUDGETS ANNEXES	12 966 100 000,00	14 688 100 000,00	12 402 570 993,60	0,24	0,60
CADRE III : COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR	166 857 049 000,00	166 857 049 000,00	20 899 559 044,25	2,76	1,01
CADRE IV: OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE VALEUR	14 071 050 000,00	14 071 050 000,00	3 203 279 313,22	0,23	0,16
CADRE V: OPERATION EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE	2 682 965 000 000,00	2 682 965 000 000,00	320 942 778 936,63	44,38	15,56
TOTAL GENERAL	6 044 363 651 000,00	6 046 085 651 000,00	2 062 547 924 462,53	100,00	100,00

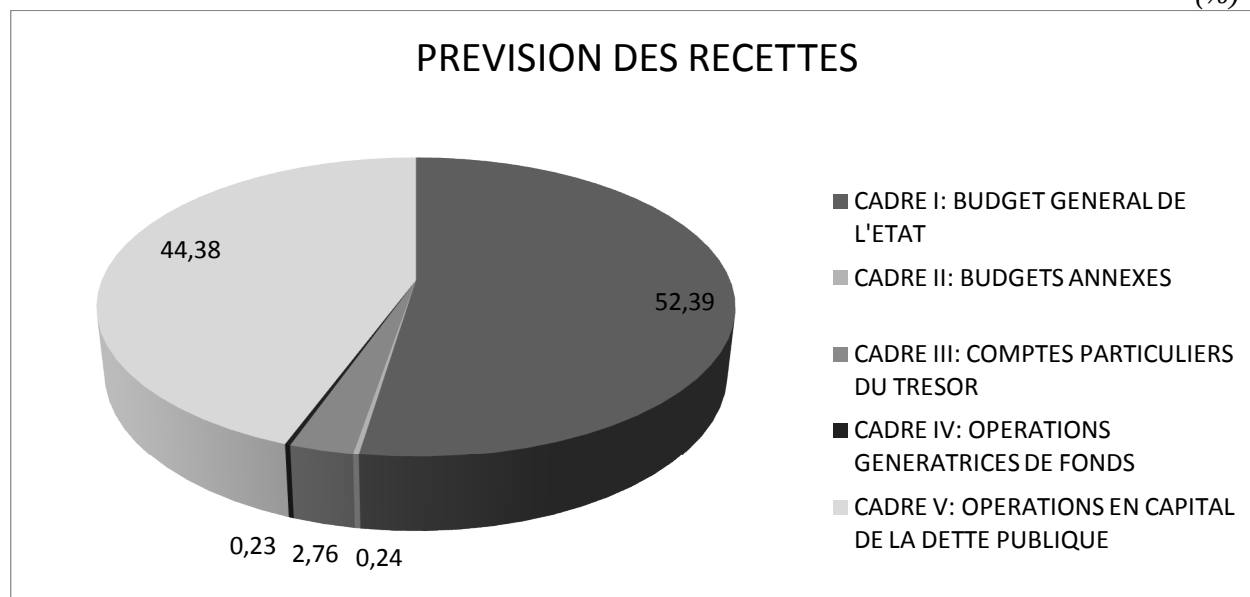
Sources : LFI 2009 et PLR 2009

En termes de réalisation, par rapport au montant total des recettes du Budget de l'Etat s'élevant à 2 062,55milliards d'ariary, la part des recettes budgétaires a atteint 1 705,10milliards d'ariary, soit 82,67%, contrairement à celle des autres cadres budgétaires qui n'en représente que 17%. Malgré cette part particulièrement élevée, la performance en matière de recettes budgétaires n'est pas encore satisfaisante. En outre, les recettes budgétaires restent insuffisantes du fait qu'elles ne sont réalisées qu'à hauteur de 54% des prévisions. Si le Gouvernement voudrait donc atteindre ses objectifs, il faut que le taux de réalisation desdites recettes avoisinent, voire dépassent les 100%.

La figure suivante montre la répartition des prévisions de recettes par cadre budgétaire :

FIGURE N°05 : REPARTITION DES PREVISIONS DE RECETTES PAR CADRE BUDGETAIRE

(%)

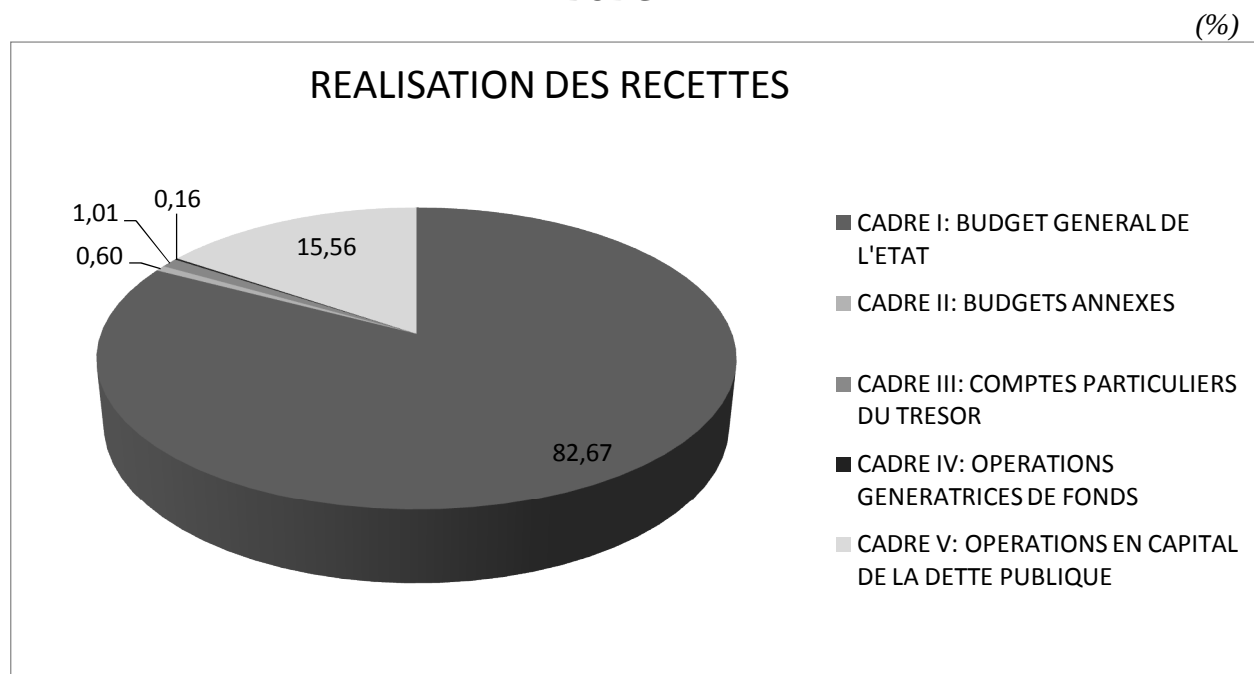


Source : LFI 2009

Sur les prévisions s'élèvant au total à 6 046,1 milliards d'ariary, la part de chaque cadre budgétaire est respectivement de : 52,39% pour le Budget Général, 0,24% pour les Budgets Annexes, 0,24 % pour les Fonds de Contre-Valeur et 44,38% pour la Dette Publique.

Concernant les réalisations, le taux enregistré au niveau de chaque cadre s'avère très faible comme la montre la figure ci-après :

Figure N°06 : REPARTITION DES REALISATIONS DE RECETTES PAR CADRE BUDGETAIRE



Source : LFI 2009

Ainsi, sur des recettes d'un montant total de 2 062,55 milliards d'ariary, le Budget Général en a réalisé 82,67%, les Budgets Annexes 0,60%, les Comptes Particuliers du Trésor 1,01%, les Fonds de Contre-Valeur 0,16% et la Dette Publique 15,56%.

1.2. Examen de l'ensemble des recettes budgétaires

Les recettes du Budget Général sont constituées de recettes fiscales et non fiscales.

Au cours de la gestion 2009, la situation desdites recettes se présente ainsi :

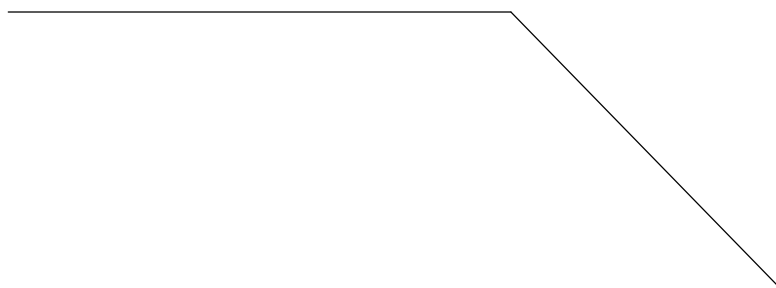


TABLEAU N°24 : SITUATION GLOBALE DES RECETTES BUDGETAIRES*(en ariary)*

NOMENCLATURE	PREVISIONS	REALISATIONS	TAUX DE REALISATION	STRUCTURE %	
				PREVISIONS	REALISATIONS
I- Recettes fiscales					
70- Impôts sur les revenus, bénéfices et gains	619 900 000 000,00	460 594 467 199,21	74,30	19,57	27,01
71- Impôts sur le patrimoine	18 600 000 000,00	10 709 076 439,75	57,58	0,59	0,63
72- Impôts sur les biens et services	527 066 323 000,00	355 436 816 462,15	67,44	16,64	20,85
73- Impôts sur le commerce extérieur	1 169 901 720 000,00	731 648 163 924,40	62,54	36,93	42,91
74- Autres recettes fiscales	16 676 957 000,00	6 492 490 835,83	38,93	0,53	0,38
Total des Recettes fiscales	2 352 145 000 000,00	1 564 881 014 861,34	66,53	74,26	91,78
II- Recettes non fiscales					
75- Contributions reçues des tiers	104 755 000 000,00	1 468 337 836,20	1,40	3,31	0,09
76- Produits financiers	16 459 452 000,00	1 774 098 860,05	10,78	0,52	0,1
77- Recettes non fiscales	37 739 000 000,00	67 978 525 582,45	180,13	1,19	3,99
13- Subventions d'équipement	656 406 000 000,00	68 997 759 034,79	10,51	20,72	4,05
Total des Recettes non fiscales	815 359 452 000,00	140 218 721 313,49	17,20	25,74	8,22
TOTAL GENERAL	3 167 504 452 000,00	1 705 099 736 174,83	53,83	100	100

Source : Situation des recettes 2009

Il ressort de ce tableau que sur des prévisions de recettes budgétaires évaluées à 3 167,5 milliards d'ariary, les réalisations se chiffrent à 1 705, 1 milliards d'ariary, soit un taux de réalisation global de 53, 83 %.

Les recettes fiscales et douanières occupant les 3/4 des dites prévisions n'ont été réalisées qu'à concurrence de 1 564,88 milliards d'ariary, soit au taux de 66, 53%. La part de ces recettes a toutefois représenté les 92% des recettes totales réalisées. Par contre, les ¼ représentant les recettes non fiscales n'ont affiché qu'un taux de 17,20%.

La figure ci-après permet de faire la comparaison entre les deux composantes des recettes budgétaires :

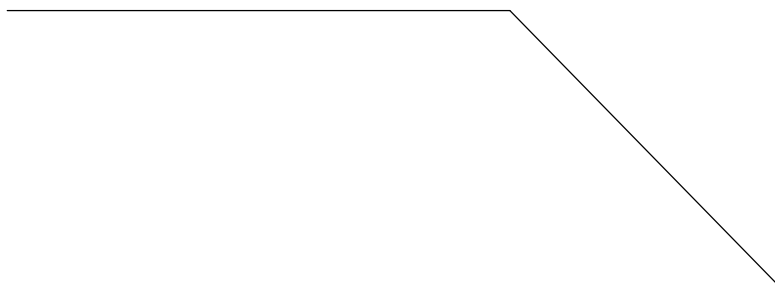
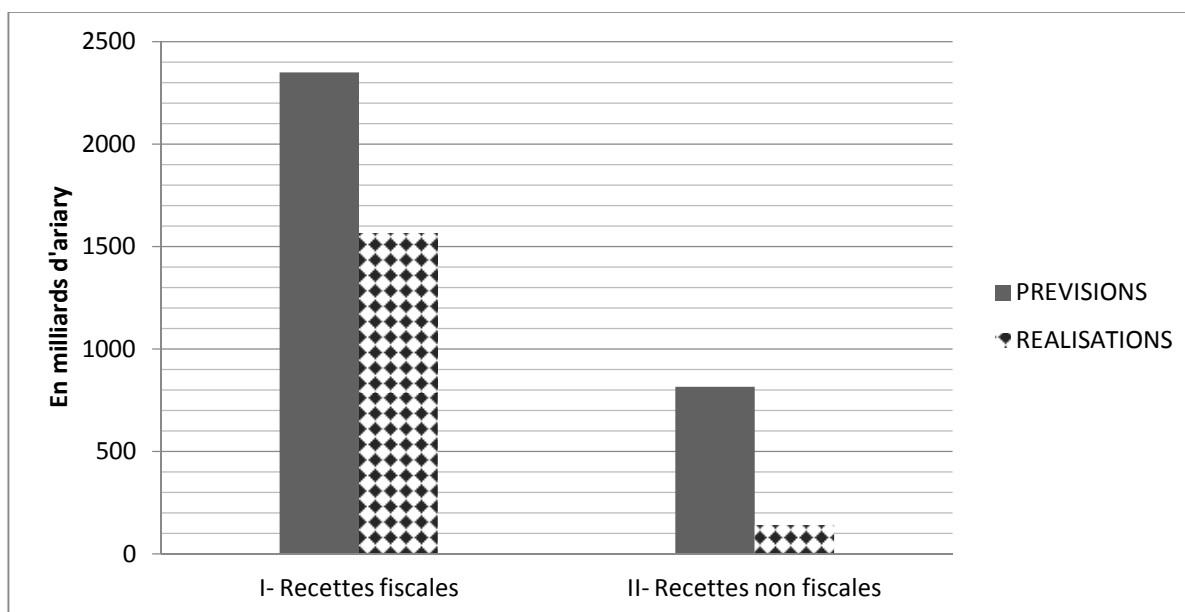


FIGURE N°07: PREVISIONS ET REALISATIONS DES RECETTES BUDGETAIRES

Source : Situation des recettes 2009

1.3. Analyse par catégorie de recettes budgétaires

1.3.1. Sur les recettes fiscales

Les recettes fiscales sont classées en 5 types à savoir : les Impôts sur les revenus, bénéfices et gains, les Impôts sur les patrimoines, les Impôts sur les biens et services, les Impôts sur les commerces extérieurs ainsi que les autres taxes.

❖ Adoption de nouvelles mesures

Des dispositions nouvelles ont été apportées par la loi de finances 2009 pour améliorer le système fiscal afin d'atteindre les objectifs prévus telle la rentrée fiscale jusqu'à concurrence de 2 352 milliards d'ariary avec un taux de pression fiscale de 12,5%.

Les réformes portent sur certaines catégories d'impôts et de taxes douanières.

Des modifications ont été alors apportées sur la fixation des taux et la modalité de détermination de la base imposable en matière d'impôts sur les Revenus, IRSA, d'impôts synthétiques, de droits d'enregistrement et de droits d'accise.

En outre, pour sécuriser les recettes publiques, des mesures ont été prises, telle la modernisation des modalités de paiement et de la déclaration ainsi que l'institution de dispositifs tendant à limiter les fausses déclarations.

En matière de recettes douanières, certains articles du code des Douanes ont fait l'objet de révision pour une harmonisation avec les objectifs, dont la promotion de l'exportation et l'effectivité des Accords de libre-échange dans le cadre de SADC et du COMESA.

❖ Une faible performance en matière de recettes fiscales

Le tableau suivant retrace la situation des recettes fiscales :

TABLEAU N°25 : SITUATION DES RECETTES FISCALES*(en ariary)*

NOMENCLATURE	PREVISIONS	REALISATIONS	TAUX DE REALISATION (%)	STRUCTURE (%)	
				PREVISIONS	REALISATIONS
70- Impôts sur les revenus, bénéfices et gains	619 900 000 000,00	460 594 467 199,21	74,30	26,35	29,43
71- Impôts sur les patrimoines	18 600 000 000,00	10 709 076 439,75	57,58	0,79	0,68
72- Impôts sur les biens et services	527 066 323 000,00	355 436 816 462,15	67,44	22,41	22,71
73- Impôts sur les commerces extérieurs	1 169 901 720 000,00	731 648 163 924,40	62,54	49,74	46,75
74- Autres recettes fiscales	16 676 957 000,00	6 492 490 835,83	38,93	0,71	0,41
Total des Recettes fiscales	2 352 145 000 000,00	1 564 881 014 861,34	66,53	100,00	100,00

Sources : Situation des recettes 2009

Les impôts sur les commerces extérieurs ont occupé la première place par rapport aux autres types d'impôts tant en termes de prévisions que de réalisations avec des taux avoisinant les 50% des recettes fiscales.

Vu l'importance de ce type de recette fiscale comme instrument de la promotion de l'économie, le taux de réalisation de 62,54% reste encore faible voire insuffisant. En fait, l'instabilité politique a enfreint la promotion de l'exportation ainsi que la rentrée des taxes douanières en matière d'importation.

Les impôts sur les revenus constitués principalement de : l'impôt sur les Revenus (IR), l'IRSA, l'impôt sur les Revenus des Capitaux Mobiliers (IRCM) et l'impôt synthétique (IS) ont représenté les 26% des prévisions et 29 % des réalisations.

Le taux de réalisation de ce type d'impôts atteignant 74% représente le meilleur taux d'exécution des recettes fiscales de l'année. Toutefois, la performance reste insuffisante au regard des objectifs fixés en matière fiscale.

Une mention particulière est toutefois à faire en ce qui concerne l'Impôt Synthétique (IS) dont les produits, conformément à la loi, sont destinés au financement des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) à raison de 40% pour les Régions et de 60% pour les Communes tel qu'en dispose l'article 01.02.01 du Code Général des Impôts (CGI). Le rendement dudit impôt revêt en effet une importance particulière au regard de la situation financière des 22 Régions et 1 549 Communes de Madagascar. La Loi de Finances de 2009 a prévu 23,41 milliards d'ariary au titre de l'IS, soit 0,74% des prévisions du Budget Général de l'Etat. Eu égard à la répartition définie par le CGI, une telle performance aurait permis de verser, en moyenne, 425,64 millions d'ariary à chaque Région et 9,07 millions d'ariary à chaque Commune. Or, au vu de la Situation des Recettes produite à l'appui du Projet de Loi de Règlement, il a été relevé que les recouvrements effectués au titre de l'IS sont évalués à 16,40 millions d'ariary, soit un taux de réalisation de 0,07%. Une stricte application des dispositions de l'article 01.02.01 du CGI fixerait à 298 110,38 ariary le versement moyen à effectuer au profit de chaque Région et à 6 350,93 ariary au bénéfice de chaque Commune.

En ce qui concerne les impôts sur les biens et services, ce type d'impôts est principalement composé de TVA intérieures et de droits d'accise intérieur. Ils ne représentent que 22% des recettes fiscales tant en prévisions qu'en réalisations. Pour cette catégorie d'impôts, le taux de réalisation a été de 67%, un taux encore faible compte tenu des objectifs fixés en matière de recettes fiscales pour la réalisation des programmes du Gouvernement.

Une telle situation résulte notamment des impacts de la crise socio-politique subie par le pays dont les entreprises locales ont également souffert.

1.3.2. Sur les recettes non-fiscales

Entrent dans cette catégorie les autres recettes budgétaires qui n'ont pas le caractère fiscal.

Le tableau ci-après représente la situation desdites recettes :

TABLEAU N°26: SITUATION DES RECETTES NON FISCALES

(en ariary)

NOMENCLATURE	PREVISIONS	REALISATIONS	TAUX DE REALISATION (%)	STRUCTURE (%)	
				PREVISIONS	REALISATIONS
75- Contribution reçus des tiers	104 755 000 000,00	1 468 337 836,20	1,40	12,85	1,05
76- Produits financiers	16 459 452 000,00	1 774 098 860,05	10,78	2,02	1,27
77- Recettes non fiscales	37 739 000 000,00	67 978 525 582,45	180,13	4,63	48,48
13- Subventions d'équipement	656 406 000 000,00	68 997 759 034,79	10,51	80,51	49,21
Total autres recettes budgétaires	815 359 452 000,00	140 218 721 313,49	17,20	100,00	100,00

Source : Situation des recettes 2009

Les autres recettes budgétaires constituées par les Contributions reçues des tiers, les Produits financiers, les Recettes non fiscales et les subventions d'équipement ont enregistré un taux de réalisation global de 17,20%. Les objectifs fixés sont ainsi loin d'être atteints. Ce faible taux s'explique notamment par les prévisions de subventions d'équipement estimées à 656,4 milliards d'ariary alors que les réalisations ont atteint que 69 milliards d'ariary, soit un taux de recouvrement de 10,51%, alors qu'en matière de prévisions, lesdites subventions représentent plus de 80% des recettes non fiscales.

En outre, les contributions reçues des tiers estimées à 104,76 milliards d'ariary ont été réalisées qu'à concurrence de 1,5 milliard d'ariary, soit au taux de 1,4%.

Par contre, les recettes non fiscales résultant des encaissements de redevances, de prestation de service et d'autres produits ont largement dépassé les prévisions avec un taux de réalisation de 180,13%.

Il est à noter que cette catégorie de recettes non fiscales a toujours affiché un taux supérieur à 100% dont 134,1 % en 2007 et 117,74% en 2008.

1.3.3. Une évolution constante des prévisions de recettes budgétaires

Le tableau suivant retrace l'évolution des recettes budgétaires tant en matière de prévision qu'en réalisation durant les exercices 2007, 2008 et 2009 :



TABLEAU N°27 : EVOLUTION DES RECETTES BUDGETAIRES*(en milliards dâriary)*

NOMENCLATURE	2007		2008		2009	
	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS
I. Recettes fiscales et douanières						
70 ĩ Impôts sur les revenus bénéfiques et gains	357,15	342,21	449,10	523,90	619,90	460,59
71 ĩ Impôts sur les patrimoines	13,05	40,76	45,62	30,39	18,60	10,71
72 ĩ Impôts sur les biens et services	476,43	298,08	408,13	297,29	527,07	355,44
73 ĩ Impôts sur les commerces extérieurs	666,45	751,54	1 011,37	979,53	1 169,90	731,65
74 ĩ Autres recettes fiscales	10,71	10,25	17,38	28,62	16,68	6,49
TOTAL RECETTES FISCALES ET DOUANIERES	1 523,79	1 442,84	1 931,60	1 859,73	2 352,15	1 564,88
II. Recettes non fiscales		-	-	-	-	-
75 ĩ Contributions reçues des tiers	130,32	71,62	136,50	74,53	104,76	1,47
76 ĩ Produits financiers	9,55	3,54	13,46	1,60	16,46	1,77
77 ĩ Recettes non fiscales	18,73	25,13	37,04	43,61	37,74	67,98
79- Autres recettes et transfert de charges		0,30	-	-	-	-
13 ĩ Subventions dâéquipement	548,77	2,20	596,61	130,55	656,41	69,00
TOTAL RECETTES NON FISCALES	707,37	102,78	783,60	250,29	815,36	140,22
TOTAL GENERAL	2 231,16	1 545,62	2 715,20	2 110,02	3 167,50	1 705,10

Sources : Situations des recettes 2007, 2008 et 2009

A la lecture de ce tableau les prévisions de recettes se caractérisent par une hausse plutôt constante, passant de 2 231,16 milliards dâriary en 2007 à 2 715,20 milliards dâriary en 2008 et à 3 167,50 milliards dâriary en 2009, soit une évolution respective de 22% et 17%. Les éléments constitutifs desdites recettes sont tous concernés par cette hausse en rapport avec les objectifs des Lois de Finances respectives.

Toutefois, les réalisations nâont pas suivi la même tendance. En 2009, les recettes réalisées nâatteignent que 1 705,10 milliards dâriary contre 2 110,02 milliards dâriary en 2008, soit une évolution négative de 19%.

La figure ci- après retrace lâévolution des recettes budgétaires pendant les gestions 2007, 2008 et 2009 :

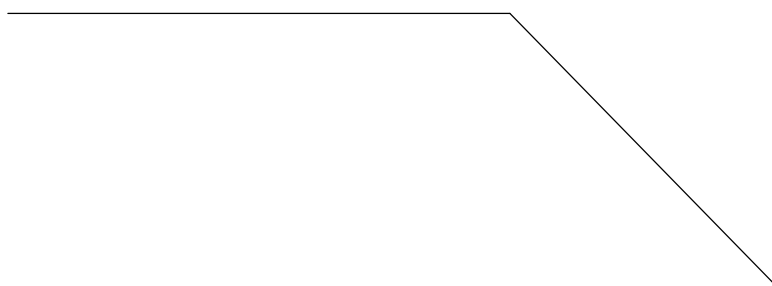
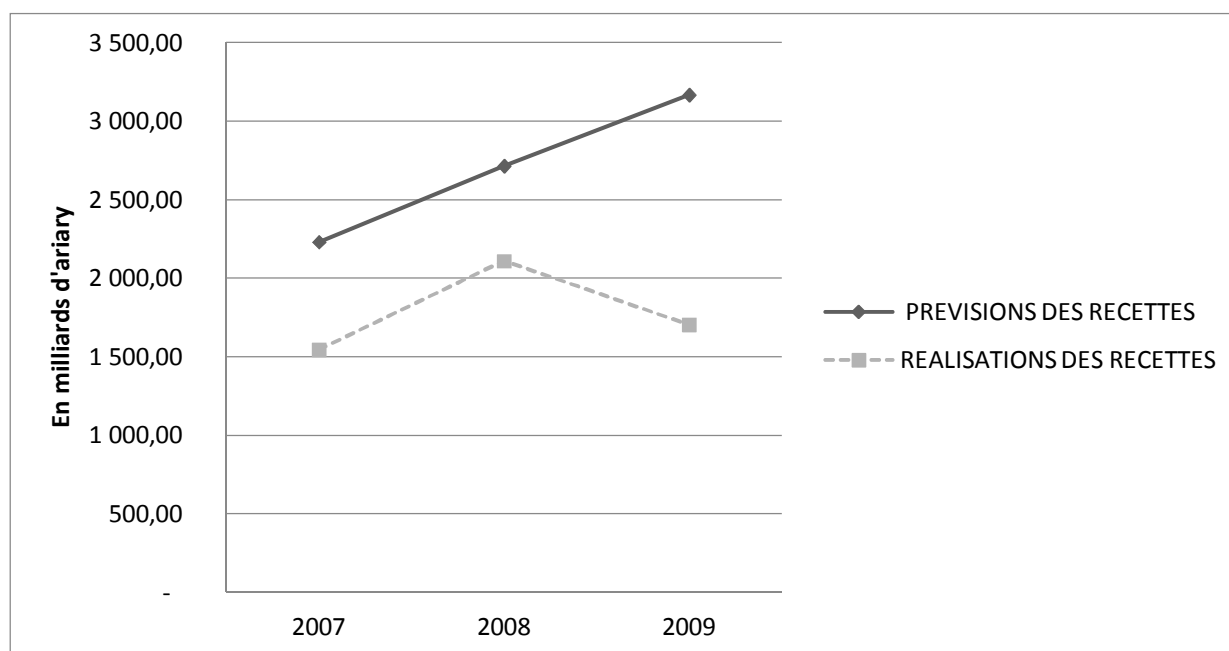


FIGURE N°08: EVOLUTION DES RECETTES BUDGETAIRES

Sources : Situations des recettes 2007, 2008 et 2009

En matière de réalisations, les recettes du Budget Général de l'État ont progressé, passant de 1 545,62 milliards d'ariary en 2007 à 2 110,02 milliards d'ariary en 2008. Cette augmentation est le résultat des grandes réformes fiscales opérées à l'époque. Par contre, malgré des mesures nouvelles apportées par la Loi de Finances 2009 en la matière, dont le renforcement du système fiscal modifié en grande partie en 2008, les réalisations des recettes restent insuffisantes. La diminution des recettes budgétaires en 2009 résulte notamment des effets de la crise subie par le pays engendrant la chute des productions, certaines entreprises promotrices de l'économie ayant été obligées de fermer.

2. EN MATIERE DE DEPENSES BUDGETAIRES

Les crédits définitifs alloués aux différents secteurs d'intervention des Institutions et Ministères dont les secteurs Infrastructure, Social, Productif et Administratif peuvent être présentés comme suit pour la période 2007 à 2009 :

TABLEAU N°28 : EVOLUTION DES CREDITS PAR SECTEUR

(en ariary)

SECTEURS	2007	2008	2009
ADMINISTRATIF	1 093 516 233 000,00	1 324 457 361 221,17	1 521 341 373 217,80
INFRASTRUCTURE	697 220 706 000,00	844 200 890 130,85	813 506 268 000,00
PRODUCTIF	268 091 147 000,00	357 159 222 348,78	463 951 387 782,20
SOCIAL	763 699 893 000,00	865 291 791 299,20	1 032 084 971 000,00
TOTAL	2 822 527 979 000,00	3 391 109 265 000,00	3 830 884 000 000,00

Sources : BCSE 2007 à 2009

Au vu de ce tableau, il apparaît que les dotations du Budget Général de l'Etat (BGE) accusent une progression constante de 2007 à 2009. Cette hausse est de 12,97% de 2007 à 2008 et de 35,73% de 2008 à 2009 pour l'ensemble de la période 2007-2009. Seules les allocations du secteur Infrastructure accusent une baisse de 3,64% par rapport à 2009 s'expliquant notamment par le fort recul des allocations du Ministère de l'Energie (Code 51) et du Ministère des Télécommunications, des Postes et de la Communication (Code 66) lesquelles diminuent respectivement de 68,53% et de 47,09% par rapport à 2008.

En termes de structure, il est constaté que les crédits alloués au secteur Productif restent inférieurs à ceux des autres secteurs, soit 12,11% des dotations du Cadre I, malgré une hausse constante se traduisant par une augmentation de 73,06% pour la période 2007 à 2009. Le secteur Administratif reste prépondérant en accaparant 39,71% des allocations du BGE. En effet, ce secteur compte quatre Ministères classées parmi les dix plus importantes dotations du BGE.

Les réalisations correspondant aux prévisions susmentionnées sont présentées dans le tableau qui suit :

TABLEAU N°29 : EVOLUTION DES REALISATIONS PAR SECTEUR

(en ariary)

SECTEURS	2007	2008	2009
ADMINISTRATIF	780 880 810 371,10	1 133 195 427 515,51	955 877 526 239,55
INFRASTRUCTURE	356 775 791 337,56	497 365 463 773,72	252 686 108 036,41
PRODUCTIF	84 752 905 063,61	165 231 315 304,70	135 139 936 259,51
SOCIAL	555 164 730 625,04	588 566 633 354,95	616 306 121 234,75
TOTAL	1 777 574 237 397,31	2 384 358 839 948,88	1 960 009 691 770,22

Sources : BCSE 2007 à 2009

Il ressort de ce tableau que les réalisations du BGE affichent une baisse de 17,80% par rapport à 2008. Ces baisses touchent particulièrement les secteurs Administratif, Infrastructure et Productif lesquels chutent respectivement de 15,65%, 49,20% et 18,21%. Seules les réalisations du secteur Social sont en hausse de 4,71%.

Néanmoins, d'une manière générale les dépenses budgétaires de l'Etat ont progressé de 10,26% par rapport à 2007. Cette hausse des dépenses concerne l'ensemble des secteurs à l'exception du secteur Infrastructure dont les réalisations ont baissé de 29,18% de 2007 à 2009.

Par ailleurs, il convient de noter qu'après une nette amélioration en 2008, le taux de consommation des crédits du BGE marque un important recul en 2009 passant de 70,31% à 51,16% situant la performance en matière de crédits à un niveau inférieur à celui de 2007, soit 62,98%. En effet, une diminution importante du taux de consommation desdits crédits est constatée au niveau d'une part significative de l'Administration, soit 22 Ministères et Institutions. L'amplitude de ces baisses varient de 7 points à 55points. Par rapport à 2007, les taux de réalisation de neuf Ministères, repartis essentiellement entre les secteurs Administratif et Social, sont en baisse pour la deuxième année consécutive.

Les taux de réalisation du secteur Infrastructure et du secteur Productif apparaissent comme étant les plus faibles avec respectivement 31,06% et 29,13%. En effet, la majorité des Ministères composant lesdits secteurs affichent des réalisations extrêmement médiocres par rapport aux dotations budgétaires qui leur ont été allouées. Ainsi, le Ministère des Transports (Code 63) n'a consommé que 15,97% des crédits qui lui ont été alloués. De même, le Ministère de l'Environnement, des Forêts et du Tourisme (Code 44) ne comptabilise qu'un taux de consommation de crédits de 16,24%. Il est à remarquer que pour l'ensemble des deux secteurs précités, ledit taux est relativement faible, allant de 15,97% à 40,34%.

2.1. Secteur Social

Le secteur Social est composé du Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique (MENRS), du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales (MFPTLS), du Ministère de la Santé et de la Planification Familiale(MSPF) et du Ministère des Sports, de la Culture et des Loisirs (MSCL).

2.1.1. Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique (MENRS)

Le tableau qui suit retrace l'évolution des dotations du MENRS par catégorie de dépenses de 2007 à 2009 :

TABLEAU N°30 : EVOLUTION DES REALISATIONS DU MENRS DE 2007 A 2009*(en ariary)*

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses de solde	234 639 386 000,00	226 066 491 941,32	291 243 550 000,00	250 259 810 643,31	315 826 054 000,00	263 232 437 810,66
Dépenses hors solde	114 760 621 000,00	109 373 511 021,76	120 629 236 298,31	119 003 798 982,32	162 572 830 000,00	136 489 813 712,89
Dépenses structurelles	-	-	464 400 000,00	464 400 000,00	-	-
Dépenses d'investissement	166 495 057 000,00	47 698 876 915,47	163 904 442 881,09	45 114 896 640,91	192 883 990 000,00	38 621 534 901,75
<i>dont : Interne</i>	110 851 257 000,00	2 760 690 587,31	122 000 000 000,00	6 219 162 741,26	128 357 000 000,00	252 272 347,40
<i>Externe</i>	55 643 800 000,00	44 938 186 328,16	41 904 442 881,09	38 895 733 899,65	64 526 990 000,00	38 369 262 554,35
Dépenses exceptionnelles	-	-	10 000 000 000,00	10 000 000 000,00	-	-
TOTAL	515 895 064 000,00	383 138 879 878,55	586 241 629 179,40	424 842 906 266,54	671 282 874 000,00	438 343 786 425,30

Sources : BCSE 2007 à 2009

❖ *Evolution des crédits*

L'éducation constitue une politique publique prioritaire pour le Gouvernement. Ses dotations n'ont eu de cesse d'augmenter de 2007 à 2009 comme l'atteste le tableau supra. Outre la réforme des méthodologies d'enseignement pour les primaires, la création de nouvelles infrastructures scolaires et leur dotation en matériel et en ressources humaines notamment à travers le programme de recrutement de nouveaux enseignants ont été au centre du dispositif des actions gouvernementales. Toutes ces actions justifient les dotations du Ministère au cours de la période 2007-2009. Ainsi, les dotations en dépenses courantes de solde, dépenses courantes hors solde et dépenses courantes d'investissement ont connu une augmentation au cours des exercices budgétaires 2007-2009 comme le montre le tableau ci-dessous.

Les missions du MENRS n'ont de cesse d'évoluer au cours de ces trois dernières années traduisant ainsi un balbutiement du Gouvernement dans l'établissement d'un budget de programme proprement dit. Il en est de même pour ses programmes. Si en 2007, le MENRS n'a eu qu'une seule mission - celle-ci correspond d'ailleurs à la dénomination du Ministère - et six (6) programmes, en 2008 le nombre de missions est passé à six (6) et celui des programmes à deux (2). Ce qui est complètement aberrant dans la mesure où les missions sont déclinées en un ou plusieurs programmes. Ainsi, une mission doit comporter au minimum un programme⁴. Il doit y avoir donc au moins autant de programme que de mission. Or, le nombre de programme a été inférieur à celui des missions en 2008. La formulation des missions et programmes du MENRS a été de nouveau changée en 2009. Deux missions ont été assignées au MENRS à savoir :

- la Mission « Enseignement fondamental et alphabétisation »,
- la Mission « Enseignement post-fondamental et Recherche ».

Quant aux programmes, ils étaient au nombre de neuf (9), en l'occurrence :

- l'« Administration et Coordination »,
- l'« Alphabétisation »,
- l'« Enseignement fondamental 1er cycle »,
- l'« Enseignement fondamental 2ème cycle »,
- l'« Enseignement Secondaire »,

⁴ Article 9 de la LOLF : « (é) Une mission comprend un ensemble de programme concourant à une politique publique ».

- la « Petite enfance »,
- l'« Enseignement Supérieur »,
- la « Formation Professionnelle et Technique »,
- la « Recherche Scientifique ».

Il est à noter que les programmes « Administration et Coordination » et « Enseignement Secondaire » sont communs aux deux missions sans toutefois être des programmes transversaux.

Ces changements permanents de forme et de structure du budget de programme ne permettent pas le suivi du budget de l'État. Inutile dans ce cas de commenter l'évolution des réalisations du Ministère par missions et Programmes. Cet exercice n'a de sens que si la structure du budget de programme reste inchangée.

Les programmes sont en grande partie financés par des ressources propres internes notamment les dépenses courantes de solde et hors solde qui sont entièrement supportés par des RPI. Quant aux dépenses d'investissement, elles sont en grande partie supportées par des financements externes octroyés par les partenaires financiers. L'appui des partenaires financiers a été primordial dans la mise en œuvre de certains programmes notamment le volet investissement tel que la création de nouvelles infrastructures, partie intégrante du programme éducation pour tous. Cependant cette situation rend la mise en œuvre des politiques publiques de l'éducation fortement dépendante de l'étranger et de ses conditionnalités.

Sur la période de 2007 à 2009, les dotations en dépenses courantes hors solde ont augmenté plus vite que celles pour les dépenses courantes de solde et les investissements. En effet, sur ces trois dernières années, les dotations pour les dépenses hors solde ont progressé en moyenne de 19,94% quand celle des investissements est de 8% et celle des dépenses courantes de solde de 16,28%. Après un léger recul de 1,56% en 2008, la prévision en matière d'investissement pour l'exercice 2009 a connu une nette augmentation notamment grâce à l'appui des partenaires financiers dont la participation dans le financement des dépenses d'investissement ont représenté plus de la moitié des dotations d'investissement du Ministère.

❖ *Evolution des taux de consommation des crédits*

Les réalisations financières du Ministère n'ont cessé de régresser de 2007 à 2009 notamment pour les dépenses de solde et d'investissement. De 74,27% en 2007, le taux de réalisation financière du MENRS est passé à 71,99% en 2008. En 2009, doté d'un budget de 671,28 Millions d'Ariary, le MENRS a vu sa réalisation chuter à près de 65,30% faute d'investissement sur financement extérieur malgré un taux élevé de réalisation pour les dépenses courantes de solde et les dépenses courantes hors solde. La crise ayant entraîné la suspension des financements de la part des partenaires financiers, les investissements financés sur ressources extérieur n'ont pu être réalisés. Certains programmes comme la distribution de fournitures scolaires ont été suspendus faute de financement, les ressources propres internes étant insuffisantes pour financer l'ensemble des programmes inscrits dans la Loi de Finances initiale.

La Cour estime que pour certains programmes publics importants comme l'éducation, le gouvernement doit songer à les financer entièrement sur ressources propres internes pour se mettre à l'abri de péripéties auxquels sont soumis les financements extérieurs et pour permettre la poursuite de ces programmes quel que soit la conjoncture politique. Ce qui suppose une réallocation des ressources publiques vers ces programmes.

Par ailleurs et pour permettre une évaluation de la performance des actions publiques, la Cour recommande la mise en place d'un budget de programme proprement dit et la stabilisation des missions et programmes des Institutions concourant à la réalisation des politiques publiques

2.1.2. Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales (MFPTLS)

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dotations et réalisations du MFPLS par catégorie de dépense sur la période de 2007 à 2009 :

TABLEAU N°31 : EVOLUTION DES REALISATIONS DU MFPTLS PAR CATEGORIE DE DEPENSE SUR LA PERIODE DE 2007 A 2009

(en ariary)

CATEGORIE	2 007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses de solde	2 119 907 000,00	2 081 676 950,40	2 966 761 000,00	2 264 689 521,40	3 626 530 000,00	2 481 056 471,40
Dépenses hors solde	2 208 826 000,00	2 064 474 375,73	2 353 185 004,31	2 313 397 747,11	2 597 439 000,00	1 618 688 160,66
Dépenses structurelles	-	-	34 675 000,00	34 675 000,00	-	-
Dépenses d'investissement	2 299 820 000,00	1 098 530 655,34	2 303 370 876,60	1 268 541 774,60	2 730 103 000,00	1 235 799 621,00
<i>dont : Interne</i>	841 000 000,00	-	1 005 000 000,00	-	752 000 000,00	-
<i>Externe</i>	1 458 820 000,00	1 098 530 655,34	1 298 370 876,60	1 268 541 774,60	1 978 103 000,00	1 235 799 621,00
Dépenses exceptionnelles	-	-	-	-	-	-
TOTAL	6 628 553 000,00	5 244 681 981,47	7 657 991 880,91	5 881 304 043,11	8 954 072 000,00	5 335 544 253,06

Sources : BCSE 2007 à 2009

❖ *Evolution des crédits*

Le MFPTLS ne fait pas exception par rapport au fréquent changement de missions et de programmes. En 2007, une seule mission a été assignée au Ministère contre trois (3) programmes. En 2008, le nombre de mission est passé à quatre (4) et celui des programmes à deux (2). En 2009, trois missions sont assignées au MFPTLS:

- la mission « Emploi »,
- la mission « Fonction publique »,
- la mission « travail et lois sociales ».

Les missions sont déclinées en programmes. Pour le MFPTLS, elles sont au nombre de sept (7) :

- « Promouvoir la croissance économique par l'emploi décent »,
- « Administration et Coordination »,
- « Améliorer la qualité des services publics et renforcer les capacités des agents de l'Etat »,
- « Intégrer la dimension genre dans le développement »,
- « Intensification de lutte contre le travail des enfants »,
- « Promouvoir le dialogue social et les droits fondamentaux »,
- « Sécuriser l'environnement social et professionnel des travailleurs ».

Parmi les sept programmes du Ministère, le programme « Administration et Coordination » accapare plus de 73% des dotations.

La majeure partie des programmes du Ministère sont financés sur ressources propres internes. Les financements externes n'interviennent que pour soutenir des dépenses d'investissement dont elles constituent l'essentiel.

En moyenne, sur la période de 2007 à 2009, les dotations du MFPTLS ont connu une augmentation de 16,23% avec une variation différente selon la période et selon la catégorie de dépenses. Les dépenses de solde ont augmenté plus vite que les autres catégories de dépenses. En effet,

sur la période considérée, les dépenses de solde ont progressé en moyenne de 31,09% quand celles des dépenses hors solde ont été de 8,46% et celles des dépenses d'investissement de 9,34%.

❖ Evolution des taux de consommation de crédits

Malgré une augmentation progressive des dotations MFPTLS de 2007 à 2009, ses réalisations financières sont en régression au cours de la même période. Si en 2007, 79,12% des dotations du Ministère ont été utilisées, en 2008 ce taux est passé à 76,80% en 2008. En 2009, sur un crédit d'un montant de 5,33 milliards d'ariary réparti en trois missions et sept programmes, les réalisations financières du MFPTLS de l'exercice budgétaire 2009 peuvent être qualifiées de moyenne avec un taux global de 59,59% notamment en raison de faible réalisation en investissement qui est passé sous la barre de 50%. 68,41% des dotations en dépenses courantes de solde ont été utilisées, quant aux dépenses courantes hors solde et aux dépenses d'investissements, les dotations n'ont été utilisées qu'à hauteur de 62,32% pour la première et 45,27% pour le second.

Le programme « Administration et Coordination », le mieux doté en termes de crédits, représente près de 88% des réalisations financières. En outre, près de 90% des dépenses de ce programme sont constituées de solde.

2.1.3. Ministère de la Santé et de la Planification Familiale(MSPF)

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dotations du MSPF par catégorie de dépenses de 2007 à 2009 :

TABLEAU N°32 : EVOLUTION DES REALISATIONS DU MSPF PAR CATEGORIE DE DEPENSES DE 2007 A 2009

(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses de solde	55 117 157 000,00	52 194 472 095,11	65 013 601 000,00	60 685 065 178,74	78 666 268 000,00	64 613 174 627,40
Dépenses hors solde	46 870 547 000,00	43 704 944 880,35	49 397 088 230,40	47 954 603 163,33	57 446 459 000,00	41 331 397 858,00
Dépenses structurelles	-	-	546 694 000,00	546 694 000,00	-	-
Dépenses d'investissement	107 392 774 000,00	41 934 833 844,82	137 225 084 215,50	32 791 753 935,16	195 072 108 000,00	52 393 323 969,34
dont : Interne	89 891 876 000,00	25 363 171 324,20	120 200 000 000,00	15 791 402 701,80	140 383 000 000,00	24 415 793 508,40
Externe	17 500 898 000,00	16 571 662 520,62	17 025 084 215,50	17 000 351 233,36	54 689 108 000,00	27 977 530 460,94
TOTAL	209 380 478 000,00	137 834 250 820,28	252 182 467 445,90	141 978 116 277,23	331 184 835 000,00	158 337 896 454,74

Sources : BCSE 2007 à 2009

❖ Evolution des crédits

A l'instar des autres Ministères, les missions et programmes du MSPF ont également évolué au cours de ces trois dernières années. Ainsi, le nombre de mission est passé d'une à cinq (5) entre 2007 et 2008, et celui des programmes de six (6) à trois (3) sur la même période. En 2009, deux (2) missions ont été assignées au MSPF à savoir :

- la Mission « Affaires sociales et santé des mères et enfants »,
- la Mission « Santé ».

Ces deux missions sont déclinées en 10 programmes :

- « Administration et Coordination »,
- « Planning familial »,
- « Promotion de l'égalité et de l'autonomisation des femmes »,
- « Promotion Sociale et Familiale »,

- « Survie et développement de la mère et de l'enfant »,
- « Fourniture de médicaments, consommables et autres produits »,
- « Fourniture de services de santé de base »,
- « Fourniture de services de santé hospitaliers »,
- « Lutte contre les maladies »,
- « Promotion de l'égalité et de l'autonomisation des femmes ».

Ce changement fréquent de structure et de dénomination des missions et programmes ne permet pas de suivre l'évolution des dotations par mission et programme. D'où le choix de retenir l'évolution des dotations par catégories de dépenses.

Les dotations du MSPF n'ont eu de cesse d'augmenter de 2007 à 2009. Placé au centre des politiques sociales du gouvernement avec le Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique, le MSPF était parmi les Ministères le mieux doté en matière de budget.

En moyenne, de 2007 à 2009, les dotations du MSPF augmentaient de 25,88%. Les dotations en dépenses d'investissement augmentaient plus vite par rapport à d'autres catégories de dépenses avec un taux de 34,97%. Les dotations en dépenses courantes de solde et dépenses courantes hors solde ont par ailleurs connu une augmentation respective de 19,48% et de 10,84%.

❖ Evolution des taux de consommation des crédits

Le MSPF ne fait pas figure d'exception en termes de réalisation financière. En effet, malgré des dotations en constante augmentation, ses réalisations financières continuent de diminuer au cours de la période 2007-2009. Ont été utilisées en 2007 65,83% des dotations du Ministère, ce taux est passé à 56,30% en 2008. Le MSPF a vu ses réalisations descendre en dessous de 50% avec un taux de 47,81% en 2009. Les ressources devant servir au soutien des programmes du Ministère n'ont pas été épargnées par la crise notamment les financements extérieurs qui ont représenté près de 72% des dotations en dépenses d'investissement et 42,39% de la dotation globale du Ministère pour l'exercice budgétaire 2009. En effet, seul 17,39% des prévisions en matière de dépenses d'investissement sur financement extérieur ont été réalisées. Ce qui a impacté les réalisations globales du Ministère malgré un taux élevé de réalisation dans les autres catégories de dépense.

2.1.4. Ministère des Sports, de la Culture et des Loisirs (MSCL)

Le tableau qui suit retrace l'évolution des dotations du MSCL par catégorie de dépenses de 2007 à 2009 :

TABLEAU N°33 : EVOLUTION DES REALISATIONS DU MSCL PAR CATEGORIE DE DEPENSES DE 2007 A 2009

(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses de solde	3 757 741 000,00	3 463 041 405,00	5 979 916 000,00	5 209 368 462,60	6 284 386 000,00	5 047 415 258,80
Dépenses hors solde	4 676 227 000,00	4 611 860 678,99	3 793 003 517,23	2 987 178 963,34	4 242 399 000,00	3 214 327 259,17
Dépenses structurelles	-	-	65 300 000,00	65 300 000,00	-	-
Dépenses d'investissement	16 327 071 000,00	14 666 122 028,92	5 679 483 275,76	3 910 459 342,13	10 136 405 000,00	6 027 151 583,68
<i>dont : Interne</i>	908 393 000,00	-	1 637 000 000,00	-	900 000 000,00	-
<i>Externe</i>	15 418 678 000,00	14 666 122 028,92	4 042 483 275,76	3 910 459 342,13	9 236 405 000,00	6 027 151 583,68
Dépenses exceptionnelles	1 463 247 000,00	1 463 247 000,00	3 692 000 000,00	3 692 000 000,00	-	-
TOTAL	26 224 286 000,00	24 204 271 112,91	19 209 702 792,99	15 864 306 768,07	20 663 190 000,00	14 288 894 101,65

Sources : BCSE 2007 à 2009

❖ *Evolution des crédits*

A l'instar du MENRS, le MSCL a été scindé en deux Ministères avec l'avènement de la Transition : celui de la Jeunesse et des Sports et celui de la Culture et du Patrimoine.

A l'instar des autres Institutions, les missions et programmes du MSCL ont connu des changements profonds à chaque exercice budgétaire. Ainsi, de 2007 à 2008, le nombre de missions est passé d'une à cinq (5) celui des programmes de six (6) à cinq (5). En 2009, deux missions ont été assignées au MSCL :

- la Mission « Culture »,
- la Mission « Jeunesse et Sport ».

Les missions sont subdivisées en 7 programmes :

- « Administration et Coordination »,
- « Création »,
- « Patrimoine »,
- « Transmission de savoir et démocratisation de la culture »,
- « Jeunesse »,
- « Loisirs »,
- « Sport ».

Parmi les 7 programmes, ceux de l'« Administration et Coordination » et du « Sport » sont les mieux dotés en termes de crédit.

Contrairement à la plupart des Institutions et Ministères, le MSCL a connu une diminution de ses dotations durant la période 2007-2009 avec des variations différentes à l'intérieur de cette période. En effet, en moyenne, les dotations du MSCL ont diminué de 9,59% entre la période considérée avec un pic en 2008 où les crédits alloués au Ministère ont diminué de 26,75% par rapport à l'exercice budgétaire 2007. De 2008 à 2009, les dotations du MSCL ont connu une légère augmentation 7,57% sans que les crédits du Ministère aient atteint son niveau de 2007. Les dotations en dépenses d'investissement prédominent les autres catégories de dépenses avec une particularité, elles sont majoritairement financées sur ressources propres internes.

❖ *Evolution des taux de consommation des crédits*

Le MSCL a enregistré sa meilleure performance financière en 2007 avec un taux de consommation de crédit de 91,84%. Depuis, sa performance financière ne cesse de régresser. En 2008, 78,44% des dotations globales du Ministère ont été utilisées. Ce taux est descendu à 69,15%. Les dotations en dépenses de solde ont été utilisées à hauteur de 80,32% et celles des dépenses hors solde de 75,77%. Les réalisations en matière d'investissement ont été entièrement supportées sur ressources propres internes. Malgré leur inscription dans le budget, aucun financement externe n'a été utilisé durant la période 2007-2009.

2.2. Secteur Administratif

Le secteur Administratif est constitué de cinq Institutions et sept Ministères, à savoir : la Présidence de la Haute Autorité de la Transition (PHAT), le Sénat, l'Assemblée Nationale (AN), la Haute Cour Constitutionnelle (HCC), la Primature, le Ministère des Affaires Etrangères (MAE), le Ministère de la Défense Nationale (MDN), le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID), le Secrétariat d'Etat chargé de la Sécurité Publique (SESP), le Ministère de la Justice (MINJUS), le Ministère des Finances et du Budget (MFB) et le Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie (MECI).

2.2.1. Présidence de la Haute Autorité de la Transition (PHAT)

Il est à rappeler qu'à partir du 17 mars 2009, la Présidence devient la Présidence de la Haute Autorité de la Transition (PHAT).

Les dotations budgétaires de la PHAT et les réalisations correspondantes peuvent être présentées ainsi qu'il suit :

TABLEAU N°34: EVOLUTION DES REALISATIONS DE LA PRESIDENCE DE 2007 A 2009
(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	2 967 025 000,00	2 840 557 005,40	3 464 404 000,00	3 000 356 191,20	4 001 952 000,00	3 330 778 560,40
Dépenses courantes hors solde	17 848 404 000,00	16 983 614 405,19	22 880 832 371,83	22 839 166 199,08	27 056 716 000,00	21 308 836 206,74
Dépenses courantes structurelles	-	-	178 715 236,00	178 715 236,00	-	-
Dépenses d'investissement	54 120 142 000,00	17 035 050 787,31	52 197 968 914,06	31 142 644 313,34	101 272 000 000,00	25 061 105 793,01
dont : Interne	23 460 041 000,00	14 859 813 067,60	23 697 968 914,06	23 039 546 007,32	46 433 000 000,00	24 139 410 873,10
Externe	30 660 101 000,00	2 175 237 719,71	28 500 000 000,00	8 103 098 306,02	54 839 000 000,00	921 694 919,91
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-	-	-
TOTAL	74 935 571 000,00	36 859 222 197,90	78 721 920 521,89	57 160 881 939,62	132 330 668 000,00	49 700 720 560,15

Sources : BCSE 2007 à 2009

❖ Evolution des prévisions

Les crédits alloués à la Présidence au titre de l'année 2009 représentent 2,19% du Budget Général de l'Etat. Ont été affectés aux dépenses courantes de solde 30,24% de ces crédits, aux dépenses hors solde 20,45%, aux dépenses d'investissement 76,53% dont 45,85% de financements internes et 54,15% de financements externes.

Si l'on se réfère à la mission et les programmes, 74,58% des crédits sont destinés au programme 001 à « Administration et coordination », 24,71% pour le programme 201 à « Infrastructure reliée », les crédits pour les programmes 401- « Développement rural » et 801 à « Solidarité nationale » sont infimes, respectivement de 0,26% et 0,45%.

Les prévisions des dépenses ont monté en flèche de 2008 à 2009. En effet, si l'augmentation a été de 5,05% de 2007 à 2008, elle est de 68,10% de 2008 en 2009. Cet accroissement s'explique par le fait que les prévisions des dépenses d'investissement aussi bien internes qu'externes ont doublé par rapport à l'année précédente.

❖ Evolution des taux de consommation de crédits

Quant aux réalisations, elles ont stagné de 2007 à 2009. Bien que les taux de réalisation en 2007 et 2008 au niveau des crédits d'investissement soient faibles, ceux sur financements internes restent élevés de l'ordre de 63,34% en 2007 et de 97,22% en 2008.

Pour la gestion 2009 en particulier, les taux de réalisations sont élevés pour les dépenses de solde et hors solde soit respectivement 83,23% et 78,76% et celui des dépenses d'investissement de 24,75%. Le taux de réalisations des dépenses d'investissement sur financement externe relativement faible, de 1,68% pour 2009, détériore les performances globales de 2007 à 2009.

Les réalisations sont faibles pour les programmes 001 à « Administration et Coordination » et 201 à « Infrastructure reliée » qui pourtant accaparent les 99,29% des crédits. A titre d'illustration, le taux de réalisation au niveau du programme 201 suscité est seulement de 3,32%.

Au vu de l'importance des crédits sans emplois, il est fortement recommandé de bien asseoir les prévisions, d'une part, et d'améliorer le taux de consommation des crédits alloués, d'autre part.

La Cour recommande la rationalisation de la programmation et de la gestion budgétaire.

2.2.2. Sénat

Il y a lieu d'observer que le Sénat a été suspendu suivant ordonnance n°2009-003 du 18 mars 2009 portant suspension du Parlement. Toutefois, l'Institution a effectué des dépenses tel qu'il est retracé dans le tableau ci-après :

TABLEAU N°35: EVOLUTION DES REALISATIONS DU SENAT DE 2007 A 2009

(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	-	-	-	-	-	-
Dépenses courantes hors solde	12 986 467 000,00	12 344 097 579,26	7 992 469 681,11	7 877 762 638,31	13 083 282 000,00	11 424 830 510,87
Dépenses courantes structurelles	-	-	106 980 000,00	106 980 000,00	-	-
Dépenses d'investissement	1 100 000 000,00	911 930 488,00	767 711 887,76	767 711 887,76	3 198 157 000,00	577 370 480,00
dont : Interne	1 100 000 000,00	911 930 488,00	767 711 887,76	767 711 887,76	3 198 157 000,00	577 370 480,00
Externe	-	-	-	-	-	-
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-	-	-
TOTAL	14 086 467 000,00	13 256 028 067,26	8 867 161 568,87	8 752 454 526,07	16 281 439 000,00	12 002 200 990,87

Sources : BCSE 2007 à 2009

❖ Evolution des prévisions

Les crédits du Sénat pour 2009 est de 16,28 milliards d'Ariary soit 0,27% du Budget Général de l'Etat. Lesdits crédits se répartissent entre les deux programmes : 002 à « Administration et coordination », et 119 à « Appui aux membres de l'Institution » de son unique mission 020 à « Sénat », soit respectivement 84,87% et 15,13%.

Les prévisions sont à peu près constantes en 2007 et en 2009 mais elles ont connu une baisse imputable à la diminution des dépenses courantes hors solde et de dépenses d'investissement. Seule l'année 2008 a prévu des dépenses courantes structurelles.

❖ Evolution des taux de consommation de crédits

Les taux de réalisation de plus de 80% en 2007 et 2008 s'avèrent élevés, ce grâce aux dépenses courantes structurelles et aux dépenses d'investissement en 2008 qui affichent un taux de réalisation de 100%. Par contre, les réalisations des dépenses d'investissement ont fortement régressé de 2008 à 2009 en chutant de 100% à 18,5%.

Le taux global de réalisation est de 73,72% en 2009 grâce notamment aux des dépenses courantes hors solde qui a atteint 87,32% et bien que celui des dépenses d'investissement ne représente que de 18,05%. Du point de vue programme, les réalisations sont satisfaisantes, de l'ordre de 71,99% pour le programme 002 à « Administration et coordination », et 83,40% pour le programme 119 à « Appui aux membres de l'Institution ».

2.2.3. Assemblée Nationale (AN)

Au même titre que le Senat l'Assemblée Nationale a également été suspendue suivant l'ordonnance n°2009-003 du 18 mars 2009 portant suspension du Parlement.

Le tableau suivant relate l'évolution des dotations de crédits et des réalisations de l'Assemblée Nationale de 2007 à 2009 :

TABLEAU N°36 : EVOLUTION DES REALISATIONS DE L'AN DE 2007 A 2009

(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	-	-	-	-	-	-
Dépenses courantes hors solde	17 871 114 000,00	16 551 692 176,00	14 032 816 726,00	13 949 929 016,20	23 776 138 000,00	14 079 396 966,20
Dépenses courantes structurelles	-	-	289 090 000,00	289 090 000,00	-	-
Dépenses d'investissement	1 600 000 000,00	1 365 136 135,00	1 982 039 950,80	1 981 688 893,20	1 500 000 000,00	24 295 590,00
<i>dont : Interne</i>	1 600 000 000,00	1 365 136 135,00	1 982 039 950,80	1 981 688 893,20	1 500 000 000,00	24 295 590,00
<i>Externe</i>	-	-	-	-	-	-
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-	-	-
TOTAL	19 471 114 000,00	17 916 828 311,00	16 303 946 676,80	16 220 707 909,40	25 276 138 000,00	14 103 692 556,20

Sources : BCSE 2007 à 2009

❖ *Evolution des crédits*

Le budget de l'Assemblée Nationale constitue 0,42% du Budget Général de l'Etat. Son budget est composé principalement de dépenses courantes hors solde lesquelles représentent 91,78% de la totalité du budget en 2007 et 86,07% en 2008 ainsi que 94,07% en 2009.

L'année 2008 a été marquée par des prévisions de dépenses courantes structurelles d'un montant de Ar 289 090 000 lesquelles n'ont pas été prévues ni en 2007, ni en 2009.

Les prévisions des dépenses d'investissement ont stagné au cours des gestions 2007 à 2009.

❖ *Evolution des taux de consommation de crédits*

Cette Institution a enregistré une performance exceptionnelle pour les exercices budgétaires 2007 et 2008. Elle a réalisé 92,01% de ses prévisions en 2007. Cette performance s'est améliorée au cours de l'année 2008 où un taux de consommation de 99,48% a été atteint.

L'année 2009 est celle au cours de laquelle l'Assemblée Nationale a enregistré son plus faible résultat en matière de réalisation. En effet, elle n'a réalisé que 55,79% de ses prévisions. Cet état des choses coïncide pourtant avec l'augmentation des prévisions par rapport à 2008, qui est passé de 16,30 milliards d'ariary à 25,28 milliards d'ariary.

2.2.4. Haute Cour Constitutionnelle (HCC)

Les dotations allouées à la Haute Cour Constitutionnelle et les réalisations correspondantes peuvent être résumées ainsi qu'il suit :

TABLEAU N°37 : EVOLUTION DES REALISATIONS DE LA HCC DE 2007 A 2009*(en ariary)*

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	-	-	-	-	-	-
Dépenses courantes hors solde	1 812 692 000,00	1 662 436 404,00	1 568 916 404,60	1 552 065 992,60	2 924 071 000,00	1 534 214 929,80
Dépenses courantes structurelles	-	-	26 010 000,00	26 010 000,00	-	-
Dépenses d'investissement	200 000 000,00	175 997 895,60	158 615 639,40	158 615 639,40	170 000 000,00	119 975 538,80
dont : Interne	200 000 000,00	175 997 895,60	158 615 639,40	158 615 639,40	170 000 000,00	119 975 538,80
Externe	-	-	-	-	-	-
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-	-	-
TOTAL	2 012 692 000,00	1 838 434 299,60	1 753 542 044,00	1 736 691 632,00	3 094 071 000,00	1 654 190 468,60

Sources : BCSE 2007 à 2009❖ *Evolution des crédits*

Les prévisions de dépenses de 2007 à 2009 sont principalement constituées de dépenses courantes hors solde à hauteur de 90,06% en 2007, de 89,47% en 2008 et de 94,51% en 2009. Les prévisions de dépenses de cette Institution ont été revues à la baisse en 2008 où les prévisions totales de dépenses ont été diminuées de 12,88%.

Si une augmentation des prévisions de l'ordre de 76,45% a été enregistrée en 2009, aucun changement n'a été noté quant à la nature de la prévision des dépenses les plus importantes à savoir les dépenses courantes hors solde. L'année 2009 se distingue aussi par l'absence de dépenses structurelles comme en 2007.

❖ *Evolution des taux de consommation de crédits*

En termes de réalisation, les objectifs que la Haute Cour Constitutionnelle s'est fixée en 2007 ont été atteints à 91,34%. L'année 2008 a été aussi une année couronnée de succès puisque 99,03% des prévisions ont été réalisées.

Les prévisions ont été revues à la hausse en passant de 1,75 milliards d'ariary en 2008 à 3,09 milliards d'ariary en 2009. Or, l'Institution n'a réalisé que 53,46% de ses prévisions. Ce chiffre peut toutefois induire en erreur puisque la valeur réelle des réalisations de la Haute Cour Constitutionnelle, bien qu'elle diminue au cours des années 2007 à 2009, ne s'écarte pas véritablement des résultats des précédentes années. La diminution de la performance en 2009 n'est que la conséquence d'une mauvaise programmation budgétaire.

2.2.5. Primature

Les crédits alloués à la Primature ainsi que les réalisations correspondantes peuvent être résumés ainsi qu'il suit :

TABLEAU N°38 : EVOLUTION DES REALISATIONS DE LA PRIMATURE DE 2007 A 2009
(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	4 347 592 000,00	3 702 764 598,80	4 033 450 000,00	3 391 707 210,60	4 116 769 000,00	3 505 602 606,80
Dépenses courantes hors solde	2 297 420 000,00	2 165 010 081,36	2 732 489 903,85	2 719 742 106,38	23 070 871 000,00	13 689 788 674,23
Dépenses courantes structurelles	-	-	81 479 910,00	81 479 910,00	-	-
Dépenses d'investissement	73 974 108 000,00	21 046 780 337,63	36 893 565 609,50	37 473 805 346,54	26 319 248 000,00	18 645 171 472,21
dont : Interne	22 994 188 000,00	19 523 965 536,31	16 509 565 609,50	16 421 099 962,14	25 794 248 000,00	18 645 171 472,21
Externe	50 979 920 000,00	1 522 814 801,32	20 384 000 000,00	21 052 705 384,40	525 000 000,00	-
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-	-	-
TOTAL	80 619 120 000,00	26 914 555 017,79	43 740 985 423,35	43 666 734 573,52	53 506 888 000,00	35 840 562 753,24

Sources : BCSE 2007 à 2009

❖ Evolution des crédits

Les crédits alloués à la Primature représentent 0,88% du Budget Général de l'État. Les prévisions ont été presque réduites de moitié de 2007 à 2008 avant d'être augmentées légèrement en 2009. Cette diminution trouve son explication dans la réduction des dépenses d'investissement sur financement externe qui sont passées de 50 milliards d'ariary en 2007 à 20 milliards d'ariary en 2008. Pour les dépenses hors solde, les crédits ont enregistré une nette augmentation car elles sont passées de 2 milliards d'ariary en 2008 à 23 milliards d'ariary en 2009, et ce contrairement aux dépenses d'investissement sur financement externe qui enregistrent une baisse de 97,42%.

❖ Evolution des taux de consommation de crédits

Les réalisations en dépenses d'investissement s'avèrent faibles. Toutefois celles sur financement interne atteignent des taux de plus de 70%. D'une manière générale, les réalisations en dépenses courantes de solde et hors solde sont relativement élevées. Les dépenses d'investissement sur financement externe enregistrent les taux les plus bas, soit 2,99% en 2007 et nul en 2009. En revanche, un dépassement des crédits de 0,61 milliards d'ariary a été constaté en 2008, plus précisément au niveau des dépenses d'investissement sur financement externe.

Le taux de réalisation global en 2009 est de 66,98%. Outre l'inexistence de réalisation au niveau des dépenses d'investissement sur financement externe, le taux de plus de 50% réalisé au niveau des autres catégories de dépenses reste acceptable.

2.2.6. Ministère des Affaires Etrangères (MAE)

Le tableau ci-après décrit l'évolution des prévisions et des réalisations dudit Ministère de 2007 à 2009 :

TABLEAU N°39 : EVOLUTION DES REALISATIONS DU MAE DE 2007 A 2009*(en ariary)*

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	38 577 817 000,00	33 049 946 915,75	41 771 702 000,00	28 958 000 359,00	36 128 425 000,00	11 454 201 728,00
Dépenses courantes hors solde	10 304 983 000,00	9 683 551 792,60	18 001 364 902,40	3 541 865 571,80	43 952 206 000,00	13 506 217 964,78
Dépenses courantes structurelles	-	-	56 800 000,00	-	-	-
Dépenses d'investissement	10 304 983 000,00	9 683 551 792,60	11 299 332 117,40	1 726 744 000,00	1 853 197 000,00	1 853 196 999,40
dont : Interne	10 304 983 000,00	9 683 551 792,60	11 299 332 117,40	1 726 744 000,00	1 853 197 000,00	1 853 196 999,40
Externe	-	-	-	-	-	-
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-	-	-
TOTAL	59 187 783 000,00	52 417 050 500,95	71 129 199 019,80	34 226 609 930,80	81 933 828 000,00	26 813 616 692,18

Sources : BCSE 2007 à 2009❖ *Evolution des crédits*

En ce qui concerne les prévisions, si les dépenses courantes de solde ont presque stagné, les dépenses courantes hors solde ont par contre doublé d'année en année. Pour les dépenses d'investissement, une diminution importante de 83,60% a été constatée entre 2008 et 2009.

❖ *Evolution des taux de consommation de crédits*

Quant aux réalisations, un faible taux de consommation de crédits sur les dépenses courantes de solde est à mettre en relief pour l'année 2009. En effet, même si une baisse a été constatée de 2007 et 2008 avec un taux respectif de 85,67% et 69,32%, le résultat obtenu en 2009 reste le plus frappant avec un taux de consommation de 31,70% des crédits.

Concernant les dépenses courantes hors solde, les taux de consommation de crédits de 19,68% en 2008 et de 30,73% 2009 sont alarmants.

D'une manière générale, le taux de réalisation global de 2007 à 2009 ne cesse de diminuer en passant de 88,56% en 2007, de 48,12% en 2008, et de 32,73% en 2009. Pour le cas de l'année 2009, ce faible taux résulte notamment de l'annulation du 13^{ème} Sommet de l'Union Africaine.

La Cour recommande la rationalisation de la programmation et de la gestion budgétaire du Ministère des Affaires Etrangères.

2.2.7. Ministère de la Défense Nationale (MDN)

Le tableau ci-après décrit l'évolution des prévisions et des réalisations du Ministère de la Défense Nationale de 2007 à 2009 :

TABLEAU N°40 : EVOLUTION DES REALISATIONS DU MDN DE 2007 A 2009*(en ariary)*

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	123 206 663 000,00	121 964 261 024,40	136 408 570 000,00	133 225 550 239,40	79 083 906 000,00	73 752 179 272,20
Dépenses courantes hors solde	26 174 423 000,00	24 085 965 932,69	26 595 745 324,54	26 181 530 505,05	28 136 855 000,00	25 604 150 862,64
Dépenses courantes structurelles	-	-	435 560 000,00	435 560 000,00	-	-
Dépenses d'investissement	5 015 900 000,00	2 581 146 680,82	3 701 770 370,01	3 130 772 013,66	28 993 858 000,00	11 263 483 590,49
dont : Interne	2 976 000 000,00	2 575 746 680,82	3 155 770 370,01	3 130 772 013,66	28 393 858 000,00	11 263 483 590,49
Externe	2 039 900 000,00	5 400 000,00	546 000 000,00	-	600 000 000,00	-
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-	-	-
TOTAL	154 396 986 000,00	148 631 373 637,91	167 141 645 694,55	162 973 412 758,11	136 214 619 000,00	110 619 813 725,33

Sources : BCSE 2007 à 2009❖ *Evolution des crédits*

Les crédits alloués au Ministère de la Défense Nationale ont augmenté en 2008 par rapport à ceux de 2007. Cet accroissement des prévisions s'explique d'une part par la hausse de 10,72% des prévisions en matière de dépenses courantes de solde, et d'autre part, par l'inscription de prévisions de dépenses courantes structurelles en 2008.

En ce qui concerne les prévisions de dépenses d'investissement, elles ont été revues à la baisse en 2008 puis augmentées de façon substantielle en 2009.

Nonobstant, il est à souligner que le montant total des prévisions a enregistré une diminution s'expliquant par la diminution de 42,02% des dépenses courantes de solde par rapport à celle de l'année 2008.

❖ *Evolution des taux de consommation de crédits*

Avec des réalisations évaluées à 96,27% pour l'année 2007, ce qui reflète déjà la performance du Ministère de la Défense Nationale en matière de consommation de crédits, ce dernier a amélioré ses résultats en 2008 en atteignant 97,51% des objectifs fixés.

Les réalisations ont toutefois connu une baisse remarquable en 2009, ledit Ministère n'ayant atteint que 81,20% de ses prévisions.

Comme il a été précisé plus haut, le taux de consommation du Ministère de la Défense nationale, bien que performant, a ostensiblement baissé en passant de 97,51% en 2008 à 81,20% en 2009. Force est toutefois de constater que par rapport aux prévisions, les réalisations ont été satisfaisantes.

2.2.8. Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID)

Les dotations de crédits et les réalisations du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation sont résumées dans le tableau suivant :

TABLEAU 41 N°: EVOLUTION DES REALISATIONS DU MID DE 2007 A 2009*(en ariary)*

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
dépenses courantes de solde	10 847 489 000,00	10 686 203 961,60	12 725 317 000,00	11 787 326 794,00	16 338 876 000,00	12 676 669 115,80
dépenses courantes hors solde	18 965 713 000,00	18 463 972 459,64	17 688 804 300,30	16 969 012 365,87	100 622 432 000,00	61 457 533 938,32
dépenses courantes structurelles	-	-	43 893 538 377,42	43 875 731 085,36	-	-
dépenses d'investissement	5 964 607 000,00	1 285 598 007,57	90 224 521 382,71	23 376 676 157,24	89 789 331 000,00	12 570 095 379,80
dont : Interne	5 164 607 000,00	1 285 598 007,57	20 624 521 382,71	20 406 751 537,72	25 314 331 000,00	8 808 474 588,37
Externe	800 000 000,00	-	69 600 000 000,00	2 969 924 619,52	64 475 000 000,00	3 761 620 791,43
dépenses courantes exceptionnelles	-	-	772 318 237,36	315 999 785,60	-	-
TOTAL	35 777 809 000,00	30 435 774 428,81	165 304 499 297,79	96 324 746 188,07	206 750 639 000,00	86 704 298 433,92

Sources : BCSE 2007 à 2009❖ *Evolution des crédits*

Les crédits alloués au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID) au titre de l'exercice 2009 représentent 3,42% des crédits du Budget Général de l'Etat. Ont été affectés aux dépenses hors solde 48,67% de ces crédits, aux dépenses de solde 7,90% et aux dépenses d'investissement 43,43%.

Lesdits crédits ont été répartis entre deux missions, à savoir : la mission 140 à « Administration du Territoire » et la mission 170 à « Décentralisation ». Les programmes composant lesdites missions sont au nombre de quatre : 10 à « Administration et Coordination », 109 à « Administration Territoriale », 202 à « Gestion des Risques et des Catastrophes » et 113 à « Développement des Collectivités Décentralisées ».

D'une manière générale, les crédits alloués au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation ont été revus à la hausse depuis 2007.

Cette augmentation se reflète surtout au niveau des dépenses de solde d'année en année. Elle a été à hauteur de 17,31%, entre 2007 et 2008, et de 28,40% entre 2008 et 2009.

Bien qu'une diminution des prévisions relatives aux dépenses courantes hors solde ait eu lieu entre 2007 et 2008, celles-ci ont été revues à la hausse à hauteur de 468,85% en 2009 par rapport à 2008. Pour ce qui sont des prévisions des dépenses d'investissement, l'augmentation entre 2007 et 2008 a été flagrante en atteignant 1412,66%. En 2009, lesdites prévisions ont été presque reprises car n'ayant été revues à la baisse qu'à hauteur de 0,48%.

En 2009, les crédits alloués au Ministère ont été revus à la hausse par rapport à 2008 s'élevant à 206,75 milliards d'Ariary. Ces crédits ont été principalement ouverts au titre des dépenses hors solde à hauteur de 100,62 milliards d'Ariary contre les dépenses de solde de 16,33 milliards d'Ariary et les dépenses d'investissement de 89,78 milliards d'Ariary.

Au niveau des missions, un certain déséquilibre apparaît dans cette répartition des crédits puisque 38,96 milliards d'Ariary seulement ont été allouée à la mission 140 - « Administration et Coordination » contre 167,78 milliards d'Ariary à la mission 170 - « Décentralisation », d'autant plus que cette dernière ne comprend qu'un seul programme (113 à « Développement des Collectivités Décentralisées ») alors que la première est dotée de trois programmes tels 10 à « Administration et Coordination », 109 à « Administration Territoriale » et 202 à « Gestion des Risques et des Catastrophes ».

Des modifications de crédits ont été effectuées en cours d'année au niveau des dépenses de solde et hors solde qui ont augmenté respectivement de 0,37% et de 0,12%.

❖ Evolution des taux de consommation des crédits

Il a été relevé une baisse constante du taux de consommation des crédits depuis 2007. En effet, celui-ci a été de 85,07% en 2007, de 58,27 % en 2008 et de 41,94 % en 2009.

En ce qui concerne les dépenses de solde et hors solde, un fort taux de consommation des crédits est observé entre 2007 et 2008 puisqu'atteignant les 92,63% en 2007 et 98,51% en 2008. Ce taux a été toutefois revu à la baisse en 2009 avec 77,59% pour les dépenses courantes de solde et 61,08% pour les dépenses courantes hors solde. Les dépenses d'investissement, quant à eux se caractérisent par une faible consommation des crédits depuis 2007, allant de 21,55% en 2007, à 25,91% en 2008 et à 14% seulement en 2009.

Dans l'ensemble, le taux de consommation des crédits du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation est de 41,94% en 2009. Cette faible performance se reflète surtout au niveau de la mission 170 «Décentralisation» qui n'a réalisée qu'un taux de 34,65% contre celle de la mission 140 «Administration et Coordination» ayant atteint 73,33% de consommation de crédits.

L'analyse des réalisations montre que les programmes 109 i « Administration Territoriale » et 113 i « Développement des Collectivités Décentralisées » ont accusé de faibles résultats, soit respectivement de 38,13% et 34,65%. Ainsi, les réalisations peu importantes des dépenses d'investissement et hors solde du Ministère sont concentrées dans ces programmes.

En outre, il est relevé qu'une faible réalisation des dépenses d'investissement persiste depuis 2008, de 25,91% en 2008 et de 14% en 2009, reflétant ainsi une mauvaise évaluation de cette catégorie de dépenses.

Une faible performance a été également constatée dans les réalisations physiques du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. Toutefois, cette évaluation n'est pas exhaustive car au vu des documents produits il apparaît que les valeurs-cibles et réalisées sur le programme 109 i « Administration Territoriale » de la mission 140 - « Administration du Territoire » et le programme 113 i « Développement des Collectivités Décentralisées » de la mission 170 - « Décentralisation » ne sont pas disponibles.

Cette indisponibilité de données amène à remettre en cause la pertinence du choix des indicateurs d'objectifs émis, des objectifs ou de l'unité des valeurs cibles. A titre d'exemple, pour le cas de l'objectif 109-2 - « Etablir une base de données complète pour mieux maîtriser la gestion des étrangers » dont l'indicateur est 109-2-1 i « Taux de résidents étrangers possédant une carte en règle », il semble que les explications fournies précisant que « Entre le 01/01/09 au 31/12/09, les cartes de résident délivrées au niveau de l'EDBM et de la Direction de l'Immigration et de l'Emigration de la Vice Primature chargée de l'Intérieur sont au nombre de 5705 » auraient pu permettre de compléter le RAP en changeant l'unité utilisée en « nombre ».

Il est à rappeler qu'une seule mission a été assignée au MID. Or, sur les six objectifs de la mission 140 « Administration du Territoire », seul l'objectif 010-2 - « Accroître le niveau de compétence des agents et des cadres au niveau central et dans les services déconcentrés » du programme 010 i « Administration et Coordination » a été atteint à 100%. Hormis l'absence de données au niveau du programme 109 i « Administration Territoriale », les indicateurs du programme 202 i « Gestion des risques et des catastrophes » (202-1 i « Nombre de Bandes Latérales Uniques installées dans les communes du pays », 202-2 i « Nombre de magasins construits ou réhabilités ») accusent un taux d'atteinte d'objectif nul.

Qu'ainsi, pour améliorer la performance du Ministère, la Cour recommande :

- une meilleure programmation budgétaire ;
- une meilleure étude quant au choix des indicateurs, des objectifs, des moyens utilisés et des résultats attendus.

2.2.9. Secrétariat d'Etat chargé de la Sécurité Publique (SESP)

L'évolution des dotations de crédits et des réalisations du Secrétariat d'Etat chargé de la Sécurité Publique de 2007 à 2009 se présente ainsi :

TABLEAU N°42 : EVOLUTION DES REALISATIONS DU SESP DE 2007 A 2009

(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	39 835 133 000,00	38 842 461 107,00	46 177 411 000,00	43 596 259 526,80	120 506 421 000,00	111 466 885 602,40
Dépenses courantes hors solde	3 617 672 000,00	3 261 989 573,82	4 639 413 281,46	4 521 600 289,73	16 031 240 000,00	13 763 518 968,54
Dépenses courantes structurelles	-	-	61 600 000,00	61 600 000,00	-	-
Dépenses d'investissement	1 401 200 000,00	1 229 733 210,94	5 585 647 614,00	5 585 647 614,00	22 284 715 000,00	11 573 823 646,49
<i>dont : Interne</i>	1 401 200 000,00	1 229 733 210,94	5 585 647 614,00	5 585 647 614,00	22 284 715 000,00	11 573 823 646,49
<i>Externe</i>	-	-	-	-	-	-
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-	-	-
TOTAL	44 854 005 000,00	43 334 183 891,76	56 464 071 895,46	53 765 107 430,53	158 822 376 000,00	136 804 228 217,43

Sources : BCSE 2007 à 2009

❖ *Evolution des crédits*

De 2007 à 2009, les prévisions de dépenses pour le Secrétariat d'Etat chargé de la Sécurité Publique sont passées de 44,85 milliards d'ariary à 158,82 milliards d'ariary. Cette augmentation des prévisions s'explique par la hausse des prévisions pour les dépenses de solde de l'ordre de 202,51% par rapport à 2007.

Mises à part les dépenses d'investissements au titre de l'année 2008 qui ont connu une hausse de 4 milliards d'Ariary, les autres prévisions sont restées à peu près constantes.

L'année 2009 marque une étape importante pour le Secrétariat d'Etat chargé de la Sécurité Publique, les prévisions de dépenses ont augmenté considérablement en passant de 56,46 milliards d'ariary en 2008 à 158,82 milliards d'ariary en 2009, soit une hausse de 181,28%.

❖ *Evolution des taux de consommation de crédits*

Le Secrétariat d'Etat chargé de la Sécurité Publique est l'une des entités qui enregistre la meilleure performance en matière de réalisations. En effet, pour l'année 2007, ses objectifs ont été atteints à 96,61%. Il en est de même pour l'année 2008 au cours de laquelle il a réalisé 95,22% de la totalité des prévisions. Toujours au cours de la même année, il y a lieu de préciser que les prévisions relatives aux dépenses courantes structurelles et les dépenses d'investissement ont été réalisées à 100%.

Les taux de réalisation globale du SESP s'avèrent élevés au cours des exercices sous revue étant de 91,61% en 2007 et de 95,22% en 2008. Pourtant, force est de constater que la performance dudit Ministère a chuté à 86,14% en 2009.

2.2.10. Ministère de la Justice (MINJUS)

Les crédits alloués au Ministère de la Justice et les réalisations correspondantes peuvent être résumés ainsi qu'il suit :

TABLEAU N°43: EVOLUTION DES REALISATIONS DU MINJUS DE 2007 A 2009
(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
dépenses courantes de solde	22 809 100 000,00	22 145 554 853,40	28 347 840 000,00	29 714 555 407,40	32 866 387 000,00	31 016 956 060,40
dépenses courantes hors solde	17 246 206 000,00	15 729 645 313,40	22 222 838 173,20	20 712 896 293,26	28 733 693 000,00	18 323 577 144,86
dépenses courantes structurelles	-	-	131 585 000,00	131 585 000,00	-	-
dépenses d'investissement	4 400 000 000,00	3 400 069 911,83	8 534 379 598,85	6 907 420 410,14	10 223 951 000,00	5 298 621 413,44
dont : Interne	3 950 000 000,00	3 400 069 911,83	7 084 379 598,85	6 907 420 410,14	8 433 951 000,00	5 298 621 413,44
Externe	450 000 000,00	-	1 450 000 000,00	-	1 790 000 000,00	-
dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-	-	-
TOTAL	44 455 306 000,00	41 275 270 078,63	59 236 642 772,05	57 466 457 110,80	71 824 031 000,00	54 639 154 618,70

Sources : BCSE 2007 à 2009

❖ Evolution des crédits

Depuis 2007, les crédits alloués aux dépenses de solde, hors solde et d'investissement du Ministère de la Justice n'ont cessé d'augmenter. En ce qui concerne les dépenses hors solde, cette hausse semble constante d'année en année car de l'ordre de 28,86% entre 2007 et 2008 et de 29,30% entre 2008 et 2009.

Pour les crédits alloués aux dépenses de solde toutefois, il a été enregistré une augmentation de l'ordre de 24,28% entre 2007 et 2008 et seulement de 15,94% entre 2008 et 2009.

De même, l'évolution des crédits alloués aux dépenses d'investissement se caractérise par une augmentation de 93,96% entre 2007 et 2008 et seulement de 19,80% entre 2008 et 2009.

Les crédits relatifs aux dépenses courantes structurelles ont été ouverts uniquement au titre de l'année 2008.

Durant la gestion 2009, il a été alloué 71,82 milliards d'ariary au Ministère de la Justice dont 45,76% destinés aux dépenses courantes de solde, 40,01% aux dépenses courantes hors solde et 14,23% aux dépenses d'investissement.

Les crédits alloués aux dépenses courantes de solde sont concentrés au niveau du programme 12 « Administration et Coordination » expliquant l'importance des prévisions dudit programme. En cours d'année, seuls lesdits crédits ont fait l'objet de modification au sein du Ministère car s'élevant à l'origine à 32,54 milliards d'ariary ils ont été revus à la hausse à hauteur de 32,86 milliards d'ariary.

Au niveau de la répartition des crédits par catégorie de dépenses au sein de chaque programme, un certain équilibre a été relevé puisque les crédits alloués aux dépenses hors solde des programmes 012 « Administration et Coordination », 111 « Administration judiciaire » et 112 « Administration pénitentiaire » s'élèvent respectivement à 7,27 milliards d'ariary, à 11,59 milliards d'ariary et à 9,87 milliards d'ariary. Tandis que les crédits alloués aux dépenses d'investissement sont respectivement pour les mêmes programmes de 5,95 milliards d'ariary, de 3,04 milliards d'ariary et de 1,22 milliards d'ariary.

❖ Evolution des taux de consommation de crédits

Les réalisations du Ministère sur les trois dernières années ont toujours été importantes avec un taux de consommation de crédits de 92,85% en 2007 et de 97,01% en 2008. Malgré une baisse sensible en 2009 le taux de 76,07% reste satisfaisant.

De 2007 à 2008, les taux de consommation des crédits de chaque catégorie de dépenses ont tous évolués. Toutefois, en 2009 ces taux ont diminué allant jusqu'à 30% de réduction, hormis les dépenses de solde dont la consommation a seulement baissé de 10%.

Il a été relevé que d'une part, le taux de consommation des crédits relatifs aux dépenses courantes de solde avoisine toujours le maximum et un dépassement a même été constaté en 2008. Ainsi, lesdites dépenses ont atteint un taux de 97,09% en 2007, un taux de 104,82% en 2008 et un taux de 94,37% en 2009. D'autre part, au cours des trois exercices, il n'y a jamais eu de réalisations au niveau des dépenses d'investissement provenant de financement externe malgré l'existence de prévisions d'un montant de 1,79 milliards d'ary. Les réalisations y afférentes ne concernent que les dépenses sur financements internes. Enfin, il est à noter que les dépenses structurelles prévues uniquement en 2008 ont été utilisées en totalité.

Le taux de consommation global des crédits du Ministère de la Justice est relativement satisfaisant en 2009 en atteignant 76,07%. Au niveau des dépenses de solde, il est de l'ordre de 94,37%, tandis que pour les dépenses hors solde, il s'élève à 63,77% contre 51,83% pour les dépenses d'investissement.

Les réalisations physiques du MINJUS montrent un résultat relativement satisfaisant pour la mission 160 « Justice » du Ministère de la Justice. En effet, la plupart de ses objectifs a été réalisé à plus de 50%. Suivant le PLR 2009, le taux moyen de réalisation des programmes du Ministère s'élève à 77,41%.

L'analyse du RAP et des revues budgétaires ont révélé la non-conformité entre objectifs, indicateurs et réalisations. L'objectif 012-2 - « Améliorer le pilotage et l'évaluation des programmes opérationnels du Ministère par un renforcement des compétences techniques et managerielles des employés » est mesuré par deux indicateurs dont l'un évalue le nombre de jours de formation suivie par les employés. Au vu des explications, 17 formations ont été effectuées par le Ministère. Cependant, 4 de ces formations semblent ne pas porter sur l'objectif suscité dont 2 formations sur « Les pires formes de travail des enfants » et 2 formations sur « La situation des enfants en conflit avec la loi à Madagascar ».

Par ailleurs, réserve est faite sur la fiabilité des valeurs réalisées. Les résultats émis par certains objectifs sont mesurés à partir de sondages ou enquêtes ne paraissent pas fiables. Tels sont le cas de l'indicateur 111-1-1. Délai de jugement relevant de l'objectif 111-1 « Réduire le délai de traitement des dossiers de procédure judiciaire » et de l'indicateur 111-2-1. Pourcentage de la population affirmant que les magistrats sont honnêtes relevant de l'objectif 111-2 « Réduire le degré de corruption dans le système judiciaire ». D'ailleurs, les résultats relatifs à ce dernier n'ont pu être évalués puisqu'ils étaient indisponibles.

En outre, il a été relevé que l'objectif 111-1 - « Réduire le délai de traitement des dossiers » est associé à 5 indicateurs dont l'un portant sur le délai de jugement. La valeur cible inscrit est de 360 jours tandis que la valeur réalisée s'étale jusqu'à 367 jours. Les explications fournies montrent que les résultats inscrits ne sont pas établis car, d'une part, il se base sur des enquêtes effectuées au niveau des juridictions de premières instances, et d'autre part, ces résultats ne concernent que les Tribunaux de Première Instance alors que lesdites enquêtes ont été aussi effectuées au niveau des Tribunaux Administratifs et Financiers au sein desquels les délais moyens de traitement des dossiers sont respectivement de 163 jours et de 679 jours.

Les indicateurs sont également imprécis. L'objectif 012-1 - « Améliorer les systèmes d'information pour l'ensemble des établissements judiciaires et pénitenciers », par exemple, est assorti de 3 indicateurs dont l'un mesure le pourcentage de services à la Chancellerie équipé d'ordinateurs et connecté à internet. Il semble toutefois qu'au vu du RAP, tous les services du Ministère sont dotés d'ordinateurs à raison de 2 ordinateurs par service au minimum et que 50% des services seulement sont connectés à internet et que le renforcement du parc informatique des services du Ministère est prévu pour 2010 au niveau de la connectivité à internet. Qu'ainsi, l'intitulé de l'indicateur d'objectif

ne devrait concerner que la connectivité des services à l'internet puisque d'ailleurs, les valeurs réalisées inscrites dans le RAP y font référence.

Enfin, les valeurs réalisées sont surévaluées. A titre d'illustration, 4 des indicateurs de l'objectif 111-1 « Réduire le délai de traitement des dossiers » ont été atteints à plus de 100%, soit à 102% pour l'indicateur 111-1-1. Délai de jugement, 116% pour l'indicateur 111-1-2. Pourcentage des dossiers réglés au niveau du parquet des TPI, 114% pour l'indicateur 111-1-3. Pourcentage des dossiers jugés au niveau du siège des TPI et 167% pour l'indicateur 111-3-2. Nombre de cliniques juridiques en opération. Etant donné les résultats obtenus, soit les valeurs cibles sont sous-évaluées, soit il y a un problème de choix au niveau des indicateurs, soit les dites valeurs sont à réévaluer à la hausse dans les gestions ultérieures.

De tout ce qui précède, il y a lieu d'apporter des améliorations notamment sur le choix des indicateurs, des objectifs, des résultats attendus et des moyens utilisés à cet effet.

La Cour recommande :
 - une meilleure programmation ;
 - une meilleure étude quant au choix des indicateurs, des moyens utilisés et des résultats attendus.

2.2.11. Ministère des Finances et du Budget (MFB)

Le tableau ci-après présente l'évolution des prévisions et des réalisations du MFB de 2007 à 2009 :

TABLEAU N°44 : EVOLUTION DES REALISATIONS DU MFB DE 2007 A 2009

(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	70 897 344 647,00	66 832 158 430,89	86 547 973 000,00	73 192 031 304,69	135 518 413 000,00	78 666 249 263,80
Dépenses courantes hors solde	3 035 771 573 353,00	249 709 266 725,79	582 931 694 059,95	113 855 440 019,37	145 801 309 000,00	70 969 631 912,00
Dépenses courantes structurelles	-	-	79 280 917 400,00	77 898 015 641,80	-	-
Dépenses d'investissement	93 192 543 000,00	38 967 623 631,43	180 935 254 225	153 445 384 727	111 948 468 000	72 560 799 847
dont : Interne	37 317 864 000,00	33 083 483 406,33	146 475 254 225,23	143 929 301 970,68	88 335 468 000,00	70 199 006 858,30
Externe	55 874 679 000,00	5 884 140 225,10	34 460 000 000,00	9 516 082 756,58	23 613 000 000,00	2 361 792 989,04
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	8 685 067 328,04	8 685 067 328,04	-	-
Intérêt de la Dette Publique	-	-	139 659 038 000,00	139 639 715 543,78	200 621 000 000,00	184 339 103 991,43
TOTAL	3 199 861 461 000,00	355 509 048 788,11	1 078 039 944 013,22	566 715 654 564,94	593 889 190 000,00	406 535 785 014,57

Sources : BCSE 2007 à 2009

❖ Evolution des crédits

Au cours des années 2007 à 2009, le Ministère des Finances et du Budget a connu une évolution remarquable en ce qui concerne les prévisions de ses dépenses. En effet, de 2007 à 2008, une baisse importante de l'ordre de 2 121,82 milliards d'ariary a été enregistrée. Cette prévision a été ensuite ramenée à la baisse à hauteur de 593,89 milliards d'ariary pour l'année 2009.

Ces chiffres ne reflètent pourtant pas la réalité des différentes catégories de dépenses au sein du Ministère des Finances et du Budget. En effet, au titre de l'année 2007, aucune prévision n'a été inscrite en ce qui concerne les dépenses courantes exceptionnelles. Ce qui n'est pas le cas pour l'année 2008, au cours de laquelle les dépenses courantes exceptionnelles ont été évaluées à 8,69 milliards d'ariary.

Une baisse exceptionnelle des dépenses courantes hors solde est aussi à souligner entre 2007 à 2008.

Globalement, les prévisions pour l'année 2009 ont fortement diminué par rapport à celles de 2008. Elles ont enregistré une baisse de 77,76% par rapport à l'année précédente. Les dépenses courantes hors solde sont les plus affectées par cette régression.

❖ Evolution des taux de consommation de crédits

En 2008, les réalisations du Ministère des Finances et du Budget se sont nettement améliorées avec des réalisations de l'ordre de 52,57% par rapport aux prévisions alors qu'en 2007, celles-ci ont été évaluées à 11,11%.

Le faible taux de réalisation enregistré au cours de la gestion 2007 s'explique par l'incohérence entre prévisions et réalisations notamment pour les dépenses courantes hors solde et les dépenses d'investissement. Seulement 8,23% des prévisions ont été réalisées pour les premières tandis que l'on n'a enregistré que 41,81% pour les secondes.

Une nette amélioration des réalisations a été relevée pour l'année 2009. Le taux de réalisation est respectivement de 11,11% en 2007, de 21,22% en 2008 et en 2009 ce taux a atteint 68,45%.

L'intérêt de la dette publique a enregistré un taux de réalisation significatif de l'ordre de 91,88%.

La Cour recommande la rationalisation de la programmation et de la gestion budgétaire du Ministère des Finances et du Budget.

2.2.12. Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie (MECI)

L'évolution des prévisions et réalisations au Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie est retracée dans le tableau qui suit :

TABLEAU N°45: EVOLUTION DES REALISATIONS DU MECI DE 2007 A 2009

(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	3 463 555 000,00	3 098 415 335,20	6 132 622 000,00	3 199 430 171,12	6 239 030 000,00	3 830 871 001,97
Dépenses courantes hors solde	10 161 309 000,00	9 078 456 154,01	10 453 963 287,66	10 367 971 923,43	15 132 185 003,76	11 606 279 780,60
Dépenses courantes structurelles	-	-	129 600 000,00	129 600 000,00	-	-
Dépenses d'investissement	33 910 514 000,00	8 151 858 795,37	13 303 089 123,13	6 048 095 907,10	20 259 671 214,04	5 036 500 876,32
dont : Interne	6 743 809 000,00	5 024 836 910,98	4 570 089 123,13	4 071 970 502,37	11 002 671 214,04	5 035 347 077,32
Externe	27 166 705 000,00	3 127 021 884,39	8 733 000 000,00	1 976 125 404,73	9 257 000 000,00	1 153 799,00
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-	-	-
TOTAL	47 535 378 000,00	20 328 730 284,58	30 019 274 410,79	19 745 098 001,65	41 630 886 217,80	20 473 651 658,89

Sources : BCSE 2007 à 2009

❖ Evolution des crédits

De 2007 à 2008, les prévisions totales au sein du Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie ont connu une baisse flagrante passant de 47,54 milliards d'ariary à 30,02 milliards d'ariary. Cette baisse s'est fait surtout ressentir au niveau des dépenses d'investissement externes depuis l'année 2008 qui ont diminué de 67,85% entre 2007 et 2008.

Pour l'année 2009, les dépenses courantes hors solde représentent un taux de 36,34%. Cette prévision a été revue à la hausse par rapport à celle de l'année précédente. Les dépenses d'investissement, tout comme les dépenses courantes hors solde ont aussi fait l'objet d'une

réactualisation, respectivement une hausse de 52,29% et 44,75%. Par contre, les dépenses de solde sont restées à peu près constante même si une légère hausse des prévisions a été enregistrée.

❖ *Evolution des taux de consommation de crédits*

Bien qu'au cours de ces trois années, c'est-à-dire de 2007 à 2009, les réalisations au sein du Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie soient constantes, avoisinant chaque année les 20 milliards d'Ariary, il est nécessaire de préciser qu'à l'exception de l'année 2008, le taux de réalisation ne cadre pas avec les prévisions.

Pour appuyer ce constat, il faut se référer à la proportion des réalisations qui sont de 42,77% pour l'année 2007, et de 49,18% pour 2009.

L'année 2008 se distingue puisqu'en diminuant ses prévisions, ledit Ministère a connu une réalisation exceptionnelle de 65,77%. Une réalisation de 100% a même été enregistrée au niveau des dépenses courantes structurelles au cours de cette année. Une performance de 99,17% est aussi à évoquer dans le cadre des dépenses courantes hors solde.

Globalement, les réalisations effectuées au sein du Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie sont restées très faibles en 2009. Il n'a enregistré, en effet, que 49,17% de réalisation sur les prévisions, soit une baisse de 16,6% de sa performance. En outre, seulement 24,85% des dépenses d'investissements prévues ont été effectives.

2.3. Secteur Productif

Le secteur Productif se compose de six Ministères, à savoir : le Ministère de l'Agriculture, le Ministère de l'Élevage, le Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques, le Ministère de l'Environnement et des Forêts, le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat et le Ministère de l'Eau. En effet, aux fins de comparabilité entre les différents exercices, des aménagements dans le rattachement des Ministères et Institutions entre les différents secteurs se sont avérés nécessaires. Ainsi, les performances du Ministère des Mines seront abordées lors de la présentation du secteur Infrastructure. De même, celles relatives au Ministère de l'Eau seront analysées au cours de la présente section puisque traditionnellement ledit Ministère fut rattaché au Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts. Ainsi, une Direction Générale des Eaux et Forêts (Code SOA 00-44-0-300-00000) est présente au sein des structures dudit Ministère en 2007. Une Direction Générale de l'Environnement, des Eaux et Forêts ou DGEEF (Code SOA 00-44-0-200-00000) a aussi été relevée au titre dudit Ministère en 2008.

Ledit secteur a bénéficié de dotations moindres par rapport à l'ensemble des secteurs de l'Administration. De même, sa part dans les dépenses du BGE est inférieure à celle des autres secteurs. Ainsi, ledit secteur ne représente que 12,11% des crédits budgétaires et 6,89% des dépenses de l'Etat au titre du Budget Général.

Il importe de souligner qu'au regard des BCSE 2009, les crédits alloués auxdits Ministères ainsi que les réalisations y afférentes sont regroupées au niveau du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, du Ministère de l'Environnement, des Forêts et du Tourisme et du Ministère de l'Eau. En termes de dotations de crédits, lesdits Ministères se situent alors au 5^{ème}, 12^{ème} et 14^{ème} rang. Au vu des réalisations du Cadre I, lesdits Ministères ne se retrouvent toutefois qu'à la 7^{ème}, 20^{ème} et 16^{ème} place.

Par ailleurs, eu égard aux difficultés précédemment évoquées concernant l'évaluation de la performance des Institutions et Ministères au regard de l'utilisation des crédits, l'analyse des consommations de crédits et des résultats présentés par le RAP fait l'objet de deux parties distinctes.

2.3.1. Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP)

❖ *Sur les réalisations financières*

Les dotations budgétaires du MAEP et les réalisations correspondantes peuvent être présentées ainsi qu'il suit :

**TABLEAU N°46 : EVOLUTION DES REALISATIONS PAR CATEGORIE DE DEPENSES
DU MAEP DE 2007 A 2009**

(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	13 186 565 000,00	12 116 929 358,40	15 550 016 000,00	12 151 915 806,35	15 044 914 000,00	12 257 369 583,15
Dépenses courantes hors solde	11 949 608 000,00	11 201 209 076,26	18 556 118 265,80	17 983 699 715,29	19 025 824 000,00	12 701 979 084,49
Dépenses courantes structurelles	-	-	126 200 000,00	126 200 000,00	-	-
Dépenses d'investissement	182 395 952 000,00	49 510 858 148,13	237 398 848 800,22	97 603 091 914,92	267 464 995 000,00	77 895 035 600,73
<i>dont : Interne</i>	29 180 799 000,00	20 451 186 032,42	79 760 848 800,22	66 486 528 390,17	114 095 995 000,00	53 790 102 064,03
<i>Externe</i>	153 215 153 000,00	29 059 672 115,71	157 638 000 000,00	31 116 563 524,75	153 369 000 000,00	24 104 933 536,70
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	16 999 509 434,60	16 826 575 882,60	-	-
TOTAL	207 532 125 000,00	72 828 996 582,79	288 630 692 500,62	144 691 483 319,16	301 535 733 000,00	102 854 384 268,37

Sources : BCSE 2007 à 2009

- Evolution des crédits

Au vu de ce tableau, il est relevé que les allocations du MAEP affichent une progression presque constante sur la période 2007 à 2009 passant de 207,53 milliards d'ariary à 301,53 milliards d'ariary, soit une hausse de 45,30%. Cette croissance s'explique notamment par l'augmentation des moyens alloués aux « dépenses courantes hors solde », soit 59,22%, et aux « dépenses d'investissement », soit 46,64%. En particulier, les dépenses d'investissement sur financement interne affichent, pour la période, une croissance de 291% alors que celles bénéficiant de financement externe restent stables, ne progressant que de 0,10%.

Par ailleurs, il est à observer que les crédits d'investissement sont prépondérants au niveau dudit Ministère. Les allocations y afférentes représentent 88,70% de l'ensemble des dotations en 2009. Cette proportion apparaît stable pour la période 2007 à 2009 car les crédits d'investissement du MAE équivalent à 87,89% des moyens alloués audit Ministère en 2007.

Toutefois, les dotations au titre des investissements bénéficiant de financement externe montre une réduction constante d'année en année. En effet, les crédits destinés auxdits investissements représentent 50,86% des allocations du Ministère en 2009 contre 73,83% en 2007. De même, la part des investissements sur financement interne est en progression de 2007 à 2009. Cette proportion reste cependant peu importante au regard des crédits alloués aux investissements du MAEP car elle passe de 14,06% en 2007 à seulement 37,84% en 2009. Cette faiblesse explique, entre autres, le niveau relativement bas de l'utilisation des crédits de 2007 à 2009, en ce qui concerne les investissements.

Il convient de remarquer qu'au regard du RAP 2009, l'éclatement du MAEP a donné naissance à trois Ministères, à savoir : le Ministère de l'Agriculture, le Ministère de l'Élevage et le Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques. Les trois Missions et six Programmes relevant du MAEP ont ainsi été répartis entre les Ministères nouvellement créés. Au vu du rapprochement des BCSE 2009 et du RAP susmentionné, il apparaît que, le Ministère de l'Agriculture a bénéficié d'une part importante des crédits alloués au MAEP. En effet, suite à leur mise en place, les Ministères susmentionnés ont bénéficié respectivement de 79,92%, de 13,97% et de 6,12% des crédits précédemment évoqués tel que le montre le tableau ci-après :

TABLEAU N°47 : REPARTITION DES CREDITS DU MAEP ENTRE LES NOUVEAUX MINISTRES EN 2009

(%)

CATEGORIE	Ministère de l'Agriculture	Ministère de l'Elevage	Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques	TOTAL
Dépenses courantes de solde	3,13	1,09	0,77	4,99
Dépenses courantes hors solde	2,77	0,39	3,15	6,31
Dépenses courantes structurelles	-	-	-	-
Dépenses d'investissement	74,02	12,48	2,19	88,70
dont : -Interne	24,98	12,07	0,79	37,84
-Externe	49,04	0,41	1,40	50,86
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-
TOTAL	79,92	13,97	6,12	100,00

Sources : BCSE 2009 et RAP 2009

En 2009, deux programmes rattachés à deux des nouveaux Ministères susmentionnés sont les principaux bénéficiaires des crédits alloués au MAEP en regroupant 86,29% des dotations, à savoir :

- Le programme 404 i « Révolution verte et durable » du Ministère de l'Agriculture pour 218,07 milliards d'ariary, soit 72,32% des allocations du MAEP ;
- Le programme 406 i « Développement de la production animale » relevant du Ministère de l'Elevage lequel est doté de 42,11 milliards d'ariary, soit 13,97% des crédits du MAEP.

Cette situation illustre les priorités définies par l'Administration et rappelées par la Loi de Finances dans son exposé des motifs lequel prévoit que « La croissance économique pour 2009 sera fortement soutenue par le développement rural dont l'agriculture (é). » En effet, le développement de l'agriculture doit occuper une place centrale dans la croissance du secteur primaire lequel constitue l'un des piliers de la prévision de croissance pour 2009. Ledit développement doit alors s'appuyer sur « les efforts d'utilisation de fertilisants, de semences améliorées, de méthodes culturales modernes, d'irrigations bien entretenues et d'équipements modernes » avec pour objectif « le dédoublement de la production agricole en 2009. » Par rapport aux dotations des programmes retenus en 2009, le programme 404 i « Révolution verte et durable » occupe la 5^{ème} place et représente 5,69% des crédits du Budget Général de l'Etat.

Le programme 406 i « Développement de la production animale » se situe au 26^{ème} rang au regard des allocations de l'ensemble des programmes de l'Etat au titre de 2009. Ses crédits équivalent à 1,10% des dotations totales du Cadre I. Néanmoins, il convient de noter que ledit programme est l'unique programme rattaché au Ministère de l'Elevage.

- Evolution des taux de consommation de crédits

En 2009, les dépenses effectuées par le MAEP sont en recul de 28,91% par rapport à 2008. Cette baisse concerne toutes les catégories de dépenses à l'exception des « dépenses courantes de solde » lesquelles sont en légère hausse de 0,87%. Ainsi, les « dépenses d'investissement » et les « dépenses courantes hors solde » affichent respectivement une diminution de 20,19% et de 29,37%.

Toutefois, il convient de relever que les différentes catégories de dépenses observent toutes une hausse de 2007 à 2009. Dans cette optique, les « dépenses courantes de solde », les « dépenses courantes hors solde » et les « dépenses d'investissement » progressent respectivement de 1,16%, de 13,40% et de 57,33%. La hausse notable des dépenses d'investissement au cours de cette période

montre l'accroissement des efforts fournis par l'Etat dans les différents domaines d'intervention du MAEP. Une part importante de cette croissance provient des dépenses d'investissement sur financement interne lesquelles ont augmenté de 163,02% sur la période. En effet, celles bénéficiant de financement externe sont en baisse de 17,05% au cours de la même période. En 2009, les réalisations au titre desdites dépenses sont en diminution de 4,95 milliards d'ary par rapport à 2007.

La répartition des dépenses du MAEP en 2009 entre les nouveaux Ministères, au vu du rapprochement des BCSE 2009 et du RAP 2009 est résumée dans le tableau qui suit :

TABLEAU N°48 : REPARTITION DES REALISATIONS DU MAEP ENTRE LES NOUVEAUX MINISTERS EN 2009

(%)

CATEGORIE	Ministère de l'Agriculture	Ministère de l'Elevage	Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques	TOTAL
Dépenses courantes de solde	8,12	2,97	0,82	11,91
Dépenses courantes hors solde	5,62	0,72	6,01	12,35
Dépenses courantes structurelles	-	-	-	-
Dépenses d'investissement		5,22	1,69	75,74
dont : Interne	45,79	5,22	1,29	52,30
Externe	23,04	-	0,40	23,44
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-
TOTAL	82,57	8,92	8,51	100,00

Sources : BCSE 2009 et RAP 2009

Il apparaît que les dépenses d'investissement sont prépondérantes dans les réalisations effectuées par les Ministères issus du MAEP, les dépenses de solde s'équilibrent globalement avec les dépenses courantes hors solde. Par ailleurs, le Ministère de l'Agriculture accapare une part importante des dépenses du MAEP, soit 82,57%. Les principales réalisations dudit Ministère portent notamment sur les « dépenses courantes de solde » et les « dépenses d'investissement » lesquelles représentent respectivement 8,12% et 68,83% des réalisations comptabilisées au titre du MAEP.

Au regard du tableau supra, le taux de consommation de crédits du MAEP en 2009 est très faible, soit 34,11%. Ledit taux enregistre une baisse de 16 points par rapport à l'année 2008 dont le taux de réalisation était de 50,13% et reflète la diminution des dépenses effectuées par le MAEP par rapport à 2008 malgré la hausse des crédits qui lui ont été accordés. Le niveau de consommation de crédits au titre de l'année 2009 revient à un palier sensiblement égal à celui de 2007 lequel affiche un taux de 35,09%.

La faiblesse du taux de réalisation susmentionné concerne l'ensemble des nouveaux Ministères résultant de la scission du MAEP. Ainsi, le Ministère de l'Agriculture, le Ministère de l'Elevage et le Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques enregistrent respectivement des taux de consommation de crédits de 35,24%, 21,78% et 47,46%.

Par ailleurs, pour la gestion 2009, au titre du MAEP, les taux de consommation de crédits des différentes catégories de dépenses varient de 29,12% pour les « dépenses d'investissement » à 81,47% pour les « dépenses courantes de solde ». Pour les « dépenses courantes hors solde », ce taux est estimé à 66,76%. Dès lors, à l'exception des « dépenses courantes de solde » qui progressent de 3 points par rapport à 2008, les taux de réalisations des différentes catégories de dépenses accusent toutes une baisse allant de 12 points pour les « dépenses d'investissement » à 30 points pour les « dépenses courantes hors solde ».

En ce qui concerne les programmes, le taux le plus faible est celui du programme 406 i « Développement de la production animale » du Ministère de l'Élevage, soit 21,78%. Ce taux s'explique notamment par la faiblesse des réalisations relatives aux « dépenses d'investissement », en particulier l'absence de réalisation au niveau des dépenses sur financement externe et le niveau singulièrement bas du taux de consommation de crédits de celles disposant de financement interne, soit 14,76%.

Le programme 016 i « Administration et Coordination » du Ministère de l'Agriculture accuse quant à lui le taux de réalisation le plus élevé avec 57,06%.

Le tableau ci-après récapitule les taux de consommation de crédits des différents Ministères issus de l'éclatement du MAEP au vu du rapprochement des BCSE 2009 et du RAP 2009 :

TABLEAU N°49 : TAUX DE CONSOMMATION DE CREDITS PAR PROGRAMME ET PAR CATEGORIE DE DEPENSES DES NOUVEAUX MINISTERES EN 2009 (MAEP)

(%)

Ministères	Programmes	Dépenses courantes de solde	Dépenses courantes hors solde	Dépenses d'investissement		Taux de consommation de crédits par Programme
				Interne	Externe	
Ministère de l'Agriculture	016 i « Administration et Coordination »	88,56	68,34	22,89	-	57,06
	404 i « Révolution verte et durable »		61,57	63,52	16,75	33,15
	405 i « Recherche agricole »		99,64	40,25	-	42,18
Ministère de l'Élevage	406 i « Développement de la production animale »	92,80	63,08	14,76	-	21,78
Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques	033 i « Administration et Coordination »	36,49	64,76	21,04	-	56,78
	408 i « Développement de la pêche et des ressources halieutiques »		67,67	60,47	10,13	31,84
Taux de consommation de crédits par Catégorie de dépenses		81,47	66,76	47,14	15,72	

Sources : BCSE 2009 et RAP 2009

Il est à noter que le taux de consommation des crédits du MAEP pour les catégories de dépenses bénéficiant de financement interne : Ressources Propres Internes, Droits et Taxes à l'Importation, Taxe sur la Valeur Ajoutée, Fonds de Contre-Valeur observent une baisse importante par rapport à 2008 et à 2007. En effet, un taux de réalisation moindre de 53,15% est constaté en 2009 contre 86,70% en 2008 et 80,58% en 2007 reflétant les difficultés rencontrées par ledit Ministère au cours de l'exercice 2009. De même, le taux de réalisation des catégories de dépenses du MAEP jouissant de financement externe : Subvention et Emprunt, n'affiche qu'une légère régression passant de 18,97% en 2007, 19,74% en 2008 à 15,72% en 2009. Ce faible taux montre la persistance voire l'aggravation des problèmes observés au cours des exercices antérieurs pour les dépenses sur financement extérieur.

A la lecture des Compte-Rendu trimestriels et des documents produits par les Ministères dans le cadre des revues budgétaires de 2009, il apparaît que plusieurs facteurs ont contribué à la diminution des réalisations effectuées par le Ministère de l'Agriculture, le Ministère de l'Élevage et le Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques, dont les plus importants sont :

- la suspension des financements extérieurs, en particulier ceux provenant de la Banque Mondiale et de l'Union Européenne, laquelle figure parmi les principales contraintes relevées par le Ministère de l'Agriculture et le Ministère de l'Élevage lors de la présentation de leurs Situations d'Exécution Budgétaire respectives au titre du quatrième trimestre 2009,

- les contraintes relatives aux taux de régulation des dépenses déterminant le rythme de consommation des allocations budgétaires au cours de la gestion. En effet, par rapport à la Circulaire n°01 MEFB/SG/DGB/DESB du 17 avril 2009, les taux définis par la Circulaire n°03 MFB/SG/DGB/DESB du 04 mai 2009 pour les Ministères issus du MAEP montrent une diminution notable au quatrième trimestre avec un taux global fixé à 64% contre une valeur initiale de 67,23%. De même, conformément à la Situation d'Exécution Budgétaire précitée le Ministère de l'Élevage précise que « Compte tenu du taux de régulation, la plupart des projets au niveau des régions ont attendu le second semestre. Or, la procédure de passation de marché entraîne le retard de l'exécution budgétaire et qui entraîne la non réalisation de certains projets. » De même, selon le Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques « le taux de régulation n'a pas permis aux projets le lancement des DAO qu'à ce dernier trimestre », soit au quatrième trimestre,
- les retards dans la régularisation des financements extérieurs, en particulier au niveau du Ministère de l'Agriculture auquel une part importante de crédits d'investissement sur financement extérieur a été allouée,
- les retards dans la remontée des informations en provenance des Directions Régionales du Développement Rural (DRDR) et des projets sous tutelle lesquels concernent l'ensemble des Ministères autrefois rattachés au MAEP. Lesdits retards entraînent la sous-évaluation des charges engagées par l'État. De même, au regard des crédits gérés par lesdits Ministères et des opérations qu'ils effectuent, ces retards introduisent un biais dans l'appréciation du patrimoine de l'État et de sa situation financière en créant un écart entre les obligations réellement contractées par ce dernier et celles qui sont comptabilisées,
- les problèmes de nomination des responsables ministériels consécutive au changement organisationnel intervenu au niveau du MAEP. Cet obstacle a été évoqué notamment par le Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques.

❖ *Sur les réalisations physiques*

La LOLF consacre l'« abandon progressif du budget de moyens au profit du budget de programmes ». Dans ce cadre, « Les crédits seront alloués en vue d'actions clairement déterminées dans le temps et dans l'espace, en fonction des programmes arrêtés. » Conformément aux dispositions de l'article 9 de ladite Loi organique, « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même Ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. »

Ainsi, eu égard à l'esprit de la LOLF, un intérêt égal doit être accordé à la gestion des crédits alloués par la Loi de Finances et la réalisation des objectifs promus par ladite Loi organique laquelle est évaluée au regard des résultats obtenus pour chaque objectif défini.

En effet, selon les termes de l'Instruction Générale n°001-MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005 sur l'exécution du Budget des Organismes Publics « La nouvelle loi organique sur les finances publiques veut faire passer le budget de l'État d'un modèle uniquement structuré par nature de moyens et dont le contrôle de l'exécution est purement comptable et juridique à un modèle structuré par les objectifs des politiques mais contrôlé essentiellement par les résultats obtenus. »

- Ministère de l'Agriculture

Les prévisions et les réalisations relatives aux valeurs-cibles des Indicateurs afférant aux Missions et Programmes du Ministère de l'Agriculture peuvent être récapitulées dans le tableau ci-après :

TABLEAU N°50: PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE EN 2009

MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR OBJECTIF	UNITE	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	ECART	TAUX D'ATTEINTE DES OBJECTIFS
410 AGRICULTURE	016 Administration et coordination	016-1 Programmer, budgétiser, gérer et suivre les ressources financières	016-1-1 Budget Programme élaboré	Nombre	1,00	1,00	-	100,00%
			016-1-2 Taux d'exécution du budget	%	90,00	41,00	-49,00	45,56%
			016-1-3 Marchés approuvés	Nombre	50,00	55,00	5,00	110,00%
			016-1-4 Entités audités	Nombre	25,00	36,00	11,00	144,00%
		016-2 Gérer efficacement les ressources humaines et le patrimoine du MIN AGRI	016-2-1 Agents formés	Nombre	262,00	227,00	-35,00	86,64%
			016-2-2 Comptes matières approuvés	Nombre	70,00	32,00	-38,00	45,71%
		016-3 Améliorer le système d'information du MIN AGRI par le déploiement de l'intranet au niveau central et régional	016-3-1 Directions interconnectées à l'intranet gouvernemental	Nombre	6,00	-	-6,00	0,00%
		016-4 Renforcer les prestations des services publics	016-4-1 Directions/services renforcés	%	90,00	90,00	-	100,00%
	404 REVOLUTION VERTE ET DURABLE	404-1 Mettre à la disposition des producteurs des semences améliorées	404-1-1 Semences améliorées disponibles aux producteurs	tonnes	3 502,00	2 800,00	-702,00	79,95%
		404-2 Mettre à la disposition des producteurs des engrais	404-2-1 Engrais disponible	tonnes	56 000,00	23 330,00	-32 670,00	41,66%
		404-3 Mettre à la disposition des producteurs de matériels agricoles	404-3-1 Matériels agricoles disponibles	Nombre	23 378,00	1 925,00	-21 453,00	8,23%
		404-4 Aménager, réhabiliter et entretenir les réseaux hydro agricoles	404-4-1 Superficie hydroagricole aménagée/réhabilitée	Ha	130 000,00	60 723,00	-69 277,00	46,71%
			404-4-2 Longueur de canal creusé ou réhabilité	km	260,00	175,00	-85,00	67,31%
		404-4 Aménager, réhabiliter et entretenir les réseaux hydro agricoles	404-4-3 Bassins versants protégés	Nombre	11 220,00	8 660,00	-2 560,00	77,18%

MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR OBJECTIF	UNITE	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	ECART	TAUX D'ATTEINTE DES OBJECTIFS
410 AGRICULTURE		404-5 Vulgariser les techniques culturales	404-5-1 Paysans et groupement de paysans encadrés	Nombre	98 958,00	62 025,00	-36933,00	62,68%
		404-6 Lutter contre les criquets et les ravageurs des végétaux	404-6-1 Superficie infestée	ha	60 000,00	100 857,00	40 857,00	168,10%
			04-6-2 Superficie infestées et traitées	%	85,00	91,26	6,00	107,36%
		404-7 Mettre à la disposition des acteurs de Développement Rural les Services/Information nécessaires	404-7-1 Centres de Services Agricoles opérationnels	Nombre	57,00	93,00	36,00	163,16%
	405 RECHERCHE AGRICOLE	405-1 Reformuler et moderniser les pratiques Agricoles à travers la diffusion des meilleurs techniques	405-1-1 Production de semences améliorées et cession aux producteurs	tonnes	45,00	45,30	0,30	100,67%
			405-1-2 Production d'animaux de souches	Nombre	50,00	54,00	4,00	108,00%
			405-1-3 Production d'alevins	Nombre	5 250,00	20 000,00	14 750,00	380,95%
410 AGRICULTURE	405 RECHERCHE AGRICOLE	405-2 Promouvoir le partenariat entre les centres de recherche et les producteurs privés, diffuser et appliquer les résultats de recherche à travers la formation et les démonstrations	405-2-1 Formateurs et/ou de groupements de paysans formés	Nombre	220,00	411,00	191,00	186,82%
		405-2 Promouvoir le partenariat entre les centres de recherche et les producteurs privés, diffuser et appliquer les résultats de recherche à travers la formation et les démonstrations	405-2-2 Parcelles de démonstration implantée	Nombre	30,00	6,00	-24,00	20,00%
		405-2 Promouvoir le partenariat entre les centres de recherche et les producteurs privés, diffuser et appliquer les résultats de recherche à travers la formation et les démonstrations	405-2-3 Conventions de partenariat contractées durable des ressources génétiques	Nombre	30,00	36,00	6,00	120,00%
		405-3 Contribuer aux différentes stratégies définies sur la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques	405-3-1 Nombre de collections d'espèces végétales et animales	Nombre	30,00	30,00	-	100,00%

Source : RAP 2009

Au regard du RAP 2009, les activités à la charge du Ministère de l'Agriculture sont structurées autour d'une mission, de 03 programmes, de 14 objectifs et de 25 indicateurs.

Le nombre de programmes dudit Ministère est légèrement inférieur à la moyenne relevée pour les Ministères et Institutions de l'Etat pour 2009 qui est de 3 programmes par Ministère ou Institution. Toutefois, les objectifs qui lui ont été assignés sont largement supérieurs au score moyen de 6 objectifs par Ministère ou Institution. Le nombre moyen d'Objectifs associés à chaque Programme est de 5 pour le Ministère de l'Agriculture contre 2 pour l'ensemble des Institutions et Ministères. Ledit Ministère se

situé d'ailleurs au premier rang en ce qui concerne le nombre moyen d'objectifs par programme. Les objectifs poursuivis par ledit Ministère sont ainsi plus diversifiés par rapport à l'ensemble de l'Etat.

Par ailleurs, au vu des réalisations inventoriées dans le RAP 2009 au niveau des indicateurs associés aux objectifs des programmes correspondant aux missions du Ministère de l'Agriculture, il a été constaté que :

- seulement 52% des indicateurs du Ministère ont atteint ou dépassé les valeurs-cibles qui leur ont été assignées. De même, 20% desdits indicateurs enregistrent des réalisations compris entre la moitié et la totalité des résultats attendus. Par ailleurs, 28% des indicateurs affichent des taux de réalisation inférieurs à 50%. Dès lors, eu égard aux résultats restitués par les indicateurs, près de la moitié desdits indicateurs, soit 48%, n'ont pas atteint les objectifs affectés,
- environ 21,43% des objectifs associés aux programmes du Ministère présentent des Indicateurs dont toutes les réalisations sont inférieures à la moitié, soit 50%, des résultats attendus. Seulement 35,71% des objectifs sont rattachés à des indicateurs dont toutes les valeurs-cibles ont été atteintes voire dépassées. Lesdits objectifs sont :
 - 016-4 i « Renforcer les prestations des services publics » du programme 016 i « Administration et coordination »,
 - 404-6 i « Lutter contre les criquets et les ravageurs des végétaux » du programme 404 i « Révolution verte et durable »,
 - 404-7 i « Mettre à la disposition des acteurs de Développement Rural les Services/Information nécessaires » afférant au programme 404 i « Révolution verte et durable »,
 - 405-1 i « Reforme et moderniser les pratiques Agricoles à travers la diffusion des meilleurs techniques » correspondant au programme 405 i « Recherche agricole »,
 - 405-3 i « Contribuer aux différentes stratégies définies sur la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques » relevant du programme 405 i « Recherche agricole ».

Outre les objectifs atteints susmentionnés, il importe de souligner que deux objectifs présentent des ratios assez élevés eu égard au nombre de leurs indicateurs ayant réalisé ou dépassé leurs valeurs-cibles par rapport au nombre total de leurs indicateurs, à savoir :

- l'objectif 016-1 i « Programmer, budgétiser, gérer et suivre les ressources financières » dont 75% des indicateurs ont atteint ou dépassé leurs valeurs-cibles,
- l'objectif 405-2 i « Promouvoir le partenariat entre les centres de recherche et les producteurs privés, diffuser et appliquer les résultats de recherche à travers la formation et les démonstrations » pour lequel 66,67% des indicateurs ont atteint ou dépassé leurs valeurs-cibles.

Dès lors, il y a lieu de considérer que le Ministère de l'Agriculture a réalisé au titre de la gestion 2009 une performance moyenne compte tenu des objectifs qu'il s'est assigné. En effet, seulement 07 objectifs sur les 14 retenus par le Ministère ont été réalisés ou ont présenté un nombre important d'indicateurs ayant atteint ou dépassé leurs valeurs-cibles. Cette proportion correspond à 50% des objectifs déterminés par ledit Ministère.

A la lecture des documents produits par le Ministère de l'Agriculture dans le cadre des revues budgétaires du 4^{ème} trimestre 2009, plusieurs raisons sont exposées par ledit Ministère pour expliquer les écarts constatés entre les valeurs-cibles de ses indicateurs et les réalisations constatées au cours de la gestion, notamment :

- la « faiblesse de proportion de Fonds Extérieurs régularisés (RFE) » justifiant le niveau relativement faible du taux d'exécution du budget (Indicateur d'objectif 016-1-2),

- l'existence de 22 comptes matières « en cours au niveau des différentes instances » concernant l'écart constaté au niveau de l'Indicateur d'objectif 016-2-2 i « Comptes matières approuvés »,
- la réaffectation du budget « à la régularisation du dédouanement et des frais de magasinage des 411 tracteurs indiens » pour expliquer l'écart relevé au niveau de l'Indicateur d'objectif 404-3-1 i « Matériels agricoles disponibles »,
- la « suspension du financement extérieur de l'IDA » en ce qui concerne les réalisations de l'Indicateur d'objectif 405-2-2 i « Parcelles de démonstration implantée ».

De tout ce qui précède, il est relevé que le Ministère de l'Agriculture a réalisé une performance moyenne au regard du nombre d'objectifs atteints. Toutefois, il demeure que plusieurs actions ont été menées à bien notamment le renforcement de 90 Directions et Services relevant dudit Ministère, le traitement de 91,26% des superficies infestées par les criquets, la mise en place de 93 Centres de Service Agricole, la production de 45,3 tonnes de semences améliorées et de 54 tonnes d'animaux de souches et la formation de formateurs et de groupement de paysans. Les actions ainsi mises en œuvre ont participé au dynamisme de la branche Agriculture en 2009 lequel se traduit notamment par une croissance évaluée à 10,7% par l'INSTAT dans son Tableau de Bord de l'Economie de Madagascar. Cette évolution a grandement contribué à la croissance du secteur primaire portée par la sylviculture et la riziculture. Le Rapport de mise en œuvre des Programmes au titre de 2009 précise cependant que « (é) cette situation n'a pas encore d'impacts significatifs pour la population rurale du fait que le prix au producteur de paddy a sensiblement chuté (é) »

- Ministère de l'Elevage

Les prévisions et les réalisations relatives aux valeurs-cibles des indicateurs correspondant aux Missions et Programmes du Ministère de l'Elevage peuvent être résumées dans le tableau ci-après :

TABLEAU N°51 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MINISTERE DE L'ELEVAGE EN 2009

MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR OBJECTIF	UNITE	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	ECART	TAUX D'ATTEINTE DES OBJECTIFS
420 ELEVAGE	406 Développement de la production animale	406-1 Assurer la sécurité sanitaire des produits d'élevage	406-1-1 Prestation des services vétérinaires	Nombre	108,00	108,00	-	100,00%
			406-1-2 Vaccins administrés dans l'année	Milliers	6 700 000,00	5 812 404,00	-887 596,00	86,75%
			406-1-3 Proportion de carcasses produites visées par les services vétérinaires	tonnes	117 800,00	272 768,00	154 968,00	231,55%
		406-2 Améliorer en qualité et en quantité les produits d'origine animale tout en préservant et améliorant l'environnement lié à l'élevage	406-2-1 Exploitations d'élevage mises en place	Nombre	20,00	9,00	-11,00	45,00%
			406-2-2 Unités de production de géniteurs mises en place	Nombre	2,00	-	-2,00	0,00%
			406-2-3 Unités d'insémination artificielle mises en place	Nombre	4,00	-	-4,00	0,00%

Source : RAP 2009

Suivant le Rapport de mise en œuvre des Programmes au titre de 2009, « le secteur élevage a surtout mis l'accent sur la sensibilisation et la professionnalisation du secteur, la normalisation de leurs activités, et aussi sur la sécurité sanitaire des produits d'élevage. »

Conformément au RAP 2009, les activités du Ministère de l'Elevage s'articulent autour d'une mission, 01 programme, 02 objectifs et 06 indicateurs.

Au vu des performances consignées dans le RAP 2009 au titre des réalisations afférant aux indicateurs associés aux objectifs des programmes et missions du Ministère de l'Elevage, il apparaît que :

- seulement 33,33% des indicateurs affichent des résultats conformes ou supérieurs aux valeurs-cibles qui leur ont été affectées. Une part importante correspondant à la moitié des indicateurs retenus rapportent une performance inférieure à 50% des résultats attendus. Un indicateur présente un taux de réalisation compris entre 50% et 100%, soit 86,75%,
- aucun objectif ne montre de taux de réalisation supérieur ou égal à 100% pour l'ensemble de ses indicateurs. Toutes les réalisations des indicateurs de l'objectif 406- - « Améliorer en qualité et en quantité les produits d'origine animale tout en préservant et améliorant l'environnement lié à l'élevage » sont inférieures à 50%.

Il en résulte que seul l'objectif 406-1 i « Assurer la sécurité sanitaire des produits d'élevage » semble avoir un niveau de réalisation assez élevé avec deux Indicateurs ayant atteint ou dépassé leurs valeurs-cibles sur trois, soit une proportion de 66,67% au regard de l'ensemble de ses indicateurs. En effet, l'objectif 406-2 i « Améliorer en qualité et en quantité les produits d'origine animale tout en préservant et améliorant l'environnement lié à l'élevage » n'est pas atteint.

Ainsi, au regard du niveau de réalisation des objectifs qui lui ont été affectés, il est constaté la faiblesse de la performance du Ministère de l'Elevage au titre de l'exercice 2009.

Selon les documents produits par le Ministère dans le cadre des revues budgétaires du 4^e trimestre 2009, l'écart de 887 596 vaccins non-réalisés trouve son origine dans le fait que « Quelques SVR⁵ n'ont pas encore terminé leur campagne de vaccination de bovin pour l'année 2009. Donc, les données ne sont pas encore complètes. » Les données rapportées dans le RAP sont donc encore provisoires.

Il est à remarquer qu'au vu des données fournies par l'INSTAT dans le Tableau de Bord de l'Economie de Madagascar, il apparaît que la branche Elevage et Pêche ont connu en 2009 une croissance légèrement supérieure à celle de 2008, soit 1,8% contre 1,6% pour l'exercice précédent. Ce taux est le plus faible des trois branches du secteur primaire suivant la classification de l'INSTAT, à savoir : l'Agriculture, la Sylviculture et l'Elevage et la Pêche.

- Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques

Le tableau ci-après résume les prévisions et les réalisations relatives aux valeurs-cibles des indicateurs relevant des Objectifs, des Programmes et des Missions du Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques :

⁵Services Vétérinaires Régionaux

**TABLEAU N°52 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MINISTERE
DE LA PECHE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES EN 2009**

MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR OBJECTIF	UNITE	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	ECART	TAUX D'ATTEINTE DES OBJECTIFS
430 PECHE	003 Administration et Coordination	033-1 Respecter et faire respecter les réglementations en matière de pêche et de l'aquaculture à Madagascar	033-1-1 Centre de surveillance de Pêche en fonctionnement optimal, efficient et pérenne	Nombre	1,00	1,00	-	100,00%
	408 Développement de la pêche et des ressources halieutiques	408-1 Professionnaliser les pêcheurs et les aquaculteurs traditionnels et familiaux	408-1-1 Production des ressources halieutiques	Nombre	160 000,00	131 000,00	-29 000,00	81,88%
			408-1-2 Cages installées	Nombre	175,00	118,00	-57,00	67,43%
			408-1-3 Régions touchées par la sensibilisation, vulgarisation et formation	Nombre	20,00	20,00	-	100,00%
		408-2 Optimiser l'exploitation des ressources halieutiques	408-2-1 Licences de pêche et permis de collecte des produits halieutiques délivrés	Nombre	1 750,00	1 800,00	50,00	102,86%
			408-2-2 Autorisation d'installation de l'élevage en cages	Nombre	20,00	7,00	-13,00	35,00%
		408-3 Gérer les ressources halieutiques de Manjakamiadana	408-3-1 Régions touchées par l'enquête cadre	%	10,00	-	-10,00	0,00%

Source : RAP 2009

Au vu de ce tableau, il est constaté que les activités du Ministère sont structurées autour d'une mission, 02 programmes, 04 objectifs et 07 indicateurs.

Au regard des réalisations rapportées dans le RAP 2009 au titre des missions et programmes du Ministère pour ledit exercice, il a été constaté que :

- 42,86% des indicateurs retenus par ledit Ministère ont atteint ou dépassé leurs valeurs-cibles. De même, 28,57% desdits indicateurs présentent un taux de réalisation des valeurs-cibles compris entre 50% et 100%. En outre, une proportion identique de 28,57% a atteint les valeurs-cibles à un niveau inférieur à 50%,
- Seulement 25% des objectifs, soit l'objectif 033-1 à « Respecter et faire respecter les réglementations en matière de pêche et de l'aquaculture à Madagascar » du programme 003 à « Administration et Coordination » présentent des Indicateurs qui ont atteint ou dépassé toutes ses valeurs-cibles. En effet, la proportion du nombre d'indicateurs ayant atteint ou dépassé leurs valeurs-cibles varie de 0% à 50% pour les trois objectifs rattachés au programme 408 à « Développement de la pêche et des ressources halieutiques ». Ainsi, le taux de réalisation desdits objectifs sont faibles eu égard à leurs indicateurs respectifs.

Au regard des documents produits par le Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques dans le cadre des Revues Budgétaires du 4^e trimestre 2009, plusieurs justifications sont apportées pour expliquer les écarts constatés entre les valeurs-cibles des Indicateurs et les réalisations recensées dans le RAP. Ainsi, il apparaît que les principales raisons auxdits écarts sont entre autres :

- l'existence de « 13 dossiers en cours d'étude » relatifs aux autorisations d'installation de l'élevage en cages relevant de l'indicateur 408-2-2. Il est à remarquer que lesdites installations portent notamment sur les infrastructures d'élevage de poissons,
- « la production crevettière a subi une forte diminution, ainsi que les poissons d'accompagnement » expliquant la différence de 29 000 tonnes entre les prévisions et les réalisations de l'indicateur d'objectif relatif à la Production des ressources halieutiques (code 408-1-1). Il convient de souligner que suivant les chiffres de l'Autorité Sanitaire Halieutique, le volume de crevettes exporté par Madagascar n'a cessé de diminuer entre 2007 et 2009 passant de 10 239 tonnes à 8 470 tonnes. En effet, suivant le Rapport de mise en œuvre des Programmes de 2009, « (é) la filière crevettière malgache a été touchée particulièrement par une crise affaiblissant ses performances ces dernières années suite notamment aux hausses pénalisantes des intrants et du prix du carburant réduisant leur compétitivité au niveau du marché international où l'offre ne cesse d'augmenter et le prix de chuter (é). »,
- l'inutilisation des crédits destinés à la mise en œuvre des activités relevant de l'indicateur d'objectif 408-3-1 : « Régions touchées par l'enquête cadre » consistant en une enquête statistique pour la production et la commercialisation des produits halieutiques. En effet, suivant les termes du Ministère, lesdits crédits n'ont pas été débloqués « faute de Consultant informaticien non recruté »

2.3.2. Ministère de l'Environnement, des Forêts et du Tourisme (MEFT)

❖ Sur les réalisations financières

Les dotations budgétaires du MEFT et les réalisations correspondantes peuvent être présentées ainsi qu'il suit :

**TABLEAU N°53 : EVOLUTION DES REALISATIONS PAR CATEGORIE DE DEPENSES
DU MEFT DE 2007 A 2009**

(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	2 627 135 000,00	2 295 890 896,40	4 085 579 000,00	2 974 924 006,40	6 160 573 000,00	3 597 658 423,00
Dépenses courantes hors solde	1 460 283 000,00	936 664 726,22	2 718 492 636,72	2 464 112 819,30	5 250 911 370,20	3 203 955 610,35
Dépenses courantes structurelles	-	-	68 083 000,00	68 083 000,00	-	-
Dépenses d'investissement	56 471 604 000,00	8 691 352 858,20	61 656 375 211,44	70 871 892 159,84	151 004 170 412,00	25 483 937 957,79
<i>dont : Interne</i>	8 432 298 000,00	5 977 532 109,60	11 656 375 211,44	11 063 155 668,84	44 643 990 412,00	18 824 126 334,01
<i>Externe</i>	48 039 306 000,00	2 713 820 748,60	50 000 000 000,00	59 808 736 491,00	106 360 180 000,00	6 659 811 623,78
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-	-	-
TOTAL	60 559 022 000,00	11 923 908 480,82	68 528 529 848,16	76 379 011 985,54	162 415 654 782,20	32 285 551 991,14

Sources : BCSE 2007 à 2009

Il y a lieu d'observer qu'aux fins de comparaison entre les exercices 2007, 2008 et 2009, les chiffres présentés dans le tableau supra comprennent les prévisions et les réalisations du Ministère de l'Eau de 2007 à 2009.

- Evolution des crédits

Au vu de ce tableau, il apparaît que les crédits accordés au MEFT ont connu une progression importante entre 2007 et 2009, passant de 60,56 milliards d'ariary en 2007 à 162, 41 milliards d'ariary en 2009, soit une croissance de 168,19%. Cette hausse s'explique par l'augmentation des allocations des différentes catégories de dépenses sur cette période. On constate, en particulier, un renforcement

des crédits alloués aux dépenses courantes hors solde et aux dépenses d'investissement lesquelles progressent respectivement de 259,58% et de 167,40%.

Les dépenses d'investissement sont prépondérantes dans les dotations du MEFT. En effet les crédits alloués auxdites dépenses représentent 92,97% de l'ensemble de ses allocations en 2009 contre 93,25% en 2007. Il est cependant à observer que, dans la structure de son budget, les crédits alloués aux dépenses d'investissement sur financement externe et ceux destinés aux dépenses d'investissement sur financement interne ne connaissent pas une évolution similaire sur la période 2007 à 2009. En effet, la part des dotations des dépenses d'investissement sur financement externe affiche une diminution constante sur la période. Lesdites dotations constituaient ainsi 79,33% du budget en 2007 contre 65,49% en 2009. A l'inverse, les crédits d'investissement sur financement interne progressent de 13,92% en 2007 à 27,49% en 2009.

Il y a lieu de remarquer que, au regard du RAP 2009, l'éclatement du MEFT aboutit à la constitution de deux nouveaux Ministères, à savoir : le Ministère de l'Environnement et des Forêts (Code 44) et le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat (Code 35). Au vu du rapprochement des BCSE 2009 et du RAP susmentionné, il apparaît que, le Ministère de l'Eau a bénéficié d'une part importante des crédits. En effet, suite à leur mise en place, les Ministères susmentionnés ont bénéficié respectivement de 41,11%, de 10,44% et de 48,45% des crédits précédemment évoqués tel que le montre le tableau ci-après :

TABLEAU N°54 : REPARTITION DES CREDITS DU MEFT ENTRE LES NOUVEAUX MINISTÈRES EN 2009

				(%)
CATEGORIE	Ministère du Tourisme et de l'Artisanat	Ministère de l'Environnement et des Forêts	Ministère de l'Eau	TOTAL
Dépenses courantes de solde	0,35	2,85	0,59	3,79
Dépenses courantes hors solde	0,34	1,80	1,09	3,23
Dépenses courantes structurelles	-	-	-	-
Dépenses d'investissement	9,75	36,46	47,77	92,98
dont : Interne	9,75	5,35	12,39	27,49
Externe		31,11	34,38	65,49
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-
TOTAL	10,44	41,11	48,45	100,00

Source : BCSE 2009

Trois programmes représentent 92,20% des crédits alloués auxdits Ministères en 2009, à savoir :

- le programme 608 i « Développement du tourisme » du Ministère du Tourisme et de l'Artisanat lequel représente 10,14% des dotations desdits Ministères,
- le programme 701 i « Gestion durable des ressources naturelles » relevant du Ministère de l'Environnement et des Forêts et rassemblant 36,51% des crédits des Ministères,
- le programme 205 i « Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement » rattaché au Ministère de l'Eau qui constitue 45,55% de l'ensemble des dotations.

- Evolution des taux de consommation de crédits

Après une hausse en 2008, les réalisations du MEFT accusent un important recul de 57,73% en 2009. Cette forte baisse concerne notamment les dépenses d'investissement sur financement externe qui chutent de 88,86% par rapport à 2008. Néanmoins, il y a lieu de remarquer que les autres catégories de dépenses, dont les dépenses d'investissement sur financement interne, sont en progression par rapport au précédent exercice. En effet, les réalisations des dépenses courantes de solde, des dépenses courantes hors solde et des dépenses d'investissement sur financement interne montrent respectivement des taux de croissance de 20,93%, de 30,02% et de 70,15%. L'importance de la diminution des réalisations globales enregistrées en 2009 s'explique ainsi par la prépondérance des dépenses d'investissement sur financement externe qui représentent 78,31% des réalisations totales en 2008 contre seulement 20,63% des dépenses en 2009.

La répartition des dépenses du MEFT en 2009 entre les nouveaux Ministères, au vu du rapprochement des BCSE 2009 et du RAP 2009 est résumée dans le tableau qui suit :

TABLEAU N°55 : REPARTITION DES REALISATIONS DU MEFT ENTRE LES NOUVEAUX MINISTERES EN 2009

(%)				
CATEGORIE	Ministère du Tourisme et de l'Artisanat	Ministère de l'Environnement et des Forêts	Ministère de l'Eau	TOTAL
Dépenses courantes de solde	1,65	8,97	0,53	11,14
Dépenses courantes hors solde	0,96	5,38	3,59	9,92
Dépenses courantes structurelles	-	-	-	-
Dépenses d'investissement	1,58	23,59	53,77	78,94
dont : Interne	1,58	18,63	38,10	58,31
Externe		4,96	15,67	20,63
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-
TOTAL	4,19	37,94	57,88	100,00

Source : BCSE 2007 à 2009

En termes de réalisations, trois programmes sont prépondérants et regroupent 87,61% des réalisations, notamment :

- le programme 205 i « Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement » du Ministère de l'Eau lequel rassemble 50,22% de l'ensemble des réalisations,
- le programme 701 i « Gestion durable des ressources naturelles » relevant du Ministère de l'Environnement et des Forêts constituant 25,88% des dépenses globales,
- le programme 017 i « Administration et Coordination » du Ministère de l'Environnement et des Forêts représentant 11,51% des réalisations totales.

Les dépenses effectuées par le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat apparaissent très faibles au regard des réalisations globales. Les deux Programmes dudit Ministère, à savoir les Programmes 608 i « Développement du tourisme » et 610 i « Développement du contrôle et du suivi touristique », ne représentent que 3,36% et 0,83% des réalisations totales.

Au regard des tableaux supra, il apparaît que le taux de consommation de crédits du MEFT au titre de l'exercice 2009 est très faible, soit 19,88%. Ledit taux se situe ainsi à un niveau comparable à celui de 2007 lequel est évalué à 19,69%. Ce taux est, toutefois, en recul de 92 points par rapport à la gestion 2008 laquelle a relevé un taux de réalisation de 111,46%.

Le faible taux concerne l'ensemble des nouveaux Ministères. Ainsi, des taux de consommation de crédits de 7,97%, de 18,35% et de 23,75% ont été relevés respectivement pour le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat, le Ministère de l'Environnement et des Forêts et le Ministère de l'Eau.

Par ailleurs, les taux de consommation de crédits des différents Programmes varient de 6,58% pour le Programme 608 i « Développement du tourisme » à 61,28% pour le Programme 017 i « Administration et Coordination ».

De même, le taux de réalisation des différentes catégories de dépenses oscille entre 6,26% pour les dépenses d'investissement sur financement externe et 61,02% au titre des dépenses courantes hors solde comme le montre le tableau ci-après :

TABLEAU N°56 : TAUX DE CONSOMMATION DE CREDITS PAR PROGRAMME ET PAR CATEGORIE DE DEPENSE DES NOUVEAUX MINISTERES EN 2009 (MEFT)

Ministère	Programme	Dépenses courantes de solde	Dépenses courantes hors solde	Dépenses d'investissement		Taux de consommation de crédits par Programme (%)
				Interne	Externe	
Ministère du Tourisme et de l'Artisanat	608 i « Développement du tourisme »	93,02	59,78	1,84		6,58
	610 i « Développement du contrôle et du suivi touristique »		39,83	58,75		54,66
Ministère de l'Environnement et des Forêts	017 i « Administration et Coordination »	62,53	51,13	94,80		61,28
	701 i « Gestion durable des ressources naturelles »		65,43	68,95	3,12	14,09
	703 i « Développement du Reflexe Environnemental »			54,69	5,38	12,57
Ministère de l'Eau	032i « Administration et Coordination »	17,71	65,29	57,87		52,50
	205 i « Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement »			61,49	9,06	21,92
Taux de consommation de crédits par Catégorie de dépenses		58,40	61,02	42,16	6,26	

Sources : BCSE 2009 et RAP 2009

L'insuffisance des réalisations s'explique ainsi par la faible performance financière des trois programmes bénéficiant des allocations de crédits les plus importantes ainsi que par la faiblesse des réalisations enregistrées au titre des dépenses d'investissement sur financement externe.

A la lecture des documents produits dans le cadre des revues budgétaires de 2009, il apparaît que plusieurs facteurs ont contribué à la diminution des réalisations effectuées par le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat, le Ministère de l'Environnement et des Forêts et le Ministère de l'Eau. Les principaux points de blocage évoqués par lesdits Ministères sont notamment :

- la suspension des aides des partenaires techniques et financiers de Madagascar. A cet égard, le Ministère de l'Eau pointe comme point faible relatif aux investissements, au titre de la quatrième revue trimestrielle, « le non décaissement des fonds » nécessitant une négociation avec les partenaires techniques et financiers. Dès le troisième trimestre, le Ministère de l'Environnement et des Forêts a expliqué, au titre desdites

- revues, la faiblesse de ses réalisations en matière de dépenses d'investissement sur financement externe par l'« attente de décaissement des bailleurs de fonds »,
- la réorganisation effectuée au niveau de certains Ministères consécutive à une scission. Ainsi, le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat dans son Rapport de suivi de l'exécution des Dépenses Publiques, au titre du 4^e trimestre 2009, évoque des « Difficultés d'engagement suite à la scission du Ministère ». De même, le Ministère de l'Environnement et des Forêts précise que « Le Ministère a connu plusieurs blocages durant l'année 2009 : la crise politique, la scission du Ministère en deux (Ministère de l'Environnement et des Forêts et le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat), le changement de quelques responsables au niveau régional et central. »,
 - l'annulation de l'engagement des dépenses relatives à la tenue du Sommet de l'Union Africaine. Dans cette optique, le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat précise dans le rapport susmentionné que « Les crédits disponibles sur les dépenses relatives à la préparation du Sommet Africain ne feront plus l'objet d'engagement (Projet d'investissement du secteur tourisme d'un montant de 15 milliards d'Ariary). »

❖ *Sur les réalisations physiques*

- Ministère de l'Environnement et des Forêts

Les prévisions et les réalisations afférant aux valeurs-cibles définies pour les indicateurs rattachés aux objectifs, programmes et missions du Ministère de l'Environnement et des Forêts sont présentées dans le tableau ci-après :

TABLEAU N°57 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES FORETS EN 2009

MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR OBJECTIF	UNITE	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	ECART	TAUX D'ATTEINTE DES OBJECTIFS
440 ENVIRONNEMENT	017Administration et Coordination	017-1 Amélioration des systèmes de contrôle et d'information forestiers et environnementaux	017-1-1 Nombre de contrôle effectué	Nombre	150,00	277,00	127,00	184,67%
			017-1-2 E-gouvernance du MEFT mis en place	%	55,00	34,00	-21,00	61,82%
		701-1 Réduire la surface défrichée et/ou détruite par les feux de brousse et augmenter la superficie des aires protégées tout en valorisant les produits forestiers	701-1-1 Superficie des aires protégées créées	Ha	5 000 000,00	4 751 895,00	248 105,00	95,04%
			701-1-2 Montant du capital mobilisé	USD	50 000 000,00	52 863 108,00	2 863 108,00	105,73%
			701-1-3 Superficies reboisées et restaurées	Ha	50 000,00	13 101,46	36 898,54	26,20%

MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR OBJECTIF	UNITE	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	ECART	TAUX D'ATTEINTE DES OBJECTIFS
440 ENVIRONNEMENT	703 Développement du Reflexe Environnemental	703-1 Intégration de la dimension environnementale dans tous les programmes, les politiques et les plans sectoriels à tous les niveaux	703-1-1 Pourcentage des investissements conformes au décret MECIE	%	50,00	67,20	17,20	134,40%
			703-1-2 Nombre d'outils d'IECE (Information, Education, Communication Environnementale s) élaborés et diffusés	Nombre	16,00	40,00	24,00	250,00%

Source : RAP 2009

Au regard de ce tableau, il est constaté que les activités du Ministère sont structurées autour d'une mission, 02 programmes, 03 objectifs et 07 indicateurs.

Au regard des réalisations rapportées dans le RAP 2009 au titre des missions et programmes du Ministère pour l'exercice 2009, il a été constaté que :

- 57,14% des indicateurs retenus par ledit Ministère ont atteint ou dépassé leurs valeurs-cibles. De même, 28,57% desdits indicateurs présentent un taux de réalisation des valeurs-cibles compris entre 50% et 100%. Seulement 14,29% desdits indicateurs ont atteint leurs valeurs-cibles à un niveau inférieur à 50%,
- 33,33% des objectifs, soit l'objectif 703-1 « Intégration de la dimension environnementale dans tous les programmes, les politiques et les plans sectoriels à tous les niveaux » du programme 703 « Développement du Reflexe Environnemental », présentent des indicateurs qui ont atteint ou dépassé toutes ses valeurs-cibles. Par ailleurs, 50% des indicateurs de l'objectif 017-1 « Amélioration des systèmes de contrôle et d'information forestiers et environnementaux » ont largement dépassé leurs valeurs-cibles.

Ainsi, l'un des trois objectifs assignés au Ministère a été atteint. En outre, un autre objectif a été réalisé à 50%. Eu égard à ces résultats, il y a lieu de considérer que la performance du Ministère de l'Environnement et des Forêts est moyenne au titre de la gestion 2009.

Suivant les justifications fournies par le Ministère à travers les documents des revues budgétaires trimestrielles, les écarts constatés au niveau de l'objectif 701-1 « Réduire la surface défrichée et/ou détruite par les feux de brousse et augmenter la superficie des aires protégées tout en valorisant les produits forestiers » se justifient notamment par :

- le retard de la sortie de la nouvelle loi laquelle devait servir de « texte de référence pour tous les projets de création de nouvelles aires protégées »,
- les problèmes de remontée d'informations rencontrés par le Ministère dans ses rapports avec ses partenaires. En effet, selon le Ministère « Les réalisations des partenaires ne sont pas parvenues. » De même, « une diminution des achats des graines et plants a été constatée. »

- Ministère du Tourisme et de l'Artisanat

Les prévisions et les réalisations relatives aux valeurs-cibles des indicateurs correspondant aux Missions et Programmes du Ministère du Tourisme et de l'Artisanat peuvent être résumées dans le tableau ci-après :

TABLEAU N°58 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MINISTERE DU TOURISME ET DE L'ARTISANAT EN 2009

MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR OBJECTIF	UNITE	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	ECART	TAUX D'ATTEINTE DES OBJECTIFS
350 TOURISME	608 Développement du tourisme	608-1 Valorisation du potentiel touristique	608-1-1 Nombre de touristes visitant Madagascar	Nombre	302 000,00	162 687,00	139 313,00	53,87%
			608-1-2 Recettes générées par le secteur	Million DTS	383,00	116,00	267,00	30,29%
	610 Développement du contrôle et du suivi touristique	610-1 Normalisation du secteur tourisme	610-1-1 Nombre d'établissements suivis et contrôlés	Nombre	500,00	426,00	74,00	85,20%
		610-2 Professionnali ser les artisans	610-2-1 Artisans professionnalisés	Nombre	2 050,00	650,00	1 400,00	31,71%

Source : RAP 2009

Au vu dudit tableau, les opérations dudit Ministère sont organisées autour d'une mission, 02 programmes, 03 objectifs et 04 indicateurs.

Au vu des réalisations recensées dans le RAP 2009 au titre dudit Ministère, il a été constaté que :

- aucun indicateur dudit Ministère n'a atteint ou dépassé ses valeurs-cibles. De même, 50% desdits indicateurs présentent un taux de réalisation des valeurs-cibles compris entre 50% et 100% et 50% desdits indicateurs ont atteint leurs valeurs-cibles à un niveau inférieur à 50%,
- aucun objectif ne possède des indicateurs qui ont atteint ou dépassé toutes ses valeurs-cibles.

Ainsi, aucun des objectifs du Ministère n'a été atteint en 2009. Eu égard à ces résultats, il y a lieu de considérer que la performance du Ministère du Tourisme et de l'Artisanat est faible au titre de la gestion 2009.

Conformément à son Rapport de suivi de l'exécution des Dépenses Publiques du 4^e trimestre 2009, ledit Ministère justifie les réalisations techniques par la « situation conjoncturelle nationale et internationale. » Selon les observations de l'INSTAT dans sa présentation de la Situation économique au 1^{er} janvier 2010, « Vu la conjoncture politique et économique de l'année 2009 à Madagascar, l'entrée de devise des visiteurs non-résidents enregistrés à la frontière malgache a connu une diminution assez conséquente par rapport aux trois années précédentes(é). Ainsi, les touristes ayant peur de la destination Madagascar, leur nombre a diminué de 57% par rapport à l'année 2008. »

- Ministère de l'Eau

Les prévisions et les réalisations relatives aux valeurs-cibles des indicateurs afférant aux Missions et Programmes du Ministère de l'Eau peuvent être récapitulées dans le tableau ci-après :

TABLEAU N°59 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MINISTERE DE L'EAU EN 2009

MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR OBJECTIF	UNITE	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	ECART	TAUX D'ATTEINTE DES OBJECTIFS
520 EAU ET ASSAINISSEMENT	032 Administration et Coordination	032-1 Etablir un processus budgétaire de l'Etat efficace et efficient	032-1-1 Taux d'exécution budgétaire	%	61,00	66,00	5,00	108,20%
	205 Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement	205-1 Mettre en œuvre les grands principes de la GRE et contribuer à la pérennisation des investissements et à la durabilité des systèmes AEPA	205-1-1 Nombre de bassin inventorié	Nombre	6,00	1,00	5,00	16,67%
			205-1-2 Nombre des comités de grand bassin mise en place	Nombre	6,00	1,00	5,00	16,67%
			205-1-3 Nombre de périmètre de protection relatif aux projets d'AEPA	Nombre	6,00	3,00	3,00	50,00%
		205-2 Accès de la population à l'eau potable assuré de manière durable	205-2-1 Taux de desserte en eau potable National	%	50,00	42,14	7,86	84,28%
			205-2-2 Taux de desserte en eau potable en milieu urbain	%	84,00	56,17	27,83	66,87%
			205-2-3 Taux de desserte en eau potable en milieu rural	%	41,00	34,11	6,89	83,20%
		205-3 Accès de la population aux infrastructures d'Hygiène, assuré de manière durable	205-3-1 Nombre de marchés attribués pour l'implantation de projets en milieu rural	%	62,00	33,55	28,45	54,11%
			205-3-2 Taux d'accès infrastructures d'assainissement en milieu urbain	%	85,00	33,19	51,81	39,05%
			205-3-3 Taux d'accès infrastructures d'assainissement en milieu rural	%	49,00	33,56	15,44	68,49%

Source : RAP 2009

Les activités du Ministère de l'Eau au titre de la gestion 2009 sont organisées autour d'une mission, 02 programmes, 04 objectifs et 10 indicateurs.

Au vu des réalisations rapportées par le RAP 2009 au titre dudit Ministère, il a été constaté que :

- 10% des indicateurs dudit Ministère ont atteint ou dépassé ses valeurs-cibles. De même, 60% desdits indicateurs présentent un taux de réalisation des valeurs-cibles

compris entre 50% et 100%. Finalement, 30% des indicateurs ont atteint leurs valeurs-cibles à un niveau inférieur à 50%,

- 25% des objectifs possèdent des indicateurs qui ont atteint ou dépassé toutes ses valeurs-cibles. Par ailleurs, 100% des indicateurs rattachés à 25% des objectifs ont un niveau de réalisation des valeurs-cibles compris entre 50% et 100%.

Au vu de ces résultats, il apparaît que seul un objectif du Ministère a été atteint ou dépassé, à savoir l'objectif 032-1 i « Etablir un processus budgétaire de l'Etat efficace et efficient ». Par ailleurs, la majorité des indicateurs de deux autres objectifs sont moyens. Dès lors, il y a lieu de considérer que la performance du Ministère de l'Eau reste modérée au titre de l'exercice 2009.

2.4. Secteur Infrastructure

Le secteur infrastructure a bénéficié d'un crédit de 813, 51 milliards d'Ariary. Il se trouve en troisième position par rapport aux quatre secteurs définis dans l'administration en termes d'allocation de crédit. Ledit secteur est constitué de cinq Ministères à savoir : le Ministère de l'Energie et des Mines, le Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie (MTPM), le Ministère de la Réforme Foncière, des Domaines et de l'Aménagement du Territoire (MRFDAT), le Ministère des Transports et le Ministère des Télécommunications, des Postes et de la Communication (MTPC).

2.4.1. Ministère de l'Energie et des Mines (MEM)

❖ Sur les réalisations financières

Les dotations budgétaires du MEM et les réalisations correspondantes peuvent être présentées ainsi qu'il suit :

**TABLEAU N°60 : EVOLUTION DES REALISATIONS PAR CATEGORIE DE DEPENSES
DU MEM DE 2007 A 2009**

(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	1 325 322 000,00	1 304 916 043,20	2 557 219 000,00	1 375 922 506,20	2 380 817 000,00	1 425 533 145,00
Dépenses courantes hors solde	2 083 382 000,00	1 758 020 437,55	2 871 033 899,34	2 746 081 756,76	2 161 092 000,00	1 487 264 625,00
Dépenses courantes structurelles	25 000 000 000,00	23 358 391 000,00	54 084 880 000,00	54 084 880 000,00	-	-
Dépenses d'investissement	60 657 287 000,00	24 548 686 033,04	121 850 795 568,93	40 265 442 414,50	52 539 580 000,00	12 849 385 733,00
dont : Interne	17 738 600 000,00	14 879 751 998,88	32 850 795 568,93	31 252 617 111,40	25 388 760 000,00	12 849 385 733,00
Externe	42 918 687 000,00	9 668 934 034,16	89 000 000 000,00	9 012 825 303,10	27 150 820 000,00	-
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-	-	-
TOTAL	89 065 991 000,00	50 970 013 513,79	181 363 928 468,27	98 472 326 677,46	57 081 489 000,00	15 762 183 503,00

Sources : BCSE 2007 à 2009

- Evolution des crédits

Les prévisions de dépenses de ces trois dernières années dans sa globalité ont évolué de manière irrégulière. En effet, en se basant sur les prévisions de l'année 2007, celles-ci ont augmenté de 103,63% en 2008 tandis qu'elles ont diminué de 68,53% en 2009.

Cette situation s'explique :

- d'une part, par une hausse des prévisions des dépenses d'investissement de plus de 100% passant de 60,65 milliards d'Ariary en 2007 à 121,80 milliards d'Ariary en 2008

et par la diminution à hauteur de 56,88% de ces prévisions en 2009 soit pour un montant de 52,53 milliards d'ariary,

- et d'autre part, par l'absence de prévisions de dépenses courantes structurelles en 2009 alors que l'année précédente, un montant de 54,08 milliards d'ariary ont été alloués à ce titre, ce qui représente 29,82% des prévisions au titre de l'exercice.

Les taux d'allocations de crédits au niveau des différentes catégories de dépenses n'ont pas enregistré d'écart significatif pour 2007 et 2008 contrairement à l'année 2009. A titre d'illustration, pour l'année 2007, il a été consacré 68,10% des allocations budgétaires du Ministère aux dépenses d'investissement dont 29,24% sont financées sur ressources internes et 70,76% sur ressources externes. Il en est de même pour l'année 2008 avec un taux d'allocation de 67,19% dont la majeure partie, soit 73,04%, ont été destinés aux investissements sur financement externe contre 26,96% sur financement interne. Par contre, un changement s'est opéré en 2009 puisque 92,04% des crédits sont alloués au titre de dépenses d'investissement et un équilibre s'est établi entre les dépenses sur financement externe et celles sur financement interne avec des taux d'allocations de crédits respectifs de 51,68% et de 48,32%.

Le taux de répartition des crédits entre les dépenses courantes de solde et les dépenses courantes hors solde entre 2007 et 2008 avoisine respectivement les 1,5% et 2%. Par contre, en 2009, 4,17% des crédits ont été alloués pour les dépenses courantes de solde et 3,79% pour les dépenses courantes hors solde bien que les dotations budgétaires n'ont guère changé.

Particulièrement pour l'année 2009, il a été consacré 85,86% des crédits de ce Ministère à la mission 510 - « Energie » contre 14,14% à la mission 530 - « Mines ».

Les montants alloués au programme « Administration et Coordination » représentent 6,91% des crédits ouverts au titre du Ministère de l'Energie et des Mines soit 3,93 milliards d'ariary.

Le programme 203 - « Développement des infrastructures électriques et des ressources d'Energie locales » par contre, a bénéficié de 74,43% du crédit total contre 6,32% pour le programme 204 - « Développement du secteur pétrolier et des biocarburants »

Enfin, 7,04 milliards d'ariary ont été consacrés au programme 609 - « Développement du secteur minier » représentant ainsi 12,34% du crédit total.

- Evolution des taux de consommation de crédits

En 2007 et 2008, respectivement 57,23% et 54,30% des crédits ouverts ont été consommés alors qu'en 2009, seulement 27,61% des allocations ont été utilisées.

Plusieurs raisons expliquent cette diminution évaluée à 28 points :

- d'une part, les taux de consommation des crédits des dépenses d'investissement ont chuté durant ces 3 années. Ils sont passés de 40,47% en 2007 à 33,04% en 2008 pour finir à 24,46% en 2009. Cette tendance à la baisse se justifie par la diminution des réalisations des dépenses d'investissement tant interne qu'externe. En effet, 95,14% des crédits ont été consommés au titre de financement interne en 2008 contre 50,61% seulement en 2009 alors que cette catégorie de dépenses représente 81,52% des réalisations au titre de l'année 2009 contre 40,89% seulement en 2008.
- d'autre part, les dépenses courantes hors solde affichent un taux de réalisation de 84,38% et de 95,65% respectivement en 2007 et 2008 contre à peine 68,82% en 2009 soit une diminution moyenne de 21 points.

Par ailleurs, pour l'année 2009 en particulier, une analyse au niveau des réalisations de chaque mission et programmes du Ministère a fait ressortir que : la mission « Energie » représente 93,22% des réalisations tandis que l'autre mission « Mines » n'en représente que 6,78%.

Sur les 3,94 milliards d'ariary alloués au programme « Administration et Coordination », 2,49 milliards d'ariary ont été utilisés représentant ainsi un taux de consommation de 63,33% au titre des deux missions.

En outre, le taux de consommation du programme 203 « Développement des infrastructures électriques et des ressources d'Énergie locales » est de l'ordre de 27,69 % puisque 11,76 milliards d'Ariary ont été consommés sur les 42,48 milliards d'Ariary autorisés.

Par contre, 15,88% seulement des crédits ouverts sur le programme 204 « Développement du secteur pétrolier et des biocarburants » ont été utilisés soit 572 millions d'Ariary.

Il en est de même pour le programme 609 « Développement du secteur minier » de la mission « Mines », à peine 13,18% des crédits alloués ont été consommés.

Il résulte de l'analyse des réalisations financières de ces quatre programmes que les dépenses courantes de fonctionnement ont un taux de réalisation assez élevé alors que les programmes assignés plus particulièrement au Ministère et bénéficiant d'un crédit assez élevé, ne réalisent qu'un faible taux de consommation.

❖ *Sur les réalisations physiques*

Pour le Ministère de l'Énergie et des Mines, pour 5 programmes qui lui ont été assignés, 8 objectifs ont été définis et déclinés en 16 indicateurs.

Les prévisions et les réalisations relatives aux valeurs-cibles des Indicateurs du MEM sont résumées dans le tableau ci-après :

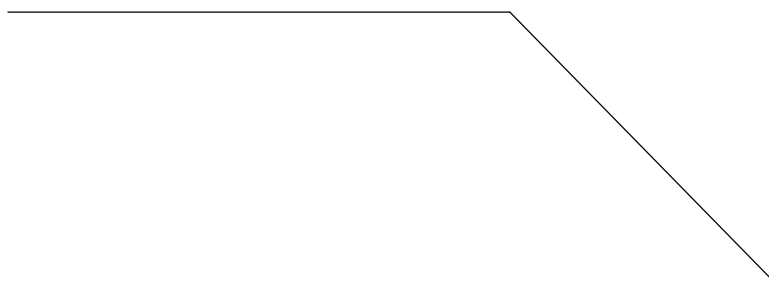


TABLEAU N°61 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MEM EN 2009

MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR OBJECTIF	UNITE	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	ECART	TAUX D'ATTEINTE DES OBJECTIFS
510 ENERGIE	019 Administration et Coordination	031-1 Renforcer les prestations des services publics	031-1-1 Indicateur de l'efficacité de l'Etat de la Banque mondiale	Nombre	70,00	60,00	10,00	85,71%
	203 Développement des infrastructures électriques et des ressources d'Énergie locales	203-1 Assurer un approvisionnement d'Énergie adéquat, à coût abordable et compétitif	203-1-1 Taux d'accès des ménages à l'électricité (Milieu Urbain)	%	55,00	ND	ND	ND
			203-1-2 Taux d'accès des ménages à l'électricité (Milieu rural)	%	7,00	ND	ND	ND
			203-1-3 Part du bois prélevé sur les Ressources Forestières Naturelles non GELOSEES sur bois Énergie utilisé dans les zones à risques	%	70,00	ND	ND	ND
			203-1-4 Nombre de Ressources d'Énergie renouvelables développées et non renouvelables promues	Nombre	4,00	4,00	-	100,00%
			203-1-5 Degré de satisfaction des demandeurs de service	Niveau	1,00	1,00	-	100,00%
	204 Développement du secteur pétrolier et des biocarburants	204-1 Promouvoir les ressources d'Énergie afin de réduire la dépendance du pays aux Énergies d'origine fossile	204-1-1 Nombre d'artisans fabricant les réchauds et lampions à éthanol	Nombre	20,00	4,00	16,00	20,00%
			204-1-2 Réduction progressive des gaz à effet de serre émis par l'utilisation du charbon de bois et réduction des prélèvements de bois au niveau des forêts	%	75,00	45,00	30,00	60,00%
			204-1-3 Taux de diminution de quantité de pétrole lampant importé	%	5,00	3,00	2,00	60,00%
		204-2 Encourager et faciliter l'exploitation des ressources d'hydrocarbures du pays	204-2-1 Augmentation du nombre de contrats signés	%	5,00	4,00	1,00	80,00%

MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR OBJECTIF	UNITE	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	ECART	TAUX D'ATTEINTE DES OBJECTIFS
510 ENERGIE	204 Développement du secteur pétrolier et des biocarburants	204-2 Encourager et faciliter l'exploitation des ressources d'hydrocarbures du pays	204-2-2 Augmentation du volume d'investissement	%	3,00	0,30	2,70	10,00%
			204-2-3 Evolution de la consommation de produits pétroliers	%	15,00	7,00	8,00	46,67%
530 MINES	019 Administration et Coordination	019-1 Renforcer les prestations de service public	019-1-1 Indicateur de l'efficacité de l'État de la banque mondiale	ND	ND	ND	ND	ND
	609 Développement du secteur Minier	609-1 Augmenter la valeur ajoutée par la transformation des produits miniers	609-1-1 Accroissement des recettes d'exportation minière	Md Ar	15,51	6,80	8,71	43,84%
		609-2 Renforcer la promotion des investissements dans les industries extractives	609-2-1 Nombre de titres miniers à délivrer	Nombre	220,00	445,00	- 225,00	202,27%
		609-3 Renforcer la transparence dans la gestion des ressources minières	609-3-1 Accroissement des redevances minières	Md Ar	0,16	0,29	- 0,13	181,25%

Source : RAP 2009

Il ressort du rapport annuel de performance relatif au suivi de ces indicateurs que :

- Le suivi et l'évaluation des réalisations se fondent sur des valeurs cibles définies au début de l'année. Or, il est constaté que :
 - elles sont différentes d'une mission à l'autre alors que l'indicateur est le même. Le programme « Administration et Coordination » est commun pour la mission « Energie » et la mission « Mines » qui a comme indicateur « Indicateur de l'efficacité de l'État de la banque mondiale ». Toutefois, la première mission présente une valeur cible bien précise tandis que l'autre mission n'en a pas définie,
 - 25% des valeurs cibles réalisées ne sont pas disponibles dont 75% sont localisées dans la mission « Energie » et 25% appartiennent à la mission « Mines ». Les raisons évoquées ont trait à l'absence de données fiables permettant l'évaluation,
 - des indicateurs ont été modifiés à la suite des difficultés rencontrées lors de la collecte des données.
- Deux objectifs du programme 609 « Développement du secteur minier » ont été largement atteints. En effet, le nombre de permis miniers délivré a doublé tandis que les redevances minières ont accru de 81,25% par rapport aux prévisions.

En ce qui concerne les autres indicateurs, 25% ont été évalués avec un taux de réalisation à moins de 50% tandis que 75% ont enregistré un pourcentage de réalisation de plus de 60% et même de 100%.

La mission « Energie » a contribué à hauteur de 75% à l'atteinte des objectifs du Ministère contre 25% pour la mission « Mines ».

2.4.2. Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie (MTPM)

❖ Sur les réalisations financières

Les dotations budgétaires du MTPM et les réalisations correspondantes peuvent être résumées dans le tableau qui suit :

**TABLEAU N°62 : EVOLUTION DES REALISATIONS PAR CATEGORIE DE DEPENSES
DU MTPM DE 2007 A 2009**

(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	6 803 319 000,00	6 160 244 751,40	6 495 354 000,00	5 119 634 309,20	5 692 203 000,00	4 604 569 100,20
Dépenses courantes hors solde	1 598 321 000,00	1 387 045 426,59	9 752 374 319,72	9 628 425 175,35	10 161 177 000,00	6 430 776 868,80
Dépenses courantes structurelles	-	-	44 669 000,00	44 669 000,00	-	-
Dépenses d'investissement	372 786 094 000,00	122 885 324 208,15	332 345 043 615,00	204 259 322 993,50	354 291 509 000,00	133 233 254 641,38
<i>dont : Interne</i>	78 697 669 000,00	66 780 787 634,51	73 475 043 615,00	60 922 836 439,99	79 676 509 000,00	49 510 853 963,67
<i>Externe</i>	294 088 425 000,00	56 104 536 573,64	258 870 000 000,00	143 336 486 553,51	274 615 000 000,00	83 722 400 677,71
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-	-	-
TOTAL	381 187 734 000,00	130 432 614 386,14	348 637 440 934,72	219 052 051 478,05	370 144 889 000,00	144 268 600 610,38

Sources : BCSE 2007 à 2009

- Evolution des crédits

Une baisse de 2,90% a été constatée sur les dotations de crédits du MTPM entre 2007 et 2009. En effet, les dépenses de solde et les dépenses d'investissement enregistrent respectivement une chute de 16,33% et 4,96% sur cette période. Seules les dépenses courantes hors solde connaissent une croissance importante de 535,74%. Il y a cependant lieu de remarquer qu'après une chute de 8,54% en 2008, les crédits alloués au dit Ministère ont augmenté de 6,17% en 2009, soit une hausse de 21,51 milliards d'ariary par rapport à 2008.

Les crédits d'investissement sont traditionnellement prépondérants dans le budget du MTPM. Lesdits crédits représentent ainsi 97,80% des dotations totales dudit Ministère en 2007 et 95,72% de ses allocations en 2009. Les Subventions et les Fonds d'Emprunt constituent les principales sources de financement desdits investissements. Leur part dans le budget du Ministère a atteint 77,15% en 2007 et 74,19% en 2009.

Par ailleurs, il est relevé que 94,21% des crédits du Ministère sont accaparés par le programme 206 i « Développement des infrastructures routières ». Ledit programme est d'ailleurs le premier bénéficiaire des crédits au niveau de l'Etat. Les crédits alloués pour le réaliser représentent ainsi 9,10% du Budget Général de l'Etat.

Les programmes 020 i « Administration et Coordination » et 211 i « Développement météorologique » disposent respectivement de 4,26% et de 1,53% des dotations du Ministère.

- Evolution des taux de consommation de crédits

Par rapport à 2008, les réalisations du MTPM ont baissé de 34,14%, soit un recul de 74,78 milliards d'ariary. Cette diminution concerne toutes les catégories de dépenses. Elle varie de 10,06% pour les dépenses courantes de solde à 41,59% pour les dépenses d'investissement sur financement externe. Les réalisations du MTPM en 2009 restent toutefois supérieures à celles de 2007. Ainsi, une croissance de 10,61% est observée durant cette période.

Les dépenses d'investissement constituent les principales dépenses du Ministère en 2009, soit 92,35% du montant total des réalisations.

Par ailleurs, le programme 206 i « Développement des infrastructures routières » représente 91,27% des réalisations du MTPM.

En 2009, le Ministère a utilisé seulement 38,98% des crédits qui lui ont été alloués. Le taux de consommation de crédits est alors en baisse de 24 points par rapport à l'exercice 2008 pour lequel ce taux est de 62,83%. Toutefois, le taux de réalisation de 2009 reste légèrement supérieur à celui de 2007 lequel est évalué à 34,22%.

Les taux de consommation de crédits pour les différentes catégories de dépenses et les programmes du MTPM en 2009 sont récapitulés dans le tableau qui suit :

TABLEAU N°63 : TAUX DE CONSOMMATION DE CREDITS PAR PROGRAMME ET PAR CATEGORIE DE DEPENSE DU MTPM EN 2009

MINISTERE	MISSION	PROGRAMME	DEPENSES DE SOLDE	DEPENSES COURANTES HORS SOLDE	PIP		TAUX DE CONSOMMATION DE CREDITS PAR PROGRAMME (%)
					INTERNE	EXTERNE	
61 - Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie	610 i « Travaux publics »	020 i « Administration et Coordination »	92,26	63,52	83,70		73,74
		206 i « Développement des infrastructures routières »			61,78	30,88	37,76
	680 i « Météorologie »	211 i « Développement météorologique »	5,79	55,32	68,74	0,00	17,10
TAUX DE CONSOMMATION DE CREDITS PAR CATEGORIE DE DEPENSES			80,89	63,29	62,14	30,49	

Sources : BCSE 2009

Il apparaît que le taux de consommation de crédits de 2009 s'explique principalement par la faible consommation de crédits au niveau du programme 206 i « Développement des infrastructures routières », lequel totalise 94,21% des dotations du Ministère mais n'a utilisé que 37,76% desdites allocations, et par le faible taux de réalisation des dépenses d'investissement sur financement externe, de 30,49% seulement.

A la lecture des documents produits dans le cadre des revues budgétaires de 2009, il apparaît que plusieurs facteurs ont contribué à la diminution des réalisations effectuées par le Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie notamment « la réduction des ressources budgétaires, et le gel des financements des principaux Bailleurs de fonds depuis décembre 2008. »

❖ Sur les réalisations physiques

Les prévisions et les réalisations relatives aux valeurs-cibles des indicateurs du MTPM se résument comme suit :

TABLEAU N°64 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MTPM EN 2009

MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR OBJECTIF	UNITE	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	ECART	TAUX D'ATTEINTE DES OBJECTIFS
610 TRAVAUX PUBLICS	020 Administration et Coordination	020-1 Optimiser l'atteinte des priorités liées à l'accès et au développement des régions clés à forte potentialité de croissance économique	020-1-1 Proportion des zones économiques à forte potentialité connectée au réseau des transports	%	70,00	ND	70,00	ND
		020-2 Optimiser la mobilisation des ressources financières, humaines et de technologie de l'information et le contrôle de gestion basée sur les performances	020-2-1 Taux de couverture du financement des projets prioritaires	%	77,00	64,00	13,00	83,12%
			020-2-2 Taux de réalisation du plan de formation : au profit du personnel (TP et météo) et au profit des partenaires techniques	%	81,00	60,00	21,00	74,07%
			020- 2-3 Niveau d'intégration du système d'information pour la production des indicateurs de résultat	%	30,00	25,00	5,00	83,33%
	206 Développement des infrastructures routières	206-2 Optimiser le réseau circulaire toute l'année et le désenclavement du territoire à travers les constructions, réhabilitation et entretiens périodiques du réseau routier	206-2-1 Pourcentage du réseau routier national en bon état : Routes bitumées	%	61,00	75,00	14,00	122,95%
			206-2-2 Pourcentage des communes accessibles par voie de surface toute l'année	%	45,00	53,00	8,00	117,78%
		206-3 Optimiser la maintenance du patrimoine routier à travers l'entretien courant et les mesures de sauvegarde du réseau routier	206-3-1 Taux de redevance de l'entretien Routier (RER) précompté pour le FER	%	7,00	7,00	-	100,00%
			206-3-2 Pourcentage des linéaires de route nationale traités par an / éligible à l'entretien courant (en %) : routes bitumées	%	75,00	75,00	-	100,00%

MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR OBJECTIF	UNITE	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	ECART	TAUX D'ATTEINTE DES OBJECTIFS
680 METEOROLOGIE	211 Développement météorologique	211-1 Optimiser le réseau des stations et systèmes d'information météorologiques	211-1-1 Taux de couverture de réseaux	%	40,00	35,00	5,00	87,50%
			211-1-2 Taux de fiabilité des prévisions météo	%	69,00	65,00	4,00	94,20%
		211-2 Renforcer les outils de communication ; vulgarisation et la capacité des utilisateurs	211-2-1 Nombre de régions utilisateurs des informations météo	Nombre	7,00	6,00	1,00	85,71%

Source : RAP 2009

En se référant au RAP, tous les indicateurs définis au sein de ce Ministère affichent des taux d'atteinte des objectifs dépassant les 70%. Pourtant, une performance de 8% a été constatée en se basant sur la FPP. Une seule valeur cible parmi les 11 définies dans la FPP n'a subi aucun changement. Deux de ces valeurs ont été revues à la baisse et les 09 restantes revues à la hausse.

La performance du premier objectif 020-1 « Optimiser l'atteinte des priorités liées à l'accès et au développement des régions clés à forte potentialité de croissance économique » ne pourrait pas être déterminée étant donné que les bases de données ne sont pas disponibles auprès de l'INSTAT d'après les documents produits par le Ministère.

Selon le RAP produit à la Cour, 40% des indicateurs définis ont été atteints à 100% voire plus, à savoir :

- Les indicateurs 206-2-1 « Pourcentage du réseau routier national en bon état : Routes bitumées » et 206-2-2 « Pourcentage des communes accessibles par voie de surface toute l'année » de l'objectif 206-2 « Optimiser le réseau circulaire toute l'année et le désenclavement du territoire à travers les constructions, réhabilitation et entretiens périodiques du réseau routier ». Par rapport à la FPP, les taux d'atteinte des objectifs sont maintenus à plus de 100%,
- Les indicateurs 206-3-1 « Taux de redevance de l'entretien Routier (RER) précompté pour le FER » et 206-3-2 « Pourcentage des linéaires de route nationale traités par an / éligible à l'entretien courant (en %) : routes bitumées » de l'objectif 206-3 « Optimiser la maintenance du patrimoine routier à travers l'entretien courant et les mesures de sauvegarde du réseau routier ». Il est à faire observer que le taux d'atteinte des objectifs pour le premier indicateur a chuté jusqu'à 8,75% selon la FPP. Pourtant, le taux du deuxième indicateur reste inchangé avec une réalisation de 8 223 km de Route Nationale traités sur 10 964 Km éligible à l'Entretien Routier.

Par ailleurs, aucun indicateur n'affiche un taux de performance inférieur à 50% tandis que 60% des indicateurs indiqués se trouvent entre 50% à 100% ; il s'agit notamment :

- des indicateurs 020-2-1 « Taux de couverture du financement des projets prioritaires », 020-2-2 « Taux de réalisation du plan de formation : au profit du personnel (TP et météo) et au profit des partenaires techniques », et 020-2-3 « Niveau d'intégration du système d'information pour la production des indicateurs de résultat » de l'objectif 020-2 « Optimiser la mobilisation des ressources

financières, humaines et de technologie de l'information et le contrôle de gestion basée sur les performances ». Pour le premier indicateur de cet objectif, le gel des financements des principaux Bailleurs de fonds a été soulevé comme le principal obstacle de l'atteinte des objectifs du Ministère. En ce qui concerne le troisième indicateur, la poursuite de l'amélioration du système d'information et de communication dans le cadre du nouveau schéma directeur a permis de maintenir sa performance d'après les documents de revue budgétaire,

- des indicateurs 211-1-1 « Taux de couverture de réseaux » et 211-1-2 « Taux de fiabilité des prévisions météo » de l'objectif 211-1 « Optimiser le réseau des stations et systèmes d'information météorologiques »,
- de l'indicateur 211-2-1 « Nombre de régions utilisateurs des informations météo » de l'objectif 211-2 « Renforcer les outils de communication ; vulgarisation et la capacité des utilisateurs ».

En se référant à la FPP, il a été observé que lesdits taux restent presque invariables.

En résumé, sur un total de onze indicateurs prédéfinis, quatre indicateurs ont obtenu des résultats satisfaisants présentant un taux 100% ou même plus. Le résultat de l'indicateur 020-1-1 « Proportion des zones économiques à forte potentialité connectée au réseau des transports » reste non disponible et les six indicateurs restants ont présenté des résultats supérieurs à 70%. Ainsi, au vu du RAP produit à la Cour, une performance relativement élevée a été constatée au sein du MTPM.

2.4.3. Ministère de la Réforme Foncière, des Domaines et de l'Aménagement du Territoire (MRFDAT)

❖ *Sur les réalisations financières*

Les dotations budgétaires du MRFDAT et les réalisations correspondantes peuvent être résumées dans le tableau qui suit :

TABLEAU N°65 : EVOLUTION DES PREVISIONS ET REALISATIONS PAR CATEGORIE DE DEPENSES DU MRFDAT DE 2007 A 2009

(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	4 331 000,00	169 085,60	638 584 000,00	555 935 205,00	4 623 231 000,00	1 266 349 511,60
Dépenses courantes hors solde	23 250 084 000,00	22 998 452 180,40	24 067 474 668,61	23 262 887 875,22	3 080 039 000,00	1 685 071 682,26
Dépenses courantes structurelles	20 000 000 000,00	20 000 000 000,00	34 294 116 380,58	34 294 116 380,58	115 000 000,00	115 000 000,00
Dépenses d'investissement	80 015 413 000,00	89 420 735 606,59	135 251 387 305,86	43 042 243 157,43	148 435 321 000,00	2 629 738 797,31
dont : Interne	24 249 413 000,00	18 978 350 953,59	8 267 387 305,86	5 059 231 065,23	24 388 321 000,00	2 629 738 797,31
Externe	55 766 000 000,00	70 442 384 653,00	126 984 000 000,00	37 983 012 092,20	124 047 000 000,00	0,00
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-	54 000 000 000,00	54 000 000 000,00
TOTAL	123 269 828 000,00	132 419 356 872,59	194 251 562 355,05	101 155 182 618,23	210 253 591 000,00	59 696 159 991,17

Sources : BCSE 2007 à 2009

- Evolution des crédits

Durant la période de 2007 à 2009, les crédits ouverts au profit du Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (MDAT), appelé ultérieurement MRFDAT sont en perpétuelle augmentation : 123, 27 milliards d'ariary en 2007, puis 194, 25 milliards d'ariary en 2008, et enfin 210, 25 milliards d'ariary en 2009. Par rapport au budget de l'exercice 2007, celui de l'exercice 2008 accuse un accroissement de 70, 98 milliards Ariary, soit une hausse de 58%. Et par

rapport au budget de 2008, celui de 2009 s'est accru de 16 milliards d'Ariary, soit une augmentation de 8%. Dans ce laps de temps de trois années, les crédits alloués à ce Ministère ont donc connu un taux d'évolution de 71% en 2009, presque les trois quarts du budget de l'exercice 2007.

Dans l'optique catégorie de dépenses, l'évolution des crédits se présente comme suit :

- les dépenses de solde ne présentent que des proportions infimes dans le budget de ce Ministère. Elles avoisinent le 0% des crédits ouverts. Néanmoins, elles ont connu des augmentations exceptionnelles en passant de 4 millions d'Ariary en 2007 passés à 4 milliards d'Ariary en 2009. L'on se demande quelles en sont les raisons ?
- les dépenses courantes hors solde ont occupé environ un dixième du budget en 2007 et 2008 mais a fortement diminué en 2009 en ne représentant que 0,01% du budget. Cette régression est de l'ordre de 87% en 2009 par rapport aux crédits alloués à ce type de dépenses en 2007,
- les dépenses courantes structurelles sont de l'ordre de 20% du budget en 2007 et 2008 et a chuté jusqu'à 0,05% en 2009,
- les dépenses d'investissement occupent une part prépondérante du budget : 70% en moyenne. La proportion de crédits alloués à ces dépenses est caractérisée par sa constance en termes de pourcentage mais aussi par une augmentation considérable en termes monétaire : 148 milliards en 2009 contre 80 milliards en 2007, soit un accroissement de 87%. La majeure partie des crédits d'investissements est financée par les financements extérieurs, à raison de 70% et 80% respectivement pour 2007 et 2009,
- les dépenses courantes exceptionnelles ont largement diminué en 2009 avec 115 millions d'Ariary contre 20 milliards d'Ariary en 2007 et 34 milliards d'Ariary en 2008, soit une diminution de presque 99% par rapport aux années précédentes,
- les dépenses courantes exceptionnelles ont été prévues pour l'année 2009, avec un montant assez conséquent de 54 milliards d'Ariary, contrairement aux deux années précédentes. Ces crédits sont affectés au compte 6552 « Transferts pour charges de services public - Autres organismes ».

Concernant l'allocation des crédits suivant les catégories de dépenses énoncées par la LOLF, les crédits sont ouverts en majeure partie pour les dépenses d'investissement à hauteur de 148, 43 milliards d'Ariary soit 71% du budget et dont le financement est prévu être assuré d'une part, par les ressources propres internes qui se chiffrent à 24,39 milliards d'Ariary soit 16,43% des crédits d'investissement et d'autre part, par les ressources externes de l'ordre de 124,05 milliards d'Ariary soit 83,57% . Ensuite, les crédits alloués aux dépenses courantes exceptionnelles s'élèvent à 54 milliards d'Ariary soit 26% du budget du MRFDAT. Enfin, les crédits relatifs aux dépenses de solde, hors solde et structurelles sont infimes représentant respectivement 2%, 1% et 0,05% du montant total des crédits définitifs.

La majorité des crédits alloués au MRFDAT est orientée vers la mise en œuvre de la mission 620 « Aménagement du Territoire », avec un montant de 201 milliards d'Ariary soit 96% du crédit total. Seul 4% des crédits, soit 9 milliards d'Ariary sont affectés à la mission 460 « domaine et sécurisation foncière ». Concernant les allocations par programme, ceux étroitement liés aux missions, en l'occurrence le « 207 - Aménagement et équipement des villes » et le « 409 - Domaine et sécurisation foncière » ont bénéficié une grande partie des crédits avec respectivement 146 milliards d'Ariary et 53 milliards d'Ariary, soit au total 95%. Le reste est alloué aux programmes relatifs aux administrations et coordinations.

- Evolution des taux de consommation de crédits

Durant la période de 2007 à 2009, les dépenses totales réalisées par ledit Ministère sont constamment en décroissance, étant de 132,42 milliards d'Ariary en 2007, puis 101,15 milliards

d'Ariary en 2008 et 59 milliards d'Ariary en 2009, soit une baisse de 24% en 2008 et 55% en 2009 par rapport aux réalisations effectuées en 2007.

Du point de vue catégorie de dépenses, la tendance des réalisations se présente comme suit :

- Les dépenses de solde ont considérablement progressé : 169,08 millions d'Ariary en 2007 contre 1,27 milliard d'Ariary en 2009,
- Les dépenses hors solde ont légèrement augmenté en 2008 : 23,26 milliards d'Ariary contre 23 milliards en 2007, puis elles ont considérablement chuté jusqu'à 1,68 milliards d'Ariary en 2009,
- Les dépenses structurelles ont connu un accroissement significatif en 2008 : 20 milliards d'Ariary en 2007 et 34,29 milliards d'Ariary en 2008, puis elles ont énormément décru en 2009 : 115 millions d'Ariary,
- Les dépenses d'investissement ont constamment diminué durant la période sous-revue : 89,42 milliards en 2007, 43,02 milliards en 2008 et 2,63 milliards en 2009. Par rapport aux réalisations effectuées en 2007, celles de 2009 accusent donc une baisse de 97%,
- Aucune dépense exceptionnelle n'a été effectuée sauf en 2009 pour un montant de 54 milliards d'Ariary.

Des réalisations financières d'un montant de 59 milliards d'Ariary ont été enregistrées au cours de l'exercice 2009. Elles se répartissent comme suit pour chaque catégorie de dépenses :

- les dépenses courantes exceptionnelles dominent avec 54, milliards d'Ariary (soit 90,5%),
- les dépenses d'investissement contribuent à hauteur de 2 milliards d'Ariary (soit 4,4%),
- les dépenses de solde et hors solde concourent avec respectivement 1,2 et 1,7 milliard d'Ariary (soit environ 2%),
- les dépenses structurelles ne se chiffrent qu'à 115 millions d'Ariary (soit 0,2%).

Sous l'optique de la répartition par mission et par programme, les réalisations financières en 2009 se structurent comme suit :

- 98%, soit 58 milliards d'Ariary sont exécutés au niveau de la mission 620 « aménagement du territoire », à l'intérieur duquel le programme sur l'aménagement et équipement des villes affiche un taux de consommation de crédits prépondérant de l'ordre de 95,71% et les programmes afférents à l'administration et coordination, et à la sécurisation foncière ont respectivement réalisé un taux très bas de 4% et 0,15%.
- 2%, soit 1 milliard d'Ariary sont accomplis au niveau de la mission 460 « domaine et sécurisation foncière ». Les programmes « administration et coordination » et « domaine et sécurisation foncière » enregistrent respectivement des proportions de réalisations de 66% et 34%.

Le tableau ci-après présente l'évolution des taux de consommation de crédits du MDAT entre 2007 et 2009 :

TABEAU N°66 : EVOLUTION DES TAUX DE CONSOMMATION DANS LA PERIODE DE 2007 A 2009

(%)

CATEGORIE	2007 MDAT CODE 17	2008 MDAT CODE 17	2009 MRFDAT CODE 62
	REALISATION	REALISATION	REALISATION
Dépenses courantes de solde	4	87	27
Dépenses courantes hors solde	99	97	55
Dépenses courantes structurelles	100	100	100
Dépenses d'investissement	112	32	2
<i>dont : Interne</i>	21	12	100
<i>Externe</i>	79	88	0
Dépenses courantes exceptionnelles	0	0	100
TOTAL	107	52	28

Source : BCSE 2007 à 2009

A la lecture du tableau ci-dessus, il est constaté que la capacité du Ministère à absorber les crédits qui lui sont alloués s'est dégradée malgré l'accroissement constant de son budget durant la période 2007 à 2009. L'exercice 2007 présente le pic de consommation de crédits avec un taux global de 107%. Ensuite, en 2008, le taux de consommation de crédits a été réduit de moitié, soit 52% du budget, et en 2009, il atteint un niveau relativement bas, soit 28% du budget. Bien que la capacité globale de consommation de crédits observe une diminution annuelle, la tendance de consommation au niveau des différentes catégories de dépenses ne va pas toujours dans ce sens. Il est remarqué que les dépenses structurelles maintiennent un niveau de consommation constant et élevé durant la période sous-revue, soit 100%. Par ailleurs, la tendance des dépenses hors solde se présente sous forme de courbe dont le plafond correspond à l'année 2008 avec un taux de consommation de 87% des crédits. On observe toutefois, un déclin important du taux d'absorption des crédits d'investissements, soit 112% en 2007 passé à 2% en 2009. Constat est fait que cette baisse accrue en matière de dépenses d'investissements a beaucoup affecté la capacité globale d'absorption des crédits du MRFDAT en 2009. De plus, leurs financements ont été assurés uniquement par les ressources internes ; 100% des crédits y afférents sont consommés.

Dans l'ensemble, 28,39% des crédits alloués sont consommés par le MRFDAT au titre de l'exercice 2009, soit 59 milliards sur les 210 milliards d'Ariary prévus. En ce qui concerne les taux de consommation au niveau des missions, ils sont sensiblement égaux : 30,97% pour la mission « 460 i Domaine et sécurisation foncière » et 29,07% « 620 i aménagement et équipement des villes ». Par ailleurs, il est constaté que les programmes sur l'administration et coordination ont absorbé le plus de crédits avec un taux de 79%. Vient ensuite le programme relatif à l'aménagement et équipements des villes avec 38% et, enfin le programme afférant au domaine et sécurisation foncière avec 19%.

❖ *Sur les réalisations physiques*

Les prévisions et les réalisations relatives aux valeurs-cibles des Indicateurs afférant aux Missions et Programmes du Ministère de l'Agriculture peuvent être récapitulées dans le tableau ci-après :

**TABLEAU N°67 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MRFDAT
EN 2009**

MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR OBJECTIF	UNITE	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	ECART	TAUX D'ATTEINTE DES OBJECTIFS
460 DOMAINE ET SECURISATION FONCIERE	018 Administration et Coordination	018-1 Sécuriser la propriété foncière	018-1-1 Proportion des exploitants agricoles ayant des titres ou certificats fonciers	%	23,00	3,18	19,82	13,83%
			018-1-2 Nombre de services fonciers modernisés et informatisés	Nombre	33,00	20,00	13,00	60,61%
			018-1-3 Nombre de personnes formées sur la gestion foncière	Nombre	4 600,00	5 634,00	1 034,00	122,48%
	409 Domaine et sécurisation foncière	409-1 Sécurisation foncière	409-1-1 Nombre de guichets fonciers communaux mis en place	Nombre	200,00	71,00	129,00	35,50%
			409-1-2 Nombre de Titres fonciers établis	Nombre	10 000,00	28 292,00	18 292,00	282,92%
			409-1-3 Nombre de Certificats fonciers délivrés	Nombre	25 000,00	26 893,00	1 893,00	107,57%
620 AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	021 Administration et Coordination	021-1 Maîtriser le développement urbain	021-1-1 Nombre de pôles identifiés et créés	Nombre	2,00	-	2,00	0,00%
			021-1-2 Nombre de pôles urbains développés	Nombre	12,00	-	12,00	0,00%
			021-1-3 Nombre de zones désenclavées	Nombre	13,00	-	13,00	0,00%
	207 Aménagement et équipement des villes	207-1 Décentraliser l'administration mettre à jour les PRD	207-1-1 Nombre de documents de planification territoriale élaborée	Nombre	53,00	-	53,00	0,00%
			207-1-2 Politique des villes élaborée et adoptée	Nombre	1,00	-	1,00	0,00%
			207-1-3 Nombre pôles urbains et ruraux bénéficiant d'équipements et d'infrastructures urbains réhabilités et/ou construites	Nombre	28,00	3,00	25,00	10,71%

Source : RAP 2009

Au vu du rapport annuel de performance (RAP) 2009, il est relevé que deux (02) missions sont assignées au MRFDAT, lesquelles comptent cinq (05) programmes, cinq (05) objectifs et douze (12) indicateurs.

Le nombre de programmes est supérieur au nombre moyen de programmes pour l'ensemble des Ministères et Institutions lequel est de 3. Concernant les objectifs, il est constaté que leur nombre est inférieur à la moyenne qui est de 6 objectifs par Ministère ou Institution. Par ailleurs, le nombre d'objectifs rattaché à chaque programme est de un (1) dans le cas du MRFDAT, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne d'ensemble qui est d'environ deux objectifs par programme. Par rapport à l'ensemble des Ministères et Institutions de l'Etat, le MRFDAT se voit attribuer plus de missions et de programmes plus diversifiés.

Trois indicateurs sont rattachés à chaque objectif dans le cas du MRFDAT. Au niveau de l'Etat, il est estimé que chaque objectif est représenté par deux (2) indicateurs en moyenne. Les

objectifs sont suffisamment représentés par des indicateurs. Toutefois, il est à faire remarquer que la formulation de certains objectifs semble répétitive pour deux programmes différents, sinon imprécise. C'est le cas des objectifs 018-1 « Sécuriser la propriété foncière » et 409-1 « Sécurisation foncière » liés respectivement aux programmes 018 « Administration et Coordination » et 409 « Domaine et sécurisation foncière ». Il serait plus indiqué de formuler un objectif en cohérence avec le programme et d'ôser plus de précision.

Par ailleurs, l'indicateur 018-1-1 « Proportion des exploitants agricoles ayant des titres ou certificats fonciers » a été bondonné suivant le document de suivi de l'exécution budgétaire quatrième trimestre 2009 du MRFDAT. L'explication apportée par ledit document est qu'il est difficile de donner une définition exacte du terme exploitant agricole. A ce propos, l'Instruction Générale n° 001-MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005 sur l'exécution du Budget des Organismes Publics stipule que « un indicateur doit, dans toute la mesure du possible : (é) être précis, c'est-à-dire être bien défini afin de pouvoir être identifié sans ambiguïté (é) ». Il conviendrait à l'avenir de suivre les consignes stipulées par cette Instruction Générale par rapport au choix des indicateurs.

Au vu des réalisations inventoriées dans le RAP 2009, il a été constaté que :

- Concernant le degré de réalisations au niveau des indicateurs :

Trois (3) indicateurs sur douze (12), soit 25% des indicateurs connaissent des réalisations supérieures ou égales à la valeur-cible attendue. Il s'agit des indicateurs 018-1-3 « Nombre de personnes formées sur la gestion foncière », 409-1-2 « Nombre de Titres fonciers établis » et 409-1-3 « Nombre de Certificats fonciers délivrés ». Seul un indicateur qui est le 018-1-2 « nombre de services fonciers modernisés et informatisés », soit 8% des indicateurs enregistre un niveau d'atteinte de la valeur-cible supérieur à 50%. Les huit indicateurs restants, soit 67%, affichent des résultats inférieurs à 50%, dont cinq d'entre eux n'ont pas pu être exécutés car les activités y afférentes ont dû être suspendues ou reportées pour l'année suivante. Il s'agit des indicateurs 021-1-1 « Nombre de pôles identifiés et créés », 021-1-2 « Nombre de pôles urbains développés », 021-1-3 « Nombre de zones désenclavées », 207-1-1 « Nombre de documents de planification territoriale élaborée » et 207-1-2 « Politique des villes élaborée et adoptée ».

- A propos du niveau d'atteinte des objectifs :

Eu égard au niveau des réalisations des indicateurs, aucun des objectifs fixés n'a enregistré un taux de réalisation de 100%. Le MRFDAT a ainsi partiellement atteint ses objectifs. En effet, l'objectif 409-1 « Sécurisation foncière » affiche deux indicateurs ayant dépassé les valeurs-cibles, l'objectif 018-1 « Sécuriser la propriété foncière » présente un indicateur ayant surpassé les résultats attendus et un indicateur moyennement atteint. Pour l'objectif 207-1 « Décentraliser l'administration : mettre à jour les PRD » le niveau de réalisation de l'indicateur reste faible et deux activités ont été suspendues. Enfin, l'objectif 021-1 « Maîtriser le développement urbain » n'a pas été exécuté.

Corollairement au niveau de réalisation des objectifs, la performance du MRFDAT durant l'exercice 2009 s'avère insuffisante. A la lumière des explications apportées par le document de suivi de l'exécution budgétaire au quatrième trimestre 2009, il apparaît que deux facteurs majeurs ont été à l'origine de la baisse de la performance dudit Ministère:

- L'interruption des financements externes a entraîné la suspension de plusieurs activités. En 2009, 84% des financements des activités sont prévus être financés par des ressources externes mais suite à l'événement politique survenu en 2009, aucun décaissement de la part des bailleurs de fonds n'a été obtenu,
- Plusieurs activités sont reportées pour les années suivantes.

2.4.4. Ministère des Transport (MT)

❖ *Sur les réalisations financières*

Les dotations budgétaires du Ministère des Transports et les réalisations correspondantes peuvent être résumées dans le tableau qui suit :

**TABLEAU N°68 : EVOLUTION DES REALISATIONS PAR CATEGORIE DE DEPENSES
DU MINISTERE DE TRANSPORT DE 2007 A 2009**

(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	-	-	1 266 074 000,00	1 174 947 537,00	1 557 783 000,00	1 454 655 172,40
Dépenses courantes hors solde	11 952 851 000,00	11 063 828 108,45	11 037 169 781,06	10 827 113 982,83	16 061 398 000,00	10 883 456 616,41
Dépenses courantes structurelles	-	-	33 280 000,00	33 280 000,00	-	-
Dépenses d'investissement	80 527 196 000,00	24 641 724 241,64	60 015 867 066,55	36 732 227 854,51	138 514 940 000,00	12 596 206 619,57
dont : Interne	19 734 196 000,00	14 309 305 404,44	13 015 867 066,55	17 434 286 609,10	21 834 940 000,00	7 582 502 678,11
Externe	60 793 000 000,00	10 332 418 837,20	47 000 000 000,00	19 297 941 245,41	116 680 000 000,00	5 013 703 941,46
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	10 000 000 000,00	10 000 000 000,00	-	-
TOTAL	92 480 047 000,00	35 705 552 350,09	82 352 390 847,61	58 767 569 374,34	156 134 121 000,00	24 934 318 408,38

Source : BCSE 2007 à 2009

- Evolution des crédits

Globalement, les prévisions du MT ont augmenté pendant la période 2007-2009 allant de 92,48 milliards d'Ariary à 156,13 milliards d'Ariary, soit une hausse de 68,83% bien qu'une baisse de l'ordre de 10% a été enregistrée en 2008. Cette augmentation est due à un accroissement de 91,93% des prévisions des financements extérieurs, soit 116,68 milliards d'Ariary en 2009 contre 60,79 milliards d'Ariary en 2007.

La structure selon les catégories de dépenses du budget du Ministère des Transports n'a pas connu une grande modification durant 2007 à 2009. Le Ministère a toujours voulu favoriser les investissements en allouant en moyenne 83% des prévisions budgétaires aux dépenses en capital.

Ainsi, toujours dans la poursuite des objectifs du MAP, entre autres « les infrastructures reliées », les investissements pour 2009 sont estimés à 138,51 milliards d'Ariary, soit 88,72 % du budget du MT ; les dépenses de fonctionnement n'ont pu bénéficier que de l'ordre de 11% du total des prévisions.

Les dotations budgétaires de 156,13 milliards d'Ariary du Ministère des Transports sont réparties entre les trois programmes de la mission « 630- Transport », la seule mission de ce Ministère. Les trois programmes sont :

- 022 : « Administration et coordination »,
- 208 : « Transports Routier et Ferroviaire »,
- 209 : « Transports Maritime, Fluvial et Aérien ».

Le programme « 208 : Transports Routier et Ferroviaire » est le mieux loti bénéficiant de plus de 75 % du budget du Ministère ; ceci n'est que la traduction chiffrée de la politique basée sur l'essor des infrastructures. S'agissant du programme « 209- Transport maritime, fluvial et aérien », ce programme s'est vu favorisé en obtenant plus de 22% étant donné que l'extension de l'aéroport d'Antananarivo figure parmi les principaux impératifs du Gouvernement pour l'accueil du Sommet Africain du 2009.

- Evolution des taux de consommation des crédits

Pour les réalisations financières, celles-ci ont considérablement régressé de 2007 à 2009 malgré une hausse relative en 2008. La baisse de 51,48% résulte notamment du gel des financements extérieurs qui n'est que la répercussion de la crise financière internationale jumelée avec la crise politique interne. En effet, en 2007 les crédits ont été consommés à 38,16%, et pour 2008 ce taux est de 71,36 %, tandis qu'en 2009, compte tenu des facteurs qui viennent d'être évoqués, le taux de consommation de crédit n'est que de 15,97%.

On peut également avancer comme explication à cette fluctuation des réalisations que :

- En 2008, les prévisions ont été mieux cadrées et plus réalistes étant donné que le Gouvernement a décidé de commencer le développement au niveau des régions, en ce sens que, le budget tient compte des priorités des 22 régions⁶ ;
- En 2007 et 2009, les prévisions ont pu être surestimées, ce qui a comme conséquence cet écart notable entre prévisions et réalisations.

Comme dans les années précédentes, les dépenses de fonctionnement ont été exécutées à hauteur de 70,03% en 2009, par contre, les dépenses d'investissement n'ont pu être consommées qu'à un taux de 9,09%. Ce faible taux ne peut que signifier que nos investissements sont tributaires des financements extérieurs.

Les réalisations financières pour les trois programmes sont si disparates que le taux de réalisation est compris entre 8% et 68%. Le programme « 022-Administration et coordination » a consommé ses crédits à 68% alors que le programme « 208- Transports routiers et ferroviaires » n'a utilisé que 8% de ses allocations budgétaires.

❖ Sur les réalisations physiques

S'agissant des réalisations physiques, le tableau ci-contre résume la performance physique du MT :

TABLEAU N°69 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MT EN 2009

MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR OBJECTIF	UNITE	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	TAUX D'ATTEINTE DES OBJECTIFS
630 TRANSPORTS	022 Administration et Coordination	022-1 Optimiser l'atteinte des priorités liées à l'accès et au développement des régions clés à forte potentialité de croissance économique	022-1-1 Proportion des zones économiques à forte potentialité connectée réseau des transports	Nombre	25,00	16,00	64,00%
			022-1-2 Nombre de sessions de sensibilisation au VIH effectuées	Nombre	2,00	-	0,00%
		022-2 Optimiser la mobilisation des ressources financières, humaines et de technologie de l'information et le contrôle de gestion basé sur les performances	022-2-1 Nombre de structures connectées à l'intranet	Nombre	5,00	-	0,00%
	022 Administration et Coordination	022-2 Optimiser la mobilisation des ressources financières, humaines et de technologie de l'information et le contrôle de gestion basé sur les performances	022-2-2 Nombre d'agents formés	Nombre	50,00	2,00	4,00%

⁶Cf. Loi de Finances 2008

MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR OBJECTIF	UNITE	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	TAUX D'ATTEINTE DES OBJECTIFS
630 TRANSPORTS	208 Transports Routier et Ferroviaire	208-1 Améliorer l'efficacité et la qualité des transports routiers	208-1-1 Nombre de gares routières construites et/ou réhabilitées	Nombre	3,00	-	0,00%
		208-2 Améliorer l'efficacité et la qualité des transports ferroviaires	208-2-1 Nombre d'ouvrages d'art réhabilités	Nombre	16,00	-	0,00%
			208-2-2 Longueur de voie ferrée réhabilitée	km	110,00	-	0,00%
			208-2-3 Tonnage du fret (voie ferrée)	Nombre	470 000,00	355 050,00	75,54%
			208-2-4 Nombre de déraillement	Nombre	130,00	131,00	100,77%
		208-3 Améliorer la sécurité routière	208-3-1 Nombre de sessions de sensibilisation à la sécurité routière	Nombre	4,00	2,00	50,00%
	209 Transports Maritime, Fluvial et Aérien	209-1 Développer le système des transports aériens	209-1-1 Nombre d'aéroports aux normes	Nombre	2,00	-	0,00%
			209-1-2 Nombre de passagers par voie aérienne	Nombre	1 150 000,00	956 743,00	83,20%
			209-1-3 Tonnage du fret aérien	tonnes	17 000,00	12 633,00	74,31%
		209-2 Développer le système des transports maritimes et fluviaux.	209-2-1 Nombre de ports aux normes	Nombre	1,00	1,00	100,00%
			209-2-2 Tonnage du fret maritime	tonnes	3 250 000,00	1 987 016,00	61,14%

Source : RAP 2009

- Pour le programme « 022- Administration et coordination » :

Le premier objectif de ce programme est d' « Optimiser l'atteinte des priorités liées à l'accès et au développement des régions clés à forte potentialité de croissance économique » et les indicateurs retenus sont la « Proportion des zones économiques à forte potentialité connectée réseau des transports » et le « Nombre de sessions de sensibilisation au VIH effectuées ».

Les zones connectées sont au nombre de 16 grâce au réseau des transports, contre un objectif fixé à 25, soit un taux de performance de 64%. Ceci est le résultat de l'effort du Gouvernement. Pour le deuxième indicateur, aucune session de sensibilisation sur le VIH n'a été effectuée. Bien que cet objectif ne soit pas vraiment en relation directe avec la mission originelle du MT, l'attention des responsables concernées doit être attirée afin d'éviter les effets pervers de l'expansion économique d'une zone où la circulation grâce au transport sera développée.

Le deuxième objectif porte sur « Optimiser la mobilisation des ressources financières, humaines et de technologie de l'information et le contrôle de gestion basé sur les performances » avec comme indicateurs le « Nombre de structures connectées à l'intranet » et le « Nombre d'agents formés ».

Selon le tableau ci-dessus, aucune structure n'est connectée à l'intranet, par contre, seulement 2 agents ont pu être formés contre les 50 prévus. Cette situation paraît incohérente car les deux agents

formés ne peuvent pas pratiquer la formation dispensée tant que la mise en place de l'intranet n'est pas effective.

- Pour le programme « 208 Transports routier et ferroviaire »

Un des principaux objectifs de ce programme est d'améliorer l'efficacité et la qualité des transports routiers et ferroviaires. A cet effet, les indicateurs établis sont le nombre de gares routières construites ou réhabilitées et la longueur de voies ferrées réhabilitées ainsi que le tonnage de fret transporté par voie ferrée.

Selon le rapport de performance, aucune gare routière n'a été construite ni réhabilitée et sur les 110 km de voies ferrées prévues, aucune réhabilitation n'a été effectuée. Ce qui n'a pas permis l'atteinte de l'objectif en matière de fret (voie ferrée), soit 355 050 tonnes de réalisations contre 470 00 tonnes de prévisions.

Le seul indicateur qui a dépassé les prévisions est le nombre de déraillement : 131 déraillements sont observés alors que 130 ont été fixés comme objectif. Ceci ne peut pas être pris comme une performance physique mais plutôt un indicateur alarmant traduisant le risque que peut encourir le transport ferroviaire, un « nombre » que ce département ministériel ne doit pas négliger.

Pour l'objectif relatif à la sécurité routière, le nombre de mission de sensibilisation sur la sécurité effectuée est de 02 contre une valeur cible de 04. La Cour recommande de renforcer cette mission de sensibilisation pour limiter les accidents routiers.

- Pour le programme « 209 Transports maritime, fluvial et aérien »

Développer le système de transports tant maritime qu'aérien constitue le premier objectif de ce programme. Et pour ce faire, les indicateurs d'appréciation sont le nombre d'aérodromes et de ports mis aux normes.

En 2009, aucune opération en ce qui concerne les aérodromes n'a été réalisée, par contre, un port a été mis aux normes.

Les frets réalisés aussi bien aériens que maritimes sont respectivement de 74, 31% et de 61,13%. Le nombre de passagers par voie aérienne enregistré est de 956 743 contre 1 150 000 attendus. Ce résultat est la conséquence de la situation sociopolitique à l'époque.

Il apparaît du tableau ci-dessus que deux indicateurs parmi les quinze définis sont atteints avec un taux de réalisation 100%. Sept indicateurs affichent un taux de réalisation de 0% et les six restants sont réalisés entre 50% et 75%. En se référant au RAP, une faible performance a été constatée au sein du Ministère des transports pour l'exercice 2009.

2.4.5. Ministère des Télécommunications, des Postes et de la Communication (MTPC)

❖ *Sur les réalisations financières*

Il est à signaler que selon la loi n° 2008-026 du 18 décembre 2008 portant Loi de Finances pour 2009, la dénomination du Ministère a été le Ministère des Télécommunications, des Postes et de la Communication (MTPC). Ensuite, suivant les décrets n° 2009-251 du 19 mars 2009 portant nomination des membres du Gouvernement, le MTPC a été éclaté en deux Ministères : le « Ministère de la Communication-MC » et le « Ministère de la Poste, de la Télécommunication et des Nouvelles Technologies- MTPNT ». Cependant, les données disponibles ne permettent pas à la Cour d'effectuer une étude sur les deux Ministères séparés. De ce fait, la présente analyse porte sur un Ministère fusionné qui est le MTPC.

Les crédits alloués au Ministère de la Télécommunication, des Postes et de la Communication (MTPC) s'élèvent à 19,89 milliards d'Ariary, soit 0,52% des crédits ouverts au titre du Budget Général de l'Etat pour 2009. Par rapport aux dotations de l'année budgétaire 2008, le montant des crédits ouverts au titre de l'exercice 2009 a connu une baisse de 47,09 %, soit 17,70 milliards d'Ariary.

Le tableau suivant retrace les prévisions et les réalisations par nature de dépenses du MTPC :

**TABLEAU N°70 : EVOLUTION DES REALISATIONS PAR CATEGORIE DE DEPENSES
DU MTPC DE 2007 A 2009**

(en ariary)

CATEGORIE	2007		2008		2009	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Dépenses courantes de solde	2 045 575 000,00	1 810 645 640,50	3 698 914 000,00	2 665 457 339,00	3 479 898 000,00	3 223 188 105,60
Dépenses courantes hors solde	3 461 777 000,00	3 222 033 723,25	4 704 034 961,60	4 680 332 534,98	4 305 074 000,00	2 914 683 603,50
Dépenses courantes structurelles	-	-	1 031 738 696,00	1 031 738 696,00	-	-
Dépenses d'investissement	5 709 754 000,00	2 215 574 851,20	28 160 879 867,60	11 540 805 055,66	12 107 206 000,00	1 886 973 813,60
dont : Interne	3 577 000 000,00	2 176 870 851,20	11 840 879 867,60	11 540 805 055,66	3 357 206 000,00	1 886 973 813,60
Externe	2 132 754 000,00	38 704 000,00	16 320 000 000,00	-	8 750 000 000,00	-
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-	-	-	-
TOTAL	11 217 106 000,00	7 248 254 214,95	37 595 567 525,20	19 918 333 625,64	19 892 178 000,00	8 024 845 522,70

Sources : BCSE 2007 à 2009

- Evolution des crédits

En 2007, la dotation des crédits au MTPC représente 0,39% du Budget Général, elle est de 1,11% en 2008 contre 0,52% en 2009. L'augmentation en 2008 reflète la volonté de l'Etat de renforcer sa politique sur l'informatisation de l'administration. Mais il semble que cette augmentation se trouve trop élevée par rapport à la capacité d'absorption de ce Ministère. En effet, une augmentation de crédits jusqu'à 26 milliards d'Ariary a été constatée de 2007 à 2008, soit 236,36%. La dotation de ce Ministère passe de 11,21 milliards d'Ariary à 37,59 milliards au cours de ces exercices. Ladite variation s'explique par une hausse importante des crédits alloués à la mission Communication en 2008 étant donné qu'ils sont passés de 7,4 milliards d'Ariary à 23,9 milliards d'Ariary. Il en est de même pour la mission Télécommunication qui est passé de 1,7 milliards à 13,60 milliards d'Ariary. De 2008 à 2009, une diminution jusqu'à 47,09% a été observée se chiffrant à 17,70 milliards d'Ariary.

L'augmentation de la dotation des crédits en 2008 vise surtout à renforcer les opérations des investissements étant donné que ladite dotation représente 79,90% des crédits définitifs de l'année. Malgré l'accroissement significatif de la dotation globale en 2008, le Ministère a su approximativement maintenir le montant des dépenses de fonctionnement, ce qui fait diminuer leur proportion par rapport à l'ensemble des dépenses totales. Ainsi, par rapport au total de crédits alloués à ce Ministère, les crédits sur les dépenses de solde ne représentent plus que 9,84% en 2008 contre 18,24% en 2007 et 17,49% en 2009. En ce qui concerne les dépenses hors solde, celles-ci représentent respectivement de 30,86%, 12,51% et 21,64% de 2007, 2008 et 2009. La diminution de la proportion des crédits alloués en 2008 est encore observée pour cette catégorie de dépense.

Concernant les dépenses d'investissement, elles sont principalement financées par des ressources internes en 2007. Ledit financement est de 62,65% contre 37,35% pour les ressources externes. Cette situation a été inversée pour l'année 2008 ; les ressources externes constituent 57,95% des dépenses d'investissement si elles sont de 42,05% pour les ressources internes. Cette proportion s'est accentuée pour l'année 2009, étant donné que les ressources externes ont financé 72,27% des dépenses d'investissement contre 27,73% seulement pour les ressources internes. Cette situation se traduit par l'accroissement de la dépendance vis-à-vis des bailleurs. Il est à faire remarquer qu'en termes monétaire, les financements tant en ressources externes qu'internes ont beaucoup augmenté pour l'année 2008 et ont diminué par la suite pour 2009.

En 2009, trois missions différentes ont été assignées au Ministère des Télécommunications, des Postes et de la Communication (MTPC) à savoir :

- La mission 370- « la Communication » ; qui est devenue le Ministère de la Communication bénéficiant des crédits de l'ordre de 11,24 milliards d'Ariary ;
- La mission 660- « Poste et télécommunication » ; étant donné que ladite mission relève du Budget Annexe ; l'analyse y afférente sera détaillée dans les opérations du cadre II du présent rapport.
- La mission 670-« TIC » bénéficiant une dotation de crédits de 8,64 milliards d'Ariary.

Les crédits accordés aux dépenses de fonctionnement constituent les 39,14% de la totalité des crédits définitifs du Ministère contre 60,86% pour les crédits alloués aux investissements. Les dépenses de solde du MTPC dont le montant s'élève à 3,47 milliards d'Ariary représentent seulement 17,49 % des dépenses totales si les dépenses hors solde se chiffrent à 4,30 milliards d'Ariary soit 21,64% du montant total des dépenses.

- Evolution des taux de consommation de crédits

En 2007, la réalisation des crédits du MTPC représente 0,41% du budget général, elle est de 0,84% en 2008 contre 0,41% en 2009. L'augmentation de la réalisation en 2008 a été justifiée par la croissance significative des crédits alloués à ce Ministère.

De 2007 à 2008, une augmentation de réalisation jusqu'à 12,67 milliards d'Ariary a été constatée soit 175%. Elle est passée de 7,25 milliards d'Ariary à 19,92 milliards d'Ariary au cours de ces exercices. Ladite variation s'explique par une augmentation importante de la réalisation au niveau des dépenses d'investissement qui sont passées de 2,21 milliards d'Ariary à 11,54 milliards d'Ariary soit de 30,57% à 57,94%.

Le tableau ci-après illustre l'évolution de la réalisation par catégorie de dépenses du MTPC pour les exercices 2007 à 2009 :

**TABLEAU N°71 : EVOLUTION DE LA REALISATION PAR CATEGORIE DE DEPENSES
DU MTPC DE 2007 A 2009**

(%)

CATEGORIE	2007	2008	2009
Dépenses courantes de solde	24,98	13,38	40,17
Dépenses courantes hors solde	44,45	23,50	36,32
Dépenses courantes structurelles	0,00	5,18	0,00
Dépenses d'investissement	30,57	57,94	23,51
<i>dont : Interne</i>	98,25	100,00	100,00
<i>Externe</i>	1,75	-	-
Dépenses courantes exceptionnelles	-	-	-
TOTAL	100,00	100,00	100,00

Sources : Dépenses de fonctionnement, de solde et d'investissement 2007 à 2009 (MTPC), BCSE 2007 à 2009

En 2009, une diminution jusqu'à 11,89 milliards d'Ariary soit 59,71% a été constatée au niveau du total de la réalisation. Ainsi, en terme monétaire, les dépenses ont diminué de 19,92 milliards d'Ariary à 8,02 milliards d'Ariary de 2008 à 2009. La proportion des dépenses d'investissement a diminué jusqu'à 23,51% du total de la réalisation en 2009. Ce sont les dépenses

courantes de solde qui représentent la majorité de la réalisation pour cette année. Elles sont de 40,17% contre 36,32% pour les dépenses courantes hors solde.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la réalisation par mission du MTPC de 2007 à 2009.

TABLEAU N°72 : EVOLUTION DE LA REALISATION PAR MISSION DU MTPC (%)

MISSION	2007	2008	2009
Communication	68,27	99,50	100,00
Télécommunication	6,28	0,10	-
Administration et coordination	25,44	0,40	-
TOTAL	100,00	100,00	100,00

Sources : Dépenses de fonctionnement, de solde et d'investissement 2007 à 2009 (MTPC), BCSE 2007 à 2009

S'agissant de l'évolution par mission, la réalisation au niveau de la mission communication ne cesse de s'accroître passant de 68,27% à 99,50% de 2007 à 2008 contre 100,00% en 2009. Il est à faire remarquer que la mission Télécommunication s'écarte de plus en plus de ce Ministère vers une autonomie de gestion en tant que budget annexe. De ce fait, en 2009, le MTPC ne dispose plus que deux missions à savoir : « la Communication-370-» et la « TIC-670-» et seule la mission communication a pu présenter des réalisations et la mission administration et coordination devient un programme appartenant à la mission communication.

En terme de financement, les 98,25% de la réalisation des investissements au sein du MTPC ont été financés par des ressources internes soit 2, 18 milliards d'Ariary si les ressources externes ne représentent que 1,75% pour l'exercice 2007. En 2008, les dépenses d'investissement ont été financées entièrement par des ressources internes malgré l'augmentation significative du montant de la réalisation de cette catégorie des dépenses jusqu'à 11, 54 milliards d'Ariary.

En 2009, des réalisations d'un montant de 8,02 milliards sur des prévisions de 11,25 milliards d'Ariary ont été enregistrées soit un taux de consommation globale de 40,34%.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement : 3,22 milliards d'Ariary des crédits ont été consacré pour le paiement des salaires et accessoires si 2,91 milliards d'Ariary pour les dépenses courantes hors solde soit respectivement 92,62% et 67,70% de la prévision. Un montant de 1,89 milliards d'Ariary a été enregistré pour les dépenses d'investissement soit 15,59% de la prévision. Cette réalisation affiche un taux de 56,21% pour le financement intérieur si aucune n'a été enregistrée pour ce du financement extérieur. La raison évoquée pour le faible taux de consommation de crédits d'investissement est la mise en place du Ministère nouvellement créé qui est le Ministère de la Communication ainsi que l'insuffisance du délai dans l'exécution de procédure de marché. Malgré le faible taux de consommation, il est à souligner qu'en termes d'investissement, la construction de la station RNM/TVM à Toamasina et à Fianarantsoa a pu être finalisée et le bureau de l'ORTM à Anosy a également été réhabilité partiellement selon les documents de revue budgétaire 4ème trimestre de 2009 produits à la Cour.

Le taux de consommation de crédits du Ministère au titre de 2009 est de 40,34%. En 2007, le taux de consommation des crédits du Ministère a été de 64,62%. Les dépenses courantes de solde ont été consommées jusqu'à 88,52 % et 93,07% pour les dépenses courantes hors- solde contre 38,8 % pour les dépenses d'investissement. En 2008, la capacité d'absorption du Ministère a diminué à 52,98%. Cette situation a été justifiée par l'augmentation de crédit allouée à ce Ministère. Le taux de consommation des dépenses de solde a diminué jusqu'à 72,06% tandis que les dépenses hors solde

augmente jusqu'à 99,50% pour l'année 2008. Il se trouve ainsi que le MTPC a su bien gérer les crédits qui leur sont alloués surtout au niveau des dépenses de fonctionnement. Le taux de consommation de crédit des dépenses d'investissement a toujours augmenté à 40,98% malgré l'augmentation importante des crédits alloués. En 2009, le taux de consommation de crédit des dépenses de solde a augmenté jusqu'à 92,62%. Ce qui n'est pas le cas pour le taux de consommation de crédit des dépenses hors solde. En effet, une diminution jusqu'à 67,70% a été constatée. Il en est de même concernant le taux de consommation de crédit des dépenses d'investissement. Ledit taux a été réduit jusqu'à 15,59%.

❖ *Sur les réalisations physiques*

Les prévisions et les réalisations relatives aux valeurs-cibles des Indicateurs du MTPC se résument dans le tableau ci-après :

TABLEAU N°73 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES INDICATEURS DU MTPC EN 2009

MISSION	PROGRAMME	OBJECTIF	INDICATEUR OBJECTIF	UNITE	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	ECART	TAUX D'ATTEINTE DES OBJECTIFS (%)
370 COMMUNICATION	030 Administration et Coordination	030-1 Assurer la gestion rationnelle et rentable des ressources humaines et financières	030-1-1 Délai de traitement des dossiers	Heure	72,00	72,00	-	100,00
			030-1-2 Crédit engagé par rapport au crédit global	%	80,00	72,32	7,68	90,40
	212 Média	212-1 Communication en appui aux programmes sectoriels (DIRM)	212-1-1 Nombre de sessions de formation réalisées	Nombre	14,00	14,00	-	100,00
		212-2 Appuyer la mise en place et la bonne marche des communications régionales (DAC)	212-2-1 Nombre de communicateurs formés	Nombre	20,00	-	20,00	0,00
		212-3 Améliorer la couverture médiatique régionale	212-3-1 Nombre d'émissions Télé - diffusées	Nombre	1 000,00	750,00	250,00	75,00
	213 Développement des infrastructures Radio et Télévision	213-1 Améliorer la qualité des infrastructures et services de la communication	213-1-1 Nombre de locaux techniques construits et/ou réhabilités dans tout Madagascar	Nombre	25,00	4,00	21,00	16,00
			213-1-2 Pourcentage de matériels acquis	%	100,00	60,00	40,00	60,00
670 TIC	210 Développement des réseaux d'accès TIC dans les zones rurales	210 -1 Assurer un système de communication efficace et abordable	210-1-1 Nombre de nouveau centre TIC	Nombre	1,00	1,00	-	100,00

Source : RAP 2009

Il est à faire remarquer qu'une seule (01) valeur cible parmi les huit (08) présentées dans le Fiche de Performance Pluriannuelle (FPP) sont maintenues pour l'année 2009. L'articulation entre les

deux documents n'ont pas été constatées du fait que les responsables du Ministère parviennent à changer lesdites valeurs dans les documents de réalisation. Pourtant, celles-ci constituent une référence dans l'évaluation de la performance du Ministère. Trois de ces valeurs cibles ont été revues à la hausse et les quatre restantes à la baisse. Selon les résultats du RAP au titre de l'exercice 2009 :

Huit indicateurs ont été fixés par le MTPC et 37,50% de ces indicateurs ont montré que les valeurs cibles ont été atteintes à 100% à savoir :

- l'indicateur 030-1-1 « le délai de traitement des dossiers » du premier objectif 030-1 - « Assurer la gestion rationnelle et rentable des ressources humaines et financières » ;
- l'indicateur 212-1-1 « Nombre de sessions de formation réalisées » du deuxième objectif intitulé « 212-1 Communication en appui aux programmes sectoriels (DIRM) » mais par rapport à la FPP, il a été réalisé à 350% ;
- l'indicateur 210-1-1 « Nombre de nouveau centre TIC » du dernier objectif intitulé « 210 -1 Assurer un système de communication efficace et abordable ». Par contre, le taux de réalisation est de 20% par rapport à la FPP et il importe de souligner que suivant les BCSE aucune réalisation n'a été constatée.

Par ailleurs, 37,50% de ces indicateurs ont affiché un taux de réalisation compris entre 50% et 100%, il s'agit :

- du deuxième indicateur 030-1-2 « Crédit engagé par rapport au crédit global » du premier objectif présentant un taux de réalisation de 90,40% par rapport au RAP, mais il est de 76,13% par rapport au FPP ;
- de l'indicateur 212-3-1 « Nombre d'émissions Télé- diffusées » du quatrième objectif 212-3 « Améliorer la couverture médiatique régionale ». Un taux de réalisation de 75% a été enregistré suivant le RAP contre 16,68% par rapport à la FPP ;
- du deuxième indicateur 213-1-2 « Pourcentage de matériels acquis » du cinquième objectif 213-1 « Améliorer la qualité des infrastructures et services de la communication » qui a été réalisé à 60% selon le RAP contre 200% par rapport à la FPP. L'insuffisance de délai dans l'exécution de procédure de marché a constitué un handicap pour l'atteinte des objectifs selon les documents de revues budgétaires 2009 du 4ème trimestre produit par le Ministère,

Finalement, 25% des indicateurs ont présenté un taux de réalisation inférieur à 50% à savoir :

- l'indicateur 212-2-1 « Nombre de communicateurs formés » du troisième objectif 212-2 « Appuyer la mise en place et la bonne marche des communications régionales » enregistrant un taux de réalisation de 0%. Selon les documents de revue budgétaire 2009 du 4ème trimestre, toutes les activités ont été directement réalisées par le PNUD; et
- l'indicateur 210-1-1 « Nombre de nouveau centre TIC » du cinquième objectif 213-1 « Améliorer la qualité des infrastructures et services de la communication ». Selon le RAP, un nouveau centre TIC a été mis en place avec un taux de réalisation de 16%. Par contre, il a été accompli à 24,57% par rapport à la FPP.

Sur un total de huit (08) indicateurs prédéfinis, seuls trois (03) indicateurs ont obtenu des résultats satisfaisants au vu du RAP produit à la Cour. Ainsi, il est constaté une performance moyenne au sein du MTPC.

Compte tenu de tout ce qui précède, la Cour propose l'adoption de l'article 1^{er} du PLR au titre des opérations budgétaires pour l'année 2009 d'un montant de 1 705 099 736 174,83 Ariary pour les recettes encaissées et de 1 960 009 691 770, 22 Ariary pour les dépenses ordonnancées, soit un déficit de 254 909 955 595,39 Ariary.

TITRE III ï ANALYSE DE L'EXECUTION DES AUTRES CADRES BUDGETAIRES

En vertu de l'article 4 de la LOLF : « Les opérations des Lois de Finances se répartissent dans cinq cadres distincts ». Outre le Budget Général représentant le Cadre I du Budget de l'État, on peut citer :

- les Budgets Annexes (BA), Cadre II ;
- les opérations sur les Comptes Particuliers du Trésor (CPT), Cadre III,
- Les opérations sur Fonds de Contre- Valeur (FCV), Cadre IV,
- Les opérations en capital de la Dette Publique (DP), Cadre V.

A- BUDGETS ANNEXES

1. PRESENTATION GENERALE

Les Budgets Annexes constituent le cadre II des opérations de la Loi de Finances.

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'Etat 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 ». Par ailleurs, il est stipulé que la création ou la suppression d'un budget annexe ne résulte que d'une disposition de Loi de Finances.

En 2007, il a été dénombré quatre Budgets Annexes, mais à partir de l'année 2008, il n'en reste plus que deux, soit : l'Imprimerie Nationale et les Postes et Télécommunications après la suppression par la loi n° 2007-033 du 14 décembre 2007 portant Loi de Finances pour 2008 des Budgets Annexes des Parcs et Ateliers des Travaux Publics et des Garages Administratifs.

Deux Budgets Annexes constituent ainsi le Cadre II des opérations de la Loi de Finances 2009 à savoir le Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale et celui des Postes et Télécommunications.

Sur un montant total de 6 044,36 milliards d'euros du Budget de l'État, la part consacrée aux deux Budgets Annexes ne représente que 14,69 milliards d'euros, soit 0,24 %, se répartissant entre l'Imprimerie Nationale à la hauteur de Ar 10,31 milliards d'euros, soit plus de 2/3 desdits budgets et les Postes et télécommunications pour un montant moins important de 4,38 milliards d'euros, soit 30%.

Les tableaux suivants montrent la situation globale des Budgets Annexes suivant les écritures respectives des ordonnateurs et du comptable :

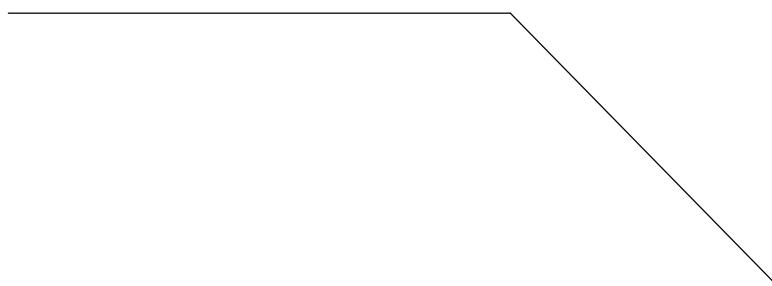


TABLEAU N°74: OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES SUIVANT ECRITURES DES ORDONNATEURS

(en ariary)

BUDGETS ANNEXES	PREVISIONS INITIALES	PREVISIONS FINALES	REALISATIONS		RESULTAT	
	RECETTES / DEPENSES	RECETTES / DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	EXCEDENT	DEFICIT
Imprimerie Nationale	8 589 100 000,00	10 311 100 000,00	6 671 002 709,60	5 876 619 001,60	794 383 708,00	
Postes et Télécommunications	4 377 000 000,00	4 377 000 000,00	5 731 568 284,00	3 489 223 375,00	2 242 344 909,00	
TOTAL	12 966 100 000,00	14 688 100 000,00	12 402 570 993,60	9 365 842 376,60	3 036 728 617,00	
	RESULTAT				3 036 728 617,00	

Sources : Loi de Finances 2009, PLR 2009 et annexe PLR 2009

TABLEAU N°75: OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES SUIVANT ECRITURES DES COMPTABLES

(en ariary)

BUDGETS ANNEXES	PREVISIONS INITIALES	PREVISIONS FINALES	REALISATIONS		RESULTAT	
	RECETTES / DEPENSES	RECETTES / DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	EXCEDENT	DEFICIT
Imprimerie Nationale	8 589 100 000,00	10 311 100 000,00	4 721 991 817,60	5 876 619 001,60		1 154 627 184,00
Postes et Télécommunications	4 377 000 000,00	4 377 000 000,00	5 731 568 284,00	3 489 223 375,00	2 242 344 909,00	
TOTAL	12 966 100 000,00	14 688 100 000,00	10 453 560 101,60	9 365 842 376,60	2 242 344 909,00	1 154 627 184,00
	RESULTAT				1 087 717 725,00	

Sources : Loi de Finances 2009, CGAF

A la lecture de ces deux tableaux, une discordance est relevée en matière de réalisation de recettes du Budget Annexe « Imprimerie Nationale ». En effet, conformément aux écritures de l'Ordonnateur, les recettes réalisées s'élèvent à Ar 6 671 002 709,60 contre Ar 4 721 991 817,60 à celles du Comptable, d'où un écart de Ar 1 949 010 892. Cette situation a engendré des résultats différents auprès de ces deux acteurs. Ainsi, le solde excédentaire a été d'Ar 3 036 728 617 pour l'ordonnateur et d'Ar 1 087 717 725 pour le comptable.

D'après les réponses de l'Ordonnateur, suivant lettre n° 21-2015/SG/DGB/DEB/SSEB du 15 février 2015 objet de la note explicative sur les observations de la Cour des Comptes à PLR 2009 la discordance s'explique par la prise en compte en recette « d'un fonds de renouvellement » de Ar

1 949 010 892 pour financer les immobilisations corporelles par application du décret n° 60-106 du 20 mai 1960 fixant les modalités de gestion du Budget Annexe de l'Imprimerie Officielle de Madagascar. Ledit décret a énuméré en son article 3 les différentes ressources dudit Budget Annexe disposant que : « le budget annexe est alimenté en recettes par : [é]. Les ressources provenant des prélèvements sur des fonds de renouvellement, de réserve ou de roulement ; [é]

En outre, l'article 7 du même décret explique la constitution de ce fonds de renouvellement et son utilisation en disposant : « 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.»

Ainsi, par application des dispositions sus-évoquées, la décision n° 25 à MFB/SG/DIN/R/2011 sans précision de date, portant affectation de l'excédent du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale au titre de l'exercice 2009 a été prise.

Compte tenu de tout ce qui précède, l'existence de discordance entre les 2 écritures a été expliquée. Toutefois la Cour attire l'attention de l'Ordonnateur et du comptable sur le respect de la procédure à appliquer concernant l'utilisation du « fonds de renouvellement » sus-évoquée. De plus, une telle discordance aura des impacts sur la conformité des écritures des Ordonnateurs et celles des Comptables.

Ainsi, 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 sus -visé.

2. BUDGET ANNEXE : IMPRIMERIE NATIONALE

Au cours de l'exercice 2009, les recettes du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale s'élèvent à 6,67 milliards d'ariary, en tenant compte des recettes sur fonds de renouvellement sus-évoquées, tandis que les dépenses se chiffrent à 5,88 milliards d'Ariary, dégageant ainsi un excédent de 794 383 708 ariary.

Le tableau ci-après retrace la situation du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale :

TABLEAU N°76: OPERATIONS DU BUDGET ANNEXE IMPRIMERIE NATIONALE

(en ariary)

NOMENCLATURE	PREVISIONS INITIALES OU CREDITS INITIAUX	PREVISIONS FINALES OU CREDITS FINAUX	REALISATIONS	TAUX DE REALISATION (%)
Recettes	8 589 100 000,00	10 311 100 000,00	6 671 002 709,60	64,70
Recettes d'exploitation	8 589 100 000,00	10 311 100 000,00	4 721 991 817,60	
Recettes en Capital			1 949 010 892,00	
Dépenses	8 589 100 000,00	10 311 100 000,00	5 876 619 001,60	56,99
Dépense d'exploitation	7 401 100 000,00	7 401 100 000,00	3 927 608 109,60	
Dépense d'investissement	1 188 000 000,00	2 910 000 000,00	1 949 010 892,00	
Excédents des recettes sur les dépenses			794 383 708,00	

Sources : LF 2009, PLR 2009 et compte définitif de BA de l'Imprimerie Nationale

2.1. Sur les recettes

Les prévisions de recettes de l'Imprimerie Nationale sont de 10,31 milliards d'ariary et les recouvrements de 6,67 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 64,69 %.

La situation des recettes est retracée dans le tableau ci-après :

TABLEAU N°77 : RECETTES DU BUDGET ANNEXE IMPRIMERIE NATIONALE*(en ariary)*

COMPTE	NOMENCLATURE	PREVISION 2009	PREVISION RECTIFIEE	DROITS CONSTATES	RECOUVREMENT EFFECTUE	RESTES A RECOUVRER
7721	Prestation de service	1 500 000,00	1 500 000,00	150 150,00	150 150,00	-
7722	Produits finis	1 848 745 000,00	1 848 745 000,00	4 468 101 768,48	4 195 908 850,80	272 192 917,68
7724	Produits résiduels	10 000,00	10 000,00	-	-	-
7725	Travaux	5 550 825 000,00	5 550 825 000,00	1 342 511 569,82	525 932 816,80	816 578 753,02
7726	Marchandises	10 000,00	10 000,00	-	-	-
7781	Annulation des mandats	10 000,00	10 000,00	-	-	-
7783	Excédent des B. A.	1 188 000 000,00	2 910 000 000,00	1 949 010 892,00	1 949 010 892,00	-
TOTAL		8 589 100 000,00	10 311 100 000,00	7 759 774 380,30	6 671 002 709,60	1 088 771 670,70

Source : Annexe PLR 2009

Les produits des activités des services tels que les produits finis, les travaux ainsi que les produits occasionnels composent les principales recettes de l'imprimerie Nationale.

Les produits finis ont été évalués à 1,85 milliard d'ariary. Toutefois, les droits constatés ont atteint 4,47 milliards d'ariary, soit 241,68 % de ceux prévus, et les recouvrements s'élèvent à 4,20 milliards d'ariary, représentant 94% desdits constatés.

Par contre, pour les travaux, sur des prévisions d'un montant de 5,55 milliards d'ariary, les droits constatés ne se chiffrent qu'à 1,34 milliard d'ariary, soit 24,19 % des prévisions avec un taux de recouvrement de 39,18%.

Il a été donc relevé une sous- estimation des produits finis et une surévaluation des travaux.

En vertu de l'article 42 de la LOLF, sur le principe de sincérité de Loi de Finances : « 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. »

Aussi, la Cour recommande t- elle l'application du principe de sincérité prévu par la LOLF lors de l'élaboration du budget des Budgets Annexes.

Concernant les recettes, des efforts doivent être entrepris pour améliorer le taux de recouvrement des recettes au titre des travaux.

2.2. Sur les dépenses

Les prévisions de dépenses de l'imprimerie Nationale ont été fixées à 10,31 milliards d'ariary alors que les réalisations de dépenses ne s'élèvent qu'à 5,88 milliards d'ariary, soit un taux d'exécution de 57% comme le montre le tableau suivant :

TABLEAU N°78: DEPENSES DU BUDGET ANNEXE IMPRIMERIE NATIONALE*(en ariary)*

COMPTE	NOMENCLATURE	CREDITS INITIAUX	CREDITS DEFINITIFS	REALISATIONS	TAUX DE REALISATION (%)
Chapitre 24	Immobilisations corporelles	1 188 000 000,00	2 910 000 000,00	1 949 010 892,00	66,98
TOTAL DEPENSES D'INVESTISSEMENT		1 188 000 000,00	2 910 000 000,00	1 949 010 892,00	66,98
Chapitre 60	Charges de personnel	1 927 000 000,00	1 927 000 000,00	1 324 583 151,00	68,74
Chapitre 61	Achats de biens	4 103 100 000,00	4 073 100 000,00	2 215 463 290,40	54,39
Chapitre 62	Achats de services et charges permanentes	703 000 000,00	703 000 000,00	167 020 341,20	23,76
Chapitre 64	Impôts et taxes	635 000 000,00	665 000 000,00	207 035 040,00	31,13
Chapitre 65	Transfert et subvention	29 000 000,00	29 000 000,00	13 506 287,00	46,57
Chapitre 67	Charges diverses	4 000 000,00	4 000 000,00	-	-
TOTAL DEPENSES DE FONCTIONNEMENT		7 401 100 000,00	7 401 100 000,00	3 927 608 109,60	53,07
TOTAL GENERAL		8 589 100 000,00	10 311 100 000,00	5 876 619 001,60	56,99

*Source : Annexe PLR 2009, Budget Annexe 2009***2.2.1. Sur les dépenses de fonctionnement**

Sur des prévisions de dépenses du BA de 10,31 milliards d'ariary, la part consacrée aux dépenses de fonctionnement se chiffre à 7,4 milliards d'ariary, représentant 71,78% du montant total et le taux de consommation des crédits en la matière a été de 53,07%.

La situation des dépenses de fonctionnement, regroupées dans six chapitres, est illustrée par la figure ci-après :

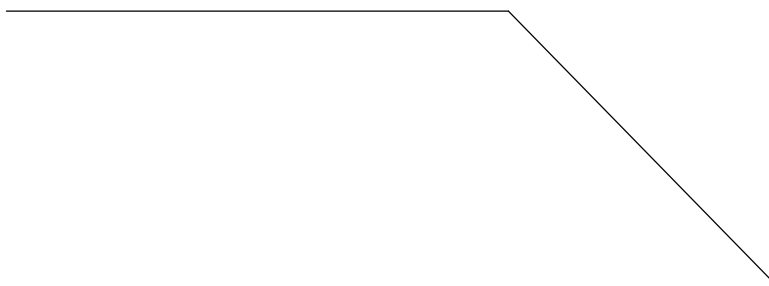
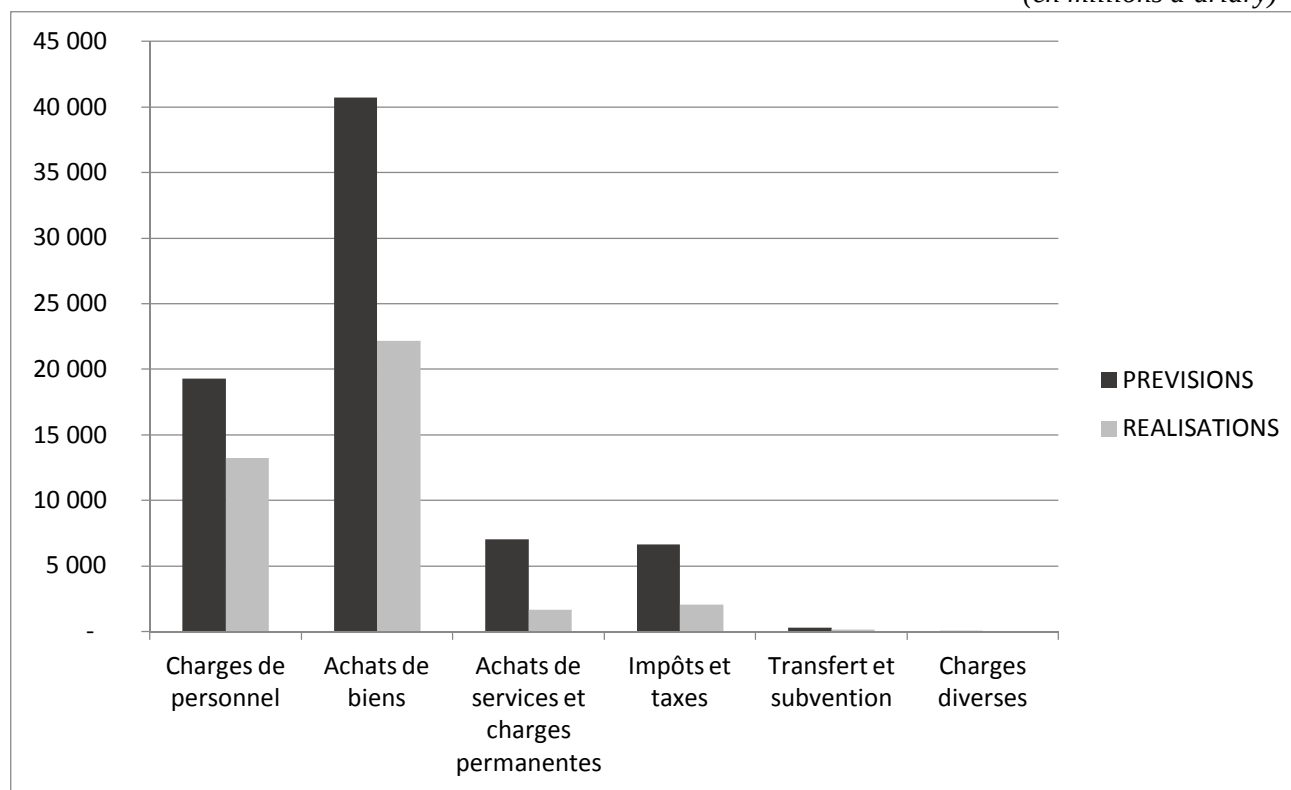


FIGURE N°09 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT - BA IMPRIMERIE NATIONALE

(en millions d'ariary)



Les achats de biens occupe la première place en accaparant plus de la moitié des dépenses tant en matière de prévisions (55%) que de réalisations (56%) et le taux de consommation des crédits y afférents s'élève également à 54,39%. Les charges de personnel se trouvent en deuxième position suivis des impôts et taxes et des achats de services.

2.2.2. Sur les dépenses d'investissement

Sur un crédit d'investissement de 2,91 milliards d'ariary, le Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale a dépensé 1,95 milliard d'ariary, soit un taux de consommation de 66,98%.

Les dépenses d'investissement concernent uniquement l'achat de matériels et outillages ; contrairement aux prévisions, aucune dépense pour acquisition de matériel automobile n'a été effectuée.

3. BUDGET ANNEXE - POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

Le Budget Annexe des Postes et Télécommunications a enregistré un excédent de recettes de 2,24 milliards d'ariary pour l'exercice 2009. En effet, le montant des recettes réalisées s'élève à 5,73 milliards d'ariary et celui des dépenses à 3,49 milliards d'ariary.

Le tableau ci-après retrace la situation des recettes et des dépenses du Budget Annexe des Postes et Télécommunications :

TABLEAU N°79 : OPERATIONS SUR BUDGET ANNEXE- POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

(en ariary)

NOMENCLATURE	PREVISIONS INITIALES OU CREDITS INITIAUX	PREVISIONS FINALES OU CREDITS FINAUX	REALISATIONS	TAUX DE REALISATION (%)
Recettes	4 377 000 000,00	4 377 000 000,00	5 731 568 284,00	130,95
Recettes d'exploitation	4 377 000 000,00	4 377 000 000,00	5 731 568 284,00	
Recettes en Capital				
Dépenses	4 377 000 000,00	4 377 000 000,00	3 489 223 375,00	79,72
Dépenses d'exploitation	3 874 120 000,00	3 874 120 000,00	3 314 019 088,44	
Dépenses d'investissement	502 880 000,00	502 880 000,00	175 204 286,56	
Excédents des recettes sur les dépenses			2 242 344 909,00	

*Source: LF 2009, Annexe PLR 2009- Budget Annexe***3.1. Sur les recettes**

Avec un taux de réalisation de 130,95%, les recettes ont dépassé les prévisions, soit un excédent de 1,35 milliard dâAriary.

Les recettes du Budget Annexe des Postes et Télécommunications sont présentées dans le tableau suivant :

TABLEAU N°80 : RECETTES DU BUDGET ANNEXE POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

(en ariary)

COMPTE	NOMENCLATURE	PREVISION	DROITS CONSTATES	RECouvreMENTS EFFECTUES	RESTE A RECOURVER
7710	Redevance	60 000 000,00	66 000 000,00	65 034 430,00	965 570,00
7720	Produits des Activités de Service	257 000 000,00	380 000 000,00	376 668 235,00	3 331 765,00
7730	Produits des Activités Annexes	400 000 000,00	434 000 000,00	431 562 180,00	2 437 820,00
7780	Produits divers d'exploitation	110 000 000,00	130 000 000,00	129 740 038,00	259 962,00
7783	Excédents Budget Annexe	-	1 998 980 511,00	1 998 980 511,00	-
7900	Autres recettes	3 550 000 000,00	2 991 019 489,00	2 729 582 890,00	261 436 599,00
TOTAL		4 377 000 000,00	6 000 000 000,00	5 731 568 284,00	268 431 716,00

Sources : Annexe PLR 2009 Budget Annexe

Il est à faire observer que, sur des prévisions de recettes de 4,37 milliards dâAriary, les « Autres recettes » représentent le montant total de 3,55 milliards dâAriary, soit 81% desdites prévisions, le reste étant attribué aux produits des activités du Budget Annexe. Aucune information nâa été par ailleurs fournie sur les détails de ces opérations.

En ce qui concerne les recouvrements, sur un montant total de 6 milliards dâAriary de droits constatés, les recouvrements ont atteint 5,73 milliards dâAriary, soit un taux de recouvrement de 96%. Les restes à recouvrer de Ar. 268 431 716 appellent néanmoins à des efforts supplémentaires.

3.2. Sur les dépenses

Les dépenses du Budget Annexe des Postes et Télécommunications sâélèvent à 3,49 milliards dâAriary, soit 79,72% des prévisions. Ces dépenses sont réparties entre les opérations dâinvestissement et celles de fonctionnement.

Le tableau ci-dessous montre la situation des dépenses dudit Budget Annexe :

TABLEAU N°81: DEPENSES DU BUDGET ANNEXE-POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

(en ariary)

COMPTE	NOMENCLATURE	CREDITS INITIAUX	CREDITS DEFINITIFS	REALISATIONS	TAUX DE REALISATION (%)
chapitre 21	Immobilisations corporelles	497 880 000,00	497 880 000,00	175 204 286,56	35,19
chapitre 23	Immobilisations incorporelles en cours (construction ou réhabilitation voies et réseaux)	5 000 000,00	5 000 000,00		-
TOTAL DEPENSES D'INVESTISSEMENT		502 880 000,00	502 880 000,00	175 204 286,56	34,84
Chapitre 60	Charges de personnel	1 726 100 000,00	1 726 100 000,00	1 655 259 805,60	95,90
Chapitre 61	Achats de biens	573 620 000,00	573 620 000,00	497 935 992,20	86,81
Chapitre 62	Achats de services et charges permanentes	1 429 700 000,00	1 429 700 000,00	1 033 823 552,47	72,31
Chapitre 63	Dépenses d'intervention	300 000,00	300 000,00	-	-
Chapitre 64	Impôts et taxes	4 650 000,00	4 650 000,00	-	-
Chapitre 65	Transfert et subvention	133 000 000,00	133 000 000,00	126 999 738,00	95,49
Chapitre 67	Charges diverses	6 750 000,00	6 750 000,00	-	-
TOTAL DEPENSES DE FONCTIONNEMENT		3 874 120 000,00	3 874 120 000,00	3 314 019 088,27	85,54
TOTAL GENERAL		4 377 000 000,00	4 377 000 000,00	3 489 223 374,83	79,72

Source : Annexe PLR 2009- Budgets Annexe

3.2.1. Sur les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement sont composées de 7 chapitres dont le chapitre 60 ï « Charge de personnel » et le chapitre 62 ï « Achats de services et charges permanentes » sont les plus importants. Ils représentent respectivement 44,55% et 36,90% des prévisions ainsi que 49,95% et 31,20% des réalisations.

La figure suivante retrace les prévisions et les réalisations des dépenses de fonctionnement :

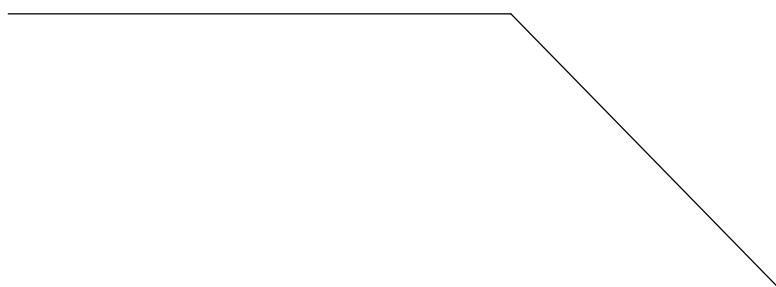
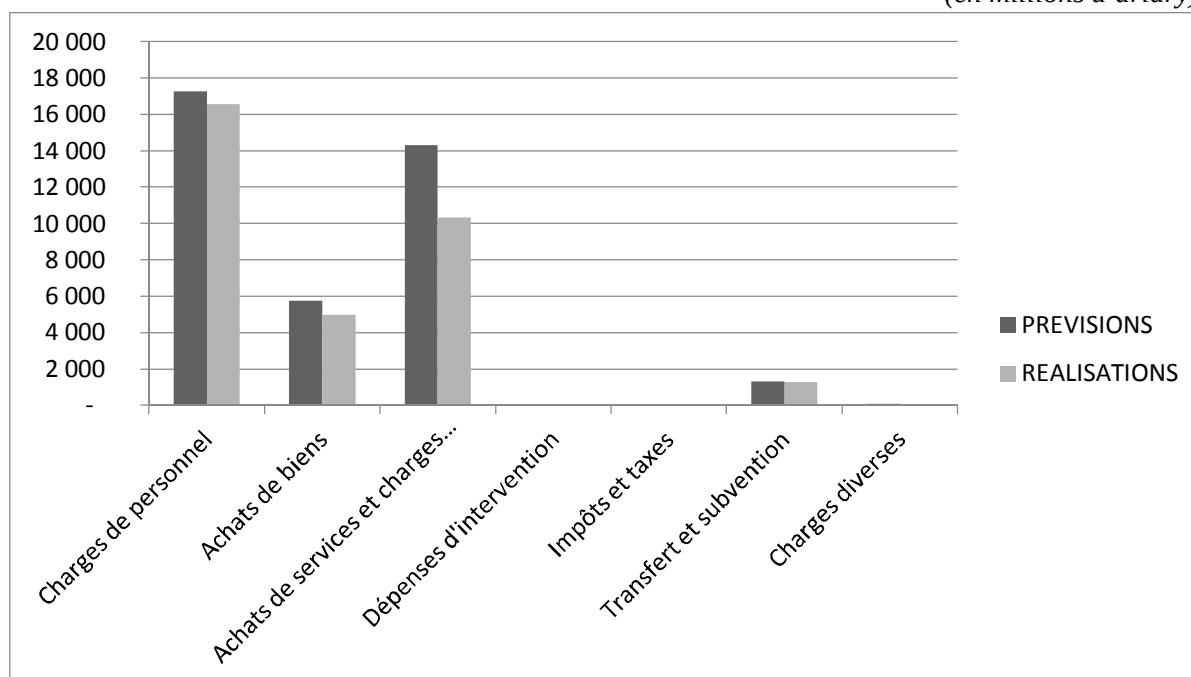


FIGURE N°10 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT : POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

(en millions d'ariary)



Par rapport aux prévisions, les taux de consommation de chaque nature de dépenses varient entre 72% à 96%.

3.2.2. Sur les dépenses d'investissement

Il a été prévu pour les dépenses d'investissement un montant de 498 millions d'Ariary mais seulement 35,19 % de ce montant ont été consommés. Cette situation s'explique par l'existence des crédits d'investissement relatifs au renouvellement des véhicules du parc administratif s'élevant à 182,5 millions d'ariary alors qu'aucune dépense n'a été effectuée en la matière.

Cet état de chose traduit une surévaluation des prévisions.

Pour le Budget Annexe des Postes et Télécommunications, on peut avancer que les objectifs ont été atteints, voire dépassés eu égard aux excédents enregistrés. Toutefois, la question se pose quant à la vocation sociale et la raison d'être dudit Budget Annexe compte tenu de l'existence de l'établissement public PAOSITRA MALAGASY et de la société TELMA exerçant dans le secteur.

Ainsi, la Cour attire l'attention des autorités compétentes sur la raison d'être et la mission principale du Budget Annexe des Postes et Télécommunications.

4. EVOLUTION

Durant les années budgétaires 2007, 2008 et 2009, les opérations sur Budgets annexes de l'imprimerie Nationale et des Postes et Télécommunications ont évolué tel qu'il est décrit dans le tableau qui suit :

TABLEAU N° 82 : EVOLUTION DE LA SITUATION DES BUDGETS ANNEXES
(en ariary)

RUBRIQUE	EVOLUTION DES PREVISIONS		
	2007	2008	2009
RECETTES	17 191 166 000,00	17 877 331 000,00	14 688 100 000,00
DEPENSES	17 191 166 000,01	17 877 331 000,00	14 688 100 000,00
	EVOLUTION DES REALISATIONS		
	2007	2008	2009
RECETTES	14 456 951 042,04	18 550 866 753,40	12 402 570 993,60
DEPENSES	8 307 279 743,95	9 710 339 020,00	9 365 842 376,60
RESULTAT	6 149 671 298,09	8 840 527 733,40	3 036 728 617,00

Sources : Lois de Finances 2007, 2008 et 2009

Après la suppression des deux BA ayant eu des résultats déficitaires chroniques, les opérations des Budgets Annexes restants se sont toujours traduites par des excédents de recettes, en hausse importante entre 2007 et 2008 et en baisse sensible cependant entre 2008 et 2009.

La Cour recommande l'adoption de l'article 2 du PLR 2009 constatant les résultats nets des opérations des Budgets Annexes pour l'année 2009 s'élevant à 12 402 570 993,60 ariary en recettes et en dépenses à 9 365 842 376,60 Ariary dégageant un excédent de 3 036 728 617 ariary sous réserve de la régularisation des discordances entre les écritures de l'Ordonnateur et le Comptable sur la prise en compte en recette de « fonds de renouvellement » du Budget Annexe- Imprimerie Nationale d'un montant de 1 949 010 892 ariary.

B- COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR

1. PRESENTATION GENERALE

En vertu de 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".

L'article 31 de ladite loi organique cite également les différentes catégories des Comptes Particuliers du Trésor. Pour l'année budgétaire 2009, les CPT comprennent :

- Les Comptes de prêt
- Les Comptes de participation
- Les Comptes de commerce.

Le tableau ci-après retrace le budget relatif aux Comptes Particuliers du Trésor (CPT).

TABLEAU N°83 : BUDGET DES COMPTES PARTICULIERS DUN TRESOR

(en ariary)

NOMENCLATURE	PREVISIONS INITIALES	PREVISIONS FINALES	STRUCTURE (%)
Recettes			Recettes
Comptes de prêt	308 564 000,00	308 564 000,00	0,18
Comptes de participation	-	-	
Comptes de commerce	166 548 485 000,00	166 548 485 000,00	99,82
TOTAL RECETTES	166 857 049 000,00	166 857 049 000,00	100,00
Dépenses			Dépenses
Comptes de prêt	20 000 000 000,00	20 000 000 000,00	6,04
Comptes de participation	144 299 406 000,00	144 299 406 000,00	43,62
Comptes de commerce	166 548 485 000,00	166 548 485 000,00	50,34
TOTAL DEPENSES	330 847 891 000,00	330 847 891 000,00	100,00
RESULTAT DEFICITAIRE PREVISIONNEL	-163 990 842 000,00	-163 990 842 000,00	

Source : Loi de Finances 2009

Les opérations des Comptes Particuliers du Trésor (CPT) sont évaluées à 166,86 milliards d'ariary en recettes et à 330,85 milliards d'ariary en dépenses. Aucune modification n'a été apportée sur les prévisions tant en recettes qu'en dépenses en cours d'année.

Les prévisions de recettes concernent seulement les Comptes de commerce à hauteur de 99,8% et les Comptes de prêt 0,2%.

Par contre, des opérations de dépenses ont été prévues pour les Comptes de participation au même titre que pour les Comptes de commerce et les Comptes de prêt.

Il est à faire remarquer que d'après la Loi de Finances 2009, les montants des recettes et des dépenses des comptes de commerce s'équilibrent à 166,5 milliards d'ariary dont 162 milliards au titre des caisses de retraite, reflétant les réformes engagées en 2009 afin d'assainir les situations financières des caisses de retraite.

La prise de participation de l'État dans les entreprises publiques et les contributions aux organismes internationaux s'élèvent au total à 144,3 milliards d'ariary dont 50 milliards pour augmenter le capital de la JIRAMA, et 36,1 milliards pour la prise en charge des pertes de la Banque Centrale conformément aux dispositions statutaires.

2. SITUATION DES REALISATIONS ET RESULTATS DES OPERATIONS SUR LES CPT

2.1. Insuffisance des réalisations

En termes de réalisation, les recettes et les dépenses présentent des insuffisances confirmées par les taux particulièrement bas retracés dans le tableau ci-après :

TABLEAU N°84 : REALISATIONS DES OPERATIONS SUR CPT

(en ariary)

NOMENCLATURE	PREVISIONS FINALES OU CREDITS FINAUX	REALISATIONS	TAUX DE REALISATION (%)
Recettes			
Comptes de prêt	308 564 000,00	206 059 358,00	66,78
Comptes de participation	-	124 237 401,44	
Comptes de commerce	166 548 485 000,00	20 569 262 284,81	12,35
TOTAL RECETTES	166 857 049 000,00	20 899 559 044,25	12,53
Dépenses			
Comptes de prêt	20 000 000 000,00	-	-
Comptes de participation	144 299 406 000,00	5 500 000 000,00	3,81
Comptes de commerce	166 548 485 000,00	163 037 862 809,23	97,89
TOTAL DEPENSES	330 847 891 000,00	168 537 862 809,23	50,94
RESULTAT	(163 990 842 000,00)	(147 638 303 764,98)	

Source : Loi de Finances 2009 et annexe PLR 2009

Il appert de ce tableau que sur des prévisions des recettes sur CPT évaluées à 166,86 milliards d'ariary, les réalisations ne se chiffrent qu'à 20,9 milliards d'ariary, soit un taux de réalisation de 12,53%. Cette situation s'explique par la faible performance enregistrée au niveau des Comptes de commerce dont les réalisations ne s'élèvent qu'à 20,57 milliards d'ariary alors que les prévisions ont été évaluées à 166,55 milliards d'ariary.

Sept (7) entités sont concernées par les Comptes de commerce, à savoir ; le Ministère de la défense Nationale, le Secrétaire d'Etat chargé de la Sécurité intérieure, le Ministère des Finances et des Budget, le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, le Ministère de l'Environnement, des Forêts et du Tourisme, le Ministère de l'Energie et le Ministère de Travaux Publics dont certaines opérations n'ont enregistré aucune réalisation.

En outre, les recettes en matière de CRCM et CPR du Ministère de Finances et du Budget lesquelles ont été estimées respectivement à 158,21 milliards d'ariary et à 3,51 milliards d'ariary, représentant 97% des recettes sur CPT, n'ont affiché qu'un taux de réalisation de 10%.

Alors que le taux de réalisation global des dépenses est de 50%, il atteint 98% pour les Comptes de commerce. Par contre, les Comptes de participation n'ont enregistré qu'un très faible taux de 3,8%.

2.2. Résultat en déficit chronique

Le tableau ci-après retrace le résultat global et ses composants par catégorie de CPT :

TABLEAU N°85 : RESULTAT DES CPT*(en ariary)*

RUBRIQUES	RECETTES	DEPENSES	RESULTATS
Comptes de commerce			
<i>Prévision</i>	166 548 485 000,00	166 548 485 000,00	
<i>Réalisation</i>	20 569 262 284,81	163 037 862 809,23	-142 468 600 524,42
Comptes de prêts			
<i>Prévision</i>	308 564 000,00	20 000 000 000,00	
<i>Réalisation</i>	206 059 358,00		206 059 358,00
Comptes de participation			
<i>Prévision</i>	-	144 299 406 000,00	
<i>Réalisation</i>	124 237 401,44	5 500 000 000,00	-5 375 762 598,56
TOTAL DES REALISATIONS	20 899 559 044,25	168 537 862 809,23	-147 638 303 764,98

Sources : LFI 2009, Etat sur les CPT, CGAF 2009

A la lecture de ce tableau, les opérations sur CPT se sont soldées par un résultat déficitaire de 147,64 milliards d'ariary. En effet, les dépenses ont largement dépassé les recettes pour les Comptes de commerce et les Comptes de participation

2.3. Evolution

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la situation des opérations sur CPT durant les exercices 2007, 2008 et 2009 :

TABLEAU N°86 : EVOLUTION DE LA SITUATION DES OPERATIONS SUR CPT*(en milliards d'Ariary)*

NOMENCLATURE	2007		2008		2009	
	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS
RECETTES	156,09	96,99	246,49	133,22	166,86	20,90
- Compte de prêts	35,49	73,80	92,38	74,47	0,31	0,21
-Compte de participation	1,43	0,00	1,43		-	0,12
- Compte de commerce	119,17	23,19	152,69	58,76	166,55	20,57
Compte d'avances		-		-		-
-Droit de souscription aux Organismes Internationaux		-		-		-
DÉPENSES	250,58	141,34	454,64	358,47	330,85	168,54
- Compte de prêts	30,99	-	0,02		20,00	-
- Compte de participation	100,42	26,21	281,94	203,98	144,30	5,50
- Compte de commerce	119,17	115,14	172,68	154,50	166,55	163,04
Compte d'avances		-		-	-	-
RESULTAT	- 94,49	-44,36	-208,14	-225,25	-163,99	-147,64

Sources : LFI 2007 à 2009, Rapport de la Cour sur les PLR 2007 et 2008, PLR 2009

Les résultats enregistrés au cours de ces trois exercices sont restés déficitaires. Pour l'année 2008, la situation s'est aggravée du fait que le déficit de 225,25 milliards d'ariary représente cinq fois plus celui de l'année 2007, lequel s'est élevé à 44,36 milliards d'ariary. Par contre, une nette amélioration du résultat déficitaire a été constatée en 2009. Toutefois, le résultat négatif de 147,64 milliards d'ariary reste critique vu son importance.

Il est à noter que les résultats déficitaires ont été prévus par les lois de finances relatives aux exercices sous revue.

La Cour a toujours recommandé aux autorités compétentes de prendre des mesures nécessaires pour la maîtrise des déficits.

Ainsi, la Cour réitère sa recommandation aux responsables de prendre des mesures tendant à la maîtrise de déficit.

3. DES FAIBLESSES DANS LA GESTION DES CPT

La Cour a encore relevé des faiblesses au niveau du recouvrement des créances de l'Etat ainsi qu'au niveau de la prévision des recettes et des dépenses.

3.1. Non apurement des Comptes d'avance

Depuis l'exercice 1997 jusqu'en 2008, aucune opération n'a été enregistrée au titre du Compte d'avances. Or, le montant des avances non remboursées est resté figé à 2,17 milliards d'ariary durant cette longue période, alors qu'il s'agit d'avances devant être apurées en 2 ans au maximum.

Les observations de la Cour sur l'exécution de la Loi de Finances 2008 relatives à l'apurement des avances non remboursées restent dès lors valables pour l'exercice 2009.

Ainsi, la Cour réitère sa recommandation aux responsables de procéder conformément à la réglementation, soit :

- à la consolidation en prêts des avances qui ne sont pas susceptibles d'être recouvrées en application de l'article 34 alinéa 8 de la LOLF selon lequel les comptes de prêts retracent les prêts d'une durée supérieure à 2 ans consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation;
- à la comptabilisation en pertes des avances jugées irrécouvrables.

3.2. Prévisions non sincères

Conformément aux dispositions de l'article 42 de la LOLF, sur le principe de sincérité de Loi de Finances : « 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. »

Eu égard aux réalisations, les prévisions en matière de Comptes Particuliers du Trésor suscitent les observations suivantes :

- Surévaluation des prévisions de recettes pour les Comptes de commerce

La Loi de Finances pour 2009 a prévu des recettes d'un montant total de 166,55 milliards d'ariary. Toutefois les recettes réalisées n'atteignent que 20,57 milliards d'ariary, soit un taux de réalisation de 12,35% contre 20 % en 2007 et 24% en 2008. A cet égard, les

prévisions pour la Caisse de Retraite Civile et Militaire ou CRCM laquelle présente des résultats déficitaires gagnerait à être examinée de près.

- Surévaluation des prévisions de dépenses et sous-évaluation des recettes pour les Comptes de participation.

Les prévisions de dépenses pour cette catégorie de CPT s'élèvent à 144,3 milliards d'Ariary alors qu'en réalité, les dépenses effectuées n'en représentent que 3,8%. Bien qu'aucune opération de recette n'ait été prévue en la matière, des recettes d'un montant de 124 millions d'Ariary ont été enregistrées.

- Surévaluation des Comptes de prêt

Des dépenses d'un montant de 20 milliards d'Ariary ont été prévues en matière de prêt alors qu'aucune opération y afférente n'a été effectuée.

La Cour réitère sa recommandation d'adopter des prévisions réalistes tant en matière de recettes qu'en dépenses conformément au principe de sincérité.

La Cour recommande l'adoption de l'article 3 constatant les résultats dans le cadre des CPT pour l'année 2009 s'élevant respectivement en recettes à 20 899 559 044,25 Ariary et en dépenses à 168 537 862 809,23 Ariary, soit un déficit de 147 638 303 764,98 Ariary

C- FONDS DE CONTRE-VALEUR

1. PRESENTATION GENERALE

Conformément aux dispositions des articles 4 et 35 de la LOLF, les Fonds de Contre -Valeur (FCV) générés par les aides extérieures, en nature ou en numéraire constituent le Cadre IV de la loi de Finances.

Certaines ressources desdites opérations sur FCV servent à financer des activités de l'Administration dans les différents Cadres de la Loi de Finances, plus particulièrement les dépenses budgétaires du Cadre I. Les dépenses relatives à ces activités constituent les dépenses du Service de la Gestion des aides Bilatérales (SGAB).

2. REALISATION ET RESULTAT

Selon la Loi de Finances 2009, les fonds de contre-valeur générés par les aides extérieures suivant les conventions existantes s'élèvent à 14,1 milliards d'ariary. Ils sont destinés à financer les dépenses de fonctionnement à hauteur de 3 milliards d'ariary.

Le tableau ci-après retrace la situation des opérations sur FCV

TABLEAU N°87: SITUATION DES OPERATIONS SUR FCV

(en ariary)

LIBELLES	PREVISIONS		REALISATIONS		TAUX DE REALISATION (%)
	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	
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		14 071 050 000,00		3 203 279 313,22	22,77
2.1. Cessions et récupérations FCV sur dons et aides non remboursables		14 071 050 000,00		3 203 279 313,22	
. Réceptionnés dans l'année		13 300 000 000,00			
. Réceptionnés antérieurement		771 050 000,00		3 203 279 313,22	
2.2. Cessions et récupérations FCV sur aides remboursables					
. Réceptionnés antérieurement					
3. opérations de réalisation	3 000 000 000,00		1 189 065 317,42		39,64
3.1. Frais de fonctionnement	3 000 000 000,00		1 189 065 317,42		
3.2. Opérations d'ordre					
3.3. Transfert cadre I (PIP)					
3.4. Remboursement Dette					
3.5. Subvention affectée à la Dette					
TOTAL GENERAL	3 000 000 000,00	14 071 050 000,00	1 189 065 317,42	3 203 279 313,22	-

Source : Etat comparatif des opérations sur Fonds de Contre-Valeur

Il ressort de ce tableau qu'en matière de recettes, sur des prévisions s'élevant à 14,1 milliards d'ariary, le recouvrement n'atteint que 3,2 milliards d'ariary, soit un taux de réalisation de 22,77%, ce qui s'avère insuffisant.

Observations sur les autres Cadres budgétaires

Cette situation peut s'expliquer, soit par une surévaluation des recettes, soit par le non-respect de promesse des partenaires financiers. Pourtant, selon l'exposé des motifs de la Loi de Finances pour 2009, les prévisions ont été établies sur la base des conventions signées. L'on se demande alors pourquoi les recettes y afférentes n'ont pas été obtenues.

En matière de dépenses, sur des prévisions évaluées à 3 milliards d'ariary, les réalisations n'ont été que de 1,2 milliard d'ariary, soit un taux de 39,64%.

Compte tenu des réalisations de recettes d'un montant de 3,20 milliards d'ariary et des dépenses d'un montant de 1,19 milliard d'ariary, les opérations sur FCV ont affiché un excédent de 2,01 milliards d'ariary.

La Cour recommande l'adoption de l'article 4 du PLR qui constate les opérations génératrices de Fonds de Contre-Valeur s'élevant respectivement en recettes à 3 203 279 313,22 Ariary et en dépenses à 1 189 065 317,42 Ariary soit un excédent de 2 014 213 995,80 Ariary.

3. EVOLUTION

Le tableau ci-dessous représente l'évolution des opérations sur FCV tant en prévisions qu'en réalisations au cours des exercices 2007, 2008 et 2009 :

TABLEAU N°88 : EVOLUTION DES OPERATIONS SUR FCV

(en ariary)

LIBELLES	2007		2008		2009	
	PRÉVISIONS	RÉALISATIONS	PRÉVISIONS	RÉALISATIONS	PRÉVISIONS	RÉALISATIONS
RECETTES	25 932 880 000,00	3 516 192 207,98	8 600 000 000,00	3 320 520 372,14	14 071 050 000,00	3 203 279 313,22
DÉPENSES	2 000 000 000,00	-	3 000 000 000,00	2 563 568 566,03	3 000 000 000,00	1 189 065 317,42
EXCEDENT		3 516 192 207,98		756 951 806,11		2 014 213 995,80

Sources : Lois de Finances 2007, 2008, 2009 et leurs états de réalisation

3.1. Sur les recettes

A la lecture de ce tableau, une diminution 67% a été enregistrée entre les prévisions de recettes de l'exercice 2007 d'un montant total de 25,93 milliards d'ariary et celles l'exercice 2008 évaluées à 8,6 milliards d'ariary, alors qu'une augmentation de 5,47 milliards d'ariary, soit 64%, a été relevée entre les gestions 2008 et 2009.

Par contre, les réalisations restent à peu près constantes à hauteur de 3 milliards d'ariary au cours de la période sous revue, malgré une tendance perceptible à la baisse.

Une diminution significative des excédents a été toutefois constatée en 2008.

3.2. Sur les dépenses

Faute d'informations communiquées à la Cour sur l'utilisation des FCV, l'on ne peut se prononcer sur les dépenses effectuées à ce titre en 2007.

Ainsi, la Cour recommande :

- aux responsables de communiquer, lors de la production du dossier PLR, tous les documents et informations relatifs aux opérations sur FCV.
- L'adoption de l'article 4 constatant les résultats dans le cadre des FCV pour l'année 2009 s'élevant respectivement en recettes à 3 203 279 313,22 Ariary et en dépenses à 1 189 065 317,42 Ariary, soit un excédent de 2 014 213 995,80 Ariary

D- DETTE PUBLIQUE

1. PRESENTATION GENERALE

Aux termes des articles 4 et 36 de la LOLF, les opérations en capital de la Dette Publique composent le Cadre V de la Loi des Finances. Les recettes sont constituées des déblocages de fonds attendus au cours de la gestion considérée. De même, ledit Cadre comporte en dépenses une provision globale pour amortissement de la dette publique.

Concernant l'exercice budgétaire 2009, les prévisions des opérations en capital de la dette publique s'élèvent :

- en recettes à 2 682 milliards d'Ariary représentant 44,37 % des ressources de l'État d'un montant total de 6 044 milliards d'Ariary ;
- en dépenses à 1 866 milliards d'Ariary représentant 30,87 % des charges de l'État d'un montant total 6044 milliards d'Ariary.

2. RESULTAT DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

En 2009, les opérations en capital de la Dette Publique se sont soldées par un excédent de 130 milliards d'Ariary comme le montre le tableau ci-après :

TABLEAU N°89 : OPÉRATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE

(en ariary)

INTITULE	RÉALISATIONS		RESULTAT
	RECETTES	DÉPENSES	
Dettes intérieures	-	77 800 000,00	-77 800 000,00
Dettes extérieures	320 942 778 936,63	190 837 514 911,95	130 105 264 024,68
TOTAL	320 942 778 936,63	190 915 314 911,95	130 027 464 024,68

Sources : CGAF, PLR et annexes 2009

La situation comptable décrite dans le tableau ci-dessus est conforme aux dispositions de l'article 5 du PLR.

Toutefois, par rapport au résultat excédentaire de l'exercice 2008 qui est de 308,92 milliards d'Ariary, le résultat du Cadre V à « Opération en capital de la Dette Publique » pour l'exercice 2009 a connu une nette régression à cause de la crise qui a sévit dans le pays.

3. LES RECETTES

Les opérations des recettes de la Dette Publique, constituées par les tirages, sont retracées dans le tableau et la figure ci-après :

TABLEAU N°90 : OPÉRATIONS DE RECETTES DE LA DETTE PUBLIQUE

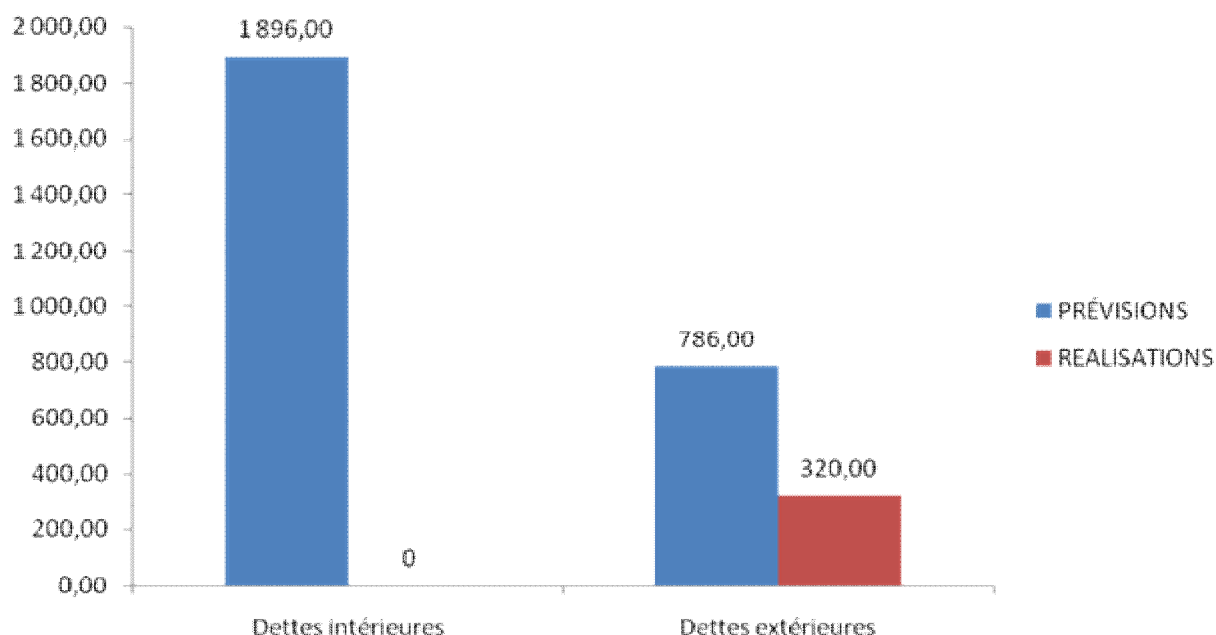
(en ariary)

INTITULE	PRÉVISIONS	REALISATIONS	TAUX (%)
Dette intérieure	1 896 408 000 000,00	-	-
Dette extérieure	786 557 000 000,00	320 942 778 936,63	40,80
TOTAL	2 682 965 000 000,00	320 942 778 936,63	11,96

Sources : CGAF 2009, Loi de Finances 2009, PLR et annexes

Le taux général d'exécution des recettes du cadre V à Opérations en capital de la dette publique qui est de 11,96%, s'avère très faible. A la lecture du tableau supra, une telle situation résulte de l'absence apparente de recettes en dettes intérieures.

FIGURE N°11 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES RECETTES DU CADRE V
(en milliards d'Ariary)



Source : PLR 2009

4. LES DEPENSES

Les dépenses de la dette publique sont constituées par les amortissements, à savoir, les remboursements du capital arrivés à échéance. Les opérations des dépenses de la dette publique sont retracées dans le tableau ci-après :

TABLEAU N°91 : OPÉRATIONS DES DEPENSES DE LA DETTE PUBLIQUE
(en ariary)

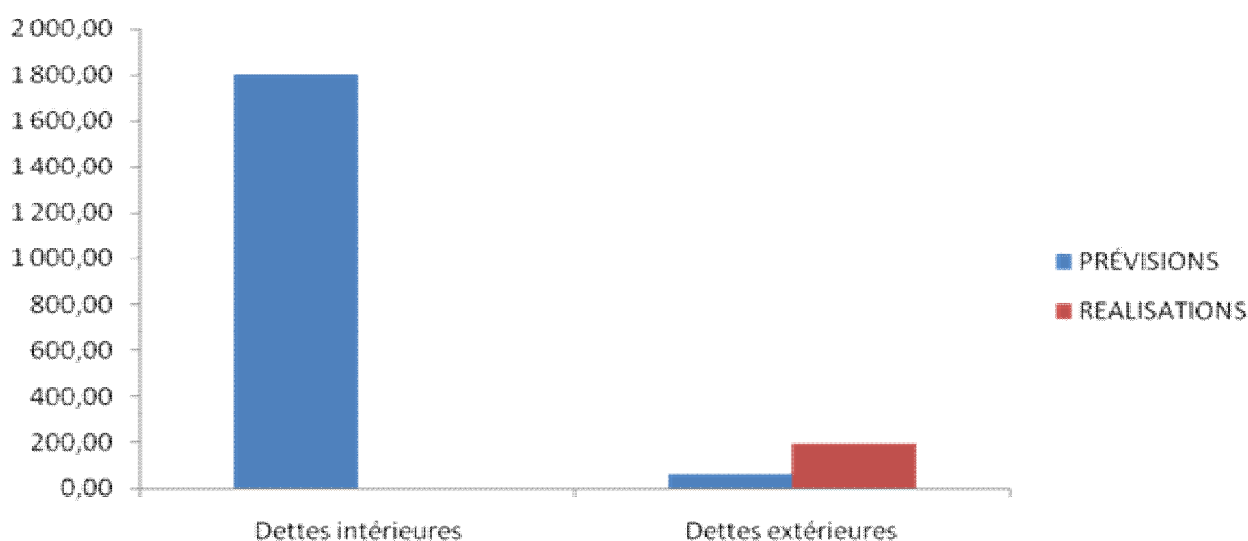
INTITULE	PRÉVISIONS	REALISATIONS	TAUX (%)
Dette intérieure	1 803 496 660 000,00	77 800 000,00	-
Dette extérieure	63 169 000 000,00	190 837 514 911,95	302,11
TOTAL	1 866 665 660 000,00	190 915 314 911,95	10,23

Sources : CGAF 2009, Loi de Finances 2009, PLR 2009 et annexes

La figure ci-après récapitule les prévisions et réalisations des dépenses du Cadre V pour 2009.

FIGURE N° 12: PREVISIONS ET REALISATIONS DES DEPENSES DU CADRE V

(en milliards d'airiyari)



Source : PLR 2009

L'on peut constater à partir de ce graphique que les dépenses d'amortissement des dettes extérieures sont largement supérieures aux prévisions, soit environ le triple des montants prévus par la Loi de Finances.

5. ETAT DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE NON SINCERE

Des observations ont déjà été émises par la Cour au titre de l'exercice budgétaire 2008 concernant les montants réels des opérations en capital de la Dette Publique. En effet, les Bons de Trésor par Adjudication n'ont pas été comptabilisés comme des dettes intérieures mais comme des « Obligations et bons à court terme ». De ce fait, le montant des prêts intérieurs de l'Etat présenté dans le PLR s'avère erroné.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour réitère ses observations sur la nécessité de procéder à un meilleur cadrage budgétaire et de veiller au respect du principe de sincérité dans la présentation de la Loi des Finances prévu par l'article 42 de la LOLF qui stipule que : « (é) 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 des Comptes recommande :

- Le cadrage budgétaire du BTA et le respect du principe de sincérité dans la présentation de la Loi des Finances tel que prévu par l'article 42 de la LOLF en réintégrant les opérations du BTA dans le cadre V de la Loi des Finances en tant que dette publique intérieure ;
- L'adoption de l'article 5 du PLR qui constate les Opérations en Capital de la Dette Publique s'élevant respectivement en recettes à Ar320 942 778 936,63 en dépenses à AR 190 915 314 911,95 soit un excédent de Ar 130 027 464 024,68

E- RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES

En définitive, les résultats d'exécution des Lois de Finances pour 2009 se présentent comme suit :

TABLEAU N°92 : RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2009

(en ariary)

LIBELLES	EXCEDENT	DEFICIT
Cadre I : Budget Général é é é é é é é é é é ..		254 909 955 595,39
Cadre II : Budgets Annexes é é é é é é é é é é ..	3 036 728 617,00	
Cadre III : Comptes Particuliers du Trésor é é é é ..		147 638 303 764,98
Cadre IV : Fonds de Contre- Valeur é é é é é é é .	2 014 213 995,80	
Cadre V : Dette Publique é é é é é é é é é é ..	130 027 464 024,68	
TOTAL GENERAL	135 078 406 637,48	402 548 259 360,37
Résultat de l'exécution de la Loi de Finances		267 469 852 722,89

Sources : CGAF 2009 et PLR 2009

En application des dispositions de l'article 43 *in fine* de la LOLF, le résultat de l'exécution de la Loi des Finances pour l'exercice 2009 à transférer au Compte Permanent du Trésor s'élève à Ar. 267 469 852 722,89.

Il est à faire observer que, le compte de résultat figurant dans le CGAF ne fait pas ressortir la situation cumulée du Compte Permanent du Trésor, en l'occurrence au 31 décembre 2008 après imputation dudit déficit. Cette anomalie a déjà été relevée pour le cas du Compte Permanent du Trésor de l'exercice 2007.

La Cour recommande aux responsables :

- la prise des mesures qui s'imposent pour présenter dans le Compte Permanent du Trésor la situation cumulée au 1^{er} janvier de l'exercice sous revue.
- l'adoption des articles 7 et 8 du PLR constatant le résultat définitif de l'exécution des Lois de Finances 2009 et le transfert au Compte Permanent du Trésor du résultat déficitaire d'un montant d'Ar. 267 469 852 722,89.

Telles sont les observations et les recommandations de la Cour sur le Projet de Loi de Règlement pour 2009, objet du présent rapport.

Conformément aux dispositions de l'article 44 *in fine* de la LOLF, une Déclaration Générale de Conformité y est annexée.

Les termes du présent Rapport ont été arrêtés par la Cour des Comptes au vu du Projet de Rapport n° 04/15-RAP/ADM/AVA du 03 avril 2015 sur le Projet de Loi de Règlement pour 2009 et entendu en leurs observations les Rapporteurs : Mesdames RABAKOVOLOLONA Bodo Saholy, Président de Chambre, ANDRIANAMAROTSARA Hanitra, Conseiller, Monsieur RALAIMAROLAHY Hajandraisoanirina, Auditeur, Madame RAHARISOA FARANIAINA Patricia, Auditeur, Monsieur RANDRIANARISON Hasina, Auditeur et Madame RAMINOHARIMALALA Lisy, Auditeur et des Conclusions n°03/2015-ADM du 07 avril 2015 de Madame SAHONDRANILALA Razafimiarantsoa, Commissaire Général du Trésor Public p.i. et ouï en leurs observations, Monsieur RAJOHNSON Adolphe, Commissaire du Trésor Public, Madame RANDRIAMANGAMALALA RAOILISON Ida, Avocat Général, Madame RASOAMAMPIONONA Hantamalala Mariette, Substitut Général et Monsieur KOERA Ravelonarivo Natanaël, Substitut Général.

Vu l'Ordonnance n°12/15-FJ du 08 avril 2015 du Président de la Cour des Comptes, portant désignation des membres de la commission d'examen ;

Ont siégé en son audience du neuf avril deux mil quinze :

- Monsieur RAVELOARIJAONA Boanary, Président,
- Madame RASOAMALALA Jeanne Odette, Président de Chambre,
- Madame RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre,
- Monsieur ANDRIAMBOLANIRINA Arison Jean Noel, Président de Chambre,
- Monsieur RASERIJAONA Louis José, Président de Chambre,
- Monsieur RAMAHADISON Olivier, Conseiller,
- Madame RAZANAMPARANY Domoïna Patricia, Conseiller,
- Madame RAJAONAH Harinirina Nivohanitra, Conseiller,
- Madame EMILISOA Lalaniaina Caroline, Conseiller,

Assistés de Maître GASPARD Brice Hariliva, Greffier en Chef tenant la plume.

LE PRESIDENT

POUR LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

RAVELOARIJAONA Boanary

RABAKOVOLOLONA Bodo Saholy

GASPARD Brice Hariliva

Transmis sous n° ____CS/COMPTEs du _____ à Monsieur le Ministre des Finances et du Budget « pour notification »

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE DU RAPPORT	
LISTE DES ABREVIATIONS	i
LISTE DES TABLEAUX	iii
LISTE DES FIGURES	v
SOMMAIRE	vi
INTRODUCTION	1
TITRE PRELIMINAIRE : OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL	2
A- SUITES RESERVEES AUX RECOMMANDATIONS ANTERIEURES DE LA COUR	2
B- SUR LES DOCUMENTS PRODUITS	3
1. RETARD DANS LA PRODUCTION DU PLR POUR 2009	3
2. NON-EXHAUSTIVITE DES DOCUMENTS ACCOMPAGNANT LE PLR	4
3. DEFAUT D'AUTHENTIFICATION DES DOCUMENTS COMPTABLES	4
TITRE I : ETUDE DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009	5
A- CONTEXTE	5
1. CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL	5
2. CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER	5
2.1. Perspectives économiques et financières	5
2.2. Résultats économiques et financiers	6
2.2.1. Résultats économiques	6
2.2.2. Résultats financiers	8
B- LES CARACTERISTIQUES DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009	10
1. DE LA LOI DE FINANCES	10
1.1. Persistance de la non sincérité des prévisions budgétaires	11
1.2. Des prévisions de recettes en hausse	14
1.3. Des dépenses budgétaires en progression	17
1.4. Mise en relief des performances	19
1.5. Incohérence entre FPP et RAP 2009	22
2. DU BUDGET D'EXECUTION	24
TITRE II : ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET GENERAL	28
A- EXAMEN DE LA REGULARITE	28
1. BLOCAGE ET ANNULATION IRREGULIERS DE CREDITS	28
TITRE II : ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET GENERAL	28
2. AMENAGEMENT IRREGULIER DE CREDITS	29
2.1. Défaut de production d'Arrêts d'aménagement	29
2.2. Violation de la règle de l'asymétrie	29
2.3. Modification en moins de dépenses obligatoires	31
3. VIREMENT ET TRANSFERT IRREGULIERS DE CREDITS	32
3.1. Confusion sur la nature des actes de modification	32
3.2. Mouvements irréguliers en matière de gestion de crédits	34
3.2.1. Transfert modifiant la catégorie et la nature des crédits	34
3.2.2. Virement de crédits de la catégorie « transferts et subventions » vers d'autres catégories de dépenses	35
4. DEPASSEMENT DE CREDITS	36
4.1. Sur les crédits limitatifs	36
4.2. Sur les crédits évaluatifs	37
5. NON CONFORMITE DU BUDGET AVEC LA NOUVELLE STRUCTURE GOUVERNEMENTALE	40
B- APPRECIATION DE LA PERFORMANCE	40
1. EN MATIERE DE RECETTES BUDGETAIRES	41
1.1. Structure des recettes budgétaires par rapport aux recettes globales du Budget de l'Etat	41
1.2. Examen de l'ensemble des recettes budgétaires	43
1.3. Analyse par catégorie de recettes budgétaires	45
1.3.1. Sur les recettes fiscales	45
1.3.2. Sur les recettes non-fiscales	47
1.3.3. Une évolution constante des prévisions de recettes budgétaires	47
2. EN MATIERE DE DEPENSES BUDGETAIRES	49

2.1. Secteur Social	50
2.1.1. Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique (MENRS).....	51
2.1.2. Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales (MFPTLS)	53
2.1.3. Ministère de la Santé et de la Planification Familiale(MSPF)	54
2.1.4. Ministère des Sports, de la Culture et des Loisirs (MSCL).....	55
2.2. Secteur Administratif	56
2.2.1. Présidence de la Haute Autorité de la Transition (PHAT)	57
2.2.2. Sénat.....	58
2.2.3. Assemblée Nationale (AN).....	59
2.2.4. Haute Cour Constitutionnelle (HCC).....	59
2.2.5. Primature.....	60
2.2.6. Ministère des Affaires Etrangères (MAE).....	61
2.2.7. Ministère de la Défense Nationale (MDN)	62
2.2.8. Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID)	63
2.2.9. Secrétariat d'État chargé de la Sécurité Publique (SESP).....	66
2.2.10. Ministère de la Justice (MINJUS).....	66
2.2.11. Ministère des Finances et du Budget (MFB).....	69
2.2.12. Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (MECI).....	70
2.3. Secteur Productif	71
2.3.1. Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP).....	71
2.3.2. Ministère de l'Environnement, des Forêts et du Tourisme (MEFT)	83
2.4. Secteur Infrastructure	91
2.4.1. Ministère de l'Énergie et des Mines (MEM).....	91
2.4.2. Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie (MTPM)	95
2.4.3. Ministère de la Réforme Foncière, des Domaines et de l'Aménagement du Territoire (MRFDAT)	100
2.4.4. Ministère des Transport (MT).....	105
2.4.5. Ministère des Télécommunications, des Postes et de la Communication (MTPC).....	109
A- BUDGETS ANNEXES	115
1. PRESENTATION GENERALE.....	115
2. BUDGET ANNEXE : IMPRIMERIE NATIONALE	117
2.1. Sur les recettes.....	117
2.2. Sur les dépenses.....	118
2.2.1. Sur les dépenses de fonctionnement	119
2.2.2. Sur les dépenses d'investissement	120
3. BUDGET ANNEXE - POSTES ET TELECOMMUNICATIONS	120
3.1. Sur les recettes.....	121
3.2. Sur les dépenses.....	121
3.2.1. Sur les dépenses de fonctionnement	122
3.2.2. Sur les dépenses d'investissement	123
4. EVOLUTION	123
B- COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR	125
1. PRESENTATION GENERALE.....	125
2. SITUATION DES REALISATIONS ET RESULTATS DES OPERATIONS SUR LES CPT	126
2.1. Insuffisance des réalisations.....	126
2.2. Résultat en déficit chronique	126
2.3. Evolution	127
3. DES FAIBLESSES DANS LA GESTION DES CPT.....	128
3.1. Non apurement des Comptes d'avance.....	128
3.2. Prévisions non sincères	128
C- FONDS DE CONTRE-VALEUR	130
1. PRESENTATION GENERALE.....	130
2. REALISATION ET RESULTAT	130
3. EVOLUTION	131
3.1. Sur les recettes.....	131
3.2. Sur les dépenses.....	131
D- DETTE PUBLIQUE	132

1. PRESENTATION GENERALE.....	132
2. RESULTAT DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE.....	132
3. LES RECETTES.....	132
4. LES DEPENSES.....	133
5. ETAT DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE NON SINCERE	134
E- RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES.....	135
Assistés de Maître GASPARD Brice Hariliva, Greffier en Chef tenant la plume.....	136

SYNTHESE

DU RAPPORT N° 01/15-RAP/ADM/APA DU 09 AVRIL 2015

SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT POUR 2009

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 2009.

I- PRESENTATION DES RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES (cf. page 41 du rapport)

L'exécution de la Loi de Finances pour 2009 s'est soldée par un déficit de 267 milliards d'Ariary comme le fait ressortir le tableau suivant:

RESULTATS DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009

(En milliards d'Ariary)

NOMENCLATURE	RECETTES			DEPENSES			RESULTATS
	PREVISIONS	REALISATIONS	TAUX (%)	PREVISIONS	REALISATIONS	TAUX (%)	
Cadre I : Budget Général							
- Fonctionnement	2 511,10	1 636,10	65,15	1 887,90	1 430,57	75,78	
- Investissement	656,41	69	10,51	1 942,99	529,44	27,25	
TOTAL Cadre I	3 167,50	1 705,10	53,83	3 830,89	1 960,01	51,16	-254,91
Cadre II : Budgets Annexes:							
- Fonctionnement	14,69	12,4	84,41	11,28	7,24	64,18	
- Investissement				3,41	2,12	62,17	
TOTAL Cadre II	14,69	12,4	84,41	14,69	9,37	63,78	3,04
Cadre III : Comptes Particuliers du Trésor							
	166,86	20,9	12,53	330,85	168,54	50,94	
TOTAL CADRE III	166,86	20,9	12,53	330,85	168,54	50,94	-147,64
Cadre IV : Opérations Génératrices de FCV et Assimilées							
	14,07	3,2	22,74	3,00	1,19	39,67	
TOTAL CADRE IV	14,07	3,2	22,74	3,00	1,19	39,67	2,01
Cadre V : Opérations en Capital de la Dette Publique :							
- Dette intérieure	1 896,41	0,00	0,00	1 722,30	0,08	0,00	
- Dette extérieure	786,56	320,94	40,80	63,17	190,84	302,11	
- Disponibilités mobilisables				81,20		0,00	
TOTAL CADRE V	2 682,97	320,94	11,96	1 866,67	190,92	10,23	130,03
TOTAL GENERAL	6 046,09	2 062,55	34,11	6 046,09	2 330,02	38,54	-267,47

Sources: Etats de développement des recettes, CGAF et PLR 2009

Les réalisations en recettes et en dépenses se chiffrent respectivement à 2 062 milliards d'Ariary et 2 330 milliards d'Ariary contre des prévisions d'un montant de 6 046 milliards d'Ariary tant en recettes qu'en dépenses. Les taux de réalisation s'élèvent ainsi à 34 % pour les recettes et à 38 % pour les dépenses.

Ainsi, le résultat déficitaire à transférer au Compte Permanent du Trésor est de 267 milliards d'Ariary.

Il est à noter que le PLR peut être adopté malgré les observations émises ci-dessous sauf en ce qui concerne l'article 6 relatif aux dépassements de crédit à caractère limitatif.

II- OBSERVATIONS SUR LE PLR 2009

1. Observations d'ordre général (cf. page 2 du rapport)

- Sur les suites réservées aux recommandations antérieures de la Cour(cf. page 2 du rapport)

Il a été constaté que la majeure partie des recommandations émises par la Cour n'a pas été suivie. Les mêmes observations que celles formulées par la Cour dans ses précédents rapports subsistent pour l'exercice budgétaire 2009 telles que :

- la pléthore d'arrêtés d'aménagement de crédits,
- le non-respect du principe de sincérité lors de l'évaluation des prévisions,
- le maintien du Budget Annexe des Postes et Télécommunications dans les Lois de Finances malgré l'existence d'autres entités exerçant dans le même secteur,
- l'omission des bons de Trésor parmi la dette intérieure.

Seule la recommandation tendant à la production des rapports annuels de performances au Projet de Loi de Règlement a été satisfaite.

Il conviendrait d'y remédier.

- Sur les documents produits(cf. page 3 du rapport)

Il a été relevé à l'endroit des documents annexés au PLR 2009 :

- un retard significatif de production du PLR et des documents y annexés de plus de 3 ans par rapport au délai prescrit par les lois ;
- l'absence des notes explicatives relatives aux dépassements de crédits ;
- le défaut d'authentification des documents comptables produits à l'appui du PLR 2009 qui ne sont revêtus ni de signatures ni de cachets des responsables notamment en ce qui concerne les annexes au PLR ;
- L'incohérence entre les documents produits : Bordereaux des Crédits Sans Emploi (BCSE) et Rapport Annuel de Performance (RAP).

2. Observations sur l'exécution du Cadre I - Budget Général(cf. page 28 du rapport)

➤ *En matière de gestion des autorisations budgétaires*

- Blocage et annulation irréguliers de crédits,
- Aménagements irréguliers de crédits :
 - Défaut de production d'Arrêtés d'aménagement,
 - Violation de la règle de l'asymétrie,
 - Modification en moins de dépenses obligatoires.
- Virements et transferts irréguliers de crédits :
 - Confusion sur la nature des actes de modification,
 - Mouvements irréguliers en matière de gestion de crédits.
- Dépassements de crédits injustifiés.

➤ *En matière de programmation budgétaire*

- Non-conformité du budget à la nouvelle structure gouvernementale,
- Instabilité de l'architecture budgétaire,
- Incohérence entre objectifs, indicateurs et valeurs-cibles,
- Non-sincérité des prévisions budgétaires : surévaluation des recettes et des dépenses,

➤ *En matière de performance financière*

- Faible taux de réalisation en matière de recettes fiscales,
- Faible taux de consommation de crédits en matière de dépenses

3. Observations sur les autres cadres budgétaires

- Sur les opérations du cadre II - Budgets Annexes (cf. page 115 du rapport)

La situation des Budgets Annexes (BA) se présente comme suit en 2009 :

(en ariary)

BUDGETS ANNEXES	REALISATIONS		RESULTAT	
	RECETTES	DEPENSES	EXCEDENT	DEFICIT
Imprimerie Nationale	6 671 002 709,60	5 876 619 001,60	794 383 708,00	-
Postes et Télécommunications	5 731 568 284,00	3 489 223 375,00	2 242 344 909,00	-
TOTAL	12 402 570 993,60	9 365 842 376,60	3 036 728 617,00	-
RESULTAT			3 036 728 617,00	-

Sources : Loi de Finances 2009, PLR 2009 et annexe PLR 2009

Les insuffisances suivantes ont été constatées au niveau des opérations du cadre II :

- La non sincérité des prévisions,
- La non-conformité des résultats entre les écritures de l'Ordonnateur et celles du Comptable pour le BA de l'Imprimerie Nationale,
- Le maintien du BA des Postes et Télécommunications compte tenu de l'existence de l'établissement public PAOSITRA MALAGASY et de la société TELMA exerçant dans le même secteur.

- Sur les opérations du cadre III - Comptes Particuliers du Trésor (CPT) (cf. page 125 du rapport)

Les opérations sur les CPT ont accusé un déficit global de 147 milliards d'ariary en 2009, avec des recettes d'un montant de 20 milliards d'ariary et des dépenses de 168 milliards d'ariary, ceci étant dû à la faible performance enregistrée au niveau des recettes de compte de commerce.

Les anomalies suivantes ont été relevées en matière de gestion des opérations sur CPT :

- La non sincérité des prévisions.
- Le non apurement des Comptes d'avance,

- Sur les opérations du cadre IV - Fonds de Contre-Valeur (FCV) (cf. page 130 du rapport)

Les opérations sur FCV ont affiché un excédent de recettes de 2 milliards d'ariary avec des réalisations de recettes d'un montant de 3 milliards d'ariary et des dépenses d'un montant de 1 milliard d'ariary.

L'insuffisance d'informations communiquées à la Cour en matière de l'exécution des dépenses est à relever au titre du FCV.

- Sur les opérations du cadre V- Opérations en capital de la Dette Publique (cf. page 132 du rapport)

Les opérations en capital de la dette publique se sont soldées par un excédent de recettes de 130 milliards d'ariary avec des recettes d'un montant de 320 milliards d'ariary et des dépenses d'un montant de 190 milliards d'ariary.

Le défaut de comptabilisation des Bons du Trésor par Adjudication (BTA) en tant que dettes intérieures est à faire observer en ce qui concerne les opérations en capital de la dette publique.

III- RECOMMANDATIONS

Compte-tenu des observations sus-énoncées, la Cour recommande :

- 1- le respect du délai légal dans la production du PLR ;
- 2- l'amélioration de l'élaboration du Programme Annuel de Performance, notamment sur le choix des indicateurs, des objectifs, des moyens utilisés et des résultats attendus ;
- 3- le respect du principe de sincérité des Lois de Finances et la rationalisation de la programmation et de la gestion budgétaire, notamment par :
 - l'évaluation appropriée des ressources et des charges de l'Etat afin de bien asseoir les prévisions lors de l'élaboration des Lois de Finances ;
 - la classification des dépenses conformément aux dispositions de l'article 8 de la LOLF,
- 4- une meilleure programmation budgétaire afin de réduire le nombre anormalement élevé d'arrêts d'aménagement de crédits ;
- 5- l'authentification des documents joints au PLR ;
- 6- la production des notes explicatives relatives aux dépassements de crédit de chaque Ministère ;
- 7- le rejet des dépassements injustifiés de crédit à caractère limitatif ;
- 8- une meilleure articulation et une actualisation périodique des documents afin de garantir leur fiabilité et d'assurer une meilleure cohérence entre les documents de crédits et les documents de performance ;
- 9- le respect de l'autorisation parlementaire ainsi que des règles et principes régissant les mouvements et aménagements de crédits ;
- 10- la traduction des responsables des dépassements des crédits à caractère limitatif devant le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF),
- 11- la prise d'actes législatifs modifiant le Budget conformément aux nouvelles structures gouvernementales ;
- 12- la réorganisation ou la suppression du Budget Annexe des Postes et Télécommunications eu égard au double emploi entre ses activités et celles de PAOMA et de TELMA.
- 13- la consolidation en prêts des avances irrécouvrables au titre des Comptes Particuliers du Trésor ou leur comptabilisation en perte;

- 14- la production des informations nécessaires sur les opérations génératrices de Fonds de Contre-Valeur du Cadre IV ;
- 15- la réintégration des opérations relatives aux BTA dans le Cadre V à « opérations en capital de la Dette Publique » de la Loi des Finances en tant que dette publique intérieure.

Telles sont les principales observations et recommandations de la Cour à l'endroit du PLR pour 2009.

-----oOo-----