



RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT
POUR 2011

- SEPTEMBRE 2015-



DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE SUR LA GESTION 2011

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° 2010-001 du 22 décembre 2010 portant Loi de Finances pour 2011 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 2011 ;
- Vu le Compte Général de l'Administration de Finances de 2011;
- Vu le rapport sur le Projet de Loi de Règlement pour 2011 de la Cour des Comptes ;
- Vu les conclusions n°27/2015-ADM du 07 septembre 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'en effet, les ordonnateurs tiennent une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires dont les états de développement sont annexés au Projet de Loi de Règlement;
- Que parallèlement aux ordonnateurs, les comptables publics tiennent une comptabilité dont les opérations sont retracées dans leurs comptes de gestion respectifs et que le Compte Général de l'Administration de Finances en fait la synthèse ;
- 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 2011 la Cour des Comptes de la Cour Suprême a rapproché les documents mis à sa disposition par le Ministère des Finances et du Budget, à savoir ;
 - Le Compte Général d'Administration des Finances pour 2011 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 ;
- Considérant que les états de développement de dépenses présentés par le Ministère des Finances et du Budget ont été certifiés par les Ministres intéressés conformément aux dispositions de l'article 141 du Décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ;
- Considérant toutefois, que le Compte Général de l'Administration de Finances n'a pas été établi selon les principes et les normes comptables généralement admis notamment en ce qui concerne les comptes patrimoniaux ;
- Que les ordonnateurs ne se sont pas conformés à l'article 55 de la Loi Organique sur les Lois de Finances et qu'un tel état des choses a entraîné des discordances entre la comptabilité des ordonnateurs et celle des comptables notamment en ce qui concerne les opérations relatives aux Budgets Annexes (cadre II) et aux participations financières de l'Etat (cadre III);
- Que cependant, après rapprochement et des demandes de renseignements envoyées par les magistrats rapporteurs au Ministère des Finances et du Budget, certaines discordances constatées ont pu être expliquées;

DECLARE, SOUS RESERVE DES OBSERVATIONS QUI PRECEDENT :

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

- 1- En ce qui concerne les opérations du Budget Général de l'Etat :
 - en recettes à Ar 2 318 393 455 556,99 ;
 - en dépenses à Ar 2 224 681 813 674,89 ;
- 2- En ce qui concerne les opérations des Budgets Annexes qui ressortent de l'état présenté à l'appui du projet de loi de règlement pour 2011 :
 - a) pour le Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale :
 - en recettes à Ar 10 021 816 649,05 ;
 - en dépenses à Ar 7 230 240 655,84 ;

- b) pour le Budget Annexe des Postes et Télécommunications :
- en recettes à Ar 4 573 719 517,00 ;
 - en dépenses à Ar 3 367 926 463,60 ;
- 3- En ce qui concerne les Comptes Particuliers du Trésor :
- en recettes à Ar 98 414 347 275,02 ;
 - en dépenses à Ar 244 992 809 548,70 ;
- 4- En ce qui concerne les opérations génératrices de Fonds de Contre-Valeur :
- en recettes à Ar 1 247 689 093,94 ;
 - en dépenses à Ar 104 235 018,00 ;
- 5- En ce qui concerne les opérations en capital de la Dette Publique :
- en recettes à Ar 187 079 892 417,84 ;
 - en dépenses à Ar 73 629 913 550,90.

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 2011.

- Vu le Rapport n°12/15 – RAP / ADM du 31 août 2015 sur le projet de loi de règlement pour 2011 et entendu en leurs observations les magistrats rapporteurs M. ANDRIAMBOLANIRINA Arison Jean Noël, M. RASERIJANA Louis José, Présidents de Chambre, Mme RASAMIMANANA Solotiana Malala Patricia, M. ANDRIANANDRASANA Ratsihosena, Mme RAZANAMPARANY Domoina Patricia Raymonde, Mme EMILISOA Lalaniaina Caroline, Conseillers ; M. SAMIMAMY Aina, M. RASAMISON A. Veloharison Niavo, et M. RASOLOFONARIVO Rija, Auditeurs, au cours de l'audience à huis clos de la Cour des Comptes en date du 09 septembre 2015 conformément à l'ordre du jour n° 39/15-OJ du 7 septembre 2015 ;

- Vu les Conclusions n°27/2015-ADM du 07 septembre 2015 du Commissariat Général du Trésor Public et ouï en leurs observations Mme SAHONDRANILALA Razafimiarantsoa, Commissaire Général du Trésor Public p.i, M. RAJONHSON Adolphe, Mme. RAOILISON Ida Paule Marie Raberaoka, M. RASOLONJATOVO Jean Michel, Commissaires du Trésor Public ; M. KOERA Ravelonarivo Nathanaël et Mme. RAHELIMANANTSOA Rondro Lucette, Substituts Généraux, au cours de la même audience ;

En présence de :

- M. ANDRIANARIVONY Ravo Alfred, Auditeur;
- M. RAMANALINARIVO Andriantiana Michel, Auditeur;
- M. BARAKA Jean Arnaud, Auditeur ;

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

Conformément à l'Ordonnance n°35/15-FJ du 08 septembre 2015 du Président de la Cour des Comptes, portant désignation des membres de la commission d'examen, ont siégé :

○ **Président**

- M. RAVELOARIJAONA Boanary, Président de la Cour,

○ **Membres**

- Mme RASOAMALALA Jeanne Odette, Président de Chambre ;
- M. RAMAHADISON Solofoniaina Olivier, Conseiller ;
- M. RAZAFITSILEVONANOSY Destin Espoir, Conseiller ;
- Mme RASOAMAMPIONONA Hantamalala, Conseiller ;

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



Transmis sous n°168-CS/COMPTEs du 18 septembre 2015 à Monsieur le Ministre des Finances et du Budget "pour notification".



RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT
POUR 2011

- SEPTEMBRE 2015-

LISTE DES ABREVIATIONS

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

LISTE DES INSTITUTIONS ET MINISTÈRES

CODE	ACRONYMES	INSTITUTIONS ET MINISTÈRES
SECTEUR ADMINISTRATIF		
1	PHAT	PRESIDENCE DE LA HAUTE AUTORITE DE LA TRANSITION
2	CST	CONSEIL SUPERIEUR DE LA TRANSITION
3	CT	CONGRES DE LA TRANSITION
4	HCC	HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE
5	PRIMATURE	PRIMATURE
10	MERI	MINISTÈRE DES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS
11	MAE	MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
12	MFA	MINISTÈRE DES FORCES ARMÉES
13	SEG	SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA GENDARMERIE
14	MININT	MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
15	MSI	MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE
16	MINJUS	MINISTÈRE DE LA JUSTICE
21	MFB	MINISTÈRE DES FINANCES ET DU BUDGET
25	MEI	MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DE L'INDUSTRIE
36	MC	MINISTÈRE DU COMMERCE
62	MATD	MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DÉCENTRALISATION
SECTEUR PRODUCTIF		
35	MTA	MINISTÈRE DU TOURISME ET DE L'ARTISANAT
41	MINAGRI	MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
42	ME	MINISTÈRE DE L'ÉLEVAGE
43	MPRH	MINISTÈRE DE LA PÊCHE ET DES RESSOURCES HALIÉUTIQUES
44	MEF	MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES FORÊTS
53	MINMINES	MINISTÈRE DES MINES
54	MINHYDRO	MINISTÈRE DES HYDROCARBURES
SECTEUR INFRASTRUCTURE		
37	MINCOM	MINISTÈRE DE LA COMMUNICATION
51	MINENERGIE	MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE
52	MINEAU	MINISTÈRE DE L'EAU
61	MTPM	MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DE LA MÉTÉOROLOGIE
63	MINTRANSPORTS	MINISTÈRE DES TRANSPORTS
66	MTPNT	MINISTÈRE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, DES POSTES ET DES NOUVELLES TECHNOLOGIES
SECTEUR SOCIAL		
32	MFPTLS	MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES
71	MINSAN	MINISTÈRE DE LA SANTÉ
75	MJL	MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES LOISIRS
76	MPAF	MINISTÈRE DE LA POPULATION ET DES AFFAIRES SOCIALES
78	MINSPORTS	MINISTÈRE DES SPORTS
81	MEN	MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
83	MEETFP	MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
84	MESUPRES	MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
86	MCP	MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE

LISTE DES TABLEAUX

<i>TABLEAU N° 1 - RESULTATS PAR CADRE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES 2011.....</i>	<i>VII</i>
<i>TABLEAU N° 2 - DISCORDANCES ENTRE LES DOCUMENTS BUDGETAIRES.....</i>	<i>10</i>
<i>TABLEAU N° 3 - RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2011.....</i>	<i>11</i>
<i>TABLEAU N° 4 - SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES.....</i>	<i>12</i>
<i>TABLEAU N° 5 - REALISATION PAR INSTITUTIONS ET MINISTERES.....</i>	<i>16</i>
<i>TABLEAU N° 6 - REPARTITION DES DEPENSES DE L'ETAT PAR PROGRAMMES.....</i>	<i>18</i>
<i>TABLEAU N° 7 - ANALYSE DES PRINCIPALES RUBRIQUES DE DEPENSES DE BIENS ET SERVICES.....</i>	<i>23</i>
<i>TABLEAU N° 8 - IRREGULARITES SUR LES VIREMENTS ET TRANSFERTS DE CREDITS.....</i>	<i>27</i>
<i>TABLEAU N° 9 - IRREGULARITES SUR LES AMENAGEMENTS DE CREDITS.....</i>	<i>28</i>
<i>TABLEAU N° 10 - RESULTATS GENERAUX DES BUDGETS ANNEXES POUR 2011.....</i>	<i>29</i>
<i>TABLEAU N° 11 - DISCORDANCES ENTRE LES ECRITURES DE L'ORDONNATEUR ET DE L'AGENT COMPTABLE.....</i>	<i>30</i>
<i>TABLEAU N° 12 - SITUATION DU FONDS DE RENOUVELLEMENT POUR 2011.....</i>	<i>30</i>
<i>TABLEAU N° 13 - OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR.....</i>	<i>32</i>
<i>TABLEAU N° 14 - SITUATION GLOBALE DES COMPTES DE COMMERCE EN 2011.....</i>	<i>33</i>
<i>TABLEAU N° 15 - OPERATIONS DES COMPTES DE COMMERCE.....</i>	<i>35</i>
<i>TABLEAU N° 16 - DEVELOPPEMENT DES COMPTES D'AVANCES.....</i>	<i>36</i>
<i>TABLEAU N° 17 - DEVELOPPEMENT DES AVANCES A AMORTIR.....</i>	<i>36</i>
<i>TABLEAU N° 18 - OPERATIONS SUR FONDS DE CONTRE-VALEUR.....</i>	<i>38</i>
<i>TABLEAU N° 19 - RESULTATS DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE.....</i>	<i>40</i>
<i>TABLEAU N° 20 - DEPASSEMENT DE CREDITS SUR LES CREDITS LIMITATIFS.....</i>	<i>41</i>
<i>TABLEAU N° 21 - DEPASSEMENT SUR CREDITS EVALUATIFS.....</i>	<i>41</i>
<i>TABLEAU N° 22 - RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2011.....</i>	<i>42</i>
<i>TABLEAU N° 23 - GRILLE D'EVALUATION DE LA PERFORMANCE.....</i>	<i>46</i>
<i>TABLEAU N° 24 - PERFORMANCE DU SECTEUR ADMINISTRATIF.....</i>	<i>48</i>
<i>TABLEAU N° 25 - PERFORMANCE DU MINISTERE DE LA SECURITE INTERIEURE.....</i>	<i>49</i>
<i>TABLEAU N° 26 - PERFORMANCE DU MINISTERE DES FORCES ARMEES.....</i>	<i>53</i>
<i>TABLEAU N° 27 - PERFORMANCE DU SECTEUR PRODUCTIF.....</i>	<i>55</i>
<i>TABLEAU N° 28 - EXTRAIT DU TABLEAU DE PERFORMANCE GLOBALE DU SECTEUR PRODUCTIF.....</i>	<i>56</i>
<i>TABLEAU N° 29 - PERFORMANCE DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES FORETS.....</i>	<i>57</i>
<i>TABLEAU N° 30 - PERFORMANCE DU MINISTERE DE L'ELEVAGE.....</i>	<i>61</i>
<i>TABLEAU N° 31 - PERFORMANCE DU SECTEUR INFRASTRUCTURE.....</i>	<i>63</i>
<i>TABLEAU N° 32 - PERFORMANCE DU MINISTERE DES TRANSPORTS.....</i>	<i>64</i>
<i>TABLEAU N° 33 - PERFORMANCE DU MINISTERE DE L'EAU.....</i>	<i>67</i>
<i>TABLEAU N° 34 - PERFORMANCE DU SECTEUR SOCIAL.....</i>	<i>69</i>
<i>TABLEAU N° 35 - PERFORMANCE DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE.....</i>	<i>70</i>
<i>TABLEAU N° 36 - PERFORMANCE DU MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES LOISIRS.....</i>	<i>72</i>
<i>TABLEAU N° 37 - PERFORMANCE DU MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE.....</i>	<i>75</i>
<i>TABLEAU N° 38 - INCOHERENCE ENTRE PLR ET RAP.....</i>	<i>79</i>

LISTE DES GRAPHIQUES

<i>GRAPHIQUE N° 1 - ANALYSE DES DEPENSES DE SOLDE</i>	19
<i>GRAPHIQUE N° 2 - ANALYSE DU POIDS DE LA SOLDE POUR L'ANNEE 2011</i>	20
<i>GRAPHIQUE N° 3 - TAUX DE REALISATION DES DEPENSES COURANTES HORS SOLDE EN 2011</i>	21
<i>GRAPHIQUE N° 4 - ANALYSE DE L'EVOLUTION DES DEPENSES COURANTES HORS SOLDE</i>	22
<i>GRAPHIQUE N° 5 - ANALYSE DES DEPENSES D'INVESTISSEMENTS REALISEES</i>	24
<i>GRAPHIQUE N° 6 - TAUX DE REALISATION DES PRINCIPAUX PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT</i>	25
<i>GRAPHIQUE N° 7 - INTERETS DE LA DETTE</i>	26
<i>GRAPHIQUE N° 8 - EVOLUTION DU DEFICIT DES COMPTES DE COMMERCE</i>	34
<i>GRAPHIQUE N° 9 - EVOLUTION DES OPERATIONS DU CADRE V- OCDP</i>	39
<i>GRAPHIQUE N° 10 - EVOLUTION DES TAUX DE PERFORMANCE PAR SECTEUR</i>	47

SOMMAIRE

INTRODUCTION

TITRE PRELIMINAIRE : PRESENTATION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2011

CHAPITRE I - CADRES INSTITUTIONNEL, POLITIQUE ET JURIDIQUE

SECTION 1 - CADRE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE

SECTION 2 - CADRE JURIDIQUE

CHAPITRE II - CONTEXTE SOCIAL, ECONOMIQUE ET FINANCIER

SECTION 1 - CONTEXTE SOCIAL

SECTION 2 - CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

TITRE I - ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

GENERALITES

SECTION 1 - OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

SECTION 2 - PRESENTATION DES RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2011

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

SECTION 1 - SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES

SECTION 2 - LES OPERATIONS DE DEPENSES

SECTION 3 - GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

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

SECTION 1 - PRESENTATION GENERALE DES RESULTATS

SECTION 2 - ANALYSE PAR BUDGETS ANNEXES

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

SECTION 1 - PRESENTATION GENERALE

SECTION 2 - RESULTATS DES OPERATIONS PAR COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR

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

SECTION 1 - RESULTATS GENERAUX

SECTION 2 - ANALYSE PAR NATURE D'OPERATION

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

SECTION 1 - EVOLUTION DE 2009 A 2011

SECTION 2 - RESULTATS DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE

CHAPITRE VI - LES DEPASSEMENTS DE CREDITS

SECTION 1 - LES DEPASSEMENTS EN MATIERE DE CREDITS LIMITATIFS

SECTION 2 - LES DEPASSEMENTS EN MATIERE DE CREDITS EVALUATIFS

CHAPITRE VII - LES RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2011

SECTION 1 - PRESENTATION DES RESULTATS DE L'ANNEE 2011

SECTION 2 - SITUATION DU COMPTE PERMANENT DU TRESOR

TITRE II - APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES INSTITUTIONS ET MINISTERES

GENERALITES

SECTION 1 - OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

SECTION 2 - PRESENTATION DE LA GRILLE D'EVALUATION DE PERFORMANCE

SECTION 3 - EVOLUTION GLOBALE DE LA PERFORMANCE (2009-2010-2011)

CHAPITRE I - LA PERFORMANCE DU SECTEUR ADMINISTRATIF

SECTION 1 - LES INSTITUTIONS ET MINISTERES A PERFORMANCE MODEREE

SECTION 2 - LES MINISTERES A PERFORMANCE TRES INSUFFISANTE

CHAPITRE II - LA PERFORMANCE DU SECTEUR PRODUCTIF

SECTION 1 - LES MINISTERES A PERFORMANCE MODEREE

SECTION 2 - LES MINISTERES A PERFORMANCE INSUFFISANTE

CHAPITRE III - LA PERFORMANCE DU SECTEUR INFRASTRUCTURE

SECTION 1 - LES MINISTERES A PERFORMANCE INSUFFISANTE

SECTION 2 - LES MINISTERES A PERFORMANCE TRES INSUFFISANTE

CHAPITRE IV - LA PERFORMANCE DU SECTEUR SOCIAL

SECTION 1 - LES MINISTERES A PERFORMANCE SATISFAISANTE

SECTION 2 - LES MINISTERES A PERFORMANCE MODEREE

SECTION 3 - LES MINISTERES A PERFORMANCE INSUFFISANTE

TABLES DES MATIERES

SYNTHESE

DU RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT POUR 2011

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 2011. Etant donné le retard dans la production des comptes et le rapprochement de l'établissement des rapports y afférents, certaines recommandations formulées dans le cadre des contrôles antérieurs ont été réitérées dans le présent rapport.

I - ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1-1 CONSTATS

Observations d'ordre général

Des observations d'ordre général formulées par la Cour dans ses précédents rapports subsistent pour l'exercice budgétaire 2011 telles que :

- Le retard non négligeable dans la production du PLR 2011 ;
- Une pléthore de mouvement de crédits ;
- L'incohérence des documents budgétaires ;
- Les insuffisances dans la présentation des documents.

Les résultats généraux sur l'exécution de la Loi de Finances pour 2011

L'exécution de la Loi de Finances pour 2011 s'est soldée par un excédent de 65,72 milliards d'Ariary comme le fait ressortir le tableau suivant :

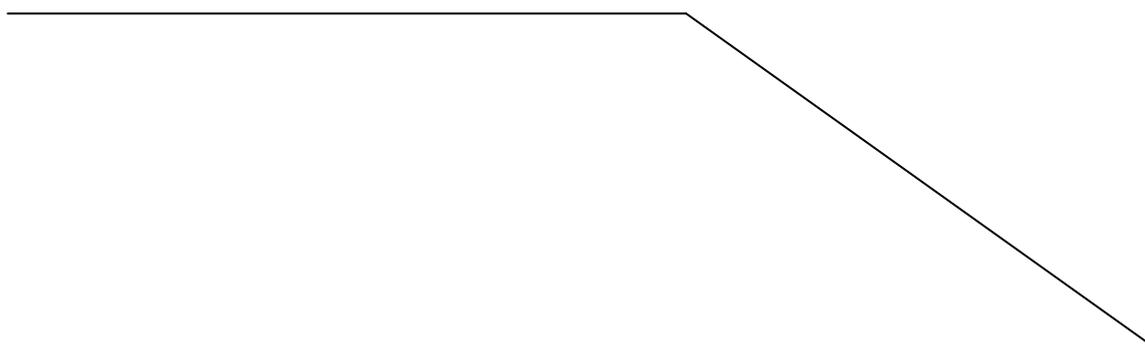


TABLEAU N° 1 - RESULTATS PAR CADRE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES 2011

(En Ariary)

NOMENCLATURE	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS	
Cadre I : Budget général	2 889 076 582 000,00	2 318 393 455 556,99	3 277 771 080 000,00	2 224 681 813 674,89	93 711 641 882,10
Cadre II : Budgets Annexes	16 812 730 000,00	14 595 536 166,05	16 812 730 000,00	10 598 167 119,44	3 997 369 046,61
Cadre III : Comptes Particuliers du Trésor	325 985 145 000,00	98 414 347 275,02	386 602 231 000,00	244 992 809 548,70	-146 578 462 273,68
Cadre IV : Opérations Génératrices de FCV et Assimilées	564 000 000,00	1 247 689 093,94	1 000 000 000,00	104 235 018,00	1 143 454 075,94
Cadre V : Opérations en Capital de la Dette Publique	1 813 813 208 000,00	187 079 892 417,84	1 364 065 624 000,00	73 629 913 550,90	113 449 978 866,94
TOTAL GENERAL	5 046 251 665 000,00	2 619 730 920 509,84	5 046 251 665 000,00	2 554 006 938 911,93	65 723 981 597,91

Source: PLR 2011

Sur des prévisions d'un montant de 5 046,25 milliards d'Ariary des recettes et des dépenses, les réalisations des recettes se sont élevées à 2 619,73 milliards d'Ariary et celles des dépenses à 2 554 milliards d'Ariary. Ainsi, le taux d'exécution budgétaire est de 52% en matière de recettes et à 51% en matière de dépenses.

Il a été relevé que le Compte Permanent du Trésor ne fait pas ressortir la situation à fin 2011 faute de soldes d'entrée. Un tel état de chose résulte d'une dispense légale de production de comptes avant 2001.

Les opérations du cadre I- Budget Général

1. En matière de recettes

Les réalisations atteignent 2 318,39 milliards d'Ariary pour des prévisions de 2 889,07 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation global assez satisfaisant de 80% caractérisé par :

- Une réalisation assez satisfaisante en matière de recettes fiscales et douanières,
- Une réalisation modérée pour les autres recettes budgétaires.

2. En matière de dépenses

Les crédits définitifs de 3 277,77 milliards d'Ariary alloués aux Institutions et Ministères ont été consommés à hauteur de 2 224,68 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 68%.

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

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

Les opérations du cadre II – Budgets Annexes

Les Budgets Annexes (BA) ont enregistré un excédent de recettes de 4 milliards d'Ariary avec des recettes de 14,59 milliards d'Ariary et des dépenses de 10,59 milliards d'Ariary.

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

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

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

Les CPT ont réalisé des recettes d'un montant total de 98,41 milliards d'Ariary et des dépenses de 244,99 milliards d'Ariary, enregistrant ainsi un déficit de 146,57 milliards d'Ariary.

Des insuffisances ont été constatées dans la gestion des opérations sur CPT :

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

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

Les opérations sur FCV ont affiché un excédent de recettes de 1,14 milliard d'Ariary avec des réalisations de recettes d'un montant de 1,24 milliard d'Ariary et des dépenses d'un montant de 104 millions d'Ariary.

L'insuffisance d'informations communiquées à la Cour en matière d'exécution des dépenses au titre des FCV ne lui permet pas de procéder à une analyse plus approfondie.

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

Les Opérations en Capital de la Dette Publique ont engrangé des recettes de 187 milliards d'Ariary et engendré des dépenses d'un montant de 73,6 milliards d'Ariary pour dégager, au final, un excédent de 113,4 milliards d'Ariary.

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

Des insuffisances ont été constatées dans la confection du CGAF, notamment, l'absence d'état de développement de la dette intérieure, ce qui ne permet pas la lecture aisée des documents comptables.

1-2 RECOMMANDATIONS

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

1-2-1 RECOMMANDATIONS AUX PARLEMENTAIRES

Pour l'année 2011, la Cour recommande l'adoption :

- de l'article premier du PLR qui constate les opérations du cadre I-Budget Général ;
- de l'article 2 du PLR constatant les résultats nets des opérations du cadre II -Budgets Annexes malgré les discordances entre les écritures de l'Ordonnateur et celles du Comptable sur la prise en compte en recette de « fonds de renouvellement » du Budget Annexe-Imprimerie Nationale ;

- de l'article 3 du PLR constatant les opérations du cadre III Comptes Particuliers du Trésor ;
- de l'article 4 du PLR constatant les résultats du cadre IV Opérations sur Fonds de Contre-Valeur;
- de l'article 5 du PLR qui constate les opérations du cadre V Opérations en Capital de la Dette Publique;
- de l'article 7 du PLR constatant les résultats d'exécution de la Loi de Finances pour 2011 d'un montant de 65 723 981 597,91 Ariary;
- de l'article 8 du PLR autorisant le transfert au Compte Permanent du Trésor des résultats excédentaires.

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

- L'approbation des dépassements des crédits évaluatifs d'un montant de 73 967 984 256,85 Ariary en application de l'article 13-b de la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF).
- Le rejet des dépassements de crédits à caractère limitatif d'un montant de 1 583 113,00 Ariary en application des articles 2, 10 et 13a de la LOLF et par conséquent la traduction des ordonnateurs secondaires devant le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF) en application de l'article 13 de la loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du CDBF.

1-2-2 RECOMMANDATIONS AUX ACTEURS BUDGETAIRES

La Cour recommande :

- Sur la production et la présentation du PLR et des documents budgétaires et comptables:
 - La production dans le délai légal du Projet de Loi de Règlement ;
 - La production des données et de documents budgétaires cohérents et fiables ;
 - Le regroupement des documents budgétaires et informations financières par cadre ;
 - La production d'un document récapitulatif des mouvements de crédits de tous les Ministères présentant intégralement les actes y afférents avec leurs dates respectives ;
 - Regrouper par ordre chronologique et par leur nature les actes modificatifs de crédits en présentant en premier lieu les actes de virement de crédits, en second lieu, les actes de transfert et en dernier lieu, les actes d'aménagement de crédits ;
 - La présentation dans le Compte Permanent du Trésor des soldes d'entrée et de sortie ;
 - La précision dans les articles du Projet de Loi de Règlement des cadres budgétaires afférents ;
 - La reformulation de l'article 6 du PLR en faisant la distinction entre les crédits limitatifs et évaluatifs.
- Sur les opérations du cadre I- Budget Général :
 - La poursuite et l'intensification des mesures visant à soutenir la performance en matière de recouvrement fiscal et douanier ;
 - La qualification des recettes autres que fiscales en « autres recettes budgétaires » ;
 - La maîtrise des dépenses de solde ;

- La concrétisation du projet « Fichier unique » dans le but de fiabiliser et de rendre cohérent la gestion des effectifs et de la Solde;
- La mise en place d'un système de contrôle de la présence physique et des services effectifs des agents de l'Etat ;
- L'encadrement plus strict de l'évaluation des prévisions budgétaires des services opérationnels sur la base des coûts analytiques plus raisonnables ;
- La priorisation des investissements à impacts économiques importants ;
- La poursuite de l'effort de règlement des intérêts de la dette ;
- Le respect du principe de sincérité de la Loi de Finances lors de l'évaluation des prévisions ;
- Concernant la gestion des mouvements de crédits, le retour au strict respect, par tous Ministères et Institutions, des dispositions de la LOLF relatives aux mouvements de crédits, comme le respect du principe de l'asymétrie de crédits, le retour aux normes dans la composition des grandes catégories de dépenses.
 - Sur les opérations du cadre II- Budgets Annexes :
 - La suppression du Budget Annexe des Postes et Télécommunications compte tenu de l'existence de l'établissement public PAOSITRA MALAGASY et de la société TELMA qui sont les véritables opérateurs du secteur.
 - Sur les opérations du cadre III- Comptes Particuliers du Trésor :
 - La prise de dispositions pour réduire le déficit des caisses de retraite (CRCM et CPR) ;
 - Le recouvrement des restes à payer sur les prêts accordés par l'Etat afin d'assainir les portefeuilles de créances de l'Etat ;
 - La consolidation en prêts en application de l'article 34 alinéa 8 de la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) ou la comptabilisation en pertes des avances qui ne sont pas susceptibles d'être recouvrées ou jugées irrécouvrables ;
 - La confection d'un seul et unique document annexe au CPT pour présenter les différentes catégories de comptes et les organiser deux parties : une synthèse et une autre partie retraçant les recettes, dépenses, les stocks et les flux ;
 - Le basculement en « compte d'affectation spéciale » des « faux comptes » inscrits aux comptes de commerce.
 - La réalisation d'une étude approfondie en vue de maîtriser le déficit chronique de la caisse des pensions.
- Sur les opérations du cadre IV- Fonds de Contre-Valeur :
 - La communication de tous les documents et informations relatifs aux opérations sur FCV.

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

2-1 CONSTATS

Observation d'ordre général

Dans le présent rapport, l'analyse de la performance a été faite par secteur d'activités, à savoir : le secteur administratif, le secteur productif, le secteur infrastructure et le secteur social.

Chaque secteur regroupe des Institutions et Ministères. Ils ont fait l'objet de classement selon leurs performances par programme. Leur classement a été basé sur la grille d'évaluation de la

performance élaborée par la Cour, compte tenu du niveau de réalisation des valeurs cibles de chaque institution ou Ministère.

D'une manière générale la performance globale de l'Administration a connu une certaine amélioration. En effet, si le taux de réalisation des indicateurs de performance était de 29% en 2010, il était à 39% en 2011. Toutefois, cette tendance n'est pas observée à tous les secteurs. Si les secteurs administratif, productif et social ont connu une amélioration, le secteur Infrastructure quant à lui a enregistré une régression.

Enfin, il ressort de l'analyse du RAP que les indicateurs d'objectifs qui y sont mentionnés correspondent en fait tantôt à des indicateurs d'activités tantôt à des indicateurs de résultats.

- Pour le secteur administratif

En termes de réalisations des objectifs assignés, lesquels sont au nombre de 319, l'on a enregistré un taux de performance de 38% pour le secteur pendant l'année 2011, une amélioration par rapport à l'année précédente.

Aucune des performances des Institutions et Ministères ne peut être jugée satisfaisante faute d'avoir atteint le taux minimum de performance de 80%.

Le Ministère des Affaires Étrangères était le plus performant avec un taux de réalisation de 70% (performance modérée) contrairement à l'année 2010 durant laquelle aucune réalisation n'a pu être observée. Ce qui traduit une nette amélioration. Il est suivi par le Ministère de la Sécurité Intérieure avec un taux de réalisation de 67% (performance modérée). Par contre, le Ministère des Forces Armées est le moins performant avec un taux de réalisation de 12% (performance très insuffisante), dénotant un recul par rapport à l'année 2010 (25%).

Le Ministère de la Sécurité Intérieure et le Ministère des Forces Armées ont fait spécialement l'objet d'une analyse dans le présent rapport.

- Pour le secteur productif

Aucun Ministère du secteur n'a enregistré une performance satisfaisante.

En termes de réalisations des valeurs cibles pour l'année 2011, sur les 75 fixés, 41 seulement ont été atteints, soit un taux de réalisation de 55%.

Le Ministère de l'Agriculture est le plus performant avec un taux de réalisation de 68%, une nette progression par rapport à l'année 2010 permettant de le classer parmi les Ministères à performance modérée. Par contre, le Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques affiche une performance insuffisante avec un taux de réalisation de 42%, un recul si on se réfère à l'année 2010.

Dans le présent rapport, l'analyse a porté, pour le secteur productif, sur le Ministère de l'Environnement et des Forêts (performance modérée) et le Ministère de l'Élevage (performance insuffisante).

- Pour le secteur Infrastructure

Aucun Ministère de ce secteur ne peut être classé ni dans la catégorie à performance satisfaisante ni dans la catégorie à performance modérée compte tenu de la grille de classement arrêtée par la Cour. Ce fait a déjà été observé lors de l'examen du Projet de Loi de Règlement pour 2010.

Le Ministère des Transports avec un taux de performance de 47% (performance insuffisante) a pu se démarquer des autres tandis que le Ministère de l'Énergie et le Ministère de l'Eau accusent des taux de performances classés très insuffisants étant donné qu'aucune de leurs valeurs cibles n'a été atteinte à 100%.

Ont fait l'objet d'analyse dans le présent rapport le Ministère du Transport (performance insuffisante) et le Ministère de l'Eau (performance très insuffisante)

- Pour le secteur social

Avec 284 indicateurs, ce secteur a enregistré un taux global de performance de 42% en 2011 contre 28% en 2010. Les taux de performance varient de 0 à 82 % selon les Ministères. Le Ministère de l'Education Nationale a réalisé une performance satisfaisante à la différence du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique qui a connu une performance très insuffisante.

L'amélioration de la performance du MEN, par rapport à 2010, résulte:

- de la performance en matière de gestion de crédits ;
- des mesures administratives et pédagogiques telles que les dotations en cantines et kits scolaires, les caisses écoles, la formation des enseignants et l'allègement des charges parentales.

Les performances respectives du Ministère de l'Education Nationale, du Ministère de la Jeunesse et Loisirs (performance modérée) et du Ministère de la Santé (performance insuffisante) ont été spécialement analysées dans le présent rapport.

2-2 RECOMMANDATIONS

La Cour réitère ses recommandations contenues dans le rapport relatif au PLR 2010, à savoir :

- Sur la confection du PLR et des documents de performance :

- La fiabilisation des données ;
- La concordance des documents de performance avec le PLR ;
- L'amélioration des prévisions qui sont souvent, selon la Cour, sous évaluées ;
- La fiabilisation des indicateurs ;
- Sur les mesures d'amélioration de la performance : L'amélioration de l'organisation par une plus grande stabilité ;
- L'échange de données et d'informations entre les acteurs budgétaires ;
- La mise en place d'un système d'évaluation de la performance intégré au SIIGFP ;
- La recherche des voies et moyens pour améliorer la performance en général.

Par ailleurs, de nouvelles recommandations ont été apportées par le présent rapport, notamment :

- Sur la confection du PLR et des documents de performance :

- d'améliorer les documents de performance en y incluant les besoins de l'année ;
- de clarifier et de redéfinir le rôle des Ministères vis-à-vis des opérateurs publics ou privés en vue d'une meilleure exploitabilité du RAP, et d'évaluer l'impact de la libéralisation de certains secteurs tels que le transport ferroviaire sur la performance de ces opérateurs et sur le développement du pays en général ;
- de faire procéder à une étude en vue d'une reformulation du RAP faisant ressortir des indicateurs relatifs aux changements intervenus dans une situation donnée résultant de la mise en œuvre d'un programme.

- Sur les mesures d'amélioration de la performance :
 - d'œuvrer dans le sens de la rationalisation de la répartition des dotations budgétaires conformément à la politique budgétaire ;
 - d'allouer plus des crédits pour la formation des acteurs dans chaque secteur d'activités ;
 - de poursuivre l'effort de sécurisation et la fidélisation du personnel dans les zones enclavées ;
 - d'encourager le partenariat.

*

*

*

INTRODUCTION

Pour la Cour des Comptes, le présent rapport sur le Projet de Loi de Règlement (PLR) pour 2011 entre dans le cadre de la mission de contrôle de l'exécution de la Loi de Finances conformément à :

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

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

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

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

Dans le présent rapport, la Cour s'efforce d'évaluer la performance des différents Ministères outre l'analyse de l'exécution de la Loi de Finances pour 2011. Ainsi, il est structuré en trois parties dont :

- Titre préliminaire : Présentation de la Loi de Finances pour 2011,
- Titre I : Analyse de l'exécution budgétaire,
- Titre II : Appréciation des performances des Institutions et Ministères.

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

TITRE PRELIMINAIRE : PRESENTATION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2011

CHAPITRE I - CADRES INSTITUTIONNEL, POLITIQUE ET JURIDIQUE

SECTION 1 - CADRE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE

§ 1 - CONTEXTE POLITIQUE MONDIAL

L'année 2011 est marquée par le début des manifestations politiques notamment en Egypte, en Lybie et en Syrie en protestation contre les conditions économiques et les crises alimentaires. En fait, ces vagues de contestation appelées « Printemps Arabe » ont commencé par des émeutes en Tunisie en décembre 2010 lesquelles ont contraint le Président Ben Ali à quitter le pouvoir en janvier 2011.

§ 2 - CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL NATIONAL

La crise politique de 2009 a continué à plonger le pays dans une situation économique et sociale dégradante. Les médiateurs ont en vain tenté de trouver des résolutions à travers des différents accords. Ainsi, à l'initiative de la SADC et de l'Union Africaine, un compromis a eu lieu entre les acteurs politiques malgaches, aboutissant à la signature de la feuille de route en septembre 2011. Elle prévoit la formation d'un nouveau gouvernement de transition d'union nationale, l'élargissement de la composition des Institutions et la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) aux parties prenantes signataires de l'accord.

Ainsi, des événements marquants l'année 2011 et qui ont des répercussions sur l'exécution de la Loi de Finances méritent d'être soulevés, il s'agit notamment de:

- Nomination d'un nouveau Premier Ministre le 28 octobre 2011, en l'occurrence M. Jean-Omer BERIZIKY en remplacement de M. Camille VITAL ;
- Remaniement du gouvernement en place et nomination des 35 membres d'un gouvernement de consensus le 21 novembre 2011;
- Institution de deux Vice Primatures dont celle chargée du Développement et de l'Aménagement du Territoire ainsi que celle chargée de l'Economie et de l'Industrie;
- Création du Ministère d'Etat chargé des Relations avec les Institutions ;
- Eclatement de certains Ministères: le Ministère des Mines et des Hydrocarbures, le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat, le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire;
- Augmentation du nombre des membres du Conseil Supérieur de Transition passé de 90 à 163 et de ceux du Congrès de Transition de 250 à 365.

Malgré, l'article 40 de la Constitution de la IV^{ème} République du 11 Décembre 2010, les Institutions de la Transition demeurent :

- La Présidence de la Transition ;
- Le Gouvernement de Transition d'union nationale ;
- Le Conseil Supérieur de la Transition;
- Le Congrès de la Transition;
- La Haute Cour Constitutionnelle.

De plus, les textes ci-dessous spécifiés ainsi que la feuille de route ayant valeur de loi restent toujours en vigueur en 2011. Il s'agit notamment de :

- Loi n° 2011-014 du 28 Décembre 2011 portant insertion dans l'ordonnancement juridique interne de la feuille de route signée par les acteurs politiques malgaches le 17 septembre 2011 ;

- L'Ordonnance n°2009-001 du 17 mars 2009 conférant les pleins pouvoirs à un Directoire militaire ;
- L'Ordonnance n°2009-002 du 17 mars 2009 portant transfert des pleins pouvoirs à Monsieur Andry Nirina RAJOELINA ;
- L'Ordonnance n°2009-012 du 18 décembre 2009 relative à l'organisation du régime de la Transition vers la IV^{ème} République ;
- L'Ordonnance n°2010-010 du 07 octobre 2010 relative à la mise en place du Parlement de la Transition.

SECTION 2 - CADRE JURIDIQUE

§ 1 - LA LOI PORTANT LOI DE FINANCES POUR 2011

Il s'agit de la Loi n°2010-001 du 22 décembre 2010 portant Loi de Finances pour 2011. A noter qu'aucune Loi de Finances Rectificative n'a été prise au titre de cette année.

§ 2 - LES TEXTES D'APPLICATION

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

- Le Décret n° 2010-1038 du 23 décembre 2010 portant répartition des crédits autorisés par la loi n° 2010-001 du 22 décembre 2010 portant Loi de Finances pour 2011;
- L'Arrêté n° 52 014/2010 du 22 décembre 2010 portant ouverture de crédits au niveau du budget d'exécution de la gestion 2011 du Budget de l'Etat 2011;
- La Circulaire n° 004-MFB/SG/DGB/DESB/SAIDM du 24 décembre 2010 ayant pour objet l'exécution au titre de l'exercice 2011, du Budget Général, des Budgets Annexes, et des opérations des Comptes Particuliers du Trésor.

CHAPITRE II - CONTEXTE SOCIAL, ECONOMIQUE ET FINANCIER

SECTION 1 - CONTEXTE SOCIAL

Les répercussions de la crise politique ayant débuté en 2009, la suspension des aides directes à l'Etat ainsi que les diverses restrictions budgétaires se sont fait ressentir tout au long de l'année 2011 et n'ont fait qu'aggraver une situation sociale du pays déjà précaire. En effet, les conditions de vie de la population n'ont cessé de se détériorer. Suivant le rapport de mise en œuvre des programmes de l'année 2011 de la Vice Primature Chargée de l'Economie et de l'Industrie, l'IDH de Madagascar a été évalué en 2011 à 0,480, plaçant le pays au rang de 151 sur 187.

En matière d'éducation, l'Etat malagasy s'est engagé depuis 2005 à atteindre les objectifs de l'Education Pour Tous (EPT) à l'horizon 2015, la scolarisation primaire universelle grâce à la gratuité de l'enseignement primaire étant l'un des objectifs escomptés. Néanmoins, cette déclinaison du deuxième Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD) accuse des résultats discutables étant donné la faible qualité de l'enseignement selon les perspectives économiques en Afrique en 2012 établies par le PNUD.

Concernant le système national de santé, celui-ci a été axé sur la vision stratégique « La santé pour tous et par tous », en vue de l'atteinte des objectifs 4, 5 et 6 : Réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans – Améliorer la santé maternelle – Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies. Toutefois, le secteur sanitaire affiche une piètre performance durant l'année 2011 d'après les rapports établis par la VPEI.

L'année 2011 marque également la volonté de l'Etat malagasy d'aider les personnes les plus vulnérables à accéder aux services sociaux de base et de créer des emplois à travers des actions de protection sociale. Tels sont les objectifs fixés en matière de filet de sécurité. Cependant, malgré

la création d'emplois temporaires par le FID par le biais des activités HIMO, le taux de chômage a connu une hausse et a touché environ 3,8% de la population active. En outre, les politiques en matière de promotion de l'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes (objectif 3) ont été mises en œuvre par l'accès aux Centres d'Ecoute et de Conseil Juridique (CECJ) répartis sur 24 communes.

SECTION 2 - CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

§ 1 - CONTEXTE MONDIAL

L'année 2011 est marquée par la décélération de la croissance mondiale de -1,1 point par rapport à l'année précédente. Elle est à +3,8% en 2011 contre +4,9% en 2010.

Néanmoins, le contexte économique mondial est très contrasté pendant cette année avec des trajectoires de croissance divergentes. Essoufflée, la croissance américaine se trouve à un niveau très faible (+1,7%) sans qu'une nouvelle récession soit à craindre. Les pays d'Asie, particulièrement le Japon et la Chine n'ont pas échappé au ralentissement mais leur économie s'est rapidement redressée en fin d'année malgré le tsunami au Japon et la catastrophe nucléaire de Fukushima. Ce sont les économies des pays européens qui ont souffert de la prolongation et de l'aggravation de la crise des dettes souveraines.

En effet, les conséquences de la crise financière sur l'économie réelle se sont concrétisées en 2011, touchant de près la zone euro. Les dérives de la finance se sont conjuguées aux catastrophes naturelles telles que le tsunami au Japon et les inondations en Thaïlande pour perturber l'offre mondiale et faire grimper les prix moyens des matières premières, des produits agricoles et énergétiques. Cette situation a, non seulement, pesé sur la consommation dans les pays avancés et sur le montant des investissements, mais aussi sur la consommation des pays les plus pauvres, conduisant à des mouvements politiques, eux-mêmes à l'origine des tensions sur les cours du pétrole.

Ce bilan de la conjoncture internationale-année 2011 inclut d'une manière généralisée la prise de mesures d'austérité pour les finances publiques des Etats. Les finances publiques sont déséquilibrées, rendant difficile la réalisation des objectifs budgétaires.

§ 2 - CONTEXTE NATIONAL

A- La croissance économique en 2011

Selon le Rapport économique et financier pour les années 2011 et 2012 de la direction des études et de la modélisation économique, la situation économique de 2011 a été marquée par la poursuite de la relance à travers une légère reprise des activités économiques par rapport à l'année 2010. Toutefois, cette performance est estimée encore faible due à la conjoncture politique interne mais aussi aux effets néfastes des crises internationales des pays riches dont celle de la dette. En effet, la croissance économique au titre de l'année 2011 a été estimée à 1% contre 2,8% prévue initialement. La croissance du PIB réel a atteint 0,6 %, un taux proche de celui de l'année 2010 qui est de 0,5 %. En effet, *Le secteur primaire* a connu une faible croissance de 0,7% à cause de la diminution de 1,2% de la branche agriculture due à la baisse de la production rizicole. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette baisse comme le changement climatique, l'invasion acridienne, le passage du Cyclone Bingiza. Quant à la branche élevage et pêche, elle a enregistré une hausse de 4,2% nonobstant les divers problèmes rencontrés tels que le tarissement des ressources halieutiques, l'envahissement du marché par des produits importés ainsi qu'à la hausse des prix des carburants. Pour ce qui est de la sylviculture, le trafic des bois précieux continuait toujours dans la région de SAVA et dans les zones Masoala et Mananara, aussi suite à la suspension de l'exploitation et l'exportation des bois précieux, cette branche s'est amoindrie de 3,3%. S'agissant du *secteur secondaire*, il a enregistré une croissance de 3,4% grâce à l'augmentation de la production minière de 9,8%. En outre, les industries alimentaires et de boissons ont été performantes avec des taux de

croissance de 7,4% et de 6,9% respectivement. Pour ce qui est de la production de sucre, elle n'a atteint que 71 126 tonnes en 2011 contre une production de 70 878 tonnes en 2010. Pour ce qui est du *secteur tertiaire*, il a connu une baisse de 0,4% suite à la régression des activités des transports malgré la bonne tenue de la branche BTP de 3,7% du fait de la mise en œuvre des projets d'investissements publics en infrastructures sanitaires, routières et sportives ainsi qu'à la prouesse de la télécommunication de 4,3%.

La croissance attendue de l'industrie extractive est de 228,2% avec le démarrage des activités du projet Sherritt, ce qui fait du secteur secondaire l'élément moteur de la reprise escomptée.

B- L'investissement

D'après le Rapport de mise en œuvre des programmes 2011 de la Vice Primature chargée de l'Economie et de l'Industrie, le niveau d'investissement brut pour l'année 2011 est de 14,5% du PIB. Quant aux investissements publics, il a été estimé à 4,2% du PIB contre 4% du PIB en 2010, une relative stagnation par rapport à 2010. Il en est de même pour les investissements privés, dont le taux est estimé à 10,3% du PIB en 2011 contre 14,8% en 2010. Concernant les flux d'IDE, ils ont connus un recul lié aux impacts de la crise économique financière mondiale et de la perte de confiance des investisseurs. Par ailleurs, il a été aussi constaté la cherté des coûts des facteurs ainsi que la mauvaise qualité des infrastructures entraînant de ce fait le désintéressement et même les départs des investisseurs.

C- L'épargne

Le taux d'épargne nationale est estimé à 8,4% du PIB, en se référant au rapport économique et financier (2011-2012) sus-cité. Il a été constaté que l'épargne privée a toujours soutenu l'épargne nationale, en raison de la faiblesse de l'épargne publique qui est de 0,7% du PIB. Ainsi, le faible niveau du taux d'épargne nationale n'arrivait pas à renflouer et à relancer l'investissement.

D- L'inflation

Le taux d'inflation moyen de la fin de période a légèrement progressé de 9,5% contre 9,2% en 2010, malgré l'influence de la hausse des prix des matières premières et des produits alimentaires importés, d'après les données de l'INSTAT.

E- Le commerce extérieur

Partant de la même source, la situation de la balance des paiements s'est améliorée en 2011 par rapport à l'année 2010. Les transactions courantes se sont soldées par un déficit de 358,9 millions de DTS contre 554,3 millions de DTS en 2010, et la balance commerciale a enregistré un écart de 577,4 millions de DTS contre 704,7 millions de DTS l'année précédente. Les transferts courants ont connu une légère amélioration par rapport à 2010, soit 302,2 millions de DTS en 2011. Les opérations en capital sont en recul à hauteur de 45,4 millions de DTS. Les investissements directs nets attendus sont estimés à 438,7 millions de DTS. Ainsi, la balance globale se solde à 53,6 millions de DTS.

F- Le secteur monétaire

La Banque Centrale poursuit sa politique de prudence en termes de politique monétaire. En effet, le taux directeur a été soutenu à 9,5%. Nonobstant une légère fluctuation par rapport aux devises de référence, l'Ariary s'est stabilisé au cours du premier semestre de l'année 2011. Cette

stabilité touchait également les crédits à l'économie, qui demeuraient presque inchangés au premier semestre de l'année, suivant le même rapport de la direction des études et de la modélisation.

§ 3 - CONTEXTE BUDGETAIRE

L'effet de la crise politique interne depuis l'année 2009 ainsi que la suspension d'une grande partie des Aides Régionales et Internationales constituent une contrainte sur la capacité d'investissement du Pays et la persistance de la faiblesse de la budgétisation. Les principaux bailleurs de fonds s'étant retirés, les appuis budgétaires sont suspendus. L'aide internationale, tels que les fonds investis par l'USAID, est limitée aux aides humanitaires. Les sanctions économiques à l'encontre de Madagascar sont maintenues. En effet, la masse budgétaire diminue de 5 198 milliards d'Ariary en 2010 à 5 046 milliards d'Ariary en 2011, soit une réduction de 3% par rapport à l'année 2010.

Les programmes stratégiques fixés par la Loi des Finances pour 2011 sont axés au maintien de la stabilité économique et à la préparation de la IV^{ème} République. Par rapport à 2009 et 2010, la Loi de Finances pour 2011 prévoit un changement certain, notamment dans la gestion des finances publiques tout en poursuivant la politique d'austérité.

Les innovations apportées par la loi de finances 2011 sont les suivantes :

A- En matière de recettes:

En effet, elle prévoit une augmentation des recettes fiscales et douanières de plus de 20% par rapport à 2010, ainsi que des financements extérieurs de plus de 30%, soit une hausse des recettes de 15% par rapport à 2010 compte tenu de la diminution des recettes non fiscales.

Les dispositions nouvelles prévues sont les suivantes :

1. Impôts

• **Les impôts sur les Revenus : IR- IRSA-IRCM-IPVI**

- Décélération fiscale touchant les impôts sur les revenus IR – IRSA – IRCM – IPVI (de 23 à 22%)

• **Les Droits d'enregistrement**

- Exigence d'un contrat de bail pour les mutations de jouissance de biens meubles et/ou immeubles au profit des entreprises.

- Suppression de la perception du droit d'enregistrement des mutations de jouissance et de propriété par les officiers publics, greffiers, notaires, délégués administratifs.

- Signature par le redevable d'une soumission pour insuffisance au moment de la présentation de l'acte à la formalité d'enregistrement : apurement simultanée du Droits d'Enregistrement et des insuffisances constatés pour sécuriser leurs recouvrements.

- Reconduction de l'amnistie fiscale en matière de succession.

▪ **La Taxe sur les Chiffres d'Affaires**

- Suppression de l'obligation de certification des comptes pour les assujettis à la TVA par option.

- Exonération des matériels pour la production d'énergie renouvelable.

- Elargissement des modes de paiement (autres effets de commerce non endossés) entre assujettis à la TVA.

▪ **L'Impôt de licence**

- Compétence du Directeur Régional des Impôts pour l'octroi de licence de vente de boissons alcooliques ;

- Augmentation de l'amende sur vente illicite de boissons alcooliques de Ar 1 000 à Ar 10 000 par litre de boisson détenu ou vendu.

▪ **Les Dispositions diverses**

- Obligation de visa de conformité des états financiers avec une amende d'Ar 100.000 en cas de manquement à cette obligation.
- Obligation d'ouverture de comptes bancaires pour les contribuables du régime du réel et du réel simplifié avec une amende de 50% de l'IR dû.
- Révision à la hausse des pénalités relatives à la détention ou la vente de boissons alcooliques par distillation ou par fermentation sans autorisation Ar 10.000/l au lieu de Ar 1.000/l.
- Obligations des contribuables en début d'activité : immatriculation –demande d'autorisation préalable auprès du Ministère chargé de la Règlementation fiscale pour les activités de grossiste.
- Obligation des contribuables en cours d'exercice : renouvellement des Carte d'Immatriculation Fiscale (CIF) ou Carte d'Impôt Synthétique (CIS).
- Obligation en cas de cessation provisoire ou définitive : régularisation de situation fiscale.
- Instauration des sanctions aux infractions relatives aux dispositions des articles 20.05.01, 20.05.03, 20.05.04, 20.05.04. 06, 20.05.06 et 20.05.07 : manquement à l'immatriculation des contribuables, obligations de souscription de déclaration d'immatriculation.
- Prolongation de délai de réponse de 15 jours à 30 jours en cas de redressement fiscal.
- Obtention d'une Autorisation préalable du Ministère des Finances et du Budget obligatoire pour L'activité des grossistes.
- Visa de conformité des états financiers par l'Administration fiscale rendu obligatoire pour prévenir les faux bilans.

2. Douanes

Sur le code des douanes, l'Administration des douanes a déterminé deux axes stratégiques pour faire face aux impacts de la crise actuelle, dont :

▪ **La sécurisation des recettes :**

- Modification des dispositions relatives à la valeur en douane afin d'asseoir au niveau national le principe consacré par l'Accord de l'OMC concernant le renversement de la charge de la preuve.
- Introduction des dispositions spécifiques sur la garantie douanière afin de sécuriser les droits de douane suspendus en cas de bénéfice d'un régime économique.
- Précision sur la responsabilité de chaque département ministériel concerné et sur les dispositions réglementaires qu'il doit prendre dans le cadre d'une franchise des droits et taxes à l'importation.

▪ **L'appui au secteur privé à travers la réforme des régimes économiques :**

- Révision sur les régimes économiques à savoir le perfectionnement actif et l'entrepôt afin d'améliorer l'application des dispositions y afférentes conformément à la Convention d'Istanbul sur le régime de l'Admission Temporaire.
- Précision sur le délai du régime, d'entrepôt et sur la prorogation autorisée pour des régimes suspensifs (entrepôt et exportation temporaire).

Sur le tarif des douanes, afin de promouvoir le développement des sociétés nationales et de contribuer ainsi à la relance de l'économie malgache, les nouvelles mesures prises par la Loi de Finances 2011 sont les suivantes:

- Uniformisation du taux du Droit de Douane sur les machines et appareils ;
- Soutien au développement du Secteur Agricole et celui de l'élevage par la réduction du taux du Droit de Douane (exemple : poussin d'un jour, semence animale...) ;
- Promotion des sources d'énergies renouvelables pour une facilitation de l'accès à l'énergie grâce à l'allègement du taux du Droit de Douane ;
- Harmonisation du taux du Droit de Douane sur les chaussures de sport.

B- En matière de dépenses

Les prévisions de dépenses ont augmenté de 24%. Cette augmentation a été prévue se concentrer sur les investissements.

La répartition du budget n'a pas changé sauf celui du PHAT qui a diminué, compensé par l'augmentation du budget du MEN, du MINSAN et du MFB.

Force est de constater qu'une partie des crédits d'investissements ont financé les dépenses de fonctionnement :

- Au titre des opérations de fonctionnement (cadre I) : les dépenses sont passées de 2 025 à 2 040 milliards d'Ariary, soit une augmentation non significative de 0,007%
- Au titre des opérations d'investissement (cadre I) : les dépenses de 1 251 milliards d'Ariary ont été réduites à 1 237 milliards d'Ariary soit une diminution non significative de 0,007%.

*

*

*

TITRE I - ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

Cette partie portera sur la situation de l'exécution de la Loi de Finances pour 2011, objet des articles du PLR, et qui seront successivement analysés dans les chapitres du présent rapport: Les opérations du Budget Général (chapitre I), les opérations des Budgets Annexes (chapitre II), les opérations des Comptes Particuliers du Trésor (chapitre III), les opérations génératrices des Fonds de Contre-Valeur (chapitre IV), les Opérations en Capital de la Dette publique (chapitre V), les dépassements des crédits (chapitre VI) et les résultats définitifs de l'exécution de Loi de Finances (chapitre VII).

Des observations d'ordre général et des résultats généraux de l'exécution de la Loi de Finances pour 2011 seront présentés dans un premier temps.

GENERALITES

SECTION 1 - OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

§ 1 - RETARD DE PRODUCTION

En vertu de l'article 62 de la LOLF « La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances conformément à la Constitution et à la loi organique sur la Cour Suprême ». A cet effet, le PLR est à transmettre à la Cour le mois de janvier de la deuxième année qui suit la gestion conformément à l'article 377 de la loi organique n°2004-036 du 1er octobre 2004. Qu'ainsi, le PLR 2011 devrait être produit en janvier 2013. Toutefois, il n'a été déposé au greffe de la Cour que le 3 juillet 2015 et accuse ainsi un retard de 2 ans et demi. Suivant la note de présentation du PLR pour 2011, ce retard est dû par la situation de crise en 2009 provoquant la suspension des Institutions législatives et des problèmes d'ordre technique. En tous les cas, des efforts sont déployés pour combler ce retard et actualiser le contrôle.

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

§ 2 - PLÉTHORE D'ARRÊTÉS D'AMÉNAGEMENT DE CRÉDITS

Il a été relevé qu'au titre de l'année budgétaire 2011, le nombre d'actes de mouvements de crédits pris reste très élevé comme pour les exercices antérieurs. A cet égard, la Cour a recensé 646 arrêtés portant aménagement de crédits de tous Ministères et Institutions.

Les mouvements de crédits trop fréquents reflète une certaine faille dans la programmation budgétaire et la gestion de crédits.

La Cour réitère sa recommandation sur une meilleure programmation budgétaire.

§ 3 - INCOHERENCES ENTRE LES DOCUMENTS BUDGETAIRES

Des incohérences entre les documents budgétaires ont été relevées telles qu'il ressort du tableau ci-après :

TABLEAU N° 2 - DISCORDANCES ENTRE LES DOCUMENTS BUDGETAIRES

			(EnAriary)
LIBELLES	DOCUMENTS DE REFERENCE	MONTANT	ECART
Prévisions des CPT	LFA pour 2011 (page 61)	386 602 232 000,00	1 000,00
	PLR pour 2011 (page 46)	386 602 231 000,00	
Total général des réalisations des dépenses	PLR pour 2011 (page 46)	2 554 006 938 911,93	84 332 315 688,34
	Etat récapitulatif des dépenses par financement et par Ministère	2 469 674 623 223,59	

Sources : LFA, Etat récapitulatif des dépenses par financement et par Ministère, PLR 2011

D'une part, en ce qui concerne les prévisions des CPT, un écart de 1 000 Ariary a été relevé entre la LFA pour 2011 (page 61) et le PLR pour 2011 (page 46). Cette discordance résulte d'une erreur de transcription au niveau de la LFA. En effet, cette dernière aurait dû être estimée à 386 602 231 000 Ariary au lieu de 386 602 232 000 Ariary. Il s'avère que ce sont les prévisions du PLR qui concordent avec les résultats généraux de l'exécution de la LFA 2011.

D'autre part, un écart de 84 332 315 688,34 Ariary sur le total général des réalisations des dépenses a été constaté entre le PLR pour 2011 (page 46) et l'état récapitulatif des dépenses par financement et par Ministère.

De telles incohérences remettent en cause la fiabilité des documents budgétaires.

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

§ 4 - INSUFFISANCES DANS LA PRESENTATION DES DOCUMENTS BUDGETAIRES

Des insuffisances ont été observées dans la présentation des documents budgétaires annexés au PLR affectant la lisibilité des informations produites.

En vertu de l'Arrêté n°6459/2005 du 8 juin 2005 portant guide d'application du Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP 2006), les informations financières contenues dans les états financiers doivent être intelligibles, pertinentes et fiables. Or, il a été relevé que les documents annexés au PLR ont été présentés par cadre. Toutefois, en ce qui concerne les opérations de dépenses de certains Ministères au titre du cadre I, des informations relatives aux autres cadres budgétaires, en l'occurrence celles du cadre III, y sont encore enregistrées affectant ainsi le montant total du budget général (cadre I). Cette situation remet en cause la fiabilité desdits documents.

En outre, en ce qui concerne les états de développement des crédits, il serait opportun pour un souci de lisibilité et pour faciliter le contrôle d'exhaustivité des actes modificatifs de crédits de les regrouper :

- par ordre chronologique ;
- par nature de mouvements.

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

De plus, pour un souci d'exploitabilité, il serait avantageux d'y exclure les comptes qui n'ont pas fait l'objet de modification.

Enfin, en ce qui concerne la rédaction du projet de Loi portant Loi de Règlement pour 2011, il a été constaté que les articles dudit projet de Loi n'évoquent pas les cadres budgétaires concernés.

De ce qui précède, la Cour recommande de:

- regrouper des documents budgétaires et informations financières par cadre ;
- regrouper par ordre chronologique et par leur nature les actes modificatifs de crédits en présentant en premier lieu les actes de virement de crédits, en second lieu, les actes de transfert et en dernier lieu, les actes d'aménagement de crédits ;
- enlever dans les états de développement des crédits les comptes qui n'ont pas fait l'objet de modification ;
- préciser dans les articles du projet de Loi de Règlement les cadres budgétaires afférents ;
- reformuler la rédaction des articles en y précisant les différents cadres concernés.

SECTION 2 - PRÉSENTATION DES RÉSULTATS GÉNÉRAUX DE L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2011

Les résultats généraux de l'exécution de la Loi de Finances retracent l'exécution des opérations des cinq cadres budgétaires conformément à l'article 4 de la LOLF. Le tableau ci-après détaille la situation des recettes et des dépenses de l'Etat en 2011 :

TABLEAU N° 3 - RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2011

(En Ariary)

NOMENCLATURE	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS	
Cadre I : Budget général					
- Fonctionnement	2 472 176 582 000,00	2 247 236 915 570,16	2 040 188 492 000,00	1 827 863 539 258,14	
- Investissement	416 900 000 000,00	71 156 539 986,83	1 237 582 588 000,00	396 818 274 416,75	
TOTAL Cadre I	2 889 076 582 000,00	2 318 393 455 556,99	3 277 771 080 000,00	2 224 681 813 674,89	93 711 641 882,10
Cadre II : Budgets Annexes:					
- Fonctionnement	16 812 730 000,00	14 595 536 166,05	16 812 730 000,00	10 598 167 119,44	
- Investissement					
TOTAL Cadre II	16 812 730 000,00	14 595 536 166,05	16 812 730 000,00	10 598 167 119,44	3 997 369 046,61
Cadre III : Comptes Particuliers du Trésor	325 985 145 000,00	98 414 347 275,02	386 602 231 000,00	244 992 809 548,70	-146 578 462 273,68
Cadre IV: Opérations Génératrices de FCV et Assimilées	564 000 000,00	1 247 689 093,94	1 000 000 000,00	104 235 018,00	1 143 454 075,94
Cadre V : Opérations en Capital de la Dette Publique :					
- Dette intérieure.....	1 359 067 017,00	0	1 241 067 017,00	600 000,00	
- Dette extérieure.....	374 227 517,00	187 079 892 417,84	122 998 607,00	73 629 313 550,90	
- Disponibilités mobilisables	80 518 674,00	0	0	0	
- Financement exceptionnel					
TOTAL CADRE V	1 813 813 208 000,00	187 079 892 417,84	1 364 065 624 000,00	73 629 913 550,90	113 449 978 866,94
TOTAL GENERAL	5 046 251 665 000,00	2 619 730 920 509,84	5 046 251 665 000,00	2 554 006 938 911,93	65 723 981 597,91

Sources: LFA, PLR, Annexes au PLR et CGAF 2011.

Il ressort du tableau ci-dessus que l'année 2011 s'achève par un résultat excédentaire de 65,72 milliards d'Ariary. En effet, les prévisions du budget de l'Etat ont été estimées à 5 046,25

milliards d'Ariary tant en recettes qu'en dépenses et les réalisations ont atteint 2 619,73 milliards d'Ariary pour les recettes contre 2 554 milliards d'Ariary pour les dépenses. Soit, un excédent global puisque les recettes encaissées sont supérieures aux dépenses ordonnancées.

Les taux de réalisation s'élèvent à 52% pour les recettes et à 51% pour les dépenses et sont concentrées essentiellement au niveau du cadre I de la Loi de Finances puisque 88% des recettes de l'Etat et 87% des dépenses de l'Etat en 2011 relèvent des opérations du budget général.

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

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

En 2011, lesdites opérations présentent des soldes excédentaires de 93,71 milliards d'Ariary avec des recettes encaissées s'élevant à 2 318,40 milliards d'Ariary supérieures aux dépenses d'un montant de 2 224,70 milliards d'Ariary. L'analyse des opérations du budget général sera axée sur la situation des recettes et des dépenses budgétaires.

SECTION 1 - SITUATION DES RECETTES BUDGÉTAIRES

§ 1 - PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Les recettes fiscales et les autres recettes budgétaires constituent les recettes du budget général. Le tableau ci-après retrace la situation desdites recettes au cours de l'année 2011:

TABLEAU N° 4 - SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES

(En Ariary)			
Nomenclature	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisations en %
Recettes fiscales et douanières:			
Impôts sur les revenus, bénéfices et gains	553 960 007 000,00	530 113 487 015,38	96
Impôts sur le patrimoine	10 769 996 000,00	15 308 262 304,21	142
Impôts sur les biens et services	703 649 999 000,00	487 198 528 758,35	69
Impôts sur le commerce extérieur	1 034 275 598 000,00	969 999 121 789,70	94
Autres Recettes fiscales	7 429 800 000,00	4 629 512 093,50	62
TOTAL	2 310 085 400 000,00	2 007 248 911 961,14	87
Autres recettes budgétaires :			
Contributions reçues des tiers	54 303 253 000,00	1 325 445 012,40	2
Produits financiers	22 987 929 000,00	101 031 155 022,48	439
Recettes non fiscales	84 800 000 000,00	137 631 403 574,14	162
Subvention reçue des Organisations nationales ou internationales	0	0	0
Aides bilatérales	163 822 626 000,00	3 990 742 255,40	2
Aides multilatérales	253 077 374 000,00	67 165 797 731,43	27
TOTAL	578 991 182 000,00	311 144 543 595,85	54
TOTAL GENERAL	2 889 076 582 000,00	2 318 393 455 556,99	80

Sources : LFA, CGAF, PLR et Annexes au PLR 2011

A- Les prévisions des recettes budgétaires

Les prévisions en matière de recettes budgétaires s'élèvent à 2 889,07 milliards d'Ariary pour l'année 2011. Plus des 3/4 de ces prévisions ont été affectées aux recettes fiscales et douanières avec un montant de 2 310,08 milliards d'Ariary.

Par rapport à l'année budgétaire 2010, les prévisions pour 2011 ont été revues à la hausse puisqu'étant de 2 515,08 milliards d'Ariary en 2010 contre 2 889,07 milliards d'Ariary en 2011. Cette augmentation se retrouve essentiellement au niveau des recettes fiscales et douanières.

B- Les réalisations des recettes budgétaires

L'année 2011 est marquée par un taux de réalisation global assez satisfaisant des recettes à hauteur de 80% avec 2 318,40 milliards d'Ariary encaissés.

Il ressort du tableau ci-dessus que ce sont les « Contributions reçues des tiers », les « Aides bilatérales » et « Aides multilatérales » qui accusent de mauvais résultats en matière de recettes budgétaires.

Par rapport à 2010, une amélioration a été relevée en matière de réalisations des recettes budgétaires durant laquelle ledit taux a atteint 73%.

C- Terminologie inadéquate

Il a été constaté que les recettes qualifiées de « non fiscales » dans le PLR sont celles qui n'ont pas été classées parmi les recettes fiscales. Cette qualification peut porter à confusion avec les véritables recettes non fiscales qui résultent des encaissements de redevances, de prestation de service et d'autres produits. Ce sont en réalité les autres recettes budgétaires.

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

§ 2 - ANALYSE PAR CATÉGORIE DE RECETTES

A- Les recettes fiscales

- Les prévisions des recettes fiscales

En 2011, l'on enregistre une hausse de 21% des prévisions en matière de recettes fiscales puisqu'elles ont été de 2 310,08 milliards d'Ariary contre 2 117,38 milliards d'Ariary en 2010.

Cette hausse est due à l'augmentation des prévisions « des impôts sur le commerce extérieur », « des impôts sur les biens et services » et « des impôts sur les revenus, bénéfices et gains » respectivement de 28%, 18% et 15%.

- Les réalisations des recettes fiscales

Les recettes fiscales et douanières recouvrées en 2011 ont été de 2 007,25 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 87% par rapport aux prévisions. Une augmentation de 12% d'un montant de 222,99 milliards d'Ariary, par rapport aux recettes fiscales et douanières réalisées en 2010 a été constatée. Mais l'on constate une diminution du taux de recouvrement par rapport à celui de 2010 qui était de 94%.

Les impôts sur le patrimoine ont été recouverts à hauteur de 142% même s'ils ne représentent que 0,6% des recettes fiscales. Les impôts sur les revenus, bénéfices et gains ont été

réalisés à 96% et composent les 23% des recettes fiscales. Le taux de recouvrement pour les impôts sur le commerce extérieur a été de 94%, ces recettes constituent 42% des recettes fiscales et douanières. Les impôts sur les biens et services représentent 21% et des recettes fiscales avec un recouvrement de l'ordre de 69%. Les autres recettes fiscales, qui ne représentent que 0,2% des recettes fiscales et douanières, ont été réalisées à 62% par rapport aux prévisions.

Ces taux de recouvrements sont les résultats de la politique fiscale en 2011 qui priorise la relance économique tout en poursuivant les réformes déjà engagées précédemment.

En terme de fiscalité intérieure, des mesures ont été prises telles que : l'abaissement du taux des Impôts sur les Revenus de 23% à 22%, la sécurisation des recettes des droits d'enregistrement, l'exonération en matière de TVA des matériels et équipements pour la production d'énergies renouvelables, le relèvement du montant des amendes sur les boissons alcooliques dicté par l'assainissement dudit secteur.

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

Concernant le code des douanes, deux axes stratégiques ont été adoptés pour faire face aux impacts de la crise à savoir la sécurisation des recettes et l'appui au secteur privé à travers la réforme des régimes économiques.

La sécurisation des recettes consiste à la modification des dispositions relatives à la valeur en douane afin d'asseoir au niveau national le principe consacré par l'Accord de l'OMC concernant le renversement de la charge de la preuve. Des dispositions spécifiques sur la garantie douanière ont été introduites afin de sécuriser les droits de douane suspendus en cas de bénéfice d'un régime économique. Et, une précision a été apportée sur la responsabilité de chaque département ministériel concerné et sur les dispositions réglementaires qu'il doit prendre dans le cadre d'une franchise des droits et taxes à l'importation.

Dans le cadre de la réforme des régimes économiques, des précisions ont été apportées en ce qui concerne le délai du régime, d'entrepôt et la prorogation autorisée pour des régimes suspensifs (entrepôt et exportation temporaire). Et, des modifications ont été apportées quant aux opérations autorisées en matière de régime économique, à la procédure de dédouanement ainsi qu'au mode de calcul des droits et taxes relatifs au régime d'entrepôt.

Pour le tarif des douanes, des dispositions ont été prises pour soutenir le développement des sociétés nationales et de contribuer de ce fait à la relance de l'économie : uniformisation du taux du droit de douane sur les machines et appareils ; soutien au développement du secteur agricole et celui de l'élevage par la réduction du taux du droit de douane ; promotion des sources d'énergies renouvelables pour une facilitation de l'accès à l'énergie grâce à l'allègement du taux du droit de douane.

Les mesures prises afin d'améliorer les recouvrements des recettes fiscales et douanières devraient être suivies et intensifiées pour maintenir et/ou améliorer le taux de perception.

B- Les autres recettes budgétaires

- Les prévisions des autres recettes budgétaires

En matière de prévision, les autres recettes budgétaires ne représentent que 20% des recettes budgétaires au titre de l'année 2011.

Il a été relevé qu'une baisse constante de ces prévisions persiste depuis la période de crise en 2009. En effet, par rapport à 2010, lesdites prévisions ont chuté de 5% puisqu'ayant été de 610,32 milliards d'Ariary en 2010 contre 579 milliards d'Ariary en 2011. Cette diminution se retrouve principalement au niveau des « recettes non fiscales » qui s'élevaient à 244,77 milliards d'Ariary en 2010 contre 85 milliards d'Ariary en 2011. Cependant, cette baisse semble être justifiée vu la faiblesse des réalisations desdites recettes en 2010 d'un taux de 11%.

- Les réalisations des autres recettes budgétaires

Par rapport à l'année budgétaire 2010, une amélioration est relevée en matière de taux de réalisation des autres recettes budgétaires puisqu'étant de 54% en 2011 contre 10% en 2010.

Les recettes au niveau des produits financiers et des recettes non fiscales marquent essentiellement cette amélioration. En effet, les premières se sont élevées à 101,03 milliards d'Ariary soit un taux de réalisation atteignant 439% et les secondes atteignent les 162% avec un encaissement de 137,63 milliards d'Ariary.

A l'inverse, de très faibles réalisations ont été constatées en matière de recettes au niveau des Contributions reçues des tiers, ainsi que des Aides bilatérales et des Aides multilatérales à hauteur respectif de 2%, 2% et 27%. Or, les prévisions de ces dernières représentent plus des 3/4 des autres recettes budgétaires.

SECTION 2 - LES OPERATIONS DE DEPENSES

En matière d'exécution, il convient de rappeler qu'au début de l'année 2011, selon les disponibilités financières en cette période, le Ministère des Finances et du Budget a procédé à un encadrement de la régulation des engagements de l'année. Les taux de consommations des crédits ont été fixés trimestriellement suivant un rythme de consommation successif de 12,8%, 43,1%, 69,4% et 100%.

Cependant, en cours de l'année 2011, l'insuffisance des recettes fiscales et le gel des financements extérieurs ont eu des retombées sur les finances de l'Etat. Une coupe budgétaire opérée au dernier trimestre s'est avérée inévitable pour assurer l'ajustement des dépenses par rapport aux flux des recettes fiscales.

Il en découle que le montant total des dépenses mandatées par les différents Institutions et Ministères a été limité à 2.224 milliards d'Ariary pour prévision de 3.277 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 68%.

§ 1 - ANALYSE PAR INSTITUTIONS ET MINISTERES

D'abord, il est à faire observer que jusqu'à présent, la répartition des crédits se fait par Institution ou Ministère. Or, selon l'article 9, alinéa 1er de la LOLF, « les crédits ouverts par les lois de finances (...) sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services, d'un ou plusieurs Ministères ». Ainsi, pour une plus grande efficacité et une indépendance effective, les organes de contrôle notamment la Cour des Comptes, le CDBF et l'IGE devraient bénéficier d'une enveloppe budgétaire distincte de leur Institution ou Ministère de rattachement.

Le tableau suivant présente l'analyse par Institutions et Ministères des dépenses réalisées et prévues au titre de l'exercice 2011.

Ainsi, pour la gestion 2011, il résulte de l'analyse que le taux de consommation globale est de 68%.

TABLEAU N° 5 - RÉALISATION PAR INSTITUTIONS ET MINISTÈRES

Code	Institutions et Ministères	Prévisions	Réalisations (1)	Taux de consommation En (%)
SECTEUR ADMINISTRATIF				
01	Présidence de la Haute Autorité de la Transition	67 440 944 000,00	33 365 215 645,60	49
02	Conseil Supérieur de la Transition	17 810 152 000,00	15 626 494 063,91	88
03	Congrès de la Transition	26 360 843 000,00	24 469 611 519,60	93
04	Haute Cour Constitutionnelle	2 882 053 000,00	1 771 455 440,80	61
05	Primature	80 396 436 000,00	39 585 218 754,74	49
10	Ministère d'Etat chargé des Relations avec les Institutions	5 519 600 000,00	1 576 662 098,20	28
11	Ministère des Affaires Etrangères	45 611 364 000,00	36 714 477 223,11	80
12	Ministère des Forces Armées	148 524 521 000,00	144 710 263 130,92	97
13	Secrétariat d'Etat chargé de la Gendarmerie	125 695 743 000,00	115 447 623 340,12	92
14	Ministère de l'Intérieur	30 395 762 000,00	27 493 866 403,56	90
15	Ministère de la Sécurité Intérieure	69 583 590 000,00	68 377 039 103,00	98
16	Ministère de la Justice	73 662 121 000,00	67 853 191 465,78	92
21	Ministère des Finances et du Budget	634 118 495 000,00	526 311 186 261,63	83
25	Ministère de l'Economie et de l'Industrie	41 395 724 000,00	8 183 871 918,07	20
36	Ministère du Commerce	14 371 989 000,00	12 230 792 739,88	85
62	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation	249 001 995 000,00	132 853 116 551,17	53
SECTEUR PRODUCTIF				
35	Ministère du Tourisme et de l'Artisanat	6 129 363 000,00	5 570 869 050,94	91
41	Ministère de l'Agriculture	195 104 588 000,00	66 371 229 514,05	34
42	Ministère de l'Elevage	10 978 850 000,00	9 724 289 838,32	89
43	Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques	16 384 795 000,00	8 273 780 543,99	51
44	Ministère de l'Environnement et des Forêts	24 824 433 000,00	12 984 027 235,01	52
53	Ministère des Mines et des Hydrocarbures	3 685 750 000,00	2 921 920 007,27	79
SECTEUR INFRASTRUCTURE				
37	Ministère de la Communication	12 542 469 000,00	10 358 371 357,80	83
51	Ministère de l'Energie	35 446 918 000,00	9 287 014 039,15	26
52	Ministère de l'Eau	72 525 890 000,00	15 720 899 530,96	22

61	Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie	178 717 968 000,00	53 955 818 400,34	30
63	Ministère des Transports	36 736 512 000,00	6 099 927 351,19	17
66	Ministère des Télécommunications, des Postes et des Nouvelles Technologies	2 470 669 000,00	642 581 262,72	26
SECTEUR SOCIAL				
32	Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales	11 400 032 000,00	8 877 281 742,77	78
71	Ministère de la Santé	283 299 346 000,00	178 495 421 780,90	63
75	Ministère de la Jeunesse et des Loisirs	5 272 105 000,00	4 203 109 705,15	80
76	Ministère de la Population et des Affaires Sociales	14 695 558 000,00	11 330 851 963,66	77
78	Ministère des Sports	19 345 661 000,00	16 533 837 170,24	85
81	Ministère de l'Education Nationale	590 633 127 000,00	431 178 437 278,31	73
83	Secrétariat d'Etat chargé de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle	22 307 903 000,00	21 874 207 544,20	98
84	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	97 900 770 000,00	89 953 411 326,65	92
86	Ministère de la Culture et du Patrimoine	4 597 041 000,00	3 754 441 371,18	82
TOTAL GENERAL		3 277 771 080 000,00	2 224 681 813 674,89	68

Source : Etat de dépenses de fonctionnement-Solde-Investissement 2011

Six Ministères réunissent à eux seuls des dépenses totalisant 1 528 milliards d'Ariary, soit 69% de l'ensemble des dépenses de l'Etat au titre de l'exercice 2011. Ces entités regroupent:

- le Ministère des Finances et du Budget, avec 526 milliards d'Ariary de dépenses définitives pour un crédit autorisé à 634 milliards d'Ariary, soit une réalisation de 83%;

- Le Ministère de l'Education Nationale, consommant 431 milliards d'Ariary sur une prévision de 590 milliards d'Ariary, soit des 73% de crédits arrêtés dans la Loi de Finances;

- le Ministère de la Santé ayant dépensé 178 milliards d'Ariary pour une prévision de 283 milliards d'Ariary, soit une consommation de crédits à hauteur de 63%;

- le Ministère des Forces Armées épuisant jusqu'à hauteur de 144 milliards d'Ariary son crédit initial de 148 milliards d'Ariary, l'équivalent de 97% de consommation des crédits ouverts;

- le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, réalisant 132 milliards d'Ariary de dépenses pour un crédit de 249 milliards d'Ariary, soit une réalisation de 53%;

- le Secrétariat d'Etat Chargé de la Gendarmerie, consommant 115 milliards d'Ariary de sa prévision de 125 milliards d'Ariary, l'équivalent de 92% de consommation.

§ 2 - ANALYSE PAR PROGRAMME

Le tableau suivant récapitule les dépenses réalisées par programmes ainsi que leurs prévisions au titre de l'exercice 2011. Ces dépenses sont réparties par grandes rubriques de dépenses, à savoir les intérêts de la dette, les dépenses de la solde, les dépenses hors soldes et les investissements.

TABLEAU N° 6 - RÉPARTITION DES DÉPENSES DE L'ETAT PAR PROGRAMMES

(En Ariary)

Rubriques		Prévisions de dépenses (1)	Réalizations				Total	
Prog. principal	Intitulé		Intérêts de la dette	Solde	Hors solde	Investissement	Réalisation (2)	Taux de réalisation (3)=(2)/(1) En %
0	Administration et coordination	1 371 996 722 042,00		986 033 033 368,70	248 639 021 955,44	29 341 939 753,84	1 264 013 995 077,98	92
1	Gouvernance responsable	689 585 094 958,00	141 460 834 673,78		305 255 382 704,75	105 319 353 561,74	552 035 570 940,27	80
2	Infrastructure reliée	409 445 634 000,00			3 348 394 956,34	95 197 741 101,75	98 546 136 058,09	24
3	Transformation de l'éducation	281 287 110 000,00			86 537 547 335,56	46 085 086 908,90	132 622 634 244,46	47
4	Développement rural	248 334 381 000,00			21 228 547 502,34	55 914 136 783,99	77 142 684 286,33	31
5	Santé, planning familial, et lutte contre le VIH/SIDA	184 080 007 000,00			21 500 604 696,85	46 096 022 368,51	67 596 627 065,36	36
6	Economie à forte croissance	50 656 777 000,00			10 403 869 624,88	4 980 817 518,45	15 384 687 143,33	30
7	Prendre soin de l'environnement	17 909 298 000,00			1 279 587 535,97	5 230 704 593,85	6 510 292 129,82	36
8	Solidarité nationale	24 476 056 000,00			2 176 714 903,53	8 652 471 825,72	10 829 186 729,25	44
Total		3 277 771 080 000,00	141 460 834 673,78	986 033 033 368,70	700 369 671 215,66	396 818 274 416,75	2 224 681 813 674,89	67

Source : Etat de dépenses de fonctionnement-Solde-Investissement 2011

Il ressort de ce tableau que deux programmes ont largement dépassé le taux global de réalisation de 67%. Il s'agit, d'une part, du programme intitulé « Administration et Coordination » (92%) et d'autre part de la « Gouvernance responsable » (80%).

Au niveau du programme « Administration et Coordination », les dépenses de la solde, s'élevant à 986 milliards d'Ariary représente 78% de la totalité des dépenses réalisées de 1 264 milliards d'Ariary.

Pour le programme « Gouvernance responsable », les crédits ouverts ont été consommés pour un total de 552 milliards d'Ariary. Ces dernières ont servi au paiement des « intérêts de la dette » avec 141 milliards d'Ariary (26%), aux dépenses de fonctionnement de 305 milliards d'Ariary (55%), et aux investissements de 105 milliards d'Ariary (19%).

En revanche, le programme « Infrastructure reliée » n'a réalisé que 24% seulement de sa prévision de 409 milliards d'Ariary. En effet, avec un total 98 milliards d'Ariary au titre de ce programme, environ 3 milliards d'Ariary seulement sur les 21 milliards d'Ariary prévus ont été mobilisés au fonctionnement. De même, ce programme n'a pu consacrer aux investissements que 95 milliards d'Ariary sur une prévision établie fixée à 387 milliards d'Ariary.

§ 3 - ANALYSE PAR GRANDES CATÉGORIES DE DÉPENSES

Afin de passer en revue les dépenses budgétaires, deux approches complémentaires ont été utilisées. La première tend à établir une analyse de la tendance générale des principales catégories de dépenses de 2009 à 2011. La seconde, quant à elle, se focalise sur la conformité des dépenses par rapport aux prévisions initialement fixées par la Loi des Finances 2011, et à certains principes et pratiques budgétaires internationalement reconnus.

En revanche, au sein de chaque grande catégorie de dépenses touchant aux fonctionnements hors solde et aux investissements, des analyses par grandes catégories de programmes ont été effectuées.

Succinctement, les résultats dégagés à partir de cette étude sont présentés ci-après :

- Une augmentation graduelle des dépenses affectées à la masse salariale, avec une variation moyenne de 19% de 2009 à 2011, se traduisant par un volume important s'élevant à 986 milliards d'Ariary en 2011, représentant 49% des ressources fiscales encaissées sur cet exercice.
- Une tendance haussière des dépenses de fonctionnement notamment en 2011, en raison des aménagements organisationnels opérés au sein des Ministères et Institutions. Cette situation a été accentuée par une forte augmentation d'année en année des principaux postes de dépenses de fonctionnement dont les carburants (+15% de variation annuelle), les indemnités de mission intérieure (+17% de variation annuelle), les fonds spéciaux (+31 % de variation annuelle), les redevances téléphoniques mobiles (+22% de variation annuelle) et enfin les fêtes et cérémonies officielles (+39% de variation annuelle).
- Une baisse sensible des investissements publics réalisés, avec une diminution moyenne annuelle de 13%, décuplée par un problème de priorisation des programmes d'intervention de nature à stimuler l'économie ;
- Un effort, malgré tout, de règlement des intérêts de la dette jusqu'à 81%, en dépit des contraintes financières rencontrées par l'Etat depuis quelques années.

Bref, beaucoup reste encore à faire pour mettre en œuvre le principe du mieux dépenser.

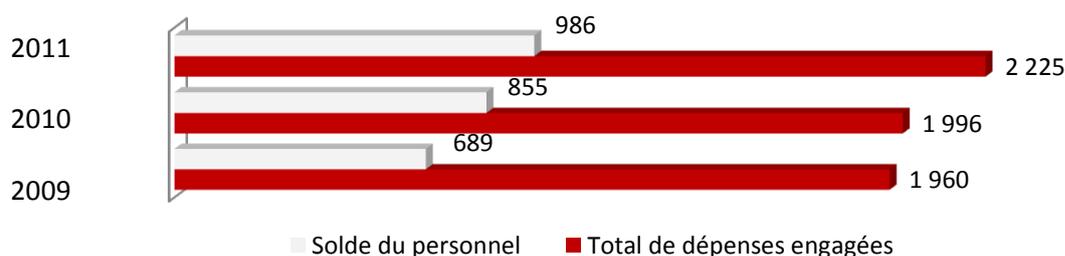
A- En ce qui concerne les dépenses de solde

- Une croissance cumulée de la masse salariale de 2009 à 2011

Les dépenses de la solde ont enregistré une augmentation en volume, passant de 689 milliards d'Ariary en 2009 à 986 milliards d'Ariary en 2011, avec une moyenne de 19% d'augmentation annuelle. Cette variation s'avère plus forte en comparaison avec celle du total des dépenses, enregistrant seulement une hausse moyenne annuelle de 7%, correspondant à une augmentation en volume de 1 960 milliards d'Ariary à 2 225 milliards d'Ariary sur les mêmes périodes.

GRAPHIQUE N° 1 - ANALYSE DES DÉPENSES DE SOLDE

(En milliards d'Ariary)



Sources : PLR 2009, 2010, 2011

Une forte augmentation est intervenue depuis 2009; la part de la solde représentée dans le total des dépenses est passée de 35% à 43% en 2010. Elle s'est stabilisée autour de 44% en 2011.

Cette situation est due aux régularisations des situations administratives et financières d'un nombre assez conséquent de fonctionnaires en termes d'avancement. Elle résulterait également des conséquences financières de revendications syndicales, notamment depuis 2009. Enfin, il ne faut pas écarter l'hypothèse selon laquelle une mauvaise gestion du flux de l'entrée et de la sortie de la fonction publique¹ des agents de l'Etat aurait pu avoir aussi des incidences financières sur le poids de la masse salariale.

En l'absence d'une mesure propre à maîtriser cette tendance à la hausse de dépenses de solde, une simple projection dans le temps suggère qu'au bout de 10 ans la totalité des dépenses de l'Etat serait complètement engloutie par la masse salariale.

Dès lors, la Cour estime urgent et nécessaire de poursuivre et multiplier les efforts conjointement amorcés par le Ministère de la Fonction Publique et le Ministère des Finances et du Budget sur le projet de « Fichier unique » du personnel de l'Etat et ce, dans le but de fiabiliser et de rendre cohérent la gestion des effectifs et de la Solde.

Par contre, cette initiative nécessite d'être complétée par la mise en place d'un système d'envergure nationale susceptible de contrôler la présence physique et l'existence des services faits des agents de l'Etat, contrepartie du droit à la rémunération au sens de l'article 27 de la Loi n°2003-011 du 30 septembre 2003 portant Statut Général des Fonctionnaires.

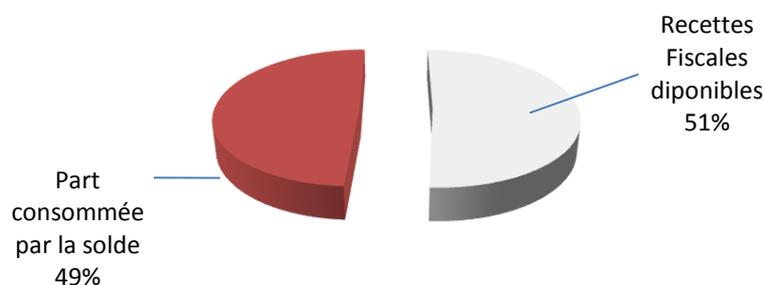
La Cour recommande de concrétiser le projet de « Fichier unique » du personnel de l'Etat et la mise en place d'un système de contrôle de la présence physique et des services faits des agents de l'Etat.

- Un poids de la masse salariale sur les finances de l'Etat en 2011

Le paiement de la solde à 986 milliards d'Ariary est relativement proche de la prévision de initialement fixée à 1.034 milliards d'Ariary, soit 95% de réalisation.

Malgré tout, le poids des dépenses liées à la rémunération des fonctionnaires, calculé sur le rapport entre la masse salariale et les recettes fiscales, s'avère être énorme. En effet, selon les critères de convergence applicables au sein de l'Union Economique et monétaire Ouest Africaine d'Afrique (UEMOA)², le poids de la masse salariale ne devrait pas excéder les 35%. La lecture des chiffres indiqués dans les réalisations budgétaires 2011 nous renseigne que la masse salariale accumulée par la rémunération des fonctionnaires malgaches a ponctionné presque la moitié des recettes fiscales collectées (49%).

GRAPHIQUE N° 2 - ANALYSE DU POIDS DE LA SOLDE POUR L'ANNÉE 2011



Source : PLR 2011

1 Le résultat du recensement physique des agents de l'Etat en 2009 a permis de constater, après confrontation des données, un écart important des statistiques tenues respectivement par le Ministère des Finances et du Budget et du Ministère chargé de la Fonction Publique.

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

Cette corrélation pourrait être attribuée à une insuffisance notoire des recettes fiscales de l'année 2011. Mais dans tous les cas, cette proportion est révélatrice d'une faiblesse des finances publiques malgaches. En effet, l'Etat court le grand risque de ne disposer que de très peu de marge de manœuvre pour assurer le fonctionnement normal de la machine administrative, réaliser les investissements nécessaires au rouage et croissance économique ou encore faire face aux échéances des charges d'intérêts de la dette.

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

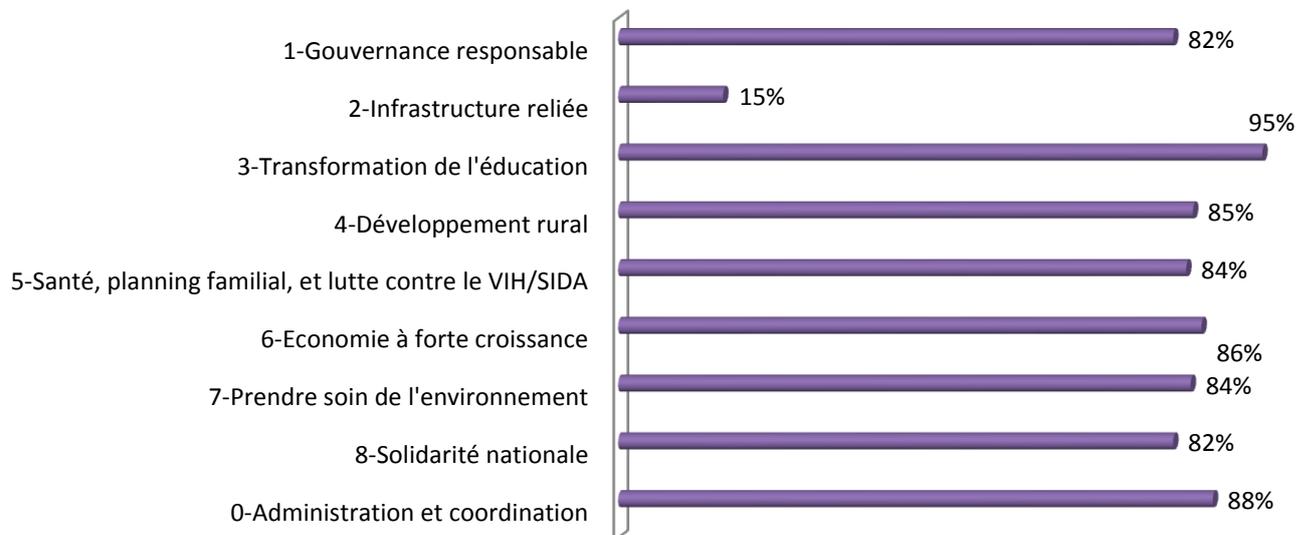
La Cour recommande à l'avenir de maîtriser les dépenses de la solde.

B- En ce qui concerne les dépenses courantes Hors solde

- Répartition des dépenses courantes hors soldes par programme en 2011

Presque toutes les dépenses de fonctionnement Hors Solde ont réalisé un taux dépassant les 80%, avec une moyenne globale de 84%. Ce résultat reste conforme à la restriction de consommation de crédits, fixée à hauteur de 85% de la totalité des dépenses prévues, opérée au quatrième trimestre de l'année 2011.

GRAPHIQUE N° 3 - TAUX DE REALISATION DES DÉPENSES COURANTES HORS SOLDE EN 2011



Sources : PLR, BCSE 2011

Le programme « Infrastructure reliée » a enregistré un taux de consommation réduit de 15%. En effet, le Ministère du transport inscrit dans ledit programme n'a pu réaliser que 11%, c'est-à-dire 2,22 milliards d'Ariary seulement sur une prévision de l'ordre de 20 milliards d'Ariary. Or, c'est ce Ministère qui occupe les 93% de la totalité des crédits alloués à ce programme.

En revanche, c'est le programme « Transformation de l'Education » qui a dépassé largement le taux de régulation budgétaire, fixé à hauteur de 85% au dernier trimestre 2011, en consommant jusqu'à 95% les crédits initialement prévus à cet effet. Cette situation s'explique par l'importance du volume de dépenses de fonctionnement du Ministère de l'Education Nationale s'élevant à 82 milliards d'Ariary, soit l'équivalent de 96% de la totalité de ce programme.

Certes, la coupe budgétaire opérée au dernier trimestre de l'année 2011 est un choix avisé de la part du Gouvernement afin, non seulement d'ajuster les dépenses par rapport aux ressources

financières, mais surtout pour garantir une stabilité financière, en évitant un endettement pour combler le déficit potentiel en cette période. Toutefois, une coupe budgétaire peut être également interprétée comme étant une mesure corrective que l'Etat est contraint de prendre à cause d'une prévision budgétaire moins prudente. En plus, elle dissimule une véritable capacité d'absorption des crédits par les différents programmes envisagés.

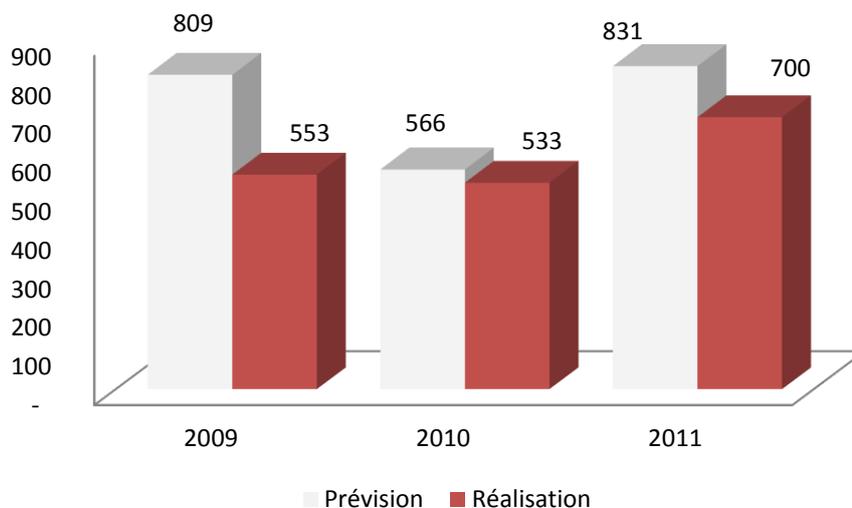
Dès lors, la Cour recommande de faire preuve de prévisions réalistes, dans le sens du respect du principe de sincérité consacré par l'article 42 de la LOLF selon lequel « Les lois de Finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte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

- Dépenses en forte augmentation de 2010 à 2011

Les dépenses courantes hors solde ont été relativement stabilisées autour des 550 milliards d'Ariary entre 2009 et 2010. Par ailleurs, elles ont exprimé une forte hausse de 700 milliards d'Ariary de consommation en 2011, soit un accroissement de 31% à partir de 2010.

GRAPHIQUE N° 4 - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES COURANTES HORS SOLDE

(En milliards d'Ariary)



Sources : PLR 2009, 2010 et 2011.

Cette hausse de dépenses courantes hors solde peut s'expliquer d'abord par la création du Ministère d'Etat Chargé des Relations avec les Institutions, une nouvelle structure composée de 129 Services Opérationnels d'Activités (SOA). En 2011, ce Ministère a occasionné un surplus de dépenses réelles de fonctionnement par rapport aux années précédentes de 1,5 milliard, pour une prévision de 2,1 milliards.

En outre, une partie de cette augmentation résulterait des réaménagements des structures organisationnelles dans différents autres Ministères et Institutions en 2011. Ces opérations ont abouti à un surplus de 119 SOA, portant ainsi à 41 165 le nombre des SOA³ en 2011 contre 40 917 SOA en 2010. La plus importante réorganisation a été observée au niveau du programme « Transformation de l'Education ». En effet, le Ministère de l'Education Nationale a pu disposer de

³ Ce nombre de 41 165 n'inclut pas les 8 231 SOA qui s'occupent des dépenses d'investissement.

3 823 nouveaux SOA, alors que le Secrétariat d'Etat Chargé de l'Enseignement Technique s'est vu réduire sa structure organisationnelle de 1 314 SOA.

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

- Une exagération de la consommation sur certaines rubriques de dépenses

Loin d'être exhaustive, la présente analyse attribue une attention particulière à quelques dépenses dans le cadre desquelles des variations importantes, révélant un caractère exagéré de leur prévision en consommation, ont été constatées. Sur les dix premiers comptes les plus importants tant en termes de volume de crédits autorisés qu'en matière de réalisation (+90%), il y a lieu de mettre en lumière quelques chiffres clés.

TABLEAU N° 7 - ANALYSE DES PRINCIPALES RUBRIQUES DE DÉPENSES DE BIENS ET SERVICES

(En Ariary)

Comptes	Libellé	2009	2010	2011	Taux d'accroissement moyen annuel (%)
6131	Carburant	45 107 516 227,30	51 497 586 603,06	60 029 879 347,00	15
6111	Fournitures et articles de bureau	9 358 947 692,40	8 406 982 285,84	10 457 439 266,12	5
6241	Indemnités de mission intérieure	7 140 142 410,00	8 168 382 431,00	9 896 750 474,00	18
6760	Fonds spéciaux	5 485 800 000,00	5 791 000 000,00	9 514 365 000,00	32
6250	Eau et électricité	8 761 472 768,75	7 436 290 402,58	8 819 062 284,44	0,3
6113	Consomptibles informatiques	7 077 354 362,02	6 945 392 268,40	8 269 646 247,80	8
6125	Produits alimentaires	7 691 922 924,50	8 313 514 153,14	8 046 232 164,80	2
6211	Entretien de bâtiments	7 299 409 244,33	5 774 787 248,49	7 864 604 682,39	4
6263	Redevances téléphoniques mobiles	4 903 668 185,18	5 465 199 969,33	7 316 971 078,58	22
6221	Fêtes et cérémonies officielles	3 124 787 747,92	4 475 282 565,00	6 106 477 826,63	40

Sources : BCSE 2009, 2010, 2011

Il ressort de ce tableau que certaines dépenses sortent du lot en accusant une variation moyenne plus importante à l'exemple des « fêtes et cérémonies officielles », « fonds spéciaux », « redevances téléphoniques mobiles », « indemnités de mission intérieure » et enfin les « carburants ».

En principe, les éventuelles augmentations ne devraient pas dépasser le seuil de 10%, l'équivalent du coût d'inflation annuel de 2009 à 2011⁴. Il en est ainsi le cas des Fournitures et articles de bureau (+5%), Eau et électricité (0,3%), Consomptibles informatiques (8%), Produits alimentaires (2%), Entretien de bâtiments (4%).

L'importance des dépenses pourrait alors s'expliquer par l'absence d'une maîtrise de la prévision budgétaire qui devrait normalement être fondée sur la notion de coût analytique et non au gré des estimations faites par les responsables opérationnels.

⁴ Les inflations ont été maîtrisées à 9% en 2009, 9,3% en 2010 et 9,5% en 2011.

En outre, une analyse plus approfondie de la rubrique de dépense « Carburant » a permis d'observer une absence d'équité et un problème d'allocation de ressources. En effet, certains Ordonnateurs ont été dotés d'un volume excessif de crédit⁵ contrairement à d'autres qui n'en bénéficient que très peu.

Par ailleurs, un Ministère a été autorisé à consommer, à lui seul en 2011, un crédit de 4,178 milliards d'Ariary au titre de dépenses de « fêtes et cérémonies officielles », un chiffre qui dépasse largement le total des dépenses d'investissements publics réalisé par trois Ministères inscrits au programme « Economie à forte croissance »⁶ sur cette même année.

A ce titre, la Cour estime qu'il est impératif de réaliser un encadrement plus strict de l'évaluation des prévisions des services opérationnels sur la base des coûts analytiques plus raisonnables et des critères de choix plus objectives, soit dans le sens d'une prestation de service de qualité ou dans celui de l'intérêt général.

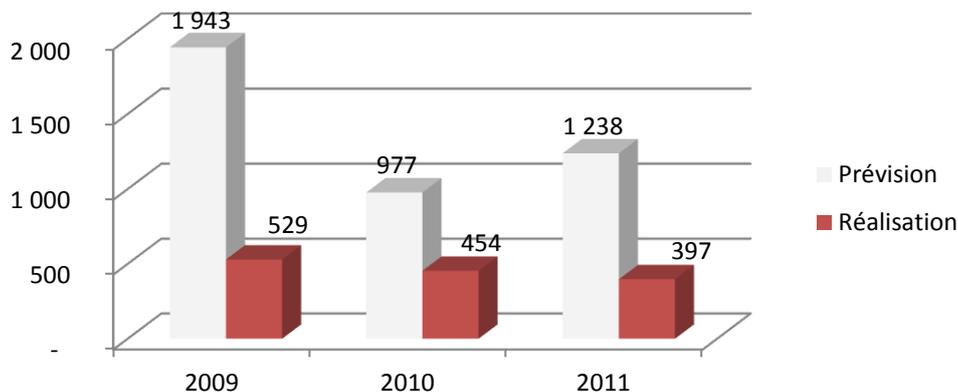
La Cour recommande le respect du principe de sincérité budgétaire pour toutes les prévisions de dépenses budgétaires ultérieures.

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

- Une tendance à la baisse sur les périodes observées

L'année 2011 a enregistré la plus faible réalisation des investissements publics avec une régression moyenne annuelle de 13%. Par rapport à une prévision de 1237,8 milliards d'Ariary, seulement 396,8 milliards d'Ariary d'investissement ont été mobilisés, avec un taux de réalisation limité à 32%.

GRAPHIQUE N° 5 - ANALYSE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS RÉALISÉES
(En milliards d'Ariary)



Sources : PLR 2009, 2010, 2011

La baisse affichée en 2011 est un prolongement de la diminution précédente des investissements en 2009 et 2010. Cette situation peut s'expliquer par l'insuffisance des recettes fiscales, l'indisponibilité des financements extérieurs, mais également l'insuffisance d'une marge de manœuvre assez conséquente dans la mesure où une part importante de ressources a été allouée aux dépenses de fonctionnement.

⁵ Des crédits de carburant de l'ordre de milliards ou des centaines de millions d'Ariary par an.

⁶ Ministère de l'Economie et de l'Industrie (2 milliards 76 millions d'Ariary), Ministère du Tourisme et de l'Artisanat (1 milliard 294 millions d'Ariary) et le Ministère des Mines et des Hydrocarbures (611 millions d'Ariary), soit un total de 3 milliards 982 millions seulement.

En somme, les prévisions établies au titre des dépenses d'investissement par la Loi des Finances 2011 ont été surestimées et se trouvent être en contradiction avec un principe cardinal budgétaire qu'est la sincérité. D'ailleurs, la Cour tient à rappeler que la détermination des prévisions budgétaires devrait s'aligner avec les termes de l'article 42 de la loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances qui précisent que « 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. ».

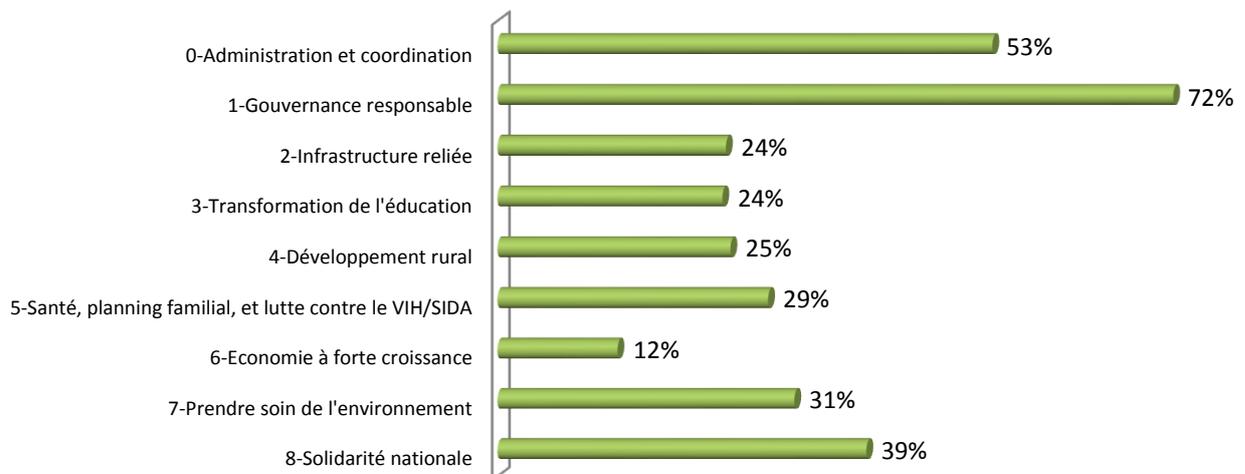
- Des taux de réalisation à plusieurs vitesses entre les principaux programmes

Le panorama des principaux programmes permet de déceler une absence d'harmonisation voire une fragmentation des niveaux de réalisation en 2011.

Le taux de réalisation au niveau des programmes oscille entre 73% de la prévision initiale avec 105 milliards d'Ariary pour le « Programme de gouvernance responsable⁷ » et 12% avec 4 milliards d'Ariary pour le programme « Economie à forte croissance⁸ ». Cet écart est le reflet de l'intérêt de l'Etat, dans sa propre logique de priorisation, sur un programme par rapport à un autre.

En effet, si certains programmes comme celui du « Développement rural⁹ » sont marqués par un taux de réalisation faible à concurrence de 25% de leurs crédits initiaux avec 55 milliards d'Ariary, d'autres assurent un résultat modeste comme celui lié à l'« Administration et coordination¹⁰ » avec 51% de la prévision soit 29 milliards d'Ariary.

GRAPHIQUE N° 6 - TAUX DE REALISATION DES PRINCIPAUX PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT



Sources : PLR, BCSE 2011

L'observation de cette graphique fait ressortir une moindre considération des investissements à forte potentialité économique¹¹. Cette situation peut s'expliquer par le fait que l'Etat semble avoir été préoccupé par le rétablissement de l'ordre public durant cette période à forte connotation politique, d'une part. D'autre part, il n'a pas de véritable stratégie de développement économique claire durant cette période transitoire.

7 Entre autres la gendarmerie, la défense nationale, la sécurité intérieure, la justice, les finances et budget, fonctions publiques et travail, aménagement du territoire et de la décentralisation.

8 Relatifs aux Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de l'Economie et de l'Industrie, Ministère de la Fonction Publique et des Lois Sociale, Ministère du Tourisme et de l'Artisanat, Ministère du Commerce, Ministère des Mines et des Hydrocarbures.

9 Comme les Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'élevage, Ministère de la pêche, Ministère de l'Aménagement du Territoire, la Présidence et la Primature.

10 Notamment la Présidence de la Haute Autorité de la transition, la Primature, la Haute Cour Constitutionnelle, le Haut Conseil de la transition et le Congrès de la transition

11 Justifiée par la croissance du PIB limité à 1,5% contre 2,9% de prévision.

Dès lors, l'exécution des dépenses d'investissement public n'est pas en phase avec les objectifs de croissance économique indiqués dans la Loi de Finances 2011 soutenant que « (...) la relance sera notamment assurée via les secteurs regroupant l'agriculture, le tourisme, l'énergie et enfin les technologies de l'information et de la communication ».

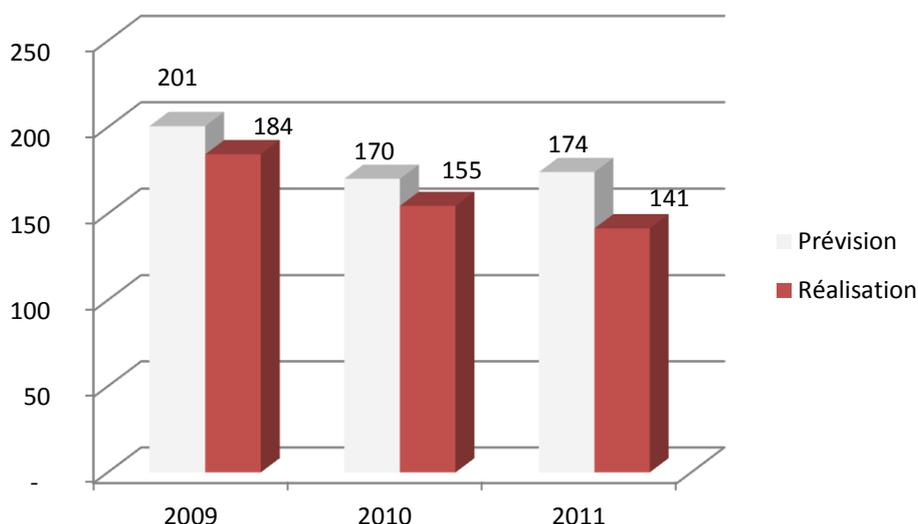
Sachant qu'une bonne gouvernance financière se mesure par la présence d'un lien étroitement établi entre les volontés annoncées dans les lois des finances initiales et leur réelle traduction budgétaire, la Cour recommande à l'Etat d'honorer ses engagements afin de rétablir ou d'affermir la confiance des citoyens en matière de gestion des finances publiques.

D- En ce qui concerne les intérêts de la dette

Dans cette partie, il y a lieu de reconnaître les efforts déployés et consentis par l'Etat dans le cadre de paiement des intérêts de la dette qui a été réglé à hauteur de 81% au titre de l'exercice 2011.

GRAPHIQUE N° 7 - INTÉRÊTS DE LA DETTE

(En milliards d'Ariary)



Sources : PLR 2009, 2010, 2011

La Cour encourage la poursuite le paiement des intérêts de la dette afin de d'affermir et asseoir la confiance des partenaires financiers de l'Etat.

SECTION 3 - GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

§ 1 - VIREMENTS ET TRANSFERTS DE CRÉDITS

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

Pour l'exercice 2011, la Cour a relevé des irrégularités relatives à:

- La nature de l'acte modificatif de crédits, en l'occurrence une confusion entre transfert et virement de crédits,
- la période de la prise de l'acte.

TABLEAU N° 8 - IRREGULARITES SUR LES VIREMENTS ET TRANSFERTS DE CREDITS

ENTITES	REFERENCES	IRREGULARITES
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	Décret n° 2012-137 du 31 janvier 2012 portant virement des crédits de la Direction Générale du Budget inscrits au Budget d'exécution 2011.	Mouvement de crédits effectué après la fin de l'exercice 2011.
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	Décret n° 2011-624 du 11 octobre 2011 portant virement des crédits de solde inscrits au budget d'exécution 2011 relevant de la Direction de la Solde et des Pensions.	Mouvement de crédits opéré après la période règlementaire.
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	Décret n° 2011-787 du 20 décembre 2011 portant virement de crédits inscrits au budget d'exécution 2011.	- Mouvement de crédits opéré après la période règlementaire ; - Confusion dans la nature des mouvements de crédits : transfert et non virement de crédit.
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	Décret n° 2011-625 du 11 octobre 2011 portant virement de crédits inscrits au Budget d'Exécution 2011.	Mouvement de crédits opéré après la période règlementaire

Sources : Décrets de virements et de transferts 2011

Au vu de ce tableau, l'on peut observer que les entités concernées sont confuses dans les actes administratifs à adopter pour les modifications de crédits. Or ces actes sont expressément décrits dans la LOLF. En effet, si les virements et transferts de crédits peuvent modifier les crédits votés, les aménagements de crédits portent sur des modifications de crédits à l'intérieur d'un programme donné sans pour autant modifier le volume global.

§ 2 - AMENAGEMENTS DE CREDITS

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

Quelques irrégularités constatées aux opérations de virements et de transferts déjà révélées ci-dessus ont été également observées pour les aménagements de crédits.

TABLEAU N° 9 - IRREGULARITES SUR LES AMENAGEMENTS DE CREDITS

ENTITES	REFERENCES	IRREGULARITES
MINISTERE DES SPORTS	Décret n°2011-370 du 05 juillet 2011 portant aménagement de crédits de fonctionnement inscrit au Budget d'exécution 2011 du Ministère des sports.	Non-respect de l'asymétrie de crédits : crédits de soldes renfloués par des crédits de nature différente.
PRIMATURE	Arrêté n° 27 532/2011 du 19 septembre 2011 portant aménagement de crédits de fonctionnement inscrits au Budget d'Exécution de l'Etat 2011.	Confusion de dépenses de nature différente classées dans une même catégorie: compte 2463 composant la catégorie 3 au lieu d'être classées dans la catégorie 5.
PRIMATURE	Arrêté n° 27 975/2011 du 21 septembre 2011 portant aménagement de crédits de fonctionnement inscrits au Budget d'Exécution de l'Etat 2011.	Confusion de dépenses de nature différente classées dans une même catégorie: les comptes 2463 et 2464 ont été rattachés dans la catégorie 3 au lieu d'être considérés comme des dépenses de la catégorie 5.
MINISTERE DES FORCES ARMEES	Arrêté n° 19 832/2011/MFA/SG/DUM du 21 juin 2011 portant aménagement de crédits de fonctionnement de la Direction de l'Usine Militaire gestion 2011	Confusion de dépenses de nature différente classées dans une même catégorie: les comptes 2461, 2463, 2465 ont été classés dans la catégorie 3 au lieu d'être rattachés à la catégorie 5.
MINISTERE DE L'INTERIEUR	Arrêté n° 25 424/2011 –MININTER/SG/DA F du 24 août 2011 portant Aménagement des crédits de fonctionnement du Ministère de l'Intérieur – Direction des Affaires Financières –gestion 2011	Confusion de dépenses de nature différente classées dans une même catégorie: classement irrégulier du compte 2467 dans la catégorie 3 au lieu d'être classé dans la catégorie 5.
SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE LA GENDARMERIE NATIONALE	Arrêté n° 17 511/2011/SEG/SAFL du 17 mai 2011 portant aménagement de crédits internes de fonctionnement du budget d'Exécution 2011 de la Gendarmerie	Confusion de dépenses de nature différente classées dans une même catégorie: le compte 2464 a été rattaché dans la catégorie 3 au lieu d'être considéré comme dépense de la catégorie 5.

Sources : Arrêtés d'aménagements 2011

Il résulte de ces observations que la composition des dépenses dans les grandes catégories de dépenses est irrégulière au regard de l'article 10 de la LOLF selon lequel « Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les catégories mentionnées à l'article 8. A l'intérieur de chaque catégorie, la répartition des crédits par chapitre, article et/ou paragraphe est effectuée conformément au Plan Comptable des Opérations Publiques en vigueur. ».

La Cour recommande :

- en application de l'article 10 de la LOLF de respecter le principe de l'asymétrie de crédits, notamment l'interdiction de tout mouvement de crédits vers les dépenses de personnel et le respect des grandes catégories de dépenses fixé par l'article 8 ;

- de se conformer aux dispositions de la LOLF relatives aux mouvements de crédits.

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

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

SECTION 1 - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES RÉSULTATS

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

Le Cadre II des opérations de la Loi de Finances 2011 est constitué par le Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale et celui des Postes et Télécommunications.

Les crédits affectés aux deux Budgets Annexes s'élèvent seulement à 16,81 milliards d'Ariary ; soit 0,33% du Budget de l'Etat dont le montant total s'élève à 5046, 25 milliards d'Ariary. L'Imprimerie Nationale dispose de 12,39 milliards d'Ariary tandis que les Postes et Télécommunications ne bénéficient que d'un montant de 4,42 milliards d'Ariary.

Le tableau ci-après fait ressortir les résultats généraux des Budgets Annexes pour 2011.

TABLEAU N° 10 - RESULTATS GENERAUX DES BUDGETS ANNEXES POUR 2011

(En Ariary)

Budgets Annexes	Recettes		Dépenses		Résultats
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
Imprimerie Nationale	12 391 930 000, 00	10 021 816 649, 05	12 391 930 000, 00	7 230 240 655, 84	2 791 575 993, 21
Postes et télécommunications	4 420 800 000, 00	4 573 719 517, 00	4 420 800 000, 00	3 367 926 463, 60	1 205 793 053, 40
Total	16 812 730 000, 00	14 595 536 166, 05	16 812 730 000, 00	10 598 167 119, 44	3 997 369 046, 61

Sources : LFA, PLR et Annexes au PLR 2011

SECTION 2 - ANALYSE PAR BUDGETS ANNEXES

§ 1 - LE BUDGET ANNEXE DE L'IMPRIMERIE NATIONALE

A- Analyse de résultats

Au cours de l'année 2011, les recettes du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale s'élèvent à 10,02 milliards d'Ariary, en tenant compte des recettes sur fonds de renouvellement sus-évoqués, tandis que les dépenses se chiffrent à 7,23 milliards d'Ariary dégageant ainsi un excédent de recettes de 2,79 milliards d'Ariary.

Les prévisions de recettes de l'Imprimerie Nationale s'élèvent à 12,39 milliards d'Ariary et les recouvrements ont été à hauteur de 7,91 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation modéré de l'ordre de 63,84%.

Les recettes de l'Imprimerie Nationale sont composées principalement des produits finis, des travaux et des produits occasionnels avec respectivement 73%, 6% et 21% de recouvrement (cf. annexe II du présent rapport).

Les produits finis ont été évalués à 3 milliards d'Ariary. Toutefois, les droits constatés ont atteint 8,16 milliards d'Ariary, soit 272 % de ceux prévus, et les recouvrements s'élèvent à 7,33 milliards d'Ariary, représentant 90 % desdits constatés.

Par contre, pour les travaux, sur des prévisions d'un montant de 4,5 milliards d'Ariary ; les droits constatés ne se chiffrent qu'à 0,79 milliard d'Ariary, soit 17,55% des prévisions avec un taux de recouvrement de 73%.

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

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

Quant aux dépenses, les prévisions se chiffrent à 12,39 milliards d'Ariary tandis que les réalisations sont de 7,23 milliards d'Ariary soit un taux d'exécution de 58%.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 5,12 milliards d'Ariary, ce qui représente 71% des dépenses de l'Imprimerie Nationale. Les dépenses de fonctionnement sont principalement constituées des achats de biens et de services, des charges de personnel et des impôts et taxes, qui représentent respectivement 52 %, 35 % et 12 % des dépenses de fonctionnement (cf. annexe I du présent rapport).

Les dépenses d'investissement, qui constituent 29 % des dépenses de l'Imprimerie Nationale, concernent les achats de matériels et outillages et de matériel automobile et le réseau téléphonique.

B- Observations sur le mode de COMPTABILISATION

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

TABLEAU N° 11 - DISCORDANCES ENTRE LES ECRITURES DE L'ORDONNATEUR ET DE L'AGENT COMPTABLE

(En Ariary)

Budgets Annexes	Ordonnateur	Agent Comptable	Ecart
Recettes	10 021 816 649,05	7 912 340 165,05	2 109 476 484,00
Dépenses	7 230 240 655,84	7 230 240 655,84	0,00
Total	2 791 575 993,21	682 099 509,21	2 109 476 484,00

Sources : LFA, PLR et Annexes au PLR 2011

En effet, suivant les écritures de l'Ordonnateur, les recettes réalisées sont de 10 021 816 649,05 Ariary contre 7 912 340 165,05 Ariary suivant celles du Comptable. Ainsi, les résultats au niveau de ces deux acteurs sont différents.

Un solde excédentaire de 2 791 575 993,21 Ariary a été constaté par l'Ordonnateur tandis qu'il est de 682 099 509,21 Ariary pour le Comptable. Un écart de 2 109 476 484 Ariary existe dès lors entre ces deux résultats. Cet écart correspond au compte 7783 : excédent des Budgets annexes versé au fonds de renouvellement.

Selon le décret n° 60-106 du 20 mai 1960 fixant les modalités de gestion du Budget Annexe de l'Imprimerie Officielle de Madagascar, en son article 3, « le budget annexe est alimenté en recettes par : [...]. Les ressources provenant des prélèvements sur des fonds de renouvellement, de réserve ou de roulement ; [...] ». En outre, l'article 7 du même décret explique la constitution de ce fonds de renouvellement et son utilisation 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. »

La situation de fonds de renouvellement pour l'année 2011 est retracée dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 12 - SITUATION DU FONDS DE RENOUVELLEMENT POUR 2011

(En Ariary)

Date	Libellés	Débit	Crédit	Solde
31/12/2010	Report			11 275 193 922,06
31/12/2011	Prélèvement pour investissement	2 109 476 484,00		9 165 717 438,06
31/12/2011	Part versée sur résultat 2011		697 893 998,21	9 863 611 436,27

Source : Compte définitif de l'exercice 2011

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

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.

§ 2 - LE BUDGET ANNEXE DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

Le Budget Annexe des Postes et Télécommunications a enregistré un résultat excédentaire de 1,21 milliard d'Ariary pour l'exercice 2011. En effet, le montant des recettes réalisées s'élève à 4,57 milliards d'Ariary, celui des dépenses à 3,67 milliards d'Ariary.

En matière des recettes, les réalisations dépassent sensiblement les prévisions. En effet, sur une prévision de 4,42 milliards d'Ariary, le recouvrement atteint 4,57 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation à hauteur de 103%.

Les excédents de recettes de l'année 2010 composent les 66 % des recouvrements effectués, la redevance ne constitue que 33 % des recettes recouvrées (cf. annexe IV du présent rapport).

Les dépenses du Budget Annexe des Postes et Télécommunications s'élèvent à 3,37 milliards d'Ariary, soit 76 % des prévisions. Ces dépenses sont réparties entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

Les dépenses de fonctionnement de montant de 3,27 milliards d'Ariary constituent 97% des dépenses de Postes et Télécommunications. Ces dépenses sont principalement constituées par les charges de personnel, les achats de services et charges permanentes ainsi que les achats de biens qui représentent respectivement 50 %, 23 % et 19 % des dépenses de fonctionnement (cf. annexe III du présent rapport).

Les dépenses d'investissement ne constituent que 3% des dépenses de Postes et Télécommunications. Elles concernent les immobilisations corporelles telles que les matériels informatiques et mobiliers de bureau et mobiliers de logement, les constructions ou réhabilitations des réseaux, (cf. annexe III du présent rapport).

De ce qui précède, la Cour recommande l'adoption de l'article 2 du PLR 2011 constatant les résultats nets des opérations des Budgets Annexes s'élevant à 14 595 536 166,05 Ariary en recettes et en dépenses à 10 598 167 119,44 Ariary dégageant un excédent de 3 997 369 046,61 Ariary malgré les discordances entre les écritures de l'Ordonnateur et du Comptable sur la prise en compte en recette du « fonds de renouvellement » du Budget Annexe- Imprimerie Nationale d'un montant de 2 109 476 484 Ariary.

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

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

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

Aux termes de l'article 30 de la loi organique n 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de Finances: « 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'Etat par des services publics de l'Etat non dotés de la personnalité morale. »

Dans le PLR 2011, les opérations des comptes particuliers du Trésor (CPT) comprennent celles des comptes de commerce, des comptes d'avance, des comptes de participation et des comptes de prêts.

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

Ainsi, les documents relatifs aux CPT doivent être présentés sous une forme plus compréhensible, notamment pour le Législatif, organe chargé de l'examen de ces comptes dans le cadre de l'adoption du PLR.

SECTION 1 - PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le tableau ci-après fait la synthèse de la situation des CPT durant l'exercice 2011:

TABLEAU N° 13 - OPÉRATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRÉSOR

(En Ariary)

Nomenclature	Recettes		Dépenses		Résultats
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
Compte de prêt	94 183 688 000,00	482 792 620,18	13 690 000 000,00	0	482 792 620,18
Compte de participation	0	0	141 110 775 000,00	3 198 723 733,94	-3 198 723 733,94
Compte de commerce	231 801 457 000,00	97 931 554 654,84	231 801 457 000,00	241 794 085 814,76	-143 862 531 159,92
Total	325 985 145 000,00	98 414 347 275,02	386 602 232 000,00	244 992 809 548,70	-146 578 462 273,68

Sources : LFA, CGAF, PLR et Annexes au PLR 2011

Ce tableau indique pour l'année 2011 que les réalisations des recettes et des dépenses des CPT ont connu une augmentation respectivement de 10% et 19% par rapport à celles de 2010. Elles sont principalement dues à l'augmentation des réalisations du compte de commerce qui s'élèvent à 10% pour les recettes et à 18% pour les dépenses.

Par ailleurs, le CPT sont caractérisés par un déficit chronique important, s'élevant au total à 147 milliards d'Ariary pour l'exercice 2011.

Ce déficit s'explique de la façon suivante :

- Un très faible taux de recouvrement des prêts accordés à différents organismes publics et privés, avec des réalisations limitées seulement à 482 millions d'Ariary contre des prévisions estimées à 94,18 milliards d'Ariary, soit 0,51% de la tranche censée être récupérée durant l'exercice 2011.
- Un important déficit de 143,86 milliards d'Ariary concernant les comptes de commerce.

En outre, la Cour tient à préciser que le PLR a été accompagné des documents contenant des informations financières et comptables éparpillées et insuffisantes au point de constituer une barrière à toute interprétation et compréhension desdites opérations.

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

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

SECTION 2 - RÉSULTATS DES OPÉRATIONS PAR COMPTES PARTICULIERS DU TRÉSOR

§ 1 - COMPTES DE COMMERCE

A- Situation des comptes de commerce

Les règles d'exécution des opérations sur le compte de commerce sont identiques à celles du Budget Général à une exception près : le décaissement ne peut se faire que dans la limite des découverts fixés, si besoin est.

Le tableau suivant résume la situation en fin d'exercice 2011 des comptes de commerce.

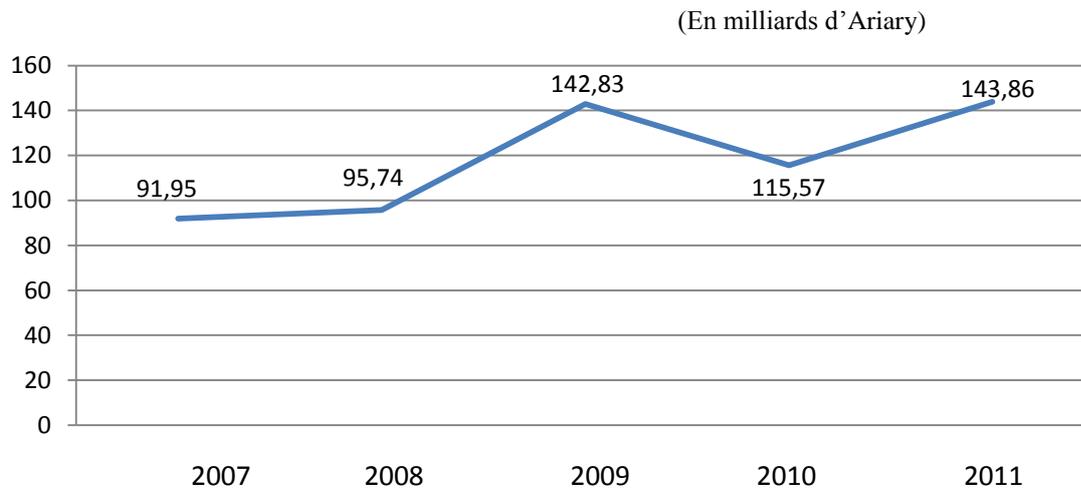
TABLEAU N° 14 - SITUATION GLOBALE DES COMPTES DE COMMERCE EN 2011

(En Ariary)

Ministères	Nombre de compte de commerce	Recettes	Dépenses	Résultats
Ministère des forces armées	3	0	0	0
Ministère de la sécurité intérieure	6	155 413 480,00	17 375 750,00	138 037 730,00
Ministère des finances et du budget	2	94 718 694 283,04	240 102 880 146,24	-145 384 185 853,20
Ministère de l'agriculture	7	39 525 790,00	37 697 730,00	1 828 060,00
Ministère de l'élevage	8	150 000,00	0	150 000,00
Ministère de l'environnement et des forêts	24	2 750 311 598,40	1 419 623 139,52	1 330 688 458,88
Ministère de l'énergie	6	0	0	0
Ministère de l'eau	1	270 000,00	0	270 000,00
Ministère des mines et des hydrocarbures	10	263 609 503,40	212 930 099,00	50 679 404,40
Ministère des travaux publics et de la météorologie	2	3 580 000,00	3 578 950,00	1 050,00
TOTAL	69	97 931 554 654,84	241 794 085 814,76	-143 862 531 159,92

Sources: recettes sur CPT, états de développement de solde, de fonctionnement et d'investissement 2011

De ce tableau, il apparaît que le déficit des comptes de commerce est dû principalement à celui des comptes de commerce du Ministère des Finances et du Budget en l'occurrence la Caisse de Retraite Civile et Militaire (CRCM) et la Caisse de Prévoyance et de Retraite (CPR). Leur situation financière est préoccupante en raison du creusement du déficit qui semble devenir chronique, malgré le renflouement de la caisse sous forme de transfert annuellement. A titre d'illustration, les déficits annuels au cours des cinq dernières années (2007 à 2011) se sont élevés à plus de 90 milliards d'Ariary.

GRAPHIQUE N° 8 - EVOLUTION DU DEFICIT DES COMPTES DE COMMERCE

Sources : PLR 2007 à 2011

Le creusement du déficit du compte de commerce depuis 2007 a connu une variation de l'ordre 14% en moyenne annuelle. Il est plus prononcé en 2009 à cause d'une très faible réalisation des recettes¹² par les deux caisses CRCM et CPR.

B- Des faux comptes de commerce

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

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

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

Toutefois, le basculement des caisses CRCM et CPR ne peut s'effectuer compte tenu de l'énorme déficit de ces deux comptes susceptible de dépasser la limite de 20% des subventions autorisées par la LOLF¹³ au titre du total des prévisions de recettes pour les « comptes d'affectation spéciale ».

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

C- Absence de prévisions de recettes sur les comptes de commerce

Le montant global des recettes réalisées en 2011 par les comptes de commerce s'élève à 97 milliards d'Ariary, en hausse de 10% par rapport à 2010. Malgré cette augmentation, les comptes de commerce accusent un résultat déficitaire très significatif de l'ordre de 143 milliards d'Ariary.

¹² Cf. Rapport sur PLR 2009

¹³ Disposition du même article 34 précité

Force est de constater que le taux de réalisation des recettes sur les comptes de commerces est très faible. Seulement 42% a été réalisée. Par ailleurs, aucune prévision de recettes n'a été faite sur certains comptes, un indice symptomatique de la faiblesse de gestion.

Le tableau ci-après retrace les Ministères touchés par ce problème.

TABLEAU N° 15 - OPÉRATIONS DES COMPTES DE COMMERCE

(En Ariary)			
COMPTE	MINISTERES	PREVISIONS	REALISATIONS
7713	Ministère de l'agriculture	0	246 960,00
7726	Ministère de l'agriculture	0	1 716 730,00
7562	Ministère de l'agriculture	0	34 686 800,00
7732	Ministère de l'élevage	0	150 000,00
7718	Ministère de l'environnement et des forêts	0	205 298 901,00
7714	Ministère de l'environnement et des forêts	0	1 692 995 206,20
7718	Ministère de l'environnement et des forêts	0	157 050 306,80
TOTAL		0	2 092 144 904,00

Source : Annexes au PLR 2011

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

D- Insuffisance des recettes pour la CRCM et la CPR

Le déficit de l'ordre de 145 milliards d'Ariary des comptes de commerce résulte en grande partie des deux comptes de commerce du Ministère des Finances et du Budget, à savoir la Caisse de Retraite Civile et Militaire (CRCM) et la Caisse de Prévoyance et de Retraite (CPR). En effet, fonctionnant en tant que système de répartition, les cotisations versées dans ces caisses, par les agents de l'Etat en activité, demeurent largement insuffisantes pour couvrir les allocations des actuels pensionnés.

La Cour recommande de faire procéder à une étude approfondie en vue de maîtriser ce déficit.

§ 2 - COMPTES D'AVANCES

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

A- Amélioration de la gestion des comptes d'avance

La totalité des avances consenties par le Trésor au 148 sur 151 établissements n'apparaît plus dans les comptes d'avances de l'exercice arrêté au 31 décembre 2011. Une consolidation des 97% des avances en prêts a été effectuée en 2011, conformément à la recommandation de la Cour dans le Rapport sur Projet de Loi de Règlement 2010.

Le tableau ci-après retrace le développement des comptes d'avances :

TABLEAU N° 16 - DEVELOPPEMENT DES COMPTES D'AVANCES

(En Ariary)

Catégorie	Nombre de bénéficiaires		Montant des avances		Observations
	2010	2011	2010	2011	
Budget annexe	1	0	3 000 000,00	0	
Collectivité territoriale	1	0	10 140 000,00	0	
Entreprise publique	100	3	1 288 705 951,00	67 099 914,03	OR n° 1 du 31/12/98 OR n° 2 du 19/12/1995 OR n° 1 du 25/07/96
Banque	29	0	633 659 392,80	0	
Société privée	19	0	228 662 426,00	0	
Particulier	1	0	2 800 000,00	0	
TOTAL	151	3	2 166 967 769,80	67 099 914,03	

Sources: CGAF 2010 et 2011

B- Persistance des avances au titre des années 1990

Des avances consenties par le Trésor au titre des années 1996 et 1998 à SOMADDEX et à ODASE n'ont pas encore été recouvrées. Nonobstant l'absence de remboursement de sa dette depuis 1998, SOMADDEX a toujours bénéficié des avances durant l'exercice 2011. Le tableau suivant ressortit le détail des avances à amortir au 31/12/2011.

TABLEAU N° 17 - DEVELOPPEMENT DES AVANCES A AMORTIR

(En Ariary)

Bénéficiaires	Capital à amortir au 31/12/2010	Capital à amortir au 31/12/2011	Référence
SOMADDEX	11 600 000,00	20 870 437,43	OR n°1 du 31/12/98
ODASE	40 000 000,00	40 000 000,00	OR n°1 du 25/07/96
COROI	40 000 000,00	6 229 476,60	OR n°2 du 19/12/95

Sources: CGAF 2010 et 2011

La Cour recommande que les avances qui ne sont pas susceptibles d'être recouvrées ou jugées irrécouvrables soient :

- consolidées en prêts 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 ;
- comptabilisées en pertes.

§ 3 - COMPTES DE PARTICIPATION

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

En 2011, les dépenses sur les comptes de participation est de l'ordre de 3 milliards d'Ariary, soit une utilisation des crédits à hauteur de 2% seulement, dont 1% à des entreprises publiques non financières et 1% aux organismes internationaux.

Au regard de la politique de participation annoncée dans la Loi des Finances 2011 il a été indiqué que « (...) les prises de participation de l'Etat aux entreprises publiques et les contributions aux organismes internationaux se totalisent à 141,1 milliards Ariary dont 93,9 milliards Ariary au titre de la consolidation en capital des services de la dette rétrocédée par l'Etat à la JIRAMA ». Toutefois, sur les réalisations de 2011, aucune consolidation en capital des services de la dette rétrocédée par l'Etat à la JIRAMA n'a été retrouvée.

En revanche, une participation supplémentaire à hauteur de 1,5 milliard d'Ariary a été opérée en 2011 au profit de la Société Sambava Voanio (Entreprise de plantation et transformation de coco) ce qui a pour effet de maintenir la part de l'Etat à 78,50%. De même, la participation de l'Etat dans la Société d'Etudes Immobilières et d'Exploitation Hôtelière (SEIXEHO ZAHAMOTEL) s'est élevée à 60,86% en 2011 contre 50,89% en 2010.

§ 4 - COMPTES DE PRETS

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

Le montant des prévisions de recettes s'élève à 94,18 milliards d'Ariary. Les recettes réalisées ne sont que d'un montant de 0,48 milliard d'Ariary, soit un très faible taux de réalisation de 0,05 %.

D'ailleurs, les restes à recouvrer au 31 décembre 2010 se chiffrent à 81,42 milliards d'Ariary. Des ordres de recettes pour un montant de 2,35 milliards d'Ariary ont été émis au cours de l'année 2011. Cependant, 15 % seulement de cette somme ont été recouverts, ce qui porte les restes à recouvrer au 31 décembre 2011 à 83,41 milliards d'Ariary.

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

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

Le présent chapitre porte sur l'article 4 du PLR relatif aux opérations génératrices des Fonds de Contre-Valeur (FCV), lesquelles constituent les opérations du cadre IV de la Loi de Finances et sont constituées des aides financières et des aides en nature extérieures destinées à financer les programmes du Gouvernement.

L'article 35 de la LOLF précise que les opérations sur FCV sont retracées dans un compte qui décrit en dépenses, les dépenses d'investissement et de fonctionnement financées par les ressources issues des FCV et en recettes, les FCV à constituer. Concrètement, les ressources qui y sont constituées servent à financer des activités de l'Administration dans les différents cadres budgétaires de la Loi de Finances et les décaissements représentent les opérations de dépenses du Service de la Gestion des Aides Bilatérales (SGAB).

SECTION 1 - RÉSULTATS GÉNÉRAUX

Ci-après, les résultats généraux des opérations sur FCV de l'année budgétaire 2011:

TABLEAU N° 18 - OPERATIONS SUR FONDS DE CONTRE-VALEUR

(En Ariary)

Nomenclature	Recettes		Dépenses		Résultats
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
1. Dons et aides réceptionnés de l'année					
1.1. Aides financières non remboursables					
1.2. Dons en nature réceptionnés					
2. Opérations génératrices de FCV	564 000 000,00	1 247 689 093,94			
2.1. Cessions et récupérations FCV sur dons et aides non remboursables	564 000 000,00	1 247 689 093,94			
. Réceptionnés dans l'année					
. Réceptionnés antérieurement	564 000 000,00	1 247 689 093,94			
2.2. Cessions et récupérations FCV sur aides remboursables					
. Réceptionnés antérieurement					
3. opérations de réalisation			1 000 000 000,00	104 235 018,00	
3.1. Frais de fonctionnement			1 000 000 000,00	104 235 018,00	
3.2. Opérations d'ordre					
3.3. Transfert cadre I (PIP)					
3.4. Remboursement Dette					
3.5. Subvention affectée à la Dette					
TOTAL GENERAL	564 000 000,00	1 247 689 093,94	1 000 000 000,00	104 235 018,00	1 143 454 075,94

Sources : PLR et Annexes au PLR 2011

Il ressort du tableau ci-dessus un excédent de 1,14 milliard d'Ariary qui résulte du recouvrement des recettes s'élevant à 1,24 milliard d'Ariary et des dépenses d'un montant de 104 millions d'Ariary.

SECTION 2 - ANALYSE PAR NATURE D'OPÉRATION

Il y a lieu d'analyser les recettes et les dépenses relatives au FCV sur la base du tableau ci-dessus.

§ 1 - LES OPÉRATIONS DE RECETTES

Les recettes des opérations génératrices de FCV proviennent des « Cessions et récupérations FCV sur dons et aides non remboursables », réceptionnés antérieurement. Au titre de l'année budgétaire 2011, leurs prévisions sont estimées à 564 millions d'Ariary représentant 0,01% des prévisions des recettes globales de l'Etat en 2011.

Lesdites estimations ont régressé de 71% par rapport à 2010. D'ailleurs, une tendance à la baisse des prévisions des recettes sur FCV persiste depuis 2009 en raison de la suspension des relations avec les Partenaires Techniques et Financiers. En effet, de 14,07 milliards d'Ariary en 2009, elles ont été revues à la baisse à 1,97 milliard d'Ariary en 2010 pour finir à 564 millions d'Ariary en 2011.

En matière de réalisations, les opérations sur FCV affichent un taux de recouvrement très élevé de 221,22% avec 1,24 milliard d'Ariary de recettes encaissées. Toutefois, ce résultat est en

baisse par rapport à l'année précédente durant laquelle elle s'est élevée à 2,87 milliards d'Ariary. D'ailleurs, cette régression a débuté en 2007 conformément au tableau n° 26 de l'exposé des motifs du PLR.

§ 2 - LES OPÉRATIONS DE DÉPENSES

Les dépenses relatives aux opérations sur FCV portent sur les « frais de fonctionnement » du SGAB. En 2011, leurs prévisions sont estimées à 1 milliard d'Ariary comme celles de l'année budgétaire précédente. Cependant ces prévisions ont chuté de 67% par rapport à l'exercice 2009 pour lequel elles s'élevaient à 3 milliards d'Ariary.

En matière de réalisations, les dépenses effectuées sur lesdites opérations se chiffrent à 100 millions d'Ariary, soit un faible taux de réalisation de 10%.

L'analyse des opérations des dépenses sur FCV ne peut, toutefois, être exhaustive car elle se heurte à l'absence de ventilation des dépenses et ce malgré les maintes recommandations de la Cour dans ses rapports antérieurs.

La Cour suggère aux responsables de lui communiquer toutes les informations relatives aux opérations sur FCV.

Par ailleurs, la Cour recommande l'adoption de l'article 4 du PLR constatant les résultats dans le cadre des FCV pour l'année 2011 s'élevant respectivement en recettes à 1 247 689 093,94 Ariary et en dépenses à 104 235 018,00 Ariary, soit un solde créditeur de 1 143 454 075,94 Ariary.

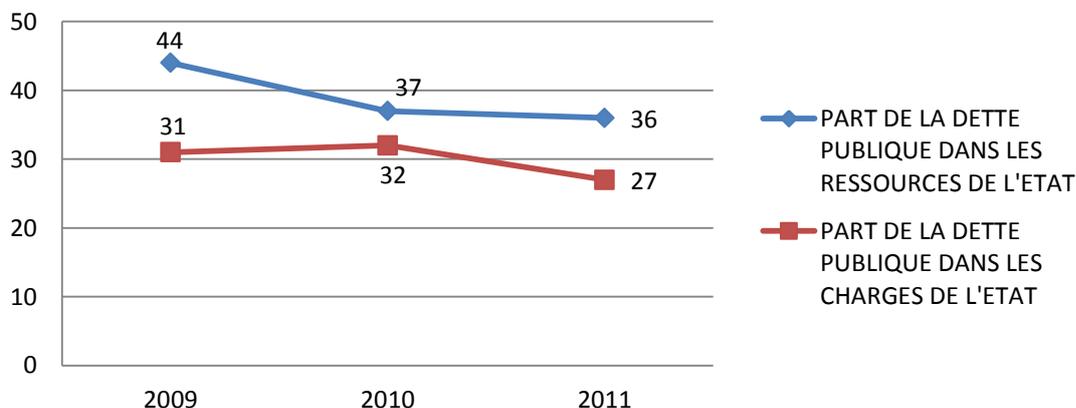
CHAPITRE V - LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE (CADRE V)

SECTION 1 - EVOLUTION DE 2009 A 2011

Les prévisions de recettes pour l'année 2011 s'élèvent à 1 813,8 milliards d'Ariary représentant 35,91% des ressources de l'Etat. Quant aux prévisions de dépenses, elles se chiffrent à 1 364 milliards d'Ariary composant 27% des charges globales de l'Etat.

Par comparaison aux exercices antérieurs, le graphique ci-après illustre les taux d'évolution des parts du cadre V- Opérations en Capital de la Dette Publique dans le budget de l'Etat :

GRAPHIQUE N° 9 - EVOLUTION DES OPERATIONS DU CADRE V- OCDP
(En %)



Sources : LFA 2009, 2010 et 2011

Au vu de ce graphique, la part des recettes et des dépenses des Opérations en Capital de la Dette Publique ont affiché une tendance à la baisse en raison de la suspension des relations avec les Partenaires Technique set Financiers.

SECTION 2 - RESULTATS DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE

§ 1 - RÉSULTATS GÉNÉRAUX

Les Opérations en Capital de la Dette Publique ont affiché un résultat excédentaire de 113,44 milliards d'Ariary pour l'exercice 2011 contrairement aux exercices précédents. Ceci peut expliquer en partie le solde excédentaire du résultat définitif de l'Etat pour l'exercice 2011 car le déficit du cadre V a toujours été important.

TABLEAU N° 19 - RESULTATS DES OPÉRATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE

(En Ariary)

RUBRIQUES	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
Dette intérieure	1 359 067 017 000,00	0	1 241 067 017 000,00	600 000,00	- 600 000,00
Dette extérieure	454 746 191 000,00	187 079 892 417,84	122 998 607 000,00	73 629 313 550,90	113 450 578 866,94
Total	1 813 813 208 000,00	187 079 892 417,84	1 364 065 624 000,00	73 629 913 550,90	113 449 978 866,94

Source : LFA, PLR, Annexe au PLR, CGAF 2011

§ 2 - DETTE INTÉRIEURE

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

§ 3 - DETTE EXTÉRIEURE

Les prévisions de dépenses se sont élevées à 123 milliards d'Ariary correspondant aux remboursements prévus par les Accords de traitement de la dette vis-à-vis de la Fédération de Russie et celle de l'Irak. Néanmoins, les taux de réalisation des dépenses ainsi que des recettes ont été largement en dessous des prévisions.

La Cour des Comptes recommande :

- l'adoption de l'article 5 du PLR qui constate les Opérations en Capital de la Dette Publique s'élevant respectivement en recettes à 187 079 892 417,84 Ariary et en dépenses à 73 629 313 550,90 Ariary dégageant un solde excédentaire de 113 449 978 866,94 Ariary ;
- de meilleures prévisions en matière de recettes et de dépenses.

CHAPITRE VI - LES DEPASSEMENTS DE CREDITS

Ce chapitre présentera les observations de la Cour concernant l'article 6 du PLR 2010 concernant les montants en dépassements de crédits à approuver.

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

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

SECTION 1 - LES DEPASSEMENTS EN MATIERE DE CREDITS LIMITATIFS

En reprenant la définition des crédits limitatifs, l'article 13-a de la LOLF dispose que : « Les crédits sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux alinéas ci-après. Les dépenses ne peuvent être engagées, ni ordonnancées, ni payées que dans la limite des crédits ouverts. ».

Le tableau suivant résume les dépassements de crédits au titre de dépenses à caractère limitatif :

TABLEAU N° 20 - DÉPASSEMENT DE CRÉDITS SUR LES CRÉDITS LIMITATIFS

(En Ariary)

MINISTERES	SOA	COMPTE	CREDITS FINAUX (1)	DEPENSES (2)	DEPASSEMENTS (3)=(1)-(2)
Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie	00-61-2-640-61424	23172	3 000 000,00	4 583 113,00	-1 583 113,00

Sources : Etat de dépassement de crédits pour 2011

Selon le tableau ci-dessus, des dépassements de crédit de 1 583 113 Ariary ont été constatés au niveau du compte 23172 du Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie. Par ailleurs, la LOLF en son article 2 in fine n'admet que des cas de dépassements résultant de circonstances de force majeure. Pour rappel, une circonstance de force majeure doit revêtir les trois caractères suivants : imprévisible dans sa survenance, irrésistible dans ses effets et extérieure quant à sa provenance. Or, des confusions ont été à l'origine de ces dépassements telles que présentées par la note explicative n°14-DIRTP/U/DRTP/G/BL.15 conjointe du comptable public et de l'Ordonnateur secondaire. En effet, des insuffisances de communication entre le service régional de l'exécution budgétaire d'Anosy (province de Toliara) et la Trésorerie Générale (TG) de Taolagnaro ont été à l'origine d'un double mandatement et de paiement. Malgré la lettre n° 143-2015/MFB/SG/DGT/DCP/TG 21.10 du 20 mars 2015 de ladite TG expliquant l'impossibilité de toute modification sur la balance 2011 déjà clôturer, les dépenses en dépassement sont irrégulières, et ne remplissent pas les conditions requises évoquées ci-dessus. Elles ne peuvent donc être approuvées.

SECTION 2 - LES DEPASSEMENTS EN MATIERE DE CREDITS EVALUATIFS

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 SUR CREDITS EVALUATIFS

(En Ariary)

MINISTERES	DEPASSEMENTS
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	15 831 110 579,04
MINISTERE DE L'AGRICULTURE	15 723 538 089,57
MINISTERE DE LA PECHE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES	6 400 146,00
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES FORETS	256 287 520,00
MINISTERE DE L'ENERGIE	4 514 800 235,00
MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS ET METEOROLOGIE	4 910 114 384,41
MINISTERE DE LA SANTE	24 687 234 469,30
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	8 038 498 833,53
TOTAL	73 967 984 256,85

Source: Etat de développement des crédits pour 2011

Les dépenses en dépassement de crédits incriminées ci-dessus sont des crédits à caractère évaluatif. La LOLF prévoit en son article 13-b que : « Les crédits à caractère évaluatif sont des prévisions de dépenses obligatoires, (...) Ces dépenses s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux programmes qui les concernent. ».

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

Aussi, la Cour recommande-t-elle :

- la reformulation de l'article 6 du PLR en faisant la distinction entre les crédits limitatifs et évaluatifs ;
- le rejet des dépassements de crédits à caractère limitatif d'un montant de 1 583 113,00 Ariary contrairement à l'article 6 du PLR, en application des articles 2, 10 et 13a de la LOLF et par conséquent la traduction des ordonnateurs secondaires devant le CDBF en application de l'article 13 de la loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement de CDBF ;
- la constatation et l'approbation des dépassements de crédits évaluatifs d'un montant total de 73 967 984 256,85 Ariary en application de l'article 13-b de la LOLF.

CHAPITRE VII - LES RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2011

Le présent chapitre porte sur les résultats définitifs de la Loi de Finances pour 2011 et le transfert du résultat au compte permanent du Trésor, objets des articles 7 et 8 du PLR.

SECTION 1 - PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE L'ANNÉE 2011

En définitif, l'année budgétaire 2011 affiche un résultat excédentaire de 65,72 milliards d'Ariary ventilé comme suit :

TABLEAU N° 22 - RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2011

LIBELLES	EXCEDENT	DEFICIT
Cadre I: Budget Général	93 711 641 882,10	
Cadre II: Budgets annexes	3 997 369 046,61	
Cadre III: Comptes Particuliers du Trésor		146 578 462 273,68
Cadre IV: Fonds de Contre-Valeur	1 143 454 075,94	
Cadre V: Dettes publiques	113 449 978 866,94	
TOTAL	212 302 443 871,59	146 578 462 273,68
Résultats de l'exécution de la Loi de Finances	65 723 981 597,91	

Sources : CGAF, PLR 2011

Le tableau ci-dessus fait ressortir :

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

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

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

- *l'excédent des opérations du Budget Général de 93 711 641 882,10 Ariary ;*
- *l'excédent des opérations des Budgets Annexes de 3 997 369 046,61 Ariary ;*
- *la variation nette du solde débiteur des Comptes Particuliers du Trésor de 146 578 462 273,68 Ariary ;*
- *la variation nette du solde créditeur des Fonds de Contrevaleur de 1 143 454 075,94 Ariary;*
- *la variation nette du solde créditeur des comptes d'emprunts de 113 449 978 866,94 Ariary.*

SECTION 2 - SITUATION DU COMPTE PERMANENT DU TRESOR

Les articles 2 et 43 in fine de la LOLF autorisent à la Loi de Règlement de transférer le résultat de l'année au compte permanent du Trésor. Etant donné que les résultats excédentaires de l'exécution de la Loi de Finances pour 2011 s'élèvent à 65,72 milliards d'Ariary conformément à l'article 8 du PLR, ils peuvent être transférés au compte permanent du Trésor.

Il est à faire observer toutefois, que le transfert des résultats dans le compte permanent du Trésor se concrétise par la présentation d'un solde en fin d'exercice des comptes de l'Etat. Or, depuis 2001, le Compte Général de l'Administration des Finances ne fait pas ressortir un tel solde. Ceci résulte d'une dispense légale de production de comptes au titre des exercices suivants :

- 1972 à 1977,
- 1978 à 1992,
- 1993 à 2000.

Après de telles dispenses, le CGAF de 2001 n'a comporté ni un solde d'entrée, ni un solde de sortie faute d'information. Un tel état de chose anormal persiste dans celui de 2011. Ainsi, des mesures devraient être prises pour remédier à cette situation.

La Cour recommande dès lors l'adoption de l'article 8 du PLR pour 2011 autorisant le transfert au Compte Permanent du Trésor du résultat excédentaire d'un montant de 65 723 981 597,91 Ariary. La Cour insiste formellement sur la prise des mesures visant à présenter les soldes d'entrée et de sortie du Compte Permanent du Trésor dans les meilleurs délais.

*

*

*

TITRE II - APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES INSTITUTIONS ET MINISTERES

Conformément à l'article 278 de la loi organique n° 2004-036 du 1^{er} Octobre 2004 relative à la Cour Suprême qui dispose que « la Cour des Comptes contrôle l'exécution des Lois de Finances. A cet effet, elle apprécie : (...) la qualité de la gestion dans l'exécution des Lois de Finances », la deuxième partie du présent rapport traitera de l'appréciation de performance des différents Institutions et Ministères à travers leur réalisation pendant l'année 2011.

Cette partie comprendra quatre chapitres à savoir :

- Chapitre premier : analyse de la performance du secteur administratif ;
- Chapitre II : analyse de la performance du secteur productif ;
- Chapitre III : analyse de la performance du secteur infrastructure ;
- Chapitre IV : analyse de la performance du secteur social.

Pour chaque secteur, l'on procèdera à l'analyse sectorielle de la performance en faisant le constat de l'exécution des programmes par Ministère ou Institution. On essaiera de déterminer par ailleurs les causes et les conséquences d'une performance négative ou positive.

Un rapprochement entre le PLR, le RAP et le Document de Suivi Budgétaire sera effectué afin d'établir la concordance entre ces documents.

Les recommandations de la Cour seront données à l'issue des analyses

Des observations d'ordre général et une présentation de la grille d'évaluation ainsi que l'évolution globale de la performance pour les trois années successives (2009-2010-2011) seront présentés dans un premier temps.

GENERALITES

SECTION 1 - OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

§ 1 - CONTEXTE

La mise en vigueur du budget de programme depuis l'année 2004 instituée par la Loi Organique N° 2004-007 du 26 Juillet 2004 sur les Lois de Finances (LOLF) implique une évaluation de la performance par programme en fin d'exercice.

Or, durant les deux années successives presque tous les acteurs budgétaires s'accordent à dire qu'un système d'évaluation fiable de la performance n'est pas encore mis en place et qu'ainsi l'évaluation de la performance des organismes étatiques demeure difficile.

Des contraintes liées au système de gestion de la performance sont à relever. Il en est ainsi, de la non maîtrise du système de performance par les acteurs, de l'insuffisance des moyens adéquats pour la collecte, la fiabilité, la sécurité et le traitement des données.

Par ailleurs, les différentes restrictions budgétaires (austérité et régulation) ont limité les résultats en termes de performance selon la majorité des Responsables de Programme.

§ 2 - LES POINTS SAILLANTS

A- Mode d'établissement du rapport de performance

Selon l'article 9 alinéa 3 de la LOLF, l'évaluation devra s'effectuer au niveau d'un programme auquel sont associés des objectifs ainsi que des résultats attendus. Or, il ressort de l'analyse du RAP que les indicateurs d'objectifs qui y sont mentionnés correspondent en fait tantôt à des indicateurs d'activités tantôt à des indicateurs de résultats. Aussi, conviendrait-il de choisir comme « indicateurs d'objectifs » ceux qui sont susceptibles de refléter les conséquences résultant de l'atteinte de ces objectifs.

A titre d'exemple, pour le programme « 406- Développement de la production animale « de la mission 420- Elevage » du Ministère de l'Elevage, ayant comme premier objectif « assurer la sécurité sanitaire des produits d'élevage (code 406-1) », le supposé indicateur d'objectif « 406-1-1- Vétérinaires sanitaires encadrés » ne correspond pas aux résultats attendus de l'objectif annoncé car ce n'est qu'un indicateur de résultat intermédiaire mais non un indicateur final du programme étant donné qu'il ne fait pas ressortir « les changements intervenus dans une situation donnée résultant de la mise en œuvre d'un programme », comme mentionné dans l'Instruction Générale n° 2005-001 du 16 mars 2005 sur l'exécution du Budget des organismes publics (annexe paragraphe 8-1 B7).

La Cour recommande de faire procéder à une étude en vue d'une reformulation du RAP dans ce sens.

B- Omission dans l'exposé des motifs du PLR

Pour 2011, le Ministère de la Jeunesse et des Loisirs(MJL) n'apparaît pas dans la partie sur l'évaluation de la performance publique. En effet, cet exposé des motifs (page 39) énonce que huit départements constituent le secteur social, or après vérification, on n'a recensé que sept Ministères et le MJL n'y est pas mentionné alors que ce département figure dans la liste des Ministères pour l'année 2011.

C- Manque de rigueur dans la détermination des valeurs cibles

Il a été observé une modification généralisée des valeurs cibles contenues dans le Rapport Annuel de Performance (RAP) par rapport à celles définies dans la Fiche Pluriannuelle de Performance (FPP). En effet, au moins 60% des 735 valeurs cibles définies dans la fiche pluriannuelle de performance annexée à la circulaire d'exécution budgétaire pour 2011 ont été modifiés. La quasi-totalité des Institutions et des Ministères y ont procédé. A cet égard, l'exposé de motif du PLR a signalé le non-respect des procédures de modification du contenu des PAP.

En 2010, la Cour a déjà recommandé l'actualisation des valeurs cibles mais un changement massif peut être interprété comme une incompréhension des objectifs.

D- Indicateurs inadéquats

Le fait que la plupart des missions spécifiques aux Ministères ont été confiées soit à des Etablissements Publics, soit à des organismes privés, a pour principale conséquence de biaiser l'appréciation de la performance vu que les indicateurs sont inadéquats.

En outre, cette multitude d'organismes rattachés entraîne une dispersion des résultats rendant moindres les résultats au niveau des Ministères.

A titre d'illustration, au titre du Ministère des Transports (MINTRANSPORTS), ses principales missions se résument aux transports routier, ferroviaire ainsi que maritime et aérien. Or l'on note l'existence d'autres organismes qui assurent ces missions : l'Agence des Transports Terrestres (ATT) pour le transport routier, le Madagascar Railways (MADARAIL) pour le transport ferroviaire et AIRMAD (pour le transport aérien).

Il en est de même pour le Ministère de l'Eau dont les principales missions consistent au développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement, l'on peut recenser différentes entités comme l'Organisme Régulateur du Service Public de l'Eau Potable et de l'Assainissement (SOREA), l'Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement (ANDEA), le Centre National de l'Eau, de l'Assainissement et du Génie Rural (CNEAGR), et enfin l'Alimentation en Eau dans le Sud (AES).

Et de ce fait, les Ministères ne font que collecter les informations fournies par ces entités pour alimenter leur base de données en matière de performance.

Certes, l'existence de ces différents organismes rentre dans la politique de désengagement de l'Etat, et loin de là de remettre en cause cette politique, mais une clarification et une redéfinition des attributions de chaque entité s'avèrent nécessaires.

SECTION 2 - PRESENTATION DE LA GRILLE D'EVALUATION DE PERFORMANCE

La grille d'évaluation établie par la Cour dans son rapport accompagnant le PLR 2010, est reprise pour l'examen du PLR 2011. Toutefois, compte tenu des constats sur le PLR 2010, une légère modification y est apportée laquelle consiste à insérer une quatrième classification comme il est présenté dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 23 - GRILLE D'EVALUATION DE LA PERFORMANCE

VALEURS CIBLES ATTEINTES A 100% EN %	APPRECIATIONS
Supérieur ou égal à 80%	Performance satisfaisante
Entre 80 et 50% (inclus)	Performance modérée
Entre 50 et 25%	Performance insuffisante
Inférieur à 25%	Performance très insuffisante

Selon ce tableau, les différents Institutions et Ministères des quatre secteurs seront classés en fonction de pourcentage des valeurs réalisées par rapport aux valeurs cibles et dont la réalisation affiche un taux de 100%. A titre d'illustration, le Ministère de l'Environnement et des Forêts (MEF) du secteur productif, avec 5 valeurs cibles au total et dont les valeurs réalisées avec un taux de 100% sont au nombre de 3, est classé ainsi parmi les Ministères à performance modérée, son taux de performance étant 60%¹⁴.

Cette grille a été établie afin d'éclairer les parlementaires dans le cadre de l'appréciation de la performance des pouvoirs publics.

SECTION 3 - EVOLUTION GLOBALE DE LA PERFORMANCE (2009-2010-2011)

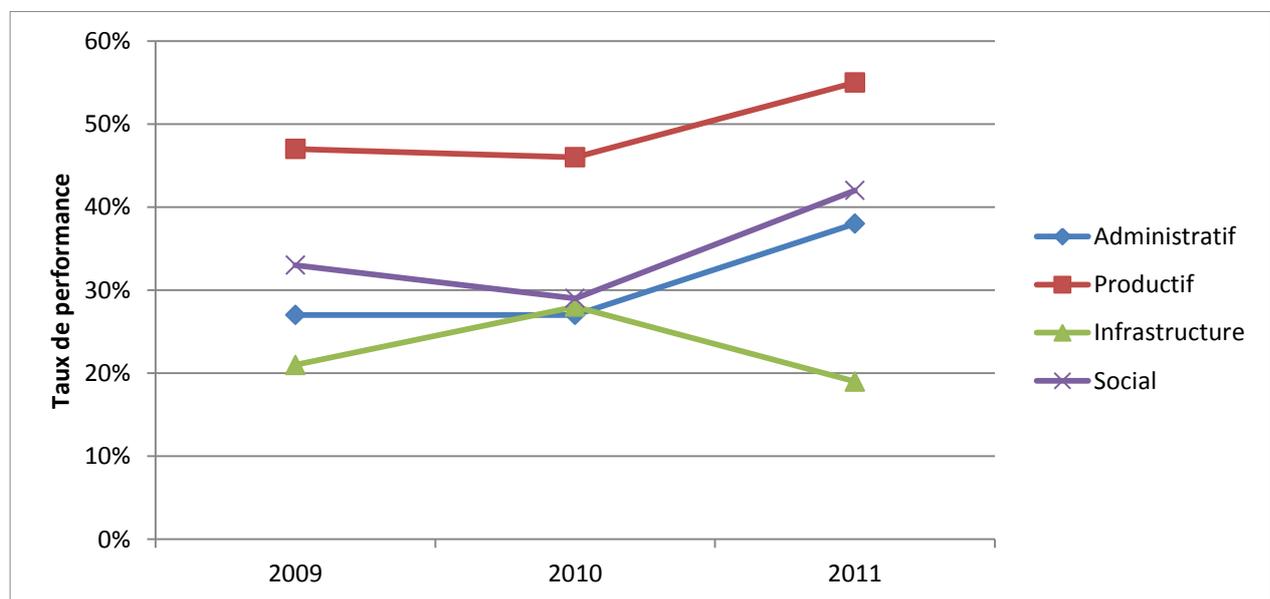
Mise en œuvre en 2009, la notion de performance s'intègre peu à peu afin d'apprécier les activités de l'administration d'autant plus que le budget par programme met en relief les indicateurs correspondants qu'il s'agit d'une Institution ou Ministère. Se situant dans un contexte de crise à la

¹⁴ 60% = 3/5 x 100

fois politique, économique et sociale où la coopération avec les partenaires techniques et financiers est mise à l'épreuve, l'Etat par la politique d'austérité essaie tant bien que mal de redresser la situation qui influe d'une manière importante sur la performance de l'Administration. A cela s'ajoute des modifications fréquentes de la structure gouvernementale. En effet, par rapport à 2010, l'on recense 38 institutions et Ministères tous secteurs confondus en 2011, soit 3 entités de plus.

D'une manière générale, de 2009 à 2010 la performance du secteur administratif, productif et social s'apprécie positivement tandis que celle du secteur infrastructure régresse. En effet, l'on compte 735 indicateurs tous secteurs confondus, toutefois 69 sont non disponibles. Si le taux de réalisation était de 29% en 2010, il était en accroissement pour se situer à 39% en 2011.

GRAPHIQUE N° 10 - EVOLUTION DES TAUX DE PERFORMANCE PAR SECTEUR



Sources : PLR 2009, 2010 et 2011

Le secteur administratif regroupe 17 Institutions et Ministères : la PHAT, le CST, le CT, la HCC, la PRIMATURE, le MINJUS, le MAE, le MERI, le MFA, le SEG, le MININT, le MSI, le MFB, la VPEI, la VPDAT et le MC. En 2011, l'Administration a créé un nouveau Ministère chargé des relations avec les Institutions. En outre, le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire qui était en 2010 du ressort du secteur infrastructure a été scindé en deux départements : Vice-Primature chargée du Développement et de l'Aménagement du Territoire et Ministère de la Décentralisation. Pareillement, le Ministère de l'Economie et de l'Industrie a été érigé en Vice-Primature. A cet effet, le secteur compte 319 indicateurs contre 271 l'année précédente avec un taux de réalisation respectif de 37% et 27%.

Le secteur productif recense 6 Ministères : le MINAGRI, le ME, le MPRH, le MTA, le MEF, MINMINES et le MINHYDRO. De point de vue structurel, aucun changement n'a eu lieu au niveau du secteur. Une légère augmentation du nombre d'indicateurs est à relever soit 75 indicateurs contre 70 l'année précédente. On note par ailleurs une amélioration de la performance du secteur avec un taux de réalisation de 55% en 2011 contre 45% en 2010.

Le secteur infrastructure englobe 6 Ministères : le MINCOM, le MINENERGIE, le MINEAU, le MTPM, le MINTRANSPORTS et le MTPNT. Faisant partie du secteur en 2009, le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire a été intégré dans le secteur administratif en 2 vice-primatures entraînant ainsi une diminution du nombre d'indicateurs. Malgré

cette réduction, le secteur n'a réalisé que 19% des 57 valeurs cibles. A noter que le MINENERGIE et le MINEAU n'ont atteint aucun objectif.

En ce qui concerne le secteur social, il comprend 9 Ministères : le MFPTLS, le MINSAN, le MJL, le MPAF, le MINSports, le MEN, le SEETFP, le MESUPRES et le MCP. Le MFPTLS, autrefois dans le secteur administratif fait partie du social en 2011. Ce qui a entraîné un accroissement du nombre d'indicateurs à 284 mais seulement 115 ont été atteints avec un taux de réalisation de 42%.

CHAPITRE I - LA PERFORMANCE DU SECTEUR ADMINISTRATIF

Le secteur Administratif est composé de 05 Institutions et douze départements ministériels. Pour le Ministère d'Etat chargé des Relations avec les Institutions, il convient de remarquer qu'il a été créé pour la première fois au cours de l'année 2011. Ce secteur a bénéficié de 49,81% des crédits dont 77% ont été utilisés.

En termes de réalisations financières, le Ministère des Finances et du Budget, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, le Ministère des Forces Armées ainsi que le Secrétariat d'Etat chargé de la Gendarmerie ont été les mieux dotés de crédits dans ce secteur. En effet, les crédits alloués à ces institutions sont de plus de cent milliards d'Ariary. Par ailleurs, ils figurent également parmi ceux qui ont un taux de consommation de crédits de plus de 80% sauf pour le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation où le taux de consommation est de 53%.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, le secteur administratif a bénéficié de 19,8% de l'enveloppe globale du Programme d'Investissement Public (PIP) dans le cadre du renforcement de la sécurité des personnes et des biens, une augmentation par rapport à l'année précédente où ce secteur a bénéficié 16% de l'enveloppe globale du PIP. Le Ministère des Finances et du Budget a bénéficié la part la plus importante avec un montant de 110, 80 milliards d'Ariary, dont 75, 65 milliards d'Ariary ont été consommé soit un taux de 68,28%.

En termes de réalisations des objectifs assignés, lesquels sont au nombre de 319, l'on a enregistré un taux de performance de 38% pour l'année 2011, une amélioration par rapport à l'année précédente. Toutefois, ce taux de performance reste encore faible, en effet, aucun département ministériel n'a atteint ces objectifs fixés à 100%, un large écart est constaté entre les objectifs fixés et ceux réalisés. Cependant, il est à remarquer que contrairement à l'année 2010, les institutions ainsi que les départements ministériels ont au moins réalisé à 100% un objectif.

La performance globale du secteur administratif est résumée comme suit :

TABLEAU N° 24 - PERFORMANCE DU SECTEUR ADMINISTRATIF

INSTITUTIONS ET MINISTERES (1)	NOMBRE DE VALEURS CIBLES (2)	NOMBRE DE VALEURS REALISEES A 100% (3)	TAUX DE REALISATION (4=3/2) EN %
MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	30	21	70
MINISTERE DE LA SECURITE INTERIEURE	12	8	67
MINISTERE D'ETAT CHARGE DES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS	11	7	64
CONSEIL SUPERIEUR DE LA TRANSITION	7	4	57
MINISTERE DU COMMERCE	4	2	50
MINISTERE DE L'INTERIEUR	22	10	45
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DE L'INDUSTRIE	7	3	43
MINISTERE DE LA JUSTICE	24	10	42
MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DECENTRALISATION	20	8	40
PRIMATURE	40	13	33
PRESIDENCE DE LA HAUTE AUTORITE DE LA	31	10	32

TRANSITION			
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	61	18	30
CONGRES DE LA TRANSITION	4	1	25
SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE LA GENDARMERIE	13	2	15
HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE	7	1	14
MINISTERE DES FORCES ARMEES	26	3	12
TOTAL	319	121	38

Source : RAP 2011

Il ressort de ce tableau qu'aucun des Institutions et Ministères du Secteur Administratif n'a franchi la barre des 80%, taux de valeurs cibles minimum à atteindre pour accéder à la classification performance satisfaisante.

Le Ministère des Affaires Etrangères est le plus performant avec un taux de réalisation de 70% ; une nette amélioration de performance de ce Ministère par rapport à l'année 2010 qui est expliquée par le fait que plus de la moitié des indicateurs fixés a été atteinte. En effet, le Ministère des Affaires Etrangères était le moins performant dans ce secteur pour l'année 2010 avec un taux de réalisation de 0%. Le Ministère de la Sécurité Intérieure arrive en deuxième position avec un taux de réalisation de 67%. Tandis que le Ministère des Forces Armées est le moins performant avec un taux de réalisation de 12%, un recul par rapport à l'année 2010 (25%).

SECTION 1 - LES INSTITUTIONS ET MINISTERES A PERFORMANCE MODEREE

Dans le secteur administratif, le MSI a réalisé une performance modérée si on se réfère à la réalisation à 100% des valeurs cibles des indicateurs d'objectifs.

Ainsi, avec un taux de réalisation de valeur cible atteinte à 100% de 67%, il a bénéficié de 69,64 milliards d'Ariary de crédits et en a consommé 68,39 milliards d'Ariary, soit 98% de taux de consommation de crédits.

Ce département ministériel ne comprend qu'une seule mission « 150-Sécurité Publique » qui à son tour comporte deux programmes à savoir :

- 036-Administration et coordination ;
- 120-Sécurité publique.

§ 1 - CONSTATS

Le tableau ci-après résumant les objectifs avec leurs indicateurs respectifs permet d'évaluer la performance du MSI:

TABLEAU N° 25 - PERFORMANCE DU MINISTERE DE LA SECURITE INTERIEURE

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS (3)	VALEURS CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX (6) en %
036 Administration et Coordination	036-1 Renforcement des capacités préventives	036-1-1 Nombre de commissariats réhabilités	35	36	103
		036-1-2 Nombre de commissariats construits	1	1	100
		036-1-3 Nombre de directions régionales construites	0	0	0
		036-1-4 Nombre de matériels roulants acquis	8	8	100

		036-1-5 Nombre de matériels techniques acquis	35	167	477
	036-2 Adéquation formation recrutement	036-2-1 Nombre d'élèves formés	78	78	100
		036-2-2 Nombre de policiers recyclés	250	176	70
120 Sécurité Publique	120-1 Répression	120-1-1 Evolution du nombre de crimes et délits constatés par rapport au nombre d'habitants dans les zones de police	12	6,66	144
		120-1-2 Evolution du nombre d'accidents corporels dans les zones de police	4,00	0,89	177
	120-2 Lutte contre les exploitations illicites des ressources naturelles et délinquances financières	120-2-1 Taux d'élucidation de délinquance : dont économiques et financières	66	62,83	95
	120-3 Lutte contre l'immigration clandestine	120-3-1 Reconduction à la frontière	95	83	87
		120-3-2 Nombre de passeports nationaux délivrés	32457	32457	100

Source : RAP 2011.

Parmi les 12 valeurs cibles des indicateurs d'objectifs du MSI, 4 n'ont pas été atteintes à 100%.

Il ressort du tableau ci-dessus les commentaires suivants:

- Programme « 036-Administration et coordination » : Concernant l'objectif « 036-1 Renforcement des capacités préventives », 4 valeurs cibles sur 5 ont été atteintes. La valeur cible de l'indicateur « 036-1-3 Nombre de directions régionales construites » n'étant pas définie, la valeur réalisée est aussi néant.

Ainsi, 36 commissariats ont été réhabilités, 1 commissariat a été construit, 8 matériels roulants et 167 matériels techniques ont été acquis.

Pour ce qui est de l'objectif « 036-2 Adéquation formation recrutement », la valeur cible de 78 de l'indicateur d'objectif « 036-2-1 Nombre d'élèves formés » a été atteinte.

Par contre, sur l'indicateur d'objectif « 036-2-2 Nombre de policiers recyclés », seuls 70% des 250 valeurs cibles ont été réalisées.

Plus de détails sont fournis par le document de suivi de l'exécution budgétaire 2011. Ainsi, conformément à ce dernier les réalisations suivantes sont à mettre au compte de ce programme :

- les Directions interrégionales de Tuléar, d'Antsiranana, de Fianarantsoa et de Majunga ont été connectés à l'internet ;
- Huit (8) bâtiments ont été réhabilités, en l'occurrence des bureaux du Commissariat de Police d'Ambohimahasoana, d'Ankofafalahy Fianarantsoa et du 8^{ème} arrondissement d'Antananarivo ;
- Douze (12) Personnels de la police Nationale ont reçu une formation de recyclage de conduite de véhicule à moteur catégorie B ;
- Construction d'une salle d'attente à la Brigade Criminelle Anosy Antananarivo et d'un bureau pour les services opérationnels de la Police Nationale à Antanimora Antananarivo.

- Programme « 120-Sécurité Publique » : Les 2 valeurs cibles de l'objectif « 120-1 Répression » ont été largement dépassées dans le bon sens. Ainsi, par rapport à 2010, pour ce qui est des indicateurs d'objectif « 120-1-1 Evolution du nombre de crimes et délits constatés par

rapport au nombre d'habitants dans les zones de police » et « 120-1-2 Evolution du nombre d'accidents corporels dans les zones de police » on a enregistré une diminution de 6,66% du nombre de crimes et délits enregistrés au niveau des services de Police et de 0,89% du nombre d'accidents de circulation.

S'agissant de l'objectif « 120-2 Lutte contre les exploitations illicites des ressources naturelles et délinquances financières », sur une prévision de 66%, 62,83% des affaires sur les infractions économiques et financières ont été traitées pour l'année 2011.

Pour ce qui est de l'objectif « 120-3 Lutte contre l'immigration clandestine », si on se réfère à l'indicateur « 120-3-2 Nombre de passeports nationaux délivrés », 32457 passeports biométriques ordinaires ont été délivrés que ce soit pour le renouvellement ou pour la demande de nouveaux passeports. Et en ce qui concerne, l'indicateur « 120-3-1 Reconduction à la frontière », 83 étrangers ont fait objet de reconduction à la frontière, si le MSI a tablé au départ sur une prévision de 95.

Au vu du document de suivi d'exécution budgétaire 2011, les réalisations ci-après sont accomplies dans le cadre de ce programme :

- 5 968 jeux formels comme les Pmu, Loto, Casinos, Courses de chevaux, tirages des jeux promotionnels de Tombola ont été surveillés, contrôlés et constatés par les éléments de la Police Nationale ;

- 110 929 visas non immigrants ont été délivrés à la frontière et a permis de percevoir une recette d'une valeur de 542,90 millions d'Ariary ;

- la confection des 32 457 passeports biométriques a permis de verser une recette d'une valeur de 1,94 milliard d'Ariary ;

- 49 laissez-passer et 1 025 prorogations de visa de circulation ont été délivrés ;

- 51 demandes de visas de long séjours ont été enregistrés auprès du Ministère de la Sécurité Intérieure ;

- 18 326 crimes et délits ont été enregistrés par les services de Police pour l'année 2011. Une diminution de 6,66% a été enregistrée si on se réfère à l'année 2010 ;

- 139 dahalo ont été mis sous mandat de dépôt. Par rapport à l'année 2010 une diminution de 25,67% a été enregistrée ;

- 2 180 têtes de bovidés ont été récupérées. Une augmentation de 13,72% par rapport à l'année 2010 ;

- 307 651 contrôles de bovidés ont été effectués par les éléments de la Police Nationale. Par rapport à l'année 2010 une augmentation d'une telle mesure préventive de 4,73% a été constatée.

Pour ce qui est des observations concernant le MSI dans l'exposé de motifs du PLR pour 2011, elles sont conformes au rapport annuel de performance 2011 à l'exception du nombre d'indicateurs d'objectifs atteint dont la Cour en a trouvé 8 au lieu des 7 mentionnés dans le PLR. En outre, la Cour a constaté que la valeur cible figurant dans le RAP correspond à la valeur cible trimestrielle prévue dans le document de suivi de l'exécution budgétaire et non la valeur cible annuelle prévue. De plus, il y a lieu de remarquer une discordance entre les réalisations financières mentionnées dans le PLR et le Document de suivi de l'exécution budgétaire. En effet, dans ce dernier document, le MSI a bénéficié de 69,64 milliards d'Ariary de crédits et en a consommé 69,43 milliards d'Ariary, soit 99% de taux de consommation de crédits.

Il y a lieu de constater que malgré ses réalisations au cours de l'exercice 2011, la performance du MSI demeure modérée pour différentes raisons.

§ 2 - CAUSES ET CONSÉQUENCES

En général, par solidarité gouvernementale, le MSI dans certains objectifs a été appuyé au-delà même de la prévision et dans d'autres obligé d'en reporter. Cela a bien sûr affecté la réalisation de certaines activités prévues aboutissant à des résultats aussi bien satisfaisants qu'insuffisants.

Pour le cas du Programme « 036-Administration et coordination » notamment l'objectif « 036-1 Renforcement des capacités préventives », un bon résultat a été acquis sur l'indicateur « 036-1-1

Nombre de commissariats réhabilités ». Aussi, par solidarité gouvernementale le MSI a-t-il privilégié la réhabilitation des bâtiments abritant les services de Police dont l'état de délabrement a été jugé avancé au risque de s'aggraver en cas de passage de cyclone.

La construction du Poste de Police Avancé n°3 d'Antananarivo est la réalisation de l'indicateur « 036-1-2 Nombre de commissariats construits ».

Concernant l'indicateur « 036-1-4 Nombre de matériels roulants acquis », les 8 matériels sont des dons de l'Union Européenne.

Pour l'indicateur d'objectif « 036-1-3 Nombre de directions régionales construites », le report des constructions pour l'année 2012 a été décidé par solidarité gouvernementale.

Enfin, pour l'objectif « 036-2 Adéquation formation recrutement », la valeur réalisée de 78 de l'indicateur « 036-2-1 Nombre d'élèves formés » est le fruit de la sortie de 49 élèves officiers et 29 élèves commissaires de Police à l'Ecole Nationale Supérieure de Police Ivato Antananarivo.

S'agissant du Programme « 120 Sécurité Publique », l'objectif « 120-1 Répression » méritent d'être soulignés car les valeurs réalisées par les deux indicateurs le composant dépassent largement les valeurs cibles. Aucune explication n'a été fournie dans le document de suivi de l'exécution budgétaire, toutefois la Cour estime que ces résultats sont les fruits entre autres raisons de la dotation du MSI en moyens matériels (roulants et techniques) et humains.

La sécurité des biens et des personnes étant l'un des facteurs majeurs d'attraction des investisseurs aussi bien locaux qu'internationaux, une mauvaise performance de la mission « Sécurité Intérieure » constitue un frein au développement économique. Le pays a beaucoup à gagner en dotant autant que faire se peut ce département ministériel de tous les moyens à la hauteur de ses objectifs.

Par ailleurs, la Cour réitère ses observations déjà portées dans d'autres parties du présent rapport sur la base de fixation des valeurs cibles. Ainsi, certains indicateurs affichent des résultats satisfaisants ou très satisfaisants alors que la réalité sur le terrain est tout autre. Cela est dû, aux yeux de la Cour à la non prise en compte des besoins réels induisant à une fausse appréciation de la performance. Par exemple, pour les indicateurs « 036-1-1 Nombre de commissariats réhabilités » et « 036-1-2 Nombre de commissariats construits » qui affichent respectivement des taux de réalisation de 103% et 100% il semble que le Ministère est très performant. Toutefois, si les données sur les besoins en la matière (commissariat à réhabiliter, commissariat à construire) ont été fournies, la réalité serait tout autre. La Cour attire l'attention sur le fait que pour l'indicateur « 036-1-2 » le taux de 100% a été obtenu par la réalisation de la construction d'un commissariat sur un prévu.

Vu l'importance de la mission du MSI, la Cour incite les dirigeants concernés à œuvrer pour l'amélioration de la dotation budgétaire du Ministère.

Compte tenu de tout ce qui précède, la Cour recommande :

-la rigueur dans le cadre du remplissage du RAP notamment la valeur cible (valeur cible annuelle prévue dans la fiche pluriannuelle de performance ou valeur cible trimestrielle prévue dans le document de suivi budgétaire) ;

-malgré le fait que pour l'ensemble des programmes, les indicateurs d'objectifs utilisés sont pertinents, d'inclure un indicateur d'objectif reflétant le ratio nombre d'agents de police par rapport au nombre de la population tout en tenant compte lors de la fixation de la valeur cible, la norme internationale ;

-d'apporter plus de soin à l'élaboration du document de suivi budgétaire conformément aux instructions de la Direction Générale du Budget ;

-d'œuvrer dans le sens de l'accroissement des dotations budgétaires en revoyant par exemple la répartition par Institutions et Ministères;

-d'améliorer les documents de performance en y incluant les besoins de l'année ;

-de fixer des objectifs beaucoup plus ambitieux.

SECTION 2 - LES MINISTÈRES A PERFORMANCE TRÈS INSUFFISANTE

La Loi de Finances pour 2011 a alloué 148,52 milliards d'Ariary de crédits au MFA dont 97% ont été consommés. Le Ministère est organisé autour de 2 missions dont « 122 Défense et sécurité » dans laquelle se trouvent les programmes « 007 Administration et Coordination » et « 103 Pilotage de la Politique de Défense », et « 123 Renforcement de la Défense Nationale » avec programmes : « 008 Administration et Coordination » ; « 104 Armée de Terre » ; « 105 Armée de l'air » et « 106 Marine Nationale ».

§ 1 - CONSTATS

La performance du MFA est résumée par le tableau ci-après :

TABLEAU N° 26 - PERFORMANCE DU MINISTÈRE DES FORCES ARMÉES

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS (3)	VALEURS CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX (6) en %
007 Administration et Coordination	007-1 Renforcer la capacité institutionnelle et assurer la gestion rationnelle des ressources	007-1-1 Taux d'exécution budgétaire	100	99,92	99,92
		007-1-2 Nombre d'avis de concours national et international	15	24	160
		007-1-3 Nombre de stagiaires militaires malgaches	800	915	114
	007-2 Améliorer la gestion des ressources humaines et la santé militaire	007-2-1 Mise à jour de la base de données	ND		0
103 Pilotage de la Politique de Défense	103-1 Assurer l'efficacité et l'efficience de la politique et les stratégies de défenses	103-1-1 Taux d'avancement des travaux de conception et de planification	100	90	90
		103-1-2 Nombre de participations à des activités sportives nationales et internationales	20	17	85
		103-1-3 Taux d'avancement des travaux	100	70	70
		103-1-4 Nombre moyen annuel d'élèves-officiers en cours de formation à l'ACMIL	260	254	98
		103-1-5 Nombre de missions effectuées	150	90	60
	103-2 Améliorer la gestion des réserves et la protection sociale des militaires et leur famille	103-2-1 Taux d'exécution budgétaire	100	94,69	95
008 ADMINISTRATION ET COORDINATION	008-1 Renforcer la capacité opérationnelle de l'Armée.	008-1-1 Taux d'exécution budgétaire	100	97,47	97
		008-1-2 Nombre de militaires formés	4 500	2500	56
		008-1-3 Nombre de militaires nouvellement recrutés	800	ND	0
		008-1-4 Nombre de militaires radiés du contrôle	750	ND	0

		008-1-5 Pourcentage de réalisation des opérations militaires de grande envergure et manœuvres internationales	100	ND	0
		008-1-6 Nombre de missions effectuées	220	ND	0
		008-1-7 Taux d'avancement des travaux d'équipement ou de réhabilitation	100	80	80
		008-1-8 Nombre de militaires détachés pour emploi auprès d'autres entités	1 200	1200	100
104 ARMEE DE TERRE	104-1 Maintenir/rétablir l'ordre et réduire l'insécurité dans la zone rouges	104-1-1 Nombre d'interventions effectuées (y compris les Opérations de Maintien de la Paix internationale)	180	ND	0
		104-1-2 Réduction de délai d'exécution d'une mission	ND		0
	104-2 Renforcer la capacité opérationnelle du Bataillon RECAMP et du Corps de Protection Civile	104-2-1 Nombre de participation aux missions de maintien de la paix	ND		0
		104-2-2 Nombre d'interventions effectives/demandées	ND		0
105 ARMEE DE L'AIR	105-1 Couvrir en permanence l'espace aérien du territoire malagasy	105-1-1 Nombre d'heures de vol dans le cadre de la surveillance de l'espace aérien	200	195	98
		105-1-2 Cas d'anomalies identifiées		ND	0
106 MARINE NATIONALE	106 -1 Renforcer l'Autorité de l'Etat en Mer	106-1-1 Nombre de jours de sorties en mer par an	150	61	41
		106-1-2 Cas d'infractions constatées		ND	0

Source : RAP 2011

Il s'ensuit que le programme « Administration et Coordination » est assignée à chacune des 2 missions. Il met en évidence le renforcement de la capacité et la gestion des ressources humaines. Dans la mission « Défense et Sécurité », le taux de réalisation des indicateurs correspondants aux objectifs fixés est satisfaisante. Parfois ils dépassent même les prévisions. Par exemple les indicateurs « 007-1-2 Nombre d'avis de concours national et international » et « 007-1-3 Nombre de stagiaires militaires malgaches » malgré la non disponibilité des données relatives aux ressources humaines.

Concernant la mission « 123-Renforcement de la Défense Nationale », l'indicateur « 008-1-8 Nombre de militaires détachés pour emploi auprès d'autres entités » a été atteint à 100%. En effet, si l'objectif est de « 008-1 Renforcer la capacité opérationnelle de l'Armée », un taux supérieur à 100 % constitue une contre-performance car il s'agit de limiter le nombre de militaires détachés à d'autres emplois. On peut dire que l'objectif est atteint mais dans une moindre mesure et il est à signaler que la moitié des informations relatives aux valeurs réalisées sont indisponibles.

Quant au programme « 103 Pilotage de la politique de défense » dont l'objectif est d'assurer l'efficacité et l'efficience de la politique et les stratégies de défense et d'améliorer la gestion des réserves et la protection sociale des militaires et leur famille, tous les indicateurs ont atteints la moyenne des valeurs ciblées. Toutefois, certains indicateurs n'ont aucune signification par rapport à l'objectif fixé. Par exemple : objectif « 103-2 Améliorer la gestion des réserves et la protection sociale des militaires et leur famille », indicateur correspondant « 103-2-1 Taux d'exécution budgétaire »

Enfin pour les programmes : « 104-Armée De Terre », « 105-Armée de l'air », « 106-Marine nationale » ; l'indisponibilité des données ne permet pas d'apprécier la performance des activités du programme concerné à part le programme « 105-1-1-Nombre d'heures de vol dans le cadre de la surveillance de l'espace aérien » et le programme « 106-1-1 Nombre de jours de sorties en mer par an » réalisés respectivement à 98 % et à 41%.

§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES

Vu le contexte de crise et compte tenu de la sensibilité du Ministère, le renforcement de la capacité a été priorisé ainsi que l'amélioration de la gestion des réserves et la protection sociale des militaires et leur famille.

Par ailleurs, l'indisponibilité des données fait obstacle à l'évaluation globale de la performance du Ministère.

Ainsi, compte tenu de ce qui précède, la Cour recommande :

- la mise en place d'un système de gestion et de suivi des indicateurs au niveau du MFA et du MFB ;
- la définition d'indicateur plus adéquat pour un objectif
- la mise en œuvre des voies et moyens en vue d'améliorer la performance du MFA vu le rôle de ce Ministère pour la défense nationale.

CHAPITRE II - LA PERFORMANCE DU SECTEUR PRODUCTIF

Le secteur productif est composé de 06 départements ministériels. Ce secteur détient 7,84% des crédits ouverts et a dépensé en moyenne 41% des crédits qui lui ont été alloués.

Le Ministère de l'Agriculture considéré comme privilégié dans ce secteur a été le mieux doté en crédits s'élevant à 195,104 milliards d'Ariary. Pourtant, ce Ministère ne figure pas parmi ceux qui ont un taux de consommation de crédits de plus de 80% dont en l'occurrence le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat ainsi que le Ministère de l'Elevage. En effet, le Ministère de l'Agriculture n'a consommé que 66,37 milliards d'Ariary sur les crédits qui lui ont été accordés, soit un taux de réalisation de 34%.

Au niveau des dépenses d'investissement, le secteur productif a bénéficié de 16,4% de l'enveloppe globale du PIP. En effet, sur les 204,34 milliards d'Ariary alloués à ce secteur Ar 61,41 milliards d'Ariary ont été consommés soit un taux de réalisation de 30%.

En termes de réalisations assignées pour l'année 2011, 75 objectifs ont été fixés mais seulement 41 d'entre eux ont été atteints, soit un taux de réalisation de 55%.

La performance globale du secteur du Productif est résumée comme suit :

TABLEAU N° 27 - PERFORMANCE DU SECTEUR PRODUCTIF

MINISTERES (1)	NOMBRE DE VALEURS CIBLES (2)	NOMBRE DE VALEURS REALISEES A 100% (3)	TAUX DE REALISATION (4=3/2) EN %
MINISTERE DE L'AGRICULTURE	25	17	68
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES FORETS	5	3	60
MINISTERE DU TOURISME ET DE L'ARTISANAT	6	3	50
MINISTERE DES MINES	4	2	50
MINISTERE DES HYDROCARBURES	4	2	50

MINISTERE DE L'ELEVAGE	19	9	47
MINISTERE DE LA PECHE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES	12	5	42
TOTAL	75	41	55

Source : RAP 2011

Il ressort de ce tableau que le Ministère de l'Agriculture est le plus performant avec un taux de réalisation de 68%, une nette progression vis-à-vis de l'année 2010. Tandis que le Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques est le moins performant avec un taux de réalisation de 42%, un recul si on se réfère à l'année 2010.

SECTION 1 - LES MINISTERES A PERFORMANCE MODEREE

Dans le secteur productif, le Ministère de l'Environnement et des Forêts (MEF), le Ministère de l'Agriculture (MINAGRI), le Ministère des Mines (MINMINES), le Ministère du Tourisme et de l'Artisanat (MTA), et le Ministère des Hydrocarbures (MINHYDRO) ont réalisé une performance modérée si on se réfère à la réalisation des valeurs cibles des indicateurs d'objectifs.

En effet, comme le montre le tableau de performance globale du secteur productif, au moins la moitié des valeurs cibles des indicateurs d'objectif ont été atteintes à 100% pour ces cinq Ministères.

TABLEAU N° 28 - EXTRAIT DU TABLEAU DE PERFORMANCE GLOBALE DU SECTEUR PRODUCTIF

MINISTERES (1)	NOMBRE DE VALEURS CIBLES (2)	NOMBRE DE VALEURS CIBLES ATTEINTES A 100% (3)	TAUX DE REALISATION (4=3/2) %
Ministère de l'Agriculture	25	17	68
Ministère de l'Environnement et des Forêts	5	3	60
Ministère du Tourisme et de l'Artisanat	6	3	50
Ministère des Mines	4	2	50
Ministère des Hydrocarbures	4	2	50

Source : RAP 2011

En ce qui concerne le MEF, ce Ministère a bénéficié de 24,82 milliards d'Ariary de crédits soit 0,76% des crédits du Budget Général de l'Etat et en a consommé 12,98 milliards d'Ariary, soit 52% de taux de consommation de crédits.

Une seule mission « 440 Environnement » compose ce Ministère. Pour la réaliser, il s'est doté de 3 programmes, à savoir :

- « 017-Administration et coordination » ;
- « 701 – Gestion durable des ressources naturelles » ;
- « 703-Développement du réflexe environnemental ».

§ 1 - CONSTATS

Le tableau ci-après résumant les objectifs avec leurs indicateurs respectifs, les valeurs cibles et réalisées permet d'évaluer sa performance:

TABLEAU N° 29 - PERFORMANCE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES FORÊTS

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS (3)	VALEURS CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX (6) en %
017 ADMINISTRATION ET COORDINATION	017-1 Amélioration des systèmes de contrôle et d'information forestiers et environnementaux	017-1-1 E-gouvernance du MEFT mis en place	70	63	90
701 GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES	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	5 000 000	6 693 904	134
	701-2 Réduire la surface incendiée tout en valorisant les produits forestiers	701-2-1 Superficies reboisées et restaurées	510 000	495 945,45	97
	701-3 Amélioration de contrôles forestiers et environnementaux	701-3-1 Nombre de contrôle effectué	150	403	269
703 DEVELOPPEMENT 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	63	64	102

Source : RAP 2010.

Trois des valeurs cibles sur 5 ont été atteintes à 100%.

Outre le RAP, le document de suivi de l'exécution budgétaire du 4^{ème} trimestre sert aussi d'appui pour l'analyse qui suit. En effet, certaines réalisations mentionnées dans ce dernier sont rapportées ci-dessous :

- Programme « 017-Administration et coordination » : Pour l'objectif « 017-1 Amélioration des systèmes de contrôle et d'information forestiers et environnementaux », la valeur cible de l'indicateur « 017-1-1 E-gouvernance du MEFT mis en place » est atteinte à hauteur de 63% sur une prévision de 70%.
- Programme « 701 – Gestion durable des ressources naturelles » : Ce programme est doté de 3 valeurs cibles. Malgré le fait que deux seulement de ces dernières ont été atteintes, la valeur cible non atteinte de l'indicateur « 701-2-1 Superficies reboisées et restaurées » n'a pas démerité car juste un écart de 3% la sépare de la prévision. Ainsi, pour ce qui est de l'objectif « 701-2 Réduire la surface incendiée tout en valorisant les produits forestiers », 495 945,45 Ha de surfaces sur les 510 000 Ha prévues ont été reboisées et restaurées.

Concernant 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 », 6 693 904 Ha de superficies des aires protégées ont été créées durant l'année 2011 si au départ le MEF a tablé sur 5 000 000 Ha.

Enfin, pour le dernier objectif de ce programme à savoir « 701-3 Amélioration de contrôles forestiers et environnementaux », la réalisation qui est de l'ordre de 403 contrôles effectués se situe largement au-dessus des 150 contrôles prévus.

Les réalisations ci-après mentionnées dans le document de suivi de l'exécution budgétaire méritent d'être soulignées.

En effet, dans le cadre de la lutte contre les feux de brousse :

- 499 comités de lutte contre les feux ont été mis en place et sensibilisés ;
- Des Formation, animation et encadrement concernant la lutte contre les feux ont été réalisés;
- 22 brigades de feux composés chacun de 5 agents sont opérationnels ;
- 99 communes et 357 fokontany ont été conscientisés et sensibilisés sur les méfaits des feux de brousse ;
- 41 Procès Verbaux suite à des contrôles effectués ont permis de renforcer l'information et l'application des lois sur la lutte contre les feux de brousse.

Concernant le reboisement, le suivi des réalisations des Directions Régionales des Environnements et Forêts (DREF) et le suivi et évaluation du reboisement de la DREF Antsohihy en particuliers ont été effectués.

Des résultats ont été aussi constatées sur le projet « Environnement et gestion du corridor forestier Fandriana Marolambo » dont l'objectif principal est la réduction de la pauvreté par la gestion durable des forêts primaires de Madagascar, spécifiquement par le développement d'un système durable de cogestion forestière décentralisée du corridor forestier de Marolambo, contribuant en même temps à la conservation de la biodiversité et à l'amélioration des conditions de vie des communautés riveraines.

Enfin, dans le cadre du projet d'appui à la mise en place d'Aires Protégées et de Ressources Naturelles Gérées, une protection temporaire des Nouvelles Aires Protégées (NAP) suivant l'Arrêté Interministériel n° 52005/2010 du 20 décembre 2010 a été réalisée. De plus, le critère de sélection des sites en l'occurrence les nouvelles Aires Protégées a été identifié.

- Programme « 703 – Développement du réflexe environnemental » : Pour le seul objectif de ce programme à savoir « 703-1 Intégration de la dimension environnementale dans tous les programmes, les politiques et les plans sectoriels à tous les niveaux » le résultat est satisfaisant. En effet, 64% des investissements comptabilisés dans le Tracking System de l'Office National de l'Environnement (ONE) appliquent le décret MECIE (Mise en Comptabilité des Investissements avec l'Environnement).

En outre, certaines des réalisations figurant dans le document de suivi de l'exécution budgétaire sont citées ci-dessous.

Sur le Projet « Mise en compatibilité des investissements avec l'environnement », ont été réalisées :

- des réunions techniques et descentes sur le terrain afin d'assurer le suivi de l'application des cahiers de charges environnementales de projets d'investissement ;
- des informations et sensibilisations des investisseurs de la Région Vakinankaratra sur la mise en conformité des petits et moyens projets.

S'agissant du Projet « Gestion des produits chimiques », les réalisations ci-après ont été constatées :

- organisations et tenues de quatre ateliers dans les districts pilotes Ambalavao, Betioky, Mahajanga et Toamasina en vue de la sensibilisation des acteurs concernés sur la nécessité de la bonne gestion des produits chimiques mis en vente ou de consommation et collecte de données sur les problèmes chimiques ;

- acquisition des matériels indispensables à la réalisation de l'objectif du projet ;
- recueil des situations des accidents et problèmes chimiques dans les Districts d'Antananarivo et ses environs, Fénérive-Est et Ambanja ;
- étude de Développement d'une politique nationale basée sur l'approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques ;
- élaboration du recueil de textes relatifs à la gestion des produits chimiques suivant leur cycle de vie (éléments indispensables pour l'élaboration du document de politique de gestion des produits chimiques) ;
- identification du système d'étiquetage des produits chimiques actuels au niveau du Ministère du Commerce et de la Direction Générale des Douanes ;
- renforcement de capacité des différents secteurs concernés par les produits chimiques sur la mise en œuvre du Système Général Harmonisé d'étiquetage des Produits chimiques appliqué au niveau mondial.

Enfin, sur le projet « Plan de gestion d'élimination des Hydrochlorofluorocarbones (HCFCs) », certains résultats méritent d'être soulignés:

- les importateurs des gaz et des équipements qui les contiennent déposent auprès du Bureau National Ozone du MEF leur dossier en vue de l'obtention des avis techniques et des autorisations spéciales d'importer au préalable
- des informations, formations et travaux pratiques ont été effectués auprès des étudiants de l'Institut Supérieur Technique (IST) d'Ampasapito Antananarivo
- formation sur les modules relatifs à la protection de la couche d'Ozone aux élèves de l'Ecole Nationale d'Administration de Madagascar (ENAM);
- un film documentaire sur les réalisations de Madagascar en matière de protection de la couche d'Ozone a été réalisé et projeté ;
- la tenue d'un atelier de lancement du plan de gestion de l'élimination des HCFCs dans la Région Analamanga et Vakinankaratra.

S'agissant de la conformité de l'exposé des motifs du PLR pour 2011 par rapport aux documents sources, rien n'est à signaler sur le RAP 2011.

Toutefois, pour ce qui est de la réalisation financière notamment le crédit consommé, une discordance subsiste entre le PLR et le Document de suivi de l'exécution budgétaire. En effet, dans ce dernier le MEF a bénéficié de 24,94 milliards d'Ariary de crédits et en a consommé 13,17 milliards d'Ariary, soit 52% de taux de consommation de crédit. Il ya lieu de constater que malgré ses réalisations au cours de l'exercice 2010, la performance du MEF demeure modérée pour différentes raisons.

§ 2 - CAUSES ET CONSÉQUENCES

Le résultat satisfaisant de l'objectif « 701-2 Réduire la surface incendiée tout en valorisant les produits forestiers » notamment l'indicateur 701-2-1 Superficies reboisées et restaurées » résulte en grande partie des efforts consentis par les collectivités territoriales décentralisées, le secteur privé, les organisations non gouvernementales, les départements ministériels et associations.

Les diverses descentes sur le terrain ainsi que les réunions techniques réalisées afin d'assurer le suivi de l'application des cahiers de charges environnementales de projets d'investissement ont principalement permis d'atteindre la valeur cible de l'indicateur «703-1-1 Pourcentagedes investissements conformes au décret MECIE ». Les informations et sensibilisations des investisseurs de la Région Vakinankaratra sur la mise en conformité au décret MECIE des petits et moyens projets ont aussi apporté leurs contributions dans ce but.

Un renforcement des contrôles forestiers et environnementaux que ce soit au niveau de l'exploitation, transfert de gestion, stocks de produits, lieu de transport et centre d'élevage ainsi que

la mobilisation de tous les acteurs ont contribué à la réalisation qui est largement supérieure à la valeur cible de l'indicateur «701-3-1 Nombre de contrôle effectué» de l'objectif «701-3 Amélioration de contrôles forestiers et environnementaux». Malgré le résultat performant de cet indicateur, l'efficacité de ces contrôles est loin d'être performante. Pour l'opinion en général et les Organisations Non Gouvernementales (ONG) œuvrant pour la protection de l'environnement en particuliers les trafics illicites en tous genres se pratiquent dans l'impunité dans notre pays.

De plus, le rapport accablant des ONG anglo-saxonnes Environmental Investigation Agency (EIA) et Global Witness sur l'exploitation et l'exportation illégales des bois précieux ne fait que confirmer ce constat.

La performance du MEF est cruciale pour le développement durable de notre pays. Afin qu'il puisse mener à bien sa mission, entre autres solutions la Cour estime qu'une révision à la hausse des 0,76% des crédits du Budget Général à lui alloué est nécessaire. Par ailleurs, force est de constater une certaine insuffisance et confusion dans l'organisation même du Ministère.

En effet, la seule mission «440 Environnement» englobe à la fois les questions relatives à l'environnement et aux forêts. Or, l'environnement ne se limite pas aux seuls problèmes forestiers. Celui-ci embrasse toute la biodiversité (faune, flore, atmosphère, la biodiversité marine ; ...). L'organisation actuelle ne privilégie que les forêts qui ne constituent qu'une partie de la biodiversité florale. En conséquence, la politique du MEF se cantonne à une seule partie de sa vocation première.

Aussi, est-il nécessaire de revoir l'organisation en prévoyant au moins deux missions respectivement relatives à l'environnement et aux forêts et d'éviter tout amalgame.

Compte tenu de tout ce qui précède, la Cour recommande :

- *d'apporter le plus de soin à la confection du document de suivi budgétaire suivant les instructions de la Direction Générale du Budget et le plus de rigueur dans le cadre du remplissage du RAP notamment la valeur cible (valeur cible annuelle prévue dans la fiche pluriannuelle de performance ou valeur cible trimestrielle prévue dans le document de suivi de l'exécution budgétaire) ;*
- *afin de mieux apprécier l'évolution des feux de brousse, la création d'un indicateur sur la réduction des superficies brûlées ;*
- *malgré la pertinence de l'indicateur «703-1-1 Pourcentage des investissements conformes au décret MECIE» du programme «703 développement du réflexe environnemental», d'inclure des indicateurs permettant l'appréciation de l'intégration de la dimension environnementale dans tous les programmes, les politiques et les plans sectoriels à tous les niveaux ;*
- *pour le programme «701 Gestion durable des ressources naturelles» notamment l'indicateur «701-3-1 Nombre de contrôle effectué», au département ministériel de concentrer leurs efforts sur les sites sensibles ;*
- *dans la lutte contre la criminalité environnementale, d'intégrer des indicateurs permettant d'évaluer les moyens mis à disposition de l'Administration dans cette lutte notamment le nombre de recrutement des Agents, la dotation en matériels techniques et roulants ;*
- *enfin, la dotation en moyens financiers, matériels et humains du MEF dont l'avenir des générations actuelles et futures repose en partie sur sa performance ;*
- *d'œuvrer dans le sens de la rationalisation de la répartition des dotations par institutions et Ministères conformément à la politique budgétaire ;*
- *la dotation en moyens financiers, matériels et humains le MEF dont l'avenir des générations actuelles et futures repose en partie sur sa performance ;*
- *revoir l'organisation du MEF en prévoyant au moins deux programmes au lieu d'un programme unique.*

SECTION 2 - LES MINISTÈRES A PERFORMANCE INSUFFISANTE

Le Ministère de l'Élevage (ME) est doté de 10,98 milliards d'Ariary de crédits représentant 0,33 % du budget général, il en a consommé 9,72 milliards d'Ariary, soit 89%.

Le Ministère s'articule autour de 2 programmes : « 039 Administration et Coordination » et « 406 Développement de la Production Animale ».

Il a vocation à développer le système d'élevage.

§ 1 - CONSTATS

La performance du Ministère de l'Élevage est résumée par le tableau ci-après :

TABLEAU N° 30 - PERFORMANCE DU MINISTÈRE DE L'ÉLEVAGE

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS (3)	VALEURS CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX en %	
039 Administration et Coordination	039-1 Piloter le secteur élevage	039-1-1 Activités du secteur Élevage planifiées et programmées	3	3	100	
	039-2 Améliorer la qualité de l'environnement lié au secteur élevage	039-2-1 Rapport d'audit Séance de sensibilisation sur le Décret MECIE	27	22	81	
		039-2-2 Séance de sensibilisation sur le Décret MECIE	6	4	67	
		039-2-3 Textes règlementaires relatifs à l'Élevage mis à jour et élaboré	50	54	108	
	039-3 Améliorer la gestion des ressources du secteur élevage	039-3-1 Budget élaboré et suivi de son exécution (taux d'exécution budgétaire)	100,00	90,6	91	
		039-3-2 Situations administratives du personnel régularisées	465	836	180	
		039-3-3 Marchés passés	18	44	244	
	039-4 Améliorer le système d'information au niveau du secteur de l'élevage	039-4-1 Directions inter connectées	22	46	209	
		039-4-2 Système d'information mis en place	1	0	0	
		039-4-3 Système de communication mis en place	1	0	0	
		039-4-4 Système de suivi évaluation mis en place	1	0	0	
	406 Développement de la production animale	406-1 Assurer la sécurité sanitaire des produits d'élevage	406-1-1 Vétérinaires sanitaires encadrés	50	9	18
			406-1-2 Doses de Vaccins administrés dans l'année	8 500 000	4183986	49
406-1-3 Quantité de carcasses produites visées par les services vétérinaires			100 000	44712	45	
406-2 Améliorer en qualité et en quantité les produits d'origine		406-2-1 Exploitations d'élevage mises en place	6	6	100	

animale tout en préservant et améliorant l'environnement lié à l'élevage	406-2-2 Exploitations d'élevage mise en place suivie	110	113	103
	406-2-3 Exploitations apicoles encadrées	70	95	136
	406-2-4 Filères animales organisées et appuyées	5	5	100
	406-2-5 Unités de production de géniteurs opérationnelles	3	0	0

Source : RAP 2011

Il ressort les commentaires suivants :

- Programme « 039-Administration et Coordination » : plus de la moitié des indicateurs relatifs audit programme sont atteints Certains ont même largement dépassé les valeurs cibles initialement prévus. Il en est ainsi des indicateurs suivants : « 039-2-3-Textes réglementaires relatifs à l'Elevage mis à jour et élaboré », « 039-3-2-Situations administratives du personnel régularisées », « 039-3-3-Marchés passés », et « 039-4-1-Directions inter connectées ».

- Concernant l'objectif « 039-4-Améliorer le système d'information » au niveau du secteur de l'élevage, par rapport à 2010 d'autres indicateurs y sont intégrés. Ce sont « 039-4-1 Directions inter connectées », « 039-4-2-Système d'information mis en place », « 039-4-3 Système de communication mis en place ». A part l'interconnexion des Directions, aucune valeur cible n'a été atteinte.

- Programme « 406-développement de la production animale » : les valeurs cibles des indicateurs relatifs à l'objectif « 406-1-Assurer la sécurité sanitaire des produits d'élevage » ne sont pas atteints même à 50%. Si les doses de Vaccins administrés dans l'année et la quantité de carcasses produites visées par les services vétérinaires se rapprochent de la moyenne soit respectivement de 49% et 45%, l'encadrement des vétérinaires sanitaires est insuffisant avec un taux de réalisation de 18%. S'agissant des Unités de Production de Géniteurs Opérationnelles, aucune infrastructure n'été réalisée.

§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES

L'insuffisance des moyens est souvent évoquée comme motif par le Ministère. Il en est du rapport d'audit affirmant le manque de moyen de locomotion permettant la descente vers les Régions, accentué par la précarité du budget alloué au Service de l'Audit Interne et le carence des compétences requises bloquant ainsi la mission d'audit afin d'améliorer le secteur. En ce qui concerne la situation administrative du personnel, la mise en place des services régionaux de la fonction publique et Ministère des Finances et du Budget ont facilité le traitement de leurs dossiers et de ce fait leurs régularisations. Quant à l'amélioration du système d'information, et l'implémentation du système suivi et évaluation le Ministère est en phase de mise en place de bases de données en cours.

La sécurité sanitaire des produits s'apprécie par l'encadrement des vétérinaires sanitaires, l'administration de doses de vaccins et le nombre des carcasses contrôlées par les services vétérinaires. Or les indicateurs y correspondants sont loin d'être atteints vu le rapport de performance relatif au Ministère d'Elevage. En effet seule la Région SOFIA a bénéficié de la formation et les éleveurs manifestent leur réticence à la vaccination.

De tout ce qui précède la Cour recommande de :

- Poursuivre la vulgarisation du Décret MECIE ;
- Sensibiliser les éleveurs quant aux risques de la non vaccination ;
- Allouer plus de moyens pour former les acteurs dans le secteur ;
- Axer plus les prévisions à la vocation première du Ministère à savoir la promotion de l'élevage.
- améliorer la perception des recettes non fiscales du Ministère : le fonds de l'élevage et le fonds pour la lutte contre les maladies de bétails

CHAPITRE III - LA PERFORMANCE DU SECTEUR INFRASTRUCTURE

Le secteur infrastructure est composé de 06 départements ministériels. Uniquement 10% des crédits du Budget Général ont été attribués à ce secteur, parmi lesquels 28% ont été effectivement consommés. Sur les six Ministères composant ce secteur, seul celui de la Communication a dépassé le seuil des 80% en termes de consommation de crédits. Le Ministère des Transports, quant à lui, a dépensé 6,09 milliards d'Ariary sur les 36,74 milliards d'Ariary de crédits ; ce qui équivaut à un taux de consommation de 17%. Enfin, le Ministère de l'Energie enregistre un taux de consommation de crédits de 26% soit des dépenses d'un montant de 9,28 milliards d'Ariary sur les 35,45 milliards d'Ariary alloués.

Par ailleurs, 31,7% de l'enveloppe totale du PIP a été consacrée à ce secteur. En effet, 68,48 milliards d'Ariary ont servi à la réalisation des investissements effectués par les 06 Ministères au cours de l'année 2011. En outre, 57 indicateurs ont été fixés pour apprécier la performance dudit secteur. Néanmoins, seuls 19% de ces indicateurs ont été atteints à 100% pour cet exercice.

La performance globale de ce secteur est résumée comme suit :

TABLEAU N° 31 - PERFORMANCE DU SECTEUR INFRASTRUCTURE

MINISTERES (1)	NOMBRE DE VALEURS CIBLES (2)	NOMBRE DE VALEURS REALISEES A 100% (3)	TAUX DE REALISATION (4=3/2) EN %
MINISTERE DES TRANSPORTS	15	7	47
MINISTERE DES POSTES, DES TELECOMMUNICATIONS ET DES NOUVELLES TECHNOLOGIES	3	1	33
MINISTERE DE LA COMMUNICATION	7	1	14
MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS ET DE LA METEOROLOGIE	14	2	14
MINISTERE DE L'ENERGIE	8	0	0
MINISTERE DE L'EAU	10	0	0
TOTAL	57	11	19

Source : RAP 2011

Il ressort du tableau ci-dessus qu'aucun Ministère du secteur infrastructure ne peut être classé ni dans la catégorie à performance suffisante ni dans la catégorie à performance modérée compte tenu de la grille de classement élaboré par la Cour. Ce fait a déjà été observé lors de l'examen du Projet de Loi de Règlement pour 2010.

Le Ministère des Transports avec un taux de performance de 47% a pu se démarquer des autres tandis que le Ministère de l'Énergie et le Ministère de l'Eau accusent des taux de performance faibles étant donné qu'aucune de leurs valeurs cibles n'ont pu être réalisées à 100%.

SECTION 1 - LES MINISTÈRES A PERFORMANCE INSUFFISANTE

Ayant enregistré un taux de performance de 47%, le Ministère des Transports (MINTRANSPORTS) rentre dans cette catégorie.

Ce département n'a qu'une seule mission, la mission « 630 Transports ». Elle est constituée de trois programmes :

- 022 Administration et Coordination,
- 208 Transports routiers et ferroviaires,
- 209 Transports maritimes, fluvial et aérien.

Les crédits définitifs alloués à cette mission se chiffrent à 36,74 milliards d'Ariary, représentant 1,12% du Budget Général.

L'analyse de la performance dudit Ministère fera l'objet du paragraphe suivant

§ 1 - CONSTATS

La performance de 47% s'explique notamment par l'atteinte des valeurs cibles au niveau de sept indicateurs comme il sera développé dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 32 - PERFORMANCE DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS DE PERFORMANCE (3)	VALEURS CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX (6) En %
022 Administration et Coordination	022-1 Assurer une meilleure coordination du secteur	022-1-1 Nombre de dossiers de marchés montés dans les délais requis	15	17	113
		022-1-2 Nombre de session de sensibilisation au VIH effectuées	2	2	100
	022-2 Renforcer les capacités en ressources humaines et matérielles du Département	022-2-1 Nombre de structures connectées à l'intranet	2	2	100
		022-2-2 Nombre d'agents formés	15	0	0
208 Transports Routiers et Ferroviaires	208-1 Améliorer l'efficacité et la qualité des transports routiers	208-1-1 Nombre de gares routières construites et/ou réhabilitées	2	1	50
	208-2 Améliorer l'efficacité et la qualité des transports ferroviaires	208-2-1 Nombre d'ouvrages d'art réhabilités	7	11	157
		208-2-2 Longueur de voie ferrée réhabilitée (km)	30	25	83
		208-2-3 Tonnage du fret (voie ferrée)	460 000	438 015	95
		208-2-4 Nombre de déraillement	60	111	15
208-3 Améliorer la sécurité routière.	208-3-1 Nombre de sessions de sensibilisation à la sécurité routière	4	4	100	
209 Transports Maritime, Fluvial et Aérien	209-1 Développer le système des transports aériens	209-1-1 Nombre d'aérodromes aux normes	2	0	0
		209-1-2 Nombre de passagers par voie aérienne (en millier)	1 500	1 295	86
		209-1-3 Tonnage du fret aérien	20 000	13 150	66
	209-2 Développer le système des transports maritimes et fluviaux.	209-2-1 Nombre de ports aux normes	1	1	100
		209-2-2 Tonnage du fret maritime (en milliers)	3 700	4 135	112

Source : RAP 2011

▪ Programme « 208 Transports Routiers et Ferroviaires » : ce programme s'est fixé trois objectifs à savoir l'amélioration de l'efficacité et de la qualité des transports routiers et l'amélioration des transports ferroviaires ainsi que l'amélioration de la sécurité routière.

Pour le transport routier, seulement une gare routière a été réhabilitée contre les deux prévues. Par contre 4 sessions de sensibilisations sur quatre prévues se rapportant à la sécurité routière ont été réalisées ; soit un taux de 100%. Lesdites sensibilisations ont été effectuées à la sortie de la Région Analamanga vers les axes structurantes notamment RN1, RN2, RN4, et RN7¹⁵. En outre, le recyclage des acteurs dans la manipulation du logiciel de gestion de l'analyse des accidents de la circulation est à mettre dans le résultat de ce programme¹⁶. Il convient de signaler que des indicateurs concernant le nombre d'accident de circulation ne sont pas fournis dans le RAP alors que tels indicateurs sont jugés pertinents en matière de sécurité routière.

En ce qui concerne le transport ferroviaire, excepté l'indicateur portant sur la réhabilitation des ouvrages d'art dont le taux d'exécution est de 157%, les autres n'ont pas atteint le taux de performance de 100%. La longueur de voie ferrée réhabilitée prévue est de 30 km alors que l'on n'a réalisée que 25km, soit un taux de 83%. De même pour le tonnage de fret par voie ferrée, si on s'attendait à transporter 460 000 T, on n'a enregistré que 438 015T, soit 95%.

En outre, le déraillement recensé pendant l'année 2011 ait dépassé les estimations, 111 déraillements recensés contre 60 escomptés, mais ceci ne pourrait pas être considéré comme un résultat satisfaisant du fait qu'un déraillement signifie une défaillance technique du transport ferroviaire. Le taux de performance est évalué à 15%.

L'on tient à faire observer pour le transport ferroviaire que ces résultats n'ont pas précisé ceux relatifs au réseau Nord et ceux relatifs au Réseau Sud de manière à ce que l'on puisse identifier les réalisations imputables au Concessionnaire MADARAIL. Ce dernier, suivant la « Convention de Concession de Gestion et d'Exploitation du Réseau Ferroviaire Nord de la République de Madagascar » en date du 10 Octobre 2002, se charge de la gestion et de l'exploitation du Réseau Nord. Le Réseau Nord est constitué des domaines ferroviaires affectés à la gestion et à l'exploitation des lignes suivantes : TCE (Tanananarive - Cote Est), MLA (Moramanga - Lac Alaotra) et TA (Tanananarive – Antsirabe).

▪ Programme « 209 Transports Maritime, Fluvial et Aérien » : aucun indicateur pour le transport aérien n'a été atteint à 100%, tandis que ceux du transport maritime et fluvial sont supérieurs à 100%.

Si 1 500 00 passagers ont été attendus par voie aérienne, l'on a recensé 1 295 000, soit 86%. La mise aux normes d'un port a pu être réalisée, soit un taux de 100%, alors qu'aucune réalisation n'a été observée pour les aérodromes. Le tonnage des frets maritimes a enregistré une performance de 112% tandis que ceux du fret aérien n'est que de 66%.

§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES

Selon le document de Suivi budgétaire 4^{ème} Trimestre 2011, ce résultat mitigé du MINTRANSPORTS est dû notamment à la suspension des financements extérieurs étant donné que ces derniers assurent les 66% des investissements de ce département¹⁷.

Par ailleurs, l'exposé de motifs du PLR a évoqué le report de la formation pour l'indicateur «022-2-2-Nombre d'agents formés» pour l'année suivante.

Quelques facteurs sont à l'origine de la non atteinte de l'objectif relatif au fret par voie ferrée, à savoir, la reprise tardive du trafic de chrome et l'absence du trafic de blé ainsi que les

15 Revue budgétaire 4^{ème} Trimestre 2011. Ministère des Transports.

16 Revue budgétaire 4^{ème} Trimestre 2011. Ministère des Transports

17 Revue budgétaire 4^{ème} Trimestre 2011. Ministère des Transports

déraillements. L'augmentation de ces derniers a été provoquée par des défauts mécaniques tels que les suspensions défectueuses des wagons et des matériels de voies.

En outre, l'arrêt des financements extérieurs a affecté certaines réalisations de ce sous secteur.

Enfin, le taux de performance de 112% en termes de fret maritime est lié à l'opérationnalisation des grands ports malagasy.

En revanche, compte tenu de la conjoncture politique et économique du pays une baisse par rapport aux prévisions de nombre de passagers par voie aérienne ainsi que du tonnage du fret aérien est observée.

Pour ce qui est des conséquences du système de transport non réhabilité, l'on peut citer l'enclavement et l'isolement d'une partie de la population du pays, contribuant ainsi à entretenir la pauvreté. Des routes en mauvais état constitueraient des barrières pour la mobilité des gens, les échanges commerciaux, et l'accès aux services sociaux de base et pourraient accroître les coûts de transports. Ensuite, l'insuffisance d'entretien routier fragilise les infrastructures routières par les dégradations prématurées de la chaussée.

Aussi, la Cour recommande de :

- déployer des efforts supplémentaires afin de maintenir la circulabilité du réseau pendant toute l'année ;*
- pénaliser la pratique généralisée des surcharges ;*
- se mettre en synergie avec les autres départements pour limiter les dégâts cycloniques sur le réseau routier.*
- clarifier et de redéfinir le rôle du Ministère vis-à-vis de MADARAIL en vue d'une meilleure exploitabilité du RAP et évaluer l'impact de la libéralisation du secteur du transport ferroviaire sur la performance de cet opérateur et sur le développement du pays en général.*

SECTION 2 - LES MINISTERES A PERFORMANCE TRES INSUFFISANTE

D'après le tableau n°31ci-dessus, deux Ministères rentrent dans cette catégorie : le Ministère de l'Energie(MINENERGIE) et le Ministère de l'Eau (MINEAU) avec des taux de réalisation de 0% ; c'est-à-dire qu'aucun indicateur n'est atteint à 100% par ces deux Ministères.

La présente étude sera focalisée sur le MINEAU pour les raisons suivantes :

- le MINEN a été créé récemment, (en 2008) ;
- ses dotations en crédits sont deux fois supérieures à celles du MINENERGIE.

Le MINEAU a été doté de 72, 52 milliards d'Ariary en termes de crédits définitifs pour l'année 2011, correspondant au 2,21 % du Budget Général et il a consommé approximativement 15,72 milliards d'Ariary, soit 22 %.

Le MINEAU n'a qu'une seule mission, «520- Eau et assainissement ». Cette mission est déclinée en deux programmes, à savoir, « 032-Administration et Coordination » et « 205-Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement »

En ce qui concerne l'aspect performance, aucune réalisation significative ne peut être relevée pour ce Ministère.

§ 1 - CONSTATS

La contre-performance du MINEAU résulte de la combinaison de deux faits : d'une part aucun indicateur n'a été réalisé avec un taux de 100% et d'autre part deux indicateurs affichent un taux de performance nul.

Le tableau ci-après retrace la performance du département.

TABLEAU N° 33 - PERFORMANCE DU MINISTÈRE DE L'EAU

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS DE PERFORMANCE (3)	VALEURS CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX DE PERFORMANCE (6) En %
032 Administration et Coordination	032-1 Etablir un processus budgétaire de l'Etat efficace et efficient	032-1-1 Taux d'exécution budgétaire	96	90,29	94
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 ¹⁸	205-1-1 Nombre de bassin inventorié	3	0	0
		205-1-2 Nombre des comités de grand bassin mise en place	3	0	0
		205-1-3 Nombre de périmètre de protection relatif aux projets d'AEPA	5	3	60
	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	43	86
		205-2-2 Taux de desserte en eau potable en milieu urbain	70	59	84
		205-2-3 Taux de desserte en eau potable en milieu rural	40	39	98
	205-3 Accès de la population à des infrastructures d'assainissement	205-3-1 Taux d'accès infrastructures d'assainissement National	62	46	74
		205-3-2 Taux d'accès infrastructures d'assainissement en milieu urbain	70	61	87
		205-3-3 Taux d'accès infrastructures d'assainissement en milieu rural	54	41	76

Source : RAP 2011

A la lecture de ce tableau, les points suivants sont à observer :

▪ Programme « 032-Administration et Coordination » : le taux d'exécution budgétaire réalisé est de 90,29% contre une prévision de 96%, soit un taux de performance de 94%.

▪ Programme « 205-Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement » : Pour l'objectif « 205-1 Mettre en œuvre les grands principes de la Gestion des Ressources en Eau (GRE) et contribuer à la pérennisation des investissements et à la durabilité des systèmes AEPA », aucune réalisation n'a été constatée au niveau de deux indicateurs sur les trois y afférents. En effet, aucun bassin n'a été inventorié et les comités de grands bassins n'ont pas été mis en place. Néanmoins, l'indicateur « 205-1-3-Nombre de périmètre de protection relatif aux projets d'AEPA », avec un taux de performance de 60%, a atténué ce sombre constat.

S'agissant de l'objectif « 205-2-Accès de la population à l'eau potable assuré de manière durable », des réalisations satisfaisantes sont à soulever pour ses trois indicateurs. Le taux de desserte en eau potable sur tout le territoire national, que ce soit dans le milieu urbain que milieu rural a dépassé les seuils de 80%. Toutefois, la valeur cible (50%) demeure modeste par rapport aux besoins réels de la population.

Pour l'objectif « 205-3 Accès de la population à des infrastructures d'assainissement », des résultats notables sont à noter. Le taux d'accès à des infrastructures d'assainissement avoisine les 75%.

¹⁸ AEPA : Alimentation en eau potable et assainissement

Sur le plan national, le taux d'accès aux infrastructures d'assainissement est de 74%. Et en milieu rural, l'on enregistre un taux d'accès de 41% par rapport à une valeur cible de 54%, soit un taux de 76%. Et en milieu urbain, la réalisation est de 71% pour une prévision de 70%, soit un taux de 87%.

En résumé pour les deux objectifs, l'on a observé que le taux d'accès à l'eau potable en milieu rural est supérieur à celui en milieu urbain, par contre le taux d'accès à des infrastructures d'assainissement reste faible en milieu rural qu'en milieu urbain. Par ailleurs, il est à faire remarquer que les valeurs cibles aussi bien en matière d'accès à l'eau potable qu'en matière d'accès aux infrastructures d'assainissement, en milieu rural, sont assez faibles, respectivement de 40% et 54% compte tenu du fait que 80% de la population vivent en milieu rural où le taux de pauvreté reste élevé.

§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES

Il convient de signaler en premier lieu que les documents produits n'ont pas été très explicites en ce qui concerne les causes de la contre-performance de ce département.

Selon l'exposé des motifs du PLR pour 2011, la réduction des nombres des agents en Emplois à Courte Durée est à l'origine de la faiblesse du taux d'exécution budgétaire par rapport à la prévision.

Les faibles résultats pour l'objectif « 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 » sont dus à la suspension de recouvrement de redevance.

La crise politique de 2009 et la suspension des financements extérieurs ont entravé les réalisations en matière d'accès aux infrastructures d'assainissement.

Toutefois, les efforts déployés en matière de fourniture en eau potable ont contribué dans une certaine mesure aux résultats relativement significatifs ci-dessus.

Comme conséquence, l'on peut avancer que les déficits en matière d'accès à l'eau potable et d'assainissement ont un impact majeur sur la santé, sur l'éducation, ainsi que sur l'économie.

Du point de vue sanitaire, les maladies diarrhéiques, liées à un mauvais système d'assainissement et d'hygiène ou à la non-potabilité de l'eau peuvent constituer une des causes de morbidité. Les jeunes enfants sont plus vulnérables que quiconque aux effets pernicious de l'eau insalubre, et aux problèmes d'assainissement.

En outre, ce sont surtout les enfants qui sont bien souvent occupés à chercher de l'eau, ce qui aura un impact négatif sur la fréquentation scolaire.

Une inégale répartition des ressources en eau affecte le processus de développement particulièrement pour une économie où le secteur primaire reste prédominant, dont Madagascar.

Aussi, la Cour recommande :

- *De soutenir les efforts entrepris afin d'assurer la pérennité des services pour la distribution de l'eau aux usagers ;*
- *D'améliorer le niveau de desserte et la qualité de l'eau ainsi que de l'assainissement ;*
- *De sensibiliser sur l'utilisation rationnelle de l'eau étant donné que l'eau pourrait devenir une ressource limitée compte tenu des changements climatiques alors que l'ensemble des catalyseurs de la croissance du pays s'appuie sur l'eau ;*
- *Aux pouvoirs publics d'œuvrer vers l'accroissement de la part de crédits alloués au MINEAU dans les lois des finances ;*
- *De clarifier certains indicateurs qui demeurent flous tendant à masquer en fait une faible performance.*

CHAPITRE IV - LA PERFORMANCE DU SECTEUR SOCIAL

Ce secteur est composé de 09 départements ministériels. Au même titre que l'exercice 2010, le secteur social se retrouve à la deuxième place en matière de dotation de crédits, derrière le secteur administratif. En effet, 32% des crédits du budget général de l'Etat ont été alloués à ce secteur, et ont été consommés à hauteur de 73%. Ce positionnement s'explique par l'appartenance à ce secteur du Ministère de l'Education Nationale et du Ministère de la Santé, ayant respectivement bénéficié de 590,63 milliards d'Ariary et de 283,30 milliards d'Ariary de crédits. Les montants des dépenses réalisées par les deux départements s'élèvent à 431,18 milliards d'Ariary (MEN) et à 178,50 milliards d'Ariary (MINSAN).

Le secteur social bénéficie de 32,1% de l'enveloppe totale du PIP.

Ce secteur composé de 09 Ministères avec 284 indicateurs d'objectifs a enregistré un taux de performance de 42% en 2011 contre 28% en 2010. Cette hausse s'explique par le fait qu'en 2010, trois Ministères du secteur, à savoir : le Ministère de la Jeunesse et des Loisirs, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et le Ministère de la Culture et du Patrimoine n'ont pas enregistré de réalisations à un taux de 100%. Or en 2011, seul le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique a accusé un taux de réalisation de 0% en matière de performance. En effet, aucun de ses indicateurs n'est atteint à 100%.

La performance globale du secteur social est résumée comme suit :

TABLEAU N° 34 - PERFORMANCE DU SECTEUR SOCIAL

MINISTERES (1)	NOMBRE DE VALEURS CIBLES (2)	NOMBRE DE VALEURS REALISEES A 100% (3)	TAUX DE REALISATION (4=3/2) EN %
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	11	9	82
MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES LOISIRS	21	12	57
MINISTERE DE LA POPULATION ET DES AFFAIRES SOCIALES	54	27	50
SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	4	2	50
MINISTERE DE LA SANTE	57	26	46
MINISTERE DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE	5	2	40
MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES	121	40	33
MINISTERE DES SPORTS	7	2	29
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	4	0	0
TOTAL	284	120	42

Source : RAP 2011

SECTION 1 - LES MINISTERES A PERFORMANCE SATISFAISANTE

Le Ministère de l'Education Nationale (MEN), avec un taux de performance de 82% s'est démarqué des autres Ministères. Ce département est le seul à être classé dans la catégorie des Ministères à performance satisfaisante.

La dotation budgétaire du MEN, de 590,63 milliards d'Ariary, correspondant au 18,02% du Budget Général est consommée à hauteur de 431,18 milliards d'Ariary, soit un taux de 73%.

Aucune modification n'est observée quant à la structure du MEN par rapport à 2010. Elle reste composée de deux missions :

- la mission « 810 Education » contenant cinq programmes en l'occurrence :
 - « 027 Administration et Coordination »,
 - « 304 Petite Enfance »,
 - « 305 Enseignement Fondamental 1^{er} Cycle »,
 - « 306 Enseignement Fondamental 2nd Cycle »,
 - « 307 Alphabétisation ».
- la mission « 820 Enseignement Général » exécutant deux programmes à savoir :
 - « 048 Administration et Coordination »,
 - « 308 Enseignement Secondaire ».

La bonne performance de 82% du MEN sera développée dans le paragraphe suivant.

§ 1 - CONSTATS

La réalisation des 9 sur les 11 valeurs cibles a concouru à ce résultat satisfaisant du MEN, comme le montre le tableau ci-après :

TABLEAU N° 35 - PERFORMANCE DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS DE PERFORMANCE (3)	VALEURS CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX DE PERFORMANCE En %
027 Administration et Coordination	027-1 Renforcer les prestations des services publics	027-1-1 Taux d'engagement des dépenses non salariales	82,4	92,9	113
	027-2 Décentraliser l'administration publique	027-2-1 Rapport des dépenses des structures déconcentrées sur dépenses des structures centrales (biens et services)	81	76,3	94
304 Petite Enfance	304-1 Assurer l'accès de tous les enfants aux opportunités de développement avant leur véritable scolarisation	304-1-1 Taux d'inscription des enfants de 3 à 5 ans dans le préscolaire	8	8,6	108
305 Enseignement Fondamental Premier Cycle	305-1 Créer un enseignement primaire performant	305-1-1 Taux d'achèvement du cycle primaire	60	62,6	104
		305-1-2 Pourcentage des redoublants	21,7	19,4	110
306 Enseignement Fondamental Second Cycle	306-1 Intensifier le système d'éducation fondamentale de second cycle	305-1-1 Taux d'achèvement du cycle collégial	27	30	111
		305-1-2 Pourcentage des redoublants	12,8	11,4	111
307 Alphabétisation	307-1 Mettre fin à l'analphabétisme	307-1-1 Nombre de la population de plus de 15 ans alphabétisée	12500	nd	0
048 Administration Et Coordination	048-1 Renforcer les prestations des services publics	048-1-1 Taux d'engagement des dépenses non salariales	95	97,8	103
308 Enseignement Secondaire	308-1 Améliorer le système d'enseignement secondaire ou Lycée	308-1-1 Taux d'achèvement du cycle secondaire	12	12,5	104
		308-1-2 Pourcentage de redoublants	10	8,8	112

Source : RAP 2011

A la lecture du tableau ci-dessus, l'on a relevé les constats suivants :

- Programme « 027-Administration et Coordination » : pour l'objectif « 027-1 Renforcer les prestations des services publics », le « taux d'engagement des dépenses non salariales » est de 92,9% dépassant les prévisions de 82,4%. Toutefois, cette réalisation a diminué de 5 points par rapport à celle de 2010, la valeur cible étant la même pour les deux années successives. L'objectif « 027-2 Décentraliser l'administration publique », n'est pas atteint. En effet, le rapport des dépenses des structures déconcentrées sur les dépenses des structures centrales est de 76,3% contre une valeur cible de 81%. En plus, ledit rapport est en régression par rapport à l'année précédente, la réalisation étant de 107,6% en 2010, soit une baisse de 31 points.
- Programme « 304-Petite Enfance » : la valeur réalisée de 8,6% relative à l'inscription des enfants de 3 à 5 ans dans le préscolaire est supérieure à la valeur cible de 8%. Pourtant, se référant à 2010, l'on constate une tendance à la baisse de la prévision. En effet, en 2010 la prévision est de 14% ; aussi le taux de performance de 108% pour ce programme est relatif.
- Programme « 305 Enseignement Fondamental 1^{er} Cycle » : le taux d'achèvement du cycle primaire de 62,6% est plus que prévu qui est de 60%. Mais la même observation citée supra, en ce qui concerne l'évolution par rapport à 2010 reste valable pour ce programme. S'agissant de l'indicateur « 305-1-2 Pourcentage de redoublants », l'on enregistre une diminution du taux de redoublement, ce qui traduit un résultat positif pour le département, 19,4% de valeur réalisée contre 21,7% de valeur cible.
- Programme « 306 Enseignement Fondamental 2nd Cycle » : Une bonne performance est à relever pour les deux indicateurs fixés. En effet, le taux d'achèvement du cycle collégial enregistre un taux de performance de 111% et le pourcentage de redoublants réalisé de 11,4% est inférieur à la prévision de 12,8%.
- Programme « 307 Alphabétisation » : les données relatives aux réalisations ne sont pas disponibles selon le RAP.
- Programme « 048 Administration et Coordination » : comme le programme 027 de la mission « 810 Education », un taux de réalisation plus de 100% afférent à l'engagement des dépenses non salariales est à souligner.
- Programme « 308 Enseignement Secondaire » : les réalisations sont similaires aux programmes « 305 » et « 306 » : un taux d'achèvement du cycle secondaire atteint et un pourcentage des redoublants réduit.

Globalement, par rapport à 2010, la performance dudit Ministère s'est améliorée ; il est passé du rang des Ministères à performance modérée à celui de Ministère à performance. Ce résultat est dû, outre les constats développés supra, à une révision à la baisse des valeurs cibles définies dans la circulaire n° 004-MFB/SG/DGB/DESB/SAIDM du 24 décembre 2010 portant exécution au titre de 2011 du Budget Général, des Budgets Annexes et des Opérations des Comptes Particuliers du Trésor.

§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES

D'après l'exposé de motifs du PLR, la performance en matière d'engagement des dépenses non salariales est attribuable au renforcement des compétences des responsables sur l'exécution budgétaire et suivi de la gestion budgétaire.

Etant donné que la déconcentration budgétaire dans le secteur éducation s'effectue de manière progressive, certaines dépenses des structures déconcentrées sont encore exécutées au

niveau central (Caisse école, subvention enseignants FRAM)¹⁹. Ce qui explique la contre performance de l'objectif « 027-2 Décentraliser l'administration publique ».

L'ouverture de nouveaux centres préscolaires a contribué à la performance du programme « Petite Enfance ».

Par ailleurs, les mesures administratives et pédagogiques prises telles que les dotations en cantines et kits scolaires, les caisses écoles, la formation des enseignants, et l'allègement des charges parentales ont engendré une amélioration du taux d'achèvement des trois cycles et la réduction du pourcentage de redoublements.

Pour le programme « 307 Alphabétisation », ce sont surtout les informations émanant des ONG qui travaillent avec le Ministère qui ne sont pas disponibles.

Compte tenu de tout ce qui précède, la Cour recommande la poursuite des efforts déjà entrepris pour améliorer le système éducatif et réitère ses recommandations formulées dans son rapport accompagnant le PLR 2010, notamment en ce qui concerne la promotion d'une politique éducative plus ambitieuse.

SECTION 2 - LES MINISTÈRES A PERFORMANCE MODERÉE

Au vu de la grille d'évaluation établie par la Cour, le Ministère de la Jeunesse et des Loisirs (MJL), avec un taux de performance de 57% est classé parmi les Ministères à performance modérée.

Ce département ministériel a bénéficié de 5,27 milliards d'Ariary de crédits en 2011, soit 0,16% des crédits du Budget Général, au titre duquel il a consommé 4,20 milliards d'Ariary, soit un taux de consommation de crédits de 80%.

Il est structuré autour de deux missions à savoir :

- « 750 – Jeunesse » doté de deux programmes en l'occurrence « 045 Administration et Coordination » et « 302 Jeunesse » ;
- « 790- Loisirs » avec un seul programme « 303 Loisirs ».

§ 1 - CONSTATS

TABLEAU N° 36 - PERFORMANCE DU MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES LOISIRS

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS DE PERFORMANCE (3)	VALEURS CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX (6) En %
045 Administration et Coordination	045-1 Assurer l'utilisation rationnelle des ressources allouées par le respect des procédures administratives et financières	045-1-1 Taux d'exécution budgétaire	90,0	81,4	90
302 Jeunesse	302-1 Redynamiser les maisons des jeunes afin d'augmenter	302-1-1 Nombre de Maisons des Jeunes opérationnelles	22	14	64

	leurs fréquentations	302-1-2 Nombre des jeunes dynamisés dans les Maisons des jeunes	84	84	100
		302-1-3 Nombre de manifestations socio-culturelles et sportives dans les Maisons des jeunes	1 500	1 109	74
		302-1-4 Nombre des jeunes formés sur les TIC par l'installation de cyber au niveau des Maisons des Jeunes	50 000	43 700	87
	302-2 Contribuer à l'amélioration des conditions des vies des jeunes	302-2-1 Nombre de Jeunes informés et sensibilisés en santé de reproduction adolescent	200 000	200 000	100
		302-2-2 Nombre des jeunes utilisant la méthode Prévalence contraceptive	75 000	72 300	96
		302-2-3 Nombre des jeunes et jeunes pairs éducateurs encadrés et formés	60 000	60 000	100
	302-3 Contribuer à la regression qualitative de la traite des personnes chez les jeunes	302-3-1 Nombre de jeunes victimes de l'EHTP	2500	2250	110
		302-3-2 Nombre des jeunes pratiquant un emploi stable et sécurisant	40	40	100
		302-3-3 Nombre d'associations et groupements pour la lutte contre l'EHTP	25	22	88
	302-4 Contribuer à l'intégration socio-économique des jeunes afin de réduire le taux de chômage	302-4-1 Nombre de jeunes sensibilisés et formés en entrepreneuriat	3000	3000	100
		302-4-2 Nombre d'animation et d'encadrement des jeunes dans les zones d'implantation du programme	40	40	100
		302-4-3 Nombre de jeunes participants au concours des financements de miniprojets de développement	6000	5380	90
		302-4-4 Nombre de projets financés sur fonds FIJ	10	10	100
	302-5 Améliorer l'efficacité de l'INJ en matière de formations des cadres	302-5-1 Nombre de cadres de l'Administration, des dirigeants des mouvements associatifs formés	60	60	100
		302-5-2 Nombre de canevas d'enquete confectionnés pour la jeunesse	450	450	100
302-5-3 Nombre de bâtiments réhabilités l'INJ		3	3	100	
303 Loisirs	303-1 Organiser les loisirs sains et éducatifs dans les Régions afin d'offrir à la population l'opportunité de pratiquer des loisirs variés et suffisants	303-1-1 Nombre d'activités de loisirs et sportives dans les Maisons des Jeunes	250	200	80
		303-1-2 Nombre de types de loisirs culturels et sportifs chez les catégories des Jeunes	20	10	50
		303-1-3 Nombre de jeunes participant à des événements sociaux et culturels	12000	12000	100

Source : RAP 2011

- Programme « 045-Administration et Coordination » : s'agissant du taux d'exécution budgétaire, le MJL a réalisé 90 % de son budget.
- Programme « 302-Jeunesse » : le MJL recense 21 valeurs cibles dont 11 sont atteints à 100%. Il s'agit surtout des indicateurs relatifs au développement et à l'épanouissement de la Jeunesse. Ces indicateurs sont : « 302-1-2-Nombre des jeunes dynamisés dans les Maisons des jeunes », « 302-2-1-Nombre de Jeunes informés et sensibilisés en santé de reproduction adolescent », « 302-2-3-Nombre des jeunes et jeunes pairs éducateurs encadrés et formés », « 302-3-2-Nombre des jeunes pratiquant un emploi stable et sécurisant », « 302-4-1-Nombre de jeunes sensibilisés et formés en entrepreneuriat », « Nombre d'animation et d'encadrement des jeunes dans les zones d'implantation du programme », « Nombre de projets financés sur fonds FIJ », « 302-5-1 Nombre de cadres de l'Administration, des dirigeants des mouvements associatifs formés », « 302-5-2 Nombre de canevas d'enquête confectionnés pour la jeunesse », « 302-5-3 Nombre de bâtiments réhabilités l'INJ ». Les autres indicateurs ont en général atteint plus de la moitié des valeurs ciblées.
- Programme « 303-Loisirs » : l'objectif est d'organiser des loisirs sains et éducatifs dans les Régions afin d'offrir à la population l'opportunité de pratiquer des loisirs variés et suffisants à travers des rencontres à caractère social, culturel et sportif. Seul l'indicateur 303-1-3 Nombre de jeune participant à des événements sociaux et culturels a été atteint à 100%.

§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES

Le PLR ne fait aucune mention de la performance du MJL. En effet, l'introduction sur le secteur social ne mentionne que 08 Ministères. Ce sont les Ministères de : la Fonction Publique, Travail et Lois Sociales, Population et Affaires Sociales, Santé Publique, Education Nationale, Enseignement Technique et Formation Professionnelle, Enseignement Supérieur et Recherche Scientifique, Sports et enfin le Ministère de la Culture et du Patrimoine. Aucune observation particulière n'est faite sur le Ministère de la Jeunesse et des Loisirs.

En revanche la revue budgétaire 2011 annonce la réalisation de l'événement TSINJAKA BEMIRAY dans les 22 régions pour le programme loisir mais faute de moyens, les responsables n'ont pas pu prévoir des activités selon les catégories des jeunes. Et la bonne performance du programme « 302-Jeunesse » résulte de la continuité des actions et la contribution effective des partenaires.

De tout ce qui précède la Cour recommande de :

- *Ne plus omettre le MJL dans les prochains PLR ;*
- *Poursuivre la continuité des actions dont les indicateurs sont atteints ;*
- *Déployer des efforts afin d'améliorer le taux des indicateurs non atteints ;*
- *Développer des projets avec les divers associations quant à la contribution des jeunes dans le développement local ;*
- *Prévoir des indicateurs en mettant en relief le genre : garçon-fille.*

SECTION 3 - LES MINISTERES A PERFORMANCE INSUFFISANTE

Le Ministère de la Santé (MINSAN) avec un taux de performance de 46% rentre dans la catégorie des Ministères à performance insuffisante. Le MINSAN a bénéficié de 283,30 milliards

d'Ariary de crédits soit 8,64 % du budget général de l'Etat, lesquels ont été dépensés à concurrence de 178,50 milliards d'Ariary, soit un taux de consommation de crédits de 63%.

Ces ressources sont réparties entre les deux missions assignées au Ministère :

- La mission « 710 Santé » qui se subdivise en 06 programmes, à savoir :
 - « 024 Administration et Coordination » ;
 - « 502 Fourniture de services de santé de base » ;
 - « 503 Fourniture de services hospitaliers » ;
 - « 504 Fourniture de médicaments, consommables et autres produits » ;
 - « 505 Lutte contre les maladies » ;
 - « 506 Survie et développement de la mère et de l'enfant ».

- La mission « 720 Planning familial », déclinée en 02 programmes qui sont :
 - « 052 Administration et Coordination » ;
 - « 507 Planning familial ».

§ 1 - CONSTATS

Le tableau ci-après retrace la performance du MINSAN :

TABLEAU N° 37 - PERFORMANCE DU MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE

PROGRAMMES (1)	OBJECTIFS (2)	INDICATEURS DE PERFORMANCE (3)	VALEUR S CIBLES (4)	VALEURS REALISEES (5)	TAUX (6) En %
024 Administration et coordination	024-1 Améliorer la performance de la gestion décentralisée	024-1-1 Pourcentage de DSRP et SDSP disposant d'un plan de développement sanitaire et un plan de mise en œuvre	100	100	100
		024-1-2 Pourcentage de CSB aux normes en personnel quantitativement et qualitativement	85	64	75
		024-1-3 Pourcentage de Régions et districts supervisés	25	31	124
		024-1-4 Nombre de formations sanitaires auditées	14	13	93
	024-2 Renforcer la gestion de l'information	024-2-1 Taux de couverture des RMA des CSB	80	88,5	111
		024-2-2 Nombre de réseaux locaux installés	12	2	17
		024-2-3 Pourcentage de système de télémédecine mis en œuvre	4	-	-
		024-2-4 Nombre de conventions de partenariat signées dans le cadre de la télémédecine	1	-	-
		024-2-5 Pourcentage des Directions ou Programmes interconnectés à la banque de données	15	13	87
	024-3 Renforcer la coordination de la mise en œuvre des réformes	024-3-1 Nombre de cellules de réformes mises en place	1	1	100
		024-3-2 Nombre de tableaux de bord de performance du secteur santé établi et appliqué à tous les niveaux	1	1	100
		024-3-3 Prestations de services améliorées	40	31,6	79
	502 Fourniture de services	502-1 Améliorer l'accès aux	502-1-1 Nombre de CSB réhabilités	50	61

de sante de base	services de santé de qualités	502-1-2 Nombre de CSB équipés	30	27	90
		502-1-3 Pourcentage de CSB ayant fait l'objet d'une supervision formative	100	90	90
		502-1-4 Pourcentage de districts supervisés	100	70	70
	502-2 Renforcer la participation de la communauté, du secteur privé et des CTD dans toutes les étapes du développement sanitaire	502-2-1 Pourcentage de districts ayant au moins une mutuelle de santé	46	46	100
		502-2-2 Pourcentage de commune disposant d'un comité de santé et comité de gestion opérationnels	100	100	100
		502-2-3 Nombre de CSB contractualisés	185	143	77
503 Fourniture de services hospitaliers	503-1 Améliorer l'accès aux services de santé hospitaliers	503-1-1 Nombre de CHRR réhabilités et équipés	4	5	125
		503-1-2 Nombre de CHD1 transformé en CHD	3	4	133
		503-1-3 Nombre d'ATU construits et équipés au niveau des CHD/2/CHRR	3	4	133
		503-1-4 Nombre de CHRR ayant mis en place le STP/FPCU	-	-	-
504 Fourniture de médicaments, consommables et autres produits	504-1 Améliorer la disponibilité et l'accès aux médicaments et aux consommables médicaux	504-1-1 Taux de disponibilité en Médicaments Essentiels Génériques au niveau des CSB	95	95,3	100
	504-2 Rendre disponibles les matériels et produits de laboratoire au niveau des formations sanitaires	504-2-1 Pourcentage de laboratoires équipés et dotés en consommables	10	18	180
	504-3 Intégrer la médecine et la pharmacopée traditionnelles dans le système de santé	504-3-1 Pourcentage des CSB intégrant la médecine et la pharmacopée traditionnelle	25	25	100
505 Lutte contre les maladies	505-1 Réduire la prévalence des principales maladies endémo-épidémiques et les maladies tropicales négligées	505-1-1 Taux d'utilisation du traitement préventif intermittent du paludisme	80	62,2	78
		505-1-2 Taux de couverture par la CAD MID	92	95	103
		505-1-3 Taux de guérison de la tuberculose acidifère	83	82,35	99
		505-1-4 Pourcentage des formations sanitaires appliquant dans les normes les préventions et la prise en charge des situations d'urgence et des maladies	25	25	100
		505-1-5 Nombre d'agents à informer en matière de lèpre	600	454	76
	505-2 Intégrer la lutte contre le sida dans le système de santé jusqu'au niveau périphérique	505-2-1 Nombre de personnes dépistées du VIH dans le PMA des formations sanitaires	670 000	469 964	70
		505-2-2 Nombre des jeunes de 15 à 24 ans dépistés du VIH dans les PMA des formations sanitaires	105 000	251 170	239
	505-3 Renforcer la surveillance épidémiologique et de la santé aux frontières	505-3-1 Nombre de centres de santés aux frontières aux normes	1	-	-
		505-3-2 Pourcentage d'unités SIMR/DRSP équipés et fonctionnels : DRSP	80	72	90

505 Lutte contre les maladies		505-3-3 Pourcentage d'unités SIMR/DRSP équipés et fonctionnels : SIMR	70	68	97
	505-4 Lutte contre les maladies chroniques non transmissibles et la prévention du handicap dans le système de santé	505-4-1 Pourcentage de femmes cibles dépistées par IVA	7	5	71
		505-4-2 Pourcentage de femmes IVA+ traitées par cryothérapie	80	60	75
		505-4-3 Pourcentage de cas dépistés sur les facteurs de risques en MCNT au niveau des FS de base	25	15	60
		505-4-4 Nombre d'enfants drépanocytaires suivis	1 250	900	72
		505-4-5 Pourcentages de personnes PEC dans les services de rééducation	7	4	57
		505-4-6 Taux d'enfants <15 ans dépistés et ayant reçu des traitements buccodentaires	25	25	100
		505-4-7 Nombre de personnes prises en charge en stratégie avancée pour extractions dentaires	60 000	60 000	100
		505-4-8 Taux d'utilisation des centres de dentisterie	10	10	100
		505-4-9 Taux de chirurgie des cataractes TCC	375	96	26
506 Survie et développement de la mère et de l'enfant	506-1 Mettre en œuvre la feuille de route pour la réduction de la mortalité maternelle et néonatale	506-1-1 Nombre de kits d'accouchements distribués	350 000	122 282	35
		506-1-2 Nombre des opérations césariennes OC gratuites dans les CHD/CHRR/CHU publics	16 125	8 438	52
	506-2 Améliorer la nutrition et la sécurité alimentaire	506-2-1 Taux d'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans vus au CSB	16	11,8	126
	506-3 Réduire la mortalité infanto-juvénile	506-3-1 Taux de couverture vaccinale	90	87	97
		506-3-2 Pourcentage des CSB appliquant les stratégies de prise en charge intégrée des maladies de l'enfant ou PCIME	60	52	87
052 Administration et coordination	052-1 Augmenter l'accès de la population au service de la santé de la reproduction	052-1-1 Taux d'accouchement au niveau des formations sanitaires	41	36,6	89
		052-1-2 Taux de disponibilité des services SR au niveau des districts	39	100	256
507 Planning familial	507-1 Intégrer le planning familial dans les services sociaux de base	507-1-1 Nombre de districts ayant des ASBC fournissant des contraceptifs injectables	29	35	121
		507-1-2 Taux de couverture contraceptive	28	26,96	96
		507-1-3 Nombre des CBS amis des jeunes offrant des prestations de services intégrées (SRA/PF/VIH SIDA)	8	10	125
		507-1-4 Nombre de nouveaux sites implanon	30	295	983
		507-1-5 Pourcentage de districts disposant le système informatisé fonctionnel	40	81	203

Source : RAP2011

Au vu de ce tableau, les points suivants méritent d'être soulignés :

- Programme « 024-administration et coordination » : dans ce programme le Ministère a pris comme défi la fidélisation des médecins en zones enclavées et a envisagé dans les années à venir à développer des mesures incitatives pour y parvenir.

Pour l'objectif « 024-1-améliorer la performance de la gestion décentralisée », le pourcentage de « DSRP et SDSP disposant d'un plan de développement sanitaire et un plan de mise en œuvre » est de 100% et « le pourcentage de régions et districts supervisés » est de 124%, un large dépassement par rapport à la prévision qui est de 25%.

En ce qui concerne l'objectif « 024-2 renforcer la gestion de l'information », sur les cinq indicateurs contenus dans cet objectif, seule la valeur cible de l'indicateur « 024-2-1-taux de couverture des RMA des CSB » a été atteinte à hauteur de 88,9% sur une prévision de 80%.

S'agissant de l'objectif « 024-3 renforcer la coordination de la mise en œuvre des réformes », seul l'indicateur « prestations de services améliorées » n'a pas pu atteindre sa cible.

- Programme « 502 fourniture de services de santé de base » :

En ce qui concerne l'objectif « 502-1-Améliorer l'accès aux services de santé de qualité », sa piètre performance est due à l'insuffisance des moyens financiers ainsi que du blocage des crédits du 4^{ème} trimestre. En effet, concernant l'indicateur atteint (indicateur 502-1-1), sur les 50 CSB dont la réhabilitation a été prévue à 61 ont été effectués ; par contre, les trois autres indicateurs n'ont pas atteint leurs cibles.

S'agissant de l'objectif « 502-2 Renforcer la participation de la communauté, du secteur privé et des CTD dans toutes les étapes du développement sanitaire », il a connu une performance significative avec un taux de réalisation de 67%. En effet, sur les trois indicateurs fixés, seul le « Nombre de CSB contractualisés (indicateur 502-2-3) » n'a pas atteint sa valeur cible.

- Programme « 503 fourniture de services hospitaliers » : ce programme connaît une performance significative. En effet, les trois indicateurs dont les valeurs cibles ont été définies ont réalisé des taux de performance de plus de 100%. Mais pour ce qui est du dernier indicateur « nombre de CHRR ayant mis en place LE STP/FPCU », sa non contribution à la performance du programme est expliquée par le défaut de données (valeur cible et valeur réalisée) en raison de l'absence de financement extérieur.

- Programme « 504 Fourniture de médicaments, consommables et autres produits » : il s'agit du seul programme qui a connu le meilleur niveau de performance avec un taux de réalisation à 100%. En effet, les trois objectifs « 504-1 Améliorer la disponibilité et l'accès aux médicaments et aux consommables médicaux », « 504-2 Rendre disponibles les matériels et produits de laboratoire au niveau des formations sanitaires » et « 504-3 Intégrer la médecine et la pharmacopée traditionnelles dans le système de santé » ont tous contribué à la performance du programme suscitée. D'autant plus que, les indicateurs « Taux de disponibilité en Médicaments Essentiels Génériques au niveau des CSB » et « Pourcentage de laboratoires équipés et dotés en consommables » ont dépassé les valeurs cibles prévues.

- Programme « 505 – Lutte contre les maladies » : sur les 19 indicateurs d'objectif composant ce programme, seuls 6 ont été atteints.

S'agissant de l'objectif « 505-1 Réduire la prévalence des principales maladies endémo-épidémiques et les maladies tropicales négligées », le taux de couverture par la Campagne d'Aspersion Intra Domiciliaire d'insecticide (CAID) et la campagne universelle de Moustiquaire d'Imprégnation Durable (MID) a obtenu le meilleur résultat avec un taux de réalisation de 103%. Le pourcentage des formations sanitaires appliquant dans les normes les préventions et la prise en charge des situations d'urgence et des maladies a été, quant à lui, réalisé à 100%. Enfin, il a été constaté le manque de performance en matière d'utilisation du traitement préventif intermittent du

paludisme, et de guérison de la tuberculose bacillifère ainsi que du nombre d'agents à informer en matière de lèpre, affichant respectivement des taux de réalisation de 78%, 99% et 76%.

Concernant l'objectif « 505-2 Intégrer la lutte contre le sida dans le système de santé jusqu'au niveau périphérique », le nombre de jeunes de 15 à 24 ans dépistés du VIH dans les PMA des formations sanitaires a plus que dépassé les prévisions. En effet, le taux de réalisation de cet indicateur est de 239%. En revanche, la valeur cible relative au nombre de personnes dépistées du VIH dans le PMA des formations sanitaires n'a été réalisée qu'à hauteur de 70%.

L'objectif « 505-3 Renforcer la surveillance épidémiologique et de la santé aux frontières » accuse une piètre performance dans la mesure où aucun indicateur n'a été réalisé à 100%. Toutefois, bien qu'aucun centre de santé aux frontières ne soit aux normes, le pourcentage d'unités de SIMR/DRSP (Surveillance Intégrée des Maladies et Ripostes/Directions Régionales de Santé Publique) équipés et fonctionnels a atteint la barre des 90%.

Enfin, l'objectif « 505-4 Lutte contre les maladies chroniques non transmissibles et la prévention du handicap dans le système de santé » enregistre une performance assez faible car seul le tiers des indicateurs a été atteint à 100%. Les meilleurs résultats concernent les traitements et interventions bucco-dentaires et le taux de fréquentation des centres de dentisterie.

- Programme « 506-Survie et développement de la mère et de l'enfant » : une seule valeur cible sur cinq a été atteinte. Elle concerne l'indicateur « 506-2-1 Taux d'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans vus au CSB », qui a été réalisé à concurrence de 126%. Le résultat obtenu est satisfaisant car seuls 11,8% des enfants de moins de 5 ans consultés au CSB souffrent d'insuffisance pondérale.

Par ailleurs, en matière de réduction de la mortalité maternelle et infantile, des incohérences entre PLR, RAP et document de suivi de l'exécution budgétaire ont été relevées comme le montre le tableau ci-dessous. Cette anomalie remettant en cause la fiabilité de cet indicateur ne permet de procéder à l'appréciation de la performance.

TABLEAU N° 38 - INCOHERENCE ENTRE PLR ET RAP

PLR	RAP	Document de suivi de l'exécution budgétaire
12 208 kits d'accouchement distribués aux parturientes au cours de l'année 2011	Nombre de kits d'accouchement distribués: 122 282	Nombre de kits individuels d'accouchement (KIA) distribués: 12 282

Sources : PLR, RAP et Document de Suivi de l'Exécution Budgétaire du Ministère de la Santé Publique 2011

- Programme « 052 Administration et Coordination » : le dit programme affiche une performance mitigée dans la mesure où un seul indicateur sur deux a été réalisé à 100%. Il s'agit de l'indicateur « 052-1-2 Taux de disponibilité des services SR au niveau des districts ».

- Programme « 507 Planning familial » : Seul l'indicateur « 507-1-2 Taux de couverture contraceptive » n'a pas été atteint, ce qui suppose une performance acceptable pour ledit programme. Ainsi, les réalisations suivantes sont à mettre au compte de ce programme :

- La dotation de 79 formations sanitaires en kits de planning familial ;
- La formation de 219 agents de santé et l'ouverture de 163 sites en implanon ;
- L'équipement de 06 formations sanitaires identifiées en tant que Centre amis des jeunes : Ambositra, Fianarantsoa I, Ambalavao, Toliara I (CSB privés, publics et garnison militaire).

Pour ce qui est des observations concernant le MINSAN dans l'exposé de motifs du PLR pour 2011, elles sont conformes au rapport annuel de performance 2011 à l'exception de la discordance évoquée supra sur la valeur réalisée relative au nombre de kits d'accouchements distribués du programme « Survie et développement de la mère et de l'enfant ».

§ 2 - CAUSES ET CONSÉQUENCES

La partie qui suit traitera les causes et les éventuelles conséquences de l'insuffisance de la performance de ce Ministère.

▪ Pour les deux premiers programmes : Programme « 024 Administration et coordination » et Programme « 502 Fourniture de services de santé de base », l'insuffisance de la performance de ces programmes s'expliquent par l'insuffisance des moyens de locomotion, des moyens matériels et des moyens financiers. Par ailleurs, l'absence de sécurité et la fidélisation du personnel de santé en zones enclavées y ont contribué fortement d'où la réduction de la fréquentation des CSB ainsi que la fermeture de certains. En outre, les moyens à disposition du personnel de santé dans les zones enclavées sont insuffisants. Aussi, les prestations de services offertes à la population ainsi que le recrutement de médecins et de paramédicaux ont diminué.

▪ Programme « 503 Fourniture de services hospitaliers » : La bonne performance de ce programme est expliquée grâce à la collaboration de l'Etat avec les partenaires financiers ainsi qu'à la mobilisation des PIP régionaux. D'où l'objectif de l'Etat d'améliorer l'accès aux services hospitaliers est en partie atteint.

▪ Programme « 504 Fourniture de médicaments, consommables et autres produits » : qui a connu la meilleure performance, fruit d'une prévision des besoins estimée suffisante ainsi qu'aux formations sanitaires effectuées suivant le protocole d'accord signé.

▪ Programme « 505 – Lutte contre les maladies » : la mauvaise performance de ce programme est due à l'insuffisance des fonds alloués au programme. Par ailleurs, il a été constaté le retard de déblocage des fonds provenant des partenaires, l'insuffisance de couverture géographique du programme, la carence de la sensibilisation de la population et des matériels adéquats à cet effet. En conséquence, la lutte contre les maladies que ce soit endémo-épidémiques ou virales ainsi que le renforcement de la surveillance épidémiologique et sanitaire pour la santé publique envisagées par l'Etat n'ont pas été atteints. La mauvaise performance constatée au niveau de l'indicateur « 505-3 renforcer la surveillance épidémiologique et de la sante aux frontières » constitue un risque énorme pour la sante publique vu la prolifération des maladies transmissibles et contagieuses comme le « virus d'Ebola, les MST/SIDA » et l'augmentation de la mobilité humaine.

▪ Programme « 506 Survie et développement de la mère et de l'enfant » : L'insuffisance de moyens financiers notamment le financement externe constitue la cause principale de la mauvaise performance de ce programme. Ainsi, la dotation en Kits Individuels d'accouchement étant limitée aux 6 Régions, l'offre n'arrivait pas à couvrir la demande. Il en est de même pour le cas des Kits Opérations Césariennes dont une rupture de stock a été constatée au niveau des Centres Hospitaliers.

Enfin, pour ce qui est de l'indicateur « Pourcentage des CSB appliquant les Stratégies de prise en charge intégrée des maladies de l'enfant (PCIME) », le retard de mise en œuvre des stratégies PCIME pour les CSB dépendant de l'appui des partenaires financiers est l'explication de la différence entre la prévision et la réalisation. De ce fait, beaucoup de couples mère-enfant n'ont pas été suivis médicalement.

▪ Programme « 052 Administration et Coordination » : la performance mitigée de ce programme est due à une rupture de stock de Kits individuels d'accouchement gratuits. En conséquence, le taux d'accouchement au niveau des formations sanitaires est de 36,6% si le MINSAN a tablé au départ sur un niveau de 41%.

S'agissant de l'indicateur « Taux de disponibilité des services santé de la reproduction au niveau des Districts (sites MLD/IMPLANON) », le taux de réalisation de 256% est dû essentiellement au fait que tous les CSB2 disposent au moins d'une méthode de longue durée notamment l'Implanon.

▪ Programme « 507 Planning familial » : la performance acceptable dudit programme est expliquée grâce à l'appui des partenaires en complément du budget de l'Etat. Aussi, l'appui des partenaires a permis d'intégrer le Planning Familial dans les services sociaux de base, entraînant ainsi la possibilité à l'Etat de limiter l'accroissement de la population.

Enfin, force est de constater que la définition des indicateurs ainsi que la fixation des valeurs cibles ne sont pas très fiables dans la mesure qu'on ignore les bases de détermination desdits indicateurs. Par exemple : pour les indicateurs « 502-1-1 Nombre de CSB réhabilités » et « 502-1-2 Nombre de CSB équipés » qui affichent respectivement des taux de réalisation de 122% et 90% l'appréciation de la performance serait beaucoup plus pertinente si le nombre de CSB « à réhabiliter » et « à équiper » (le besoin réel) ont été donnés. De tels pourcentages peuvent induire en erreur sur l'appréciation de l'efficacité réelle du Ministère.

Compte tenu de tout ce qui précède, la Cour recommande :

- *d'allouer plus de crédits aux programmes définis comme prioritaires ;*
- *de renforcer la sécurité et la fidélisation du personnel de santé dans les zones enclavées ;*
- *d'élargir la couverture géographique de certains programmes ;*
- *de renforcer la collaboration avec les partenaires ;*
- *de faire une prévision adéquate par rapport aux besoins.*

Telles sont les principales observations et les recommandations de la Cour sur le PLR 2011.

- Vu le Rapport n°12/15 – RAP / ADM du 31 août 2015 sur le projet de loi de règlement pour 2011 et entendu en leurs observations les magistrats rapporteurs M. ANDRIAMBOLANIRINA Arison Jean Noël, M. RASERIJAONA Louis José, Présidents de Chambre, Mme RASAMIMANANA Solotiana Patricia, M. ANDRIANANDRASANA Ratsihosena, Mme RAZANAMPARANY Domoïna Patricia Raymonde, Mme EMILISOA Lalaniaina Caroline, Conseillers ; M. SAMIMAMY Aina, M. RASAMISON A. Veloharison Niavo, et M. RASOLOFONARIVO Rija, Auditeurs, au cours de l'audience à huis clos de la Cour des Comptes en date du 9 septembre 2015 conformément à l'ordre du jour n° 39/15-OJ du 7 septembre 2015 ;

- Vu les Conclusions n°27/2015-ADM du 07 septembre 2015 du Commissariat Général du Trésor Public et ouï en leurs observations Mme SAHONDRANILALA Razafimiarantsoa, Commissaire Général du Trésor Public p.i, M. RAJONHSON Adolphe, Mme. RAOILISON Ida Paule Marie Raberaoka, M. RASOLONJATOVO Jean Michel, Commissaires du Trésor Public ; M. KOERA Ravelonarivo Nathanaël et Mme. RAHELIMANANTSOA Rondro Lucette, Substituts Généraux, au cours de la même audience ;

En présence de :

- M. ANDRIANARIVONY Ravo Alfred, Auditeur;
- M. RAMANALINARIVO Andriantiana Michel, Auditeur;
- M. BARAKA Jean Arnaud, Auditeur ;

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

Conformément à l'Ordonnance n°35/15-FJ du 08 septembre 2015 du Président de la Cour des Comptes, portant désignation des membres de la commission d'examen, ont siégé :

○ **Président**

- M. RAVELOARIJAONA Boanary, Président de la Cour,

○ **Membres**

- Mme RASOAMALALA Jeanne Odette, Président de Chambre ;
- M. RAMAHADISON Solofoniaina Olivier, Conseiller ;
- M. RAZAFITSILEVONANOSY Destin Espoir, Conseiller ;
- Mme RASOAMAMPIONONA Hantamalala, Conseiller ;

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



Transmis sous n°168-CS/COMPTEs du 18 septembre 2015 à Monsieur le Ministre des Finances et du Budget "pour notification".

ANNEXES

ANNEXE I - ETAT DES DEPENSES DE L' IMPRIMERIE NATIONALE

(En Ariary)

Compte	Nomenclature	Crédits Définitifs	Dépenses effectuées	Structure en %
245	Réseau téléphonique	4 000 000,00	1 412 400,00	0,02
246	Matériels et Outillages	4 294 000 000,00	2 108 064 084,00	29,16
247	Matériel automobile	120 000 000,00	0	0
INVESTISSEMENT		4 418 000 000,00	2 109 476 484,00	29,18
60	Charges de personnel	2 360 930 000,00	1 806 997 051,10	24,99
61	Achats de biens	3 833 000 000,00	2 309 752 064,74	31,95
62	Achats de services et charges permanentes	652 000 000,00	356 658 854,20	4,93
63	Dépenses d'intervention	10 000 000,00	0	0
64	Impôts et taxes	1 027 000 000,00	588 825 291,00	8,14
65	Transfert et subvention	67 000 000,00	58 530 910,80	0,81
67	Charges diverses	24 000 000,00	0	0
FONCTIONNEMENT		7 973 930 000,00	5 120 764 171,84	70,82
TOTAL GENERAL		12 391 930 000,00	7 230 240 655,84	100

Sources : Annexe au PLR, CGAF 2011

ANNEXE II - ETAT DES RECETTES DE L'IMPRIMERIE NATIONALE

(En Ariary)

Compte	Nomenclature	Prévision	Recouvrements effectués	Structure en %
7721	Prestation de service	3 000 000,00	356 400,00	0
7722	Produits finis	3 000 000 000,00	7 329 165 586,11	73
7724	Produits résiduels	10 000,00	0	0
7725	Travaux	4 500 910 000,00	582 673 548,94	6
7726	Marchandises	100 000 000,00	0	0
7728	Autres	20 000 000,00	0	0
7781	Annulation des mandats	10 000,00	0	0
7782	Recouvrement sur trop payé	0	144 630,00	0
7788	Autres produits occasionnels	350 000 000,00	0	0
7783	Excédent des BA	4 418 000 000,00	2 109 476 484,00	21
TOTAL		12 391 930 000,00	10 021 816 649,05	100

Sources : Annexe au PLR, CGAF 2011

ANNEXE III - ETAT DES DEPENSES DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

(En Ariary)

Compte	Nomenclature	Crédits Définitifs	Dépenses effectuées	Structure En %
21	Immobilisations corporelles	123 850 000,00	86 488 378,00	2,57
23	Immobilisations incorporelles en cours (construction ou réhabilitation voies et réseaux)	10 000 000,00	9 978 178,00	0,3
INVESTISSEMENT		133 850 000,00	96 466 556,00	2,86
60	Charges de personnel	2 145 115 000,00	1 635 185 201,60	48,55
61	Achats de biens	674 395 000,00	620 265 275,00	18,42
62	Achats de services et charges permanentes	1 186 840 000,00	742 960 948,00	22,06
64	Impôts et taxes	4 100 000,00	73 351,00	0
65	Transfert et subvention	273 000 000,00	272 975 132,00	8,11
67	Charges diverses	3 500 000,00	0	0
FONCTIONNEMENT		4 286 950,00	3 271 459 907,60	97,14
TOTAL DEPENSES		4 420 800 000,00	3 367 926 463,60	100

Sources : Annexe au PLR, crédits sans emploi 2011

ANNEXE IV - ETAT DES RECETTES DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

(En Ariary)

Compte	Nomenclature	Prévisions	Recouvrements effectués	Structure En %
7710	Redevance	4 000 000 000	1 516 667 463	33,16
7720	Produits des activités de service	0	0	0
7732	Produits des activités annexes	420 800 000	870 000	0,02
7780	Produits divers d'exploitation	0	0	0
7783	Excédents budgets annexes	0	3 024 933 981	66,14
7900	Autres recettes	0	31 248 073	0,68
TOTAL		4 420 800 000	4 573 719 517	100

Sources : Annexes au PLR, Crédits sans emplois 2011

TABLES DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	I
LISTE DES INSTITUTIONS ET MINISTERES	II
LISTE DES TABLEAUX	III
LISTE DES GRAPHIQUES	IV
SOMMAIRE	V
SYNTHESE	VI
INTRODUCTION	1
TITRE PRELIMINAIRE : PRESENTATION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2011	2
CHAPITRE I - CADRES INSTITUTIONNEL, POLITIQUE ET JURIDIQUE	2
SECTION 1 - CADRE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE	2
§ 1 - CONTEXTE POLITIQUE MONDIAL	2
§ 2 - CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL NATIONAL	2
SECTION 2 - CADRE JURIDIQUE	3
§ 1 - LA LOI PORTANT LOI DE FINANCES POUR 2011	3
§ 2 - LES TEXTES D'APPLICATION	3
CHAPITRE II - CONTEXTE SOCIAL, ECONOMIQUE ET FINANCIER	3
SECTION 1 - CONTEXTE SOCIAL	3
SECTION 2 - CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER	4
§ 1 - CONTEXTE MONDIAL	4
§ 2 - CONTEXTE NATIONAL	4
A- LA CROISSANCE ECONOMIQUE EN 2011	4
B- L'INVESTISSEMENT	5
C- L'EPARGNE	5
D- L'INFLATION	5
E- LE COMMERCE EXTERIEUR	5
F- LE SECTEUR MONETAIRE	5
§ 3 - CONTEXTE BUDGETAIRE	6
A- EN MATIERE DE RECETTES:	6
B- EN MATIERE DE DEPENSES	8
TITRE I - ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	9
GENERALITES	9
SECTION 1 - OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL	9
§ 1 - RETARD DE PRODUCTION	9
§ 2 - PLETHORE D'ARRETES D'AMENAGEMENT DE CREDITS	9
§ 3 - INCOHERENCES ENTRE LES DOCUMENTS BUDGETAIRES	10
§ 4 - INSUFFISANCES DANS LA PRESENTATION DES DOCUMENTS BUDGETAIRES	10
SECTION 2 - PRESENTATION DES RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2011	11
CHAPITRE I - LES OPERATIONS DU BUDGET GENERAL (CADRE I)	12
SECTION 1 - SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES	12
§ 1 - PRESENTATION GENERALE	12
A- LES PREVISIONS DES RECETTES BUDGETAIRES	13
B- LES REALISATIONS DES RECETTES BUDGETAIRES	13
§ 2 - ANALYSE PAR CATEGORIE DE RECETTES	13
A- LES RECETTES FISCALES	13
B- LES AUTRES RECETTES BUDGETAIRES	14
SECTION 2 - LES OPERATIONS DE DEPENSES	15
§ 1 - ANALYSE PAR INSTITUTIONS ET MINISTERES	15
§ 2 - ANALYSE PAR PROGRAMME	18
§ 3 - ANALYSE PAR GRANDES CATEGORIES DE DEPENSES	19
A- EN CE QUI CONCERNE LES DEPENSES DE SOLDE	19
B- EN CE QUI CONCERNE LES DEPENSES COURANTES HORS SOLDE	21
C- EN CE QUI CONCERNE LES DEPENSES ALLOUEES AUX INVESTISSEMENTS PUBLICS	24
D- EN CE QUI CONCERNE LES INTERETS DE LA DETTE	26
SECTION 3 - GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES	26
§ 1 - VIREMENTS ET TRANSFERTS DE CREDITS	26
§ 2 - AMENAGEMENTS DE CREDITS	27
CHAPITRE II - LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES (CADRE II)	28
SECTION 1 - PRESENTATION GENERALE DES RESULTATS	29
SECTION 2 - ANALYSE PAR BUDGETS ANNEXES	29
§ 1 - LE BUDGET ANNEXE DE L'IMPRIMERIE NATIONALE	29
A- ANALYSE DE RESULTATS	29
B- OBSERVATIONS SUR LE MODE DE COMPTABILISATION	30
§ 2 - LE BUDGET ANNEXE DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS	31

CHAPITRE III - LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR (CADRE III)	32
SECTION 1 - PRESENTATION GENERALE	32
SECTION 2 - RESULTATS DES OPERATIONS PAR COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR.....	33
§ 1 - COMPTES DE COMMERCE	33
A- SITUATION DES COMPTES DE COMMERCE.....	33
B- DES FAUX COMPTES DE COMMERCE.....	34
C- ABSENCE DE PREVISIONS DE RECETTES SUR LES COMPTES DE COMMERCE	34
D- INSUFFISANCE DES RECETTES POUR LA CRCM ET LA CPR	35
§ 2 - COMPTES D'AVANCES	35
A- AMELIORATION DE LA GESTION DES COMPTES D'AVANCE.....	35
B- PERSISTANCE DES AVANCES AU TITRE DES ANNEES 1990.....	36
§ 3 - COMPTES DE PARTICIPATION	36
§ 4 - COMPTES DE PRETS.....	37
CHAPITRE IV - LES OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE-VALEUR (CADRE IV)	37
SECTION 1 - RESULTATS GENERAUX	38
SECTION 2 - ANALYSE PAR NATURE D'OPERATION	38
§ 1 - LES OPERATIONS DE RECETTES	38
§ 2 - LES OPERATIONS DE DEPENSES	39
CHAPITRE V - LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE (CADRE V)	39
SECTION 1 - EVOLUTION DE 2009 A 2011	39
SECTION 2 - RESULTATS DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE.....	40
§ 1 - RESULTATS GENERAUX	40
§ 2 - DETTE INTERIEURE.....	40
§ 3 - DETTE EXTERIEURE	40
CHAPITRE VI - LES DEPASSEMENTS DE CREDITS	40
SECTION 1 - LES DEPASSEMENTS EN MATIERE DE CREDITS LIMITATIFS	41
SECTION 2 - LES DEPASSEMENTS EN MATIERE DE CREDITS EVALUATIFS	41
CHAPITRE VII - LES RESULTATS DEFINITIFS DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2011	42
SECTION 1 - PRESENTATION DES RESULTATS DE L'ANNEE 2011	42
SECTION 2 - SITUATION DU COMPTE PERMANENT DU TRESOR.....	43
TITRE II - APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES INSTITUTIONS ET MINISTERES	44
GENERALITES	44
SECTION 1 - OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL	44
§ 1 - CONTEXTE	44
§ 2 - LES POINTS SAILLANTS	45
A- MODE D'ETABLISSEMENT DU RAPPORT DE PERFORMANCE	45
B- OMISSION DANS L'EXPOSE DES MOTIFS DU PLR	45
C- MANQUE DE RIGUEUR DANS LA DETERMINATION DES VALEURS CIBLES	45
D- INDICATEURS INADEQUATS.....	45
SECTION 2 - PRESENTATION DE LA GRILLE D'EVALUATION DE PERFORMANCE	46
SECTION 3 - EVOLUTION GLOBALE DE LA PERFORMANCE (2009-2010-2011).....	46
CHAPITRE I - LA PERFORMANCE DU SECTEUR ADMINISTRATIF	48
SECTION 1 - LES INSTITUTIONS ET MINISTERES A PERFORMANCE MODEREE	49
§ 1 - CONSTATS	49
§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES	51
SECTION 2 - LES MINISTERES A PERFORMANCE TRES INSUFFISANTE.....	53
§ 1 - CONSTATS	53
§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES	55
CHAPITRE II - LA PERFORMANCE DU SECTEUR PRODUCTIF.....	55
SECTION 1 - LES MINISTERES A PERFORMANCE MODEREE	56
§ 1 - CONSTATS	56
§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES	59
SECTION 2 - LES MINISTERES A PERFORMANCE INSUFFISANTE	61
§ 1 - CONSTATS	61
§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES	62
CHAPITRE III - LA PERFORMANCE DU SECTEUR INFRASTRUCTURE.....	63
SECTION 1 - LES MINISTERES A PERFORMANCE INSUFFISANTE	64
§ 1 - CONSTATS	64
§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES	65
SECTION 2 - LES MINISTERES A PERFORMANCE TRES INSUFFISANTE.....	66

§ 1 - CONSTATS	66
§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES	68
CHAPITRE IV - LA PERFORMANCE DU SECTEUR SOCIAL.....	69
SECTION 1 - LES MINISTERES A PERFORMANCE SATISFAISANTE	69
§ 1 - CONSTATS	70
§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES	71
SECTION 2 - LES MINISTERES A PERFORMANCE MODEREE	72
§ 1 - CONSTATS	72
§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES	74
SECTION 3 - LES MINISTERES A PERFORMANCE INSUFFISANTE	74
§ 1 - CONSTATS	75
§ 2 - CAUSES ET CONSEQUENCES	80
TABLES DES MATIERES	88