



**RAPPORT N° 02 /19 ó RAP/ADM/APA
SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT
POUR 2017**

- JUILLET 2019-

LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYMES	DEVELOPPEMENT
ACCTDP	Agent Comptable Central du Trésor et de la Dette Publique
APEi	Accord de Partenariat Economique intérimaire
BA	Budgets Annexes
BGE	Budget Général de l'Etat
BTA	Bon de Trésor par Adjudication
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
CPR	Caisse de Prévoyance et de Retraite
CPT	Comptes Particuliers du Trésor
CRCM	Caisse des Retraites Civiles et Militaires
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
DD	Droit de Douane
DGB	Direction Générale du Budget
FCV	Fonds de Contre-Valeur
FPP	Fiche Pluriannuelle de Performance
IPVI	Impôt sur les Plus-Values Immobilières
IR	Impôts sur les Revenus
IRCM	Impôts sur les Revenus des Capitaux Mobiliers
IRSA	Impôts sur les Revenus Salariaux et Assimilés
LFA	Loi de Finances de l'Année
LFI	Loi de Finances Initiale
LFR	Loi de Finances Rectificative
LOCS	Loi Organique sur la Cour Suprême
LOLF	Loi Organique sur les Lois de Finances
LR	Loi de Règlement
PAOMA	Paositra Malagasy
PCOP	Plan Comptable des Opérations Publiques
PGE	Politique Générale de l'Etat
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissement Public
PLR	Projet de Loi de Règlement
PMO	Plan de mise en œuvre
PND	Plan National de Développement
PTNT	Postes, Télécommunications et Nouvelles Technologies
RAP	Rapport Annuel de Performance
RGCEBOP	Règlement Général sur la Comptabilité d'Exécution des Budgets des Organismes Publics
SGAB	Service de la Gestion des Aides Bilatérales
SH	Système Harmonisé
SIIGFP	Système d'Information Intégré de la Gestion des Finances Publiques
SOA	Service Opérationnel d'Activités
TELMA	Télécom Malagasy
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée

LISTE DES INSTITUTIONS ET MINISTERES

CODE	ACRONYMES	INSTITUTIONS ET MINISTERES
SECTEUR ADMINISTRATIF		
01	PRESIDENCE	PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE
02	SENAT	SENAT
03	AN	ASSEMBLEE NATIONALE
04	HCC	HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE
05	PRIMATURE	PRIMATURE
06	CRM	CONSEIL DE LA RECONCILIATION MALAGASY
07	CENI	COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE
08	SMAECD	SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES EN CHARGE DE LA COOPERATION ET DU DEVELOPPEMENT
11	MAE	MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES
12	MDN	MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE
13	SEMDNG	SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE CHARGE DE LA GENDARMERIE
14	MID	MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA DECENTRALISATION
15	MSP	MINISTERE DE LA SECURITE PUBLIQUE
16	MINJUS	MINISTERE DE LA JUSTICE
21	MFB	MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET
25	MEP	MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DE LA PLANIFICATION
32	MFPPRA	MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION
36	MCC	MINISTERE DU COMMERCE ET DE LA CONSOMMATION
37	MCRI	MINISTERE DE LA COMMUNICATION ET DES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS
SECTEUR PRODUCTIF		
34	MIDSPME	MINISTERE DE L'INDUSTRIE ET DU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE
35	MT	MINISTERE DU TOURISME
41	MPAE	MINISTERE DE LA PRESIDENCE CHARGE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE
43	MRHP	MINISTERE DE LA PECHE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES
44	MEEMF	MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ECOLOGIE, DE LA MER ET DES FORETS
47	SMRHP	SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTERE DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DE LA PECHE CHARGE DE LA MER
53	MPMP	MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES MINES ET DU PETROLE
SECTEUR INFRASTRUCTURE		
51	MdEH	MINISTERE DE L'EAU, DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES
61	MTP	MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS
62	MDPATE	MINISTERE D'ETAT EN CHARGE DES PROJETS PRESIDENTIELS, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'EQUIPEMENT
63	MTM	MINISTERE DES TRANSPORTS ET DE LA METEOROLOGIE
66	MPTNT	MINISTERE DES TELECOMMUNICATIONS, DES POSTES ET DES NOUVELLES TECHNOLOGIES
SECTEUR SOCIAL		
71	MINSANP	MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE
75	MJS	MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS
76	MPPSPF	MINISTERE DE LA POPULATION, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA PROMOTION DE LA FEMME

81	MEN	MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE
83	MEETFP	MINISTERE DE L'EMPLOI, DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
84	MESUPRES	MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
86	MACP	MINISTERE DE LA CULTURE, DE LA PROMOTION DE L'ARTISANAT ET DE LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU N° 1-INDICATEURS MACRO- ECONOMIQUES.....	5
TABLEAU N° 2-PRESENTATION DE L'EQUILIBRE GENERAL DES LOIS DE FINANCES POUR 2017.....	8
TABLEAU N° 3- PRODUCTION DU PLR 2017	10
TABLEAU N° 4- DISCORDANCES SUR LES DEPENSES DES CPT- CADRE III.....	11
TABLEAU N° 5- INCOHERENCES DANS LE PLR.....	11
TABLEAU N° 6--DISCORDANCE ENTRE PLR ET CGAF SUR LES EXCEDENTS DES BUDGETS ANNEXES.....	13
TABLEAU N° 7 -DIFFERENCE D'IMPUTATION COMPTABLE DE RECETTES - COMPTES DE COMMERCE	13
TABLEAU N° 8- LISTE DES VIREMENTS DE CREDITS.....	16
TABLEAU N° 9- LISTE DES TRANSFERTS DE CREDITS.....	17
TABLEAU N° 10- LISTE DES DECRETS D'AVANCE	19
TABLEAU N° 11- DECRET D'AVANCE DU MINISTERE DE COMMERCE- COMPTE PARTICULIER	19
TABLEAU N° 12- LISTE DES AMENAGEMENTS DE CREDITS.....	20
TABLEAU N° 13-DEPASSEMENTS DE CREDITS A CARACTERE LIMITATIF.....	22
TABLEAU N° 14- LISTE DES DEPASSEMENTS DE CREDITS	23
TABLEAU N° 15--SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES 2017	25
TABLEAU N° 16-ECARTS ENTRE ANNEXE PLR ET CGAF- RECETTES FISCALES ET NON FISCALES.....	29
TABLEAU N° 17- REMISES SUR IMPOTS 2016-2017	31
TABLEAU N° 18-REPARTITION DES DEPENSES DE SOLDES PAR INSTITUTION / MINISTERE.....	37
TABLEAU N° 19-COMPOSANTES DES DEPENSES DE SOLDE	38
TABLEAU N° 20-COUT ESTIMATIF SIMPLIFIE DE DEPENSE UNITAIRE MENSUELLE DE SOLDE.....	40
TABLEAU N° 21-DEPENSES DE SOLDE DANS LES CATEGORIES DEPENSES HORS SOLDES.....	43
TABLEAU N° 22-TRANSFERTS VERS LES AUTRES ORGANISMES POUR CHARGE D'INTERVENTION	46
TABLEAU N° 23-MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET - TRANSFERTS VERS LES AUTRES ORGANISMES POUR CHARGE D'INTERVENTION	46
TABLEAU N° 24-COMPTES D'UTILISATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS.....	52
TABLEAU N° 25-GRILLE D'EVALUATION VALEURS CIBLES ATTEINTES	55
TABLEAU N° 26-RECAPITULATION DE LA SITUATION DE LA PERFORMANCE ET DE LA SITUATION BUDGETAIRE POUR 2016 ET 2017	56
TABLEAU N° 27-PERFORMANCE DU PROGRAMME - DEVELOPPEMENT RURAL.....	58
TABLEAU N° 28- PERFORMANCE DU PROGRAMME « SOLIDARITE NATIONALE »	59
TABLEAU N° 29-PERFORMANCE DU PROGRAMME « NUTRITION ET SECURITE ALIMENTAIRE »	61
TABLEAU N° 30-PERFORMANCE DU PROGRAMME « ACTION SOCIALE ET DEVELOPPEMENT » - MFB.....	63
TABLEAU N° 31-PERFORMANCE DU PROGRAMME «DEVELOPPEMENT DU TOURISME»	64
TABLEAU N° 32-EVOLUTION DES RECETTES GENEREES PAR LE SECTEUR TOURISME DE 2015 A 2017.....	65
TABLEAU N° 33-PERFORMANCE DU PROGRAMME «DEVELOPPEMENT DU TOURISME »	66
TABLEAU N° 34-PERFORMANCE DU PROGRAMME « DEVELOPPEMENT DE LA PECHE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES »	69
TABLEAU N° 35-PERFORMANCE DU PROGRAMME « GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES ».....	70
TABLEAU N° 36-EVOLUTION DES SUPERFICIES REBOISEES ET RESTAUREES DE 2015 A 2017	70
TABLEAU N° 37-PERFORMANCE DU PROGRAMME «DEVELOPPEMENT DU SECTEUR MINIER ».....	71
TABLEAU N° 38-EVOLUTION DES RECETTES ISSUES DU SECTEUR MINIER DE 2016 A 2017	72
TABLEAU N° 39-PERFORMANCE DU PROGRAMME « ACTION SOCIALE » DU MPPSPF	75
TABLEAU N° 40- PERFORMANCE DU PROGRAMME ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL DU PREMIER CYCLE.....	77
TABLEAU N° 41-PERFORMANCE DU PROGRAMME « ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL SECOND CYCLE » du MEN	78
TABLEAU N° 42- PERFORMANCE DU PROGRAMME ENSEIGNEMENT SECONDAIRE	78

TABLEAU N° 43-PERFORMANCE DU « PROGRAMME 203 DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ELECTRIQUES ET DES RESSOURCES D'ENERGIE LOCALE » du MEEH	80
TABLEAU N° 44- PERFORMANCE DU PROGRAMME «205- DEVELOPPEMENT DE L'ACCES A L'EAU ET AUX INFRASTRUCTURES D'ASSAINISSEMENT» DU MEEH.....	81
TABLEAU N° 45- EVOLUTION DU PROGRAMME « 206 DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIERES » DU MTP.....	82
TABLEAU N° 46- PERFORMANCE DU PROGRAMME 206.....	82
TABLEAU N° 47-PERFORMANCE DU PROGRAMME « 209 TRANSPORT MARITIME, FLUVIAL ET AERIEN »	84
TABLEAU N° 48- RESULTAT GENERAL DES BUDGETS ANNEXES POUR 2017.....	85
TABLEAU N° 49-RECETTES DE L'IMPRIMERIE NATIONALE 2017	86
TABLEAU N° 50-DES RECETTES SANS REALISATION DU BA DE L'IPRIMERIE NATIONALE	87
TABLEAU N° 51-DEPENSES DE L'IMPRIMERIE NATIONALE	89
TABLEAU N° 52-SITUATION DES RECETTES DU BA DES POSTES & TELECOMMUNICATIONS.....	91
TABLEAU N° 53-LES RESSOURCES DU BA DU PTT	91
TABLEAU N° 54- COMPTE 778 DU CGAF.....	93
TABLEAU N° 55-RECAPITULATIF DES DEPENSES DES PTT.....	94
TABLEAU N° 56-OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR	95
TABLEAU N° 57-REALISATIONS DES RECETTES ET DES DEPENSES DES COMPTES DE PRET	97
TABLEAU N° 58- DEPENSES DU COMPTE DE PARTICIPATION	98
TABLEAU N° 59-RECETTES ET DEPENSES DES COMPTES DE COMMERCE.....	99
TABLEAU N° 60-LES COMPTES DE COMMERCE DEFICITAIRES	100
TABLEAU N° 61-RECETTES DES COMPTES DE COMMERCE NON PRISES EN COMPTE.....	101
TABLEAU N° 62-MODIFICATIONS DE RECETTES DE CPT	102
TABLEAU N° 63-SITUATION DES FCV EN 2017	104
TABLEAU N° 64-DES DEPENSES DU CADRE I FINANCEES PAR FCV	105
TABLEAU N° 65-SITUATION DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE	107
TABLEAU N° 66-EVOLUTION DES DE OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE.....	108

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE N° 1-EVOLUTION DES DEPASSEMENTS DE CREDITS DE 2014 A 2017	24
GRAPHIQUE N° 2 - EVOLUTION DES GRANDES CATEGORIES DE RECETTES	26
GRAPHIQUE N° 3-STRUCTURE DES RECETTES FISCALES	27
GRAPHIQUE N° 4-STRUCTURE DES AUTRES RECETTES BUDGETAIRES	28
GRAPHIQUE N° 5- DEPENSES PAR PROGRAMMES	33
GRAPHIQUE N° 6-- STRUCTURE DES DEPENSES BUDGETAIRES.....	36
GRAPHIQUE N° 7- EVOLUTION DU RATIO : SOLDES /RECETTES FISCALES	42
GRAPHIQUE N° 8-STRUCTURE DES DEPENSES COURANTES HORS SOLDE.....	43
GRAPHIQUE N° 9-COMPOSITION DES DEPENSES DE TRANSFERTS	45
GRAPHIQUE N° 10--EVOLUTION DES INTERETS DE LA DETTE DE 2015 A 2017.....	49
GRAPHIQUE N° 11-INVESTISSEMENTS PAR PROGRAMMES	50
GRAPHIQUE N° 12-EVOLUTION DES RESTES A RECOUVRER DE 2015 A 2017	88
GRAPHIQUE N° 13-TENDANCE DES RSTES A RECOUVRER DU BA DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.....	88
GRAPHIQUE N° 14-EVOLUTION DES RECETTES DU BA DE PTT.....	92
GRAPHIQUE N° 15- EVOLUTION DES RESULTATS DES CPT.....	96

SYNTHESE

DU RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT POUR 2017

Sont relevées dans la présente synthèse les principales observations et recommandations de la Cour sur l'exécution des Lois de Finances pour 2017 formulées dans son rapport sur le Projet de Loi de Règlement (PLR) 2017.

I- CONSTATS

1.1 OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

- ***Des imperfections dans la présentation du Projet de Loi de Règlement 2017***

Une première version du PLR a été transmise à la Cour le 30 Novembre 2018. Puis, une version rectifiée du PLR a été communiquée le 10 Janvier 2019.

Celle-ci annule et remplace le PLR envoyé le 30 Novembre 2018 selon les responsables du Ministère des Finances et du Budget.

Or, la « nouvelle version du PLR » envoyée le 10 janvier 2019 demeure datée le 30 novembre 2018.

Cet état de choses suscite les observations suivantes :

- la « dernière version » du PLR n'a pas suivi le même cheminement que la première.
- des modifications peuvent intervenir à tout moment, ce qui remet en cause l'authenticité des documents.

- ***Des incohérences internes remettant en cause la fiabilité des informations du PLR***

Ces incohérences concernent d'une part le total des prévisions des dépenses des Comptes Particuliers du Trésor (CPT), et d'autre part la quasi-totalité des tableaux relatifs à la partie « Analyse de la performance sectorielle ».

- ***Erreurs répétitives d'enregistrement de recettes affectant la crédibilité des informations contenues du PLR et dans le CGAF***

Des erreurs d'imputation de recettes se sont survenues tant au niveau des Budgets Annexes (BA) que des Comptes Particuliers du Trésor (CPT)

Pour le BA des PTT, des recettes d'un montant de 3 940 406 945,75 Ariary correspondant à l'excédent de recettes de l'ARTEC ont été enregistrées par erreur au compte 7783 à la place du montant exact de l'excédent du BA de valeur de 3 081.018.444,26 Ariary.

S'agissant des Comptes Particuliers du Trésor, des opérations de recettes de 594 203 600,00 Ariary sont inscrites au compte 7784 selon les écritures de l'ordonnateur tandis que les comptables les ont comptabilisées au compte 7484. D'après les explications du comptable, ces recettes auraient du être prises au compte 7713.

- ***Compte à double intitulé dans le CGAF***

Le compte 7484 a un double intitulé dans le CGAF. Tantôt, le compte s'intitule « activités minières », tantôt « Transport administratif ».

- ***Erreur d'imputabilité de recettes pour un SOA non assigné entravant la traçabilité des opérations et portant atteinte à la transparence budgétaire***

Il s'agit des recettes devant être inscrites au niveau de deux comptes de commerce « Carte grise » et « Permis » du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation mais qui ont été comptabilisées au niveau du Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole. Ces recettes s'élèvent à 11 392 419 000 Ariary.

1.2 SUR L'EXECUTION DES OPERATIONS DU BUDGET GENERAL

A- Sur la gestion des autorisations budgétaires

- ***Virements et transferts de crédits non exhaustifs et précoces***

Des décrets de virement de crédits au nombre de 10 et 6 pour les décrets de transfert ont été communiqués à la Cour alors que la Juridiction a recensé respectivement 12 et 11. Et les décrets non transmis ont été pris avant la date prévue à cet effet.

- ***Des décrets d'avances pour inscription des recettes supplémentaires*** au nombre de 5 ont été opérés. Cependant, aucune pièce justifiant que les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des Finances ont été informées ou renfermant l'avis des dites commissions n'a été produite à la Cour des Comptes.

- ***Augmentation du nombre des arrêtés d'aménagements de crédits par rapport aux exercices précédents***

Au titre de l'année 2017, l'on a dénombré 246 arrêtés d'aménagements de crédits. Ces mouvements de crédits ont augmenté par rapport aux exercices précédents. Par ailleurs, la multiplicité des actes modificatifs de crédit dénote des défaillances en matière de programmation budgétaire et de gestion de crédits.

- ***Des dépassements de crédits à caractère limitatif suite à une défaillance du système***

Pour l'année 2017, les dépassements de crédits à caractère limitatif constatés par le PLR résultent du fait de la survenance des actes modificatifs ayant révisé à la baisse les crédits. Au moment de l'engagement des dépenses opérées avant la modification du crédit, aucun dépassement n'a été signalé et les nouvelles prévisions de la LFR n'ont pas tenu compte dudit engagement.

- ***Des dépassements de crédits à caractère évaluatif en hausse tendancielle***

En 2017, le montant des dépassements à caractère évaluatif s'élève à un total de 320 302 367 981,24 Ariary dont 26% au niveau du Ministère auprès de la Présidence chargé de l'Agriculture et de l'Elevage avec un montant de 86,18 milliards d'Ariary.

Les dépassements n'ont cessé de s'accroître, passant de 244,98 milliards d'Ariary en 2014 à 320,30 milliards d'Ariary en 2017.

Quoique les dépassements ne concernent que les crédits évaluatifs, mais avec un montant allant jusqu'à 320,20 milliards d'Ariary au total, il se pose un problème de sincérité des prévisions budgétaires.

Des dépassements récurrents et significatifs sur crédits évaluatifs sont observés auprès du Ministère des Finances et du Budget, du Ministère de la Santé Publique, et du Ministère de l'Education Nationale, ainsi que du Ministère auprès de la Présidence chargé de l'Agriculture

et de l'élevage. La fréquence des dépassements montre une sous-estimation des dotations initiales.

B- Sur les recettes budgétaires

- **Les recettes au titre du Budget Général de l'Etat ont été réalisées à un taux de 85%** avec un montant de 5 025,74 milliards d'Ariary se répartissant en recettes internes pour un montant de 4 828,65 milliards d'Ariary et en recettes sur subventions d'équipement de 197,09 milliards d'Ariary.

- **Le taux de pression fiscale de 11,5% demeure faible** malgré la tendance à la hausse des réalisations des recettes.

- **L'importance des impôts indirects - la TVA à concurrence de 41%**, caractérise les recettes budgétaires.

- **Une insuffisance dans la présentation rendant opaque la gestion des recettes et constituant une violation de l'article 5 de la LOLF sur le principe de non compensation des recettes et des dépenses**

Le PLR ne fait apparaître que les montants nets des recettes réalisées contrairement au CGAF qui mentionne les montants bruts. Les montants des dégrèvements, de remise ou réduction d'impôts ne figurent pas dans le PLR. .

Les remises opérées à tous les types d'impôts d'un montant de 31 milliards d'Ariary ont été comptabilisées aux comptes suivants : 709 - 719 - 729 - 739 et 749 et ce au titre des opérations de fin de gestion. .

C- Sur les dépenses budgétaires

- **La consommation totale de crédits s'élève à 5 653,07 milliards d'Ariary**, soit 76,70% pour 2017, une baisse de 10 points par rapport à 2016.

- **Des dépenses importantes pour les programmes d'administration.**

Le programme « Administration et Coordination » transversal à tous les Institutions et Ministères, mobilise des dépenses s'élevant à 2 070 milliards d'Ariary, soit 37% des dépenses totales du Cadre I.

- **Des dépenses de plus en plus concentrées aux programmes du Ministère des Finances et du Budget.** Le programme 114 « Gestion du Budget » du Ministère des Finances et du Budget (MFB) comptabilise 1 106,68 milliards d'Ariary de dépenses. Le programme 117 « Trésor », à la 3^{ème} position a réalisé des dépenses de 556,13 milliards d'Ariary en 2017. Le programme 130 « Gestion Financière du Personnel de l'Etat » enregistre 304,50 milliards d'Ariary de dépenses définitives dont 230 milliards d'Ariary pour le renflouement de la Caisse CRCM.

- **Des dépenses relativement faibles pour les programmes porteurs de croissance**

Le programme 411 « Agriculture » à la 5^{ème} position, représente 4,5% des dépenses totales et affiche des réalisations de dépenses d'un montant de 256,02 milliards d'Ariary. Les dépenses des autres programmes tels que le « développement du tourisme », et « le

développement de la pêche » ainsi que le « développement du secteur minier », sur lesquels la croissance économique se repose, ne constituent que 1,06% des dépenses totales.

- ***Des dépenses non représentatives pour les programmes sociaux pro-pauvres et pour l'éducation ainsi que pour la santé***

Le programme « Enseignement fondamental ó Premier Cycle » du Ministère de l'Éducation Nationale ne vient qu'au 6^{ème} rang avec des dépenses totales de 225,30 milliards d'Ariary tandis que le programme « Fourniture de services de santé de base » pour des réalisations de 55,91 milliards d'Ariary arrive au 14^{ème} rang.

- ***Des dépenses d'infrastructures très minimales***

Le programme 206 « Développement des infrastructures routières » présente les 1,9% des dépenses du cadre I avec un montant de 105,31 milliards d'Ariary et le programme 203 « Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales » n'a pu exécuter que 65,11 milliards d'Ariary de ses dépenses en 2017, lesquelles ne correspondent qu'à 1,2% des dépenses du Budget Général.

- ***Dépenses de solde en perpétuelle croissance et d'une répartition inéquitable***

Les dépenses de solde n'ont cessé de croître et sont passées de 1451 milliards d'Ariary en 2015 (taux de réalisation de 95%) à 1 800,84 milliards d'Ariary en 2017 (taux de réalisation de 99,67%), soit une augmentation de 24,11% en deux ans.

Le Ministère de l'Éducation Nationale, premier département budgétivore a ordonné 559,18 milliards d'Ariary de dépenses de solde pour des personnels estimés à représenter les 47% du total de l'effectif général.

Par contre, le Ministère des Finances et du Budget a mandaté 319,22 milliards d'Ariary (au 2^{ème} rang) pour des agents correspondant à 6% du total général des fonctionnaires.

Le Ministère de la Santé se trouve au second rang en effectifs (9%) alors que les dépenses y afférentes se totalisent à 153 milliards d'Ariary (au 5^{ème} rang).

Au cours de l'année 2017, aucune dépense relative aux charges sociales et patronales n'est comptabilisée au niveau du Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique.

- ***Des dépenses de solde absorbant la quasi moitié des recettes fiscales de l'État***

Les dépenses de solde accaparent les 45% des recettes fiscales. Ce ratio s'est amélioré pour la période 2014-2017, de 53% à 45%.

- ***Dépenses courantes hors solde enregistrant des dépenses de solde en violation des articles 14 et 15 de la LOLF***

Des dépenses du personnel de 161,16 milliards d'Ariary, constituent les 7,35% des dépenses courantes hors solde lesquels se chiffrent à 2 193,97 milliards d'Ariary. Or, l'article 15 de la Loi Organique n° 2004 -007 du 24 juillet 2004 sur les Lois de Finances (LOLF) dispose que : « Les dépenses courantes hors solde comprennent : les achats de biens et services, les charges permanentes, les impôts, droits et taxes, les transferts et les subventions, et les charges financières. »

- ***Dépenses en carburant toujours en premier rang***

Les charges en carburant pour un montant total de 72,84 milliards d'Ariary représentent les 54% des dépenses afférentes à l'achat de biens et services. Lesdites charges ont connu une hausse de 35% par rapport à l'année précédente.

- **Des dépenses courantes hors solde dominées par les transferts et subventions**

Il est à faire observer la prédominance des transferts et subventions, à l'instar des exercices antérieurs, avec une proportion de 73,18% contre 54% en 2016.

Les deux entreprises publiques en difficulté en l'occurrence la JIRAMA et la compagnie AIR MADAGASCAR sont les principaux bénéficiaires.

- **Des transferts vers un compte en l'absence de bénéficiaires identifiés en violation des dispositions réglementaires**

Les subventions pour « charges d'intervention ó Autres organismes »- compte « 6556 » se chiffrent à 73,24 milliards d'Ariary dont 59,75 milliards d'Ariary au titre du MFB.

Sur ce montant, le MFB a effectué un versement de 30,18 milliards d'Ariary au compte n°46778 pour "intervention Sociales, Financières de l'Etat/MFB" ouvert auprès du PGA.

Le décret n°2005-210 du 26 avril 2005 portant plan comptable des opérations publiques (P.C.O.P.) 2006, en son point 332-2 dispose que « *Les charges d'intervention comprennent : les transferts, versements sans contrepartie équivalente comptabilisable et significative d'échange effectués soit directement par les services de l'Etat, soit indirectement par l'intermédiaire d'organismes tiers, relevant le plus souvent du périmètre des opérateurs des politiques de l'Etat dans leur rôle de redistributeur, au profit d'un ou plusieurs bénéficiaire(s) appartenant à des catégories strictement identifiées (ménages, entreprises, Collectivités Territoriales et autres collectivités).*

Par ailleurs, des transferts d'un montant de 3,65 milliards d'Ariary ont été opérés par le MFB à titre de « Provisions de crédits de la Présidence » qui n'est prévue par aucune disposition légale ni réglementaire.

- **Intérêts de la dette : Dépenses bien programmées**

Le taux d'exécution des dépenses relatives aux intérêts de la dette avoisinent toujours les 95% pour les trois dernières années, ce qui marque une meilleure programmation pour honorer les engagements financiers de l'Etat.

- **Des dépenses d'investissement renforçant le capital physique mais vulnérables aux variations des financements extérieurs**

En 2017, les crédits finaux affectés aux opérations d'investissement, tous financements confondus, se chiffrent à 2 884,62 milliards d'Ariary, soit 24,33% du Budget de l'Etat et dont 2 079,86 milliards d'Ariary constitués de financement extérieur. Par ailleurs, les PIP du secteur social sont concentrés sur des dépenses de fournitures et de transferts.

D- SUR L'APPRECIATION DE PERFORMANCE

- La grille d'évaluation utilisée lors de l'examen des précédents PLR est reprise pour l'exercice sous revue :

VALEURS CIBLES ATTEINTES En % ^(*)	APPRECIATIONS
Supérieur ou égal à 80%	Performance satisfaisante
Entre 80 et 50% (inclus)	Performance modérée
Entre 50 et 25% (inclus)	Performance insuffisante
Inférieur à 25%	Performance très insuffisante

Conformément à l'article 9, alinéa 3 de la LOLF, l'appréciation de la performance a été effectuée au niveau des programmes auxquels sont associés des objectifs et des résultats.

- **Limites**

L'analyse de la performance a été effectuée au vu des documents communiqués à la Cour par l'Administration. Certaines données ne sont pas disponibles ; cette situation rend l'analyse de la performance limitée.

- **Architecture Budgétaire**

Pour la mise en œuvre de la PGE, 04 nouveaux programmes ont été créés en 2017 et 02 ont été supprimés. Ainsi, l'architecture du Budget de l'État en 2107 est constituée de 7 Institutions et 31 Ministères, de 55 missions, de 148 programmes, et de 426 objectifs ainsi que de 1 007 indicateurs.

- **Taux de performance globale modérée**

Sur les 1007 valeurs cibles de l'ensemble de tous les indicateurs, 577 ont été réalisées, soit un taux de performance globale de 57%.¹ La performance est donc modérée au vu de la grille d'évaluation ci-dessus.

- **Des programmes du secteur administratif**

Les 05 programmes répondant aux priorités du Gouvernement pour 2017 et mis en œuvre par la Présidence de la République, la Primature et le Ministère des Finances et du Budget font l'objet de l'appréciation de la performance.

- Le programme « Développement rural » de la Présidence de la République et Primature affiche un taux de performance satisfaisante pour la Présidence alors qu'il est d'une performance très insuffisante au niveau de la Primature ;
- Le programme « Solidarité nationale » de la Présidence de la République et Primature est un programme commun à la Présidence et à la Primature. Elle a été exécutée par la Présidence à une performance satisfaisante avec un taux de 100% de réalisation. Par contre, la performance est très insuffisante à 0% pour la Primature;
- Le programme « Santé, Planning familial et Lutte contre le VIH/SIDA » de la Présidence enregistre une performance satisfaisante ;
- Le programme « Nutrition et Sécurité alimentaire » de la Primature n'est que d'une performance insuffisante dans la mesure où cinq (5) indicateurs d'objectifs sur les quinze identifiés ont pu atteindre leur valeur cible, soit un taux de performance de 33%;
- Le programme « Action sociale et développement » du Ministère des Finances et du Budget fait preuve d'une performance modérée ;

- **Des programmes du secteur productif**

La performance des principaux programmes estimés porteurs de croissance se récapitule comme suit :

- le Programme « Développement du tourisme » du Ministère du Tourisme - s'est fixé un seul objectif dont les réalisations ont été appréciées à travers 02 indicateurs tels que

¹ PLR 2017

« le nombre de touristes visitant Madagascar » et « Recettes générées par le secteur (millions de DTS) ». Aucune valeur cible n'est atteinte ;

- Le Programme « 411 ó Agriculture » visant 05 objectifs enregistre une performance modérée. En effet, sur les 17 indicateurs d'objectifs établis, 12 ont atteint leurs valeurs cibles, donc un niveau de performance de 70,59% ;
- Le Programme « Développement de la pêche et des ressources halieutiques » du Ministère des Ressources Halieutiques et de la Pêche a affiché une performance satisfaisante de 85,71%. Seul un indicateur sur les 7 indicateurs d'objectifs n'a pas atteint la valeur cible ;
- Le Programme « Gestion durable des ressources naturelles » du Ministère de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts a atteint 2 indicateurs sur les trois ciblés, d'où Performance modérée.
- Le Programme « 609 - Développement du secteur minier » du Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole- Performance très insuffisante. Pour la réalisation de ce programme, uniquement 2 valeurs cibles sur 11 ont été atteintes ce qui constitue 18,18%.

- ***Des programmes du secteur social***

Pour l'évaluation de la performance, les programmes relatifs aux services sociaux de base, du MINSAN, du MEN et le programme « Action Sociale » du Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme (MPPSPF) ont été retenus étant donné qu'ils concernent les droits sociaux fondamentaux devant être reconnus à tout citoyen.

- Le programme 502 : « Fourniture de services de santé de base » du Ministère de la Santé Publique ne comportant qu'un seul objectif « Améliorer l'accès de la population aux services de santé de qualité » avec un seul indicateur d'objectif « Taux d'utilisation des consultations externes n'a pu réaliser qu'une performance très insuffisante ;
- Le programme 503 : « Fourniture de services de santé hospitaliers » du Ministère de la Santé Publique a à son compte une performance très insuffisante ;
- Le Programme 504 : « Fourniture de médicaments, consommables et autres produits » du MINSAN a montré une performance satisfaisante grâce à l'amélioration de l'approvisionnement en médicaments au niveau des formations sanitaires, la logistique ;
- Le Programme 505: « Luttés contre les maladies » du MINSAN enregistre également une performance satisfaisante, avec comme seul indicateur d'objectif « Taux d'incidence du paludisme au niveau CSB » ;
- Le programme 506 : « Survie et développement de la mère et de l'enfant » du MINSAN n'a été mené qu'avec une performance très insuffisante. Si l'objectif consiste à « Accélérer la réduction de la mortalité maternelle et infantile », la

performance est mesurée par le biais d'un indicateur « Taux d'accouchement au niveau CSB » ; la valeur réalisée étant 26,2% contre la valeur cible de 35%.

- Le programme « action sociale » du MPPSPF accuse une performance modérée de 57,14%. Décliné en 5 objectifs, ce programme totalise 21 indicateurs dont 12 sont atteints, 3 non disponibles et 6 non atteints.
- Le programme « Enseignement fondamental du premier cycle » du MEN - avec ces deux indicateurs d'objectifs, à savoir « le taux d'achèvement du cycle primaire » et « le taux de redoublant » est désormais de performance modérée. L'insuffisance de formations pédagogiques des enseignants non fonctionnaires a rendu difficile l'atteinte de l'objectif
- Le programme « 307- Alphabétisation » du MEN - Performance très insuffisante. L'objectif « Mettre fin à l'analphabétisme » n'a pas été réalisé. Cette contre-performance résulte du fait que les infrastructures récemment construites ne sont pas encore opérationnelles pour les apprenants ;
- Le programme « Enseignement secondaire » - Performance modérée : Ceci est déterminé par l'absence d'assiduité des élèves à suivre les cours.

- **Des programmes du secteur infrastructure**

L'étude se focalise sur la performance des programmes considérés comme piliers du développement.

- Le programme « développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locale » du Ministère de l'Eau, de l'Énergie et des Hydrocarbures (MEEH) n'est que d'une performance insuffisante de 43% étant donné que trois seulement sur les sept indicateurs d'objectifs ont atteint leur valeur cible. En effet, le taux d'accès à l'électricité de 19% en milieu urbain est atteint, alors que l'accès en milieu rural n'a pas eu le taux escompté. Outre, la non disponibilité des données due à l'insuffisance des moyens nécessaires pour leur collecte, la faible capacité de raccordement de la JIRAMA limite sa performance pour augmenter l'accès à l'électricité dans le milieu urbain et rural.
- Le programme « Développement de l'accès à l'Eau et aux infrastructures d'assainissement » du MEEH a comme résultat une performance très insuffisante. Aucun indicateur sur les sept n'a atteint leur valeur cible. Il s'agit du taux de desserte en eau potable et du taux d'accès aux infrastructures d'assainissement tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Les raisons évoquées pour cette contre-performance se rapportent au caractère non réaliste des valeurs cibles.
- Le programme « Développement des infrastructures routières » du Ministère des Travaux Publics : Performance modérée avec un taux de 43%. Le taux des communes accessibles par voie de surface toute l'année n'a pas atteint sa valeur cible, par contre le pourcentage du réseau Routes Nationales (RN) en bon état a surpassé la valeur escomptée.

- Le programme « 209 Transport Maritime, fluvial et aérien » du Ministère du Transport et de la Météorologie a fait preuve de performance modérée de 60%. En effet, trois sur les cinq indicateurs ont été atteints.

1.2 SUR L'EXECUTION DES OPERATIONS DES AUTRES CADRES BUDGETAIRES ET DES RESULTATS GENERAUX

A- LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES

Au cours de l'année 2017, les opérations des budgets annexes ont généré un résultat excédentaire de 6 898 270 946,77 Ariary ; les recettes recouvrées s'élevant à 17 442 183 784,17 Ariary et les dépenses à 10 543 912 837,4 Ariary. Les deux Budgets annexes (BA) à savoir le BA de l'Imprimerie Nationale et le BA des Postes et Télécommunications sont tous excédentaires.

- ***Du BA de l'Imprimerie Nationale***

Le résultat du budget annexe (BA) de l'Imprimerie Nationale se solde par un excédent de 3 445 097 573,88 Ariary.

- Absence de réalisation de certaines recettes depuis 2015

Certaines recettes ont vu leurs prévisions à la hausse entre 2015-2017 alors que leurs réalisations demeurent toujours inexistantes. Il s'agit des comptes 7721 « Prestation de service », 7726 « Marchandises » et 7728 « Autres produits des activités de service ».

- Insuffisance du recouvrement des recettes et accroissement des restes à recouvrer

Au titre de l'année 2017, le montant des recouvrements effectués est de 10,17 milliards d'Ariary contre 19,67 milliards d'Ariary de droits constatés, soit un taux de recouvrement de 51,71 %.

Par ailleurs, ces restes à recouvrer se sont accrus pour la période 2015-2017.

- Situation des clients débiteurs - 2017

Les trois plus importants montants des impayés sont imputables :

- à la DIRECTION TECHNIQUE DE LA LEGISLATION ET DES ETUDES /S.L.C./ D.G.G.F.P.E/MFB pour un montant de 1 336, 68 millions d'Ariary ce qui constitue 75,98 % du montant total
- au SERVICE D'APPUI INSTITUTIONNEL (DGB) avec un montant de 76,38 millions d'Ariary soit 4,34%
- à la DIRECTION GENERALE DES IMPOTS avec 58,68 millions d'Ariary d'impayés qui correspond à 3,33%.

- Des dépenses entièrement de fonctionnement et aucune dépense d'investissement

Les prévisions de dépenses de l'IN se chiffrent à 23,13 milliards d'Ariary alors que le total des dépenses réalisées est arrêté à 6,72 milliards, soit un taux de réalisation de 29,08%. Ces dépenses effectuées ne sont constituées que celles de fonctionnement dont 67% de charges de personnel.

- ***Du BA des Postes et Télécommunications***

En 2017, le BA des postes et télécommunications a engendré un résultat excédentaire de 3,45 milliards d'Ariary, avec 7,29 milliards d'Ariary de recettes et 3,81 milliards d'Ariary de dépenses.

- Des recettes alimentées par des versements émanant d'un établissement public sous tutelle du Ministère chargé des Télécommunications et des Technologies de l'Information et de la Communication.

Les recettes de 7,29 milliards d'Ariary sont composées à 42% de reliquats des recettes de l'année 2016 et de 48% de recettes propres de l'année. Cette proportion de 48% tire ses ressources des versements effectués par l'ARTEC. En effet, le Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 instituant l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication de Madagascar (ARTEC) dispose, en son article 34 in fine, que les « excédents de recettes sont versés au budget annexe des Postes et Télécommunications, à l'issue de l'approbation des comptes de l'exercice par le Conseil d'Administration ». Or l'article 28 de la LOLF susmentionnée consacre les définitions des Budgets Annexes et selon lequel « les Budgets Annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de Finances, les activités des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de prix ou de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».

Ainsi, les excédents versés par l'ARTEC ne résultent pas des services effectués à titre principal par le BA du PTT.

- Baisse tendancielle des recettes pour la période 2014 à 2017

Depuis 2014, les recettes ont diminué allant de 11,1 milliards d'Ariary à 7,2 milliards d'Ariary.

- Erreur d'imputation de recettes au CGAF

Des recettes de 3 940 406 945,75 Ariary ont été comptabilisées par erreur au compte 7783 dans le CGAF. Selon les réponses du MEF, ce montant aurait dû être de 3 081 018 444,26 Ariary. Bien que cette interversion n'affecte pas le résultat des opérations du BA PTT, elle impacte l'écriture consolidée au niveau du CGAF.

- Des dépenses totalement de fonctionnement consacrées à concurrence de 64 % au paiement des charges du personnel.

B- LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR

Les opérations des Comptes Particuliers du Trésor génèrent un résultat déficitaire très important s'élevant à 721,96 milliards d'Ariary pour l'année 2017.

- ***Compte de prêt axé sur la JIRAMA***

Les recettes réalisées sont de 82,53 milliards d'Ariary dont 78,4 milliards d'Ariary proviennent de la JIRAMA et les dépenses se chiffrent à 114,74 milliards d'Ariary dont 48% sont des prêts octroyés à la JIRAMA.

- **Compte de participation orienté vers AIR MADAGASCAR**

Les recettes étant nulles, les dépenses se totalisent à 415,76 milliards d'Ariary. Ces dépenses sont focalisées, à concurrence de 284,69 milliards d'Ariary à l'augmentation en capital de la compagnie Air Madagascar.

- **Comptes de commerce déficitaires**

Les comptes de commerce présentent un résultat déficitaire de 273,99 milliards d'Ariary

➤ Des déficits à recadrer

Sur les neuf Ministères ayant utilisés des comptes de commerce au cours de l'année 2017, quatre ont enregistré des résultats déficitaires. Cependant, pour les deux années budgétaires précédentes, seuls les comptes de commerce du MFB (CRCM et CPR) étaient déficitaires.

Bien que les dépenses des comptes de commerce soient de caractère évaluatif selon l'article 34-al.3 de la LOLF, une limite est imposée au découvert. En effet, le même article dispose que « (i) seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. ». Or, au titre de l'année 2017, les lois de Finances n'ont pas fixé les découverts pour chaque compte de commerce.

➤ Erreur d'imputabilité de recettes pour un SOA non assigné entravant la traçabilité des opérations et portant atteinte à la transparence budgétaire

Aucune recette n'a été enregistrée au niveau de deux principaux comptes de commerce du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, comme il est détaillé ci-après :

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE DECENTRALISATION

1) Code Ordonnateur :	02-140-1-00000
Code SOA :	02-14-0-310- 00000
Libellé du « Compte de commerce »	Carte Grise sécurisée
2) Code Ordonnateur :	02-140-2-00000
Code SOA :	02-14-0-31A-00000
Libellé du « Compte de commerce »	Permis de conduire

Le MEF a expliqué que « les recettes « compte de commerce » pour les cartes grises et les permis de conduire sont enregistrés dans le compte 77218 respectivement de Ar. 5789 927 000,00 et de AR. 5 602 492 000,00 », puis, a précisé, selon la lettre n° 200-2019-MFB/SG/DGT/DCP/ACCTDP du 03 juin 2019, que « les recettes « compte de commerce » pour les cartes grises et les permis de conduire sont enregistrés dans le compte 77218 respectivement de Ar. 5789 927 000,00 et de AR. 5 602 492 000,00. En effet, selon la comptabilité de la Paierie Générale d'Antananarivo, le détail du compte 77218 est dans le tableau ci-dessous. De ce fait, ces recettes sont comptabilisées dans le compte 77218 au lieu du compte 7714.

77218	02-121	11 520 000,00	
77218	02-122	58 000 000,00	
77218	02-141	5 789 927 000,00	Carte grise
77218	02-142	5 602 492 000,00	Permis
77218	02-532	220 000,00	
77218	02-533	1 536 444 850,00	
77218	02-68	2 400 000,00	
TOTAL 77218		13 001 003 850,00	

En outre, une erreur de code SOA s'est produite lors de l'enregistrement de ces recettes. Le code 02-53-0-400-000 a été utilisé au lieu du code 02-14-0-310- 000 et du code 02-14-0-31A-000 ».

Il apparaît ainsi que suite à une erreur, les recettes issues des cartes grises et des permis de conduire ne sont pas retracées au niveau du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation mais au niveau du Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole (code 53), ce qui rend difficile le suivi de la traçabilité des recettes.

Les recettes du SOA 02-53-0-400-000 du Ministère des Mines, après déduction des recettes issues de la carte grise et permis de conduire à auraient dû se chiffrer à **1 597 064 850,00 Ariary**², cependant celles-ci s'élèvent à **1 536 444 850,00 Ariary** selon le tableau fourni dans l'explication du MEF.

Or, la lettre n°123-2017-MPMP/Min du mois d'octobre 2017 ayant pour objet la demande de mise en place d'un Décret d'avance, émanant du Ministre auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole, et ayant conduit à la prise d'un décret d'avance n° 2017-1155 du 12 décembre 2017, stipule que : « (i) l'exportation officielle de deux tonnes (2t) d'or pour l'année 2017 a engendré une recette exceptionnelle de trois milliards d'Ariary (3 000 000 000 Ar) au titre de droits relatifs au frais de poinçonnage de la quantité exportée. Les recettes relatives au frais de poinçonnage sont enregistrées au sein du compte de commerce de la Direction Générale de Pétrole SOA « 02-53-0-400-00000 » intitulé « Analyse et Contrôle de l'Eau, des Produits Miniers (i) ».

Donc, au vu de cette lettre, les recettes de ce compte de commerce du MPMP sont au minimum 3 000 0000 000 Ariary.

C- LES OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE-VALEUR- CADRE IV

Le cadre IV- FONDS DE CONTRE-VALEUR (FCV) enregistre un résultat excédentaire de 5, 09 milliards d'Ariary étant donné qu'aucune réalisation de dépenses n'a été inscrite.

² Selon l'annexe des recettes sur les comptes particuliers, les recettes du SOA « 02-53-0-030-00000 » s'élèvent à 12 989 483 850 Ariary et 12 989 483 850 - (5 789 927 000,00 + 5 602 492 000,00) = 1 597 064 850 Ariary

➤ **Insuffisance dans la comptabilisation des opérations de dépenses sur FVC**

Des dépenses effectuées sur financement FCV sont inscrites au Budget Général de l'État- Cadre I *malgré la disposition de la LOLF dans son article 35 selon lequel « Le compte est ouvert pour retracer les opérations sur Fonds de Contre- Valeur provenant des aides en nature et des aides financières. Ce compte constitue le Cadre IV de la loi de Finances et décrit : - en dépenses, les dépenses d'investissement et de fonctionnement financées par les ressources issues des Fonds de Contre- Valeur (í) »*

L'Agent comptable des FCV a déjà soulevé cette anomalie aux autorités supérieures et envoyé une note à l'attention de Monsieur Le Directeur de la Comptabilité Publique ainsi qu'une fiche synthétique demandant la conformité à l'article n° 35 de la LOLF.

D- LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE- CADRE V

En 2017, les opérations en capital de la Dette Publique se sont traduites par un excédent de 1 186,36 milliards d'Ariary.

➤ **Résultat excédentaire misé sur des tirages des emprunts extérieurs.**

Les recettes réalisées pour les dettes extérieures sont de 904,95 milliards d'Ariary, constituant les 52% des opérations du cadre V, tandis que les recettes afférentes aux dettes intérieures sont évaluées à 838,16 milliards d'Ariary.

Les taux d'exécution des recettes pour les dettes intérieures et les dettes extérieures sont respectivement de 24% et 50%.

Inversement, les dépenses relatives aux dettes intérieures représentent les 51% des dépenses du cadre V.

➤ **Tendance à la hausse des opérations en capital de la dette publique**

Depuis 2015, les opérations en capital de la dette publique (OCDP), tout en engendrant des résultats excédentaires, affichent une tendance à la hausse. Il s'ensuit que les encours de la dette vont aussi dans ce sens.

Les encours de la dette ont presque doublé pour la dette intérieure par contre pour la dette extérieure, leur variation est plus ou moins constante avec un taux restant en dessous de 10%.

Compte tenu de cette évolution croissante des encours de la dette, l'État a établi depuis 2016 un document de Stratégie de la Dette à Moyen Terme (SDMT).

E- RESULTAT DEFINITIF DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES

Au vu des documents transmis à la Cour et compte tenu des anomalies notamment constatées au niveau des recettes des opérations sur les Comptes particuliers du Trésor, la Cour n'a pas l'assurance raisonnable sur la fiabilité du montant du résultat définitif de l'exécution des Lois de Finances.

III- RECOMMANDATIONS

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

A- RECOMMANDATIONS AUX PARLEMENTAIRES

Pour l'année 2017, la Cour recommande l'adoption :

- de l'article 1 du PLR 2017 portant ratification des décrets d'avance pris au cours de l'exercice budgétaire 2017 ;
- de l'article 2 du PLR 2017 constatant au titre du Budget Général la somme de 5 025 740 712 477,59 Ariary en recettes, et de 5 653 094 664 043,21 Ariary en dépenses, soit un solde déficitaire de 627 353 951 565,62 Ariary ;
- de l'article 3 du PLR 2017 constatant les résultats nets des opérations des Budgets Annexes s'élevant à 17 442 183 784,17 Ariary en recettes et en dépenses à 10 543 912 837,4 Ariary dégageant un excédent de 6 898 270 946,77 Ariary ;
- de l'article 5 relatif aux opérations sur FCV du PLR 2017 constatant les dépenses à zéro Ariary, les recettes à 5 097 212 022,22 Ariary ainsi que le solde créditeur de 5 097 212 022,22 Ariary ;
- de l'article 6 constatant les opérations en Capital de la Dette Publique qui s'élèvent respectivement en recettes à 1 743 108 445 179,13 Ariary et en dépenses à 556 748 968 298,72 Ariary, soit un résultat excédentaire à 1 186 359 476 880,41 Ariary ;
- de l'article 7 constatant les dépassements sur les crédits limitatifs et les crédits évaluatifs respectivement d'un montant de 708,54 Ariary et de 320 302 367 981,24 Ariary, soit un dépassement total de 320 302 368 689,78 Ariary.

Par contre, la Cour recommande le rejet de :

- l'article 4 du PLR constatant les opérations des Comptes Particuliers du Trésor ;
- l'article 8 qui établit les résultats pour l'année budgétaire 2017 ;
- l'article 9 lequel porte autorisation de l'imputation des résultats au Compte permanent du trésor.

B- RECOMMANDATIONS AUX ACTEURS BUDGETAIRES

La Cour recommande de :

- ***Pour la confection du PLR et des documents budgétaires et comptables :***
 - porter une attention particulière dans la confection des différents documents afin de s'assurer de leur sincérité ;
 - veiller à la fiabilisation des informations financières.
- ***Pour les opérations du Budget Général - cadre I***
 - produire exhaustivement toutes les informations relatives à l'exécution de Lois de Finances, notamment les actes portant sur les mouvements de crédits ;

- veiller au strict respect de l'article 20 alinéas 3 de la LOLF concernant le caractère « urgent » nécessitant la prise des décrets d'avances ;
 - s'assurer à une meilleure programmation budgétaire et au respect du principe de sincérité des prévisions consacré par l'article 42 de la LOLF afin de limiter l'ampleur des dépassements ;
 - rendre efficace l'utilisation du SIIGFP tout en réduisant les incidents relatifs à son utilisation ;
 - poursuivre les efforts déjà déployés pour l'amélioration des recouvrements des recettes budgétaires ;
 - faire apparaître dans le PLR tous les montants de dégrèvements, réduction ou remise d'impôts ;
 - intégrer les opérations de recettes dans le SIIGFP, afin de s'assurer l'intégralité des informations sur les recettes ;
 - Focaliser les dépenses aux secteurs porteurs de croissance et sociaux ;
 - Poursuivre les mesures déjà entreprises pour maîtriser les dépenses de solde ;
 - Comptabiliser toutes les dépenses de personnel, tout ce qui est du chapitre 60, dans la catégorie des dépenses de solde, conformément à l'article 14 de la LOLF ;
 - Veiller au respect des dispositions légales et réglementaires pour les opérations de transferts.
- ***Pour les opérations des Budgets Annexes - cadre II***
 - effectuer toutes les diligences nécessaires pour le recouvrement des restes à recouvrer du BA Imprimerie Nationale ;
 - supprimer le Budget Annexe des Postes et Télécommunications.
 - ***Pour les opérations des Comptes Particuliers du Trésor- cadre III***
 - fixer par la Loi de Finances le découvert pour chaque compte de commerce conformément aux articles 34 et 43 de la LOLF ;
 - prendre les mesures qui s'imposent pour maîtriser le déficit des caisses de retraite ;
 - s'assurer à la sincérité des enregistrements de toutes les opérations des CPT ;
 - ***Pour les opérations du cadre IV- Fonds de Contre-valeur :***
 - Intégrer toutes les opérations relatives au FCV tant en dépenses qu'en recettes au cadre IV
 - ***Pour les Opérations du Cadre V- Opération en capital de la dette publique***
 - respecter le principe de sincérité en matière des prévisions des dettes intérieures conformément à l'article 42 de la LOLF ;
 - poursuivre les efforts déjà entrepris pour pouvoir maintenir la dette publique à un niveau soutenable à long et moyen terme.

- ***Pour la performance***

- En matière de programme « Développement rural »³ exécuté par la Présidence et la Primature, coordonner les actions et de se concerter notamment avec le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche pour atteindre les objectifs qui sont censés apporter des modifications quantitatives et qualitatives au niveau de la population rurale et dont les effets se traduisent par une élévation du niveau de vie et par des changements bénéfiques dans le genre de vie ;
- Pour les programmes relatifs aux actions sociales nécessitant une pluralité des acteurs, coordonner les différentes actions afin d'aboutir à des résultats plus performants et d'éviter le chevauchement d'actions ou l'oubli de certaines catégories de personnes devant bénéficier ces interventions sociales ;
- Intensifier les efforts visant à promouvoir le secteur tourisme ;
- poursuivre les efforts déjà entrepris et orienter les actions pour un secteur agricole intensif, tourné vers le marché international développé et modernisé ;
- définir en tant qu'indicateur les recettes issues du secteur « Pêche » ;
- assurer une gestion responsable et transparente des revenus perçus auprès du secteur minier ;
- sensibiliser les usagers à l'accès aux hôpitaux afin d'être pris en charge à temps ;
- soutenir les progrès déjà effectués en vue de satisfaire l'approvisionnement en médicaments à tous les niveaux ;
- sensibiliser les mères sur l'importance de l'accouchement et du suivi effectué au niveau des CSB ;
- doter suffisamment les CSB en kit d'accouchements ;
- de réviser à la hausse le nombre de sages-femmes ;
- faciliter l'accès des ménages pauvres aux terrains agricoles ;
- favoriser les associations regroupant les femmes rurales ;
- sensibiliser les ménages non bénéficiaires d'un système de financement non allégé ;

³Nations Unies- Conseil Economique et Social - Conférence Régionale sur une politique harmonisée du développement rural - Tanzanie 196 : Le développement rural est la résultante d'une série de modifications quantitatives et qualitatives intervenant au niveau d'une population rurale donnée et dont les effets convergents se traduisent dans le temps par une élévation du niveau de vie et par des changements bénéfiques dans le genre de vie.

- poursuivre les efforts pour appuyer les ménages ruraux en intrants agricoles et matériels de production ;
- maintenir le renforcement de compétences des enseignants ;
- poursuite des activités visant à réduire le taux de redoublement ;
- prendre les mesures adéquates afin de rendre les infrastructures opérationnelles pour les apprenants ;
- Veiller à la production et à l'intégration de toutes les données estimées nécessaires à l'appréciation de la performance ;
- Bien définir les valeurs cibles ;
- Prévoir une allocation budgétaire suffisante pour le secteur routier.

Telles sont les observations et recommandations de la Cour sur le PLR pour 2017.

.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

TITRE PRELIMINAIRE

1- PRESENTATION GENERALE DES LOIS DE FINANCES POUR L'ANNEE 2017

1-1 Cadre général de préparation et de l'exécution du budget 2017

1-2 Les caractéristiques des Lois de Finances 2017

2-OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL SUR LE PLR

2.1 Des imperfections dans la présentation du Projet de Loi de Règlement 2017

2.2 Des incohérences internes remettant en cause la fiabilité des informations du PLR

2.3 Erreurs répétitives de enregistrement de recettes affectant la crédibilité des informations contenues du PLR

2.4 Compte à double intitulé

2.5 Erreur de imputabilité de recettes pour un SOA non assigné entravant la traçabilité des opérations et portant atteinte à la transparence budgétaire

TITRE I - ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET GENERAL - CADRE I

1.-GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

1.1 Modifications de crédits

1.2 Dépassements de crédits en hausse

2-LES OPERATIONS DES RECETTES BUDGETAIRES

2.1 Situation globale : un recouvrement plus de 85%

2.2 Analyse par catégorie de recettes

2.3 Insuffisance dans la présentation des recettes rendant opaque leur gestion

3-LES OPERATIONS DE DEPENSES

3.1 Analyse par programmes

3.2 Analyse par grandes catégories de dépenses

4-APPRECIATION DE LA PERFORMANCE

4.1 Observations d'ordre général

4.2 Des programmes du secteur administratif

4.3 Des programmes du secteur productif

4.4 Des programmes du secteur social

4.5 Des programmes du secteur infrastructure

TITRE II- EXAMEN DE L'EXECUTION DES AUTRES CADRES BUDGETAIRES ET DES RESULTATS GENERAUX

1- LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES - CADRE II

1.1 Du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale

1.2 Du Budget Annexe des Postes et Télécommunications

2-LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR - CADRE III

2.1 Des Comptes Particuliers du Trésor en déficit chronique

2.2 Analyse des opérations par CPT

3-LES OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE-VALEUR- CADRE IV

3.1 *Résultat excédentaire*

3.2 *Insuffisance dans la comptabilisation des opérations sur FVC*

4- LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE- CADRE V

4.1 *Résultat excédentaire misé sur des tirages des emprunts extérieurs*

4.2 *Tendance à la hausse des opérations en capital de la dette publique*

5- LE RESULTAT DEFINITIF DE L'EXECUTION DES LOIS DES FINANCES

*

*

*

INTRODUCTION

« Le projet annuel de Loi de Règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année ; le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avance et approuve les dépassements de crédit résultant de circonstances de force majeure. Il établit le compte de résultat (1) Il autorise le transfert du résultat de l'année au compte permanent des résultats du Trésor », aux termes de l'article 43 de la Loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de Finances (LOLF). Ainsi, ledit projet de loi est un acte de constatation et d'approbation à la différence du projet de Loi de Finances de l'année, qui est un acte de prévision et d'autorisation.

Ladite loi organique dispose en son article 44 que « sont joints à tout projet de Loi de Règlement:

- un compte général de l'administration des Finances,
- des annexes explicatives faisant connaître l'origine et les justifications des dépassements de crédit,
- un rapport de la Cour des Comptes et une Déclaration Générale de Conformité entre les écritures des comptables et celles des ordonnateurs se rapportant à l'exercice considéré.

Ayant pour finalité d'éclairer le Pouvoir Législatif dans l'examen dudit projet, ce rapport de la Cour rentre dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances conformément aux dispositions de :

- l'article 93 de la Constitution lequel consacre cette 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 1er octobre 2004 relative à la Cour Suprême (LOCS) lequel détermine les objectifs en matière de contrôle de l'exécution des Lois de Finances,
- l'article 62 de la Loi Organique sur les lois de Finances (LOLF) selon lequel « (1) 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 ».

Plus précisément, aux termes de l'article 278 de la Loi Organique n° 2004-036 du 1^{er} octobre 2004 sur la Cour Suprême, les objectifs de ce contrôle portent sur :

- 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.

Ainsi, il est procédé dans le cadre du présent rapport :

- dans un titre préliminaire à des observations d'ordre général à l'endroit du Projet de Loi de Règlement (PLR) et des documents comptables y annexés ;
- dans un titre premier, à l'examen des opérations du Budget Général de l'Etat- Cadre I et à l'appréciation de performance des programmes du Gouvernement ;
- dans un titre II à l'analyse de l'exécution des opérations des autres cadres budgétaires.

Enfin une Déclaration Générale sur la de Conformité entre les écritures des comptables et celles des ordonnateurs est annexée à ce rapport.

*

*

*

TITRE PRELIMINAIRE

I. PRESENTATION GENERALE DES LOIS DE FINANCES POUR L'ANNEE 2017

1.1. Cadre général de préparation et de l'exécution du budget 2017

1.1.1. Contexte mondial

La croissance mondiale s'est nettement accélérée en 2017, passant de 3,2% à 3,7%⁴ par rapport à 2016, poussée par un progrès des investissements et par une hausse des prix des matières premières ainsi que par une forte augmentation des échanges commerciaux. Cette accélération de la croissance est généralisée.

Les pays avancés connaissent, certes, une croissance inférieure à la croissance mondiale, mais tout de même en nette progression, passant de 1,7% à 2,2%. Globalement, le groupe qui réunit les « pays émergents » et les « pays en voie de développement » accroît ses performances, passant de 4,3% à 4,6%, mais avec de grandes disparités.

La croissance de la Chine et de l'Inde tourne autour de 7% alors que l'Afrique subsaharienne progresse mais reste très en deçà (de 1,4% à 2,6%).

1.1.2. Contexte national

a) *Cadre socio-économique*

La situation économique a continué à évoluer de manière encourageante depuis 2016. Impulsée par les investissements publics, l'augmentation des exportations de textile et l'accélération de l'activité agro-industrielle, la croissance s'est hissée à 4,3 % en 2017.

La position économique externe de Madagascar s'est améliorée en 2017, avec de plus hauts revenus d'exportation provenant de la vanille, dont Madagascar est le plus grand exportateur, ainsi que des biens manufacturés légers. Les réserves de devises étrangères dépassaient quatre mois d'importations à la fin de l'année 2017⁵.

Cependant, à la fin 2016 et au début 2017, Madagascar a souffert d'une grave sécheresse et d'un cyclone dévastateur. Celui-ci s'est soldé par un coût économique (dommages proprement dits plus pertes de production) estimé à environ 400 millions de dollars (4 % du PIB)⁶. L'économie malgache s'est montrée résiliente, malgré ces conditions environnementales défavorables et l'épidémie de peste.

D'autre part, l'inflation a été impactée négativement par les conditions environnementales et la baisse dans la production agricole qui s'en est suivie, avec un taux de 9% contre une prévision de 7,7% en 2017, constituant ainsi la plus forte hausse des prix en sept ans.

⁴ Source : FMI

⁵ Source : Banque Mondiale

⁶ Source : FMI

Malgré cette croissance constante, la plupart des Malgaches n'ont pas bénéficié de ces améliorations économiques : l'extrême pauvreté (avec une parité du pouvoir d'achat en dessous de 1,90 USD) touche 76,2% de la population en 2017⁷.

b) Cadre politique

L'année 2017 est marquée par deux remaniements ministériels. En effet, selon le décret n° 2017-0262 du 20 avril 2017 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°2016-265 du 15 avril 2016 portant nomination des membres du Gouvernement, quatre départements ministériels ont connu une modification en l'occurrence le Ministère de l'Eau, de l'Énergie et des Hydrocarbures, le Ministère de la Communication et des Relations avec les Institutions, le Secrétariat d'État auprès du Ministère des Affaires Étrangères chargé de la Coopération et du Développement et le Secrétariat d'État auprès du Ministère de la Défense Nationale chargé de la Gendarmerie Nationale.

Puis, suite à la démission du Ministre des Finances et du Budget à l'époque le mois de juillet 2017, il a été pris le décret n° 2017-0590 du 17 juillet 2017 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°2016-265 du 15 avril 2016 portant nomination des membres du Gouvernement

c) Cadre juridique

- Loi portant Loi de Finances pour 2017

Il s'agit de la Loi n° 2016-032 du 28 décembre 2016 portant Loi de Finances pour 2017. En outre, conformément aux articles 51 et 52 de la LOLF, les textes d'application suivants ont été pris :

- le Décret n° 2016-1574 du 30 Décembre 2016 portant répartition des crédits autorisés par la Loi n° 2016-032 du 28 décembre 2016;
- l'Arrêté n° 28 754/2016 du 30 Décembre 2016 portant ouverture de crédits au niveau du budget d'exécution de la gestion 2017 du Budget de l'Etat,
- le Circulaire n° 04 - MFB/SG/DGB/DSB/SAEPB du 30 Décembre 2016 ayant pour objet l'exécution, au titre de l'exercice 2017, du Budget Général, des Budgets Annexes, des opérations des Comptes Particuliers du Trésor et des Etablissements Publics Nationaux;

- Loi portant Loi de Finances Rectificative pour 2017

Suite à des facteurs de risque macro-budgétaire tels que des perturbations climatiques (sécheresse, cyclone,) du début d'année lesquels ont affecté les programmations économiques et financières de la LFI 2017, mais également face à l'imprévisibilité des financements extérieurs, et aux difficultés financières au niveau des établissements publics nationaux et des entreprises publiques, une Loi de Finances Rectificative a été adoptée au titre de l'année budgétaire 2017.

Aux termes de l'article 2 avant-dernier alinéa de la LOLF, « *Seules, des lois de finances dites rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier la Loi de Finances de l'année. Sauf les cas de nécessité, les Lois de Finances Rectificatives doivent être déposées au cours du second semestre de chaque année* ».

⁷ Source : Banque mondiale

Ainsi la loi n° 2017-009 portant Loi de Finances Rectificative (LFR) pour 2017 a été promulguée le 04 juillet 2017.

Les textes d'application y afférents sont :

- Le Décret n° 2017-534 du 04 juillet 2017 portant répartition des crédits autorisés par la loi n° 2017-009 du 04 juillet 2017 portant Loi de Finances Rectificative pour 2017 ;
- L'Arrêté n° 16038/2017 du 05 juillet 2017 portant ouverture de crédits au niveau du budget d'exécution de la gestion 2017 du Budget de l'Etat.

1.2. Les caractéristiques des Lois de Finances 2017

1.2.1. Les objectifs macro-économiques

Les objectifs macro-économiques fixés au titre de l'année 2017 sont résumés dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 1-INDICATEURS MACRO- ECONOMIQUES

Indicateurs	LFI	LFR	REALISATION
Taux de croissance économique	4,5 %	4,3%	4,3%
Taux d'investissement public (% PIB)	8,1%	8,2%	5,4%
Taux d'inflation	7,1%	7,8%	9%
Taux de pression fiscale	11%	11,4%	11,5%
Taux de change (MGA/USD)	3 449 ,0	3384,6	3230
Déficit budgétaire (% du PIB)	4,4%	5,9%	

Sources : LFI, LFR et PLR 2017

Pour 2017, les efforts pour établir une croissance forte et inclusive se poursuivront. L'évolution de la production nationale (PIB) pour cette année est estimée à 4,5%. Le secteur secondaire portera l'essentiel de cette croissance. La condition sine qua non pour atteindre cet objectif sera de préserver la stabilité macroéconomique à travers des politiques économiques prudentes, tout en assurant l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, et la maîtrise de l'inflation⁸.

Etant donné que les dépenses en capital sont au cœur de l'action publique, les efforts du Gouvernement pour promouvoir l'investissement s'intensifieront. Les dépenses en capital atteindront en effet un taux de 8,1% du PIB pour 2017, en augmentation de 3 points par rapport à 2016.

⁸ Source : LFR 2017

Parallèlement, les Partenaires Techniques et Financiers traditionnels ont exprimé leur intention de soutenir le développement du pays malgré le contexte difficile de redressement. Au titre de l'année 2017, l'obtention de la FEC assure plus de latitude au Gouvernement à bien mener sa politique économique. Le programme triennal négocié avec le FMI permettra en effet d'appuyer la croissance et de renforcer la stabilité macroéconomique avec le déblocage immédiat de 43,5 millions USD.

En outre, Madagascar a organisé, une Conférence des Bailleurs et des Investisseurs (CBI) à Paris fin 2016 afin de mobiliser les ressources nécessaires au financement du développement. Les financements recherchés porteront sur la période de mise en œuvre du PND mais également pour les projets à plus long terme.

Pour l'année 2017, l'inflation fin de période restera la même qu'en 2016, soit 7,1%. Cette estimation reflète la prudence des autorités dans le cadre de la conduite de la politique monétaire, surtout à travers la maîtrise de la masse monétaire. La variation de l'inflation de + 0,7 point provient surtout de la tendance haussière des prix à la pompe des carburants durant le premier semestre.

1.2.2. Les innovations fiscales et douanières

Pour une mobilisation des recettes fiscales afin de faire face aux besoins de ressources de la Nation, l'Administration fiscale s'est engagée à poursuivre les actions déjà entreprises lesquelles visent, entre autres, à promouvoir la transparence pour lutter contre la corruption et instaurer une confiance mutuelle entre l'Administration fiscale et le secteur privé.

De ce fait, les principales modifications des dispositions fiscales pour l'année 2017 sont axées autour des mesures suivantes :

- La transparence des dispositions d'élargissement de l'assiette fiscale par le biais de l'instauration des minima de perception par catégorie d'activité en matière d'Impôt Synthétique ;
- La modification de l'Impôt sur les Revenus intermittents en Impôt Synthétique intermittent, c'est-à-dire au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD).
- L'introduction des mesures d'incitation fiscale visant à assurer la relance économique et la protection de l'environnement⁹,
- La sécurisation et l'amélioration des recettes¹⁰.

⁹ Selon les LFI, les mesures d'incitation sont : l'exonération au Droit d'Accise (DA) de l'éthanol combustible dénaturé supérieur à 90° ; la baisse du taux du DA sur véhicules neufs à 5% ; l'exonération de TVA de la batterie solaire et chauffe-eau solaire non électrique ; la déductibilité de certaines dépenses des entreprises minières ; la déductibilité de la TVA sur achat de carburant des transporteurs maritimes d'hydrocarbure ; l'extension du bénéfice de la réduction d'impôt sur les investissements au secteur agricole ; l'éligibilité des crédits bailleurs agréés au remboursement de crédit de TVA, la diminution du Droit d'Enregistrement (DE) sur les ventes de véhicules faites par les concessionnaires et sur les visas des croisiéristes .

¹⁰ • La modification du tarif du DE sur les actes d'acquisitions de navire de commerce et aéronefs (gains de 5,55 millions de MGA);

• la séparation de l'imposition des revenus fonciers et des revenus tirés des activités professionnelles de l'entreprise (gain de 6 473,68 millions de MGA).

La mise en place des mesures favorisant la visibilité des impôts à payer au profit des CTD, par son insertion dans la Loi de Finances conformément aux dispositions de la Loi n°2014- 020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées

En ce qui concerne les tarifs douaniers, les amendements consistent à :

- Se conformer aux recommandations de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) dans le cadre de l'interprétation et de l'application uniforme du Système Harmonisé de codification et de désignation des marchandises (SH) de 2017 ;
- Respecter les engagements avec l'Union Européenne pris dans le cadre de l'Accord de Partenariat Economique Intérimaire, par l'abaissement de 8% à 5 % des taux de Droits de Douane de 1.546 lignes tarifaires classées « biens intermédiaires » au niveau du tarif national suivant le calendrier de l'offre prévu pour 2017 ; appuyer le secteur de la santé, notamment la lutte contre les troubles dus à la carence en Iode et en Fluor suivant la requête du Ministère de la Santé Publique, par l'exemption des droits de douane relatifs au Fluorure potassium et à l'iodate de potassium ;

Selon la Loi de Finances de l'année 2017, l'impact fiscal des modifications tarifaires s'élève à -24.5 milliards d'Ariary pour l'APEi et +5.5 milliards d'Ariary pour le reste, soit un manque à gagner total de -19 milliards d'Ariary représentant 1% de l'objectif de recettes douanières pour 2017.

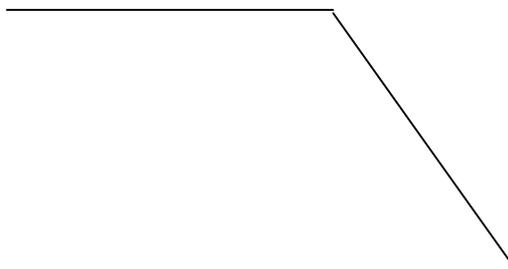
1.2.3. Les mesures relatives aux dépenses

Par ailleurs, l'efficacité des dépenses sera accrue sur 2017-2019 par la mise en place d'un Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) et des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) au niveau de chaque Institution/ministère. En effet, cette approche assure la stabilité des programmations budgétaires sur le moyen terme, et la cohérence avec le cadrage macroéconomique sur la même période. En outre, le renforcement des contrôles raffermira cette efficacité.

L'intégration d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) dans la Loi de Finances a été initiée pour six Ministères pilotes (Education Nationale, Santé, Agriculture, Finances et Budget, Fonction Publique, Travaux Publics), afin d'avoir la traçabilité des actions de développement telle que souhaitée. Cette initiative sera étendue vers tous les Institutions et Ministères dans les prochaines années¹¹.

1.2.4. Présentation des lois de Finances au titre de l'année 2017

Compte tenu des contextes et mesures sus-développés, les lois de Finances de 2017 se présentent comme suit :



¹¹ Source : LFI 2017

TABLEAU N° 2-PRESENTATION DE L'EQUILIBRE GENERAL DES LOIS DE FINANCES POUR 2017

NOMENCLATURE	RECETTES		DEPENSES		SOLDES	
	LFI	LFR	LFI	LFR	LFI	LFR
CADRE I : BUDGET GENERAL DE L'ETAT						
a - Fonctionnement	4 512 327 262 000,00	4 982 348 059 000,00	3 953 876 041 000,00	4 482 348 545 000,00	558 451 221 000,00	499 999 514 000,00
b - Investissement	1 008 157 000 000,00	910 884 000 000,00	2 830 673 351 000,00	2 870 985 683 000,00	-1 822 516 351 000,00	-1 960 101 683 000,00
TOTAL CADRE I	5 520 484 262 000,00	5 893 232 059 000,00	6 784 549 392 000,00	7 353 334 228 000,00	-1 264 065 130 000,00	- 1 460 102 169 000,00
CADRE II : BUDGETS ANNEXES						
a - Fonctionnement	27 235 000 000,00	27 235 000 000,00	27 235 000 000,00	27 235 000 000,00		
b - Investissement	0,00	0,00	0,00	0,00		
TOTAL CADRE II	27 235 000 000,00	0,00	0,00			
CADRE III : COMPTES PARTICULIERS DE TRESOR						
Opérations sur les Comptes Particuliers du Trésor	588 943 706 000,00	600 224 712 000,00	1 008 647 776 000,00	1 228 145 818 000,00	-419 704 070 000,00	-627 921 106 000,00
TOTAL CADRE III	588 943 706 000,00	600 224 712 000,00	1 008 647 776 000,00	1 228 145 818 000,00	-419 704 070 000,00	-627 921 106 000,00
CADRE IV : OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE-VALEURS ET ASSIMILEES						
Opérations Génératrices de FCV et assimilés	1 350 600 000,00	1 350 600 000,00	0,00	0,00	1 350 600 000,00	1 350 600 000,00
TOTAL CADRE IV	1 350 600 000,00	1 350 600 000,00	0,00	0,00	1 350 600 000,00	1 350 600 000,00
CADRE V : OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE						
Dettes intérieures	3 314 101 470 000,00	3 503 705 086 000,00	2 794 563 020 000,00	2 784 400 000 000,00	519 538 450 000,00	719 305 086 000,00
Dettes extérieures	1 478 090 150 000,00	1 797 281 700 000,00	243 106 000 000,00	292 167 472 000,00	1 234 984 150 000,00	1 505 114 228 000,00
Disponibilité mobilisable	00	0,00	72 104 000 000,00	137 746 639 000,00	-72 104 000 000,00	-137 746 639 000,00
TOTAL CADRE V	4792191 620 000,00	5 300 986 786 000,00	3 109 773 020 000,00	3 214 314 111 000,00	1 682 418 600 000,00	2 086 672 675 000,00
TOTAL GENERAL	10 930 205 188 000,00	11 823 029 157 000,00	10 930 205 188 000,00	11 823 029 157 000,00	0,00	0,00

Sources : LFI et LFR 2017

Les Lois de Finances 2017 se sont chiffrées initialement à 10 930,20 milliards d'Ariary puis rectifiées à la hausse pour un montant de 11 823,03 milliards d'Ariary. Par rapport aux prévisions de 2016, elles connaissent une hausse de 2,97%. Les ressources internes propres qui devraient être mobilisées ont été estimées à 4 982,35 milliards d'Ariary, ce qui représente 42% du total des recettes.

Les modifications en hausse les plus importantes ont été opérées au niveau de cadres budgétaires ainsi qu'il suit :

(1) Au titre du Budget Général de l'Etat (Cadre I)

- Les recettes ont été augmentées de 372,75 milliards d'Ariary sur un montant initial de 5 520,48 milliards d'Ariary ;
- Les dépenses sont passées de 6 784,55 milliards d'Ariary à 7 353,33 milliards d'Ariary.

(2) Au titre des opérations des Comptes Particuliers du Trésor (Cadre III)

- Les recettes fixées initialement à 588,94 milliards d'Ariary ont été ramenées à 600,22 milliards d'Ariary ;
- Les dépenses ont grimpé de 219,49 milliards d'Ariary, allant de 1 008,65 milliards d'Ariary à 1 228,45 milliards d'Ariary.

(3) Au titre des opérations en Capital de la Dette Publique

- Les recettes établies à 4 792,19 milliards d'Ariary par la Loi de Finances de l'année sont révisées à la hausse pour atteindre 5 300,97 milliards d'Ariary, soit une hausse de 508,78 milliards d'Ariary ;
- Les dépenses ont varié de 104,54 milliards d'Ariary en plus, passant de 3 109,77 milliards d'Ariary à 3 214,31 milliards d'Ariary.

Les déficits prévisionnels des cadres I et III sont compensés par une hausse de l'excédent de recette de l'ordre de 404 milliards d'Ariary au niveau du Cadre V.

II. OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

2.1. Des imperfections dans la présentation du Projet de Loi de Règlement 2017

Le Projet de loi de Règlement (PLR) 2017 et ses annexes ont été transmis à la Cour des Comptes suivant les bordereaux d'envoi ci-après :

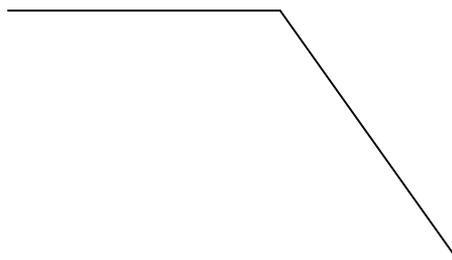


TABLEAU N° 3- PRODUCTION DU PLR 2017

Date du Bordereau d'envoi	Référence du Bordereau d'envoi	Objet
16 Octobre 2018	166-2018/ MFB/ SG/ DGB/DSB/ SLR	Les annexes du PLR
30 Novembre 2018	174-2018/ MFB/ SG/ DGB/DSB/ SLR	PLR 2017 et les annexes
14 décembre 2018	180-2018/ MFB/ SG/ DGB/DSB/ SLR	Compléments de dossiers : les annexes
10 janvier 2019	002-2019/ MFB/ SG/ DGB/DSB/ SLR	Nouvelle Version PLR annulant l'ancienne version et CGAF et les annexes
15 janvier 2019	003-2019/MFB/SG/DGB/DSB/SLR	Compléments de dossiers : Etats certifiés de dépenses

Il ressort de ce tableau qu'une première version du PLR a été transmise à la Cour le 30 Novembre 2018, le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) n'étant pas joint. Puis, une version rectifiée du PLR, accompagnée du CGAF a été communiquée le 10 Janvier 2019.

Selon le bordereau d'envoi n° 002-2019/ MFB/ SG/ DGB/DSB/ SLR susmentionné du 10 janvier, « *Les chiffres pris dans le PLR 2017 ayant été provisoires et partiels (i) la présente version de PLR 2017 annule et remplace celle qui vous a été envoyée le 30 novembre 2018 suite aux dernières rectifications survenues au CGAF* ».

Or, il a été constaté que :

- Le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) 2017 revêtu de l'approbation des instances supérieures est daté de 31 décembre 2017, et a fait l'objet d'un envoi unique du 10 janvier 2019.
- ***La « nouvelle version du PLR » envoyée le 10 janvier 2019 demeure datée le 30 novembre 2018.***

Cet état de choses suscite les observations suivantes :

- la « dernière version » du PLR n'a pas suivi le même cheminement que la première,
- des modifications peuvent intervenir à tout moment, ce qui remet en cause l'authenticité des documents.

2.2. Des incohérences internes remettant en cause la fiabilité des informations du PLR

Des incohérences persistent encore dans la « deuxième version » du PLR, malgré les rectifications que les responsables y ont apportées.

La première discordance concerne le total des prévisions des dépenses des Comptes Particuliers du Trésor (CPT) comme il est décrit dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 4- DISCORDANCES SUR LES DEPENSES DES CPT- CADRE III

PAGE DE REFERENCE	MONTANT TOTAL DES PREVISIONS DES DEPENSES DU CPT-CADRE III
PLR -page : 70 - Tableau n° 56	1 242 215 428 000,00 Ariary
PLR -page : 101- Tableau n° 73	1 228 145 818 000,00 Ariary

Source : PLR 2017

En outre, la plupart des tableaux dans la partie « B-Analyse de la performance sectorielle » présentent des discordances par rapport au tableau n° 61. Le tableau ci-après en est une illustration :

TABLEAU N° 5- INCOHERENCES DANS LE PLR

En Milliards d'Ariary

PROGRAMMES	TABLEAUX DE PERFORMANCE			TABLEAU N°61		
	MONTANT		PAGE	MONTANT		PAGE
	CREDITS FINAUX	DEPENSES REALISEES		CREDITS FINAUX	DEPENSES REALISEES	
008- Administration et Coordination de la Gendarmerie	13,42	13,22	n° 21-p32	15,36	15,00	82
015- Administration et Coordination de la Fonction Publique	0,15	0,12	n°28-p40	15,81	15,57	82
021- Administration et Coordination des projets présidentiels, de l'aménagement du territoire et de l'équipement	3,10	3,07	n°53- p 65	24,84	24,43	82
029- Administration et Coordination de la Promotion de l'Artisanat et de la Sauvegarde du Patrimoine	2,18	1,95	n° 39 -p 54	7,11	6,92	83
030 - Administration et Coordination de la Communication et des Relations avec les Institutions	5,86	5,74	n°30 - p43	10,94	10,77	83
032- Administration et Coordination de l'Eau et des Hydrocarbures	140,85	65,11	n°51 - p63	11,45	10,46	83
041 - Administration et Coordination de la Fonction Publique	15,81	15,57	n°28 - p 40	0,73	0,11	83
042- Administration et Coordination des Transports et de la Météorologie	5,90	5,42	n°28 - p 66	1,12	0,82	83
044- Administration et Coordination de l'Intérieur et de la Décentralisation	120,45	71,02	n°23 p 34	0,04	0,04	83
046- Administration et Coordination de la Promotion de l'Artisanat et de la Sauvegarde du Patrimoine	7,11	6,92	n° 39 -p 54	0,63	0,60	83

048- Administration et Coordination de l'Éducation Nationale	6,62	6,60	n° 36 -p 51	0,68	0,67	83
103- Pilotage de la Politique de Défense	15,36	15,00	n° 21 -p 32	13,42	13,22	84
113- Développement des Collectivités Décentralisées	68,00	94,66	n° 21 -p 34	120,45	71,02	84
118- Améliorer la qualité des services publics et renforcer les capacités des agents de l'État	0,18	0,16	n° 21 -p 40	1,11	1,04	84
202- Gestion des Risques et des Catastrophes	39,75	38,83	n° 23 -p 34	68,00	94,67	85
203- Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales	11,45	10,46	n° 51 -p 63	140,85	65,11	85
204- Développement du secteur Pétrolier et des biocarburants	66,04	16,58	n° 51 -p 63	1,00	0,38	85
205- Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement	1,00	0,38	n° 51 -p 63	66,04	16,58	85
607- Promouvoir la croissance économique par l'emploi décent	30,47	29,7	n° 51 -p 52	1,00	0,93	86
611- Développement de l'Artisanat	0,63	0,59	n° 39 -p 54	2,18	1,95	86
821- Coordination des relations avec les Institutions	10,94	10,77	n° 30 -p 43	0,04	0,04	86

Source : PLR 2017

Il est à faire observer que de telles incohérences remettent en cause la fiabilité des informations contenues dans le PLR.

2.3. Erreurs répétitives de enregistrement de recettes affectant la crédibilité des informations contenues du PLR

2.3.1. Au niveau des Budgets Annexes

Il a été observé une incohérence au niveau des Budgets Annexes (BA) - Cadre II

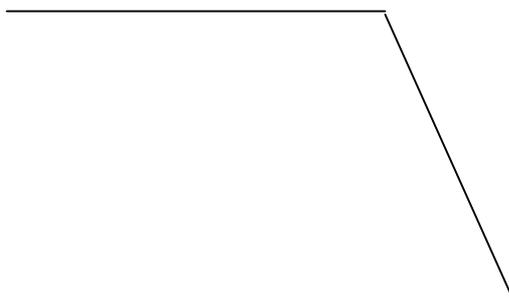


TABLEAU N° 6--DISCORDANCE ENTRE PLR ET CGAF SUR LES EXCEDENTS DES BUDGETS ANNEXES

Compte	Libellés	PLR		CGAF- page 24	ECARTS
		Type du Budget Annexe	Montant		
7783	<i>Excédents Budgets Annexes</i>	BA - Imprimerie Nationale (page 94)	0,00		
		BA- Postes et Télécommunications (page 96)	3 081 018 444,26		
		TOTAL	3 081 018 444,26		

Sources : PLR et CGAF

Suite à notre demande de renseignements n° 04-CS/COMPTE/CH1 du 04 juin 2019, les responsables auprès du Ministère de l'Économie et des Finances ont répondu par lettre n° 074-2019-MEF/SG/DGFA/DB/SSB en date du 13 juin 2019 : « selon la PGA, les recettes d'un montant d'Ar 3 940 406 945,75 de l'ARTEC ont été enregistrées par erreur au compte 7783 à la place du montant exact de l'excédent du budget annexe d'Ar . 3 081.018.444,26 ».

2.3.2. Au niveau des opérations du Compte Particulier Trésor

TABLEAU N° 7 -DIFFERENCE D'IMPUTATION COMPTABLE DE RECETTES - COMPTES DE COMMERCE

ANNEXES RECETTES CPT	CGAF
Compte : 7784	Compte : 7484
Montant : 594 203 600,00Ariary	Montant : 594 203 600,00Ariary
53- Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole	
02-530-1-10101- Ordonnateur Secondaire des Comptes Particuliers du Trésor de la Mission 530	
02-53-1-1A0-10101- Direction Interrégionale Antananarivo	

Au niveau du compte de Commerce - du Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole, SOA- 02-53-1-1A0-10101- Direction Interrégionale Antananarivo, des recettes d'un montant de 594 203 600,00 Ariary ont été enregistrées au compte 7784 alors qu'au vu du CGAF, ces recettes sont inscrites au compte 7484.

Le MEF en a apporté des explications suivantes : « *La comptabilisation des recettes se fait à l'aide des ordres de recettes émanant des ordonnateurs. Cependant, ces OR contenaient des erreurs selon la PGA. De ce fait, ces recettes de compte de commerce d'un montant total de Ar. 594 203 400 ont été enregistrées à tort dans la comptabilité de la PGA dans le compte 7484 comme inscrits sur les OR erronés. En réalité, ces recettes auraient dû être comptabilisées dans le compte 7713 selon la prévision budgétaire initiale et non dans le compte 7484 (de la comptabilité de la PGA) ni dans le compte 7784 comme inscrit dans l'annexe du PLR* ».

Donc, selon les explications du MEF, des erreurs se sont survenues tant au niveau des Budgets Annexes que des comptes particuliers.

2.4. Compte à double intitulé

De surcroît, le compte 7484 a un double intitulé dans le CGAF. Tantôt, le compte s'intitule « activités minières », tantôt « Transport administratif ».

2.5. Erreur d'imputabilité de recettes pour un SOA non assigné entravant la traçabilité des opérations et portant atteinte à la transparence budgétaire

Aucune recette n'a été enregistrée au niveau de deux principaux comptes de commerce du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, comme il est détaillé ci-après :

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE DECENTRALISATION

1) Code Ordonnateur :	02-140-1-00000
Code SOA :	02-14-0-310- 00000
Libellé du « Compte de commerce »	Carte Grise sécurisée
2) Code Ordonnateur :	02-140-2-00000
Code SOA :	02-14-0-31A-00000
Libellé du « Compte de commerce »	Permis de conduire

Comme explication, le MEF a avancé que « *les recettes « compte de commerce » pour les cartes grises et les permis de conduire sont enregistrées dans le compte 77218 respectivement de Ar. 5789 927 000,00 et de AR. 5 602 492 000,00* ».

Puis, l'Agent Comptable Central du Trésor et de la Dette Publique a précisé, selon la lettre n° 200-2019-MFB/SG/DGT/DCP/ACCTDP du 03 juin 2019, que « *les recettes « compte de commerce » pour les cartes grises et les permis de conduire sont enregistrées dans le compte 77218 respectivement de Ar. 5789 927 000,00 et de AR. 5 602 492 000,00. En effet, selon la comptabilité de la Paierie Générale d'Antananarivo, le détail du compte 77218 est dans le tableau ci-dessous. De ce fait, ces recettes sont comptabilisées dans le compte 77218 au lieu du compte 7714.*

77218	02-121	11 520 000,00	
77218	02-122	58 000 000,00	
77218	02-141	5 789 927 000,00	Carte grise
77218	02-142	5 602 492 000,00	Permis
77218	02-532	220 000,00	
77218	02-533	1 536 444 850,00	
77218	02-68	2 400 000,00	
TOTAL 77218		13 001 003 850,00	

En outre, une erreur de code SOA s'est produite lors de l'enregistrement de ces recettes. Le code 02-53-0-400-000 a été utilisé au lieu du code 02-14-0-310- 000 et du code 02-14-0-31A-000 ».

De ces explications, il appert ainsi que suite à une erreur, les recettes issues des cartes grises et des permis de conduire ne sont pas retracées au niveau du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation mais au niveau du Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole (code 53), ce qui rend difficile le suivi de traçabilité des recettes.

Cette observation sera approfondie à la partie sur l'examen des opérations sur les comptes de commerce.

Etant donné que ces discordances remettent en cause la sincérité informations financières pouvant affecter les résultats généraux de l'exécution des Lois de Finances au titre de l'année 2017, la Cour recommande aux différents responsables de porter une attention particulière dans la confection des différents documents et se réserve le droit de rejeter certains articles dudit PLR.

TITRE. I. ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET GENERAL - CADRE I

I. GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

1.1. Modifications de crédits

Selon l'article 19 de la LOLF, les virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère tandis que les transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts.

Toutefois, le recours récurrent aux virements et transferts de crédits remet en question le vote de la Loi de Finances par le Parlement et compromet le 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 ».

1.1.1. Virements de crédits non exhaustifs et précoces

S'agissant de l'exercice 2017, le PLR dénombre 10 décrets portant virements de crédits d'un total de 45, 84 milliards.

Les détails relatifs à ces virements sont les suivants :

TABLEAU N° 8- LISTE DES VIREMENTS DE CREDITS

N°	REFERENCE	MINISTERES ET INSTITUTIONS CONCERNES		MONTANT en Ariary
		En moins	En plus	
1	Décret n°2017-732 du 29/08/2017	Présidence		64 375 000
		DGOTME Prog 001	DSP Prog 201	
2	Décret n°2017-753 du 05/09/2017	MPAE		16 001 000 000
		Prog 411, 412	Prog 411, 412	
3	Décret n°2017-758 du 05/09/2017	Primature		513 558 000
		Prog 005	Prog 005, 403	
4	Décret n°2017-898 du 03/10/2017	Primature		3 658 900 000
		Prog 005, 403	Prog 005, 403	
5	Décret n°2017-1014 du 07/11/2017	MID/BNGRC		1 355 000 000
		Prog 202	Prog 202	
6	Décret n°2017-1015 du 07/11/2017	Présidence/SG		196 647 104
		DCM Prog 801	HCDN Prog 001	
7	Décret n°2017/1017 du 07/11/2017	MSANP/SG		2 790 415 000

		Prog 502, 505, 506	Prog 503, 024	
8	Décret n°2017-1019 du 07/11/2017	MAE/SG		208 025 000
		Prog 006	Prog 601	
9	Décret n°2017-1020 du 07/11/2017	MEN/SG		1 237 745 000
		Prog 301,306, 308	Prog 304	
10	Décret n°2017-1203 du 28/12/2017	MTP/SG		19 812 671 212
		Prog 020	Prog 206	
TOTAL				45 838 336 316

Source : Etat récapitulatif des mouvements de crédits

La Cour a, cependant, recensé 12 décrets portant virement de crédits au cours de la même année. Les décrets qui n'ont pas été mentionnés dans le PLR sont :

- Le décret n° 2017-123 du 21 Février 2017 portant virement de crédits inscrits au budget d'exécution 2017 du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID)
- Le décret n°2017-125 du 21 Février 2017 portant virement de crédits au budget d'exécution 2017 du Ministère du Tourisme (MT)

Ces deux décrets n'ont pas été transmis à la Cour et ont été pris précocement. En effet, le circulaire d'exécution budgétaire de l'exercice 2017 sous numéro 04 - MFB/SG/DGB/DSB/SAEPB en date du 30 décembre 2016 précise en son paragraphe 3.2 sur les modifications de crédits que « *en cours d'exécution budgétaire, il est possible que des ajustements de crédits s'avèrent nécessaires. Dans ce cas, le responsable doit recourir à une modification des inscriptions initiales. Néanmoins, cette modification de crédits ne peut pas être opérée avant le mois de Mai 2017* ».

1.1.2. Transfert de crédits non exhaustifs et précoces

Les décrets portant transferts de crédits inventoriés par le PLR sont au nombre de 6. Ces transferts sont synthétisés dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 9- LISTE DES TRANSFERTS DE CREDITS

N°	REFERENCE	MINISTERES ET INSTITUTIONS CONCERNES		MONTANT en Ariary
		En moins	En plus	
1	Décret n°2017-648 du 01/08/2017	Primature/SG Prog 802	MPPSPF/SG - Prog 814	1 903 772 000
2	Décret n°2017-752 du 05/09/2017	MFB Prog 114	-AN Prog 101, 003 -MID Prog 113 -MCRI Prog 213 -MDN Prog 103	5 174 158 000
3	Décret n°2017-914 du 10/10/2017	-Présidence-MINJUS -MCC6MINSAN-MID6 MFB-MEP-MEEH -MTP-MCRI-MPTDN- MPPSPF-MAE6MTM- MJS-MEN-MSP- MEETFP-MIEAT-	-MINSAN-Primature -MINTOUR-MCPASP -MPAE-SEG -MFB-MPMP -MIDSP-MEN -MESUPRES	94 761 000 000

		MFPTLS-MRHP-MEEH		
4	Décret n°2017-1109 du 28/11/2017	-Présidence-MINJUS -MFB-MINSAN -Primature-MEP -MINTOUR-MEEF -MCPASP6MCRI MPTN6MPPSPF-MAE- MPMP -MTM6MSP-MEN-MRHP	-MFB/SG/DGGGF/PE -MID-MEEH -MTP-MINSAN -MJS-MEN -MIDSP-MESUPRES -MEETFP-MFPTLS -MCIEAT	16 296 081 000
5	Décret n°2017-1199 du 28/12/2017	-MCC-MINSAN -MFB-MAE-MEN- MESUPRES -MRHP-MIEAT-MSP	-Présidence-Primature6 MID-MINJUS-MFB6MEP- MEEF-MTP-MCRI-MTM- MEN-MIEAT-MSP	6 145 512 000
6	Décret n°2017-1011 DU 07/11/2017	DGB Prog 114	MJUS Prog 012	420 900 000
TOTAL				124 701 423 000

Source : annexes PLR 2017

Toutefois, la Cour a relevé un total de 11 décrets portant transfert de crédits en ce qui concerne l'exercice 2017. Les décrets manquants sont :

- Décret n°2017-178 du 16 mars 2017 Portant transferts de crédits inscrits au Budget d'Exécution 2017.
- Décret n°2017-215 du 04 avril 2017 Portant transfert de crédits inscrits au Budget d'Exécution 2017.
- Décret n°2017-416 du 30 mai 2017 Portant transferts de crédits au Budget d'exécution 2017.
- Décret n°2017-469 du 13 juin 2017 Portant transferts de crédits inscrits au Budget d'Exécution 2017.
- Décret n°2017-470 du 13 juin 2017 Portant transferts de crédits inscrits au Budget d'exécution 2017.

Les deux premiers décrets sont pris avant la date prévue pour les modifications de crédits.

La Cour a déjà attiré l'attention des responsables lors de l'examen du PLR 2015 pour l'envoi exhaustif de tous les actes portant mouvements de crédits. Dans le but d'éclairer le Parlement sur l'exécution des Lois de Finances, lequel en est le destinataire « utilisateur », tous les documents y afférents doivent l'accompagner.

Aussi, la Cour recommande-t-elle la production exhaustive de toutes les informations relatives à l'exécution de Lois de Finances, notamment les actes portant sur les mouvements de crédits.

1.1.3. Des décrets d'avances pour inscription des recettes supplémentaires

Pour 2017, le PLR compte 5 décrets d'avances, ceci est en accroissement par rapport à l'année 2016 au cours de laquelle un seul décret d'avance a été pris. Le tableau qui suit donne de plus amples informations sur les décrets suscités.

TABLEAU N° 10- LISTE DES DECRETS D'AVANCE

N°	REFERENCE	ENTITES CONCERNEES	MONTANT en Ariary	MOTIFS
1	Décret n°2017-852 du 26/09/2017	Primature	869 094 000	La cellule de Prévention de Gestion des Urgences auprès de la Primature a reçu un Don de la Banque Mondiale pour la mise en œuvre du Programme Stratégique d'investissement sur la résilience climatique
2	Décret n°2017-1012 du 07/11/2017	MCC	914 400 000	Inscription supplémentaire en recettes et en dépenses dans le cadre du Programme Cadre Intégré Renforcé (CIR) de Madagascar pour le projet de Soutien dénommé « arrangements Nationaux de Mise en œuvre (ANMO) de Madagascar
3	Décret n°2017-1013 du 07/11/2017	MAE	884 559 000	Inscription supplémentaire en recettes et en dépenses de l'aide obtenue par le MAE du Gouvernement chinois pour son renforcement de capacité administrative
4	Décret du 2017-1155 du 12/12/2017	MPCMP	3 751 610 000	Inscription de recettes exceptionnelles suite à une exportation de deux tonnes d'Or afin de renforcer le matériel du Laboratoire National des Industries Extractives.
TOTAL			6 422 663 000	

Source : Etat récapitulatif des actes modificatifs de crédits 2017

Par ailleurs, le décret n°2017-53 du 13 octobre 2017 porte complément de crédits en dépenses et en recettes au niveau du Ministère du Commerce et de la Consommation au titre du Compte Particulier du Trésor 2017 en vue d'assurer les opérations liées aux activités du commerce tel qu'il est décrit dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU N° 11- DECRET D'AVANCE DU MINISTERE DE COMMERCE- COMPTE PARTICULIER

REFERENCE	ENTITES CONCERNEES	MONTANT en Ariary	MOTIFS
Décret n°2017-853 du 13/10/2017	MCC	729 000 000	Complément de crédit en dépenses et en recette concernant les opérations liées aux activités du commerce
TOTAL		729 000 000	

Source : Décrets d'avances et notes de présentations

En vertu de l'article 20 de la LOLF, en cas d'urgence, des décrets d'avances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la Loi de Finances. Ces décrets procèdent à l'annulation des crédits ou constatent des recettes supplémentaires.

En application de l'article 20 ci-dessus, pour que ces décrets soient réguliers, les conditions ci-après doivent être respectées :

- le caractère d'urgence ou d'extrême urgence de l'ouverture de crédits ;
- l'obtention de l'Avis du Bureau permanent ou à défaut des commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des Finances ;
- l'information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des Finances, par décret d'avances pris en Conseil des Ministres pour le cas d'extrême urgence ;

Il est à faire observer que la Loi Organique sus- visée ne prévoit aucune définition en ce qui concerne le « cas d'urgence » ; par contre, le cas « d'extrême urgence » est conditionné par l'existence d'une calamité nationale ou d'une nécessité impérieuse d'intérêt national constatée collégialement par le Gouvernement.

Par ailleurs, la Cour a constaté qu'aucune pièce justifiant que les commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des Finances ont été informées ou renfermant l'avis desdites commissions n'a été produite à la Cour des Comptes.

La Cour recommande de veiller au strict respect de l'article 20 alinéa 3 de la LOLF concernant le caractère « urgent » nécessitant la prise des décrets d'avance et le processus de prise de décret d'avances.

1.1.4. Augmentation du nombre d'arrêtés d'aménagements de crédit par rapport aux exercices précédents

Le PLR fait état d'un montant total de 486,197 milliards d'Ariary pour tous les ministères et institutions confondus. Le montant des aménagements relevé par la Cour est de 486,25 milliards d'Ariary tel qu'il ressort du tableau ci-dessous :

TABLEAU N° 12- LISTE DES AMENAGEMENTS DE CREDITS

N°	MINISTERE OU INSTITUTION	NOMBRE D'ARRETES	MONTANT en Ariary
1	MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	47	167 023 999 360,00
2	MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	29	23 473 107 000,00
3	MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE EN CHARGE DES PROJETS PRESIDENTIELS, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'EQUIPEMENT	22	34 642 154 247,00
4	MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	16	111 052 220 171,00
5	MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA DECENTRALISATION	15	3 103 993 000,00
6	MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE	10	1 463 237 800,00
7	PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	9	5 898 618 000,00
8	PRIMATURE	9	521 385 000,00
9	MINISTERE DE LA JUSTICE	9	1 843 100 000,00
10	MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS	8	65 163 469 000,00
11	MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE EN CHARGE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE	7	35 196 604 842,00
12	MINISTERE DE L'EAU, DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	6	10 659 492 000,00
13	MINISTERE DE L'EMPLOI, DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	5	468 754 500,00

14	MINISTERE DE LA SECURITE PUBLIQUE	4	1 128 100 000,00
15	MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DE LA PLANIFICATION	4	441 445 000,00
16	MINISTERE DU COMMERCE ET DE LA CONSOMMATION	4	100 000 000,00
17	MINISTERE DE LA CULTURE, DE LA PROMOTION DE L'ARTISANAT ET DE LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE	4	390 944 000,00
18	ASSEMBLEE NATIONALE	3	2 121 998 000,00
19	MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	3	1 373 423 000,00
20	MINISTERE DE L'INDUSTRIE ET DU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE	3	179 371 000,00
21	MINISTERE DE LA COMMUNICATION ET DES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS	3	461 441 669,00
22	MINISTERE DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DE LA PECHE	3	2 321 621 000,00
23	MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ECOLOGIE ET DES FORETS	3	88 000 000,00
24	MINISTERE DES POSTES, DE LA TELECOMMUNICATION ET DU DEVELOPPEMENT NUMERIQUE	3	49 000 000,00
25	MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	3	205 000 000,00
26	MINISTERE DU TOURISME	2	219 600 000,00
27	MINISTERE DES TRANSPORTS ET DE LA METEOROLOGIE	2	10 494 961 000,00
28	MINISTERE DE LA POPULATION, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA PROMOTION DE LA FEMME	2	1 044 924 000,00
29	SENAT	1	526 044 000,00
30	HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE	1	93 465 000,00
31	COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE	1	130 306 000,00
32	SECRETARIAT D'ETAT AUPRES MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES CHARGE DE LA COOPERATION ET DU DEVELOPPEMENT	1	240 000 000,00
33	MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION, DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES	1	32 400 000,00
34	SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTERE DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DE LA PECHE CHARGE DE LA MER	1	61 300 000,00
35	MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES MINES ET DU PETROLE	1	408 875 000,00
36	MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	1	3 630 000 000,00
TOTAL		246	486 252 353 589,00

Source : annexes PLR 2017

Il ressort du tableau ci-dessus que 246 arrêtés d'aménagements de crédit ont été pris durant l'année 2017 alors qu'ils sont de 179 pour 2016 et 8 pour 2015.

La multiplicité des mouvements de crédit dénote des défaillances en matière de programmation budgétaire et de gestion de crédits.

La Cour recommande ainsi une meilleure programmation budgétaire afin de s'assurer du respect du principe de sincérité préconisé par l'article 42 de la LOLF.

1.2. Dépassements de crédits en hausse

1.2.1. Des dépassements de crédits à caractère limitatif suite à une défaillance du système

La LOLF précise en son article 13 - a que : « les dépenses ne peuvent être engagées, ni ordonnancées, ni payées que dans la limite des crédits ouverts » et en son article 43 « Le projet annuel de loi de Règlement (i) approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeures ».

Pour l'année 2017, les dépassements de crédits à caractère limitatif constatés par le PLR se chiffrent à 708,54 Ariary tel qu'il ressort du tableau qui suit :

TABLEAU N° 13-DEPASSEMENTS DE CREDITS A CARACTERE LIMITATIF

MINISTERE OU INSTITUTION	SOA	COMPTE	FINANCEMENT	CREDITS DEFINITIFS	DEPENSES	DEPASSEMENTS
Ministère de la Communication et des Relations avec les Institutions (MCRI)	00-37-170-50101	6012	10-001-001-A	37 660 172,00	37 660 172,40	-0,40
	00-37-170-60101	6012	10-001-001-A	37 830 204,00	37 830 204,14	-0,14
Ministère de l'Eau, de l'Énergie et des Hydrocarbures (MEEH)	00-51-2-140-50101	6561	10-001-001-A	515 000,00	515 708,00	-708,00
TOTAL				76 005 376,00	76 006 084,54	-708,54

Source : PLR 2017 et annexes

Les explications relatives aux dépassements supra sont les suivantes :

Concernant le Ministère de la Communication et des Relations avec les Institutions (MCRI)

- SOA n° 00-37-170-50101

Selon les termes de la note n°055/MCRI/SG/DRCRI/ATS/SATOA en date du 19 octobre 2018, « (i) Un autre engagement d'un montant de 4 713 676,40 Ariary a été effectué le 19 Août 2017. (i) Aucun dépassement n'a été constaté jusqu'à cette date.

Toutefois, l'arrêté n° 23867/2017 entré en vigueur le 25 septembre 2017 a révisé à la baisse le montant inscrit dans la ligne budgétaire à 37 660 172,00 Ariary (Trente-sept millions six cent soixante mille cent soixante-douze Ariary).

C'est la raison pour laquelle un dépassement de « 0,40 Ariary » a été enregistré en fin d'année et a été affiché dans notre Bordereau de Crédits Sans Emploi. »

- SOA n° 00-37-170-60101

La note explicative envoyée à la Cour apporte les explications suivantes :

« (i) La dernière opération effectuée sur ce SOA était le 22 Août 2017 (i). Et c'est à partir du 12 septembre 2017 au 25 septembre 2017 que le Ministère MCRI (au niveau central) a procédé au processus de l'aménagement des crédits. (i)

Et par défaut, pour le cas de notre Direction, la saisie sur machine de cet aménagement faite par le Ministère MCRI (Niveau Central) n'a pas minutieusement pris en compte les états réels des dépenses effectués de l'ancien SOA, qui comportaient des chiffres après la virgule, avant de procéder au transfert des crédits vers le nouveau SOA ».

Pour le Ministère de l'Eau, de l'Énergie et des Hydrocarbures (MEEH), les explications apportées par la note en date du 30 novembre 2017 est la suivante :

« Un autre engagement et mandatement d'un montant 304 208, 00 Ariary a été effectué le 21 mars 2017 (i) Aucun dépassement n'a été constaté jusqu'à cette date.

Toutefois, la Loi de Finances Rectificative 2017, entrée en vigueur le 04 juillet 2017, a révisé à la transfère d'un crédit à une autre imputation budgétaire : 00-52-2-170-50101, code Ordsec : 00-520-1-50101. »

Pour le premier dépassement au niveau du MCRI et celui du MEEH, les dépassements résultent du fait de la survenance des actes modificatifs ayant révisé à la baisse les crédits alors qu'au moment de l'engagement des dépenses lesquelles ont été opérées avant le modificatif du crédit, aucun dépassement n'a été signalé. En effet, les nouvelles prévisions de la LFR n'ont pas tenu compte dudit engagement.

La Cour a déjà fait observer ces anomalies lors de l'examen des PLR précédents. Aussi, la Cour réitère-t-elle ses recommandations y afférentes.

1.2.2. Les dépassements de crédits à caractère évaluatif en hausse tendancielle

D'après l'article 13 b de la LOLF: «Les crédits à caractère évaluatif sont des prévisions de dépenses obligatoires, (í) et dont le règlement ne saurait souffrir d'insuffisance de crédits. »

Le montant des dépassements à caractère évaluatif relevés par le PLR s'élève à un total de 320 302 367 981,24 Ariary. Les détails relatifs à ce dépassement sont récapitulés dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 14- LISTE DES DEPASSEMENTS DE CREDITS

INSTITUTIONS/MINISTERES	CREDITS	DEPENSES	DEPASSEMENTS
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	209 000 000,00	524 331 671,16	-315 331 671,16
PRIMATURE	42 758 868 000,00	60 634 227 558,43	-17 875 359 558,43
MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE DECENTRALISATION	34 222 000 000,00	84 201 059 800,00	-49 979 059 800,00
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	496 753 500 000,00	519 451 329 948,72	-22 697 829 948,72
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DU PLAN	1 300 000 000,00	7 983 577 179,96	-6 683 577 179,96
MINISTERE DE LA COMMUNICATION ET DES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS	75 490 376,00	75 490 376,54	-0,54
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE	66 626 193 000,00	152 810 058 071,96	-86 183 865 071,96
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ECOLOGIE ET DES FORETS	6 000 000,00	875 931 592,00	-869 931 592,00
MINISTERE DE L'EAU, DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	4 314 181 000,00	31 774 234 115,01	-27 460 053 115,01
MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS	338 225 000,00	1 350 272 597,40	-1 012 047 597,40
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES PROJETS PRESIDENTIELS, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'EQUIPEMENT	9 381 825 000,00	23 025 074 507,63	-13 643 249 507,63
MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	5 674 620 000,00	60 222 271 579,91	-54 547 651 579,91
MINISTERE DE LA POPULATION, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA PROMOTION DE LA FEMME	400 000 000,00	1 155 016 845,21	-755 016 845,21
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	8 877 176 000,00	47 156 571 221,85	-38 279 395 221,85
TOTAL GENERAL	670 937 078 376,00	991 239 447 065,78	-320 302 368 689,78

Source : Etat des dépassements de crédits 2017

Le Ministère auprès de la Présidence chargé de l'Agriculture et de l'Élevage comptabilise un dépassement de crédits très importants avec un montant de 86,18 milliards d'Ariary.

Pour les dépassements de crédits, l'article 13 b de la LOLF précise que « Les éventuels paiements en dépassement au titre de ces dépenses impliquent une régularisation par renflouement des crédits correspondants, au plus tard par la loi de règlement »

L'évolution des dépassements de crédits de à 2017 est retracée par le graphique suivant :

GRAPHIQUE N° 1-EVOLUTION DES DEPASSEMENTS DE CREDITS DE 2014 A 2017

En milliards d'Ariary



Sources : PLR 2014 à 2017

D'après le graphique, une tendance à la hausse des dépassements de crédits est observée d'année en année. Le montant des dépassements est de 244,985 milliards d'Ariary en 2014, baisse à 130,65 milliards d'Ariary en 2015 pour enfin atteindre 320,30 milliards d'Ariary en 2017.

Quoique les dépassements ne concernent que les crédits évaluatifs, mais avec un montant allant jusqu'à 320,20 milliards d'Ariary au total, il se pose un problème de sincérité des prévisions budgétaires.

La Cour a relevé que certains ministères comme, le Ministère des Finances et du Budget, le Ministère de la Santé Publique, le Ministère de l'Éducation Nationale, le Ministère auprès de la Présidence chargé de l' Agriculture et de l' Élevage, enregistrent des dépassements récurrents et significatifs sur crédits évaluatifs. La fréquence des dépassements montre une sous-estimation des dotations initiales.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

- ***le respect du principe de sincérité des prévisions consacré par l'article 42 de la LOLF afin de limiter l'ampleur des dépassements;***
- ***la fiabilisation du SIIGFP tout en réduisant les incidents relatifs à son utilisation ;***

- *l'adoption de l'article 7 du PLR constatant les dépassements sur les crédits limitatifs et les crédits évaluatifs respectivement d'un montant de 708,54 Ariary et de 320 302 367 981,24 Ariary, soit un dépassement total de 320 302 368 689,78 Ariary.*

II. LES OPERATIONS DES RECETTES BUDGETAIRES

Au titre de l'exercice budgétaire 2017, les recettes réalisées au titre du Budget Général de l'Etat s'élèvent à 5 025,74 milliards d'Ariary se répartissant en recettes internes pour un montant de 4 828,65 milliards d'Ariary et en recettes sur subventions d'équipement de 197,09 milliards d'Ariary. Le taux global de réalisation est de 85,28% sur les prévisions de recettes définitives estimées à hauteur de 5 893,23 milliards d'Ariary.

2.1. Situation globale : un recouvrement plus de 85%

Les recettes fiscales et les autres recettes budgétaires constituent les recettes du Budget Général. Le tableau ci-après retrace la situation des dites recettes pour 2017:

TABLEAU N° 15--SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES 2017

(En Ariary)

Rubrique	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisations (%)
RECETTES FISCALES ET DOUANIERES			
Impôts sur les revenus, bénéfiques et gains	979 145 193 000,00	961 948 434 908,61	98,24
Impôts sur le patrimoine	25 725 500 000,00	25 030 765 216,89	97,30
Impôts sur les biens et services	1 207 412 700 000,00	1 100 081 028 216,59	91,11
Impôts sur le commerce extérieur	2 001 028 519 000,00	1 869 533 030 871,27	93,43
Autres Recettes fiscales	16 719 000 000,00	15 061 319 888,72	90,09
TOTAL	4 230 030 120 000,00	3 971 654 579 102,08	93,89
AUTRES RECETTES BUDGETAIRES			
Subventions d'équipement reçues	910 884 000 000,00	197 090 213 338,47	21,64
Contributions reçues des tiers	556 809 758 000,00	524 461 737 565,08	94,19
Produits financiers	58 616 383 000,00	86 791 753 588,41	148,07
Recettes non fiscales	136 891 006 000,00	245 742 428 883,56	179,52
TOTAL	1 663 201 147 000,00	1 054 086 133 375,52	63,38
TOTAL GENERAL	5 893 232 059 000,00	5 025 740 712 477,59	85,28

Source : PLR 2017

2.1.1. Prévisions en hausse

Les prévisions des recettes budgétaires pour l'année 2017 ont été fixées à 5 893,23 milliards d'Ariary, si elles se chiffrent à 4 138,08 milliards pour 2016, soit une hausse de 42,42%. Cette augmentation est observée au niveau des recettes fiscales passant de 3 431,11 milliards d'Ariary à 4 230,03 milliards d'Ariary soit une variation de 23,29%. Les recettes fiscales ont occupé une place prépondérante sur l'ensemble des recettes budgétaires avec une proportion de 71,78%.

2.1.2. Des réalisations en hausse tendancielle mais avec un taux de pression fiscale encore faible

Le taux global de réalisation est de 85,28% des recettes encaissées d'un montant total de 5 025,74 milliards d'Ariary pour 2017. En termes de valeurs, les recettes ont augmenté de 1 166,34 milliards d'Ariary par rapport à 2016. Toutefois, le taux de réalisation de 85% est inférieur à celui de 2016 qui est de 93%.

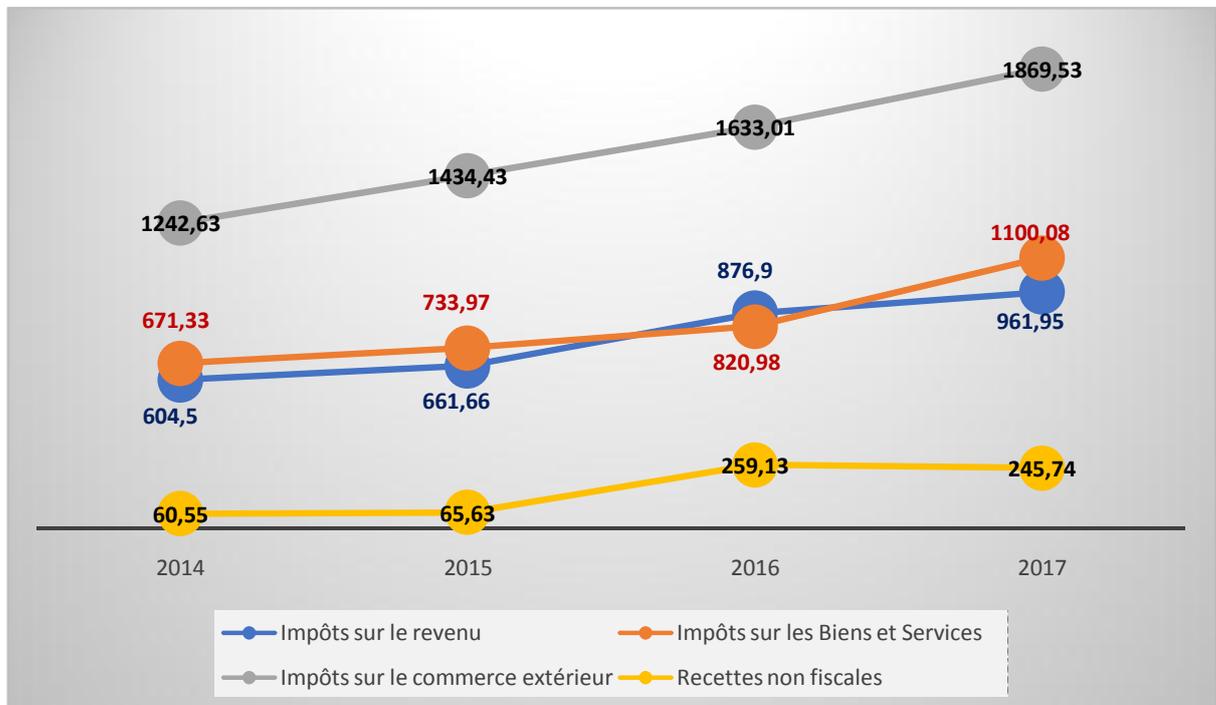
Globalement, les recettes pour l'année 2017 ont augmenté par rapport aux années précédentes. Le taux de pression fiscale réalisé est de 11,5%, contre une prévision de 11,4%, ce taux étant encore faible par rapport aux autres pays de l'Afrique Subsaharienne.

Pour ce qui est des autres recettes budgétaires, qui ne sont pas affectées par les discordances sus-évoquées, seules les « subventions d'équipement » accusent un taux d'exécution de 21,64%. Les autres recettes enregistrent des taux de réalisation plus de 90%.

La performance de réalisation est satisfaisante au niveau des « Produits financiers » et des « recettes non fiscales » avec des taux de réalisations respectifs de 148,07% et de 179,52%. Cependant, de cette situation on peut relever une surévaluation des « Subventions d'équipement reçues » et une sous-évaluation des « Produits financiers » et des « Recettes non fiscales » contrairement au principe de sincérité prévu par l'article 42 de la loi organique n°2004-007 du 26 Juillet 2004 sur les lois des finances 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. »

Depuis 2014, les grandes catégories de recettes fiscales ont connu un accroissement plus de 50% comme il est illustré par le graphe ci-après :

GRAPHIQUE N° 2 - EVOLUTION DES GRANDES CATEGORIES DE RECETTES



Sources : PLR 2014 à 2017

Cette tendance à la hausse des grandes catégories de recettes fiscales résulte notamment des mesures de sécurisation des recettes et de modernisation de l'Administration fiscale.

Les autres recettes fiscales ont enregistré une augmentation de 305%, passant de 60,55 milliards d'Ariary à 245,74 milliards d'Ariary. Ont surtout contribué à cette augmentation les autres produits occasionnels, allant de 34,50 milliards d'Ariary en 2016 à 228,82 milliards d'Ariary en 2017. Les informations de ces « autres produits occasionnels » ne sont pas transmises à la Cour malgré la demande de communication sur le Système intégré de gestion des recettes.

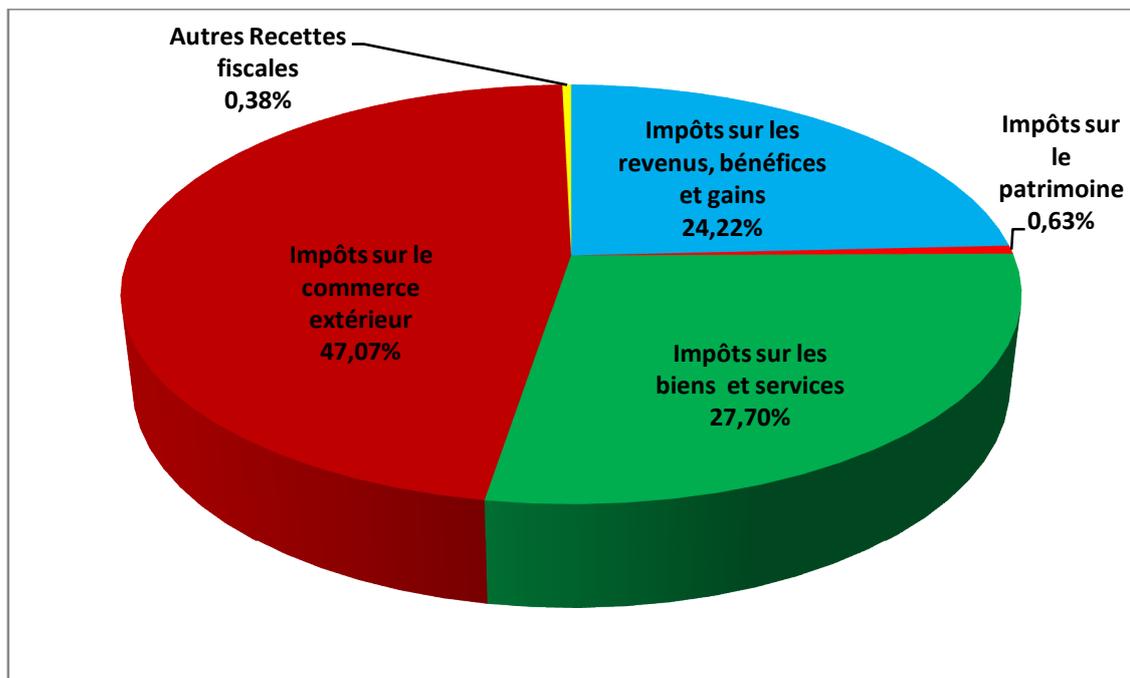
2.2. Analyse par catégorie de recettes

2.2.1. Les recettes fiscales : importance des impôts indirects - TVA

En 2017, l'on enregistre une hausse de 23,29% des prévisions en matière de recettes fiscales puisqu'elles ont été de 4 230,03 milliards d'Ariary contre 3 431,11 milliards d'Ariary en 2016.

La structure des recettes est décrite dans le graphe ci-dessous :

GRAPHIQUE N° 3-STRUCTURE DES RECETTES FISCALES



Source : Annexe PLR à Situation des recettes 2017

- Les impôts sur les commerces extérieurs ont été recouverts pour un montant de 1869,53 milliards d'Ariary, contre une prévision de 2 001 milliards d'Ariary, soit un taux d'exécution de 93,43%. Lesdits impôts sont essentiellement composés de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) sur le commerce extérieur à concurrence de 1 083,61 milliards d'Ariary et de Droit de Douane d'un montant de 489,87 milliards d'Ariary.

- S'agissant des impôts sur les biens et services, ils ont été réalisés pour un taux de 91,11% avec des recettes de 1 100,08 milliards d'Ariary. La TVA intérieure de 480,70 milliards d'Ariary constitue les 44% de ce type d'impôt. Par rapport aux prévisions qui sont de 813,33 milliards d'Ariary, un écart de 332,64 milliards d'Ariary est donc à observer. Cet écart fiscal se mesure comme la différence entre les recettes fiscales collectées et les prévisions estimées comme

des recettes fiscales potentielles. La TVA intérieure dépend ainsi de la structure de l'économie, de la valeur ajoutée des différents secteurs.

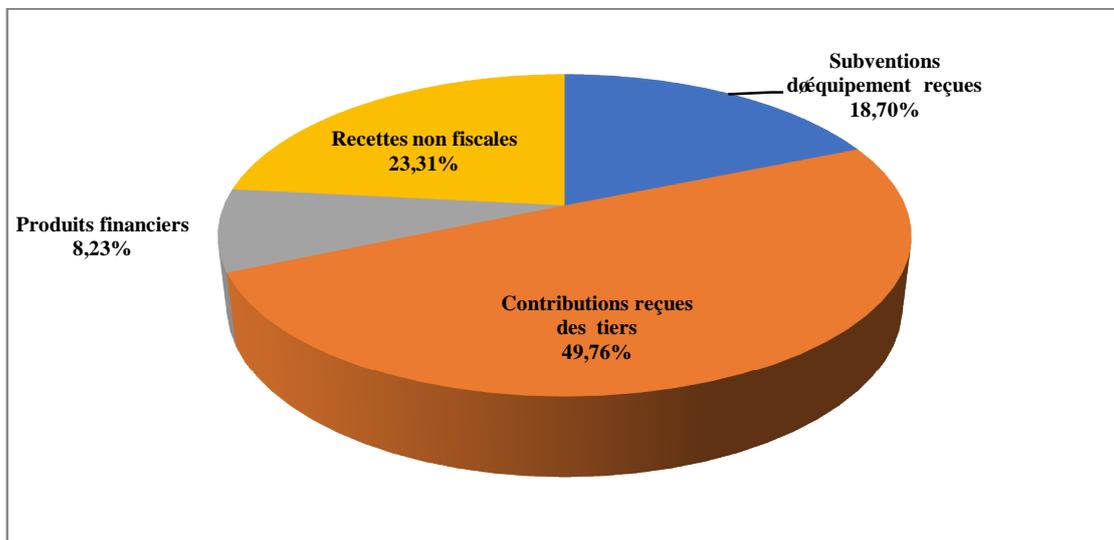
- Concernant les impôts sur le revenu, bénéfices et gains 961,95 milliards d'Ariary sur les 979,14 milliards d'Ariary prévus ont été encaissés avec un taux de recouvrement de 98,24%. Ils représentent 24,22% des recettes fiscales.

2.2.2. Les autres recettes budgétaires

Les autres recettes budgétaires ne représentent que 20,97 % des recettes budgétaires au titre de l'année 2017.

La structure des autres recettes budgétaires est décrite dans le graphe ci-dessous :

GRAPHIQUE N° 4-STRUCTURE DES AUTRES RECETTES BUDGETAIRES



Source : Annexe PLR à Situation des recettes 2017

Pour l'année budgétaire 2017, les autres recettes budgétaires estimées à 1 663,20 milliards d'Ariary ont été réalisées à 1 054,09 milliards d'Ariary soit un taux de recouvrement de 63,38%. Par rapport à l'année 2016 où lesdites recettes ont été de 490,30 milliards d'Ariary, elles ont accusé une variation positive de 564 milliards d'Ariary, soit un taux d'augmentation de 114,99%.

Cette hausse est essentiellement imputable aux « Contributions reçues des tiers » et aux « Subventions d'équipement » lesquelles s'élèvent successivement à 524,46 milliards d'Ariary contre 1,33 milliards d'Ariary en 2016, et à 197,09 milliards d'Ariary contre 142,70 milliards d'Ariary en 2016. Les contributions reçues des tiers sont principalement les aides directes.

2.3. Une insuffisance dans la présentation rendant opaque la gestion des recettes et constituant une violation de l'article 5 de la LOLF sur le principe de non compensation des recettes et des dépenses

Se référant aux documents accompagnant le PLR, les recettes selon les états de recettes annexés au PLR sont différentes de celles du Compte Général d'Administration des Finances (CGAF)

TABLEAU N° 16-ECARTS ENTRE ANNEXE PLR ET CGAF- RECETTES FISCALES ET NON FISCALES

Compte	Libellés	Annexe -PLR - Situation des Recettes Fiscales et Non fiscales 2017	CGAF-pages 23 et 24	ECARTS
7340	TVA sur commerce extérieur	1 083 607 270 450,58	1 091 749 217 856,00	-8 141 947 405,42
70241	Impôt sur les revenus des résidents	461 766 400 308,39	465 547 182 429,20	-3 780 782 120,81
7310	Droit de douane ó DD	489 873 480 219,28	493 554 264 042,00	-3 680 783 822,72
7211	TVA intérieure	480 695 291 522,04	484 319 965 280,78	-3 624 673 758,74
7022	Impôt général sur les revenus - IRSA	388 262 080 568,78	391 441 034 973,91	-3 178 954 405,13
72311	Droit d'accise intérieur	308 505 688 743,94	310 831 970 057,98	-2 326 281 314,04
7350	TVA sur produits pétroliers	295 179 555 189,55	297 397 458 741,00	-2 217 903 551,45
7212	Taxe unique sur les transactions ó TUT	124 279 870 246,85	125 217 000 259,08	-937 130 012,23
7251	Taxe sur les produits pétroliers	121 253 574 741,82	122 167 885 030,00	-914 310 288,18
7111	Droits/actes et mutations à titre onéreux - DAMTO	19 698 715 551,60	20 173 354 997,44	-474 639 445,84
72312	Droit d'accise intermittent	54 457 081 712,05	54 867 714 307,25	-410 632 595,20
70242	Impôt sur les revenus des non-résidents	47 057 632 132,42	47 442 923 600,35	-385 291 467,93
7030	Impôt sur le revenu des capitaux mobiliers - IRCM	43 487 893 610,27	43 843 957 305,08	-356 063 694,81
7413	Droit de timbre sur VISA	8 511 587 905,51	8 735 341 189,52	-223 753 284,01
7411	Timbre sur états	5 620 055 229,38	5 767 795 677,80	-147 740 448,42
7113	Droits d'enregistrement sur les actes des sociétés ó DEAS	5 270 231 936,01	5 397 217 878,77	-126 985 942,76
70243	Impôts sur les revenus intermittents	12 474 043 216,03	12 576 176 328,21	-102 133 112,18
7040	Impôt sur les plus values immobilières - IPVI	6 210 397 376,62	6 261 245 942,80	-50 848 566,18
7261	Taxe sur les assurances - TSA	6 596 656 209,35	6 646 398 170,79	-49 741 961,44
7432	Pénalité de retard	899 379 806,39	923 022 772,60	-23 642 966,21
7024	Impôt sur les revenus - IR	2 757 476 217,14	2 780 053 470,00	-22 577 252,86
7213	TVA sur Marchés Publics	2 905 409 562,81	2 927 317 748,70	-21 908 185,89
7263	Prélèvement sur les honoraires des greffiers et notaires	1 072 313 405,64	1 080 399 164,60	-8 085 758,96
7320	Droit de navigation	507 486 761,49	511 299 887,00	-3 813 125,51
7360	Droits d'accise sur le commerce extérieur	343 106 995,94	345 685 014,00	-2 578 018,06
7231	Droit d'accise	305 126 543,36	307 427 344,29	-2 300 800,93
7114	Droits/actes et mutations à titre gratuit - DAMTG	56 018 889,99	57 368 662,00	-1 349 772,01
7484	Activités minières	11 168 404,12	11 462 000,00	-293 595,88
7481	Taxe spéciale pour la jeunesse et sport	6 781 721,58	6 960 000,00	-178 278,42

7488	Autres	6 575 037,84	6 747 882,95	-172 845,11
7380	Recettes accessoires et accidentelles	22 131 254,42	22 297 543,00	-166 288,58
7431	Amendes fiscales	5 771 783,90	5 923 513,00	-151 729,10
7021	Impôt sur les revenus non salariaux - IRNS	14 070 674,23	14 185 880,00	-115 205,77
7115	Taxe proportionnelle spéciale - TPS	4 607 543,50	4 718 562,00	-111 018,50
7276	Prélèvement spéciaux sur les jeux - PSJ	7 041 760,29	7 094 858,55	-53 098,26
7180	Taxe annuelle sur autres patrimoines	1 191 295,79	1 220 000,00	-28 704,21
7080	Autres impôts sur le revenu	2 230 277,27	2 248 538,00	-18 260,73
7280	Autres impôts sur les biens et services	1 461 380,49	1 472 400,00	-11 019,51
7220	Taxe sur les transactions - TST	937 403,63	944 472,10	-7 068,47
7210	Taxe sur les valeurs ajoutées ó TVA	553 645,25	557 820,00	-4 174,75
7010	Impôts sur les bénéfices des sociétés - IBS	278 445,44	280 725,25	-2 279,81
7050	Taxe forfaitaire sur les transferts - TFT	232 894,14	234 801,00	-1 906,86
7025	Impôt direct sur les hydrocarbures - IDH	99 187,88	100 000,00	-812,12
7275	Prélèvement sur les produits de jeux - PPJ	21 339,09	21 500,00	-160,91
TOTAL DES ECARTS		3 971 654 579 102,07	4 002 872 748 627,00	-31 218 169 524,93

Sources : CGAF, ANNEXE PLR recettes fiscales et non fiscales

Afin d'avoir plus d'éclaircissement sur ces écarts, la Juridiction a envoyé une demande de renseignements au MEF. Selon les responsables par lettre n° 074-2019-MEF/SG/DGFAG/DB/SSB du 13 juin 2019, « les écarts s'expliquent par le fait que le montant des recettes figuré dans l'annexe du PLR pris en compte lors du calcul de résultat représente un montant net tandis que le montant extrait du CGAF figuré dans le tableau constitue un montant brut ». Le PLR n'a pas donc fait apparaître les montants de ces « dégrèvements, remises, réductions ».

Cependant cette présentation constitue une violation de l'article 5 de la LOLF disposant qu'« Il est fait recettes du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses. (í)». De plus, le décret n° 2005 - 210 du 26 avril 2005 sur le plan comptable des opérations publiques (PCOP 2006) consacre le respect du principe de non compensation des recettes et des dépenses tout en stipulant que « La compensation, entre éléments d'actif et éléments de passif au bilan ou entre éléments de charges et éléments de produits dans le compte de résultat, n'est pas autorisée, sauf dans les cas où elle est imposée ou prévue par la réglementation comptable. L'application de ce principe implique que : Éles éléments d'actif et de passif, de produits et de charges doivent être évalués et comptabilisés séparément sans compensation d'aucune sorte,í ».

Aucune information se rapportant à ces remises, tels que les motifs et les bénéficiaires, n'est communiquée en appui au PLR. Néanmoins, l'agent comptable centralisateur a donné une précision qu'il s'agit plutôt des remises attribuées aux agents contribuant aux activités de recouvrement¹².

¹² Décret n° 94-508 du mois d'Août 1994 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 90-524 du 07 novembre 1990 fixant les modalités d'attribution des remises au titre des impôts directs et taxes assimilés perçus par voie de rôles.

Ces écarts constituent des remises enregistrées au niveau des comptes 709 - 719 - 729 - 739 et 749. Ce mode de comptabilisation accentue l'opacité de la gestion des recettes.

Toutefois, la Cour attire l'attention des responsables que les remises d'impôts ont augmenté de 12% par rapport à l'année précédente.

TABLEAU N° 17- REMISES SUR IMPOTS 2016-2017

COMPTE	INTITULE	2016	2017
709	Dégrèvements, remise, réduction, annulation sur les impôts sur les revenus, bénéfiques et gains	7 254 241 875,23	7 876 789 085,19
719	Dégrèvements, remise, réduction, annulation sur les impôts sur le Patrimoine	593 447 113,21	603 114 883,32
729	Dégrèvements, remise, réduction, annulation sur les impôts sur les biens et services	7 336 365 504,15	8 295 140 197,53
739	Dégrèvements, remise, réduction, annulation sur les impôts sur le Commerce Extérieur	12 166 969 543,37	14 047 192 211,73
749	Dégrèvements, remise, réduction, annulation sur les autres recettes fiscales	391 058 346,27	395 933 147,15
TOTAL GENERAL		27 742 082 382,23	31 218 169 524,93

Sources : CGAF 2016,2017

Par ailleurs, la Cour a demandé auprès du MEF, le SIIGFP -recettes. Le MEF en a répondu que : « en ce qui concerne la requête pour la production du SIIGFP relatif aux recettes pour les cinq (5) cadre de la Loi de Finances 2017, il n'existe actuellement pas de module opérationnel en la matière, seules les données afférentes aux recettes non fiscales de la Solde sont traitées au sein du SIIGFP ».

Aussi, la Cour recommande-t-elle aux responsables de :

- poursuivre les efforts déjà déployés pour l'amélioration des recouvrements des recettes budgétaires,
- respecter le principe de non compensation entre les recettes et les dépenses prévu par l'article 5 de la LOLF,
- faire apparaître dans le PLR tous les montants de dégrèvements, réduction ou remise d'impôts,
- l'intégration des opérations de recettes dans le SIIGFP, afin de s'assurer l'intégralité des informations sur les recettes.

III. LES OPERATIONS DE DEPENSES BUDGETAIRES

Durant l'année 2017, l'orientation des dépenses de l'Etat s'est focalisée sur les volets administratif, social et celui de l'infrastructure malgré les impacts climatiques sur le secteur productif pendant le premier trimestre.

Prévues à 6 784,55 milliards d'Ariary dans la Loi de Finances Initiale et réajustées à 7 353,33 milliards d'Ariary dans la Loi de Finances Rectificative 2017, les prévisions de dépenses du Budget Général ont ainsi connu une hausse de 568,78 millions d'Ariary, soit 8,38%.

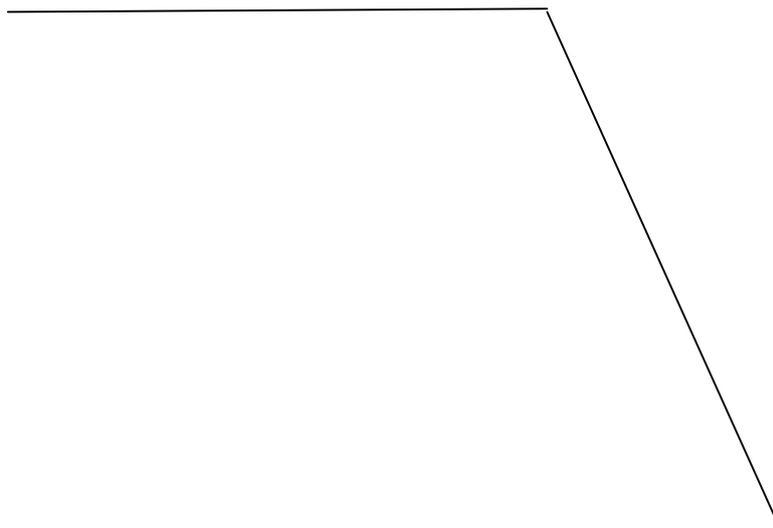
En termes de réalisation, la consommation totale de crédits s'élève à 5 653,07 milliards d'Ariary, soit 76,70% pour 2017, donc une baisse de 10,34 points par rapport à 2016. En effet, l'année précédente, les réalisations de dépenses se sont élevées à 6 200,01 milliards d'Ariary représentant un taux de 87,04%.

Les dépenses de l'Etat au titre de l'année 2017 seront analysées par programmes en premier lieu et par catégories en second lieu.

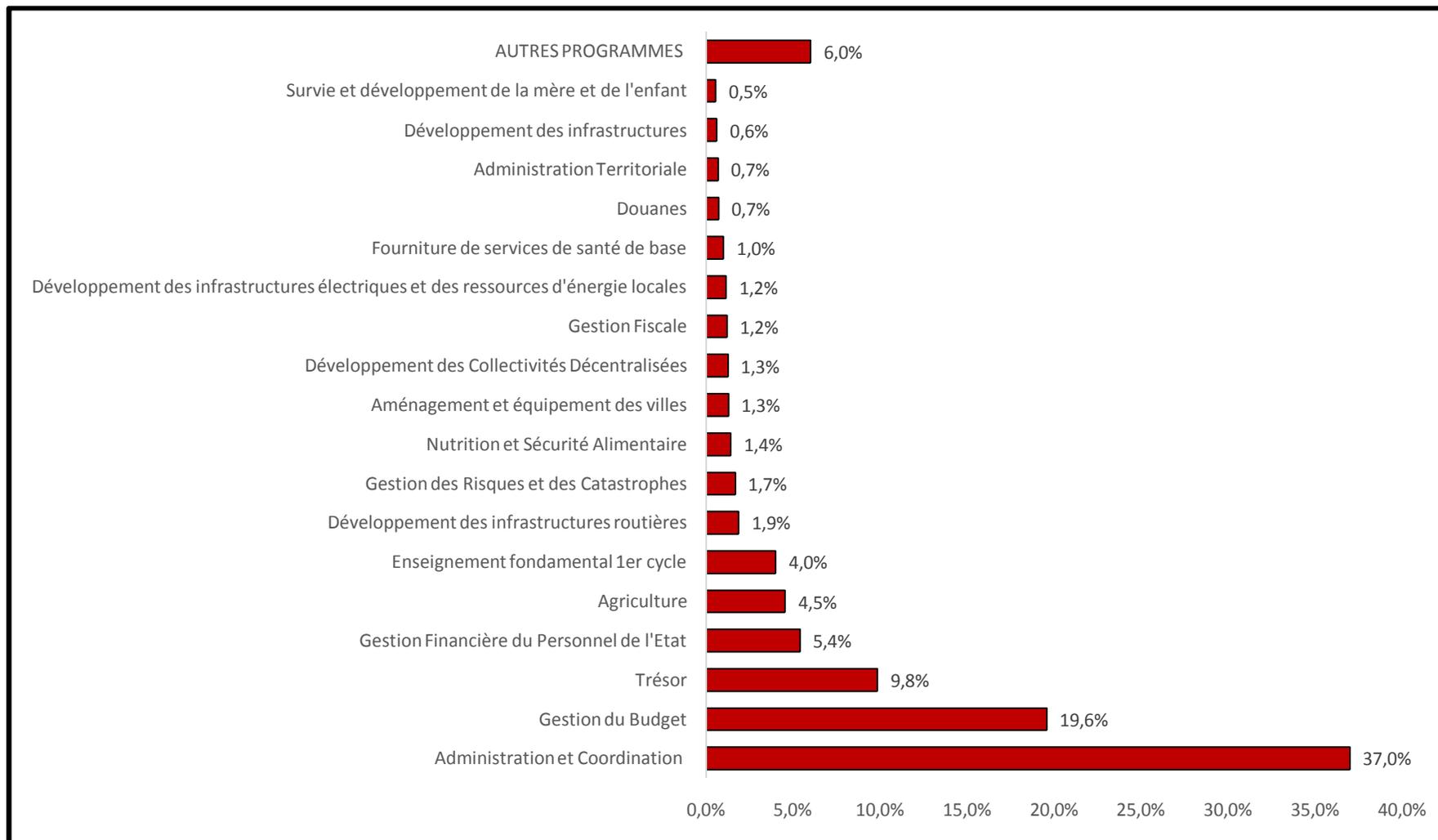
3.1. Analyse par programmes

S'agissant des réalisations par programme, 148 sont définis par les Lois de Finances, répartis entre les 55 missions assignées à chaque Institution et Ministère. Mais étant donné que le programme « Administration et Coordination » est un programme transversal, le total des programmes est en réalité de 98.

Le graphe ci-dessous détaille la répartition des réalisations de dépenses par programmes :



GRAPHIQUE N° 5- DEPENSES PAR PROGRAMMES



Sources : PLR, BCSE 2017

Sur 5 653,09 milliards d'Ariary de dépenses, 85% sont absorbées par 8 programmes à savoir : « Administration et coordination », « Gestion du Budget », « Trésor », « Gestion Financière du Personnel de l'Etat », « Agriculture », « Enseignement fondamental 1er cycle », « Développement des infrastructures routières », « Gestion des Risques et des Catastrophes ».

3.1.1. Des dépenses importantes pour les programmes d'administration

Le programme « Administration et Coordination » transversal à tous les Institutions et Ministères, mobilise des dépenses s'élevant à 2 070 milliards d'Ariary, soit 37% des dépenses totales du Cadre I. Ces dépenses sont concentrées au niveau des programmes relatifs aux services publics de proximité à savoir : l'Education Nationale, la Santé Publique, la Gendarmerie et la Défense Nationale.

3.1.2. Des Dépenses de plus en plus concentrées aux programmes du Ministère des Finances et du Budget

Le programme 114 « Gestion du Budget » du Ministère des Finances et du Budget (MFB) comptabilise 1 106,68 milliards d'Ariary de dépenses pour réaliser un seul objectif intitulé « Gérer de manière efficace, efficiente et optimale les dépenses ». Lesdites dépenses sont accaparées à raison de 887,92 milliards d'Ariary, aux transferts vers le secteur privé ;

Le programme 117 « Trésor » - MFB, au 3^{ème} position a réalisé des dépenses de 556,13 milliards d'Ariary en 2017. Lesdites dépenses sont composées essentiellement des intérêts des emprunts pour un montant de 308,14 milliards d'Ariary et des pertes de change pour une valeur de 141, 91 milliards d'Ariary.

Le programme 130 « Gestion Financière du Personnel de l'Etat » -MFB enregistre 304,50 milliards d'Ariary de dépenses définitives dont 230 milliards d'Ariary soit 75,53% ont été transférés pour le renflouement de la Caisse CRCM durant toute la période 2017.

3.1.3. Des dépenses relativement faibles pour les programmes porteurs de croissance

Le programme 411 « Agriculture » à la 5^{ème} position, représente 4,5% des dépenses totales et affiche des réalisations de dépenses d'un montant de 256,02 milliards d'Ariary dont 4,61 milliards d'Ariary sont consacrées aux opérations courantes hors solde et 251,41 milliards d'Ariary aux opérations d'investissement. Parmi ces opérations d'investissement, 48,41% des dépenses soit 121,71 milliards d'Ariary sont relatives à des travaux d'irrigation.

Les dépenses des autres programmes tels que le « développement du tourisme », et « le développement de la pêche » ainsi que le « développement du secteur minier », sur lesquels la croissance économique se repose, ne constituent que 1,06% des dépenses totales.

3.1.4. Des dépenses non représentatives pour les programmes sociaux pro-pauvres et pour l'éducation ainsi que pour la santé

Le programme « Enseignement fondamental ó Premier Cycle » du Ministère de l'Education Nationale ne vient qu'au 6^{ème} rang avec des dépenses totales de 225,30 milliards d'Ariary tandis que le programme « Fourniture de services de santé de base » pour des réalisations de 55,91 milliards d'Ariary arrive au 14^{ème} rang pour constituer le 1% des dépenses du Cadre I.

Le programme 503 « Fourniture de services de santé hospitaliers » qui vise essentiellement à améliorer l'accès de la population à des prestations de services hospitaliers de qualité a dépensé environ 24,42 milliards d'Ariary et ne représente que 0,43% dépenses budgétaires.

Situé au 9^{ème} rang, le programme 403 « Nutrition et Sécurité Alimentaire » de la Primature a consommé, 80,19 milliards d'Ariary en 2017 qui se répartissent entre le Fonds d'Intervention pour le Développement Phase IV pour un montant de 64,37 milliards d'Ariary, et l'Office National de Nutrition - Programme de nutrition communautaire qui a dépensé 11,40 milliards d'Ariary. Néanmoins il est à noter que certaines dépenses effectuées au sein de ce programme ne concernent pas directement la nutrition et la sécurité alimentaire. En effet, certains décaissements ont pour objet la construction de postes de gendarmerie, les travaux de bitumage de route.

3.1.5. Des dépenses d'infrastructures très minimes

Le programme 206 « Développement des infrastructures routières » présente les 1,9% des dépenses I avec un montant de 105,31 milliards d'Ariary, lesquelles ont été utilisées en majeure partie dans des opérations d'investissement. En effet, l'entretien de routes se chiffant à 72,9 milliards d'Ariary représente 69,23% desdites dépenses, tandis que les transferts pour charges d'intervention - Autres organismes arrivent à la seconde place avec 15,15 milliards d'Ariary alloués au « Versement de crédit au compte de tiers 46778 "Intervention sociale et financière de l'Etat/MFB" ouvert auprès de la Paierie Générale d'Antananarivo ».

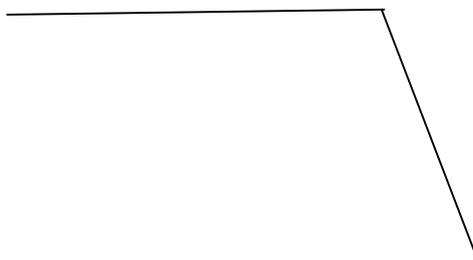
Le programme 203 « Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales » n'a pu exécuter que 65,11 milliards d'Ariary comme dépenses en 2017. Lesdites dépenses ne correspondent que 1,2% des dépenses du Budget Général.

3.2. **Analyse par grandes catégories**

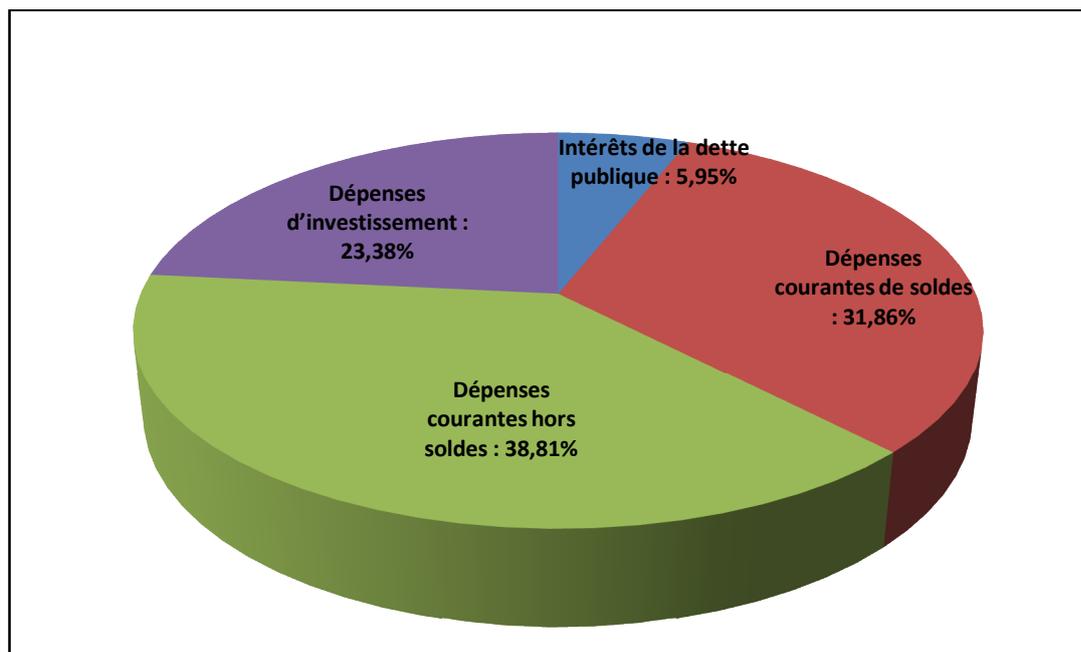
Seront étudiées successivement les 4 grandes catégories de dépenses selon leurs réalisations et leur évolution de 2015 à 2017.

Le graphe ci-dessous fait ressortir que les dépenses hors solde correspondent à 38,81% du total des réalisations de dépenses, tandis que les dépenses d'investissement n'en représentent que 23,38 %.

La répartition par catégories de dépenses se présente comme suit :



GRAPHIQUE N° 6-- STRUCTURE DES DEPENSES BUDGETAIRES



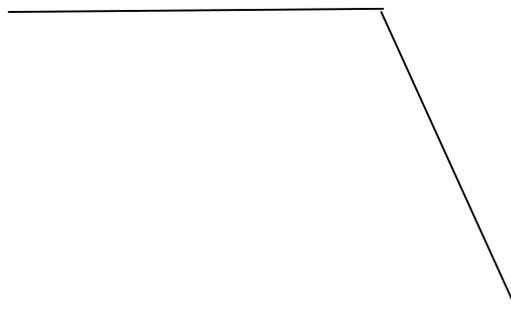
Source : PLR 2017

3.2.1. Dépenses de solde en perpétuelle croissance et d'une répartition inéquitable

En termes d'évolution, les dépenses de solde n'ont cessé de croître et sont passées de 1451 milliards d'Ariary en 2015 (taux de réalisation de 95%) à 1652 milliards d'Ariary en 2016 (taux de réalisation de 99%) pour atteindre 1 800,84 milliards d'Ariary en 2017 (taux de réalisation de 99,67%), soit une augmentation de 24,11% en deux ans.

Lesdites dépenses représentent 31,86% des dépenses budgétaires de l'année et sont composées de salaires et accessoires (Compte 6011) et de cotisations caisse de retraites civiles et militaires (Compte 6061) ainsi que des cotisations caisse de retraite de Prévoyance et de retraite (Compte 6062) pour des montants respectifs de 1 675, 60 milliards d'Ariary, de 96, 25 milliards d'Ariary et de 28, 9 milliards d'Ariary.

Les dépenses de soldes se répartissent comme suit :



**TABLEAU N° 18-REPARTITION DES DEPENSES DE SOLDES PAR INSTITUTION /
MINISTERE**

(En Ariary)

INSTITUTION / MINISTERE	MONTANT	PROPORTION DES DEPENSES	PROPORTION DES EFFECTIFS
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	559 181 597 211,00	31,05%	47,29%
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	319 224 553 800,80	17,73%	6,29%
SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE CHARGE DE LA GENDARMERIE	168 086 723 448,00	9,33%	7,79%
MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE	166 910 460 499,60	9,27%	6,30%
MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	153 185 684 091,80	8,51%	9,51%
MINISTERE DE LA SECURITE PUBLIQUE	90 945 904 778,20	5,05%	5,15%
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	80 196 583 529,80	4,45%	1,38%
MINISTERE DE LA JUSTICE	59 997 652 237,60	3,33%	2,85%
MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	40 226 120 491,60	2,23%	0,32%
MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE DECENTRALISATION	26 905 053 490,00	1,49%	2,04%
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE	17 966 687 990,20	1,00%	1,45%
MINISTERE DE L'EMPLOI, DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	17 784 705 833,00	0,99%	1,47%
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ECOLOGIE ET DES FORETS	9 999 055 049,00	0,56%	0,78%
MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES	9 775 093 102,00	0,54%	0,86%
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES PROJETS PRESIDENTIELS, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'EQUIPEMENT	9 509 346 103,20	0,53%	0,88%
MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	8 622 876 527,40	0,48%	0,65%
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	7 573 661 648,00	0,42%	0,54%
PRIMATURE	7 457 361 996,40	0,41%	0,42%
MINISTERE DU COMMERCE ET DE LA CONSOMMATION	6 606 959 737,00	0,37%	0,48%
MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS	5 456 245 368,80	0,30%	0,45%
MINISTERE DE LA COMMUNICATION ET DES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS	4 968 840 361,40	0,28%	0,40%
MINISTERE DE LA POPULATION, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA PROMOTION DE LA FEMME	4 831 516 975,60	0,27%	0,44%
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DU PLAN	4 643 646 019,20	0,26%	0,39%
MINISTERE DE L'EAU, DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	4 461 804 738,40	0,25%	0,38%
MINISTERE DES TRANSPORTS ET DE LA METEOROLOGIE	3 261 550 021,20	0,18%	0,28%
MINISTERE DE LA CULTURE, DE LA PROMOTION DE L'ARTISANAT ET DE LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE	3 055 232 129,20	0,17%	0,23%
MINISTERE DE L'INDUSTRIE ET DU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE	2 561 416 906,80	0,14%	0,25%

MINISTERE DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DE LA PECHE	2 274 786 616,00	0,13%	0,19%
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES MINES ET DU PETROLE	2 262 780 864,40	0,13%	0,17%
MINISTERE DU TOURISME	1 960 983 504,20	0,11%	0,22%
SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTERE DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DE LA PECHE CHARGE DE LA MER	905 127 876,00	0,05%	0,13%
MINISTERE DES POSTES, DES TELECOMMUNICATIONS ET DU DEVELOPPEMENT NUMERIQUE	44 371 750,20	0,002%	0,05%
TOTAL	1 800 844 384 696,00	100,00%	100,00%

Sources : LFR 2017, PLR 2017

Selon la LFI, la hausse des dépenses de solde est justifiée par :

- l'ajustement du salaire des agents de l'Etat par rapport à l'inflation : 85,2 milliards d'Ariary ;
- le recrutement des maîtres FRAM (10000 par année, mais, le recrutement du reste de l'année 2016 se glisse vers l'année 2017) ;
- l'ouverture des concours administratifs : ENAM, INFA, ENMG, í ;
- le coût de Glissement de Vieillesse Technicités - GVT (avancement de classe/échelon et rappel y afférent) : 12 milliards d'Ariary ;
- le coût de Variation des effectifs : 35,6 milliards d'Ariary ;

En 2017, le Ministère de l'Education Nationale a ordonné 559,18 milliards d'Ariary de dépenses de solde pour des personnels représentant les 47% du total de l'effectif général.

Par contre, le Ministère des Finances et du Budget, a mandaté 319,22 milliards d'Ariary pour des agents correspondant à 6% du total général des fonctionnaires.

Le Ministère de la Santé se trouve au second rang en effectifs (9%) alors que les dépenses y afférentes se totalisent à 153 milliards d'Ariary.

Le MFB détient donc la 2^{ème} place en termes de valeurs de dépenses de soldes occasionnées bien qu'au 5^{ème} rang en termes d'effectifs.

Les composantes des dépenses de solde sont récapitulées dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 19-COMPOSANTES DES DEPENSES DE SOLDE

(En Ariary)

ENTITES	COMPTE/6011	COMPTE/6062	COMPTE/ 6063
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	511 250 607 301,60	27 330 417 103,00	20 600 572 806,40
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	313 062 042 429,20	3 920 119 603,40	2 242 391 768,20
SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE CHARGE DE LA GENDARMERIE	154 023 595 410,00	14 047 285 453,00	15 842 585,00
MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE	151 610 178 798,60	15 232 406 182,00	67 875 519,00
MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	138 165 234 604,20	13 271 345 584,60	1 749 103 903,00
MINISTERE DE LA SECURITE PUBLIQUE	84 833 976 196,40	6 111 928 581,80	
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	76 971 175 073,60	2 965 319 426,20	260 089 030,00

MINISTERE DE LA JUSTICE	55 276 211 847,80	4 704 597 815,40	16 842 574,40
MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	40 077 457 954,20	129 857 670,40	18 804 867,00
MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE DECENTRALISATION	24 541 104 177,00	2 074 922 804,20	289 026 508,80
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE	16 559 440 926,00	825 195 882,40	582 051 181,80
MINISTERE DE L'EMPLOI, DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	16 435 523 448,20	614 461 154,60	734 721 230,20
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ECOLOGIE ET DES FORETS	9 215 215 214,00	457 726 672,00	326 113 163,00
MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES	8 968 828 045,60	649 237 364,20	157 027 692,20
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES PROJETS PRESIDENTIELS, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'EQUIPEMENT	8 720 015 809,20	695 235 059,00	94 095 235,00
MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	7 920 982 142,40	579 060 482,60	122 833 902,40
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	7 127 685 411,00	331 930 179,40	114 046 057,60
PRIMATURE	7 029 501 911,80	331 499 402,40	96 360 682,20
MINISTERE DU COMMERCE ET DE LA CONSOMMATION	6 093 669 681,60	425 101 345,00	88 188 710,40
MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS	5 037 358 687,00	297 208 332,60	121 678 349,20
MINISTERE DE LA COMMUNICATION ET DES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS	4 601 357 505,40	166 980 091,20	200 502 764,80
MINISTERE DE LA POPULATION, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA PROMOTION DE LA FEMME	4 446 757 528,20	177 544 597,60	207 214 849,80
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DU PLAN	4 366 300 789,80	163 452 344,80	113 892 884,60
MINISTERE DE L'EAU, DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	4 067 108 639,80	182 973 276,80	211 722 821,80
MINISTERE DES TRANSPORTS ET DE LA METEOROLOGIE	3 056 659 153,60	129 292 127,80	75 598 739,80
MINISTERE DE LA CULTURE, DE LA PROMOTION DE L'ARTISANAT ET DE LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE	2 855 264 499,80	89 412 868,80	110 554 760,60
MINISTERE DE L'INDUSTRIE ET DU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE	2 357 095 356,20	101 294 144,40	103 027 406,20
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES MINES ET DU PETROLE	2 102 578 441,60	81 769 163,00	78 433 259,80
MINISTERE DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DE LA PECHE	2 100 764 188,00	102 978 418,80	71 044 009,20

MINISTERE DU TOURISME	1 841 318 355,00	52 922 900,80	66 742 248,40
SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTERE DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DE LA PECHE CHARGE DE LA MER	846 439 561,00	7 586 627,40	51 101 687,60
MINISTERE DES POSTES, DES TELECOMMUNICATIONS ET DU DEVELOPPEMENT NUMERIQUE	44 371 750,20		
TOTAL GENERAL	1 675 605 820 838,00	96 251 062 659,60	28 987 501 198,40

Sources : PLR et BCSE 2017

Au cours de l'année 2017, aucune dépense relative aux charges sociales et patronales n'est comptabilisée au niveau du Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique.

D'une manière simpliste, si on rapporte le montant des dépenses de soldes au nombre des effectifs pour chaque département, un écart important est à observer entre les 38 Ministères et Institutions pour le cout estimatif simplifié de dépense unitaire mensuelle de solde.

TABLEAU N° 20-COUT ESTIMATIF SIMPLIFIE DE DEPENSE UNITAIRE MENSUELLE DE SOLDE

INSTITUTION / MINISTERE	MONTANT en Ariary	EFFECTIF*	RAPPORT : DEPENSES/EFFECTIF /12
MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	40 226 120 491,60	645	5 197 173
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	80 196 583 529,80	2 829	2 362 336
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	319 224 553 800,80	12 876	2 066 018
MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE	166 910 460 499,60	12 901	1 078 149
SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE CHARGE DE LA GENDARMERIE	168 086 723 448,00	15 950	878 196
MINISTERE DE LA JUSTICE	59 997 652 237,60	5 836	856 718
PRIMATURE	7 457 361 996,40	855	726 838
MINISTERE DE LA SECURITE PUBLIQUE	90 945 904 778,20	10 540	719 054
MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	153 185 684 091,80	19 465	655 817
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	7 573 661 648,00	1 106	570 650
MINISTERE DU COMMERCE ET DE LA CONSOMMATION	6 606 959 737,00	978	562 965
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES MINES ET DU PETROLE	2 262 780 864,40	344	548 154
MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	8 622 876 527,40	1 321	543 961
MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE DECENTRALISATION	26 905 053 490,00	4 178	536 641

INSTITUTION / MINISTERE	MONTANT en Ariary	EFFECTIF*	RAPPORT : DEPENSES/EFFECTIF /12
MINISTERE DE LA CULTURE, DE LA PROMOTION DE L'ARTISANAT ET DE LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE	3 055 232 129,20	478	532 642
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ECOLOGIE ET DES FORETS	9 999 055 049,00	1 590	524 059
MINISTERE DE LA COMMUNICATION ET DES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS	4 968 840 361,40	811	510 567
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE	17 966 687 990,20	2 963	505 307
MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS	5 456 245 368,80	911	499 108
MINISTERE DE L'EMPLOI, DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	17 784 705 833,00	3 013	491 888
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DU PLAN	4 643 646 019,20	798	484 925
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	559 181 597 211,00	96 798	481 399
MINISTERE DES TRANSPORTS ET DE LA METEOROLOGIE	3 261 550 021,20	565	481 055
MINISTERE DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DE LA PECHE	2 274 786 616,00	395	479 913
MINISTERE DE L'EAU, DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	4 461 804 738,40	784	474 256
MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES	9 775 093 102,00	1 758	463 362
MINISTERE DE LA POPULATION, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA PROMOTION DE LA FEMME	4 831 516 975,60	899	447 860
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES PROJETS PRESIDENTIELS, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'EQUIPEMENT	9 509 346 103,20	1 800	440 248
MINISTERE DE L'INDUSTRIE ET DU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE	2 561 416 906,80	507	421 009
MINISTERE DU TOURISME	1 960 983 504,20	444	368 052
SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTERE DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DE LA PECHE CHARGE DE LA MER	905 127 876,00	269	280 399
MINISTERE DES POSTES, DES TELECOMMUNICATIONS ET DU DEVELOPPEMENT NUMERIQUE	44 371 750,20	102	36 251
TOTAL	1 800 844 384 696,00	204 709	

Source : LFR 2017 et PLR 2017

(*) : Effectif estimatif selon la Loi de Finances Rectificative 2017.

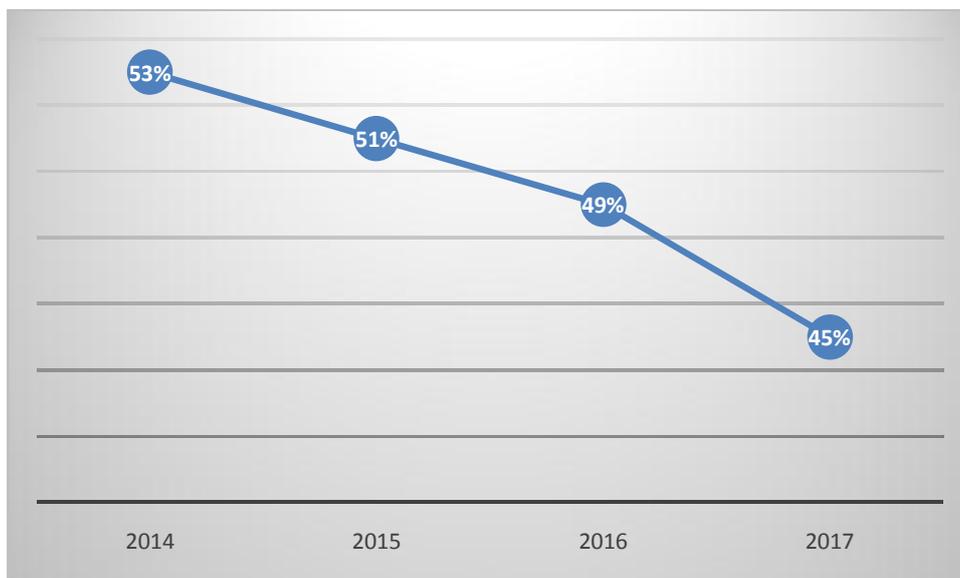
Løon dØduit du tableau ci-dessus que :

- Trois ministØres se dØmarquent de l'Øensemble des Institutions et MinistØres, Ø savoir le MinistØre des Affaires EtrangØres, le MinistØre de l'ØEnseignement SupØrieur et de la Recherche Scientifique et le MinistØre des Finances et du Budget ;
- Des variables, autres que l'Øeffectif, impacteraient les dØpenses de solde.

3.2.2. Des dØpenses de solde absorbant la quasi-moitiØ des recettes fiscales de l'ØEtat

Les dØpenses de solde accaparent les 45% des recettes fiscales. Ce ratio s'Øest amØliorØ pour la pØriode 2014-2017 :

GRAPHIQUE N° 7- EVOLUTION DU RATIO : SOLDES /RECETTES FISCALES



Sources : PLR 2014, 2015, 2016 et 2017

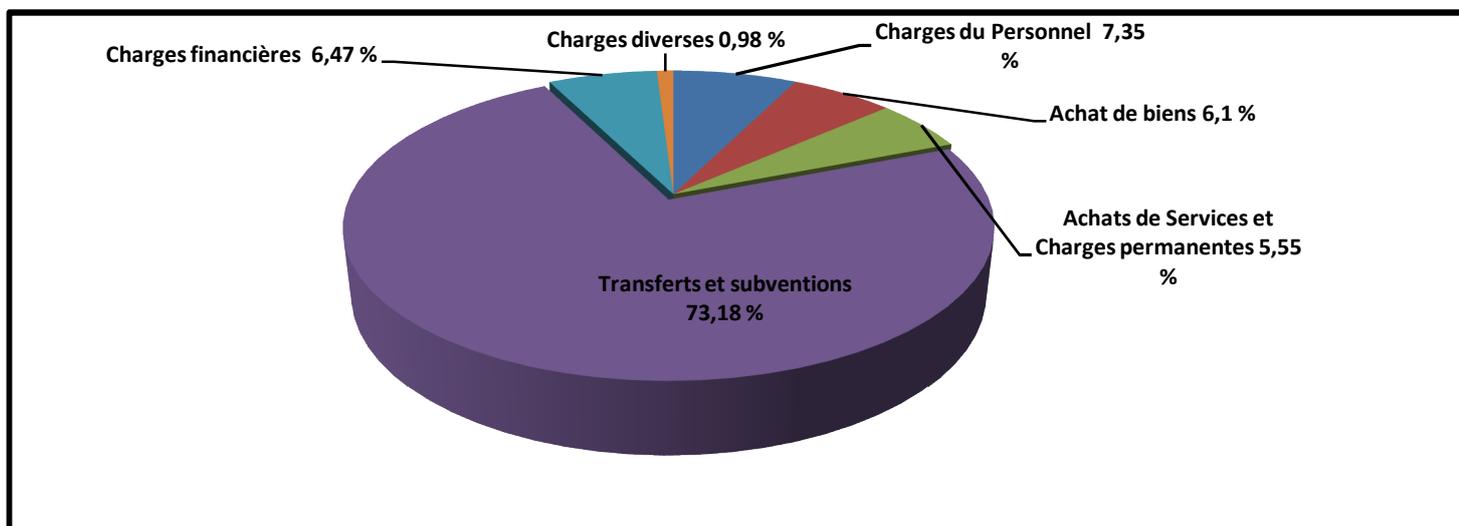
Cette amØlioration dudit ratio est attribuØe Ø un effort de mobilisation des ressources internes lesquels ont connu une variation de + 54% pour cette pØriode alors que les dØpenses de solde ont augmentØ de 34%.

MalgrØ cela, comparØ aux autres pays de l'ØUEMOA ce ratio demeure encore supØrieur au critØre admis qui est de 35%.

3.2.3. DØpenses courantes hors solde enregistrant des dØpenses de solde en violation des articles 14 et 15 de la LOLF

Pour l'ØannØe 2017, les crØdits dØfinitifs affectØs aux opØrations courantes hors solde s'ØØlØvent Ø 2 333,50 milliards d'ØAriary pour des rØalisations de 2 193,97 milliards d'ØAriary, soit un taux de consommation de 94,02%. Une baisse globale est constatØe par rapport Ø l'ØannØe 2016 ØÙ les crØdits dØfinitifs Øtaient de 3 452,73 milliards d'ØAriary et ceux consommØs de 3 407,33 milliards d'ØAriary, soit un taux de 98%.

GRAPHIQUE N° 8-STRUCTURE DES DEPENSES COURANTES HORS SOLDE



Source : PLR 2017

A la lecture du graphique ci-dessus, des dépenses du personnel constituent les 7,35% des dépenses courantes hors solde, soit 161,16 milliards d'Ariary. Ces dépenses sont retracées dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU N° 21-DEPENSES DE SOLDE DANS LES CATEGORIES DEPENSES HORS SOLDES

COMPTES	LIBELLES	MONTANTS en Ar
6011	Salaires et accessoires -Personnel permanent	28 014 707 199,78
6012	Salaires et accessoires -Personnel non permanent	36 063 952 777,66
6013	Salaires et accessoires -Personnel membre des Institutions	9 954 618 636,60
6021	Indemnités liées à la solde -Personnel Permanent	5 796 839 312,05
6022	Indemnités liées à la solde -Personnel Non Permanent	119 608 960,00
6031	Indemnités et avantages liées à la fonction -Personnel permanent	49 078 680 357,66
6032	Indemnités et avantages liées à la fonction -Personnel non permanent	6 448 957 126,20
6033	Indemnités et avantages liées à la fonction -Personnel membre des Institutions	4 552 805 632,00
6041	Supplément Familial et traitement -Personnel Permanent	12 388 554 445,00
6042	Supplément Familial et traitement -Personnel Non Permanent	4 947 339 440,00
6061	Charges sociales Patronales -Cotisations à la CNAPS	2 599 220 216,67
6062	Charges sociales Patronales -Caisse de retraites civiles et militaires	948 406 249,80
6063	Charges sociales Patronales -Caisse de Prévoyance de retraites	247 406 446,40
TOTAL GENERAL		161 161 096 799,82

Sources : PLR et BCSE 2017

Or, l'article 15 de la Loi Organique n° 2004 -007 du 24 juillet 2004 sur les Lois de Finances (LOLF) dispose que : « Les dépenses courantes hors solde comprennent :

- Les achats de biens et services ;

- Les charges permanentes ;
- Les impôts, droits et taxes ;
- Les transferts et les subventions ;
- Les charges financières. »

Et le Plan Comptable des Opérations Publiques précise les chapitres respectifs pour ces charges :

- Chapitre 61: Les achats de biens;
- Chapitre 62: Les achats de services et charges permanentes ;
- Chapitre 64: Les impôts, droits et taxes ;
- Chapitre 65: Les transferts et les subventions ;
- Chapitre 66: Les charges financières. »

En outre, l'article 14 de ladite loi organique préconise que : « les dépenses courantes de solde comprennent : les rémunérations d'activité des fonctionnaires civils et militaires, composées principalement du traitement, du supplément familial de traitement ainsi que de diverses indemnités liées à la fonction ou à la solde, les cotisations et contributions sociales, les prestations sociales et allocations de solde ».

Ainsi, ces dépenses de personnel de 161,16 milliards d'Ariary doivent être comptabilisées dans la catégorie des dépenses de solde conformément à l'article 14 de la LOLF.

Et si l'on ajoute ces dépenses au total des dépenses de solde mentionné dans le PLR, le ratio solde et recettes fiscales atteint les 49%.

3.2.4. Dépenses en carburant toujours en premier rang

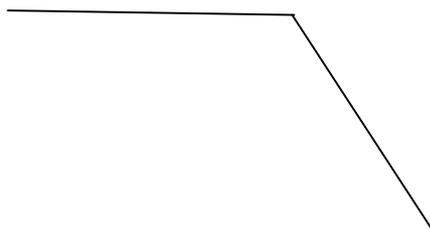
Concernant leur structure, les dépenses afférentes à l'achat de biens constituent les 6,1% des dépenses hors soldes, à concurrence de 133,74 milliards d'Ariary. Les charges en carburant en représentent les 54% pour un montant total de 72,84 milliards d'Ariary. Lesdites charges ont connu une hausse de 35% par rapport à l'année précédente.

Selon leur répartition par Institution et Ministère en annexe, seuls l'Assemblée Nationale et le MFB comptabilisent des parts plus de 10% chacun.

3.2.5. Des dépenses courantes hors solde dominées par les transferts et subventions

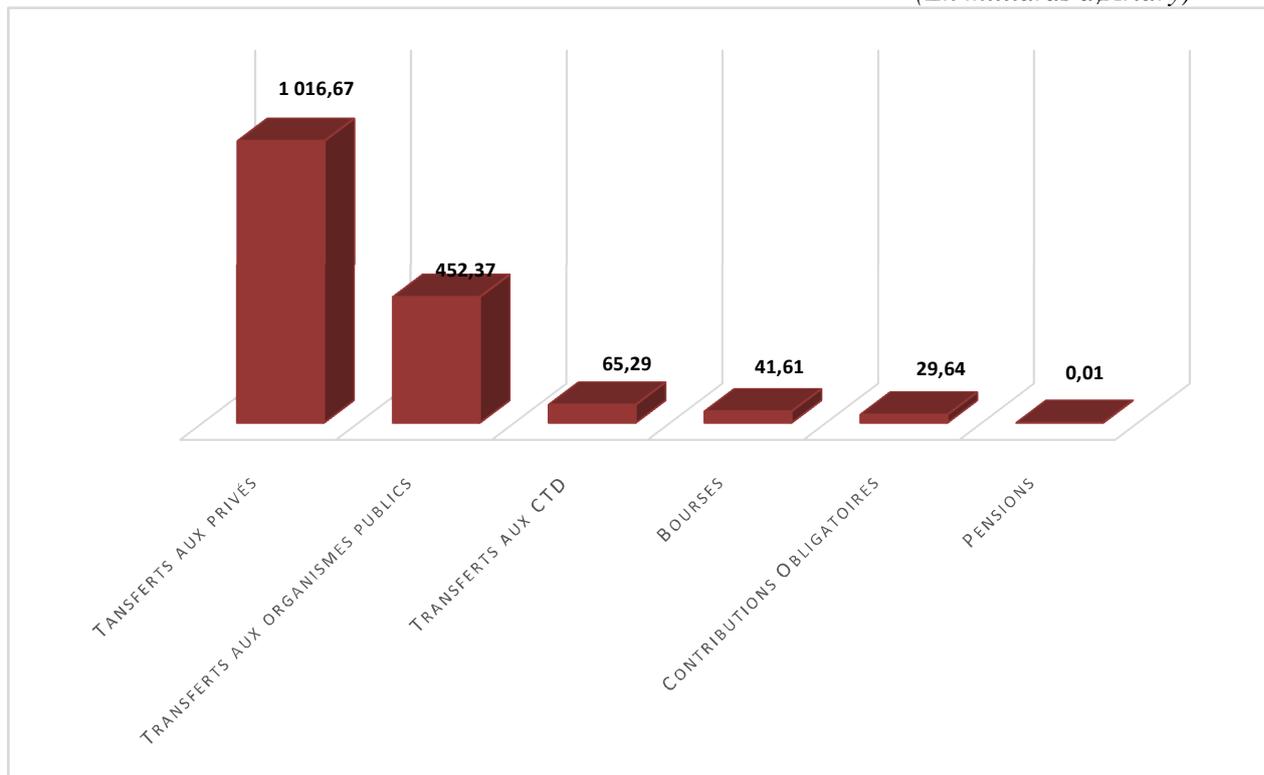
Il est à faire observer la prédominance des transferts et subventions, à l'instar des exercices antérieurs, avec une proportion de 73,18% contre 54% en 2016. Ces dépenses de transfert se chiffrent à 1 605,60 milliards d'Ariary pour l'année 2017.

La composition des dépenses de transferts est illustrée dans le graphique ci-dessous :



GRAPHIQUE N° 9-COMPOSITION DES DEPENSES DE TRANSFERTS

(En milliards d'Ariary)



Sources : PLR et BCSE 2017

a) *Prédominance des transferts vers les deux entreprises publiques en difficulté et la caisse déficitaire CRCM*

Ce tableau nous révèle que 63% des dépenses de fonctionnement sont transférées au secteur privé pour une valeur de 1 016,67 milliards d'Ariary. Et sur ces 1016 milliards d'Ariary, 42 milliards sont décaissés au titre des frais d'hospitalisation et soins tandis que 966 milliards d'Ariary pour les subventions proprement dites.

Le Ministère des Finances et du Budget est le premier expéditeur de subventions avec un montant de 887,92 milliards d'Ariary, soit 92% des transferts, puis suivi du Ministère de l'Éducation Nationale pour un montant de 65,08 milliards d'Ariary¹³.

En effet, pour le MFB, d'une part, 381,43 milliards d'Ariary ont été transférés à la société JIRAMA dont 326,48 milliards d'Ariary pour le paiement de fourniture de gazole et 54,95 milliards d'Ariary pour le paiement de fourniture d'énergie et de location de groupe. Et d'autre part, 179,54 milliards d'Ariary pour la compagnie AIR MADAGASCAR et 201,20 milliards d'Ariary pour la titrisation des créances en Bons de Trésor.

Du côté du Ministère de l'Éducation, ces subventions servent à payer les enseignants FRAM dans les différentes régions de Madagascar.

S'agissant des transferts aux organismes publics, 232 milliards d'Ariary ont été transférés pour le renflouement des CRCM.

¹³ Annexe

b) Des transferts vers un compte en absence de bénéficiaires identifiés en violation des dispositions réglementaires.

Au vu des documents accompagnant le PLR 2017, la Cour tient à signaler les points suivants relatifs aux subventions pour « charges d'intervention ó Autres organismes ».

Ces subventions constituent le compte « 6556 » et se chiffrent à 73,24 milliards d'Ariary et sont partagées entre la Primature et trois Ministères dont le Ministère de l'Eau, de l'Énergie et des Hydrocarbures, Ministère de l'Intérieur et de Décentralisation, et Ministère des Finances et du Budget.

Pour la Primature et les deux premiers départements ministériels, les bénéficiaires sont bien spécifiés comme le montre le tableau ci-contre :

TABLEAU N° 22-TRANSFERTS VERS LES AUTRES ORGANISMES POUR CHARGE D'INTERVENTION

ENTITES TRANSFERANT	BENEFICIAIRE DU TRANSFERT	MONTANT en Ariary
Primature	Office National de la Nutrition (ONN)	9 250 000 000,00
Ministère de l'Eau, de l'Énergie et des Hydrocarbures	Projet d'élaboration des schémas directeurs d'assainissement des huit centres urbains de Madagascar (SDAUM)- Remboursement de dépenses inéligibles	16 677 298,00
Ministère de l'Intérieur et de Décentralisation	Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes (BNGRC)	4 217 087 000,00
TOTAL GENERAL		13 483 764 298,00

Source : PLR et BCSE 2017

En ce qui concerne le MFB, les destinataires des transferts sont retracés dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 23-MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET - TRANSFERTS VERS LES AUTRES ORGANISMES POUR CHARGE D'INTERVENTION

DESTINAIRES DES TRANSFERTS	MONTANT en Ariary
Total Versement au compte n°46778 pour "intervention Sociales, Financières de l'Etat/MFB" ouvert auprès du PGA.	30 178 456 447,37
Total Versement au compte 46778 "Provision de crédit de la Présidence" ouvert auprès de la PGA.	3 648 550 858,00
Total Versement au compte N°45183 "FONDS D'APPUI A LA PRESIDENCE" ouvert à la RGA	173 998 896,00

Versement au compte de dépôt N°45318 "Fonds d'Entretien Routier" ouvert auprès de la RGA	5 000 000 000,00
Versement au compte 453132 "APIPA" ouvert auprès de la RGA	4 087 943 155,60
Versement au compte 45318 intitulé "Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes" (BNGRC) ouvert auprès de la RGA	4 000 000 000,00
Versement au compte 453132 -"Agence des Transports Terrestres (A.T.T)" ouvert auprès de la RGA.	3 080 326 000,00
Prise en charge du plan de sauvetage du Réseau TIAVO par l'Etat.	2 400 000 000,00
Versement au compte de dépôt n° 45314 « Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme" (CNIDH), ouvert auprès de la R.G.A.	2 000 000 000,00
Versement au Compte Particulier du Trésor intitulé "Mise en Place d'un système de Passeport Électronique" ouvert auprès de la PGA.	1 000 000 000,00
Versement au compte 453132 "APIPA" ouvert auprès de la RGA.	689 667 120,00
Remboursement des dépenses inéligibles du Programme Environnemental Phase 3 (PE 3).	643 811 696,22
Versement au profit de l'Imprimerie Nationale.	597 746 274,00
Versement au compte N°45318 "Trésorerie Générale d'Antsiranana".	550 000 000,00
Versement au compte 45183 « Comptabilités distinctes rattachées- mission d'intervention économique, sociale ou financière et ou de sécurisation fonds publics, « Intervention Sociale et Financière de l'Etat/MFB" » ouvert auprès de la R.G.A	459 000 000,00
Versement au compte 453132 "Agence Comptable de l'Université d'Antananarivo" ouvert auprès de la RGA.	400 000 000,00
Versement au profit de la Fédération Malgache de Rugby à titre de subvention.	194 738 000,00
Versement au compte de dépôt 453132 "SAMVA" ouvert auprès de la RGA.	153 693 500,00
Versement au compte 453132 « Centre Malgache pour le Développement de la Lecture Publique et l'Animation Culturelle (CEMDLAC) » ouvert auprès de la RGA.	150 000 000,00
Versement au compte 453132 « Centre de fusion d'informations maritimes (CFIM) » ouvert auprès de la RGA.	101 932 872,00
Versement au compte 453132 « Office National des Arts et de la Culture (OFNAC) » ouvert auprès de la RGA.	100 000 000,00
Versement au compte 45318 "Office Nationale de Nutrition (ONN) ouvert auprès de la RGA.	56 000 000,00
Versement au compte 45318 "FNPDJS/TAFITA" ouvert auprès de la RGA.	46 167 500,00
Versement au compte 4534 "Comptes de dépôts pour cautions sur marché ouvert auprès de la RGA.	36 151 975,50

Versement au profit de la PGA pour complément de paiement des factures de la TMF Global Service résultant des différences de taux de change.	4 554 150,32
Règlement différence de montant suivant taux de change relatif aux arriérées de la Banque Mondiale sur les dépenses inéligibles PGDI 2.	2 265 661,11
TOTAL GENERAL	59 755 004 106,12

Sources : PLR et BCSE 2017

Le décret n°2005-210 du 26 avril 2005 portant plan comptable des opérations publiques (P.C.O.P.) 2006, en ses points 332-2 dispose que « *Les charges d'intervention comprennent : les transferts, versements sans contrepartie équivalente comptabilisable et significative d'échange effectués soit directement par les services de l'État, soit indirectement par l'intermédiaire d'organismes tiers, relevant le plus souvent du périmètre des opérateurs des politiques de l'État dans leur rôle de redistributeur, au profit d'un ou plusieurs bénéficiaire(s) appartenant à des catégories strictement identifiées (ménages, entreprises, Collectivités Territoriales et autres collectivités).*

Et le paragraphe 332-5 précise que « *Il existe quatre catégories de bénéficiaires :*

- *les ménages : individus ou groupes d'individus considérés dans leur fonction de consommateurs ;*
- *les entreprises : unités de production de biens et de services quelle que soit leur nature juridique (publique ou privée), dès lors que la vente de leurs biens et services couvrent plus de 50% de leurs coûts de production ;*
- *les Collectivités Territoriales : collectivités territoriales au sens strict à savoir les communes, les départements, les régions ou les provinces ainsi que les Etablissements publics qui leur sont rattachés ou associés ;*
- *les autres collectivités : entités ayant un statut de droit public, de droit privé ou de droit international et n'appartenant pas aux périmètres précédemment identifiés.*

Or, d'après le tableau ci-dessus, 50% des transferts pour un montant de 30,18 milliards d'Ariary sont versés dans un compte ouvert auprès du PGA sans que le bénéficiaire ne soit bien identifié.

Par ailleurs, des transferts d'un montant de 3,65 milliards d'Ariary ont été opérés par le MFB à titre de « Provisions de crédits de la Présidence ». La Cour tient à faire remarquer qu'aucune disposition légale ni réglementaire ne prévoit une provision de crédits d'un Ministère vers un autre. Le transfert de crédits d'un Ministère vers un autre Ministère est consacré par l'article 19 de la LOLF selon lequel les transferts sont effectués par décret pris en Conseil du Gouvernement.

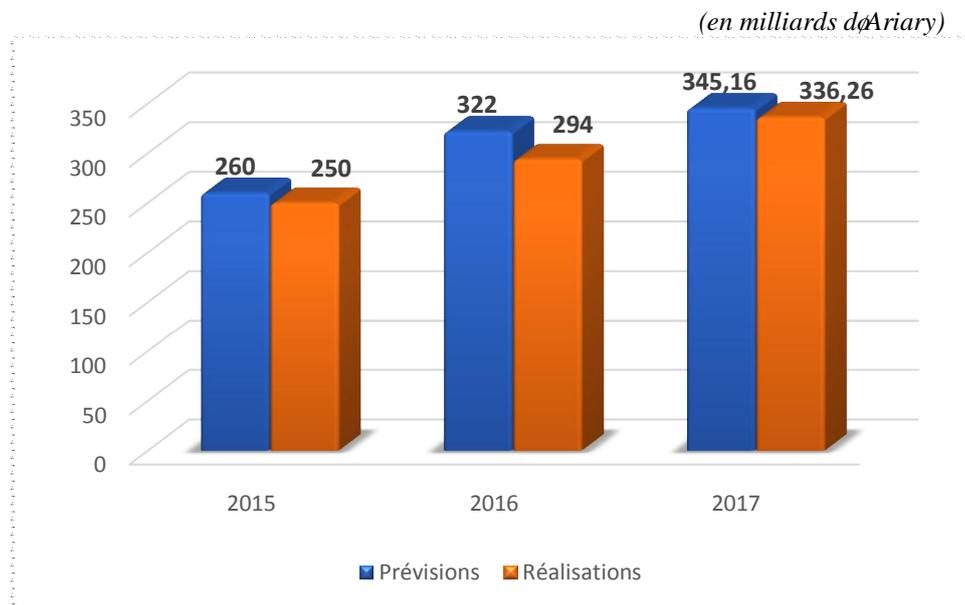
De telles pratiques ne sont pas conformes aux dispositions légales et réglementaires susmentionnées et vont à l'encontre du principe de transparence dans la gestion des finances publiques.

3.2.6. Intérêts de la dette : Dépenses bien programmées

Les charges de la dette prévues à 345,16 milliards d'Ariary en 2017 ont été réalisées à concurrence de 336,26 milliards d'Ariary, soit au taux de 97,42%. Les dépenses relatives aux

intérêts de la dette sont constituées à 91,72% des « Intérêts des emprunts- Compte 6611 » d'un montant de 308,41 milliards d'Ariary.

GRAPHIQUE N° 10--EVOLUTION DES INTERETS DE LA DETTE DE 2015 A 2017



Sources : PLR 2015 à 2017

Pour la période 2015-2017, tant les prévisions que les réalisations relatives aux intérêts de la dette ont connu une hausse constante. Les prévisions sont en effet passées de 260 milliards d'Ariary en 2015 à 345,16 milliards d'Ariary en 2017. Quant aux réalisations, une hausse de l'ordre de 33% est constatée durant la même période, allant de 250 milliards d'Ariary en 2015 à 336,26 milliards d'Ariary en 2017.

Le taux d'exécution des dépenses relatives aux intérêts de la dette avoisinent toujours les 95%, ce qui marque une meilleure programmation pour honorer les engagements financiers de l'Etat.

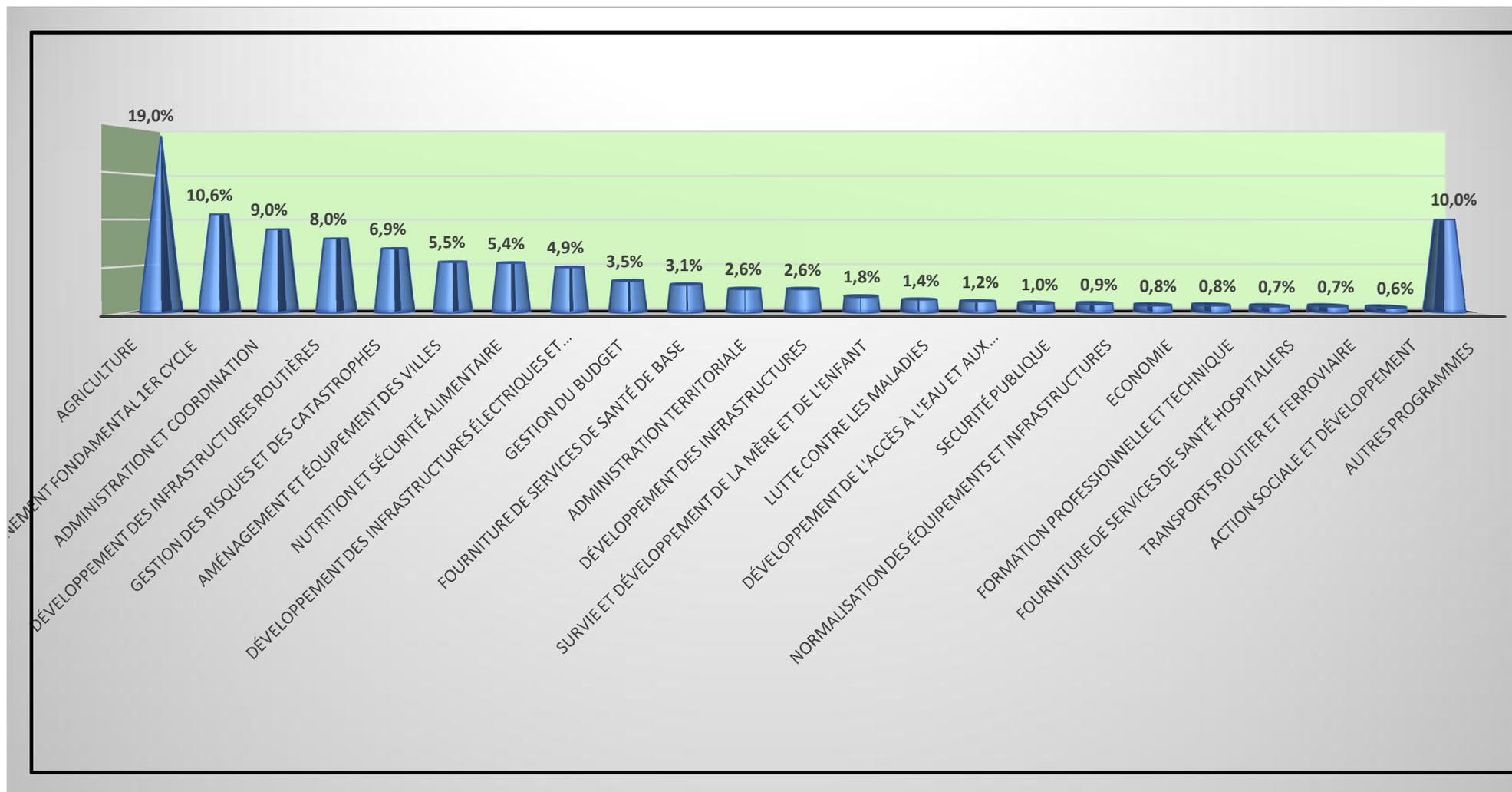
3.2.7. Des dépenses d'investissements renforçant le capital physique mais vulnérables aux variations des financements extérieurs

En 2017, les crédits finaux affectés aux opérations d'investissement, tous financements confondus, se chiffrent à 2 884,62 milliards d'Ariary soit 24,33% du Budget de l'Etat. Sur ce montant total, les crédits sur financement intérieur s'élèvent à 804,77 milliards d'Ariary tandis que ceux sur financement extérieur sont de 2 079,86 milliards d'Ariary. Aussi, les dépenses d'investissement sont vulnérables aux variations des financements extérieurs.

Par rapport à l'année 2016, les dépenses d'investissement ont augmenté en termes de volumes, soit 1 321,94 milliards d'Ariary en 2017 contre 845,58 milliards d'Ariary en 2016. Toutefois en termes de taux de réalisation, le taux de l'année 2017 de 45,83% est en baisse de 4,17 points par rapport à celui de 2016.

Les Investissements publics sont repartis entre les différents programmes de l'Etat selon le graphique ci-après :

GRAPHIQUE N° 11-INVESTISSEMENTS PAR PROGRAMMES



Sources : PLR et BCSE 2017

Les dépenses d'investissement du programme agriculture correspondent aux 19% des investissements publics avec un montant de 251,41 milliards d'Ariary. Les deux programmes sociaux de base à savoir « l'Enseignement fondamental 1^{er} Cycle » et la « fourniture des services de santé de base » représentent respectivement les 10,6% et 3,1% du total des Programmes d'Investissements Publics, soit de 139,63 milliards d'Ariary et 40,43 milliards d'Ariary.

Tandis que les programmes de piliers de croissance dont le « Développement des infrastructures routières », le « Développement des infrastructures électriques » et « le « Développement de l'accès à l'eau et des infrastructures d'Assainissement » ne constituent que 14,1% des PIP avec des dépenses évaluées à 185 milliards d'Ariary.

Pour le programme « Agriculture », les dépenses relatives aux travaux d'irrigation (C/2424) se chiffrent à 121,71 milliards d'Ariary, soit 48% de ses investissements.

Les dépenses pour la construction ou la réhabilitation de routes ont atteint les 69,23% des PIP du programme « Route » pour un montant de 72,91 milliards d'Ariary.

S'agissant du programme « Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement », des sommes de 5,29 milliards d'Ariary et 2,70 milliards d'Ariary ont été utilisés respectivement pour les réseaux d'adduction d'eau et les réseaux d'assainissement.

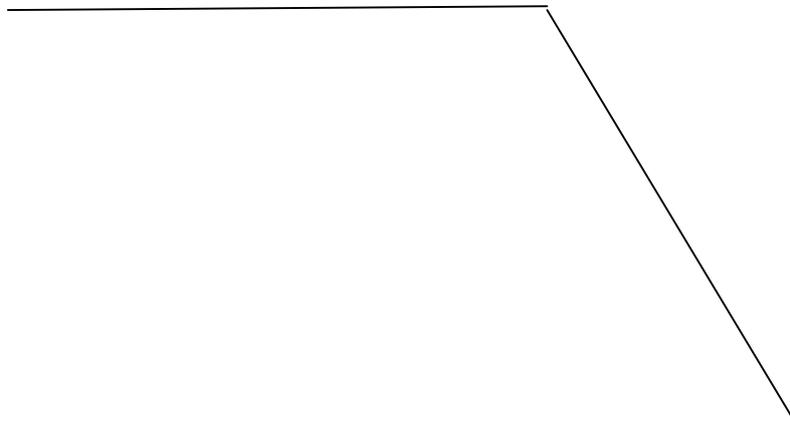


TABLEAU N° 24-COMPTES D'UTILISATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Comptes	Agriculture	Enseignement fondamental 1er cycle	Développement des infrastructures routières	Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales	Fourniture de services de santé de base	Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement
2014	-	-	-	13 050 000,00	-	-
2163	-	-	14 895 000,00	-	-	-
2311	6 272 006 740,92	2 981 032 456,36	77 115 020,00	152 070 521,54	302 126 488,00	12 493 000,00
2312	13 431 049 480,10	526 181 239,00	34 950 000,00	135 690 000,00	-	12 480 000,00
2313	18 609 050 219,78	13 188 962,00	1 343 421 108,68	723 442 139,00	44 832 768,00	12 450 000,00
2314	173 551 824,00	-	40 892 000,00	-	-	-
2315	11 123 867 414,23	392 314 266,13	407 073 075,00	1 969 419 939,88	-	198 900 000,00
2316	101 907 840,94	-	-	-	-	204 096 943,44
2318	-	16 214 384 455,86	-	142 000,00	-	-
2421	644 803 790,42	-	-	-	-	-
2424	121 707 986 221,70	-	-	-	-	-
2431	712 424 638,92	-	500 354 899,72	279 292 001,00	49 974 495,00	264 402 850,00
2432	741 007 503,19	21 545 706 659,88	-	-	-	-
2433	11 800 000,00	-	-	-	2 894 486 316,50	-
2434	792 169 854,20	-	-	-	-	-
2437	7 300 000,00	475 727 423,23	-	-	-	-
2438	2 374 902 252,48	318 658 909,00	11 949 141,00	-	19 992 365,00	-
2441	3 306 381 364,45	-	72 911 451 600,03	-	-	-
2443	17 000 000,00	-	-	-	-	-
2451	800 000,00	-	-	-	-	5 291 806 261,63
2452	800 000,00	-	-	-	-	2 017 223 116,47
2453	800 000,00	-	78 700 000,00	-	-	-

2455	-	-	-	1 581 036 174,72	-	-
2461	923 900 337,40	14 317 331 219,01	1 237 225 802,00	8 519 259 719,64	9 950 259 913,36	-
2462	1 199 246 678,18	-	-	-	-	-
2463	2 529 177 360,84	3 422 285 083,53	251 351 966,00	18 900 820 141,90	343 081 000,00	129 036 204,20
2464	854 018 731,92	1 778 160,00	130 275 336,00	54 095 000,00	9 956 016,00	-
2465	106 188 633,33	-	-	-	-	-
2466	82 241 436,00	2 954 468 039,77	-	-	-	-
2467	333 406 850,00	-	-	-	-	-
2468	6 355 600,00	-	-	-	-	-
2472	6 095 374 817,17	147 718 706,00	47 304 333,33	271 900 000,00	2 064 775 008,00	92 250 000,00
2473	-	-	299 968 800,00	-	-	-
2478	1 413 306 281,96	904 662 472,00	-	-	-	-
2481	119 999 000,00	-	-	-	-	-
2483	231 530 239,98	-	-	31 603 122 943,10	-	-
6551	2 355 000 000,00	-	-	-	-	195 000 000,00
6555	-	-	7 160 000 000,00	-	-	3 915 107 000,00
6556	7 065 179 000,00	34 399 144 320,00	14 149 816 000,00	-	-	2 692 421 000,00
6565	9 667 611 073,88	7 530 380 000,00	-	-	-	-
23171	8 418 918 753,36	1 020 228 300,65	966 431 112,46	109 200 000,00	-	-
23172	1 521 073 589,39	283 722 819,48	650 633 330,91	6 768 863,40	43 394 569,00	306 378 722,08
23173	16 319 103 151,59	23 917 479 481,21	1 716 345 500,40	127 095 246,97	24 225 109 845,00	271 904 080,00
23174	10 126 333 845,43	8 198 665 587,88	1 448 512 313,40	431 217 008,40	343 711 551,75	399 253 950,00
23175	2 017 354 388,88	61 056 009,84	1 836 217 388,68	12 957 000,00	140 801 652,50	315 358 006,00
TOAL GENERAL	251 414 928 914,64	139 626 114 570,83	105 314 883 727,61	64 890 578 699,55	40 432 501 988,11	16 330 561 133,82

Sources : PLR et BCSE 2017

3.2.8. Des investissements du secteur social concentrés sur des dépenses de fournitures et de transferts

Pour l'ensemble du PIP, les achats de fournitures et services enregistrés au niveau du compte 23173 se trouvent en première place dans les PIP avec un montant de 157,74 milliards d'Ariary. Viennent ensuite les transferts pour charges d'intervention (Autres organismes) d'un montant de 137,62 milliards d'Ariary.

En effet, pour le programme « Fourniture de services de santé de base », 24,22 milliards sont comptabilisés pour le compte 23173 « Fournitures et services » tandis que 23,92 milliards d'Ariary de ce même compte au niveau du programme « Enseignement fondamental 1^{er} cycle ».

Toujours au sein de ce dernier programme, 25% des PIP, soit 34,40 milliards d'Ariary ont fait l'objet de transfert vers un compte d'un tiers 46778 "Intervention sociale et financière de l'Etat /MFB".

En conséquence, la Cour recommande de :

- ***Revoir le nombre de missions et /ou programmes afin d'éviter l'éparpillement des dépenses***
- ***Focaliser les dépenses aux secteurs porteurs de croissance et sociaux***
- ***Poursuivre les mesures déjà entreprises pour maîtriser les dépenses de solde***
- ***Comptabiliser toutes les dépenses de personnel, tout ce qui est du chapitre 60, dans la catégorie des dépenses de solde, conformément à l'article 14 de la LOLF***
- ***Veiller au respect des dispositions légales et réglementaires pour les opérations de transferts.***

Compte tenu de ce qui précède, les recettes du Budget Général de l'Etat d'un montant de 5025,74 milliards d'Ariary et les dépenses de 5 653,09 milliards d'Ariary se sont soldées par un résultat déficitaire de 627,35 milliards d'Ariary.

La Cour recommande l'adoption de l'article 2 du PLR 2017 constatant au titre du Budget Général la somme de 5 025 740 712 477,59 Ariary en recettes, et de 5 653 094 664 043,21 Ariary en dépenses, soit un solde déficitaire de 627 353 951 565,62 Ariary.

IV. APPRECIATION DE LA PERFORMANCE

4.1. Méthodologie

4.1.1. Grille d'évaluation

A l'instar des exercices précédents, la grille d'évaluation utilisée par la Cour pour l'appréciation de la performance du secteur public est reprise pour la présente analyse :

TABLEAU N° 25-GRILLE D'ÉVALUATION VALEURS CIBLES ATTEINTES

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

Source : Cour des Comptes

(*) : Ce pourcentage représente le rapport :
$$\frac{\text{Nombre total des Valeurs atteintes à 100\%}}{\text{Nombre total des Valeurs cibles}}$$

Selon ce tableau, plus le nombre de « valeurs atteintes » se rapproche des « valeurs cibles », plus le rapport tendant vers 100%, plus le programme est performant. Si le nombre de « valeurs atteintes » s'écarte des « valeurs cibles », avec un rapport tendant vers 0%, moins le programme est performant.

4.1.2. Limites

L'analyse de la performance a été effectuée au vu des documents communiqués à la Cour par l'Administration. Certaines données ne sont pas disponibles ; cette situation rend l'analyse de la performance limitée.

4.2. Observations d'ordre général

4.2.1. De nouveaux programmes créés en 2017

En 2017, l'architecture du Budget de l'État est constituée de 7 Institutions et 31 Ministères, de 55 missions, de 148 programmes, de 426 objectifs et de 1 007 indicateurs¹⁴.

Il y a lieu de noter que sur les 148 programmes, 46 peuvent être regroupés au niveau du programme « Administration et Coordination ». Durant cette année, le Gouvernement a poursuivi la mise en œuvre de la PGE ; néanmoins, des modifications ont été relevées tant sur le nombre de programmes, le nombre d'objectifs, que celui des indicateurs de performance par rapport à l'année 2016. La mise à jour du budget d'exécution de plusieurs départements suite à l'adoption de la LFR en juillet 2017 a, en effet, contraint ces derniers à revoir leurs

¹⁴ PLR 2017

objectifs. Le tableau ci-après récapitule la situation de la performance et la situation budgétaire pour les années 2016 et 2017 :

TABLEAU N° 26-RECAPITULATION DE LA SITUATION DE LA PERFORMANCE ET DE LA SITUATION BUDGETAIRE POUR 2016 ET 2017

Rubriques	2016	2017
Nombre d'Institutions et Ministères	38	38
Nombre de missions	55	55
Nombre de programmes	146	148
Nombre d'objectifs	448	426
Valeurs cibles finales	1 035	1007
Valeurs réalisées	540	577
Valeurs non atteintes	410	368
Valeurs non disponibles	27	11
Autres	58	51
Taux de performance global	52,17%	57,30%
Crédits définitifs (en Milliards d'Ariary)	7 123,32	7 370,14
Dépenses réalisées (en Milliards d'Ariary)	6 200,01	5 653,09
Taux d'absorption budgétaire	87,04%	76,70%

Sources : PLR 2016 et 2017

Par rapport à 2016, le taux de performance globale a augmenté de 5 points, 57% en 2017 contre 52% en 2016. En effet, sur les 1007 valeurs cibles de l'ensemble de tous les indicateurs, 577 ont été réalisées. La performance de 57% ne peut être que modérée au vu de la grille d'évaluation ci-dessus

Il est constaté que le nombre de programmes est passé de 146 en 2016 à 148 en 2017. Cette hausse est due à la création de nouveaux programmes :

- Programme 062 « Administration et coordination » au niveau du Secrétariat d'État auprès du Ministère des Affaires Etrangères chargé de la Coopération et du Développement nouvellement créé au mois de mai 2017;
- Programme 127 « Promotion de l'intégrité » du Ministère de la Justice ;
- Programmes 129 « Contrôle budgétaire et Financière » et 130 « Gestion Financière du Personnel de l'État » auprès du Ministère des Finances et du Budget ;
- Programme 128 « Réforme de l'Administration » au niveau du Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Administration, du Travail et des Lois Sociales.

Ainsi qu'à une réorganisation de l'architecture budgétaire au sein du Ministère auprès de la Présidence chargé de l'Agriculture et de l'Élevage. En effet, sur les 05 programmes dudit département ministériel recensés en 2016, seuls 03 sont maintenus pour l'année 2017 à savoir les programmes 061 « Administration et coordination », 411 « Agriculture » et 412 « Elevage ».

4.2.2. Des programmes sans dotation budgétaire

Par ailleurs, à l'instar des années précédentes, il est noté que les programmes 214 « Appui à l'extension de la couverture postale » et 043 « Administration et coordination » auprès du Ministère des Postes, des télécommunications et du Développement numérique » figurent toujours dans le RAP et le PLR alors qu'aucune dotation budgétaire n'a été prévue et aucune dépense y afférente n'est enregistrée. De surcroît, l'unique indicateur (*Nombre de documents légaux ou techniques sur les TIC révisés ou élaborés*) du programme 043 « Administration et coordination » atteint toujours sa valeur cible depuis l'année 2016.

Conformément à l'article 9, alinéa 3 de la LOLF, l'appréciation de la performance a été effectuée au niveau des programmes auxquels sont associés des objectifs et des résultats

4.3. Des programmes du secteur administratif

Le secteur administratif est composé de 7 Institutions et 11 Ministères à savoir : la Présidence de la République, le Sénat, l'Assemblée Nationale, la Haute Cour Constitutionnelle, la Primature, le Filankevitry ny Fampihavanana Malagasy, la Commission Electorale Nationale Indépendante, Le Ministère des Affaires Etrangères, le Ministère de la Défense Nationale, le Secrétariat d'Etat Chargé de la Gendarmerie, le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le Ministère de la Sécurité Publique, le Ministère de la Justice, le Ministère des Finances et du Budget, le Ministère de l'Economie et de la Planification, le Ministère de la Fonction Publique, le Ministère du Commerce et de la Consommation et le Ministère de la Communication et des Relations avec les Institutions.

Ce secteur regroupe 23 missions pour mettre en œuvre 72 programmes et 230 objectifs dont le niveau de performance s'apprécie au regard de 650 indicateurs d'objectif.

Pour l'exercice 2017, le secteur administratif a bénéficié 52,26% de dotations budgétaires sur l'ensemble des crédits définitifs du Budget Général de l'Etat, soit la valeur de 3 852,07 milliards d'Ariary, laquelle a été consommée à hauteur de 90,22%, soit la somme de 3 475,33 milliards d'Ariary.

Les 05 programmes répondant aux priorités du Gouvernement pour 2017 et mis en œuvre par la Présidence de la République, la Primature et le Ministère des Finances et du Budget font l'objet de l'appréciation de la performance dans le cadre du présent rapport, suivant les informations fournies dans les RAP et PLR, entre autres :

- Développement rural- Présidence de la République et Primature ;
- Solidarité nationale ;
- Santé, Planning familial et Lutte contre le VIH/SIDA ;
- Nutrition et Sécurité alimentaire ;
- Action sociale et développement.

4.3.1. Programme « Développement rural » de la Présidence de la République et de la Primature

L'objectif du programme varie selon qu'il est de la Présidence de la République ou de la Primature. Pour la Présidence, l'objectif un peu plus vaste est de « Lancer une révolution verte durable », et pour la Primature, il est de « Assurer le pilotage et le suivi de la mise en œuvre des politiques et stratégies du secteur agricole et rural. »

TABLEAU N° 27-PERFORMANCE DU PROGRAMME - DEVELOPPEMENT RURAL

(En millions d'Ariary)

LIBELLES	PRESIDENCE	PRIMATURE
Montant des crédits définitifs	441, 94	780,14
Montants des dépenses	435,64	537,08
Nombre d'indicateurs d'objectifs	1	10
Valeurs cibles atteintes	1	2
Valeurs cibles non atteintes	-	8
Taux de performance	100%	20%

Source : RAP 2017

Le programme « Développement rural » mis en œuvre par la Présidence de la République est doté d'un crédit de 441,94 millions d'Ariary avec un taux de consommation de 98,58%, soit un montant total de 435, 65 millions d'Ariary. Quant à la Primature, un crédit de 780,14 millions d'Ariary a été alloué pour réaliser ce programme avec un taux de consommation de 68,84%, soit la somme de 537,09 millions d'Ariary.

Au niveau de la Présidence de la République, ledit programme affiche une performance satisfaisante avec un taux de 100% de réalisation, tandis qu'au niveau de la Primature, la performance est insuffisante avec un taux de 20% de réalisation. Huit (8) sur les dix (10) indicateurs d'objectif fixés n'ont pas atteint leur valeur cible respectives.

Les principales causes évoquées par le rapport de performance et les documents de suivi de l'exécution budgétaire sont les suivantes :

- ✓ le retard de prise d'un décret portant réorganisation du PADR, soit le 1^{er} Août 2017 ;
- ✓ le défaut de prises en charge des activités dans le PIP 2017 ;
- ✓ le retard de réalisation des activités.

Se référant aux documents de performance, l'activité prévue pour atteindre cet objectif au niveau de la Présidence est « Développer l'agriculture, élevage, sécurité des zones d'implantation, alphabétisation, sports, hygiène et secourisme ». Tandis que les actions entreprises par la Primature se sont axées sur la mise en œuvre du Plan National du Développement Rural.

L'article 9, alinéa 3 de la LOLF prévoit que : « un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. »

De par sa définition¹⁵, le programme « Développement rural » s'avère transversal, il serait mieux de coordonner les actions et de se concerter notamment avec le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche pour atteindre les objectifs qui sont censés apporter des modifications quantitatives et qualitatives au niveau de la population rurale et dont les effets se traduisent par une élévation du niveau de vie et par des changements bénéfiques dans le genre de vie.

4.3.2. Programme « Solidarité nationale » de la Présidence de la République et de la Primature

Ce programme a également été exécuté de façon conjointe par la Présidence de la République et la Primature avec des objectifs respectifs « d'Améliorer l'appui aux très pauvres et vulnérables » et « d'Assurer la prévention, le suivi, la réaction rapide et l'atténuation de l'impact des catastrophes sur la population ».

TABLEAU N° 28- PERFORMANCE DU PROGRAMME « SOLIDARITE NATIONALE »

(En millions d'Ariary)

LIBELLES	PRESIDENCE	PRIMATURE
Montant des crédits définitifs	3 280,38	250,20
Montants des dépenses	3 280,38,	153,63
Nombre d'indicateurs d'objectifs	1	1
Valeurs cibles atteintes	1	0
Valeurs cibles non atteintes	0	1
Taux de performance	100%	0%

Source : RAP 2017

Le programme « solidarité nationale » a été exécuté par la Présidence à une performance satisfaisante avec un taux de 100% de réalisation.

Par contre, la performance est très insuffisante à 0% pour la Primature avec un taux de consommation de crédits estimé à 61,40%, soit un montant de 153,63 millions d'Ariary de dépenses sur la somme de 250,20 millions d'Ariary prévue.

Selon qu'il est avancé dans le RAP, la performance très insuffisante est due au problème de procédure.

Ce programme tant pour la Présidence que pour la Primature vise les pauvres et les couches vulnérables, vu l'intitulé de la valeur cible retenue « Nombre de zones très pauvres et

¹⁵Nations Unies- Conseil Economique et Social - Conférence Régionale sur une politique harmonisée du développement rural - Tanzanie 196 : Le développement rural est la résultante d'une série de modifications quantitatives et qualitatives intervenant au niveau d'une population rurale donnée et dont les effets convergents se traduisent dans le temps par une élévation du niveau de vie et par des changements bénéfiques dans le genre de vie.

vulnérables » pour la Présidence et « Taux de vulnérabilité relative aux risques » pour la Primature.

4.3.3. Programme « Santé, Planning familial et Lutte contre le VIH/SIDA » de la Présidence : Performance satisfaisante

Ce programme est d'une performance satisfaisante avec un taux de réalisation de 112%. En effet, si 25 plans locaux de lutte contre le SIDA ont été prévus pour être mis en œuvre au niveau des communes, l'on en a réalisé 28. Sur le plan budgétaire les crédits alloués pour ce programme à hauteur de 500,27 millions d'Ariary ont été consommés à 148,89%, soit un montant de dépenses réalisées de 744,86 millions d'Ariary.

4.3.4. Programme « Nutrition et Sécurité alimentaire » de la Primature : Performance insuffisante

Ce programme comporte 07 objectifs, à savoir :

- ✓ « 403-1 Améliorer la nutrition et la sécurité alimentaire » ;
- ✓ « 403-2 Réduire la malnutrition aigüe sévère chez les enfants de moins de 5 ans » ;
- ✓ « 403-3 Réduire la proportion de la population victime de l'insécurité alimentaire » ;
- ✓ « 403-4 Assurer la sécurité et la reconstruction post catastrophe » ;
- ✓ « 403-5 Contribuer à la préservation des infrastructures critiques et à la réduction de la vulnérabilité des ménages dans les zones ciblées » ;
- ✓ « 403-6 Mise en œuvre de filets de sécurité sociaux ou Protection Sociale à l'endroit des couches de la population pauvres et vulnérables » ;
- ✓ « 403-7 Renforcer la gestion du programme de lutte contre la tuberculose au niveau communautaire ».

Le nombre des indicateurs de chaque objectif varie d'un indicateur à quatre.

Le budget alloué à ce programme se chiffre à 153,8 milliards d'Ariary, lequel a été consommé à hauteur de 80,19 milliards d'Ariary, soit un taux de 52,14% de réalisation.

Le tableau ci-dessous montre la performance du programme « Nutrition et Sécurité alimentaire » à travers les quinze indicateurs d'objectif :

TABLEAU N° 29-PERFORMANCE DU PROGRAMME « NUTRITION ET SECURITE ALIMENTAIRE »

PROGRAMME : 403- NUTRITION ET SECURITE ALIMENTAIRE			
OBJECTIF : 403-1 Améliorer la nutrition et la sécurité alimentaire			
INDICATEURS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	Evaluation (A : Atteint ó NA : Non atteint)
403-1-1- Nombre d'enfants touchés par les programmes de nutrition	105 100	760000	A
403-1-2- Nombre de sites PNNC opérationnels	4 205	4 145	NA
403-1-3- Nombre d'écoles touchés par les activités de nutrition	2 500	2000	NA
403-1-4- Nombre de campagnes de communication réalisées	44	16	NA
OBJECTIF : 403-2 Réduire la malnutrition aigüe sévère chez les enfants de moins de 5 ans			
INDICATEUR : 403-2-1- Nombre d'enfants sévèrement malnutris pris en charge dans les CRENI/CRENAS	7 500	8 120	A
OBJECTIF : 403-3 Réduire la proportion de la population victime de l'insécurité alimentaire			
INDICATEUR : 403-3-1- Nombre des ménages ayant bénéficié le programme de sécurité alimentaire	250 000	42 300	NA
OBJECTIF : 403-4 Assurer la sécurité et la reconstruction post catastrophe			
INDICATEUR : 403-4-1- Nombre des ménages bénéficiant d'une assistance alimentaire en cas d'urgence	25 000	22 000	NA
OBJECTIF : 403-5 Contribuer à la préservation des infrastructures critiques et à la réduction de la vulnérabilité des ménages dans les zones ciblées			
INDICATEUR : 403-5-1- Infrastructures de base communautaires réhabilitées ou reconstruites	20	0	NA
INDICATEUR : 403-5-2- Hommes-jour créés	118 149	137 476	A
OBJECTIF : 403-6 Mise en œuvre de filets de sécurité sociaux ou Protection Sociale à l'endroit des couches de la population pauvres et vulnérable			
INDICATEUR : 403-6-1- Nombre de ménages bénéficiaires	5 000	5 831	A
INDICATEUR : 403-6-2- Hommes-jour créés	6 142 000	6 892 325	A
INDICATEUR : 403-6-3- Superficie pourvue du service de l'irrigation et de drainage	15 670 ha	0	NA
INDICATEUR : 403-6-4- Nombre des bénéficiaires directs du Projet	61 350	63462	NA

OBJECTIF: 403-7 Renforcer la gestion du programme de lutte contre la tuberculose au niveau communautaire			
INDICATEUR : 403-7-1- Nombre de site de nutrition communautaire intégrant les activités de lutte contre la tuberculose	3 100	972	NA
INDICATEUR : 403-7-2- Nombre de patients notifiés tuberculeux et recevant une prise en charge	2 135	1 182	NA

Source : RAP 2017

Le programme « Nutrition et Sécurité alimentaire », tout objectif confondu, est d'une performance insuffisante dans la mesure où cinq (5) indicateurs d'objectifs seulement sur les quinze identifiés ont pu atteindre leur valeur cible, soit un taux de performance de 33%.

Aucune explication satisfaisante n'a été avancée par le Responsable du Programme pour savoir exactement les causes réelles de la non-atteinte des objectifs fixés dans ce programme.

4.3.5. Programme « Action sociale et Développement » du Ministère des Finances et du Budget : Performance modérée

Deux objectifs se trouvent inscrits dans ce programme :

- ✓ « 803-1 Améliorer les infrastructures locales et la concertation au niveau des communes » ;
- ✓ « 803-2 Initier des projets à haute intensité de main-d'œuvre en partenariat avec l'Etat et l'Eglise.

Le premier objectif comporte quatre indicateurs d'objectif et le deuxième en a deux.

Ce programme a été doté de crédits se chiffrant à 10,2 milliards d'Ariary, avec un taux de réalisation de 73,97%, soit un montant total de 7,54 milliards d'Ariary.

Le tableau ci-dessous présente la performance du programme « Action sociale et Développement » à travers les six indicateurs d'objectif :

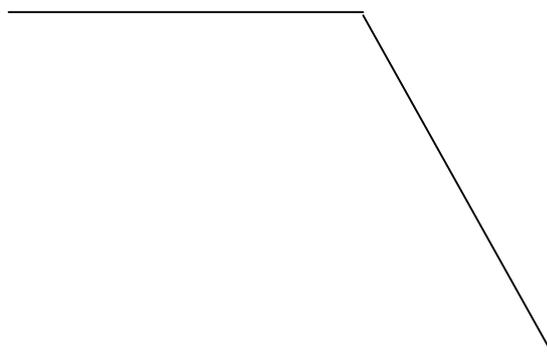


TABLEAU N° 30-PERFORMANCE DU PROGRAMME « ACTION SOCIALE ET DEVELOPPEMENT » - MFB

PROGRAMME : 803- ACTION SOCIALE ET DEVELOPPEMENT			
1^{er}OBJECTIF : 803-1 Améliorer les infrastructures locales et la concertation au niveau des communes			
INDICATEURS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	Evaluation (A : Atteint ó NA : Non atteint)
803-1-1- Nombre de dossiers soumis (demandes de financement reçues auprès des communes)	280	69	NA
803-1-2- Proportion des dossiers soumis conformes à l'ensemble des exigences suivant critères d'éligibilité	70%	100%	A
803-1-3- Proportion des dossiers conformes acceptés par les bailleurs de fonds	43%	47,52%	A
803-1-4- Proportion des dossiers acceptés, réalisés avec succès	43%	56,4%	A
2^{ème}OBJECTIF : 803-2 Initier des projets à haute intensité de main-d'œuvre en partenariat avec l'État et l'Église			
INDICATEUR : 803-2-1- Nombre d'hommes jours rémunérés par trimestre	225 000	460 157	A
INDICATEUR : 803-2-2- Nombre de bâtiments construits ou réhabilités	26	7	NA

Source : RAP 2017

En ce qui concerne la performance du programme « Action sociale et Développement», elle est modérée avec un taux de réalisation estimé à 66,67%. En effet, sur les six indicateurs inscrits, quatre ont atteint leurs valeurs cibles.

Pour le premier objectif, le nombre de dossiers soumis relatifs aux demandes de financement reçues auprès des communes a été inférieur au nombre prévu suite au manque de sensibilisation pour la constitution de dossiers, et les causes du non achèvement de la construction ou de la réhabilitation des bâtiments prévus dans le deuxième objectif n'étant pas expressément fournies.

Après analyse du RAP, il est à faire remarquer que deux (2) Institutions et (2) Ministères interviennent dans les programmes « d'Action sociale ». Il s'agit de :

- La Présidence ;
- La Primature ;
- Le Ministère des Finances et du Budget ;
- Le Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme.

Certes, le caractère transversal des programmes relatifs aux actions sociales nécessite une pluralité des acteurs.

Toutefois, afin d'éviter le chevauchement d'actions ou l'oubli de certaines catégories de personnes devant bénéficier ces interventions sociales, la Cour recommande de mieux coordonner les différentes actions afin d'aboutir à des résultats plus performants.

4.4. Des programmes du Secteur productif

Le secteur productif est composé de 6 Ministères et d'un Secrétariat d'Etat : Ministère auprès de la Présidence Chargé de l'Agriculture et de l'Elevage , Ministère auprès de la Présidence Chargé des Mines et du Pétrole , Ministère de l'Industrie et du Développement du Secteur Privé, Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques , Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts , Ministère du Tourisme, et le Secrétariat d'Etat auprès du Ministère des Ressources Halieutiques et de la Pêche. Ce secteur regroupe 7 missions déclinées en 17 programmes et 64 objectifs. Pour l'exercice 2017, il se retrouve en dernière position en matière de dotation et de consommation de crédits, le secteur productif n'a obtenu que 9,56% des crédits définitifs du BGE, soit la somme de 705,12 milliards d'Ariary. En fin d'exercice, les dépenses se sont élevées à 353,33 milliards d'Ariary, soit un taux de consommation de crédits de 50,11 %.

En matière de performance, sur les 135 indicateurs prédéfinis de ce secteur, 80 valeurs cibles ont été réalisées soit un taux de performance global de 59,26%. Certains objectifs prévus, liés à 55 indicateurs, n'ont pas été atteints ou ont affiché des valeurs réalisées non disponibles.

Cette partie consacrée au secteur productif, traite de la performance des programmes porteurs de croissance dont :

- le Programme « 608 - Développement du tourisme » ;
- le Programme « 411 Agriculture » ;
- le Programme « 408 - Développement de la pêche et des ressources halieutiques » ;
- le Programme « 701 - Gestion durable des ressources naturelles » ;
- le Programme « 609 - Développement du secteur minier ».

4.4.1. Programme «Développement du tourisme » du Ministère du Tourisme - Performance très insuffisante

Le programme « 608 - Développement du tourisme» a été doté de 4 756 262 000,00 Ariary de crédits finaux avec un taux de consommation de 97,41%, soit des dépenses effectives de 4 633 311 779,81 Ariary. Ce programme se fixe 01 objectif dont les réalisations ont été appréciées à travers 02 indicateurs décrits dans le tableau ci-dessous:

TABLEAU N° 31-PERFORMANCE DU PROGRAMME «DEVELOPPEMENT DU TOURISME»

OBJECTIFS	INDICATEURS	VALEURS CIBLES	VALEURS REALISEES	APPRECIATION: ATTEINT (A) ou NON ATTEINT (NA)
608-1 Valoriser le potentiel touristique	608-1-1 Nombre de touristes visitant Madagascar	475 000	255 460	NA
	608-1-2 Recettes générées par le secteur (millions de DTS)	855	267,84	NA

Source : RAP 2017

Aucun des 02 indicateurs prédéfinis du programme «608 - Développement du tourisme» n'a atteint les valeurs cibles fixées. De ce fait, au vu du tableau et de la grille d'évaluation présentés supra, la performance y afférente est très insuffisante. La valorisation du potentiel touristique n'a pas, de ce fait, pu être concrétisée.

Les rapports de performance et les documents de suivi de l'exécution budgétaire avancent les motifs suivants comme principales causes de non performance:

- la non transmission à temps des données statistiques venant de l'ADEMA pour les 4 aéroports Régionaux (Diego, Majunga, Tamatave et Sainte Marie) ; de RAVINALA AIR-PORTS pour Nosy-Be ainsi que des données de la Police Aux Frontières de Nosy-Be et de l'APMF ;
- la non disponibilité des chiffres de la Banque Centrale de Madagascar (BCM) d'août à décembre 2017 sur les recettes générées par le secteur tourisme.

Par ailleurs, selon le rapport annuel 2017 de la BCM¹⁶, l'épidémie de peste pulmonaire a porté un grand préjudice au développement du secteur touristique, lequel a pourtant donné un signe de redressement après la tenue du XVIème Sommet de la Francophonie en novembre 2016. D'ailleurs, selon l'OMS¹⁷, du 1er août au 22 novembre 2017, 2348 cas confirmés, probables ou suspects ont été notifiés à l'OMS par le Ministère malgache de la santé, dont 202 mortels. Le tableau ci-après présente l'évolution des recettes générées par le secteur tourisme de 2015 à 2017 :

TABLEAU N° 32-EVOLUTION DES RECETTES GENEREES PAR LE SECTEUR TOURISME DE 2015 A 2017

(en millions de DTS)

Année	2015	2016	2017
Prévisions de recettes (valeur cible)	235	280	855
Recettes effectivement générées par le secteur tourisme	440	161,65	267,84
Taux de performance en matière de collecte de recettes	187,23%	57,73%	31,33%

Sources : RAP 2015 ó 2016 - 2017

Il appert du tableau supra que le taux de performance en matière de collecte de recettes issues de ce secteur n'a cessé de dégringoler passant de 187,23% en 2015 à 31,33% en 2017. Néanmoins une amélioration est constatée sur le montant encaissé de 2016 à 2017 avec une hausse de 106,19 millions de DTS.

Cependant, suivant le Tableau de Bord Economique n°33 de l'INSTAT¹⁸, les apports en devises générés par les visiteurs non résidents ont été de 482,03 millions de DTS durant l'année 2017. Cette nouvelle donnée ramène le taux de réalisation de l'indicateur « 608-1-2 Recettes générées par le secteur (millions de DTS) » à 56,38% au lieu de 31,33%.

Malgré ces résultats non satisfaisants, en 2017, des campagnes de sensibilisation sur l'importance de l'information touristique ont été effectuées dans six (6) régions, de même, une sensibilisation des acteurs du tourisme sur la protection et la préservation de l'environnement ainsi que l'assise nationale des guides touristiques ont été organisées.

¹⁶ Rapport Annuel 2017 – BankyFoiben'iMadagasikara, p 10

¹⁷ <https://www.who.int/csr/don/27-november-2017-plague-madagascar/fr/>

¹⁸ Tableau n°22 – Indicateurs du secteur tourisme

La Cour recommande à l'exécutif d'intensifier les efforts visant à promouvoir le secteur tourisme afin d'atteindre les objectifs suivants prévus à l'horizon 2019 par le PND:

- la cible des 822 000 touristes visitant Madagascar ;
- la part de 3,4% de la valeur ajoutée du tourisme dans le PIB.

4.4.2. Programme «Agriculture»- Performance modérée

Le programme « 411 - Agriculture » a été doté de 497,84 milliards d'Ariary de crédits finaux et a consommé 51,43% des dites dotations, soit des dépenses effectives de 256,02 milliards d'Ariary. Ce programme s'est fixé 05 objectifs, lesquels ont été matérialisés à travers les 17 indicateurs présentés dans le tableau ci-dessous:

TABLEAU N° 33-PERFORMANCE DU PROGRAMME «DEVELOPPEMENT DU TOURISME »

OBJECTIFS	INDICATEURS	VALEURS CIBLES	VALEURS REALISEES	EVALUATION: ATTEINT (A) ou NON ATTEINT (NA)
411-1 Améliorer les services rendus aux producteurs	411-1-1 Groupement de paysans encadrés	4 217	9 241	A
	411-1-2 Centre de Services Agricoles (CSA) appuyés	107	96	NA
	411-1-3 Fonds Régional de Développement Agricole (FRDA) mis en place et opérationnel	10	11	A
411-2 Développer les filières porteuses et améliorer l'accès aux marchés	411-2-1 Chaînes de valeur des filières végétales développées	10	2	NA
	411-2-2 Organisation Paysanne (OP) et acteurs concernés	441	1968	A
411-3 Contribuer à l'amélioration de la productivité agricole	411-3-1 OP appuyés sur les nouvelles techniques agricoles	433	3741	A
	411-3-2 Producteurs appliquant les nouvelles techniques rizicoles diffusées	254 900	125 755	NA
	411-3-3 Variétés de semences améliorées produites	5	5	A
	411-3-4 Producteurs appuyés dans l'utilisation des semences	70 500	61 953	NA
	411-3-5 Producteurs appuyés dans l'utilisation des engrais	17 800	31 310	A
	411-3-6 Producteurs appuyés dans l'utilisation des matériels agricoles	13 715	42 196	A
	411-3-7 Superficie hydroagricole aménagée/réhabilitée (Ha)	35 000	42 318	A
	411-3-8 Bassins versants protégés (sous bassins versants)	376	243	NA
411-4 Diminuer les maladies et les risques au niveau des exploitations des producteurs et de la santé des consommateurs	411-4-1 Superficies infestées traitées (%)	80	90,59	A
	411-4-2 Certificats phytosanitaires délivrés	3 605	4912	A
411-5 Promouvoir le partenariat entre les centres de recherche et les producteurs privés	411-5-1 Groupements de paysans formés	183	468	A
	411-5-2 Parcelles de démonstration implantées et/ou techniques de transformation diffusées	108	842	A

Source : RAP 2017

D'une manière générale, la performance du programme « Agriculture » s'avère modérée. En effet, sur les 17 indicateurs d'objectifs établis, 12 ont atteint leurs valeurs cibles, donc un niveau de performance de 70,59%.

- Dans le cadre de l'objectif «411-1 Améliorer les services rendus aux producteurs», plus de groupements de paysans ont été encadrés grâce aux appuis et encadrements des organisations paysannes, techniciens et des micro entreprises rurales effectués par le biais des directions et des différents projets rattachés au Ministère tels que PROSPERER, PRIASO, PLAE, PHRD et PURSAPS. Par ailleurs, l'opérationnalisation des Fonds Régionaux de Développement Agricole (FRDA) déjà mis en place, la création et l'opérationnalisation du FRDA Melaky au mois de mars et la mise en place actuelle du FRDA AlaotraMangoro ont contribué à l'atteinte des valeurs cibles. Cependant, l'appui de tous les centres de services agricoles (CSA) n'a pas pu être effectif compte tenu de l'incapacité d'effectuer des descentes auprès de tous les CSA.
- Concernant l'objectif « 411-2 Développer les filières porteuses et améliorer l'accès aux marchés », les contraintes d'ordre budgétaires ont limité les actions à entreprendre d'où le développement de 2 chaînes de valeur végétales uniquement. Par contre, les appuis effectués par DAOPMR, les DRAEsItasy et Analamanga ainsi que ceux réalisés par les projets AROPA et PROSPERER et par le couplage OP-OM ont contribué à l'accès aux marchés des organisations paysannes.
- Parmi les 08 indicateurs constituant l'objectif « 411-3 Contribuer à l'amélioration de la productivité agricole », 05 ont atteint les valeurs cibles fixées et 03 valeurs cibles n'ont pas été atteintes. Les rapports de performance ainsi que les documents de suivi de l'exécution budgétaire nous avancent les motifs suivants comme principales causes de ces résultats :
 - ✓ Appui de 308 OP via les CSA (DAOPMR), 2100 OP par le projet AROPA, 10 OP dans région Diana par PLAE, 1123 par le projet PHRD et PURSAPS, 103 dans la région Vakinankaratra, 7 dans la région Ihorombe et 90 dans la région Bongolava par DRAEs ;
 - ✓ Capacité limitée du projet PAPRIZ II mais en progression grâce à la formation des formateurs effectué dans des ateliers regroupant des techniciens des 22 régions ;
 - ✓ 3 variétés de semences améliorées de riz diffusés ainsi qu'1 variété de pomme de terre et de 1 variété de patate douce par les centres de recherche ;
 - ✓ Insuffisance des efforts déployés au niveau des régions malgré les nombreux projets et aides reçues dans le cadre des travaux d'urgence après passage du cyclone Enawo ;
 - ✓ Augmentation de nombres de producteurs appuyés par rapport à l'année 2016 car triplement des PMA distribués ainsi que augmentation de nombre de régions concernées ;
 - ✓ Aménagement réalisé avec la coopération des projets suivants PLAE, PURSAPS, PHRD, FORMAPROD et AROPA ainsi qu'au niveau des 22 régions par la projet FEHRA ainsi que dans le cadre des travaux d'urgence après passage du cyclone Enawo ;
 - ✓ Insuffisance de pluie réduisant la réalisation aux sites où les aménagements sont possibles. Réalisation dans le cadre de coopération avec les projets suivants

PLAE III, PURSAPS et PHRD qui sont en phase finale pour l'année 2017 sauf pour PLAE dont la phase IV se poursuivra jusqu'à fin 2019.

- Les deux derniers objectifs « 411-4 Diminuer les maladies et les risques au niveau des exploitations des producteurs et de la santé des consommateurs » et « 411-5 Promouvoir le partenariat entre les centres de recherche et les producteurs privés » affichent des réalisations satisfaisantes étant donné que les 04 valeurs cibles relatives à ces deux objectifs ont toutes été atteintes. En effet, 153042 ha de superficies ont été traitées sur les 168922 ha de superficies infestées. La réalisation de 5 postes de contrôle phytosanitaire a été effective dans 9 régions (Analamanga, Anosy, Atsinanana, Boeny, Diana, Haute Matsiatra, Itasy, Sava, Vakinankaratra). Enfin, une diffusion des techniques d'encadrement des personnels techniques du FOFIFA (282) et du FIFAMANOR (186) et des groupements de paysans et une diffusion des techniques sur des parcelles existantes pour la FOFIFA et l'implantation de nouvelles parcelles pour FIFAMANOR (30), FORMAPROD(4) et DRAE Itasy (21) ont été effectuées.

Eu égard à ce qui précède, la Cour recommande aux responsables de poursuivre les efforts déjà entrepris et d'orienter les actions pour un secteur agricole intensif, tourné vers le marché international développée et modernisé.

4.4.3. Programme «Développement de la pêche et des ressources halieutiques» du Ministère des Ressources Halieutiques et de la Pêche - Performance satisfaisante

Ce programme comporte 5 objectifs, à savoir :

- «408-1 Mettre à la disposition des (rizi) pisciculteurs des alevins de tilapia» ;
- « 408-2 Renforcer les capacités des techniciens et pisciculteurs» ;
- « 408-4 Professionnaliser les pêcheurs et les aquaculteurs traditionnels et familiaux» ;
- « 408-5 Optimiser l'exploitation des ressources halieutiques » ;
- « 408-6 Gérer les ressources halieutiques » ;

Ces objectifs sont déclinés en 07 indicateurs.

Le budget final alloué à ce programme se chiffre à 37, 42 milliards d'Ariary, lequel a été consommé à hauteur de 3,65 milliards d'Ariary, soit un très faible taux de 9,76%. Le tableau ci-dessous montre la performance du programme «Développement de la pêche et des ressources halieutiques» à travers les 07 indicateurs de performance :

TABLEAU N° 34-PERFORMANCE DU PROGRAMME « DEVELOPPEMENT DE LA PECHE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES »

OBJECTIFS	INDICATEURS	VALEURS CIBLES	VALEURS REALISEES	APPRECIATION: ATTEINT (A) ou NON ATTEINT (NA)
408-1 Mettre à la disposition des (rizi) pisciculteurs des alevins de tilapia	408-1-1 Alevins disponibles	1 800 000	2 841 100	A
408-2 Renforcer les capacités des techniciens et pisciculteurs	408-2-1 Techniciens et pisciculteurs formés	130	140	A
408-4 Professionnaliser les pêcheurs et les aquaculteurs traditionnels et familiaux	408-4-1 Production des ressources halieutiques (Tonnes)	160 000	160 093	A
	408-8-2 Cages installées	200	210	A
	408-8-3 Régions touchées par la sensibilisation, vulgarisation et formation	22	22	A
408-5 Optimiser l'exploitation des ressources halieutiques	408-5-1 Licences de pêche et permis de collecte des produits halieutiques délivrés	1 800	2 344	A
408-6 Gérer les ressources halieutiques	408-6-1 Régions touchées par les enquêtes statistiques	12	1	NA

Source : RAP 2017

Sur les 7 indicateurs, seul un indicateur d'objectifs n'a pas atteint la valeur cible, soit un taux de performance de 85,71%. La performance du programme y relatif est donc satisfaisante. L'insuffisance des moyens financiers a, en effet, empêché la réalisation des enquêtes statistiques au niveau des régions pour gérer les ressources halieutiques.

La Cour estime que les indicateurs établis ne permettent pas de juger de la réelle performance du programme « Développement de la pêche et des ressources halieutiques » et recommande aux responsables de définir en tant qu'indicateur les recettes issues du secteur « Pêche ».

4.4.4. Programme «Gestion durable des ressources naturelles»- Ministère de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts- Performance modérée

Pour l'année 2017, le programme «701 - Gestion durable des ressources naturelles» a bénéficié de 73 202 764 000,00 Ariary de crédits finaux mais n'en a dépensé que 7 417 826 097,65 Ariary soit un taux de réalisation de 10,13%. Néanmoins, ce programme affiche une performance modérée de 66,67% étant donné que, sur les 3 indicateurs d'objectif, un seul n'a pas atteint sa valeur cible.

TABLEAU N° 35-PERFORMANCE DU PROGRAMME « GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES »

OBJECTIFS	INDICATEURS	VALEURS CIBLES	VALEURS REALISEES	APPRECIATION: ATTEINT (A) ou NON ATTEINT (NA)
701-1 Assurer l'efficacité de la gestion et la pérennisation des Aires Protégées pour le développement durable	701-1-1 Suivi écologique effectué dans les Aires Protégées	45	198	A
701-2 Développer les potentialités des ressources forestières tout en valorisant ses produits	701-2-1 Superficies reboisées et restaurées (Ha)	22 000	15 046	NA
701-3 Améliorer les systèmes de contrôle forestiers	701-3-1 Contrôle effectué	500	1 372	A

Source : RAP 2017

Les suivis écologiques ont été effectués au niveau de 198 aires protégées au lieu des 45 initialement prévues. Ils concernent surtout des espèces animales : lémurien et oiseaux. Le suivi des espèces floristiques n'est pas encore effectif. En matière de reboisement et de restauration de la couverture forestière, même si la cible n'est pas atteinte (taux de reboisement effectif de 68,39%), la superficie reboisée a connu une augmentation significative de 50,98% par rapport à l'année 2016 dont 231 ha de mangrove restaurée. Sur 3 ans, cette évolution se présente comme suit :

TABLEAU N° 36-EVOLUTION DES SUPERFICIES REBOISEES ET RESTAUREES DE 2015 A 2017

Superficies reboisées et restaurées (en Ha)	2015	2016	2017
Valeur cible	15 000	10 000,00	22 000
Valeur réalisée	4 738,80	7 375,41	15 045,51

Sources : RAP 2015 ó 2016 ó 2017

Les efforts en matière de reboisement sont notables sur 3 ans étant donné que les superficies reboisées et restaurées ont plus que triplé de 2015 à 2017.

Enfin, une forte mobilisation pour une meilleure gestion des ressources naturelles et la lutte contre l'exploitation illicite des ressources naturelles est constatée en 2017. Elle porte sur :

- le contrôle forestier par la brigade mixte ;
- les contrôles routiers ;
- les contrôles dans les aires protégées (Melaky, SAVA, Analanjirifo, Analamanga, COFAV) ;
- les missions d'inventaire des bois de rose déclarés dans la région SAVA ;
- l'organisation de patrouilles au niveau des dépôts, menuiseries, marchands de bois ;
- le contrôle des lots d'exploitation.
-

De tout ce qui précède, la Cour recommande aux responsables de poursuivre les efforts en matière de reboisement et de protection des aires protégées étant donné la vulnérabilité de Madagascar aux risques liés au climat et catastrophes naturelles.

4.4.5. Programme «609 - Développement du secteur minier» du Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole- Performance très insuffisante

Le programme «609 - Développement du secteur minier» a consommé 985,41 millions d'Ariary sur les crédits définitifs lui accordés d'un montant de 3,70 milliards d'Ariary. Le taux de consommation budgétaire se situe ainsi autour de 26,64%. Pour la réalisation de ce programme, uniquement 2 valeurs cibles sur 11 ont été atteintes ce qui constitue 18,18%. Ainsi, sa performance s'avère très insuffisante.

TABLEAU N° 37-PERFORMANCE DU PROGRAMME «DEVELOPPEMENT DU SECTEUR MINIER »

OBJECTIFS	INDICATEURS	VALEURS CIBLES	VALEURS REALISEES	APPRECIATION: ATTEINT (A) ou NON ATTEINT (NA)
609-1 Augmenter les recettes minières	609-1-1 Recettes d'exportation minière (Md Ar)	1 080	2 371	A
	609-1-2 Frais d'administration minière (Millions USD)	0	-	NA
	609-1-3 Frais d'Administration minière (Millions de DTS)	10	3,19	NA
609-2 Renforcer la promotion des investissements miniers	609-2-1 Nombre des investisseurs	12	4	NA
609-3 Remettre en état la bibliothèque géologique	609-3-1 Nombre de nouveaux documents dans la bibliothèque	100	0	NA
609-4 Régulariser les opérateurs vis-à-vis de l'environnement	609-4-1 Nombre de permis et autorisations environnementales délivrés	40	11	NA
609-5 Intégrer dans le secteur formel les Petites mines et les mines artisanales	609-5-1 Nombre des associations ou groupements de mineurs créés	36	180	A
609-6 Rassembler et déposer les produits saisis dans un seul entrepôt	609-6-1 Pourcentage des travaux réalisé	30	-	NA
609-7 Cadre la gestion de l'Industrie Extractive	609-7-1 Taux d'avancement des études et des analyses sur l'amélioration de la gestion des impacts environnementaux et sociaux liées aux secteurs minier et pétrolier	50	25	NA
	609-7-2 Taux de réalisation de la mise à jour du système cadastrale informatisé	50	-	NA
	609-7-3 Nombre de textes règlementaires mise à jour	12	1	NA

Source : RAP 2017

Les résultats ont été tangibles concernant l'objectif visant à augmenter les recettes minières. En effet, si les recettes prévues être perçues ont été estimées à 1 080 milliards d'Ariary, celles

effectivement recouvrées ont totalisé 2 371,17 milliards d'Ariary, soit un taux de recouvrement performant à hauteur de 219%.

En revanche, les indicateurs restants ont affiché des résultats assez mitigés du fait :

- du gel des permis minier : faible recouvrement des frais d'administration minière et diminution du nombre d'investisseurs;
- du retard de déblocage de fonds ;
- des délais de traitement de dossiers d'études d'impact environnemental au niveau de l'ONE ;
- des délais de construction des entrepôts ;
- de la nécessité d'un cahier de charge minier avant les études et les analyses environnementales ;
- de la superposition entre cartographie géologique et les cartes de retombes ;
- de la mise en veille de l'élaboration du code minier et pétrolier.

En outre, l'évolution des recettes générées par le secteur minier se présente comme suit de 2016 à 2017 :

TABLEAU N° 38-EVOLUTION DES RECETTES ISSUES DU SECTEUR MINIER DE 2016 A 2017

		2016	2017
Recettes d'exportations minières (en milliards d'Ariary)	Prévisions de recettes (valeur cible)	250	1 080
	Recettes réalisées	1 876	2 371,17
Frais d'administration minière (en millions de DTS)	Prévisions de recettes (valeur cible)	10	10
	Recettes réalisées	3,38	3,19

Sources : RAP 2016 et 2017

Le taux de performance en matière de collecte de recettes d'exportations minières (recettes réalisées / prévisions de recettes) est passé de 750,40% en 2016 à 219,55% en 2017. Cela est dû, entre autres, à une augmentation de la valeur cible fixée en 2017. Cependant, en valeur absolue, une augmentation substantielle desdits revenus est constatée car les recettes réalisées ont connu une augmentation de 495 milliards d'Ariary.

Concernant les frais d'administration minière, une légère baisse de 0,19 millions de DTS est notée de 2016 à 2017 du fait du gel des permis miniers.

La Cour préconise à l'Exécutif de :

- *assurer d'une gestion responsable et transparente des revenus perçus auprès du secteur minier ;*
- *mettre en place un environnement des affaires propices à attirer les investissements et à maintenir le niveau des recettes*

4.5. Des programmes du secteur social

Le secteur social composé de 07 départements ministériels se retrouve à la deuxième place en matière de dotation de crédits, derrière le secteur administratif. En effet 22,17% des crédits du Budget Général de l'État ont été alloués à ce secteur, et ont été consommés à hauteur de 87,59 %. Ce positionnement s'explique par l'appartenance à ce secteur du Ministère de l'Éducation Nationale (MEN) et du Ministère de la Santé Publique (MINSAN), ayant respectivement bénéficié de 949,15 milliards d'Ariary et de 372,94 milliards d'Ariary de crédits.

Ce secteur, avec ses 145 indicateurs d'objectifs a enregistré un taux de performance de 65,52 % en 2017.

Seront évalués dans cette partie les programmes relatifs aux services sociaux de base, du MINSAN, du MEN et le programme « Action Sociale » du Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme (MPPSPF). Ces programmes ont été retenus étant donné qu'ils concernent les droits sociaux fondamentaux devant être reconnus à tout citoyen.

4.5.1. Programme 502 : « Fourniture de services de santé de base » du MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE : Performance très insuffisante

Ce programme ne comporte qu'un seul objectif « 502-1- Améliorer l'accès de la population aux services de santé de qualité » avec un seul indicateur d'objectif 502-1-1 « Taux d'utilisation des consultations externes.

En matière de consommation budgétaire, les prévisions définitives de 28,81 milliards d'Ariary ont été dépassées, le montant total des crédits consommés se chiffre à 55,91 milliards d'Ariary.

Par contre, en matière d'atteinte d'objectif, l'objectif n'a pas été atteint puisque le taux de réalisation est de 30,9% alors que la valeur cible est de 45%. La performance du programme est ainsi très insuffisante.

Le problème d'insuffisance des Centres de Santé de Base¹⁹ publics par manque de mobilisation sociale et le problème d'accessibilité financière de la population surtout en milieu rural ont constitué un obstacle à l'atteinte de la valeur cible attribuée à l'indicateur « 502-1-1 Taux d'utilisation des consultations externes au niveau des CSB ».

Par ailleurs, la lenteur et la lourdeur de procédures de passation de marché, les problèmes liés à la fonctionnalité du SIIGFP dans les Régions ainsi que le retard de l'élaboration de la régularisation du BCSE ont également été invoqués comme facteurs de blocage.

4.5.2. Programme 503 : « Fourniture de services de santé hospitaliers » du MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE : Performance très insuffisante

L'objectif 503-1-2- Taux de létalité hospitalier toutes causes confondues est le seul rattaché au programme 503 : « Fourniture de services de santé hospitaliers ». Cet objectif n'a pas été atteint puisque la valeur cible est de 3% alors que les réalisations ont une valeur de 4,6%. Le

¹⁹ Revue de l'exécution budgétaire du MINSAN- 4^{ème} Trimestre 2017

programme affiche une performance très insuffisante. En effet le seul indicateur relié à l'objectif n'a pas été atteint.

Le retard de prise en charge des malades à cause des problèmes financiers ou retard de référence est la principale explication apportée.

4.5.3. Programme 504 : « Fourniture de médicaments, consommables et autres produits » du MINSAN - Performance satisfaisante

S'agissant du programme 504 : « Fourniture de médicaments, consommables et autres produits », l'unique objectif « 504-1- Améliorer la disponibilité et l'accès aux médicaments et aux autres intrants de santé de qualité à tous les niveaux » a été réalisé. En effet, aucun écart ne subsiste entre la valeur cible et la valeur réalisée de l'indicateur « 504-1-2 Taux de disponibilité en médicaments traceurs au niveau CSB » qui est de 95.

Les prévisions de dépenses concernant le programme est de Ariary 6,50 milliards d'Ariary et les dépenses effectuées de 5, 54 milliards d'Ariary.

L'objectif a été atteint grâce à l'amélioration de l'approvisionnement en médicaments au niveau des formations sanitaires, la logistiques (existence de logiciel de quantification des besoins et commandes)

4.5.4. Programme 505: « Lutttes contre les maladies» du MINSAN : Performance satisfaisante

Le programme 505 : « Lutttes contre les maladies» a pour objectif 505-1- « Réduire la prévalence des principales maladies endémo épidémiques et des maladies tropicales négligées ». L'indicateur d'objectif 505-1-1- « Taux d'incidence du paludisme au niveau CSB » a une valeur de réalisation de 0,39 contre un taux d'incidence estimé à 8% ; ainsi la performance du programme est satisfaisante.

Les dépenses effectuées s'élèvent à Ariary 19, 67 milliards d'Ariary contre 51, 22 milliards d'Ariary de prévisions.

La performance a été déterminée par les efforts entretenus pour l'amélioration de la lutte contre le paludisme ainsi que par la disponibilité à temps des fonds des Partenaires Techniques et Financiers conjugué de la facilité de procédures.

4.5.5. Programme 506 : « Survie et développement de la mère et de l'enfant» du MINSAN Performance très insuffisante

Un seul objectif 506-1- « Accélérer la réduction de la mortalité maternelle et infantile » est relié au programme 506 : « Survie et développement de la mère et de l'enfant ». L'indicateur « 506-1-2- Taux d'accouchement au niveau CSB » montre que l'objectif n'a pas été réalisé, un écart de 8,8 entre la valeur cible et la valeur réalisée est observé. Le taux d'accouchement au niveau des CSB attendu est de 35%, toutefois seulement 26,2% ont été enregistrés. La performance relative au programme est très insuffisante.

Les crédits y attribués sont d'un montant de Ariary 67,79 milliards d'Ariary et les dépenses de 31,07 milliards d'Ariary.

Cet écart s'explique par :

- l'insuffisance des interventions sur la santé de la mère et de l'enfant au niveau communautaire notamment l'insuffisance de sages-femmes, de kit d'accouchement et de matériels
- La prédominance de l'accouchement par matrones surtout au niveau communautaire

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

- *de veiller au bon fonctionnement du SIIGFP dans les Régions et à la régularisation des BCSE dans les meilleurs délais afin de réduire le retard dans l'exécution des opérations ;*
- *de sensibiliser les usagers à l'accès aux hôpitaux afin d'être pris en charge à temps ;*
- *de soutenir les progrès déjà effectués en vue de satisfaire l'approvisionnement en médicaments à tous les niveaux ;*
- *de sensibiliser les mères sur l'importance de l'accouchement et du suivi effectué au niveau des CSB ;*
- *de doter suffisamment les CSB en kit d'accouchements ;*
- *et de réviser à la hausse le nombre de sages-femmes.*

4.5.6. Programme 814- « action sociale » du (MPPSPF) Performance modérée

Le Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme met en œuvre six programmes. Etant parmi les plus importants financièrement, le « programme 814- Actions sociale » sera examiné infra.

Le programme 814- « action sociale » est décliné en 5 objectifs comme le montre le tableau ci-dessous. Ce programme totalise 21 indicateurs dont 12 sont atteints, 3 non disponibles et 6 non atteints. Le programme a ainsi une performance modérée de 57,14%.

Le budget affecté aux dépenses est de 12, 09 milliards d'Ariary et les dépenses effectuées de 6, 22 milliards d'Ariary.

TABLEAU N° 39-PERFORMANCE DU PROGRAMME « ACTION SOCIALE » DU MPPSPF

OBJECTIFS	INDICATEURS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	Evaluation (A : Atteint - NA : Non atteint)
814-1-Promouvoir l'accès aux services sociaux de base	8-4-1-1- Nombre de population cible bénéficiaire	200	78 142	A
	8-4-1-2- Nombre de responsables/acteurs œuvrant dans les secteurs sociaux touchés par l'action de plaidoyer	30	30	A
	8-4-1-3- Nombres de personnes touchées	150	153	A
	8-4-1-4- Nombre de personnes responsables formées	50	80	A
814-2-Promouvoir l'effectivité des droits des très pauvres et vulnérables et améliorer les prestations	814-2-1-Nombre de sinistrés bénéficiant l'appui au relèvement	50 000	103 458	A
	814-2-2- Nombre de Personnes Handicapées (PH) bénéficiaires	100	238	A
	814-2-3- Nombre des associations encadrés	6	6	A
	814-2-4- Nombre d'individus/ménages appuyés	8500	187 488	A
814-3 Favoriser la participation de la	814-3-1- Nombre de ménages pauvres ayant accès au terrain agricole	500	275	NA

population vulnérable à la croissance économique	814-3-2- Nombre de groupe des minorités ayant accès aux activités génératrices de revenu (AGR)	50	15	NA
	814-3-3- Nombre d'associations de Personnes Handicapées (PH) bénéficiaires	5	5	A
	814-3-4- Nombre d'associations de femmes rurales bénéficiaires	50	25	NA
	814-3-5 Nombre de ménages bénéficiant des dispositifs de sécurité et santé au travail	6500	0	ND
	814-3-6 Nombre de greniers villageois construits au niveau des communes vulnérables menacées ou victimes des chocs	2	0	ND
814-4-Participer au rétablissement des victimes de chocs	814-4-1-Nombres de ménages bénéficiant l'appui d'urgence en vivres et en PPN à partir du 10ème jour après l'impact de l'aléa	20 000	17 377	NA
	814-4-2- Nombre d'Homme/jours bénéficiaires des travaux HIMO	500	28247	A
	814-4-3-Nombre de ménages bénéficiaires d'un système de financement allégé	100	0	NA
	814-4-4- Nombre des victimes de chocs accompagnées psycho socialement	50 000	110 000	A
814-5- Contribuer à la prévention et à la gestion des sinistrés	814-5-1-Nombre de ménages bénéficiant des appuis en intrants agricoles et matériels de production	500	0	NA
	814-5-2-Nombre de ménages bénéficiaires d'appui en AGR	500	46 420	A
	814-5-3- Nombre de dispositifs/agences d'exécutions existant appuyés financièrement et techniquement	10	0	ND

Source : RAP 2017

Le programme « action sociale » affiche une performance modérée mais un nombre relativement important de personnes vulnérables ont été touché par les activités du programme. Concernant les objectifs atteints, en premier lieu l'indicateur 814-2-1 montre que 10 3458 sinistrés ont pu bénéficier de l'appui au relèvement dans les Régions Analamanga, SAVA, SOFIA, Atsinanana, Analanjirofo, Amoron'i Mania, Betsiboka, Boeny, Bongolava, Menabe, Vakinankaratra, Ihorombe.

En second lieu d'après l'indicateur 814-2-2, un nombre de 238 personnes en situation de handicap ont été dotées en vivres, en matériels de compensation et/ou en équipements d'hygiène dans les régions Sofia, Aloatra Mangoro, Analamanga et Atsinanana.

Ensuite, selon l'indicateur 814-3-3, des formations en artisanat et/ou pâtisserie ont été dispensées à des associations de Personnes Handicap dans la Région Betsiboka.

Les indicateurs d'objectifs non atteints dont les valeurs réalisées sont soit « 0 » soit « ND » concernent notamment l'objectif « 814-3 Favoriser la participation de la population vulnérable à la croissance économique ». La principale explication évoquée par les responsables est que « d'autres activités ont été priorisées ».

La Cour recommande de renforcer les activités afin de :

- *faciliter l'accès des ménages pauvres aux terrains agricoles*
- *favoriser les associations regroupant les femmes rurales*
- *mieux sensibiliser les ménages non bénéficiaires d'un système de financement non allégé*
- *de poursuivre les efforts pour appuyer les ménages ruraux en intrants agricoles et matériels de production.*

4.5.7. Programme « 305 Enseignement fondamental du premier cycle » du MEN - Performance modérée

Le programme « 305- Enseignement fondamental premier cycle » a comme seul objectif « Créer un enseignement primaire performant ». Sur les 2 indicateurs d'objectifs, l'indicateur sur « le taux d'achèvement du cycle primaire » est atteint et l'autre non atteint ce qui donne une performance modérée de 50%.

Les prévisions de dépenses du programme est de 3,87 milliards d'Ariary et les opérations de dépenses présentent un total de 3,79 milliards d'Ariary.

TABLEAU N° 40- PERFORMANCE DU PROGRAMME ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL DU PREMIER CYCLE

OBJECTIFS	INDICATEURS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	Evaluation (A : Atteint -NA : Non atteint)
305-1- Créer un enseignement primaire performant	305-1-1 Taux d'achèvement du cycle primaire	68	68	A
	305-1-2- Taux de redoublant	18	24,15	NA

Source : RAP 2017

Pour l'indicateur « 305-1-1 Taux d'achèvement du cycle primaire », le renforcement des compétences des enseignants a permis d'atteindre l'objectif.

Par contre, s'agissant du deuxième indicateur « 305-1-2- Taux de redoublant », l'insuffisance de formations pédagogiques des enseignants non fonctionnaires a rendu difficile l'atteinte de l'objectif.

4.5.8. Programme « 306- Enseignements fondamental second cycle » du MEN Performance modérée

L'objectif du programme « 306 Enseignements fondamental second cycle » est d'« Intensifier le système d'éducation fondamentale second cycle (Collège) ». A cet égard, les indicateurs qui lui sont reliés sont : « 306-1-1 Taux d'achèvement du cycle collégial » et « 306-1-2 taux de redoublants ». Avec un taux de 50%, la performance dudit programme est modérée.

TABLEAU N° 41-PERFORMANCE DU PROGRAMME « ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL SECOND CYCLE » du MEN

OBJECTIFS	INDICATEURS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	Evaluation (A : Atteint -NA : Non atteint)
306-1- Intensifier le système d'éducation fondamentale second cycle (Collège)	306-1-1 Taux d'achèvement du cycle collégial	40	36,8	NA
	306-1-2 Taux de redoublants	12,5	12,5	A

Source : RAP 2017

S'agissant de l'indicateur «306-1-1 Taux d'achèvement du cycle collégial », l'objectif n'a pas été atteint à cause de la limitation des activités suite au respect du taux de régulation ensuite d'une part, de l'insuffisance du budget alloué d'autre part.

4.5.9. Programme : 307- Alphabétisation du MEN : Performance très insuffisante

L'objectif « 307-1 Mettre fin à l'analphabétisme », affecté au programme « 307 Alphabétisation » n'a pas été réalisé. En effet, L'indicateur 307-1-1 « Nombre de population de plus de 15 ans alphabétisés » définit une valeur cible de 35 000 alors que la valeur réalisée est de 23 625. L'indicateur non atteint a engendré une performance très insuffisante.

Cette contre-performance résulte du fait que les infrastructures récemment construits ne sont pas encore opérationnelles pour les apprenants²⁰.

4.5.10. Programme : 308 Enseignement secondaire : Performance modérée

Le programme « 308 Enseignement secondaire » possède un seul objectif « 308-1 Améliorer le système d'enseignement secondaire ou « lycée ». L'objectif est assorti de deux indicateurs, dont le « Taux d'achèvement du cycle secondaire » qui est atteint et le « Taux de redoublants » non atteint. La performance est de 50%, donc modérée.

TABLEAU N° 42- PERFORMANCE DU PROGRAMME ENSEIGNEMENT SECONDAIRE

OBJECTIFS	INDICATEURS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	Evaluation (A : Atteint -NA : Non atteint)
308-1 Améliorer le système d'enseignement secondaire ou « lycée »	308-1-1 Taux d'achèvement du cycle secondaire	18	20,3	A
	308-1-2 Taux de redoublants	9,19	12,57	NA

Source : RAP 2017

²⁰ Revue de l'Exécution budgétaire 4^{ème} Trimestre 2017-MEN

L'indicateur non atteint est déterminé, selon la revue d'exécution budgétaire 4^{ème} trimestre 2017, par l'absence d'assiduité des élèves à suivre les cours. En outre, le respect du taux de régulation a réduit les activités relevant du programme.

Au niveau de l'Enseignement fondamental premier cycle, la Cour recommande :

- *de maintenir le renforcement de compétences des enseignants ;*
- *la poursuite des activités visant à réduire le taux de redoublement ;*
- *de prendre les mesures adéquates afin de rendre les infrastructures opérationnelles pour les apprenants.*

4.6. Des programmes du secteur infrastructure

Les actions publiques définies au niveau du secteur infrastructure sont mises en œuvre par cinq départements ministériels dont le:

- Ministère de l'Eau, de l'Énergie et des Hydrocarbures (MEEH) ;
- Ministère des Travaux Publics (MTP) ;
- Ministère du Transport et de la Météorologie (MTM) ;
- Ministère d'Etat chargé des Projets Présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement (M2PATE) ;
- Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement Numériques (MPTDN).

Ces 5 ministères se voient confiées 11 missions, réparties en 22 programmes appréciés à travers 77 indicateurs d'objectifs. Pour réaliser ces objectifs, le secteur a bénéficié une enveloppe budgétaire d'un montant global de 1 178,76 milliards d'Ariary, équivalent à 41% de la totalité des crédits alloués aux opérations d'investissement de l'État. Les réalisations financières de l'année 2017 ont atteint les 393,07 milliards d'Ariary, soit un taux de consommation de 33,35 %.

Globalement, le secteur infrastructure enregistre une performance modérée de 53,25%.

Les programmes piliers de développement sont examinés particulièrement.

4.6.1. Programme « 203 développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locale » du MEEH : performance insuffisante

Ce programme vise sept (07) objectifs associés à sept (07) indicateurs résumés dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU N° 43-PERFORMANCE DU « PROGRAMME 203 DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ELECTRIQUES ET DES RESSOURCES D'ENERGIE LOCALE » du MEEH

OBJECTIFS	INDICATEURS	UNITES	VALEURS CIBLES	VALEURS REALISEES	APPRECIAT°
203-1 Renforcer la bonne gouvernance et sécuriser les investissements privés	Taux des investissements privés dans le Financement du secteur Energie	%	40	40	A
203-2 Augmenter l'accès à l'électricité en milieu urbain	Taux d'accès des ménages à l'électricité (Milieu Urbain)	%	19	19	A
203-3 Augmenter l'accès à l'électricité en milieu rural	Taux d'accès des ménages à l'électricité (Milieu Rural)	%	15,6	14,70	NA
203-4 Satisfaire durablement les besoins en bois énergie	Part surface des forêts de plantation à des fins énergétiques	%	25	ND	ND
203-5 Promouvoir l'exploitation rationnelle des sources d'énergie locales	Nombre de ressources d'énergie renouvelables développées et de ressources d'énergie non renouvelables promues	Nb	8	10	A
203-6 Renforcer l'appui au développement du secteur énergie	Taux de satisfaction des acteurs du secteur	%	80	ND	ND
203-7 Promouvoir l'économie d'énergie/ efficacité énergétique	Evolution de l'Intensité énergétique	%	-2	ND	ND

Source : RAP 2017

Au vu dudit tableau, seulement 03 indicateurs d'objectifs sur les 7 sont atteints, soit un taux de performance de 42,86%.

L'indicateur « Nombre de ressources d'énergie renouvelables développées et de ressources d'énergie non renouvelables promues » a surpassé sa valeur cible.

Le taux d'accès à l'électricité de 19% en milieu urbain est atteint, alors que l'accès en milieu rural n'a pas eu le taux escompté.

Les réalisations des 03 autres indicateurs objectifs sont non disponibles.

Selon la revue d'exécution budgétaire 4^{ème} trimestre 2017, les travaux réalisés dans le cadre de ce programme sont la mise en service de la Centrale hydroélectrique de 60Kw d'Amboasary Avaratra- District Anjozorobe et la finalisation des 13 plans directeurs.

Grâce aux dispositions de renforcement de la bonne gouvernance et de la sécurisation de l'investissement privé, le secteur énergie a pu attirer beaucoup d'investisseur.

La faible capacité de raccordement de la JIRAMA limite sa performance pour développer l'accès à l'électricité dans le milieu urbain et rural.

Concernant les motifs de la non disponibilité des données afin d'apprécier la performance, elles sont dues à l'insuffisance des moyens nécessaires pour la collecte des données.

4.6.2. Programme «205- Développement de l'accès à l'Eau et aux infrastructures d'assainissement» du MEEH : Performance très insuffisante

Le programme «205 Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement» comporte 03 objectifs assortis de 07 indicateurs.

La performance de ce programme est retracée dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 44- PERFORMANCE DU PROGRAMME «205- DEVELOPPEMENT DE L'ACCES A L'EAU ET AUX INFRASTRUCTURES D'ASSAINISSEMENT» DU MEEH

OBJECTIFS	INDICATEURS	UNITES	VALEURS CIBLES	VALEURS REALISEES	APPRECIATION
205-1 Mettre en œuvre les grands principes de GRE et contribuer à la pérennisation des investissements et la durabilité des AEPA	205-1-1 Nombre de bassins inventoriés	Nb	3	0	NA
	205-1-2 Nombre de comité de bassins mis en place	Nb	3	0	NA
	205-1-3 Nombre de périmètre de protection relatifs aux projets	Nb	5	2	NA
205-2 Assurer de manière durable l'accès de la population à l'eau potable	205-2-1 Taux de desserte en eau potable national	%	52	24	NA
	205-2-2 Taux de desserte en eau potable en milieu urbain	%	68	20,64	NA
	205-2-3 Taux de desserte en eau potable en milieu rural	%	50	20,94	NA
205-3 Assurer de manière durable l'accès de la population aux infrastructures d'assainissement	205-3-1 Taux d'accès aux infrastructures d'assainissement national	%	52	30,35	NA
	205-3-2 Taux d'accès aux infrastructures d'assainissement urbain	%	0	Autres	Autres
	205-3-3 Taux d'accès aux infrastructures d'assainissement rural	%	0	Autres	Autres

Source : RAP 2017

Au vu du tableau ci-dessus, aucun objectif n'a été atteint, par conséquent, le programme présente une performance très insuffisante. En outre, il est à faire remarquer que les indicateurs relatifs à l'accès aux infrastructures d'assainissement aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural affichent valeurs cibles « nulles ».

Selon la revue de l'exécution budgétaire 4^{ème} trimestre 2017 du MEEH, les données afférentes à la réalisation de l'objectif « 205-1 Mettre en œuvre les grands principes de GRE et contribuer à la pérennisation des investissements et la durabilité des AEPA » dépend la demande des promoteurs

Pour les indicateurs sur l'accès à l'Eau et aux infrastructures d'assainissement, les motifs avancés pour cette performance insuffisante se rapportent sur le caractère non réaliste des valeurs cibles.

4.6.3. Programme « 206 Développement des infrastructures routières » du MTP : Performance modérée

Le programme « 206 Développement des infrastructures routières » est constitué par 2 objectifs, à savoir :

- ✓ 206-1 Optimiser le réseau circulaire toute l'année et le désenclavement du territoire à travers les constructions, réhabilitations et entretiens périodiques du réseau routier ;
- ✓ 206-2 Optimiser la maintenance du patrimoine routier à travers l'entretien courant et les mesures de sauvegarde du réseau routier.
- ✓

Les crédits alloués à ce programme sont de 525,75 milliards d'Ariary dont les 105,31 milliards d'Ariary ont été consommés, soit un taux de 20,03% de taux de consommation

Le tableau qui suit montre la gestion de ce programme sur les trois dernières années.

TABLEAU N° 45- EVOLUTION DU PROGRAMME « 206 DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIERES » DU MTP

Année	Crédits finaux	Dépenses réalisées	Taux de réalisation (%)	Nombre indicateurs	Atteint	Non Atteint	Non Disponible	Autres	Taux d'achèvement (%)
2015	163 657 874 000	28 075 516 017	17,16	4	2	2	0	0	50,00
2016	219 364 961 000	122 283 587 710	55,74	4	1	3	0	0	25,00
2017	525 751 000 000	105 314 883 728	20,03	7	3	4	0	0	42,86

Source : Cour des Comptes

Il ressort de ce tableau que l'augmentation des dépenses de 2015 à 2017 a conduit ce département à réviser à la hausse ces indicateurs. Toutefois, la performance du programme « 206- Développement des infrastructures routières » ne dépasse pas la barre de 50%.

La performance du programme est appréciée par 7 indicateurs pour l'année 2017.

TABLEAU N° 46- PERFORMANCE DU PROGRAMME 206

OBJECTIFS	INDICATEURS	UNITES	VALEURS CIBLES	VALEURS REALISEES	APPRECIATION
206-1 Optimiser le réseau circulaire toute l'année et le désenclavement du territoire à travers les constructions, réhabilitations et entretiens périodiques du réseau routier	206-1-1 Taux des communes accessibles par voie de surface toute l'année	%	60,00	42,00	NA
	206-1-2 Pourcentages du réseau Routes Nationales (RN) en bon état	%	30,00	32,00	A

206-2 Optimiser la maintenance du patrimoine routier à travers l'entretien courant et les mesures de sauvegarde du réseau routier	206-2-1 Taux de redevance de l'entretien Routier (RER) précompté pour le FER	%	8,00	7,00	NA
	206-2-2 Taux de RN éligibles à l'entretien courant traitées	%	35,00	70,00	A
	206-2-3 Pourcentage des projets routiers avec E.I.E.	%	20,00	20,00	A
	206-2-4 Pourcentages des Bâtiments Réhabilités	%	20,00	10,00	NA
	206-2-5 Niveau d'intégration du système d'information et communication	%	40,00	30,00	NA

Source : PLR 2017

Concernant l'objectif « 206-1 Optimiser le réseau circulaire toute l'année et le désenclavement du territoire à travers les constructions, réhabilitations et entretiens périodiques du réseau routier », si l'on a prévu que 60% des communes sont accessibles par voie de surface toute l'année, on n'a pu réaliser que 40% ; Pour le deuxième indicateur « 206-2 Pourcentages du réseau Routes Nationales (RN) en bon état » la valeur cible estimée de 30%, a été dépassée grâce aux efforts du MTP.

Pour l'objectif « 206-2 Optimiser la maintenance du patrimoine routier à travers l'entretien courant et les mesures de sauvegarde du réseau routier », 2 sur les 5 indicateurs sont atteints.

La réalisation des travaux d'urgence en dehors du Programme de Travail a contribué à l'amélioration du pourcentage du réseau routier national en bon état.

Le mauvais état des matériels et l'instabilité de la connexion a réduit le niveau d'intégration du système d'information et de communication.

Par ailleurs, le retard dans la passation des marchés ainsi que dans le déblocage des fonds émanant des bailleurs de fonds se font ressentir sur les activités d'entretien routier.

4.6.4. Programme « 209 Transport Maritime, fluvial et aérien » du Ministère du Transport et de la Météorologie : Performance modérée

Les crédits alloués à ce programme sont de 5,91 milliards d'Ariary et les dépenses réalisées se chiffrent à 5,24 milliards d'Ariary, soit un taux de consommation de 88,77%.

Le programme « 209 Transport Maritime, fluvial et aérien » se fixe deux objectifs, à savoir :

- ✓ 209-1 Développer le système des transports aériens;
- ✓ 209-2 Développer le système des transports maritimes et fluviaux.

Les cinq indicateurs retenus pour l'année 2017 sont récapitulés dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 47-PERFORMANCE DU PROGRAMME « 209 TRANSPORT MARITIME, FLUVIAL ET AERIEN »

OBJECTIFS	INDICATEURS	UNITES	VALEURS CIBLES	VALEURS REALISEES	APPRECIATION
209-1 Développer le système des transports aériens	209-1-1 Nombre d'aéroports aux normes	Nb	2	4	A
	209-1-2 Nombre de passagers par voie aérienne (en milliers)	Nb	1 200	420	NA
	209-1-3 Tonnage du fret aérien	Tonnes	12 000	13 000	A
209-2 Développer le système des transports maritimes et fluviaux	209-2-1 Nombre de ports aux normes	Nb	1	0	NA
	209-2-2 Tonnage du fret maritime (en milliers de tonnes)	Tonnes	3 000 000	6 000 000	A

Source :RAP 2017

Le programme fait preuve d'une performance modérée de 60%. En effet, trois sur les cinq indicateurs ont été atteints.

Les indicateurs atteints sont notamment ceux relatifs au transport de fret. Par contre l'indicateur « Nombre de passagers par voie aérienne » n'est pas atteint du fait de l'indisponibilité des données sur les trafics long-courrier.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour recommande de

- **Veiller à la production et à l'intégration de toutes les données estimées nécessaires à l'appréciation de la performance ;**
- **Bien définir les valeurs cibles ;**
- **Prévoir une allocation budgétaire suffisante pour le secteur routier.**

TITRE. II. EXAMEN DE L'EXECUTION DES AUTRES CADRES BUDGETAIRES ET DES RESULTATS GENERAUX

I. LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES (CADRE II)

La partie qui suit est consacrée à l'analyse des opérations du Cadre II de la Loi de Finances 2017 qui regroupe le Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale (IN) ainsi que celui des Postes et télécommunications.

La LOLF définit les budgets annexes en son article 28 : « Les Budgets Annexes peuvent retracer, (1), les activités des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de service donnant lieu au paiement de prix ou de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services. »

Au cours de l'année 2017, les opérations des budgets annexes ont généré un résultat excédentaire de 6 898 270 946,77 Ariary. Les recettes recouvrées s'élèvent à 17 442 183 784,17 Ariary alors que le montant des dépenses est de 10 543 912 837,4 Ariary.

TABLEAU N° 48- RESULTAT GENERAL DES BUDGETS ANNEXES POUR 2017

(En Ariary)

BUDGETS ANNEXES	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
Imprimerie Nationale	23 135 000 000,00	10 173 675 023,68	23 135 000 000,00	6 728 577 449,80	3 445 097 573,88
Postes et Télécommunications	4 100 000 000,00	7 268 508 760,49	4 100 000 000,00	3 815 335 387,60	3 453 173 372,89
TOTAL	27 235 000 000,00	17 442 183 784,17	27 235 000 000,00	10 543 912 837,40	6 898 270 946,77

Sources : PLR 2017, CGAF 2017, LF 2017

Ce résultat est en hausse de 41% par rapport à l'année précédente.

1.1. Du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale

Le résultat du budget annexe (BA) de l'Imprimerie Nationale se solde par un excédent de 3 445 097 573,88 Ariary. Les détails des recettes et des dépenses qui forment ce résultat se présente ainsi :

1.1.1. Les recettes

Pour 2017, les prévisions définitives de recettes sont de 23, 14 milliards d'Ariary tandis que les droits constatés s'élèvent à 19, 67 milliards d'Ariary et les recettes recouvrées à 10,17 milliards d'Ariary.

TABLEAU N° 49-RECETTES DE L'IMPRIMERIE NATIONALE 2017

(En Ariary)

COMPTE	NOMENCLATURE	PREVISION LFR 2017	DROITS CONSTATES	RECouvreMENT S EFFECTUES	RESTE A RECOUVRER
1061	Réserves des budgets annexes				
7721	Prestation de service	200 000 000,00			
7722	Produits finis	7 213 790 000,00	16 546 562 883,30	9 423 327 226,58	7 123 235 656,72
7725	Travaux	8 821 000 000,00	3 124 759 682,67	750 347 797,10	2 374 411 885,57
7726	Marchandises	210 000 000,00			
7728	Autres produits des activités de service	200 000 000,00			
7781	Annulation des mandats	60 000,00			
7783	Excédent Budget Annexe	5 940 000 000,00			
7788	Autres produits occasionnels	150 000,00			
1426	Matériel et outillage	200 000 000,00			
1427	Matériel de transport	350 000 000,00			
TOTAL		23 135 000 000,00	19 671 322 565,97	10 173 675 023,68	9 497 647 542,29

Sources : CGAF, PLR 2017 et annexes

Il apparait du tableau que si la LF 2017 a prévu plusieurs types de recettes, les droits constatés sont constitués essentiellement des produits finis à 84,11% et des travaux effectués à 15,88%. Aucune opération n'a été enregistrée concernant les rubriques restantes.

a) Absence de sincérité des prévisions de recettes

L'évolution des recettes de 2015 à 2017 souligne l'existence, pour certaines rubriques, de prévision à la hausse durant la période alors que les droits constatés et le recouvrement sont inexistantes comme le montre le tableau ci-dessous :



**TABLEAU N° 50-DES RECETTES SANS REALISATION DU BA DE LA PRIMERIE
NATIONALE**

(En millions d'Ariary)

ANNEE		2015		2016		2017	
Compte	Nomenclature	Prévision LFR	Recouvrements	Prévision LFR	Recouvrements	Prévision LFR	Recouvrements
1061	Réserves des budgets annexes	-	2 330,00	-	6 000 ,00	-	-
7721	Prestation de service	100,00	-	100,00	-	200,00	-
7726	Marchandises	95,00	-	110,00	-	210,00	-
7728	Autres produits des activités de service	110,00	-	200 ,00	-	200,00	-
7788	Autres produits occasionnels	0,001	-	0,015	-	0,015	-
1426	Matériel et outillage	100,00	-	100,00	-	200,00	-
1427	Matériel de transport	250,00	-	250,00	-	350,00	-

Source : annexes PLR 2017

Les prévisions concernant le compte « 7721 : Prestation de service » s'élèvent à 100 millions d'Ariary pour les 2 premières années et les recouvrements sont inexistantes. La troisième année, malgré l'absence de recouvrement, les prévisions ont été doublées et les recouvrements demeurent nuls.

Les prévisions du compte « 7726 : Marchandises » ne cessent de s'accroître alors qu'aucun recouvrement n'est effectué pour les 3 années consécutives. Ainsi, les valeurs de ces prévisions sont respectivement de 95 millions, 110 millions et 210 millions de 2015 à 2017.

Concernant la rubrique « 7728 : Autres produits des activités de service », les prévisions sont de 110 millions en 2015 et de 200 millions en 2016 et 2017.

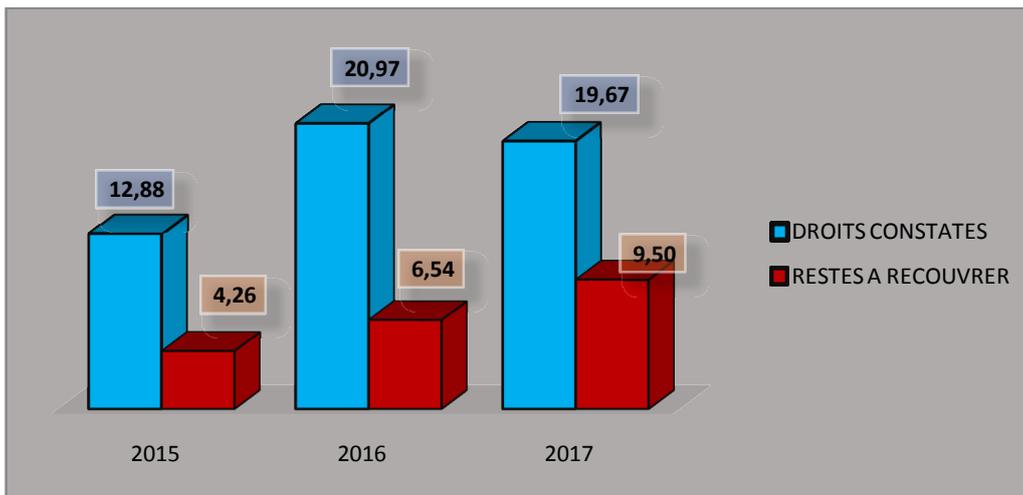
La Cour des Comptes recommande le respect de l'article 42 de la LOLF sur la sincérité des prévisions des recettes lors de l'élaboration du budget.

b) Insuffisance du recouvrement des recettes

Au titre de l'année 2017, d'après les annexes du PLR, les droits constatés s'élèvent à 19,67 milliards d'Ariary alors que le montant des recouvrements effectués est de 10,17 milliards d'Ariary. Ainsi, le recouvrement effectué représente 51,71 % des droits constatés. Bien que le résultat des budgets annexes soit excédentaire, ce pourcentage relate l'insuffisance des recouvrements.

D'ailleurs, l'évolution des restes à recouvrer des 3 dernières années tend à confirmer cette insuffisance du recouvrement des recettes.

GRAPHIQUE N° 12-EVOLUTION DES RESTES A RECOUVRER DE 2015 A 2017



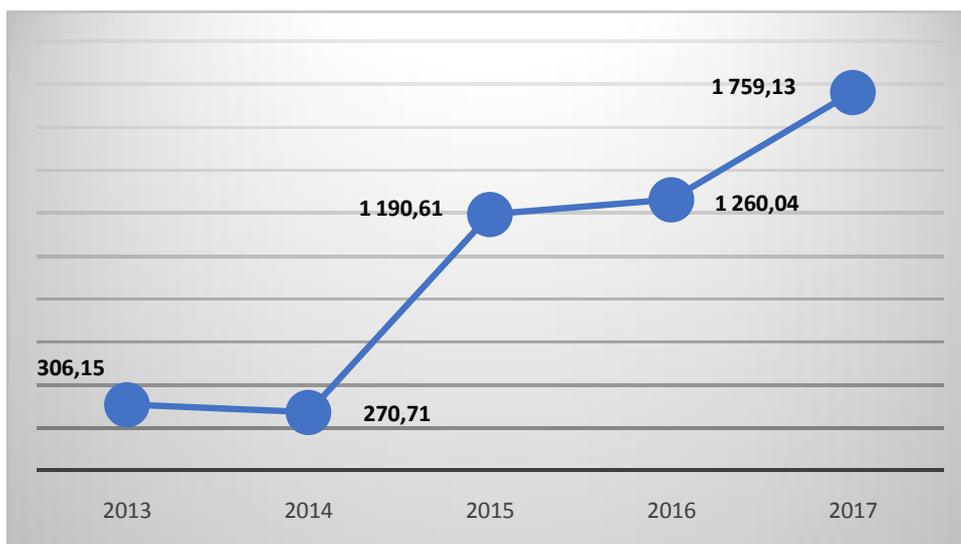
Sources : PLR 2015, 2016 et 2017

D'après le graphique, concernant les gestions 2015 et 2016, la part des restes à recouvrer représente respectivement 33,14% et de 31,17% des droits constatés. Pour 2017, ce pourcentage est égal à 48,28% soit un accroissement de 54,90 % par rapport à l'année précédente.

Toutefois, en réponse à la demande de renseignement n°03-CS/COMPTE/CH1/19 du 18 mars 2019 de la Cour des comptes réclamant le détail de l'état des restes à recouvrer, les responsables auprès du Ministère de l'Économie et des Finances, suivant lettre n°15-2019-MFB/SG/DGFAG/DB/SSB du 01 avril 2019 ont précisé que « *certain clients ont réglé leurs arriérés entre temps* ». A cet effet, au titre de l'année 2017, le montant des impayés est ramené à 1 759 126 548,80 Ariary.

Ainsi l'évolution des restes à recouvrer se présente comme suit :

GRAPHIQUE N° 13-TENDANCE DES RESTES A RECOUVRER DU BA DE L'IMPRIMERIE NATIONALE



Source : SSB/DB /DGFAG /SG/MFB/

Ce graphique ne fait que nous confirmer une tendance à la hausse des restes à recouvrer du BA de l'Imprimerie Nationale.

De tout ce qui précède, la Cour recommande aux responsables du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale d'effectuer toutes les diligences nécessaires pour le recouvrement des restes à recouvrer.

c) Situation des clients débiteurs - 2017

Pour 2017, comme il a été annoncé dans la lettre n°15-2019-MFB/SG /DGFAG /DB/SSB du 01 avril 2019 sus-évoqué que le montant des impayés est ramené à 1 759 126 548,80 Ariary, les 3 plus importants montants des impayés sont imputables :

- à la DIRECTION TECHNIQUE DE LA LEGISLATION ET DES ETUDES /S.L.C./ D.G.G.F.P.E/MFB pour un montant de 1 336, 68 millions d'Ariary ce qui constitue 75,98 % du montant total
- au SERVICE D'APPUI INSTITUTIONNEL (DGB) avec un montant de 76,38 millions d'Ariary soit 4,34%
- à la DIRECTION GENERALE DES IMPOTS avec 58,68 millions d'Ariary d'impayés qui correspond à 3,33%.

Ces trois services relèvent tous du Ministère des Finances et du Budget.

Les détails et précisions concernant les impayés sont présentés en annexe du rapport au PLR.

1.1.2. Des dépenses

a) Des dépenses entièrement de fonctionnement

Les prévisions de dépenses de l'IN se chiffrent à 23,13 milliards d'Ariary alors que le total des dépenses réalisées est arrêté à 6,72 milliards. Le taux de réalisation correspondant est de 29,08%. Ces dépenses se résument dans le tableau infra :

TABLEAU N° 51-DEPENSES DE L'IMPRIMERIE NATIONALE

COMPTE	NOMENCLATURES	CREDITS DEFINITIFS	DEPENSES EFFECTUEES
I-DEPENSES DE FONCTIONNEMENT			
60	Charges de personnel	7 000 000 000	4 524 166 937,20
61	Achats de biens	5 641 500 000	995 255 084,40
62	Achats de services et charges permanentes	3 402 500 000	646 580 306,20
63	Dépenses d'intervention	6 000 000	-
64	Impôts et taxes	1 000 000 000	499 530 952,00
65	Transfert et subvention	135 000 000	63 044 170,00
67	Charges diverses	10 000 000	-

SOUS TOTAL		17 195 000 000,00	6 728 577 449,80
II-DEPENSES D'INVESTISSEMENT			
23	Immobilisation incorporelle	130 000 000	-
24	Immobilisation corporelle	5 765 000 000	-
28	Amortissement des Immobilisations	45 000 000	-
SOUS TOTAL		5 940 000 000,00	-
TOTAL GENERAL		23 135 000 000,00	6 728 577 449,80

Source : PLR, Compte Administratif de l'Imprimerie Nationale 2017

Un montant de 6,72 milliards, les dépenses de fonctionnements constituent les seules dépenses de l'IN. Le taux de consommation est de 39,13%.

Ces charges sont surtout constituées par :

- Les charges de personnel se chiffrant à 4,52 milliards d'Ariary et constituant 67,24% des dépenses de fonctionnements contre 36,85% l'année précédente.
- Les achats de biens ont enregistré une chute par rapport à 2016. En effet leur proportion varie de 48,04 à 14,79% en 2017.
- Une baisse est également constatée pour les achats de services et charges permanentes passant de 14,01% en 2016 à 9,61% en 2017.

b) Aucune dépense d'investissement

Aucune dépense relative aux investissements n'a été effectuée, bien que les prévisions pour 2017 s'élèvent à 5,94 milliards d'Ariary.

A l'instar de l'année 2016, une surévaluation des prévisions des dépenses d'investissements est observée. En effet, le taux de consommation des crédits sur investissements était de 9,26%²¹ des dépenses totales du BA de l'IN. Malgré cette faiblesse des réalisations, les prévisions ont été revues à la hausse pour 2017.

La Cour recommande aux responsables des Budgets Annexes de l'Imprimerie Nationale le respect du principe de sincérité consacré par la LOLF en son article 42 pour les prévisions de dépenses.

1.2. Du Budget Annexe des Postes et Télécommunications

En 2017, le BA des postes et télécommunications a engendré un résultat excédentaire de **3 453 173 372,89** Ariary. Le montant des recettes est de **7 268 508 760,49** Ariary et celui des dépenses **3 815 335 387,60** Ariary.

²¹ Rapport sur le PLR 2016

1.2.1. Recettes du BA PTT

a) Des recettes alimentées par des versements émanant d'un établissement public sous tutelle du Ministère chargé des Télécommunications et des Technologies de l'Information et de la Communication

Les prévisions de recettes sont de 4, 1 milliards d'Ariary et le total des recouvrements effectué au titre du BA des Postes et Télécommunications est de 7,27 milliards d'Ariary. Le taux de recouvrement des recettes est de 177,28 %. Les recettes sont constituées par les autres redevances et les excédents Budgets Annexes. Par ailleurs, aucun reste à recouvrer n'a été enregistré pour 2017, tous les droits constatés sont tous recouverts.

TABLEAU N° 52-SITUATION DES RECETTES DU BA DES POSTES & TELECOMMUNICATIONS

(En Ariary)

Compte	Nomenclature	Prévision initiale	Prévisions finale	Droits constatés	Recouvrements effectués
7718	Autres redevances	159 593 000,00	159 593 000,00	4 187 490 316,23	4 187 490 316,23
7783	Excédents des B.A.	3 940 407 000,00	3 940 407 000,00	3 081 018 444,26	3 081 018 444,26
	TOTAL	4 100 000 000,00	4 100 000 000,00	7 268 508 760,49	7 268 508 760,49

Source : Etat du BA PTT

Les excédents du BA de la PTT d'un montant de 3 081 018 444,26 Ariary constitués par les reliquats des recettes de l'année 2016, tel qu'il appert du tableau, représentent 42% du total des recouvrements.

Les recettes propres à l'année 2017 du BA des PTT s'élèvent à 4 187 490 316,23 Ariary. Lesdites recettes sont constituées par les droits de licence et les taxes de régulation telle qu'il est présenté dans le tableau infra.

TABLEAU N° 53-LES RESSOURCES DU BA DU PTT

SOCIETE	NATURE DES RECETTES			TOTAL	TAUX
	RELIQUAT DE L'EXCEDENT DE RECETTES- ARTEC 2015	DROIT DE LIDENCE	DROIT DE REGULATION		
ARTEC	3 940 406 945,75	-	-	3 940 406 945,75	94,10%
CELERO Mcar		12 800 000,00	-	12 800 000,00	0,31%
COLIS EXPRESS		-	66 000 000,00	66 000 000,00	1,58%
DHL		48 000 000,00	50 000 000,00	98 000 000,00	2,34%
GARGO		16 800 000,00	-	16 800 000,00	0,40%
INTEREX/FIDEX		-	4 225 204,59	4 225 204,59	0,10%
MADPACK		-	3 711 053,27	3 711 053,27	0,09%
Mcar EXPRESS		12 800 000,00	-	12 800 000,00	0,31%
MIDEX		12 400 000,00	5 586 900,42	17 986 900,42	0,43%
SERVEX		-	5 021 553,58	5 021 553,58	0,12%
SMSM		2 000 000,00	1 738 658,62	3 738 658,62	0,09%
Sté COLIS EXPRESS		-	6 000 000,00	6 000 000,00	0,14%
TOTAL GENERAL				4 187 490 316,23	100,00%

Source : Etat détaillé des recettes du BA de PTT 2017 et Réponses DR

Les ressources du BA au titre de l'année 2017 sont constituées principalement des excédents de recettes de l'ARTEC, à concurrence de 3 940 406 945,75 Ariary, représentant 94% des ressources totales.

En effet, le Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 instituant l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication de Madagascar (ARTEC) dispose, en son article 34 in fine, que les « excédents de recettes sont versés au budget annexe des Postes et Télécommunications, à l'issue de l'approbation des comptes de l'exercice par le Conseil d'Administration ».

Pour l'année 2017, cet excédent de l'ARTEC se rapporte à l'exercice 2015.

Or l'article 28 de la LOLF sus mentionnée consacre les définitions des Budgets Annexes et selon lequel « les Budgets Annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de Finances, les activités des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de prix ou de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».

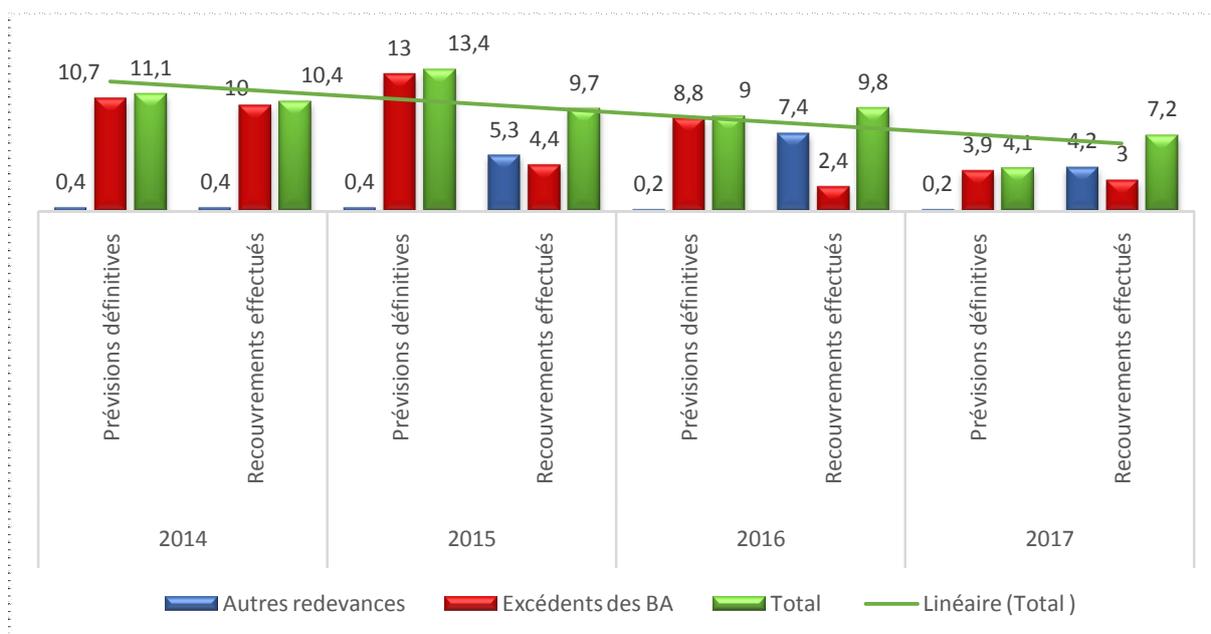
Ainsi, les excédents versés par l'ARTEC ne résultent pas des services effectués à titre principal par le BA du PTT.

Cette observation converge vers les recommandations de la Cour dans ses précédents rapports tendant à la suppression du BA du PTT.

b) Baisse tendancielle des recettes 2014 à 2017

L'évolution des recettes des PTT de 2014 à 2017 est représentée par le graphique ci-dessous :

GRAPHIQUE N° 14-EVOLUTION DES RECETTES DU BA DE PTT



Sources : Rapports sur les PLR 2014, 2015, 2016 et PLR 2017

D'après le graphique, tant pour les prévisions que les réalisations, les « autres redevances », qui constituent les recettes propres à chaque année, occupent une faible part. La part la plus importante du total des recettes est dominée par « l'excédent des BA des années précédentes » dont leurs montants représentent respectivement 55,05%, 75,17% et 57,61% pour 2015, 2016 et 2017.

Durant cette période, une tendance à la baisse est observée en ce qui concerne les prévisions des « autres redevances ». Par ailleurs, les montants recouverts excèdent chaque année les prévisions. Pour l'année 2015 le taux de recouvrement des « autres redevances » est de 1278,47%, en conséquence, les prévisions pour 2016 et 2017 auraient dû être révisées à la hausse.

La Cour recommande aux responsables du Budget Annexe Poste et Télécommunication le respect du principe de sincérité consacré par l'article 42 de la LOLF concernant les prévisions de recettes.

c) Erreur d'imputation de recettes au CGAF

Comme il a été évoqué dans la partie « Observations d'ordre général », des recettes de 3 940 406 945,75 Ariary ont été comptabilisées par erreur au compte 7783 dans le CGAF. Selon les réponses du MEF, ce montant aurait dû être 3 081 018 444,26 Ariary.

Bien que cette interversion n'affecte pas le résultat des opérations du BA PTT, elle impacte l'écriture consolidée au niveau du CGAF.

TABLEAU N° 54- COMPTE 778 DU CGAF

COMPTES	INTITULE	MONTANTS	MONTANTS APRES DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS
7781	Annulation des mandats	1 510 798 433,20	1 510 798 433,20
7782	Recouvrement sur trop payé	247 191 622,85	247 191 622,85
7782	Recouvrement sur trop payé	11 754 566,60	11 754 566,60
7783	Excédents budgets annexes	3 940 406 945,75	3 081 018 444,26
7788	Autres produits occasionnels	229 816 254 635,13	229 816 254 635,13
TOTAL 778		235 526 406 203,53	234 667 017 702,04

Source : CGAF

Il ressort du tableau que le total général du compte 778 aurait dû être ainsi 234 667 017 702,04 Ariary au lieu de 235 526 406 203,53 Ariary.

1.2.2. Dépenses du BA PTT

Les dépenses du BA des PTT au titre de la gestion 2017 s'élèvent à **4 100 000 000** d'Ariary en prévisions et à en réalisations **3 815 335 387,60** Ariary soit un taux de réalisation de 93,06%.

Les charges du personnel constituent la plus importante dépenses des PTT, ils représentent 64,26% du total des dépenses effectués.

Les achats de biens composent les dépenses effectuées à hauteur de 10,07% et les achats de services 20,72%.

Le reste des dépenses est consacré aux « Transferts et subventions » soit 4,94% du total des dépenses.

TABLEAU N° 55-RECAPITULATIF DES DEPENSES DES PTT

Chapitre	Nomenclature	Crédits Définitifs	Dépenses effectuées
60	Charge de Personnel	2 553 595 000,00	2 451 732 462,40
61	Achats des biens	390 154 000,00	384 194 217,20
62	Achat de services	944 251 000,00	790 603 040,00
63	Dépenses d'intervention	-	-
64	Impôts et taxes	1 000 000,00	-
65	Transferts et subventions	210 000 000,00	188 805 668,00
67	Charges diverses	1 000 000,00	-
TOTAL		4 100 000 000,00	3 815 335 387,60

Source : annexes PLR 2017

D'après le tableau, les charges de personnel constituent la plus importante dépense des PTT ; elles représentent 64,26% du total des dépenses effectuées.

Les achats de biens et services composent les 30,79 % des dépenses effectuées.

Le reste des dépenses est consacré aux « Transferts et subventions » soit 4,94% du total des dépenses.

Concernant les recommandations antérieures tendant à la suppression du BA des Postes et Télécommunications, les réponses à la demande de renseignements transmises à la Cour indiquent que la suppression est toujours en attente.

Mais 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, la Cour renouvelle ses recommandations formulées dans les précédents rapports sur la suppression par la Loi de Finances de ce Budget Annexe

La cour maintient ses recommandations tendant à la suppression du Budget Annexe des Postes et Télécommunications.

Ainsi, les recettes totales des Budgets Annexes de l'Imprimerie Nationale et des Postes et Télécommunications sont de 17 442 183 784,17 Ariary tandis que le total des dépenses sont arrêtés à 10 543 912 837,4 Ariary.

De ce qui précède, la Cour recommande l'adoption de l'article 3 du PLR 2017 constatant les résultats nets des opérations des Budgets Annexes s'élevant à 17 442 183 784,17 Ariary en recettes et en dépenses à 10 543 912 837,4 Ariary dégageant un excédent de 6 898 270 946,77Ariary.

II. LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR

Les opérations des Comptes Particuliers du Trésor constituent le cadre III du Budget de l'Etat et l'article 4 du PLR.

2.1. Des Comptes Particuliers du Trésor en déficit chronique

Les Comptes Particuliers du Trésor (CPT) sont régis par l'article 30 de la LOLF qui dispose que « 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 ».

L'article 31 de la même loi organique prévoit six catégories des Comptes Particuliers du Trésor, mais pour l'année budgétaire 2017, les CPT sont au nombre de quatre, à savoir :

- Les comptes de prêts ;
- Les comptes de participation ;
- Les comptes de commerce ;
- Les comptes d'affectation spéciale
-

Le tableau ci-après présente la situation des CPT durant l'exercice sous revu:

TABLEAU N° 56-OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR

(En Ariary)

Nomenclature	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
Compte de prêt	17 980 272 000,00	82 534 225 799,22	205 882 000 000,00	114 737 747 081,21	-32 203 521 281,99
Compte de participation	0	0	440 024 378 000,00	415 760 552 180,47	-415 760 552 180,47
Compte de commerce	567 950 138 000,00	276 385 450 244,11	567 950 138 000,00	550 377 522 903,80	-273 992 072 659,69
Compte d'affectation spéciale	14 289 302 000,00	0	14 289 302 000,00	0	0
TOTAUX	600 219 712 000,00	358 919 676 043,33	1 228 145 818 000,00	1 080 875 822 165,48	-721 956 146 122,15

Source : PLR 2017

Les prévisions des CPT pour l'année 2017 sont évaluées à 600,22 milliards d'Ariary en recettes et à 1 228,15 milliards d'Ariary en dépenses tandis que les réalisations ont été respectivement de 358,92 milliards d'Ariary et de 1 080,88 milliards d'Ariary. Les taux de réalisation sont 60% pour les recettes et 88% pour les dépenses.

Les CPT génèrent un résultat déficitaire très important s'élevant à 721,96 milliards d'Ariary pour l'année 2017. Tous les comptes particuliers sont déficitaires, sauf le compte d'affectation spéciale qui est prévu mais ne réalise aucune opération.

Ce déficit est dû à :

- l'absence des opérations de recette au niveau des comptes de participation, tant en prévision qu'en réalisation, alors que les dépenses s'élevaient à 415,76 milliards d'Ariary

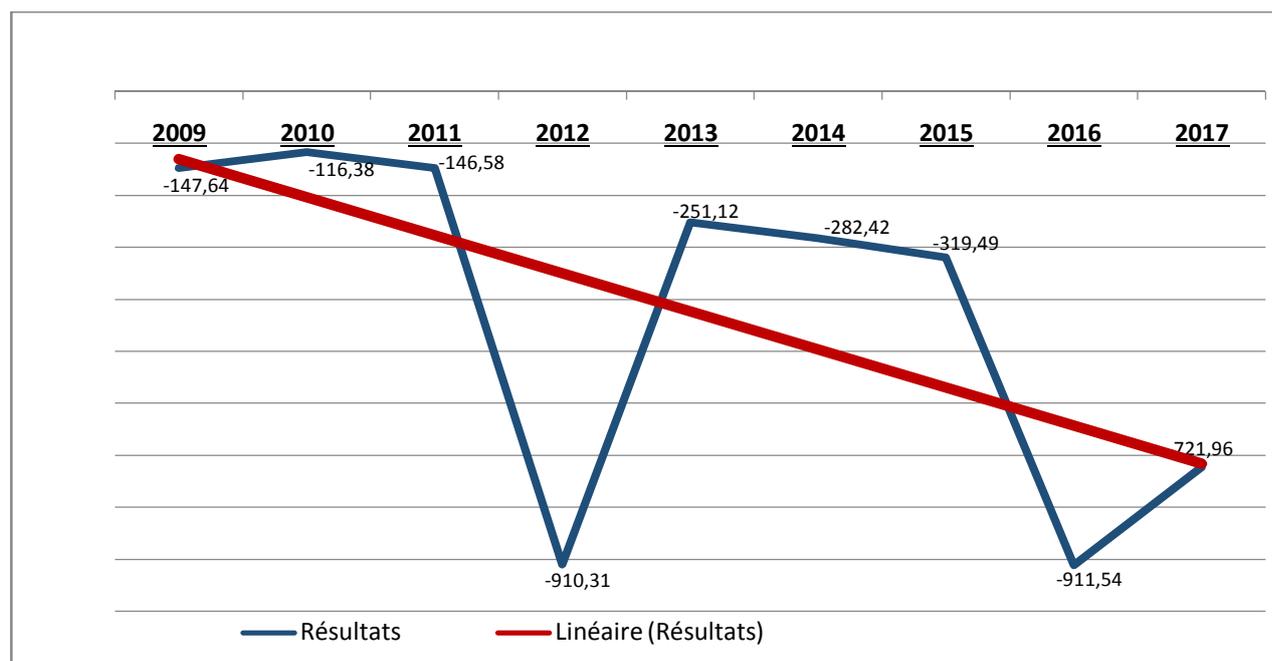
contre une prévision de 440,02 milliards d'Ariary génèrent un déficit significatif pour les CPT ;

- La non couverture des dépenses du compte de commerce de 550,38 milliards d'Ariary par des recettes se chiffrant à 276,39 milliards d'Ariary engendrant un déficit de 273,99 milliards d'Ariary.

En outre cette situation déficitaire est chronique comme le montre le graphique ci-dessous.

GRAPHIQUE N° 15- EVOLUTION DES RESULTATS DES CPT

(En milliards d'Ariary)



Sources : PLR 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017

Depuis 2009, les résultats des CPT ont connu une variation en dent de scie, et ils restent toujours déficitaires. Le résultat de 2017 s'est légèrement amélioré par rapport à 2016 mais n'atteint pas son niveau d'avant 2011.

Le détail de ce déficit global sera analysé dans la partie suivante.

2.2. Analyse des opérations par CPT

2.2.1. Compte de prêt axe sur la JIRAMA

Selon l'article 34 alinéa 8 de la LOLF : « 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. Le montant de l'amortissement en capital des prêts de l'Etat est pris en recettes au compte de prêt intéressé. »

Les recettes réalisées sont de 82,53 milliards d'Ariary contre des prévisions de recettes de 17,98 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 459%.

Quant aux dépenses, les réalisations sont de 114,74 milliards d'Ariary contre 205,88 milliards d'Ariary de prévisions, soit un taux d'exécution de 56%.

Le tableau suivant décrit la situation des réalisations en recettes et en dépenses du compte de prêt.

TABLEAU N° 57-REALISATIONS DES RECETTES ET DES DEPENSES DES COMPTES DE PRET

(En Ariary)

Rubrique	RECETTES	DEPENSES	
	Amortissement de l'exercice	Octroi de l'exercice	Régularisation comptable
2731 PRÊTS	280 000 000,00	3 675 000 000,00	0,00
2732 RETROCESSIONS	82 254 225 799,22	0,00	107 147 931 471,21
2734 AUTRES TITRES	0,00	3 914 815 610,00	0,00
TOTAL	82 534 225 799,22	7 589 815 610,00	107 147 931 471,21

Source : Annexe CGAF 2017

Les recettes réalisées de valeur 82,53 milliards d'Ariary, au titre du compte de prêt, proviennent notamment de neuf sociétés²² dont la JIRAMA laquelle a contribué à hauteur de 95%, pour un montant de 78,4 milliards d'Ariary.

En ce qui concerne les dépenses, des prêts ont été octroyés aux deux sociétés d'Etat dont 48% pour la JIRAMA et 52% pour le SON INVEST ; par contre les dépenses sur la régularisation comptable sont en totalité de la JIRAMA. En somme, les 97% des opérations relatives au compte de prêt, tant celles des recettes que des dépenses ne concernent que la JIRAMA.

En effet, selon l'exposé des motifs de la LFR 2017, l'appui des entreprises publiques en difficulté dont notamment la JIRAMA, à travers des mécanismes budgétaires, est une des stratégies Gouvernementales pour l'année 2017.

2.2.2. Compte de participation orienté vers AIR MADAGASCAR

Selon l'article 34 alinéa 9 de la LOLF : « Les comptes de participation décrivent les participations financières de l'Etat au capital de sociétés ou d'organismes nationaux ou étrangers. ».

Pour l'année 2017, la LFR a prévu 440,02 milliards d'Ariary comme dépenses au titre des comptes de participation et les réalisations s'élèvent à 415,76 milliards d'Ariary, soit 94% de taux de réalisation, tandis que les recettes sont nulles tant aux prévisions qu'aux réalisations. Par conséquent, le compte de participation présente un résultat déficitaire de 415,76 milliards d'Ariary.

Le tableau ci-dessous montre les deux composantes de la dépense en compte de participation :

²² SIRAMA, JIRAMA, ADEMA, MAGRAMA, CECAM, CIDR, FTM, SEBAK, VOLAMAHASOA

TABLEAU N° 58- DEPENSES DU COMPTE DE PARTICIPATION

Comptes	Libelles	Montants (En Ariary)	Explications
2611	<i>Entreprises publiques non financières</i>	284 692 614 999,34	Augmentation capital Air Madagascar
2614	<i>Organismes Internationaux</i>	131 067 937 181,13	Augmentation de capital des plusieurs Organismes
	TOTAL	415 760 552 180,47	

Source : Annexe CGAF 2017

Comme on vient de l'exposer que selon les motifs de la LFR 2017, les stratégies Gouvernementales pour établir une croissance inclusive forte reposent sur l'augmentation significative des investissements et les réformes structurelles, puis les appuis aux entreprises publiques en difficulté à travers des mécanismes budgétaires. La compagnie AIR MADAGASCAR a bénéficié de cet appui de l'Etat.

La participation de l'Etat à l'augmentation en capital de cette Entreprise Publique constitue la majeure partie des dépenses du compte de participation, cette dotation s'élève à 284,69 milliards d'Ariary pour l'année 2017, soit 68% de la dépense totale. Ceci est en augmentation par rapport à 2016 où contre 115 milliards d'Ariary pour l'année précédente.

Pour la prise de participation de l'Etat envers les organismes internationaux tels que FMI, IDA, BIRD, Africa 50 et BAD, celle-ci s'élève à 11,07 milliards d'Ariary dont 80% pour la FMI.

2.2.3. Comptes d'affectation spéciale prévus mais sans aucune réalisation

L'article 34 alinéa 1^{er} de la LOLF précise que : « *Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui sont financées au moyen de ressources particulières* . »

Des prévisions de 14,29 milliards d'Ariary tant en recette qu'en dépenses ont été inscrites au niveau des comptes d'affectation spéciale mais aucune réalisation n'a été enregistrée.

2.2.4. Comptes de commerce déficitaires

L'article 34 alinéa 3 de la LOLF précise que : « *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* »

Le tableau suivant retrace la situation globale des réalisations des comptes de commerce par Ministère détenteur en 2017 :

TABLEAU N° 59-RECETTES ET DEPENSES DES COMPTES DE COMMERCE

(En Ariary)

ENTITES	RECETTES	DEPENSES	RESULTAT
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE	22 466 320,00		22 466 320,00
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES MINES ET DU PETROLE	15 521 775 117,10	3 173 345 243,00	12 348 429 874,10
MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE	11 520 000,00	69 512 000,00	-57 992 000,00
MINISTERE DE LA JUSTICE	1 492 382,00	0,00	1 492 382,00
MINISTERE DE LA SECURITE PUBLIQUE	6 534 996 060,52	6 131 659 614,55	403 336 445,97
MINISTERE DE L'EAU, DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	0,00	0,00	0,00
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ECOLOGIE ET DES FORETS	2 689 913 288,16	2 720 910 195,88	-30 996 907,72
MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE DECENTRALISATION	10 986 752 255,31	22 198 707 576,37	-11 211 955 321,06
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	238 946 053 666,46	514 586 291 300,00	-275 640 237 633,54
MINISTERE DES TRANSPORTS ET DE LA METEOROLOGIE	0,00	0,00	0,00
MINISTERE DU COMMERCE ET DE LA CONSOMMATION	1 670 481 154,56	1 497 096 974,00	173 384 180,56
TOTAL	276 385 450 244,11	550 377 522 903,80	-273 992 072 659,69

Source : Recettes et Dépenses des CPT

Il ressort de ce tableau que le compte de commerce présente un résultat déficitaire de 273,99 milliards d'Ariary. Ce déficit résulte notamment du solde débiteur au niveau du compte de commerce tenu par le Ministère des Finances et du Budget (MFB). Il s'agit des comptes afférents à la Caisse de Retraite Civile et Militaire (CRCM) et à la Caisse de Prévoyance et de Retraite (CPR) qui enregistrent un déficit de 275,64 milliards d'Ariary.

La Cour tient à observer également que les états sur les opérations des comptes de commerce annexés au PLR présentent des insuffisances. En effet, les comptes de commerce ne sont pas développés tels qu'ils le sont dans l'Annexe 8 du Tome 2 de la LFR 2017. Chaque compte de commerce aurait dû présenter tant en recette qu'en dépense les prévisions et les réalisations respectives.

a) Des déficits à recadrer

Sur les neuf départements utilisant des comptes de commerce au cours de l'année 2017, quatre ont enregistré des résultats déficitaires. Cependant, pour les deux années budgétaires précédentes, seuls le MFB pour les comptes de commerce CRCM et CPR étaient déficitaires.

TABLEAU N° 60-LES COMPTES DE COMMERCE DEFICITAIRES

ENTITES	RECETTES en Ariary			DEPENSES en Ariary			RESULTAT
	PREVISION	REALISATION	TAUX	PREVISION	REALISATION	TAUX	
MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE	350 000 000,00	11 520 000,00	3%	350 000 000,00	69 512 000,00	20%	-57 992 000,00
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ECOLOGIE ET DES FORETS	9 366 500 000,00	2 689 913 288,16	29%	9 366 500 000,00	2 720 910 195,88	29%	-30 996 907,72
MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE DECENTRALISATION	40 313 736 000,00	10 986 752 255,31	27%	49 902 736 000,00	22 198 707 576,37	44%	-11 211 955 321,06
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	529 191 574 000,00	238 946 053 666,46	45%	497 157 000 000,00	514 586 291 300,00	104%	-275 640 237 633,54

Source : Annexes PLR 2017

A la lecture du tableau ci-dessus, le déficit résulte notamment de l'insuffisance de recouvrement des recettes. Le taux de recouvrement ne dépasse pas les 45%.

Du côté des dépenses, le MFB présente un dépassement, plus particulièrement au niveau du compte 6521/CRCM, le compte 6522/CPR étant excédentaire. Néanmoins, l'article 34-al.3 de la LOLF préconise le caractère évaluatif des prévisions des dépenses.

Par ailleurs, le même article impose une limite quant au découvert, et « (i) *seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.* ». Sur ce point, l'article 43 de ladite loi organique est plus explicite, selon les termes duquel « *La partie législative - Le projet de Loi de Finances de l'année (i) autorise, par catégorie de comptes, les opérations des Comptes Particuliers du Trésor, et fixe le cas échéant, le plafond de leur découvert* ».

Mais au titre de l'année 2017, les lois de Finances n'ont pas fixé les découverts pour chaque compte de commerce.

Aussi, La Cour recommande de fixer par la Loi de Finances le découvert pour chaque compte de commerce conformément aux articles 34 et 43 de la LOLF. En outre, compte-tenu du déficit chronique de la CRCM, la Cour réitère ses recommandations sur la nécessité de prise de mesures pour maîtriser le déficit de ladite caisse.

Il est à faire signaler également que ce compte commerce « CRCM » a bénéficié un transfert 230 milliards²³ d'Ariary venant du MFB à titre de renflouement.

b) Erreur dans la description de recettes entravant la transparence budgétaire

Au vu des états sur les Comptes Particuliers du Trésor, joints au PLR, il a été observé que des prévisions de recettes assez importantes ne présentent aucune réalisation, comme le cas au niveau du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

²³Dépenses de transfert supra

TABLEAU N° 61-RECETTES DES COMPTES DE COMMERCE NON PRISES EN COMPTE

Ministère : Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation

Code Ordonnateur	Code SOA	Intitulé du Compte de Commerce	Compte PCOP	Prévision de Recettes	Réalisations de recettes
02-140-1-00000	02-14-0-310-00000	CARTE GRISE SECURISEE	7714	22 500 000 000	0,00
02-140-2-00000	02-14-0-340-00000	PERMIS DE CONDUIRE	7714	11 400 000 000	0,00

Source : Annexe PLR 2017

A cet effet, une demande de renseignement n° 04-CS/COMPTES/CH1/19 du 18 avril 2019 a été adressée aux responsables du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) pour des explications complémentaires.

Le MEF a répondu suivant bordereau de envoi n° 055-2019-MEF/SG/DGFAG/DB/SSB du 29 mai 2019, que « les recettes des comptes de commerce pour les cartes grises et les permis de conduire sont enregistrées dans le compte 77218 respectivement de 5 789 927 000,00 et de 5 602 492 000,00 ».

Par rapport à cette réponse, la Cour tient à signaler que selon l'annexe du PLR concernant les recettes sur les comptes particuliers du MID, le seul compte utilisé est le « 7714 ».

Il appert donc que les recettes issues du compte de commerce des « cartes grises sécurisées » et « permis de conduire » n'ont pas été comptabilisées au niveau desdits comptes.

Or suivant les termes de l'article 3 du décret n° 2015-1469 du 3 novembre 2015 fixant les modalités de gestion du compte de commerce intitulé "Permis de Conduire Sécurisé", « le compte de commerce intitulé "permis de conduire sécurisé" :est crédité des droits afférents à la délivrance des permis de conduire sécurisés perçus par les représentants du Trésor auprès des Centres Immatriculateurs dotés de guichet unique (...) ».

Il en est de même pour le décret n° 2015-854 du 12 mai 2015 fixant les modalités de gestion du Compte de Commerce Intitulé " Carte Grise Sécurisée", l'article 3 dudit décret dispose que le compte de commerce intitulé " carte grise sécurisée" :(a)- est crédité des droits afférents à la délivrance des cartes grises sécurisées perçus par tes représentants du Trésor auprès des Centres Immatriculateurs dotés de guichet unique (...).

Puis l'article 2 du décret n° 2015-1469 du 3 novembre 2015 suscitée stipule que « ce compte est créé pour retracer les opérations relatives à la délivrance du nouveau permis de conduire sécurisé par les Centres Immatriculateurs des six Provinces. Les recettes encaissées lors de la délivrance des permis de conduire sécurisés par le guichet unique installé auprès des six provinces sont transférées à la Paierie Générale d'Antananarivo ».

Ces dispositions sont reprises par l'article 2 du décret sur la carte grise.

De par ces articles, les recettes devront d'abord être encaissées au niveau de ces comptes de commerce avant d'être transférées. Si aucune recette n'est enregistrée, lesdits comptes de commerce n'ont aucune raison d'être.

Puis, l'Agent Comptable Central du Trésor et de la Dette Publique a précisé, selon la lettre n° 200-2019-MFB/SG/DGT/DCP/ACCTDP du 03 juin 2019, que « les recettes « compte de commerce » pour les cartes grises et les permis de conduire sont enregistrés dans le compte 77218 respectivement de Ar. 5 789 927 000,00 et de AR. 5 602 492 000,00. En effet, selon la comptabilité de la Paierie Générale d'Antananarivo, le détail du compte 77218 est dans le tableau ci-dessous. De ce fait, ces recettes sont comptabilisées dans le compte 77218 au lieu du compte 7714.

77218	02-121	11 520 000,00	
77218	02-122	58 000 000,00	
77218	02-141	5 789 927 000,00	Carte grise
77218	02-142	5 602 492 000,00	Permis
77218	02-532	220 000,00	
77218	02-533	1 536 444 850,00	
77218	02-68	2 400 000,00	
TOTAL 77218		13 001 003 850,00	

En outre, une erreur de code SOA s'est produite lors de l'enregistrement de ces recettes. Le code 02-53-0-400-000 a été utilisé au lieu du code 02-14-0-310-000 et du code 02-14-0-31A-000 ».

Ainsi, des recettes de comptes de commerce des SOA 02-14-0-310-000 et 02-14-0-31A-000 du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation ont été enregistrées à tort au niveau du SOA 02-53-0-400-000 du Ministère des Mines, entravant par conséquent la transparence budgétaire.

Suite à ces explications du MEF, les recettes au niveau des ces SOA auraient dues être en conséquence comme suit :

TABLEAU N° 62-MODIFICATIONS DE RECETTES DE CPT

OPERATIONS		MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA DECENTALISATION	MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES MINES ET DU PETROLE
RECETTES	AVANT	10 986 752 255,31	12 989 483 850,00
	RECETTES CARTES GRISES ET PERMIS SECURISE	11 392 419 000,00	- 11 392 419 000,00
	APRES	22 379 171 255,31	1 597 064 850,00

Source : Lettre n°200- 2019-MFB- SGD/GT/DCP/ACCTDP en date du 03 juin 2019
Calcul Cour des Comptes

Les recettes du SOA 02-53-0-400-000 du Ministère des Mines, après déduction des recettes issues de la carte grise et permis de conduire à auraient du se chiffrer à 1 597 064 850,00 Ariary. L'extrait du tableau communiqué par l'ACCT relate ces recettes pour un montant de 1 536 444 850,00 Ariary.

Or, la lettre n°123-2017-MPMP/Min du mois d'octobre 2017 ayant pour objet la demande de mise en place d'un Décret d'avance, émanant du Ministre auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole, et ayant conduit à la prise d'un décret d'avance n° 2017-1155 du 12 décembre 2017, stipule que : « (i) l'exportation officielle de deux tonnes (2t) d'or pour l'année 2017 a engendré une recette exceptionnelle de trois milliards d'Ariary (3 000 000 000 Ar) au titre de droits relatifs au frais de poinçonnage de la quantité exportée. Les recettes relatives au frais de poinçonnage sont enregistrées au sein du compte de commerce de la Direction Générale de Pétrole SOA « 02-53-0-400-00000 » intitulé « Analyse et Contrôle de l'Eau, des Produits Miniers (i) ».

Donc, au vu de cette lettre, les recettes de ce compte de commerce du MPMP sont au minimum 3 000 0000 000 Ariary.

Ainsi, si les recettes du Ministère chargé des Mines, après déduction des recettes issues des cartes Grises et des Permis, se chiffrent à 1 597 064 850 Ariary, elles sont en contradiction avec ladite lettre et ledit décret.

Aussi, la Cour recommande de porter une attention particulière pour la fiabilisation des informations financières dans le PLR.

Compte tenu de toutes les anomalies ci-dessus remettant en cause la sincérité des opérations sur les Comptes Particuliers du Trésor, la Cour suggère le rejet de l'article 4 du PLR constatant les opérations des CPT.

III. LES OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE-VALEUR- CADRE IV

Le cadre IV de la Loi de Finances retrace les opérations sur Fonds de Contre-Valeur (FCV) provenant des aides extérieures en numéraire et en nature et des aides financières conformément à l'article 35 de la LOLF.

3.1. Résultat excédentaire

Après exploitation des documents accompagnant le PLR2017, des dépenses effectuées sur financement FCV sont inscrites au Budget Général de l'Etat- Cadre I et se totalisent à 4,97 milliards d'Ariary.

Le tableau suivant synthétise la situation des opérations sur FCV au titre de l'année sous revue.

TABLEAU N° 63-SITUATION DES FCV EN 2017

RUBRIQUE	PREVISIONS DEFINITIVES	REALISATIONS	DETAILS DES REALISATIONS		
			BAILLEURS DE FONDS	LIBELLES	MONTANT DONS RECEPTIONNES
RECETTES	1 350 600 000,0	5 097 212 022,2	JAPON	Dons en nature et Aides financières non remboursables (8 ^{ème} Don Hors Projet Japonais)	36 201 737,04
				Aides financières non remboursables (9 ^{ème} Don Hors Projet Japonais)	4 241 816 994,62
				Aides financières non remboursables (10 ^{ème} Don Hors Projet Japonais)	819 193 290,56
DEPENSES	0,00	0,00	-	-	-
RESULTAT	Excédent des recettes sur les dépenses : 5 097 212 022,22				

Source : PLR 2017

Il ressort de ce tableau que les réalisations de recettes de 5,1 milliards dépassent largement des prévisions, soit un taux de réalisation de 377,40%. Il s'agit des réalisations sur cessions et récupérations FCV sur Dons et Aides non remboursables provenant plus particulièrement du Gouvernement Japonais.

Concernant les dépenses, aucune prévision n'a été inscrite dans les Lois de Finances ainsi les réalisations sont-elles nulles.

Par conséquent, cette absence de dépenses engendre un résultat excédentaire.

3.2. Insuffisance dans la comptabilisation des opérations sur FVC

Après exploitation des documents accompagnant le PLR2017, des dépenses inscrites au Budget Général de l'Etat- Cadre I se totalisant à 4,97 milliards d'Ariary sont effectuées sur financement FCV.

Le tableau ci-après en est le récapitulatif :

TABLEAU N° 64-DES DEPENSES DU CADRE I FINANCEES PAR FCV

(En Ariary)

FINANCEMENT	MINISTERE	MONTANTS
FCV-JAPON- ETAT-GROUPE B 40-219-001-B	MINISTERE DE LA CULTURE, DE LA PROMOTION DE L'ARTISANAT ET DE LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE	
	Code SOA : 00-86-0-110-00000	
	Compte /2016 - Suivi - Contrôle - Evaluation í í í í í	9 000 000,00
	Compte /2312- Animation et encadrementí í í í í í .	8 000 000,00
	Sous/Total MCPAí í í í í í í í í í í í í ..	17 000 000,00
	MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	
	Code SOA : 00-23-0-300-00000	
	Compte/2314 - Logiciels informatiques et assimilés í í í	642 099 600,00
	Compte/ 2463- Matériels informatiques, électriques, í .	199 973 600,00
	Code SOA : 00-23-R-300-00000	
	Compte/2314 - Logiciels informatiques et assimilés í í í	2 829 527 953,80
	Compte/ 2380 - Autres immobilisations incorporellesí í í	97 548,92
	Sous-Total MFB í í í í í í í í í í í í í í í í	3 671 698 702,72
FCV-UE-ETAT- GROUPE A 40-107-001-A	MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE	
	Code SOA : 00-41-0-1B0-00000	
	Compte/ 6565 - Subvention au secteur privé í í í í í	533 832 898,00
	Sous -Total MINAGRIELEí í í í í í í í í í í	533 832 898,00
	MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉCOLOGIE ET DES FORETS	
	Code SOA : 00-44-R-100-00000	
	Compte/ 6565 - Subvention au secteur privé í í í í í ..	750 190 752,55
	Sous-Total MEEFí í í í í í í í í í í í í í ..	750 190 752,55
	TOTAL GENERAL	4 972 722 353,27

Source : PLR 2017

Or, en vertu de l'article 35 de la LOLF alinéa 2 qui précise que « *Le compte est ouvert pour retracer les opérations sur Fonds de Contre- Valeur provenant des aides en nature et des aides financières. Ce compte constitue le Cadre IV de la loi de Finances et décrit : - en dépenses, les dépenses d'investissement et de fonctionnement financées par les ressources issues des Fonds de Contre- Valeur (···)* », ces dépenses devraient être alors inscrites au niveau du cadre IV.

En réponse à la demande de renseignements concernant cette absence de dépenses, le MEF, suivant lettre n° 15-2019-MFB/SG/DGFAG/DB/SSB en date du 1^{er} Avril 2019, a apporté les explications ci-après :

« - D'une part, il est à signaler que parmi les dépenses citées d'un montant total de 4.972.722.354,00 Ariary, seules 4.955.722.354,00 Ariary ont été réellement payées par l'ACFCV (dont 3.671.698.702,62 Ar ont été payés par la PGA, 533.832.898,00 Ar et 750.190.752,55 Ar TMA).

Le montant de 17.000.000,00 Ariary n'a pas été ainsi payé par l'ACFCV.

- D'autre part, ces dépenses citées ont été toutes des PIP inscrites dans le cadre I, malgré la disposition de la LOLF dans son article 35.

Depuis l'existence du SGAB, puis l'ACFCV, seules les dépenses de fonctionnement en FCV nous ont été assignées et inscrites dans le cadre IV.

Face à cette situation, l'ACFCV a déjà soulevé cette anomalie vis-à-vis de cet article 35 aux autorités supérieures. Comme diligence, l'ACFCV a déjà envoyé une note n° 017-2018 à l'attention de DCP le 04/07/2018, ainsi qu'une fiche synthétique n°019-2018 le 11/07/2018 demandant la conformité quant à l'article n° 35 de la LOLF. En outre, la responsabilité de l'inscription des cadres dans les Lois des Finances ne revient pas aux Comptables à savoir l'ACFCV ».

A l'instar du rapport de la Cour sur le PLR 2016, la Juridiction prend acte des démarches déjà entreprises en ce qui concerne l'inscription de toutes les opérations relatives au FCV tant en dépenses qu'en recettes au cadre IV et se réserve le droit d'en faire un suivi.

En outre, la Cour recommande l'adoption de l'article 5 relatif aux opérations sur FCV du PLR 2017 constatant les dépenses à zéro Ariary, les recettes à 5 097 212 022,22 Ariary ainsi que le solde créditeur de 5 097 212 022,22 Ariary.

IV. LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE- CADRE V

Les opérations en capital de la dette publique (OCDP) constituent la cadre V de la Loi de Finances. Sur la définition et le principe de gestion des OCDP, l'article 36 de la LOLF précise que « *í Ces comptes sont crédités du montant initial de l'emprunt, débités du montant des amortissements à l'exclusion des charges d'intérêts prises en dépenses au Budget Général de l'État* ».

Au titre de l'exercice 2017, les prévisions des opérations en capital de la dette publique s'élevaient :

- en recettes à 5 300,99 milliards d'Ariary représentant 44,84 % des ressources de l'État d'un montant total de 11 823,03 milliards d'Ariary ;
- en dépenses à 3 214,31 milliards d'Ariary représentant 27,11% des charges de l'État d'un montant définitif de 11 853,90 milliards d'Ariary.

4.1. Résultat excédentaire misé sur des tirages des emprunts extérieurs.

En 2017, les opérations en capital de la Dette Publique se sont traduites par un excédent de 1 186,36 milliards d'Ariary comme le montre le tableau ci-après :

TABLEAU N° 65-SITUATION DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE

(En Ariary)

RUBRIQUES	RECETTES		DEPENSES		RESULTAT
	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS	
Dettes Intérieures	3 503 705 086 000,00	838 160 429 948,56	2 784 400 000 000,00	282 613 386 826,30	555 547 043 122,26
Dettes Extérieures	1 797 281 700 000,00	904 948 015 230,57	292 167 472 000,00	274 135 581 472,42	630 812 433 758,15
Disponibilités Mobilisables	0,00	0,00	137 746 639 000,00	0,00	0,00
TOTAL	5 300 986 786 000,00	1 743 108 445 179,13	3 214 314 111 000,00	556 748 968 298,72	1 186 359 476 880,41

Source : PLR 2017

Concernant les dettes intérieures, la LFR a prévu des recettes de 3 503,70 milliards d'Ariary mais les réalisations ne sont que 838,16 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 24%. Ces recettes sont constituées de bons du trésor IDA, FMI, FIHARY et BTS.

Et pour les dépenses qui sont estimées à 2 784,40 milliards d'Ariary, les amortissements réalisés ne sont que 282,61 milliards d'Ariary, soit un taux d'exécution de 10%.

Par conséquent, les dettes intérieures dégagent un résultat excédentaire de 555,55 milliards d'Ariary qui est en baisse par rapport au résultat de l'année précédente 2016 qui est de 966,51 milliards d'Ariary.

Sur les dettes extérieures, les recettes réalisées sont de 904,95 milliards d'Ariary sur les 1 797,28 milliards d'Ariary prévues par la LFR, soit 50% de taux de réalisation. Les principaux bailleurs sont, la BADEA, la FIDA, l'OPEP, la BAD, la BCM, la Corée, le FAD, l'IDA, l'AFD et autres créanciers (Gouvernement d'Angola, de la Lybie, etc.).

Les dépenses prévues de 292,17 milliards d'€ sont réalisées à hauteur de 94% soit 274,14 milliards d'€.

Un résultat excédentaire de 630,81 milliards d'€ a été généré par les dettes extérieures, soit le double pour l'année précédente.

La Cour réitère sa recommandation de respecter le principe de sincérité en matière des prévisions des dettes intérieures conformément à l'article 42 de la LOLF.

Globalement, pour l'année 2017, les OCP dégagent un résultat excédentaire de 1 186,36 milliards d'€.

4.2. Tendances à la hausse des opérations en capital de la dette publique

Depuis 2015, les opérations en capital de la dette publique (OCP), tout en engendrant des résultats excédentaires, affichent une tendance à la hausse, comme montre le tableau ci-dessous.

TABLEAU N° 66-EVOLUTION DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE

ANNEE		2015	2016	2017
DETTE INTERIEURE	Tirage/émissions	626 353 298 581,82	1 087 036 949 382,49	838 160 429 948,56
	Amortissement	11 817 089 979,48	120 523 892 041,94	282 613 386 826,30
	Encours	1 353 459 537 964,94	2 319 972 595 305,49	2 875 519 638 427,75
DETTE EXTERIEURE	Tirage	723 000 889 341,67	536 035 850 696,90	904 948 015 230,57
	Amortissement	116 977 974 380,56	220 908 379 788,47	274 135 581 472,42
	Encours	7 742 351 138 115,66	8 215 944 223 000,78	9 006 479 539 995,09

Sources : PLR 2015, 2016 et 2017

Les émissions de Bons de Trésor ont augmenté de 73% entre 2015 et 2016, allant de 626,35 milliards d'€ à 1 087,04 milliards d'€. Ceci résulte notamment de la mise en œuvre de la Stratégie de la Dette à moyen terme qui consistait, entre autres, à un recours important aux Bons du Trésor par Adjudication²⁴.

Par contre, les tirages relatifs à la dette extérieure ont évolué en dents de scie. Ils ont enregistré une baisse de 189,96 milliards d'€ entre 2015 et 2016 puis se sont accrus de 368,91 milliards d'€ entre 2016 et 2017. Cette hausse fait suite à la tenue de la Conférence des Bailleurs et des Investisseurs vers la fin de l'année 2016.

En ce qui concerne les amortissements, ils ont connu une hausse continue tant aussi bien pour la dette intérieure que la dette extérieure.

Les encours de la dette ont presque doublé pour la dette intérieure par contre pour la dette extérieure, leur variation est plus ou moins constante avec un taux restant en dessous de 10%.

Compte tenu de cette évolution croissante des encours de la dette, l'État a établi depuis 2016 un document de Stratégie de la Dette à Moyen Terme (SDMT) lequel est annexé aux Lois de

²⁴ Stratégie de la Dette Moyen Terme 2017-2019

Finances. Ce document présente des stratégies aidant à couvrir le besoin de financement induit par la politique économique définie par l'État, tout en tenant compte des risques associés à la dette actuelle, et des moyens dont l'État dispose pour assurer le service de la dette ainsi que des chocs auxquels l'économie peut être exposée.

Aussi la Cour encourage les responsables de poursuivre les efforts déjà entrepris pour pouvoir maintenir la dette publique à un niveau soutenable à long et moyen terme

Par ailleurs, elle recommande l'adoption de l'article 6 du PLR 2017 constatant les opérations en Capital de la Dette Publique qui s'élèvent respectivement en recettes à 1 743 108 445 179,13 Ariary et en dépenses à 556 748 968 298,72 Ariary, soit un résultat excédentaire à 1 186 359 476 880,41 Ariary.

V. RESULTAT DEFINITIF DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES NON FIABLE

Selon l'article 43 alinéa 2 de la LOLF : « Le projet de Loi de Finances de l'année établit le compte de résultat de l'année qui comprend :

- a. Le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du Budget Général de l'État et des Budgets Annexes ;
- b. Les profits et les pertes constatés dans l'exécution des Comptes Particuliers du Trésor ;
- c. La variation de solde des comptes d'emprunt ;
- d. Les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans des conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique. »

Toutefois, au vu des documents transmis à la Cour et compte tenu des anomalies notamment constatées au niveau des recettes des opérations sur les Comptes particuliers du Trésor, la Cour n'a pas l'assurance raisonnable sur la fiabilité du montant du résultat définitif de l'exécution des Lois de Finances.

Aussi, la Cour suggère le rejet de l'article 8 qui établit les résultats pour l'année budgétaire 2017 ainsi que l'article 9 lequel porte autorisation de l'imputation dudit résultat au Compte permanent du trésor.

Telles sont les principales observations et les recommandations de la Cour sur le PLR pour 2017.

Compte tenu des incohérences et anomalies constatées dans le présent rapport, la Cour émet des réserves sur la conformité entre les écritures des ordonnateurs et celles des comptes lesquelles sont consolidées dans le CGAF.

DELIBERE

-Vu le Rapport n° 04/19- RAP/ADM/AVA du 01 Juillet 2019 sur le Projet de Loi de Règlement pour 2017 et entendu en leurs observations les Magistrats Rapporteurs : Madame RASAMIMANANA SolotianaMalala Patricia, Conseiller, Président de Chambre pi, Monsieur RAZAFITSILEVONANOSY Destin Espoir, Conseiller, Madame RAMANANDRAIBE Haja, Conseiller , Monsieur RAMANALINARIVO Andriantiana Michel et Madame RAMIANDRISOA Lalaina Domoina, Auditeur ;

- Vu les Conclusions n°09/2019 du 12juillet 2019 du Commissariat Général du Trésor Public et oui en leurs observations Monsieur HERISON Olivier Ernest Andriantsoa, Commissaire Général du Trésor Public, Monsieur RABEAFARA Gosteur, Commissaire du Trésor Public, Madame RAOILISON Ida Marie Paule Raberaoka, Commissaire du Trésor Public, Monsieur RASAMOEL Jean Jacques Nambinina, Commissaire du Trésor Public, Monsieur KOERA Ravelonarivo Natanaël, Substitut Général, Madame RAKOTOMALALA Mbolanoronambinina Nathalie, Substitut Général et Madame RABENANTOANDRO Malalanirina Holisoa, , Substitut Général.

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

Conformément à l'Ordonnance n°30/19-FJ du 12juillet 2019 du Président de la Cour des Comptes portant désignation des membres de la Commission d'examen,

Ont siégé :

▪ **Président**

- Monsieur RAKOTONDRAMIHAMINA Jean de Dieu, Président de la Cour des Comptes, PRESIDENT

▪ **Membres :**

- Madame RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre, membre
- Monsieur RASERIJAONA Louis José, Président de Chambre, membre,
- Monsieur ANDRIANANDRASANA Ratsihosena, Président de Chambre p.i, membre,
- Monsieur RALAIMAROLAHY Hajandraisoanirina, Conseiller, membre,
- Madame RAZANAMPARANY Domoina Raymonde Patricia, Conseiller, membre,
- Madame RAKOTONDRAZAKA Miora, Conseiller, membre,
- Madame ANDRIANAMAROTSARA Nirina Solohanitriniana , Conseiller, membre,
- Monsieur RAKOTONDRAINNY Jean de la Croix, Conseiller, membre.
- Monsieur BOTOVOLANJARA Reagan, Conseiller, membre
- Monsieur RAKOTONIRINA Tiana Herizo, Conseiller, membre
- Monsieur ANDRIANARIVONY Ravo Alfred, Conseiller, membre
- Monsieur SAMIMAMY Aina, Conseiller, membre

Assistés de Maître RAHARINORO Angelina, Greffier en Chef, Greffier tenant la plume.

LE PRESIDENT

PO. LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

SUIVENT LES SIGNATURES

DELIBERE

Pour expédition certifiée conforme à l'Original toujours conservé au Greffe Central de la Cour.

Fait à Antananarivo, le 19 JUL 2019

LE GREFFIER EN CHEF



Lina

RAHARINORO Angelina

Transmis sous n° 22/19-CS/CC/NOTIF du 19 JUL 2019 à Monsieur le Ministre de l'Economie et des Finances "pour notification".

ANNEXES

ANNEXE N° 1-SITUATION DES RECETTES FISCALES ET NON FISCALES A LA DATE DU 31 DECEMBRE 2017	113
ANNEXE N° 2-DEPENSES PAR PROGRAMME	116
ANNEXE N° 3-REPARTITION DES CHARGES DE CARBURANT C/ 6131	120
ANNEXE N° 4-TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVE.....	122
ANNEXE N° 5-STRUCTURE DES INVESTISSEMENTS	123
ANNEXE N° 6-LES IMPAYES DU BA DE L'IMPRIMERIE NATIONALE -2017	124
ANNEXE N° 7-REPONSES DU MINISTERE CHARGE DES FINANCES ET DU BUDGET.....	129

**ANNEXE N° 1-SITUATION DES RECETTES FISCALES ET NON FISCALES A LA DATE
DU 31 DECEMBRE 2017**

Compte	Nature des opérations	Prévisions finales	Réalisations
Subventions d'équipement			
1313	Subvention reçue des Organismes nat ou internationaux	28 951 113 000,00	589 277 312,80
1314	Aides bilatérales	226 903 000 000,00	12 669 666 196,56
1315	Aides multilatérales	655 029 887 000,00	183 831 269 829,11
	Sous total 13 Subventions d'équipement	910 884 000 000,00	197 090 213 338,47
Impôts sur les revenu, bénéfiques et gains			
7010	Impôts sur les bénéfices des sociétés - IBS		278 445,44
7021	Impôt sur les revenus non salariaux - IRNS		14 070 674,23
7022	Impôt général sur les revenus - IRSA	385 128 300 000,00	388 262 080 568,78
7024	Impôt sur les revenus - IR	519 520 793 000,00	2 757 476 217,14
70241	Impôt sur les revenus des résidents		461 766 400 308,39
70242	Impôt sur les revenus des non-résidents		47 057 632 132,42
70243	Impôts sur les revenus intermittents		12 474 043 216,03
7023	Impôts synthétique	28 379 000 000,00	0,00
7025	Impôt direct sur les hydrocarbures - IDH		99 187,88
7030	Impôt sur le revenu des capitaux mobiliers - IRCM	40 352 500 000,00	43 487 893 610,27
7040	Impôt sur les plus-values immobilières - IPVI	5 764 600 000,00	6 210 397 376,62
7050	Taxe forfaitaire sur les transferts - TFT		232 894,14
7080	Autres impôts sur le revenu		2 230 277,27
7093	Annulation		-84 400 000,00
	Sous total 70 Impôts sur les revenus, bénéfiques et gains	979 145 193 000,00	961 948 434 908,61
Impôts sur le Patrimoine			
7111	Droits/actes et mutations à titre onéreux - DAMTO	25 725 500 000,00	19 698 715 551,60
7113	Droits d'enregistrement sur les actes des sociétés ó DEAS		5 270 231 936,01
7114	Droits/actes et mutations à titre gratuit - DAMTG		56 018 889,99
7115	Taxe proportionnelle spéciale - TPS		4 607 543,50
7180	Taxe annuelle sur autres patrimoines		1 191 295,79
	Sous total 71 Impôts sur le Patrimoine	25 725 500 000,00	25 030 765 216,89
Impôts sur les biens et services			
7210	Taxe sur les valeurs ajoutées ó TVA		553 645,25
7211	TVA intérieure	813 335 800 000,00	480 695 291 522,04
7212	Taxe unique sur les transactions ó TUT		124 279 870 246,85
7213	TVA sur Marchés Publics		2 905 409 562,81
7220	Taxe sur les transactions - TST		937 403,63
7231	Droit d'accise	385 074 200 000,00	305 126 543,36
72311	Droit d'accise intérieur		308 505 688 743,94
72312	Droit d'accise intermittent		54 457 081 712,05
7251	Taxe sur les produits pétroliers		121 253 574 741,82
7261	Taxe sur les assurances - TSA	9 002 700 000,00	6 596 656 209,35

7263	Prélèvement sur les honoraires des greffiers et notaires		1 072 313 405,64
7275	Prélèvement sur les produits de jeux - PPJ		21 339,09
7276	Prélèvements spéciaux sur les jeux - PSJ		7 041 760,29
7280	Autres impôts sur les biens et services		1 461 380,49
	Total 72 Impôts sur les biens et services	1 207 412 700 000,00	1 100 081 028 216,59
Impôts sur le Commerce Extérieur			
7310	Droit de douane ó DD	483 487 536 000,00	489 873 480 219,28
7320	Droit de navigation	141 281 000,00	507 486 761,49
7340	TVA sur commerce extérieur	1 054 620 460 000,00	1 083 607 270 450,58
7350	TVA sur produits pétroliers	138 032 501 000,00	295 179 555 189,55
7360	Droits d'accise sur le commerce extérieur		343 106 995,94
7370	Taxe unique sur les produits pétroliers	324 746 741 000,00	0,00
7380	Recettes accessoires et accidentelles		22 131 254,42
	Sous total 73 Impôts sur le Commerce Extérieur	2 001 028 519 000,00	1 869 533 030 871,27
Autres recettes fiscales			
7411	Timbre sur états	15 671 600 000,00	5 620 055 229,38
7413	Droit de timbre sur VISA		8 511 587 905,51
7431	Amendes fiscales		5 771 783,90
7432	Pénalité de retard		899 379 806,39
7481	Taxe spéciale pour la jeunesse et sport		6 781 721,58
7484	Activités minières		11 168 404,12
7488	Autres	1 047 400 000,00	6 575 037,84
	Sous total 74 Autres recettes fiscales	16 719 000 000,00	15 061 319 888,72
Contributions reçues des tiers			
7561	Aides directes bilatérales	17 505 850 000,00	23 272 140 000,00
7571	Aides directes	539 303 908 000,00	501 189 597 565,08
	Sous total 75 Contributions reçues des tiers	556 809 758 000,00	524 461 737 565,08
Produits financiers			
7610	Produits des prises de participation	55 039 157 000,00	80 210 423 098,67
7642	Revenus des prêts à court terme	3 077 224 000,00	3 055 803 292,41
7660	Différences de change - Profits	1 000,00	1 792 047 805,71
7680	Autres produits financiers	500 001 000,00	1 733 479 391,62
	Sous total 76 Produits financiers	58 616 383 000,00	86 791 753 588,41
Recettes non fiscales			
77131	Redevance minière	1 000,00	1 504 992 884,92
7714	Redevance sur autorisations administratives	12 600 001 000,00	1 621 328,00
77144	Prélèvements et ristournes sur les produits		2 664 000,00
77145	Droits de délivrance des tickets de mutation		2 130 106,00
77148	Autre redevance sur autorisation administrative		6 975 084 174,82
7715	Redevances versées par les fermiers et concessionnaires		17 150 360,00
7718	Autres redevances		13 289 335,86
7721	Prestation de service	1 000,00	91 457 439,00
77211	Droits gradués		48 376 500,00

77212	Prise de reproduction de plan		45 659 600,00
77213	Frais de bornage et de repérages		424 923 110,00
77218	Autres prestations de service	1 000,00	318 932 458,60
7726	Marchandises		1 080 000,00
7727	Revenus des domaines des collectivités		2 823 182 967,20
7728	Autres produits des activités de services		24 934 907,00
7732	Locations diverses	5 175 001 000,00	1 980 389 113,00
7737	Amendes et condamnations pécuniaires		7 714 664,00
7738	Autres		10 677 000,00
7776	Amendes et condamnations pécuniaires		53 481 797,24
7778	Autres produits divers de gestion		84 000,00
7781	Annulation des mandats		1 510 798 433,20
7782	Recouvrement sur trop payé		247 191 622,85
7788	Autres produits occasionnels	119 116 001 000,00	229 816 254 635,13
7792	Remise et réduction		-179 641 553,26
	Sous total 77 Recettes non fiscales	136 891 006 000,00	245 742 428 883,56
	TOTAL	5 893 232 059 000,00	5 025 740 712 477,59

Sources : état des recettes - PLR 2017

ANNEXE N° 2-DEPENSES PAR PROGRAMME

(En Milliards d'Ariary)

LIBELLES PROGRAMMES	CREDITS FINAUX	DEPENSES REALISEES	TAUX DE REALISATION	TAUX DE PROPORTION	TAUX CUMULE DE PROPORTION
Administration et coordination	2 175,93	2 070,99	95,18%	37%	37%
Gestion du Budget	1 233,07	1 106,65	89,75%	20%	56%
Trésor	578,47	556,13	96,14%	10%	66%
Gestion Financière du Personnel de l'Etat	305,38	304,50	99,71%	5%	71%
Agriculture	497,84	256,02	51,43%	5%	76%
Enseignement fondamental 1er cycle	338,93	225,30	66,47%	4%	80%
Développement des infrastructures routières	525,75	105,31	20,03%	2%	82%
Gestion des Risques et des Catastrophes	68,00	94,67	139,22%	2%	83%
Nutrition et Sécurité Alimentaire	153,80	80,19	52,14%	1%	85%
Aménagement et équipement des villes	127,52	72,24	56,65%	1%	86%
Développement des Collectivités Décentralisées	120,45	71,02	58,96%	1%	87%
Gestion Fiscale	69,59	67,42	96,88%	1%	89%
Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales	140,85	65,11	46,23%	1%	90%
Fourniture de services de santé de base	28,81	55,91	194,06%	1%	91%
Douanes	41,94	40,36	96,23%	1%	91%
Administration Territoriale	39,75	38,83	97,69%	1%	92%
Développement des infrastructures	171,66	34,15	19,89%	1%	93%
Survie et développement de la mère et de l'enfant	67,79	31,07	45,83%	1%	93%
Gouvernance Responsable	25,65	25,58	99,73%	0%	94%
Fourniture de services de santé hospitaliers	27,48	24,42	88,86%	0%	94%
Contrôle Budgétaire et Financière	23,39	23,04	98,50%	0%	95%
Lutte contre les maladies	51,22	19,67	38,40%	0%	95%
Transports Routier et Ferroviaire	46,02	17,01	36,96%	0%	95%
Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement	66,05	16,58	25,10%	0%	96%
Sécurité publique	14,11	13,69	97,02%	0%	96%
Pilotage de la politique de défense	13,42	13,22	98,51%	0%	96%

Formation Professionnelle et Technique	13,62	12,87	94,49%	0%	96%
Normalisation des équipements et infrastructures	12,87	12,53	97,36%	0%	96%
Economie	26,06	11,84	45,43%	0%	97%
Administration judiciaire	16,93	10,96	64,74%	0%	97%
Enseignement fondamental 2ème cycle	11,17	10,65	95,34%	0%	97%
Appui aux Membres de l'Institution	10,65	9,92	93,15%	0%	97%
Administration pénitentiaire	9,07	8,98	99,01%	0%	97%
Enseignement Supérieur	9,49	8,55	90,09%	0%	98%
Armée de Terre	7,89	7,68	97,34%	0%	98%
Diplomatie et Coopération	7,67	7,67	100,00%	0%	98%
Action sociale et développement	10,20	7,54	73,92%	0%	98%
Sécurité et ordre publics	7,61	7,52	98,82%	0%	98%
Gestion durable des ressources naturelles	73,20	7,42	10,14%	0%	98%
Elevage	8,88	7,16	80,63%	0%	98%
Alphabétisation	6,62	6,60	99,70%	0%	98%
Action Sociale	12,09	6,22	51,45%	0%	99%
Développement des infrastructures Radio et Télévision	5,86	5,74	97,95%	0%	99%
Fourniture de médicaments, consommables et autres produits	6,50	5,54	85,23%	0%	99%
Transports Maritime, Fluvial et Aérien	5,91	5,24	88,66%	0%	99%
Enseignement Secondaire	5,35	5,09	95,14%	0%	99%
Développement du tourisme	4,76	4,63	97,27%	0%	99%
Petite enfance	3,87	3,79	97,93%	0%	99%
Développement des réseaux d'accès aux TIC dans les zones rurales	3,72	3,70	99,46%	0%	99%
Développement de la pêche et des ressources halieutiques	37,42	3,65	9,75%	0%	99%
Sports	3,51	3,49	99,43%	0%	99%
Solidarité nationale	3,28	3,28	100,00%	0%	99%
Jeunesse	4,61	2,66	57,70%	0%	99%
Intervention spéciale et/ou mixte	2,65	2,65	100,00%	0%	99%
Mise en Oeuvre du Processus	2,31	2,24	96,97%	0%	100%

Electoral					
Développement de l'Artisanat	2,18	1,95	89,45%	0%	100%
Recherche Scientifique	1,80	1,71	95,00%	0%	100%
Développement du contrôle et du suivi touristique	1,67	1,67	100,00%	0%	100%
Genre et Développement	4,89	1,53	31,29%	0%	100%
Gouvernance responsable	1,44	1,31	90,97%	0%	100%
Formation	1,26	1,25	99,21%	0%	100%
Promotion de l'Amélioration de condition de vie de la Population	3,54	1,23	34,75%	0%	100%
Domaine et sécurisation foncière	11,92	1,21	10,15%	0%	100%
Améliorer la qualité des services publics et renforcer les capacités des agents de l'Etat	1,11	1,04	93,69%	0%	100%
Famille et Enfance	11,06	1,00	9,04%	0%	100%
Développement du secteur Minier	3,70	0,99	26,76%	0%	100%
Promouvoir la croissance économique par l'emploi décent	1,00	0,93	93,00%	0%	100%
Création	1,01	0,92	91,09%	0%	100%
Armée de l'Air	0,86	0,85	98,84%	0%	100%
Commerce	21,22	0,81	3,82%	0%	100%
Marine Nationale	0,81	0,81	100,00%	0%	100%
Promotion de l'intégrité	0,84	0,75	89,29%	0%	100%
Santé-Planning familial et lutte contre le VIH/SIDA	0,50	0,74	148,00%	0%	100%
Patrimoine	0,78	0,73	93,59%	0%	100%
Réconciliation Nationale	0,75	0,68	90,67%	0%	100%
Industrie	3,29	0,66	20,06%	0%	100%
Infrastructure reliée	0,67	0,63	94,03%	0%	100%
Développement météorologique	0,56	0,56	100,00%	0%	100%
Développement rural	0,78	0,54	69,23%	0%	100%
Média	0,54	0,51	94,44%	0%	100%
Développement rural	0,44	0,44	100,00%	0%	100%
Planification	0,68	0,41	60,29%	0%	100%
Développement du secteur pétrolier et des biocarburants	1,00	0,38	38,00%	0%	100%
Réforme de l'Administration	0,40	0,38	95,00%	0%	100%

Promouvoir l'insertion et la reconversion du travail	0,30	0,29	96,67%	0%	100%
Manifestations culturelles	0,31	0,27	87,10%	0%	100%
Développement du Reflexe Environnemental	0,53	0,25	47,17%	0%	100%
Intensification de lutte contre le travail des enfants	0,18	0,16	88,89%	0%	100%
Solidarité nationale	0,25	0,15	60,00%	0%	100%
Promouvoir le dialogue social et les droits fondamentaux	0,15	0,12	80,00%	0%	100%
Promotion de la bonne gouvernance et participation citoyenne	0,09	0,09	100,00%	0%	100%
Sécurisation de la Mer et de ses Ressources	0,08	0,07	87,50%	0%	100%
Consommation	0,07	0,06	85,71%	0%	100%
Etudes et Education en matière de Population	0,73	0,05	6,85%	0%	100%
Coordination des relations avec les Institutions	0,04	0,04	100,00%	0%	100%
Sécuriser l'environnement social et professionnel des travailleurs	0,03	0,03	100,00%	0%	100%
Education Electorale et Communication	0,03	0,02	66,67%	0%	100%
Loisirs	0,02	0,02	100,00%	0%	100%

Sources : BCSE ,PLR 2017

ANNEXE N° 3-REPARTITION DES CHARGES DE CARBURANT C/ 6131

INSTUTIONS/MINISTERES	MONTANT en Ariary	PROPORTION
ASSEMBLEE NATIONALE	13 590 095 000,00	18,7%
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	9 837 592 250,00	13,5%
SENAT	5 563 168 000,00	7,6%
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	4 261 470 214,49	5,9%
MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	4 170 456 475,00	5,7%
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	3 153 207 737,00	4,3%
PRIMATURE	3 006 796 500,00	4,1%
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE	2 416 749 980,00	3,3%
MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE	2 402 549 000,00	3,3%
MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE DECENTRALISATION	2 280 366 000,00	3,1%
MINISTERE DE L'EMPLOI, DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	2 044 874 995,00	2,8%
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	1 759 800 000,00	2,4%
SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE CHARGE DE LA GENDARMERIE	1 607 000 000,00	2,2%
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES MINES ET DU PETROLE	1 342 190 000,00	1,8%
MINISTERE DE LA JUSTICE	1 285 175 000,00	1,8%
MINISTERE DU TOURISME	1 221 900 000,00	1,7%
MINISTERE DES TRANSPORTS ET DE LA METEOROLOGIE	1 102 800 000,00	1,5%
MINISTERE DE L'EAU, DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	1 016 545 000,00	1,4%
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DU PLAN	964 430 000,00	1,3%
FILANKEVITRY NY FAMPPIHAVANANA MALAGASY	830 000 000,00	1,1%
MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS	797 777 750,00	1,1%
MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES	789 190 000,00	1,1%
MINISTERE DU COMMERCE ET DE LA CONSOMMATION	724 350 000,00	1,0%
MINISTERE DE L'INDUSTRIE ET DU DEVELOPPEMENT DU	685 000 000,00	0,9%

SECTEUR PRIVE		
COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE	663 834 000,00	0,9%
MINISTERE DE LA POPULATION, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA PROMOTION DE LA FEMME	617 000 000,00	0,8%
MINISTERE DE LA COMMUNICATION ET DES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS	594 000 000,00	0,8%
MINISTERE DE LA SECURITE PUBLIQUE	592 429 000,00	0,8%
MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	503 459 000,00	0,7%
MINISTERE DE LA CULTURE, DE LA PROMOTION DE L'ARTISANAT ET DE LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE	466 500 000,00	0,6%
MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	461 050 000,00	0,6%
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES PROJETS PRESIDENTIELS, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'EQUIPEMENT	431 470 000,00	0,6%
HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE	400 000 000,00	0,5%
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ECOLOGIE ET DES FORETS	395 254 500,00	0,5%
SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTERE DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DE LA PECHE CHARGE DE LA MER	260 000 000,00	0,4%
MINISTERE DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DE LA PECHE	246 484 000,00	0,3%
MINISTERE DES POSTES, DES TELECOMMUNICATIONS ET DU DEVELOPPEMENT NUMERIQUE	215 000 000,00	0,3%
SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES CHARGE DE LA COOPERATION ET DU DEVELOPPEMENT	137 000 000,00	0,2%
TOTAL GENERAL	72 836 964 401,49	100%

Source : PLR et BCSE 2017

ANNEXE N° 4-TRANSFERTS AU SECTEUR PRIVE

MINISTERES	MONTANT en Ariary
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	887 925 680 804,30
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	65 078 268 000,00
MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	4 679 996 000,00
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES PROJETS PRESIDENTIELS, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'EQUIPEMENT	4 631 177 000,00
MINISTERE DES TRANSPORTS ET DE LA METEOROLOGIE	2 672 000 000,00
MINISTERE DE LA POPULATION, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA PROMOTION DE LA FEMME	1 070 271 100,00
MINISTERE DU TOURISME	771 673 000,00
MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	75 711 000,00
MINISTERE DE LA CULTURE, DE LA PROMOTION DE L'ARTISANAT ET DE LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE	63 286 000,00
MINISTERE DE LA JUSTICE	30 000 000,00
TOTAL GENERAL	966 998 062 904,30

Source : PLR et BCSE 2017

ANNEXE N° 5-STRUCTURE DES INVESTISSEMENTS

(En Ariary)

COMPTES	LIBELLES	MONTANT	STRUCTURE
23173	Fournitures et services	157 740 423 167,91	11,93%
6556	Transfert pour charges d'intervention - Autres organismes	137 622 820 481,40	10,41%
2424	Travaux d'irrigation	121 714 741 523,64	9,21%
2441	Routes	102 297 107 521,97	7,74%
2178	Autres moyens de locomotion	84 201 059 800,00	6,37%
2461	Matériels techniques	82 550 408 822,90	6,24%
23174	Transport et mission	50 572 112 208,36	3,83%
2463	Matériels informatiques, électriques, électroniques et téléphoniques	44 503 315 818,13	3,37%
2313	Assistance technique	43 768 975 022,88	3,31%
2431	Bâtiments administratifs	38 464 807 197,46	2,91%
2438	Autres constructions ou réhabilitations - Bâtiments	35 618 119 640,24	2,69%
6565	Subvention au secteur privé	34 764 479 373,09	2,63%
2432	Bâtiments scolaires	33 382 401 995,12	2,53%
2483	Installations complexes spécialisées	32 661 798 872,85	2,47%
2472	Véhicules terrestres	32 386 707 990,60	2,45%
2428	Autres aménagements	26 597 391 172,82	2,01%
2312	Animation et encadrement	21 818 162 081,89	1,65%
2425	Travaux d'urbanisme	21 295 580 074,06	1,61%
2315	Etudes et recherches	20 481 460 244,83	1,55%
23171	Frais de personnel	20 240 468 864,28	1,53%
2311	Formation	16 394 641 500,11	1,24%
2318	Autres	16 214 526 455,86	1,23%
2451	Réseau d'adduction d'eau	14 299 516 634,84	1,08%

Source : Annexe PLR 2017

ANNEXE N° 6-LES IMPAYES DU BA DE LA IMPRIMERIE NATIONALE -2017

ENTITE	MONTANT en Ariary
DIRECTION TECHNIQUE DE LA LEGISLATION ET DES ETUDES /S.L.C./ D.G.G.F.P.E/MFB	1 336 680 549,60
SERVICE D'APPUI INSTITUTIONNEL (DGB)	76 385 226,00
DIRECTION GENERALE DES IMPOTS	58 680 000,00
DIRECTION DE LA SYNTHESE BUDGETAIRE	29 648 988,00
SERVICE ADMINISTRATIF ET FINANCIER DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS	25 500 000,00
COMMUNE URBAINE FIANARANTSOA	23 017 200,00
COMMUNE URBAINE D'ANTANANARIVO	20 764 800,00
COMMUNE URBAINE NOSY-BE	12 406 176,00
COMMUNE URBAINE DE MANDRITSARA	11 726 400,00
COMMUNE URBAINE TSIROANOMANDIDY	11 220 600,00
DIRECTION DES RESSOURCES ET DE LA FORMATION - DIRECTION GENERALE DES DOUANES	9 997 440,00
COMMUNE URBAINE D'AMBALAVAO	9 696 000,00
DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES ET PATRIMONIALES (MJ)	8 760 000,00
COMMUNE URBAINE D'AMBANJA	8 439 693,60
AGENCE PORTUAIRE MARITIME ET FLUVIALE	5 621 686,00
COMMUNE URBAINE IHOSY	5 100 000,00
COMMUNE URBAINE MANANARA NORD	4 551 600,00
IVOTOERANA FAMONGORANA VALALA EO MADAGASIKARARA	4 500 000,00
COMMUNE URBAINE ARIVONIMAMO	4 116 000,00
INSTITUT NATIONAL DE FORMATION ADMINISTRATIVE	4 011 996,00
COMMUNE RURALE ANDRAMASINA	3 900 000,00
COMMUNE URBAINE MIANDRIVAZO	3 879 840,00
COMMUNE RURALE ANDOHARANOFOTSY	3 600 000,00
DIRECTION DU PROTOCOLE (MAE)	3 563 448,00
ECOLE SUPERIEURE POLYTECHNIQUE ANTANANARIVO	3 060 000,00
CENTRE HOSPITALIER DE SOAVINANDRIANA (CENHOSOA)	2 942 760,00
DIRECTION FINANCIERE ET LOGISTIQUE (DFL)	2 570 191,20

COMMUNE URBAINE DE BETAFO	2 484 000,00
SIXIEME ARRONDISSEMENT AMBOHIMANARINA COMMUNE URBAINE ANTANANARIVO	2 288 725,20
CENTRE DE SURVEILLANCE DES PECHEES (CSP)	2 287 764,00
COMMUNE URBAINE DE MORAMANGA	2 185 200,00
CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE MITSINJO BETANIMENA	2 164 800,00
OFFICE DE LA RADIO ET TELEVISION PUBLIQUES DE MADAGASCAR	2 136 000,00
COMMUNE RURALE SOANIERANA IVONGO	1 969 200,00
COMMUNE URBAINE DE TOLIARA	1 920 000,00
COMMUNE URBAINE DE TOAMASINA	1 890 000,00
CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE ANTANAMBAO TOLIARA	1 680 000,00
COMMUNE URBAINE AMBILOBE	1 621 200,00
CENTRE D'ETUDE ET DE FORMATION MULTI-MEDIA (CEFOM)	1 464 000,00
DIRECTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE (MEP)	1 404 000,00
COMMUNE URBAINE MANJA	1 311 600,00
CHAMBRE DE COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE D'ANTSIRANANA	1 200 000,00
Chambre de Commerce et de l'Industrie Farafangana	1 173 000,00
DIRECTION DE LA LUTTE CONTRE LE PALUDISME AUPRES DU MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE FACE ENAM ANDROHIBE	1 163 400,00
CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE ITASY	1 136 580,00
PREFECTURE D'IHOSY	1 133 772,00
SERVICE DU CONTENTIEUX ET DU PATRIMOINE	999 600,00
OFFICE NATIONAL DE NUTRITION AUPRES DE LA PRIMATURE	993 000,00
SECRETARIAT GENERAL AUPRES DU MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	949 104,00
DIRECTION DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES (MEN)	930 000,00
AUTORITE SANITAIRE HALIEUTIQUE	910 440,00
SERVICE COMMISSARIAT CENTRAL DE POLICE	821 059,20
GROUPEMENT DE LA GENDARMERIE NATIONALE ANDROY	796 800,00
DIRECTION DES EXPLOITATIONS METEOROLOGIQUES AMPASAMPITO	767 400,00
COMMUNE URBAINE D' ANTSIRANANA	757 152,00
Commune Urbaine Ambato-Boeny	720 000,00
DIRECTION DE LA LEGISLATION ET DES ETUDES JURIDIQUES	655 656,00

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE ANALANJIROFO	643 876,80
CABINET DU MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	620 640,00
COMMUNE URBAINE DE SOAVINANDRIANA	607 531,20
CHAMBRE DE COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE MELAKY	563 923,20
DIRECTION ADMINISTRATIVE FINANCIER	535 471,20
CIRCONSCRIPTION SCOLAIRE AMBOVOMBE ANDROY	532 560,00
CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE FORT-DAUPHIN	526 780,80
FEDERATION DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE MADAGASCAR	508 608,00
CENTRE HOSPITALIER DE REFERENCE REGIONAL d'AmbovombeAndroy	499 800,00
SERVICE DE DISTRICT DE LA SANTE PUBLIQUE BEROROHA	499 800,00
SERVICE DE DISTRICT DE LA SANTE PUBLIQUE VOHEMAR	499 800,00
SERVICE DE LA MAINTENANCE DU GENIE SANITAIRE ET DE SANTE ENVIRONNEMENT	499 800,00
SERVICE DE LA SANTE PUBLIQUE BelohaAndroy	499 800,00
SERVICE DE DISTRICT DE LA SANTE PUBLIQUE (SDSP) ANTANIFOTSY	499 584,00
SERVICE DE DISTRICT DE LA SANTE PUBLIQUE TSIHOMBE	499 320,00
CELLULE DE SUIVI D'EVALUATION DES PERFORMANCES ET D'AUDIT	499 200,00
SERVICE DE DISTRICT DE LA SANTE PUBLIQUE (SDSP) Ampanihy	499 200,00
DIRECTION REGIONALE DE LA SANTE PUBLIQUE ANDROY (LA PRMP)	498 000,00
SERVICE DE DISTRICT DE LA SANTE PUBLIQUE DE BETROKA	498 000,00
CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE SOFIA	493 380,00
SERVICE DES RELATIONS INTERNATIONALES	492 000,00
SERVICE DE DISTRICT DE LA SANTE PUBLIQUE AMBOVOMBE ANDROY (SDSP AMBOVOMBE ANDROY)	480 000,00
SERVICE DE DISTRICT DE LA SANTE PUBLIQUE Bekily	480 000,00
DIRECTION DES OPERATIONS	479 052,00
DIRECTION DE L'EXPLOITATION FINANCIERE DE LA PAOSITRA MALAGASY TSARALALANA	452 736,00
GROUPEMENT DE LA GENDARMERIE NATIONALE BETSIBOKA	447 000,00
CIRCONSCRIPTION SCOLAIRE ANTSIRANANA II	441 840,00
COMMUNE RURALE ANOSIBE AN'ALA	432 000,00
LYCEE FARAVOHITRA	430 800,00
COMMUNE URBAINE DE MIANDRIVAZO	414 000,00

LYCEE TECHNIQUE PROFESSIONNEL MANAKARA	400 800,00
TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE AMPANIHY	399 960,00
CIRCONSCRIPTION SCOLAIRE BEKILY	394 920,00
CENTRE D'APPUI ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE AGRICOLE ANTSIRABE	392 400,00
SECRETARIAT GENERAL DU MPTDN	390 000,00
DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES/ CUA	349 772,00
DIRECTION REGIONALE DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DE LA PECHE VATOVAVY FITOVINANY	300 000,00
SERVICE REGIONAL DE LA SOLDE ET DES PENSIONS VATOVAVY FITOVINANY	300 000,00
DIRECTION REGIONALE DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE ATSIMO ANDREFANA	299 520,00
DIRECTION DES ETUDES ECONOMIQUES ET DE LA PROSPECTIVE	292 224,00
LYCEE TECHNIQUE ET PROFESSIONNELLE MANANJARY	258 000,00
CENTRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE ANTSIRABE	247 200,00
DIRECTION ADMINISTRATIF ET FINANCIER	240 000,00
CENTRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE MANANDONA	199 920,00
INSTITUT NATIONAL DE LA FORMATION (IN For)	199 440,00
COMMUNE RURALE TSIVORY	194 700,00
COMMUNE URBAINE DE MAEVATANANA	192 000,00
DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES	174 886,00
SERVICE DE LA SANTE COMMUNAUTAIRE- DIRECTION DES DISTRICT SANITAIRES ANDROHIBE	151 800,00
DIRECTION DE COORDINATION REGIONALE AUPRES DU MINISTERE DE L'INDUSTRIE	138 024,00
DIRECTION REGIONALE DE LA SANTE PUBLIQUE ANDROY (DRSP ANDROY)	137 280,00
COMMUNE RURALE NOSIARINA	136 800,00
Service de la Maintenance du Genie Sanitaire et de Santé Environnement ANDROY	136 800,00
SERVICE DU CONTENTIEUX ET DU PATRIMOINE DE LA DRSP ANDROY	136 800,00
DIRECTION DE LA LUTTE CONTRE LES MALADIES NON TRANSMISSIBLES	135 396,00
SERVICE DE LA SANTE COMMUNAUTAIRE (SSC)	126 552,00
Commune Rurale d'AMPOHIBE	125 230,00
MAGASIN D'ANTSIRANANA (CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE D'ANTSIRANANA)	123 000,00
DIRECTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE	122 160,00
CENTRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE ANTSOANTANY	99 960,00

LYCEE TECHNIQUE ET PROFESSIONNEL ANDRANOMANELATRA	99 960,00
LYCEE TECHNIQUE ET PROFESSIONNELLE Faratsiho	99 960,00
DIRECTION DES ETUDES ET DE LA MODELISATION ECONOMIQUES	99 240,00
CFM	67 405,20
LYCEE D'ENSEIGNEMENT GENERAL Antsatramidola	62 400,00
CENTRE NATIONALE DE FORMATION PROFESSIONNELLE ARTISANALE ET RURALE VINANINKARENA	61 152,00
CIRCONSCRIPTION SCOLAIRE VOHEMAR	56 640,00
COMMUNE URBAINE VOHIPENO	53 880,00
PRIMATURE	52 365,60
LYCEE ANIVORANO NORD (CISCO Antsiranana II)	49 920,00
DIRECTION GENERAL DES OPERATIONS ET DES RESSOURCES (DAF)	48 000,00
DIRECTION DE LUTTE CONTRE LE PALUDISME	44 244,00
LYCEE MAHAVELONA	39 600,00
LYCEE AMBATOASANA	36 900,00
LYCEE VOHILAVA / Mananjary	36 000,00
LYCEE ANTANAMITARANA (CISCO Antsiranana II)	35 880,00
DIRECTION REGIONALE DE L'AGRICULTURE DE L'ELEVAGE ALAOTRA-MANGORO	29 496,00
OFFICE DE L'EDUCATION DE MASSE ET DU CIVISME	29 412,00
TOTAL	1 759 126 548,80

ANNEXE N° 7-REPOSES DU MINISTERE CHARGE DES FINANCES ET DU BUDGET



MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION GENERALE DU TRESOR

DIRECTION DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

*Agence Comptable Centrale du Trésor
et de la Dette Publique*

Antananarivo, le

L'AGENT COMPTABLE CENTRAL
DU TRESOR ET DE LA DETTE PUBLIQUE

A

MADAME LE PRESIDENT DE LA PREMIERE
CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES

ANTANANARIVO

03 JUN. 2019

po

N°: 200 2019- MFB/SG/DGT/DCP/ACCTDP

Objet: Réponses à la demande de renseignement sur le PLR 2017

Référence: V/L n°04-CS/COMPTE/CH1/2019 du 18 avril 2019

Pour les Comptes Particuliers du Trésor

Explications sur l'absence de recettes réalisées dans le compte de commerce (Ministère de l'intérieur et de la Décentralisation)

Les recettes « compte de commerce » pour les cartes grises et les permis de conduire sont enregistrées dans le compte 77218 respectivement de Ar 5 789 927 000,00 et de Ar 5 602 492 000,00.

En effet, selon la comptabilité de la Paierie Générale d'Antananarivo, le détail du compte 77218 est dans le tableau ci-dessous. De ce fait, ces recettes sont comptabilisées dans le compte 77218 au lieu du compte 7714.

77218	02-121	11 520 000,00	
77218	02-122	58 000 000,00	
77218	02-141	5 789 927 000,00	carte grise
77218	02-142	5 602 492 000,00	permis
77218	02-532	220 000,00	
77218	02-533	1 536 444 850,00	
77218	02-68	2 400 000,00	
TOTAL 77218		13 001 003 850,00	

COUR DES COMPTES
CABINET

Arrivés n° 371

Du 03 JUN 2019

En outre, une erreur de code SOA s'est produit lors de l'enregistrement de ces recettes. Le code 02-53-0-400-000 a été utilisé au lieu du code 02-14-0-310-000 et du code 02-14-0-31A-000 dont on a montré dans le tableau ci-dessous :

Code MIN	MINISTERE	Mission	SOA	LIBELLE	CPT	PREVISION	REALISATION	LIBELLE	ORDONNATEUR
12	MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE	122	02-12-0-643-00000	SERVICE DE L'ADMINISTRATION DU PATRIMOINE MILITAIRE / PATRIMOINE MILITAIRE	7721	40 000 000,00	11 520 000,00	Prestation de service	02-122-4-00000
14	MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE DECENTRALISATION	140	02-14-0-310-00000	CARTE GRISE SECURISEE	7714	22 500 000 000,00	0,00	Redevance sur autorisations administratives	02-140-1-00000
14	MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE DECENTRALISATION	140	02-14-0-31A-00000	PERMIS DE CONDUIRE	7714	11 400 000 000,00	0,00	Redevance sur autorisations administratives	02-140-2-00000
53	MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES MINES ET DU PETROLE	530	02-53-0-400-00000	DIRECTION GENERALE DU PETROLE (DGP)/ANALYSE ET CONTRÔLE DE L'EAU, DES PRODUITS MINIERES	7721	160 000 000,00	12 989 483 850,00	Prestation de service	02-530-2-00000

RASOLONIRINA



MINISTRE DES FINANCES ET DU BUDGET
SECRETARIAT GENERAL
DIRECTION GENERALE DES FINANCES ET
DES AFFAIRES GENERALES
DIRECTION DU BUDGET
Service de la Synthèse Budgétaire

Antananarivo, le **13 JUN 2019**

LE DIRECTEUR GENERAL DES
FINANCES ET DES AFFAIRES
GENERALES

à

Madame LE PRESIDENT DE LA
PREMIERE CHAMBRE DE LA
COUR DES COMPTES

TRES URGENT

N° 074 2019-MEF/SG/DGFAG/DB/SSB

Objet : Réponse à la demande de renseignements sur le PLR 2017

Référence : Lettre N° 04- CS/COMPTE/CH1/19 du 04 juin 2019

Suite à votre lettre sus-référencée, j'ai l'honneur de vous transmettre les explications relatives aux discordances entre le PLR et le CGAF que vous avez constatées :

✓ **Discordance sur les recettes fiscales et non fiscales du Cadre I**

Les écarts s'expliquent par le fait que le montant des recettes figuré dans l'annexe du PLR pris en compte lors du calcul de résultat représente un montant net tandis que le montant extrait du CGAF figuré dans le tableau constitue un montant brut.

✓ **Discordance sur les excédents des Budgets Annexes du PLR et du CGAF**

Selon la PGA, les recettes d'un montant d'Ar 3 940 406 945,75 de l'ARTEC (dont ci-joint le détail) ont été enregistrées par erreur au compte 7783 à la place du montant exact de l'excédent du budget annexe d'Ar 3 081 018 444,26.

✓ **Différence d'imputation comptable de recettes**

La comptabilisation des recettes se fait à l'aide des ordres de recette émanant des ordonnateurs. Cependant, ces OR contenaient des erreurs selon la PGA. De ce fait, ces recettes de compte de commerce d'un montant total d'Ar 594 203 600 ont été enregistrées à tort dans la comptabilité de la PGA dans le compte 7484 comme inscrits sur les OR erronés. En réalité, ces recettes auraient dû être comptabilisées dans le compte 7713 selon la prévision budgétaire initiale et non dans le compte 7484 (de la comptabilité de la PGA) ni dans le compte 7784 comme inscrit dans l'annexe du PLR.

COUR DES COMPTES
CABINET
Arrivée n° 515
Du 14 JUN 2019

RANDIMBATRISOA Oliva Emmanuëlle

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	i
LISTE DES INSTITUTIONS ET MINISTÈRES	ii
LISTE DES TABLEAUX	iv
LISTE DES GRAPHIQUES.....	vi
SYNTHESE	vii
SOMMAIRE	xxiv
INTRODUCTION	1
TITRE PRELIMINAIRE	3
I. PRESENTATION GENERALE DES LOIS DE FINANCES POUR L'ANNEE 2017.....	3
1.1. Cadre général de préparation et de l'exécution du budget 2017	3
1.1.1. Contexte mondial.....	3
1.1.2. Contexte national.....	3
a) Cadre socio-économique.....	3
b) Cadre politique	4
c) Cadre juridique	4
1.2. Les caractéristiques des Lois de Finances 2017.....	5
1.2.1. Les objectifs macro-économiques	5
1.2.2. Les innovations fiscales et douanières.....	6
1.2.3. Les mesures relatives aux dépenses	7
1.2.4. Présentation des lois de Finances au titre de l'année 2017	7
II. OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL.....	9
2.1. Des imperfections dans la présentation du Projet de Loi de Règlement 2017	9
2.2. Des incohérences internes remettant en cause la fiabilité des informations du PLR	10
2.3. Erreurs répétitives d'enregistrement de recettes affectant la crédibilité des informations contenues du PLR.....	12
2.3.1. Au niveau des Budgets Annexes	12
2.3.2. Au niveau des opérations du Compte Particulier Trésor	13
2.4. Compte à double intitulé	14
2.5. Erreur d'imputabilité de recettes pour un SOA non assigné entravant la traçabilité des opérations et portant atteinte à la transparence budgétaire	14
I. GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES.....	16
1.1. Modifications de crédits	16
1.1.1. Virements de crédits non exhaustifs et précoces.....	16
1.1.2. Transfert de crédits non exhaustifs et précoces.....	17
1.1.3. Des décrets d'avances pour inscription des recettes supplémentaires.....	18

1.1.4.	Augmentation du nombre d'arrêtés d'aménagements de crédit par rapport aux exercices précédents.....	20
1.2.	Dépassements de crédits en hausse.....	21
1.2.1.	Des dépassements de crédits à caractère limitatif suite à une défaillance du système 21	
1.2.2.	Les dépassements de crédits à caractère évaluatif en hausse tendancielle	23
II.	LES OPERATIONS DES RECETTES BUDGETAIRES.....	25
2.1.	Situation globale : un recouvrement plus de 85%.....	25
2.1.1.	Prévisions en hausse	25
2.1.2.	Des réalisations en hausse tendancielle mais avec un taux de pression fiscale encore faible 26	
2.2.	Analyse par catégorie de recettes	27
2.2.1.	Les recettes fiscales : importance des impôts indirects - TVA.....	27
2.2.2.	Les autres recettes budgétaires.....	28
2.3.	Une insuffisance dans la présentation rendant opaque la gestion des recettes et constituant une violation de l'article 5 de la LOLF sur le principe de non compensation des recettes et des dépenses.....	28
III.	LES OPERATIONS DE DEPENSES BUDGETAIRES.....	32
3.1.	Analyse par programmes	32
3.1.1.	Des dépenses importantes pour les programmes d'administration	34
3.1.2.	Des Dépenses de plus en plus concentrées aux programmes du Ministère des Finances et du Budget	34
3.1.3.	Des dépenses relativement faibles pour les programmes porteurs de croissance ...	34
3.1.4.	Des dépenses non représentatives pour les programmes sociaux pro-pauvres et pour l'éducation ainsi que pour la santé	34
3.1.5.	Des dépenses d'infrastructures très minimes	35
3.2.	Analyse par grandes catégories.....	35
3.2.1.	Dépenses de solde en perpétuelle croissance et d'une répartition inéquitable.....	36
3.2.2.	Des dépenses de solde absorbant la quasi-moitié des recettes fiscales de l'Etat.....	42
3.2.3.	Dépenses courantes hors solde enregistrant des dépenses de solde en violation des articles 14 et 15 de la LOLF	42
3.2.4.	Dépenses en carburant toujours en premier rang.....	44
3.2.5.	Des dépenses courantes hors solde dominées par les transferts et subventions.....	44
a)	Prédominance des transferts vers les deux entreprises publiques en difficulté et la caisse déficitaire CRCM.....	45
b)	Des transferts vers un compte en absence de bénéficiaires identifiés en violation des dispositions réglementaires.....	46
3.2.6.	Intérêts de la dette : Dépenses bien programmées	48

3.2.7.	Des dépenses d'investissements renforçant le capital physique mais vulnérables aux variations des financements extérieurs	49
3.2.8.	Des investissements du secteur social concentrés sur des dépenses de fournitures et de transferts.....	54
IV.	APPRECIATION DE LA PERFORMANCE	55
4.1.	Méthodologie	55
4.1.1.	Grille d'évaluation.....	55
4.1.2.	Limites	55
4.2.	Observations d'ordre général	55
4.2.1.	De nouveaux programmes créés en 2017	55
4.2.2.	Des programmes sans dotation budgétaire	56
4.3.	Des programmes du secteur administratif	57
4.3.1.	Programme « Développement rural » de la Présidence de la République et de la Primature	57
4.3.2.	Programme « Solidarité nationale » de la Présidence de la République et de la Primature.....	59
4.3.3.	Programme « Santé, Planning familial et Lutte contre le VIH/SIDA » de la Présidence : Performance satisfaisante	60
4.3.4.	Programme « Nutrition et Sécurité alimentaire » de la Primature : Performance insuffisante	60
4.3.5.	Programme « Action sociale et Développement » du Ministère des Finances et du Budget : Performance modérée.....	62
4.4.	Des programmes du Secteur productif.....	64
4.4.1.	Programme «Développement du tourisme » du Ministère du Tourisme - Performance très insuffisante.....	64
4.4.2.	Programme «Agriculture»- Performance modérée.....	66
4.4.3.	Programme «Développement de la pêche et des ressources halieutiques» du Ministère des Ressources Halieutiques et de la Pêche - Performance satisfaisante	68
4.4.4.	Programme «Gestion durable des ressources naturelles»- Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts- Performance modérée	69
4.4.5.	Programme «609 - Développement du secteur minier» du Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole- Performance très insuffisante.....	71
4.5.	Des programmes du secteur social.....	73
4.6.	Des programmes du secteur infrastructure	79
I.	LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES (CADRE II).....	85
1.1.	Du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale	85
1.1.1.	Les recettes.....	85
a)	Absence de sincérité des prévisions de recettes.....	86
b)	Insuffisance du recouvrement des recettes	87

c)	Situation des clients débiteurs - 2017	89
1.1.2.	Des dépenses	89
a)	Des dépenses entièrement de fonctionnement.....	89
b)	Aucune dépense d'investissement	90
1.2.	Du Budget Annexe des Postes et Télécommunications.....	90
1.2.1.	Recettes du BA PTT	91
a)	Des recettes alimentées par des versements émanant d'un établissement public sous tutelle du Ministère chargé des Télécommunications et des Technologies de l'Information et de la Communication.....	91
b)	Baisse tendancielle des recettes 2014 à 2017	92
c)	Erreur d'imputation de recettes au CGAF	93
1.2.2.	Dépenses du BA PTT.....	93
II.	LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR.....	95
2.1.	Des Comptes Particuliers du Trésor en déficit chronique.....	95
2.2.	Analyse des opérations par CPT	96
2.2.1.	Compte de prêt axe sur la JIRAMA	96
2.2.2.	Compte de participation orienté vers AIR MADAGASCAR	97
2.2.3.	Comptes d'affectation spéciale prévus mais sans aucune réalisation.....	98
2.2.4.	Comptes de commerce déficitaires	98
a)	Des déficits à recadrer	99
b)	Erreur d'inscription de recettes entravant la transparence budgétaire.....	100
III.	LES OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE-VALEUR- CADRE IV	104
3.1.	Résultat excédentaire	104
3.2.	Insuffisance dans la comptabilisation des opérations sur FVC	105
IV.	LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE- CADRE V.....	107
4.1.	Résultat excédentaire misé sur des tirages des emprunts extérieurs.....	107
4.2.	Tendance à la hausse des opérations en capital de la dette publique.....	108
V.	RESULTAT DEFINITIF DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES NON FIABLE.....	109
ANNEXES	112



DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE AVEC RESERVES

SUR LA GESTION 2017

JUILLET 2019



DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE AVEC RESERVES

SUR LA GESTION 2017

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° 2016-032 du 28 décembre 2016 portant Loi de Finances pour 2017 et les textes subséquents ;
- Vu la Loi n° 2017-009 du 04 juillet 2017 portant Loi de Finances rectificative pour 2017 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 2017 ;
- Vu les états et les divers documents annexés audit Projet de Loi de Règlement ;
- Vu le Compte Général de l'Administration des Finances pour 2017 ;
- Vu le rapport n° 04 /19- RAP/ADM/AVA du 1^{er} juillet 2019 de la Cour des Comptes sur le Projet de Loi de Règlement pour 2017 ;
- Vu les conclusions n°09/2019 du 12 juillet 2019 du Commissariat Général du Trésor Public ;
- Considérant que l'exécution des Lois de Finances donne lieu à la tenue de deux comptabilités distinctes ;
- Qu'ainsi, les comptables publics tiennent, sous leur responsabilité pécuniaire et personnelle une comptabilité dont les résultats sont tracés dans les comptes de gestion qu'ils produisent à la Cour des Comptes et que le Compte Général de l'Administration des Finances en fait la synthèse ;
- Que parallèlement aux comptables, les ordonnateurs tiennent aussi leurs comptes, dont les états annexés au Projet de Loi de Règlement en donnent la synthèse et qu'ils sont d'ailleurs conduits d'une part, sur le plan des dépenses, à respecter les dotations budgétaires qui leur ont été allouées par le Parlement et d'autre part, sur le plan des recettes, à apprécier les rentrées par rapport aux prévisions ;

- Considérant que les comptables publics agissent sur les ordres des ordonnateurs et que dans ces conditions, les opérations des uns et des autres doivent coïncider ;
- Considérant que les états de dépenses des Institutions et Ministères reçus à la Cour sont certifiés, conformément à l'article 142 du Décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 portant Règlement Général sur la Comptabilité de l'Exécution Budgétaire des Organismes Publics (RGCEBOP).
- Considérant que le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) n'a pas été établi selon les principes et les normes comptables généralement admis notamment en ce qui concerne les comptes patrimoniaux ;
- Considérant qu'une erreur d'imputation de recettes est constatée au niveau du Budget Annexe des Postes, Télécommunication et des Nouvelles Technologies affectant l'écriture consolidée de l'ACCT ;
 - o Que le total du compte 778 « Produits occasionnels » aurait dû être 234 667 017 702,04 Ariary au lieu de 235 526 406 203,53 Ariary.
 - o Que de même, des recettes de 594 203 600,00 Ariary du Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole ont été enregistrées au compte 7784 « Mise à disposition de personnel » au niveau de l'ordonnateur par contre au niveau de l'ACCT, ces recettes sont comptabilisées au compte 7484 « Activités minières » ;
 - o Que le comptable a par la suite avancé que ces recettes auraient dû être inscrites au compte 7713 « Redevance de surveillance » ;
- Considérant que les recettes de deux comptes de commerce « Cartes grises » et « Permis » auprès du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, selon les écritures de l'ordonnateur se chiffrent à Zéro Ariary ;
 - Qu'une erreur du code SOA (53 au lieu de 14), pour des recettes de 11 392 419 000 Ariary est intervenue au niveau du compte de commerce du Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole;
 - Que selon le comptable, lesdites recettes auraient dû être inscrites pour le compte du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation- Comptes de commerce « Carte grise » et « Permis de conduire » ;
- Considérant que la Déclaration Générale de Conformité a pour objet d'attester la concordance entre les écritures des comptables publics et celles des ordonnateurs qui constitue une présomption de régularité de leurs écritures comptables respectives ;

- Considérant que pour prononcer la Déclaration Générale de Conformité de la gestion 2017 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 2017 établi par l'Agent Comptable Central du Trésor et de la Dette Publique et constituant une synthèse des écritures des comptes publics ;
 - les états annexés au Projet de Loi de Règlement lesquels ont été dressés par le Ministre des Finances et du Budget et constituant une synthèse des écritures des ordonnateurs ;

SOUS RESERVE des observations qui précèdent ;

DECLARE :

Le Compte Général de l'Administration des Finances est conforme à la comptabilité des ordonnateurs, seulement pour les opérations du cadre I, cadre II, cadre IV et cadre V. Lesdits comptes étant respectivement arrêtés :

- 1- En ce qui concerne les opérations du Budget Général de l'Etat :
 - en recettes à Ar 5 025 740 712 477,59 (Cinq mille vingt cinq milliards sept cent quarante millions sept cent douze mille quatre cent soixante-dix sept Ariary cinquante neuf).
 - en dépenses à Ar 5 653 094 664 043,21 (Cinq mille six cent cinquante trois milliards quatre vingt quatorze millions six cent soixante quatre mille quarante trois Ariary vingt-un).

- 2- En ce qui concerne les opérations des Budgets Annexes :
 - en recettes à Ar 17 442 183 784,17 (Dix-sept milliards quatre cent quarante deux millions cent quatre-vingt trois mille sept cent quatre vingt-quatre Ariary dix-sept).
 - en dépenses à Ar 10 543 912 837,40 (Dix milliards cinq cent quarante-trois millions neuf cent douze mille huit cent trente sept Ariary quarante).

- 3- En ce qui concerne les opérations génératrices de Fonds de Contre-Valeur :
 - en recettes à Ar 5 097 212 022,22 (Cinq milliards quatre vingt dix-sept millions deux cent douze mille vingt deux Ariary vingt deux).
 - en dépenses à Ar 0 (Zéro Ariary).

- 4- En ce qui concerne les opérations en capital de la Dette Publique :
 - en recettes à Ar 1 743 108 445 179,13 (Mille sept cent quarante milliards cent huit millions quatre cent quarante-cinq mille cent soixante-dix-neuf Ariary treize).
 - en dépenses à Ar 556 748 968 298,72 (Cinq cent cinquante six milliards sept cent quarante huit millions neuf cent soixante huit mille deux cent quatre vingt-dix huit Ariary soixante douze).

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

Les réserves sont particulièrement émises pour les opérations y afférentes.

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 soit transmise au Ministère chargé des Finances et du Budget ainsi qu'au Parlement pour accompagner le projet de Loi de Règlement pour 2017.