REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

COUR DES COMPTES
Compétence Performance Intégrité
Transparence Développement du Personnel

RAPPORT N° 09/22- ADM/APP/PLR

SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT POUR 2019

- JUIN 2022-

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

IRC de Madagascar

COUR DES COMPTES

Professionnalisme Intégrité | Performance Transparence

RAPPORT N° 09 /22– ADM/APP/PLR

SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT POUR 2019

-JUIN 2022 -

COUR SUPREME
REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
COUR DES COMPTES

LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYMES	DEVELOPPEMENT
ACCTDP	Agent Comptable Central du Trésor et de la Dette Publique
ADEMA	Aéroports de Madagascar
ADER	Agence de Développement de l'Electrification Rurale
ARELEC	Autorité de Régulation de l'Electricité
ARTEC	Autorité de Régulation des Technologies de Communications
BA	Budgets Annexes
BAD	Banque Africaine de Développement
BCSE	Bordereau des Crédits sans Emploi
BFM	Banky Foiben'i Madagasikara
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
DTI	Droits et Taxes à l'Importation
EPN	Etablissement Public National
FCV	Fonds de Contre-Valeur
IN	Imprimerie Nationale
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
JIRAMA	Jiro sy Rano Malagasy
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
OCDP	Opérations en Capital de la Dette Publique
OG	Objectif Global
OS	Objectif Spécifique
PCOP	Plan Comptable des Opérations Publiques
PGA	Paierie Générale d'Antananarivo
PGE	Politique Générale de l'Etat
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissement Public
PLR	Projet de Loi de Règlement
PRM	Président de la République de Madagascar
PTT	Postes et Télécommunications
PTNT	Postes, Télécommunications et Nouvelles Technologies
RAP	Rapport Annuel de Performance
RGA	Recette Générale d'Antananarivo
RGCEBOP	Règlement Général sur la Comptabilité d'Exécution des Budgets des Organismes Publics
SDMT	Stratégie de la Dette à Moyen Terme
SIIGFP	Système d'Information Intégré de la Gestion des Finances Publiques

COUR SUPREME
REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
COUR DES COMPTES

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU N° 1- PRESENTATION DE L'EQUILIBRE GENERAL DES LOIS DE FINANCES 2019 4
TABLEAU N° 2- DISCORDANCE ENTRE LFI 2019 ET PLR 2019 6
TABLEAU N° 3-SUIVI DES RECOMMANDATIONS 7
TABLEAU N° 4- ACTES DE MODIFICATION DES CREDITS 9
TABLEAU N° 5-LISTE DES VIREMENTS DE CREDITS 2019 11
TABLEAU N° 6-LISTE DES TRANSFERTS DE CREDITS 2019 12
TABLEAU N° 7-TABLEAU N° LISTE DES AMENAGEMENTS DE CREDITS POUR LFI 2019 14
TABLEAU N° 8-LISTE DES AMENAGEMENTS DE CREDITS POUR LFR 2019 15
TABLEAU N° 9-DEPASSEMENTS DE CREDITS A CARACTERE LIMITATIF 16
TABLEAU N° 10-DEPASSEMENT DES CREDITS A CARACTERES EVALUATIF 18
TABLEAU N° 11-SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES 2019 19
TABLEAU N° 12- VOLUMES DE DEPENSES EN PROGRAMME « ADMINISTRATION ET COORDINATION » 25
TABLEAU N° 13-DEPENSES DES PROGRAMMES PORTEURS DE LA CROISSANCE 26
TABLEAU N° 14- DEPENSES DES PROGRAMMES SOCIAUX 27
TABLEAU N° 15-DEPENSES DES DEPENSES D'INFRASTRUCTURE 28
TABLEAU N° 16-CHARGES DE PERSONNEL « DE CATEGORIE 3 » 31
TABLEAU N° 17-DEPENSES HORS SOLDES 32
TABLEAU N° 18-DETAILS DES TRANSFERTS ET SUBVENTIONS 33
TABLEAU N° 19-BENEFICIAIRES DES TRANSFERTS DU MEF 33
TABLEAU N° 20- DEPENSES D'INVESTISSEMENTS PAR MINISTERE 35
TABLEAU N° 21- GRILLE D'EVALUATION 38
TABLEAU N° 22-RECAPITULATION DE LA SITUATION DE LA PERFORMANCE ET DE LA SITUATION BUDGETAIRE POUR 2016 à 2019 39
TABLEAU N° 23-PROGRAMME DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ELECTRIQUES ET DES RESSOURCES D'ENERGIE LOCALES 41
TABLEAU N° 24-DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIERES 43
TABLEAU N° 25-PROGRAMME - AGRICULTURE 46
TABLEAU N° 26-RESULTAT GLOBAL DES BUDGETS ANNEXES 49
TABLEAU N° 27-RECETTES DE L'IMPRIMERIE NATIONALE 51
TABLEAU N° 28-DEPENSES DE L'IMPRIMERIE NATIONALE 2019 52
TABLEAU N° 29-DEPENSES D'INVESTISSEMENT DE L'IMPRIMERIE NATIONALE 53
TABLEAU N° 30-DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DE L'IMPRIMERIE NATIONALE 53
TABLEAU N° 31- SITUATION DES RECETTES DU BA DES POSTES & TELECOMMUNICATIONS 55
TABLEAU N° 32-DETAILS DES RESSOURCES DU BA DU PTT 55
TABLEAU N° 33-DEPENSES DU BA PTT 56
TABLEAU N° 34-RESULTATS DES OPERATIONS DES CPT DU 2016 A 2019 57
TABLEAU N° 35-OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DE TRESOR 2019 59
TABLEAU N° 36-OPERATIONS DE PRET 2019 60
TABLEAU N° 37-OPERATIONS SUR LES COMPTES DE PARTICIPATION 61
TABLEAU N° 38-OPERATION DES COMPTES DE COMMERCE 62
TABLEAU N° 39-OPERATIONS SUR LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE 63
TABLEAU N° 40-OPERATIONS SUR FCV POUR 2019 64
TABLEAU N° 41-INCOHERENCE SUR LES PREVISIONS DE DEPENSES FCV 65
TABLEAU N° 42- DEPENSES FCV 65
TABLEAU N° 43-SITUATION DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE 66
TABLEAU N° 44-RESULTAT DEFINITIF DE L'EECUTION DES LOIS DE FINANCES 70
TABLEAU N° 45-OPERATIONS DE TRESORERIE 71

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE N° 1-REALISATIONS GLOBALES DES RECETTES BUDGETAIRES.....20
GRAPHIQUE N° 2-EVOLUTION DE LA STRUCTURE DE LA FISCALITE 21
GRAPHIQUE N° 3-PREVISIONS ET REALISATIONS PAR SECTEUR 23
GRAPHIQUE N° 4-DEPENSES PAR PROGRAMME.....24
GRAPHIQUE N° 5-EVOLUTION DES DEPENSES DE SOLDE 29
GRAPHIQUE N° 6- EVOLUTION DU RATIO : SOLDES / RECETTES FISCALES 29
GRAPHIQUE N° 7-STRUCTURE DES INVESTISSEMENTS.....34
GRAPHIQUE N° 8-EVOLUTION DES INTERETS DE LA DETTE DE 2017 A 2019.....36
GRAPHIQUE N° 9- EVOLUTION DU RESULTAT GLOBAL DES BUDGETS ANNEXES 2017 A 2019 50
GRAPHIQUE N° 10-EVOLUTION DES RESULTATS DU BA PTT.....54
GRAPHIQUE N° 11-TENDANCE DES RESULTATS DES CPT.....58
GRAPHIQUE N° 12-STRUCTURE DU STOCK DE LA DETTET PUBLIQUE 68
GRAPHIQUE N° 13 -DECOMPOSITION DE LA DETTE EXTERIEURE PAR BAILLEURS.....69

COUR SUPREME
REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
COUR DES COMPTES

SYNTHESE

DU RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT POUR 2019

La présente synthèse relève les principales observations et recommandations de la Cour émises dans le rapport sur le Projet de Loi de Règlement (PLR) pour 2019.

I- CONSTATS

1- Des observations d'ordre général ont été formulées par la Cour pour l'exercice budgétaire 2019 telles que :

- Un retard de 10 mois dans la production du PLR 2019 ;
- Un pas vers le respect du processus juridique de l'élaboration du PLR en soumettant au Conseil des ministres « *la communication verbale relative au PLR 2019* » laquelle « *a été présentée et approuvée en Conseil du Gouvernement en date du 02 mars 2022*[1] » ;
- Une discordance entre LFI et PLR 2019 en ce qui concerne les crédits initiaux ;
- Absence d'informations sur les opérations de trésorerie.

2- Sur la gestion des autorisations budgétaires.

La Cour tient à faire observer l'accroissement des modifications de crédits, atteignant jusqu'à 20% des crédits fixés par la loi de Finances rectificative. Ceci porte atteinte à l'autorisation parlementaire.
Des transferts et virements de crédits ont été également opérés au-delà de la date limite fixée par la réglementation.
Les transfert de crédits sont concentrés à 75% au niveau du Programme « 114-Gestion du Budget ».
Les dépassements de crédits à caractère limitatif de 159 975 000 Ariary résultent du fait de l'absence de synchronisation entre le SIIGFP et le changement d'organigramme des Ministères.
Les dépassements de crédits à caractère évaluatif ont enregistré une hausse allant de 306,79 milliards d'Ariary en 2018 à 332,80 milliards d'Ariary en 2019.

3- Sur les opérations du Budget Général de l'Etat- Cadre I

- ***Sur les recettes budgétaires***

Les recettes ont été recouvrées pour un montant de 5 890,40 milliards d'Ariary , soit un taux global de réalisation de plus de 75%, mais ce taux est en régression par rapport à 2018 qui était de 5 425,09 milliards d'Ariary.

La Structure fiscale demeure constante depuis 2016 avec une prédominance des impôts sur le commerce extérieur. Or plus les recettes sont tributaires des opérations du commerce extérieur, et avec des termes de l'échange pas aussi forts, plus les chocs exogènes auront des impacts négatifs sur l'économie nationale.

[1] Lettre n° 045-2022-MEF/SG/DGFAG/DB/SSB.5 du 06 mai 2022.

Il a été constaté également la non prise en charge de l'intégralité des recettes fiscales en violation du principe de non compensation des recettes et des dépenses.

- ***Sur les dépenses budgétaires***

Au titre de l'exercice budgétaire 2019, le total des dépenses s'élève à 6 967, 38 milliards d'Ariary, ce qui correspond à un taux de consommation de près de 77,86%.
Le taux d'absorption varie d'un secteur à l'autre. Pour le secteur administratif, il est de 90,16%, celui du secteur social est de 77,92%, celui du secteur infrastructure est de 45,09% et enfin celui du secteur croissance représente 50,91%.

Les dépenses pour le programme « administration » continuent de croitre. Ce programme transversal totalise 2 588, 40 milliards d'Ariary et représente à lui seul 37,15% des dépenses totales. Les dépenses sont concentrées aux programmes du Ministère de l'Economie et des Finances notamment le programme 114 « Gestion du Budget » pour un montant de 1 459,10 milliards d'Ariary.

Les programmes porteurs de croissance, malgré une légère hausse restent minimes avec un total de 262,16 milliards d'Ariary.
Pour l'année sous revue, les programmes sociaux et ceux de l'infrastructure s'élèvent respectivement à 349,69 milliards d'Ariary et de 531 milliards d'Ariary.

En ce qui concerne les dépenses de solde, elles sont en hausse pour une valeur de 2 293,80 milliards d'Ariary en 2019 contre 2 155,08 milliards d'Ariary en 2018, soit un accroissement de 6%.
En outre, des dépenses de solde de 195,16 milliards d'Ariary sont enregistrées dans la catégorie 3 « Dépenses courantes hors solde » en violation des articles 14 et 15 de la LOLF.

Les dépenses hors soldes sont dominées par les « transferts et subventions » avec une proportion de 61,02% pour un montant de 1 290, 27 milliards d'Ariary. Les transferts vers le secteur privé atteignent les 487,68 milliards d'Ariary dont 289,38 milliards d'Ariary au profit de JIRAMA surtout pour le paiement de location de groupe et la fourniture en carburant.

Les dépenses d'investissement ont connu une hausse depuis les deux dernières années et totalisent à 2 003,84 milliards d'Ariary. Toutefois, il a été constaté la primauté de ces dépenses au sein du programme « 114- Gestion du Budget » du MEF mais lesquelles ne sont pas réellement consacrées à l'Investissement.

Les intérêts de la dette publique payés au cours de l'année 2019 sont de l'ordre de 360,10 milliards d'Ariary.

5- Sur la performance des programmes

Conformément à l'article 9 de la LOLF, un programme auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus fera l'objet d'une évaluation.

L'analyse de la performance est limitée du fait de l'insuffisance des documents de performance et de la qualité des données, soit « données indisponibles » soit « autre ».[2]

[2] Cf. Titre II-point 1.1

Pour l'année 2019, sur les 1 216 indicateurs, seulement 555 ont atteint leur valeur cible. Globalement, le taux de performance est ainsi de 45%.

Trois programmes sont retenus pour l'analyse, compte tenu de leurs impacts tangibles sur le quotidien des citoyens à savoir :

-le programme concernant l'électricité
- le programme sur les infrastructures routières
- le programme « Agriculture »

- ***Programme « développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales » : Programme à 99 % sur financement extérieur avec des risques budgétaires élevés mais à performance très insuffisante.***

Pour un taux d'accès à l'électricité de seulement de 14%, avec des heures de délestages non réduites comme prévues et des kits solaires distribués insuffisants, la performance du programme « Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales » est insuffisante étant donné qu'aucun indicateur n'a atteint sa valeur cible.

- ***Programme « Développement des infrastructures routières » - Performance insuffisante malgré la faible densité du réseau routier.***

Sur 18 indicateurs, 9 sont atteints, ce résultat montre ainsi une performance insuffisante pour un taux de performance de 50%.
Les indicateurs atteints concernent :

- Taux d'évolution de trafic sur les routes nationales revêtues ;
- Taux d'évolution de trafic sur les routes nationales non revêtues ;
- Les routes rétablies après passage de catastrophes naturelles ;
- Pourcentage des communes désenclavées ;
- Proportion des Programmes d'engagement environnementaux (PrEE) relatifs aux travaux d'entretien routier ;
- Proportion des études d'impacts environnementaux (EIE) relatifs aux projets routiers ;
- Pourcentage des ouvrages d'art réhabilités et/ou construits ;
- Linéaires d'ouvrage d'arts réhabilités sur les RN.
- Longueur de digues réhabilitées sur les RN.

Par contre, les indicateurs pertinents liés à la réhabilitation et/ou construction des routes ne sont pas atteints. Sur la cible « 500 km de routes » seulement 352 km ont été faits.
Il en est de même pour le maintien en bon état du réseau des routes nationales et structurantes, dont la valeur cible n'est pas atteinte.

- ***Programme « agriculture » : performance modérée mais des indicateurs faiblement pertinents.***

Avec 2 indicateurs atteints sur les trois ciblés, la performance du programme « Agriculture » est modérée, soit 67%.
Toutefois, la Cour tient à signaler qu'au vu de l'objectif global, ces indicateurs sont insuffisants à savoir :

- Nombre d'organisations Paysannes et ménages bénéficiaires ;
- Superficies hydro-agricoles irriguées ;
- Montant de subvention allouée aux producteurs.

En effet, on ne peut pas assurer une agriculture tournée vers le marché aussi bien national qu'international tant qu'on ne fait pas un suivi sur le rendement agricole.

6- Sur les opérations des Budgets Annexes- Cadre II

Au cours de l'année 2019, les opérations des budgets annexes ont engendré un résultat excédentaire de 4,58 milliards d'Ariary. Les recettes recouvrées atteignent 22,13 milliards d'Ariary alors que le montant des dépenses est de 17,54 milliards d'Ariary.

- ***Budget Annexe - Imprimerie Nationale***

Les opérations du Budget Annexe (BA) - Imprimerie Nationale (IN) ont engendré un excédent de 5,40 milliards d'Ariary du fait que les recettes s'élevaient à 18,23 milliards d'Ariary contre des dépenses à concurrence de 12,83 milliards d'Ariary. Néanmoins des efforts devront être déployés pour améliorer les dépenses d'investissement.

- ***Budget Annexe - Poste et Télécommunication***

Les opérations du BA - Postes et télécommunications ont accusé un résultat déficitaire de 820 468 641,59 Ariary.
En effet, le montant des recettes ne représentait que 3, 89 milliards d'Ariary alors que le montant de dépenses atteignait 4,71 milliards d'Ariary.

Les recettes du BA-PTT, majoritairement constituées à 91,5% par l'excédent du reliquat de l'ARTEC ont chuté depuis 2017, soit 3,89 milliards d'Ariary en 2019 contre 7,12 milliards d'Ariary en 2017, soit une variation négative de 45%. Les recettes propres revenant au BA - PTT ne correspondent que 8,50% des recettes totales.

7- Sur les opérations des Comptes Particuliers du Trésor (CPT) - Cadre III

Les opérations des Comptes Particuliers du Trésor se sont améliorées en 2019 pour aboutir à un résultat excédentaire de 111,43 milliards d'Ariary.

Les comptes de Prêt ont une tendance nettement décroissante, partant d'un excédent de 55 milliards d'Ariary en 2016 vers un deficit de 56 milliards d'Ariary en 2019.
Par contre, les comptes de Participation enregistrent une croissance continue ,allant d'un déficit de 807 milliards d'Ariary en 2016 pour aboutir à un excédent de 396 milliards d'Ariary en 2019.
Pour les comptes de commerce, la tendance descendante depuis 2016 a eu son pic déficitaire de 313 milliards d'Ariary en 2018 pour s'améliorer en 2019 avec un déficit de 233,80 milliards d'Ariary.
Des comptes d'affectation spéciale ont été mouvementés pour les années 2018 et 2019 et ils ont toujours dégagé des résultats excédantaires.

Il est à faire remarquer pour les dépenses inscrites au niveau du compte de commerce du Ministère de la Justice, il s'agit des dépenses du compte 6741 « Frais de Justice ». Lesdites dépenses sont régies par le décret n° 2014 - 1254 du 13 Aout 2014 portant régime général des

frais de justice pénale et assimilés et devront ainsi être comptabilisées au compte d'affectation spéciale du Ministère de la Justice.

*8- Sur l*es opérations génératrices de Fonds de Contre Valeur- Cadre IV

Pour l'année budgétaire 2019, un excédent de recettes à hauteur de 4,23 milliards d'Ariary est constaté au niveau du cadre IV« les opérations génératrices de fonds de contre valeur ».

L'analyse des documents du PLR a révélé une incohérence sur les prévisions de dépenses des opérations sur FCV remettant en cause la sincérité des informations.
En effet, selon les lois de finances aussi bien initiale que rectificative[3], aucune prévision n'a été inscrite pour les dépenses des opérations FCV- Cadre IV.
Or suivant l'annexe « Etat des dépenses-Fonds de Contre Valeur » produit à l'appui du PLR 2019, des crédits budgétaires de 7 012 100 000 Ariary ont été prévus aussi bien par la LFI que par la LFR pour les opérations FCV.

9- Sur les opérations en capital de la dette publique - Cadre V

Au cours de l'année 2019, les Opérations en Capital de la Dette Publique dégagent un résultat excédentaire de 1 084,78 milliards d'Ariary.
Les indicateurs d'endettement sont estimés soutenables. En effet, le taux d'endettement public (encours de la dette rapporté au PIB) avoisine les 30%[4] au 31 décembre 2019, réparti entre la dette extérieure pour 23% et la dette intérieure à hauteur de 7%.

Malgré cette évolution à la hausse de l'encours de la dette, ce taux ne dépasse pas la valeur cible de 35% fixée dans la Stratégie Nationale de la Dette (2018-2020)[5].
L'encours de la dette publique est caractérisé par la prédominance du stock de la dette extérieure tout en privilégiant les bailleurs multilatéraux.

10- Sur le résultat définitif de l'exécution des lois de Finances 2019

L'exécution des lois de Finances de 2019 s'est soldée avec un déficit de 2,28 milliards d'Ariary, ceci est dû au déficit des opérations du cadre I et à celui des opérations de trésorerie.

---

[3] LFR 2019 page 119
[4] PLR page 4, le PIB : 51 035,20 mds Ariary.
[5] SND 2018-2020, quatre objectifs sont établis, à savoir :
- la maîtrise du coût de la dette extérieure : le ratio VA de la Dette /PIB ne doit pas dépasser un certain niveau (35%) afin d'assurer la soutenabilité de la dette à moyen et long terme. Ce plafond de 35% équivaut au seuil de soutenabilité fixé par le nouveau Cadre de Viabilité de la Dette pour les Pays à Faible Revenu.

II- RECOMMANDATIONS

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

1- Recommandations aux acteurs budgétaires

La Cour recommande de *:*

- ✓ respecter le délai légal de production du PLR ;
- ✓ soumettre tout Projet de loi de Règlement au Conseil des Ministres, en vertu des dispositions de l'article 377 de la LOCS et de l'article 65.4° de la Constitution ;
- ✓ veiller à la fiabilité des informations tout en tarissant toute discordance ;
- ✓ veiller à l'exhaustivité des informations alimentant le PLR ;
- ✓ porter une attention particulière au recours de mouvements de crédits afin de veiller au respect de l'autorisation parlementaire ;
- ✓ respecter les dispositions réglementaires en matière de délai sur les modifications de crédits ;
- ✓ prendre toutes les mesures necessaires pour mitiger les risques occasionnés par des éventuels changements dans la structure notamment sur les conséquences sur le SIIGFP ;
- ✓ déployer des efforts pour améliorer le recouvrement malgré la légère progression du taux de pression fiscale ;
- ✓ renforcer la capacité de mobilisation des ressources fiscales intérieures tout en élargissant l'assiette fiscale afin de garantir un espace budgétaire résilient ;
- ✓ 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 ;
- ✓ comptabiliser dans la catégorie 2 « dépenses courantes de solde » toutes les dépenses de personnel, tout ce qui est du chapitre 60, conformément à l'article 14 de la LOLF ;
- ✓ Procéder à la suppression du BA -PTT ;
- ✓ déployer plus d'efforts pour réduire le déficit du compte de commerce « CRCM » du Ministère de l'Economie et des Finances ;

- ✓ Reclasser les dépenses 6741 « Frais de Justice » du compte de commerce du Ministère de la Justice dans le compte d'affectation spéciale « Frais de Justice » dudit Ministère, ce conformément au décret n° 2014 - 1254 du 13 Aout 2014 portant régime général des frais de justice pénale et assimilés ;

- ✓ veiller à la sincérité des informations budgétaires notamment pour les prévisions de dépenses des opérations FCV ;

- ✓ poursuivre les efforts déjà entrepris pour pouvoir maintenir la dette publique à un niveau soutenable à long et moyen terme ;

- ✓ faire preuve de rigueur dans la détermination des indicateurs de performance (indicateurs de résultats, valeur cible) ;

- ✓ communiquer plus d'informations sur la performance ;

- ✓ multiplier les efforts pour améliorer le secteur de l'énergie ;

- ✓ rechercher les ressources alternatives en matière d'énergie ;

- ✓ prendre comme indicateur pour le programme « infrastructures routières »le coût du réseau routier par rapport au PIB afin d'assurer le financement des infrastructures routières et comme la Banque mondiale a précisé[6] que *« (...) Investir dans les routes, c'est faire preuve d'une économie intelligente, et assurer l'entretien de ces investissements clés est la chose la plus sûre pour leur durabilité »* ;

- ✓ prendre comme indicateur pour le programme « agriculture » le rendement agricole « tonne par hectare » (t/ha).

2- Recommandations aux Parlementaires

La Cour recommande l'adoption :

- ✓ de l'article 2 du PLR 2019 constatant au titre du Budget Général la somme de 5 890 397 448 944,45 Ariary en recettes, et de 6 967 379 296 862,45 Ariary en dépenses, soit un solde déficitaire de 1 076 981 847 918,00 Ariary ;

- ✓ de l'article 3 du PLR constatant les recettes à 22 126 345 878,49 Ariary, les dépenses à 17 543 539 951,88 Ariary et le résultat net des opérations des Budgets Annexes à 4 582 805 926,61 Ariary ;

- ✓ de l'article 4 du PLR 2019 constatant les opérations des CPT s'élevant respectivement en recettes à 959 781 682 843,06 Ariary et en dépenses à 848 349 209 241,60 Ariary ,soit un excédent de 111 432 473 601,46 Ariary.

- ✓ de l'article 5 relatif aux opérations sur FCV du PLR 2019 constatant les recettes à 8 476 108 200,47 Ariary et les dépenses à 4 242 016 552,70 Ariary ainsi que le solde créditeur de 4 234 091 647,77 Ariary.

[6] Communiqué de presse n° 2021/011/AFE

- ✓ de l'article 6 du PLR 2019 constatant les opérations en Capital de la Dette Publique qui s'élèvent respectivement en recettes à 1 970 248 625 027,04 Ariary et en dépenses à 885 467 077 029,44 Ariary, soit un résultat excédentaire à 1 084 781 547 997,60 Ariary ;

- ✓ de l'article 7 du PLR 2019 constatant les opérations de la gestion de Trésorerie qui s'élèvent respectivement en recettes, à 8 259 250 644,75 Ariary, et en dépenses, à 138 584 710 162,50 Ariary, soit un solde débiteur de 130 325 459 517,75 Ariary.

- ✓ de l'article 8 du PLR 2019 constatant les dépassements des crédits évaluatifs à 332 805 056 732,42 Ariary et des crédits limitatifs à 159 975 000 Ariary ;

- ✓ de l'article 9 du PLR qui établit les résultats de l'exécution des lois de Finances pour 2019 qui comprennent :

  1- le déficit des opérations du Budget Général soit 1 076 981 847 918,00 Ariary ;
  2- l'excédent des opérations des Budgets Annexes soit 4 582 805 926,61 Ariary.
  3- le profit dans l'exécution des Comptes Particuliers du Trésor, soit 111 432 473 601,46 Ariary ;
  4- la variation nette du solde créditeur des Fonds de Contre - Valeur, soit 4 234 091 647,77 Ariary ;
  5- la variation nette du solde créditeur des comptes d'Emprunts, soit 1 084 781 547 997,60 Ariary ;
  6- la perte résultant de la gestion de trésorerie, soit 130 325 459 517,75 Ariary.

- ✓ de l'article 10 du PLR pour 2019 autorisant le transfert au Compte Permanent du Trésor du résultat déficitaire d'un montant de 2 276 388 262,31 Ariary

INTRODUCTION

Aux termes de l'article 43 de la Loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de Finances (LOLF) « 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 (…) Il autorise le transfert du résultat de l'année au compte permanent des résultats du Trésor ».
Ledit projet de loi est ainsi 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.

En son article 44, ladite loi organique dispose 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'une part d'éclairer le Pouvoir Législatif dans l'examen dudit projet et d'autre part de promouvoir la transparence budgétaire et la redevabilité du Gouvernement à l'égard du législatif, ce rapport de la Cour rentre dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement à travers 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 « (…) 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 particulièrement, les objectifs du contrôle effectué par la Cour sont précisés par l'article 278 de la Loi Organique n° 2004-036 du 1er octobre 2004 sur la Cour Suprême. En effet, le contrôle porte 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.

Le rapport sera structuré comme suit :

- Le titre préliminaire traite les observations d'ordre général à l'endroit du Projet de Loi de Règlement (PLR) et des documents comptables y annexés, et des suivis de recommandation;
- Le titre premier porte sur l'examen des opérations du Budget Général de l'Etat-Cadre I ;
- Le titre II est consacré à l'appréciation de performance des programmes du Gouvernement ;
- Le titre III consistera à l'analyse de l'exécution des opérations des autres cadres budgétaires.

Enfin une Déclaration Générale sur la Conformité entre les écritures des comptables et celles des ordonnateurs est annexée au présent rapport.

*

*

*

*

TITRE PRELIMINAIRE

I. CADRE JURIDIQUE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2019

1.1. Loi portant Loi de Finances pour 2019

Il s'agit de l' Ordonnance n°2018-001 du 26 décembre 2018 portant loi de finances pour 2019. En outre, conformément aux articles 51 et 52 de la LOLF, les textes d'application suivants ont été pris :

- le Décret n°2018-1715 du 28 décembre 2018 portant répartition des crédits autorisés par l'ordonnance portant Loi de Finances pour 2019 entre les différents Institutions et départements ministériels de l'Etat;
- l' Arrêté n° 32287/2018 portant ouverture des crédits au niveau du budget d'exécution de la gestion 2019 du budget de l'Etat ;
- le Circulaire d'exécution budgétaire n° 114- MFB/SG/DGB/DSB du 31 Décembre 2018 ayant pour objet l'exécution, au titre de l'exercice 2019, du Budget Général, des Budgets Annexes, des opérations des Comptes Particuliers du Trésor et des Etablissements Publics Nationaux.

1.2.Loi portant Loi de Finances Rectificative pour 2019

« A l'issu de l'élection présidentielle de décembre 2018 et de la formation d'un nouveau Gouvernement, une nouvelle Politique Générale de l'Etat (PGE) a été déterminée par le Président de la République. La loi de Finances initiale 2019 doit être ainsi rectifiée.
En outre, compte tenu des nouvelles des nouvelles orientations et prérogatives au niveau des ministères dont plusieurs ont connu des fusions d'attribution, il s'avère impératif d'ajuster le budget de l'Etat pour 2019 »[7].

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».*

Ainsi, il a été pris l'Ordonnance n°2019-005 portant Loi de Finances Rectificative pour 2019 du 28 mai 2019.

Les textes d'application y afférents sont :

- Le Décret n° 2019-1067 du 28 mai 2019 portant répartition des Crédits Autorisés par l'Ordonnance n° 2019-005 du 28 mai 2019 portant Loi de Finances Rectificative pour 2019 ;

- L'Arrêté n° 11134/2019 du 31 mai 2019 portant ouverture des crédits au niveau du budget d'exécution de la gestion 2019 du budget de l'Etat.

[7] Source : Exposé des motifs de l'Ordonnance n°2019-005 portant Loi de Finances Rectificative pour 2019 du 28 mai 2019.

Les lois de Finances sont présentées sommairement dans le tableau qui suit :

TABLEAU N° 1- PRESENTATION DE L'EQUILIBRE GENERAL DES LOIS DE FINANCES 2019

En Milliers d'Ariary

NOMENCLATURE	RECETTES		DEPENSES	
	LFI	LFR	LFI	LFR
CADRE I : BUDGET GENERAL DE L'ETAT				
a - Fonctionnement	6 501 900 953	6 658 043 584	4 956 119 239	5 410 029 218
b - Investissement	985 000 000	994 044 000	3 610 164 000	3 717 856 000
TOTAL CADRE I	***7 486 900 953***	***7 652 087 584***	***8 566 283 239***	***9 127 885 218***
CADRE II : BUDGETS ANNEXES				
a - Fonctionnement	44 015 050	44 015 050	32 315 300	32 315 300
b - Investissement	-	-	11 699 750	11 699 750
TOTAL CADRE II	***44 015 050***	***44 015 050***	***44 015 050***	***44 015 050***
CADRE III : COMPTES PARTICULIERS DE TRESOR				
Opérations sur les Comptes Particuliers du Trésor	791 134 731	1 291 549 129	1 181 928 385	1 171 559 695
TOTAL CADRE III	***791 134 731***	***1 291 549 129***	***1 181 928 385***	***1 171 559 695***
CADRE IV : OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE-VALEURS ET ASSIMILEES				
Opérations Génératrices de FCV et assimilés	1 549 100	1 549 100	0	0
TOTAL CADRE IV	***1 549 100***	***1 549 100***	***0***	***0***
CADRE V : OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE				
Dettes intérieures	2 981 635 408	3 370 982 000	2 713 041 509	3 000 672 001
Dettes extérieures	1 653 230 000	1 461 943 000	244 709 000	250 895 520
Disponibilité mobilisable	0		208 488 059	227 098 379
TOTAL CADRE V	***4 634 865 408***	***4 832 925 000***	***3 166 238 568***	***3 478 665 900***
TOTAL GENERAL	**12 958 465 242**	**13 822 125 863**	**12 958 465 242**	**13 822 125 863**

Sources : LFI 2019-LFR 2019

Ainsi, le total général des crédits passe de 12 958 milliards d'Ariary dans la Loi de finances initiale à 13 822 milliards d'Ariary dans la Loi de finances rectificative.

Le cadre I et le cadre V ont été révisés à la hausse tant pour les recettes que pour les dépenses. Par contre, les dépenses du cadre III ont été rectifiées à la baisse.

II. OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

2.1.Retard dans la production du PLR 2019

Conformément à la Loi organique sur les Lois de Finances en son article 46 - alinéa 3 « *le Projet de Loi de Règlement est déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée Nationale et distribué au cours de la première session de la 2ème année qui suit l'exécution du Budget concerné* ».
En outre, aux termes de l'article 377 de la Loi Organique sur la Cour Suprême n° 2004-036 du 1er octobre 2004 : « *Le Ministère chargé des Finances et du Budget transmet à la Cour, le Projet de Loi de Règlement appuyé des documents budgétaires et comptables prévus en la matière, au plus tard quatre mois avant la date fixée pour le dépôt dudit projet sur les bureaux du Parlement* ».

Ainsi, pour le PLR 2019, il est à transmettre à la Cour au plus tard le mois de janvier de la deuxième année, soit janvier 2021.
Cependant, il n'a été déposé au greffe de la Cour que le 23 novembre 2021, suivant bordereau d'envoi n°161 -2021/MEF/SG/DGFAG/DB/SSB.5 du 23 novembre 2021, et accuse ainsi un retard de 10 mois, alors que pour le PLR 2018, le retard enregistré est déjà de 4mois.
La Cour attire l'attention des responsables que le délai de production des PLR commence à se détériorer depuis l'exercice précédent[8].

Aussi , la Cour réitère t-elle de respecter le délai légal de production du PLR tout en tenant compte les 4 mois de délai de traitement par la Juridiction.

2.2. Un pas vers le respect du processus juridique de l'élaboration du PLR

En vertu de l'article 377 de la loi organique n° 2004-036 du 1er Octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant (LOCS) , et dans le cadre de contrôle de l'exécution des lois de Finances, c'est un projet de loi de Règlement qui doit être transmis à la Cour des Comptes par le soin du Ministre chargé des Finances.

En outre, selon l'article 65. 4° de la Constitution, les projets de lois sont soumis à la délibération du Conseil des ministres.

Or, il a été constaté que la communication afférente au PLR 2019 au Conseil des Ministres n'est pas transmise à la Cour.

Après relance[9], le Ministère de l'Economie et des Finances a fait savoir par lettre n° 045-2022-MEF//SG/DGFAG/DB/SSB.5 du 05 mai 2022 que « *la communication verbale relative au PLR 2019 a été présentée et approuvée en Conseil du Gouvernement en date du 02 mars 2022* ».

Ainsi, la Cour recommande qu'en vertu des dispositions de l'article 377 de la LOCS et de l'article 65.4° de la Constitution, tout Projet de loi de Règlement à soumettre à la Cour doit être soumis au Conseil des Ministres.

[8] Date de production du PLR 2018 à la Cour : 26 mai 2020, soit un retard de 4 mois.
[9] Lettre n° 183-CS/CC/PLR 2019 du 13 décembre 2021

2.3.Discordance entre LFI et PLR 2019

Lors de l'examen du PLR 2019, il a été constaté que les crédits initiaux inscrits dans le PLR sont différents de ceux inscrits dans la loi de Finances Initiale 2019 tel qu'il suit :

TABLEAU N° 2- DISCORDANCE ENTRE LFI 2019 ET PLR 2019

Référence	Montant en Ariary
LFI (Ordonnance n°2018-001 du 26 Décembre 2018 portant Loi de Finances pour 2019 - Tableau d'équilibre général)	**8 566 283 239 000,00**
PLR page 83	**8 386 270 139 000,00**

Source : LFI 2019- PLR 2019

Or, le PLR constate l'exécution des crédits inscrits dans les lois de Finances.

Ainsi, la Cour insiste sur le fait que cette discordance remet en cause la fiabilité des informations. Et il va de soi de la qualité des informations budgétaires. Ce qui peut entraver les efforts pour la transparence budgétaire.

Par conséquent, la Cour recommande de veiller à la fiabilité des informations tout en tarissant toute discordance.

2.4. Absence d'informations sur les opérations de trésorerie

L'examen du tableau des résultats généraux du PLR 2019 fait ressortir la réalisation des opérations de Trésorerie s'élevant à 8 259 250 644,75 Ariary en recettes et à 138 584 710 162,50 Ariary en dépenses, aboutissant ainsi à un solde négatif de 130 325 459 517,75 Ariary.
Pourtant aucune information sur ces opérations n'est retracée dans le PLR 2019.
Ce n'est qu'après une demande de renseignements[10] adressée au MEF que des informations y afférents ont été communiquées à la Cour.
Il est à faire relever que ce solde négatif a un impact important sur le résultat général de l'exécution des Lois de Finances 2019 (Cf. observation infra).

Ainsi, la Cour recommande de veiller à l'exhaustivité des informations alimentant le PLR.

III. SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Le suivi portera sur les recommandations émises par la Cour lors de son contrôle de l'exécution de lois de Finances de l'exercice 2017 ainsi que certaines formulées pendant le contrôle du PLR 2016 mais qui ont été estimés non suivi en 2018.
En effet, lesdites recommandations ont été consignées dans le rapport de la Cour n° 02 /19 – RAP/ADM/APA du 16 juillet 2019 portant sur le projet de loi de règlement pour 2017, lequel est notifié au ministère des finances le 19 juillet 2019.

[10] Lettre n° 24-2022 - CS/CSG/PLR 2019 du 12 Avril 2022.

TABLEAU N° 3-SUIVI DES RECOMMANDATIONS

CONSTATATIONS (PLR 2017)	RECOMMANDATIONS (PLR 2017)	SITUATION DE SUIVI EN 2019	OBSERVATIONS
Hausse relative des recettes	Poursuivre les efforts déjà déployés pour l'amélioration des recouvrements des recettes budgétaires	Non suivi	En 2017, taux de recouvrement : 85,28% En 2019, taux de recouvrement 76,97%:
Faire apparaître dans le PLR tous les montants de dégrèvements, réduction ou remise d'impôts.	Les montants de « dégrèvements, remises, réductions » n'apparaissent pas dans le PLR. Ces montants sont déduits directement des recettes brutes de l'État alors qu'ils doivent figurer en tant que dépenses.	Non suivi	Les recettes budgétaires brutes inscrites dans le document annexe « recettes du PLR » s'élèvent **à** 5 928 744 741 955,67 Ariary Cependant le montant des recettes budgétaires du cadre I dans le PLR est de 5 890 397 448 944,45 Ariary.
Des dépenses de solde « Chap.60 » enregistrées au niveau de la catégorie « 3- Dépenses courantes hors 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 ;	Non suivi	
Insuffisance des informations concernant la performance des Institutions et Ministères.	Produire systématiquement à la Cour toutes les données estimées nécessaires à l'appréciation de la performance	Non suivi	Le seul document produit afférent à la performance et le Rapport annuel de performance. Ce document ne donne aucune explication sur les écarts en cas de non atteinte des valeurs cibles. C'est plutôt un document de synthèse d'indicateurs mais non pas de performance dans l'optique de la LOLF.
Le Budget Annexe des Postes et Télécommunication n'exerce plus à titre principal d'activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de prix où de	Supprimer le Budget Annexe des Postes et Télécommunications	En cours d'étude	Le Ministère du Développement Numérique, de la Transformation Digitale des Postes et des Télécommunications a fait part que *« il est sollicité en premier lieu de mettre en place un comité de réflexion, accompagné par le Ministère de l'Economie et des Finances, dans le but d'étudier les aspects techniques et*

redevances conformément à l'article 28 de la LOLF			*financiers liés à la mise en œuvre de ladite recommandation.* En effet, étant donné que « *plus de 60 % du montant global du BA sont alloués aux dépenses annuelles de la solde de trois cent soixante-sept agents du Ministère, comprenant les droits et avantages liés à la solde, les gratifications annuelles ainsi que les indemnités spécifiques fixées par de texte réglementaire, la suppression du Budget Annexe- Poste et Télécommunication- se traduit par le basculement de toutes les dépenses à caractère obligatoire et incompressible vers le budget Général*. Ainsi *le Ministère (MNDPT) demande l'accompagnement du Ministère en charge des Finances dans la réalisation de cette transition* » Référence : - Lettre n° 040- MNDPT /SG/DAF du 01 avril 2022 - Lettre n° 072-2022/MNPDT/Min du 12 avril 2022
Des Comptes de Commerce « Caisse de retraite » toujours déficitaires	Prendre les mesures nécessaires pour la maîtrise du déficit des caisses de retraite	Non Suivi	Les caisses de retraites CRCM /CPR restent déficitaires. - Déficit 2016 : 161 milliards d'Ariary - Déficit 2018 : 284 milliards d'Ariary - Déficit 2019 : 254 milliards d'Ariary
Insuffisance dans la comptabilisation des opérations sur FCV	Retracer au cadre IV toutes les opérations relatives au FCV tant en dépenses qu'en recettes	Suivi	Les dépenses d'Investissement financées sur FCV sont enregistrées au niveau du cadre IV conformément à l'article 35 de la LOLF

Sources : PLR 2017 et PLR 2019

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

I. GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

1. 1. Modifications de crédits

En vertu de l'article 2- paragraphe 5 de la LOLF, *« Seules, des lois de Finances dites rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de Finances de l'année.»*. Cette disposition a été réaffirmée par l'article 11 de la même loi, relatif au respect de l'autorisation parlementaire qui dispose que les crédits ouverts mis à la disposition des ordonnateurs des dépenses ne peuvent être modifiés que par une loi de Finances.

Toutefois, cette même loi organique sur les lois des Finances a autorisé certaines dérogations de modification des crédits par textes règlementaires, sous certaines conditions. Il s'agit, soit des mouvements de crédits à travers des virements et transferts, soit une ouverture des crédits supplémentaires par des décrets d'avance.
En outre, des aménagements des crédits peuvent être opérés également par application du budget de programme dont la répartition à l'intérieur d'un programme n'est qu'à titre indicatif.

Suite à la LFR 2019, il a été relevé 276 actes modifiant la répartition des crédits dont 31 décrets pour les virement, transfert ou ouverture des crédits et 245 arrêtés pour l'aménagement tel qu'il a été montré dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU N° 4- ACTES DE MODIFICATION DES CREDITS

Type	Acte	Nombre
Virement	Décret	07
Transfert	Décret	23
Décret d'avance	Décret	01
Aménagement	Arrêté	245
TOTAL		276

Sources : Décrets de virement, de transfert et d'avance, arrêtés d'aménagement

Au titre de l'exécution des lois de finances pour 2019, les faits ci-dessous ont été observés pour ces différents mouvements ou modification de répartition des crédits.

1.1 .1 Accroissement des modifications de crédits portant atteinte à l'autorisation parlementaire

Les crédits autorisés par la loi de Finances rectificatives s'élèvent à 8 948,24 milliards d'Ariary.
Au cours de l'année sous revue, les 30 décrets de transferts et de virement ont fait mouvementer 1 096 milliards d'Ariary au total, soit 12,25% des crédits rectifiés par la LFR.
Selon l'article 19 alinéa 3 de la LOLF, « *les virements et transferts sont effectués par décret (...), **après information** des commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées* ».
Or aucune pièce attestant l'information de ces mouvements de crédit au parlement n'est parvenue à la Cour.

Par ailleurs, les crédits objet de modification ne cessent d'augmenter par rapport à 2017 et 2018 lesquels ont été respectivement de 130,54 milliards d'Ariary et de 233,76 milliards d'Ariary.

Ainsi, la Cour recommande de porter une attention particulière au recours de mouvements de crédits afin de veiller au respect de l'autorisation parlementaire.

1.1 .2 Des mouvements de crédits hors délai

Selon la circulaire d'exécution budgétaire n°114- MFB/SG/DGB/DS du 31 Décembre 2018, au point 2.3, les modifications de crédits peuvent être opérées jusqu'à fin septembre de l'exercice en cours.

Or, il a été observé que 06 décrets de virement et 16 décrets de transfert ont été pris au-delà de cette date limite.

Ainsi, la Cour recommande de respecter les dispositions réglementaires en matière de délai sur les modifications de crédits.

1.1 .3 Virements de crédits en diminution en nombre mais en hausse en volume budgétaire

Prévus par l'article 19 de la LOLF, les virements permettent aux ordonnateurs à modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère.

S'agissant de l'année en question, des décrets portant virement des crédits au nombre de 07 ont été relevés pour un montant total de 115,73 milliards d'Ariary, alors qu'ils étaient 21 pour un volume budgétaire de 56,88 milliards d'Ariary en 2018.



TABLEAU N° 5-LISTE DES VIREMENTS DE CREDITS 2019

En Ariary

N°	Référence	Institution ou Ministère	Programmes concernés		Montant
			En moins	En plus	
1	Décret n°2019- 1388 du 25/07/2019	PRIMATURE	Cabinet	DAF	322 581 000
2	Décret n°2019- 1951 du 16/10/2019	MID	Prog 134	Prog 126	300 000 000
3	Décret n°2019- 1952 du 16/10/2019	MNSAN	Prog 024	Prog 508	685 900 000
4	Décret n°2019- 2001 du 22/10/2019	MATHTP	Prog 215-206	Prog 020- 206- 207- 215	89 224 940 000
5	Décret n°2019- 2112 du16/12/20	MNSAN	Prog 024	Prog 508	11 365 460 000
6	Décret n°2019- 2168 du 03/12/2019	MATHTP	Prog206- 207- 215- 610	Prog 206- 207- 210- 215-409	9 218 383 000
7	Décret n°2019- 2250 du 18/12/2019	MEF	Prog 013- 115- 116- 129- 130	Prog 114	4 610 037 000
TOTAL					**115 727 301 000**

Sources : Décrets de virement des crédits pour 2019

Il appert de ce tableau que les 7 décrets portant virement de crédits s'opéraient auprès de 5 Institutions et Ministères confondus entre autre la Primature, le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le Ministère de la Santé Publique, le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et des Travaux Publics (MATHTP), Ministère de l'Economie et des Finances.

Le plus significatif se produisait auprès du Ministère MATHP, dont les deux décrets y correspondants atteignant un montant total de 98,44 milliards d'Ariary occupent les 85% des opérations de virement des crédits de l'année. Ce mouvement a touché 7 programmes dudit Ministère en moins ou en plus. Les virements de crédits ont eu pour objet de la réalisation des divers projets des promesses présidentielles de l'année 2019.

1.1 .4 Transfert de crédits en hausse concentrés au niveau du Programme « 114- Gestion du Budget »

S'agissant des transferts de crédits, le même article 19 de la LOLF prévoit l'autorisation de modification de la répartition des crédits entre programmes des Ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine.

Pour l'exercice sous- revue, suite à la LFR, 23 décrets de transferts des crédits pour un montant total de 980,27 milliards d'Ariary ont été observés. Par rapport à 2018, une hausse a été relevée étant donné 14 décrets ont été pris pour procéder au transfert de 176,88 milliards d'Ariary.

TABLEAU N° 6-LISTE DES TRANSFERTS DE CREDITS 2019

N°	REFERENCE	MONTANT	MOTIFS
1	Décret n°2019-1297 du28/06/2019	170 000 000	-Dotation au profit des Représentations Extérieures pour la Célébration du 59ème anniversaire de l'indépendance de Madagascar
2	Décret n°2019-1444 du 07/08/2019	11 268 497 000	Transfert pour le MAE : • Paiement des frais de procédure et des honoraires du Pr Walid Ben Hamida sur les affaires COURTS, PGM et MADAMOBIL ; • Paiement des dépenses relatives au transport des Invités d'honneur et des Hauts Responsables pendant la célébration de la fête nationale ; -Transfert pour le MDN, le SEG et le MSP : • Paiement des dépenses dues au déplacement des nouveaux engins motorisés ayant défilé le 26 juin 2019.
3	Décret n°2019-1539 du 30/08/2019	102 000 000 000	Réhabilitation des premiers quarante kilomètres de la RN 44.
4	Décret n°2019-1665 du 03/08/2019	24 827 852 000	Acquisition des matériels, imprimés et documents électoraux pour les élections communales ; - Paiement des intervenants.
5	Décret n°2019-1666 du 28/08/2019	8 995 000 000	Paiement de la solde des agents de l'Etat auprès des Ambassades de Madagasikara et des représentations de Madagasikara
6	Décret n°2019-1775 du 18/09/2019	9 437 017 000	-Dépenses relatives au fonctionnement du Sénat et aux missions des sénateurs ; - Paiement de la pension viagère des combattants nationalistes auprès de la MDN ; - Réajustement des dépenses d'investissement du MINSANP - Paiement des factures annuelles de location de satellite d'EUTELSAT MADEIRA du MCC
7	Décret n°2019-1899 du 30/09/2019	222 564 000 000	Paiement de la JIRAMA
8	Décret n°2019-1930 du 09/10/2019	1 500 000 000	Dépenses permanentes et obligatoires en Carburant des Députés de Madagasikara.
9	Décret n°2019-2000 du 22/10/2019	81 260 000 000	Rétablissement des crédits d'investissement affectés au niveau de la Présidence et de certains Ministères pour les dépenses prioritaires
10	Décret n°2019-2002 du 22/10/2019	5 000 000 000	Organisation de la deuxième session exceptionnelle du Baccalauréat 2019.
11	Décret n°2019-2022 du 30/10/2019	24 782 618 000	Paiement des dépenses prioritaires et urgentes du Gouvernement ; -Dépenses relatives aux achats groupés de matériels informatiques, électriques et électroniques de l'Etat.
12	Décret n°2019-2066 du 06/11/2019	3 190 000 000	-Prise en charge des déplacements de missions intérieures du Premier Ministre au niveau des Services Techniques Déconcentrés (STD) ; - Allocation en carburant du mois de Novembre des Députés ; -Dépenses relatives aux avantages du nouveau Président du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI).
13	Décret n°2019-2067 du 06/11/2019	55 447 373 000	-Régularisation des arriérés de cotisation sociale dans le cadre des réformes pour le redressement des deux caisses de retraite : Caisse de Prévoyance et de Retraite (CPR) et Caisse de Retraites Civiles et Militaires (CRCM) ; -Ajustement des crédits de soldes et accessoires des agents de l'Etat après projection par rapport au rythme de consommation ; -Nomination des agents auprès des Ambassades de Madagasikara et des

			Représentations Permanentes de Madagasikara.
14	Décret n°2019-2111 du 20/10/2019	2 064 000 000	Traitement efficace des opérations et des résultats des élections communales par le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs
15	Décret n°2019-2113 du 20/10/2019	3 443 943 000	-Allocation en carburants du mois de Décembre de l'AN ; -Restitution des crédits d'Investissement du SEG ; -Acquisition des radios de télécommunication UHF, VHF des caméras de surveillance et accessoires.
16	Décret n°2019-2114 du 20/10/2019	48 212 197 000	Paiement des arriérés de la JIRAMA, échéance mois de novembre 2019.
17	Décret n°2019-2169 du 03/12/2019	17 798 233 000	Paiement des charges du personnel des EPN
18	Décret n°2019-2170 du 03/12/2019	8 821 434 000	-Dépenses prioritaires et urgentes du Gouvernement ; -Paiement du déplacement des Sénateurs pour la session ordinaire ; -Paiement des primes de rendement des agents de l'Assemblée Nationale
19	Décret n°2019-2246 du 18/12/2019	350 000 000	Résolution des catastrophes engendrées par le passage du cyclone BELNA
20	Décret n°2019-2247 du 18/12/2019	214 293 553 000	Paiement des dépenses urgentes et prioritaires du Gouvernement : paiement des arriérés de la JIRAMA envers AKSAF POWER LIMITED et JOVENA MADAGASCAR
21	Décret n°2019-2248 du 18/12/2019	71 927 000	Renflouement des lignes de crédits TVA en dépassement.
22	Décret n°2019-2249 du 18/12/2019	131 226 180 000	Paiement des frais de déplacement et indemnités des 21 élèves boursiers de l'Enseignement Technique et Professionnel dans le cadre de leurs études à Casablanca ; -Renflouement des dépassements de crédits des dépenses obligatoires à caractère évaluatif du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère des Affaires étrangères ; - Restitution du transfert au profit de l'Office des Transmissions Militaires de l'Etat auprès de la Présidence
23	Décret n°2019-2283 du 20/12/2019	3 548 000 000	Paiement des dépenses relatives aux paniers garnis attribués aux agents.
TOTAL		**980 271 824 000**	

Sources : Décrets transferts des crédits pour 2019

Au vu de ce tableau , sur un montant total de 980 271 824 000 Ariary des transferts des crédits opérés suite à la PLR 2019, 44,56% , soit un montant de 436,85 milliards d'ariary,concernent 02 opérations de transferts[11] au profit du programme « 114 - Gestion du budget » du MEF afin de payer les dépenses urgentes et prioritaires du Gouvernement notamment le paiement des arriérés de la JIRAMA envers AKSAF POWER LIMITED et JOVENA MADAGASCAR A.

Le Programme « 114- Gestion du Budget » est ainsi un programme pivot pour les transferts de crédits.

Sur les 980,27 milliards d'Ariary de transferts de crédits, il a été remarqué que 732,64 milliards d'Ariary, soit 75%, sont effectués au niveau dudit programme, dont 485, 07

[11] Décret n°2019-2247 du 18/12/2019 et Décret n°2019-1899 du 30/09/2019

milliards d'Ariary lui ont été transférés par d'autres ministères tandis que 247,57 milliards d'Ariary proviennent de ce programme au profit des autres ministères

Par rapport au nombre des décrets pris aux exercices antérieurs, une augmentation a été relevée. En effet, en 2017 et en 2018, les actes pris n'atteignaient respectivement que 06 et 14 contre 23 pour l'année 2019.

1.1 .5 Des décrets d'avances

En vertu de l'article 20 de la LOLF, les décrets d'avances peuvent être pris en cours d'année, en cas d'urgence. Ils permettent d'ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de Finances. *A cette fin, les décrets d'avances procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1% des crédits ouverts par la loi de Finances de l'année.*

Au titre de l'année 2019, un seul décret d'avances a été pris après la LFR. Il s'agit du Décret n°2019-1912 du 02 Octobre 2019 portant complément de crédit en dépenses et de prévision en recettes fixé par la loi de Finances Rectificative pour 2019 au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances au titre du Budget Général 2019 en vue de renforcer les capacités d'analyse des facteurs de vulnérabilité structurelle et la promotion de l'économie bleue d'une part et de mobiliser les recettes publiques d'autre part, pour un montant de 365 500 000 Ariary.

Suivant la note de présentation du MEF adressé au PRM, « *l'ouverture de crédit supplémentaire a été due suite à des appuis dont Madagascar bénéficient de la part de la Banque Africaine de Développement (BAD) à titre de dons. L'inscription de ces dons a été nécessaire du fait qu'il s'agit d'une condition préalable de décaissement des fonds et pour éviter l'annulation* ».

1.1 .6 Des aménagements de crédits en diminution

Il a été relevé 250 arrêtés d'aménagement de crédits auprès des différents Institutions et Ministères confondus pour 2019 dont 05 arrêtés correspondant à la LFI et 245 arrêtés opérés après la LFR tel qu'il ressort des tableaux ci-dessous :

TABLEAU N° 7-TABLEAU N° LISTE DES AMENAGEMENTS DE CREDITS POUR LFI 2019

INSTITUTION/ MINISTERE	NOMBRE D'ARRETES AVANT LFR	MONTANT (en Ariary)	REFERENCE
Primature	1	10 500 000 000	Arrêté n°2834/2019 du 13/02/2019
Ministère de la Défense Nationale	1	29 566 546 000	Arrêté n°4572/2019 du 14/03/2019
Ministère de l'Economie et des Finances	2	85 212 494 000	Arrêté n°7013/2019 du 09/04/2019 et Arrêté n°10258/2019 du 21/05/2019
Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques	1	31 302 441 000	Arrêté n°4691/2019 du 15/03/2019
TOTAL	**5**	**156 581 481 000**	

Source : Arrêtés d'aménagement des crédits

Les 5 Arrêtés d'aménagements des crédits concernent 04 Institution et Ministères confondus. Il a été constaté que 03 parmi ces 5 actes ont été pris dès le mois de février et mars 2019.

En ce qui concerne les aménagements des crédits opérés après LFR, le tableau ci-après présente la récapitulation par Institution et Ministère.

TABLEAU N° 8-LISTE DES AMENAGEMENTS DE CREDITS POUR LFR 2019

INSTITUTION/ MINISTERE	Nombre	MONTANT
Présidence	7	3 049 059 000
SENAT	1	361 400 000
AN	1	165 717 000
HCC	2	379 377 000
Primature	6	2 111 616 000
CFM	1	798 775 000
CENI	1	1 497 715 000
Ministère des Affaires Etrangères	4	2 001 718 000
Ministère de la Défense Nationale	20	33 224 279 500
Secrétariat d'Etat auprès du Ministre de la Défense Nationale, charge de la Gendarmerie	2	6 030 412 000
Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation	14	4 156 754 000
Ministère de la Sécurité Publique	6	8 043 000 000
Ministère de la Justice	24	12 507 586 000
Ministère de l'Economie et des Finances	51	150 311 313 495
Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Administration, du Travail	2	201 095 000
Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat	5	212 000 000
Ministère de la Communication et de la Culture	1	355 000 000
Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage et de la Pêche	3	16 061 137 000
Ministère de l'Environnement et du Développement Durable	5	1 781 700 000
Ministère de l'Energie et des Hydrocarbures	1	14 345 076 000
Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques	7	2 057 500 000
Ministère des Travaux publics et des Infrastructures	20	53 438 328 000
Ministère du tourisme, des transports et de la Météorologie	2	1 362 225 000
Ministère des Postes, des Télécommunication et du Développement Numérique	1	126 012 000
Ministère de la Santé Publique	30	8 094 219 000
Ministère de la jeunesse et des sports	4	15 168 051 398
Ministère de la population, de la protection sociale et de la promotion de la femme	2	1 065 289 000
Ministère de l'Education Nationale et de l'Enseignement Technique et professionnelle	20	99 917 557 000
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la recherche scientifique	2	8 179 000 000
TOTAL	**245**	**447 002 911 393**

Sources : Arrêtés d'aménagement de crédits du budget d'exécution 2019

Au vu de ce tableau, il y a lieu de souligner que six (6) Ministères ont pris 20 arrêtés et plus à titre d'aménagement des crédits dans leur programme respectif représentant 165 actes. Il s'agit des Ministère de l'Economie et des Finances (51), Ministère de la Santé Publique (30), Ministère de la Justice (24), Ministère de la Défense Nationale (20), Ministère des Travaux publics et des Infrastructures (20), Ministère de l'Education Nationale et de l'Enseignement Technique et professionnelle (20). En termes de crédits, ils s'élevaient à 357 493 282 995 Ariary, soit 80% du montant total de l'année.

Par rapport au nombre des actes d'aménagement des crédits de l'année budgétaire 2018 s'élevant à 333 arrêtés après LFR de ladite année, une diminution a été relevée. Cette situation a été valable également en termes de montant des crédits aménagés qui atteignait le montant total de 582,20 milliards d'Ariary en 2018 contre 447 milliards d'Ariary pour l'année sous-revue.

1. 2. Dépassements de crédits

Les crédits ouverts constituent la limite supérieure pouvant être exécutée pour les dépenses concernées au titre de l'année budgétaire considérée. Ce qui signifie qu'aucun dépassement de crédits ne devrait y avoir lieu compte tenu du principe de respect de l'autorisation parlémentaire prévu par l'article 11 de la LOLF.
Si cette règle est stricte pour les crédits qui ont un caractère limitatif, ce ne serait pas le cas pour ceux qui ont un caractère évaluatif tel qu'il est prévu dans l'article 13 de ladite LOLF.
Au titre de l'année budgétaire 2019, il a été observé à la fois des dépassements de credits à caractère limitatif et ceux à caractère évaluatif.

1.2.1. Des dépassements de crédits à caractère limitatif

En vertu de l'article 13 sus-mentionné en son paragraphe b), pour les crédits limitatifs, les dépenses concernées ne peuvent être engagées, ni ordonnancées, ni payées que dans la limite des crédits ouverts.
Toutefois, il a été relevé des dépassements de crédits à caractère limitatif au titre de l'exercice 2019 tel qu'il a été présenté dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 9-DEPASSEMENTS DE CREDITS A CARACTERE LIMITATIF

En Ariary

MINISTERE	ORD SEC	SOA	FINANCEMENT	COMPTE	CREDITS FINAUX	DEPENSES	DEPASSEMENTS
Ministère de la Sécurité Publique	00-150-A -00000	00-15-0-0-411 -00000	10-001-001-A	6131	0	45 000 000	-45 000 000
	00-150-A -00000	00-15-0-0-410 -00000	10-001-001-A	6131	0	112 475 000	-112 475 000
TOTAL MSP							**-157 475 000**
Ministère de l'Economie et de Finances	00-150-A -00000	00-15-0-0-410 -00000	10-001-001-A	6131	0	2 500 000	-2 500 000
TOTAL MEF							**-2 500 000**
TOIAL GENERAL							**-159 975 000**

Sources : PLR 2019 et ses annexes

COUR SUPREME
REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
COUR DES COMPTES

Les dépassements des crédits à caractère limitatif s'élevant à 159 975 000 Ariary concernent le Ministère de la Sécurité Publique et le Ministère de l'Economie et des Finances dont leur part respective est de 157 475 000 Ariary et 2 500 000 Ariary
Le dépassement ainsi relevé a touché le compte « 6131- Carburants et lubrifiants».

Selon les explications fournies à travers le PLR 2019[12] :

- Pour le Ministère de la Sécurité Publique, ce dépassement des crédits a été généré par un changement d'organigramme entrainant la suspension d'exécution du budget relative aux imputations administratives des SOA 00-15-0-410-00000 et - 00-15-0-411-00000, un changement de code SOA, ainsi un dégagement portant sur deux montants au niveau du SIIGFP.

Le Ministre de la Sécurité Publique a ainsi *« envoyé une lettre auprès du Ministre de l'Economie et des Finances, demandant le déverrouillage du SIIGFP afin de pouvoir procéder à des engagements financiers sur le compte 6131 de ces SOA, et ce dans le but de faire tourner la machine administrative. »*

- Pour le Ministère de l'Economie et des Finances, le dépassement s'est expliqué par «, *un engagement du 16 janvier 2019, dont l'objet est « demande de chargement en crédits Carburant et Lubrifiants » pour les véhicules avec une imputation administrative 00-25- 0-120-00000 d'un montant de 2 500 000,00 Ariary qui , a été liquidé et mandaté le même jour. Suite à la fusion du Ministère de l'Economie et du Plan avec le Ministère des Finances et du Budget, tous les acteurs budgétaires ont été appelés à annuler et à suspendre toutes leurs opérations budgétaires. De ce fait, une opération de dégagement a été effectuée dans le SIIGFP suivant visa n° 20190000000003220 du 30 janvier 2019, jusqu'à l'annulation de la liquidation déjà en cous. De ce fait, une opération de dégagement a été effectuée dans le SIIGFP suivant visa 20190000000003220 du 30 janvier 2019, jusqu'à l'annulation de la liquidation déjà en cours.*

En revanche, les dossiers y afférents, déjà transmis au niveau du Trésor Public, ont été traités et le montant correspondant, transféré dans la carte du Gestionnaire de Carburant et Lubrifiant. Cependant, après vérification à postériori (Etat de versement fourni par le bénéficiaire en tant que pièces justificatives), il a été constaté qu'un reversement a été effectué automatiquement au niveau du Trésor Public, ce qui signifie que les bénéficiaires dudit carburant n'ont pas consommé le montant de 2 500 000 Ariary».[13]

Au vu de ces explications, les dépassements ont été engendrés par l'absence de synchronisation entre le SIIGFP et le changement de structure. Toutefois, quels que soit les motifs évoqués, les crédits à caractère limitatif ne devraient pas faire l'objet de dépassement des crédits. Si les credits ont souffert d'insuffisance, à 'exclusuion des depenses de solde, la LOLF a autorisé des mouvements des crédits par voie reglementaire à travers des transferts, des virements ou des aménaagements le cas échéant.

En toute circonstance, le Gouvernement devrait faire en sorte que les règlès budgétaires soient respectées et devraient prendre toutes les mesures necessaires pour mitiger les risques occasionnés par des éventuels changements dans la structure notamment sur les conséquences sur le SIIGFP.

[12] CF PLR 2019 pages 84 et 85
[13] CF PLR 2019 page 85

1.2.2. Les dépassements de crédits à caractère évaluatif

Conformément aux dispositions de l'article 13 – b de la LOLF: «*Les crédits à caractère évaluatif sont des prévisions de dépenses obligatoires, (...) 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 **332 805 056 732,42** Ariary.

Les détails relatifs à ce dépassement sont présentés dans le tableau ci- après :

TABLEAU N° 10-DEPASSEMENT DES CREDITS A CARACTERES EVALUATIF

En Ariary

INSTITUTION/ MINISTERE	CREDITS DEFINITIFS	DEPENSES	DEPASSEMENTS
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	949 000 000,00	3 023 904 230,54	-2 074 904 230,54
PRIMATURE	21 780 750 000,00	28 966 171 827,67	-7 185 421 827,67
MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA DECENTRALISATION	799 025 000,00	1 310 797 650,02	-511 772 650,02
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	14 877 149 000,00	33 404 563 446,70	-18 527 414 446,70
MINISTERE DE L'AGRICULTURE DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE	28 412 000 000,00	143 457 273 582,24	-115 045 273 582,24
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	370 000 000,00	1 631 031 131,20	-1 261 031 131,20
MINISTERE DE L'ENERGIE, DE L'EAU ET DES HYDROCARBURES	4 560 453 000,00	32 232 403 210,82	-27 671 950 210,82
MINISTERE DE DES MINES ET DES RESSOURCES STRATEGIQUES	120 000 000,00	619 599 959,27	-499 599 959,27
MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'HABITAT ET DES TRAVAUX PUBLICS	55 953 876 000,00	143 678 504 604,85	-87 724 628 604,85
MINISTERE DES TRANSPORTS, DU TOURISME ET DE LA METEOROLOGIE	65 000 000,00	3 278 071 208,00	-3 213 071 208,00
MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	19 088 368 000,00	75 146 088 859,00	-56 057 720 859,00
MINISTERE DE LA POPULATION DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA PROMOTION DE LA FEMME	180 000 000,00	645 118 098,80	-465 118 098,80
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET PROFESSIONNEL	7 038 047 000,00	19 605 196 923,31	-12 567 149 923,31
TOTAL GENERAL	**154 193 668 000,00**	**486 998 724 732,42**	**-332 805 056 732,42**

Source : PLR 2019 et ses annexes

Les dépassements des crédits à caractère évaluatif présentés dans le tableau ci-dessous sont constitués des trois financements à savoir les crédits sur financement « DTI » à concurrence de 25 824 126 335,00 Ariary, des crédits sur financement « Subventions » de 128 758 106 215,93 Ariary et ceux du financement « Emprunts » d'un montant de 178 222 824 181,49 Ariary.

Pour les financements en DTI, ces dépassements ont été dus suite à la mise en œuvre des differents accords conclus entre Etat Malagasy et des Partenaires Techniques et financiers

pour la réalisation des certains projets et des programmes du Gouvernement. Les differents accords y afférents ont été communiqués à la Cour des Comptes.

Par rapport à l'exercice 2017, le dépassement de crédits a enregistré une hausse allant de 306,79 milliards d'Ariary à 332,96 milliards d'Ariary.

En vertu de l'article 13 de la LOLF : *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.*

Ainsi la Cour recommande, pour les dépassements de crédits à caractère évaluatif, la régularisation par renflouement des crédits correspondants.

Par ailleurs, la Cour recommande l'adoption de l'article 8 du PLR 2019 et de :
- constater et d'approuver le montant des crédits évaluatifs à 332 965 031 732,42 Ariary;
- constater au total le montant des crédits limitatifs à 159 975 000 Ariary.

II. LES OPERATIONS DES RECETTES BUDGETAIRES

Au titre de l'exercice budgétaire 2019, les recettes réalisées au titre du Budget Général de l'Etat s'élèvent à 5 890,40 milliards d'Ariary se répartissant en recettes internes pour un montant de 5 670,80 milliards d'Ariary et en recettes sur subventions d'équipement de 219,59 milliards d'Ariary.
Le taux global de réalisation est de 76,97% sur les prévisions de recettes définitives estimées à hauteur de 7 652,45 milliards d'Ariary.

2.1. Un recouvrement global de plus de 75%, en régression par rapport à 2018

Les recettes fiscales et les autres recettes budgétaires constituent les recettes du Budget Général. Le tableau ci-après retrace la situation desdites recettes pour 2019:

TABLEAU N° 11-SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES 2019

(En milliards d'Ariary)

Rubrique	Prévisions finales	Réalisations	Taux de réalisations (%)
RECETTES FISCALES ET DOUANIERES			
Impôts sur les revenus, bénéfices et gains	1 367,01	1 328,73	97,20%
Impôts sur le patrimoine	41,28	30,84	74,71%
Impôts sur les biens et services	2 024,11	1 406,64	69,49%
Impôts sur le commerce extérieur	2 350,79	2 372,88	100,94%
Autres Recettes fiscales	22,44	25,76	114,80%
TOTAL	**5 805,63**	**5 164,85**	**88,96%**
AUTRES RECETTES BUDGETAIRES			
Subventions d'équipement	994,41	219,59	22,08%
Contributions reçues des tiers	750,06	357,16	47,62%
Produits financiers	84,98	115,91	136,40%
Recettes non fiscales	17,37	32,89	189,35%
TOTAL	**1 846,82**	**725,55**	**39,29%**
TOTAL GENERAL	**7 652,45**	**5 890,40**	**76,97%**

Source : PLR 2019

2.1.1. Prévisions en hausse

Les prévisions des recettes budgétaires pour l'année 2019 ont été fixées à 7 652,45 milliards d'Ariary, si elles se chiffrent à 6 584,07 milliards pour 2018, soit une hausse de 16,23%.
Cette augmentation est observée au niveau des recettes fiscales passant de 5 102,12 milliards d'Ariary en 2018 à 5 805,63 milliards d'Ariary en 2019 soit une variation de 13,79%. Les recettes fiscales ont occupé une place prépondérante sur l'ensemble des recettes budgétaires avec une proportion de 75,87%.

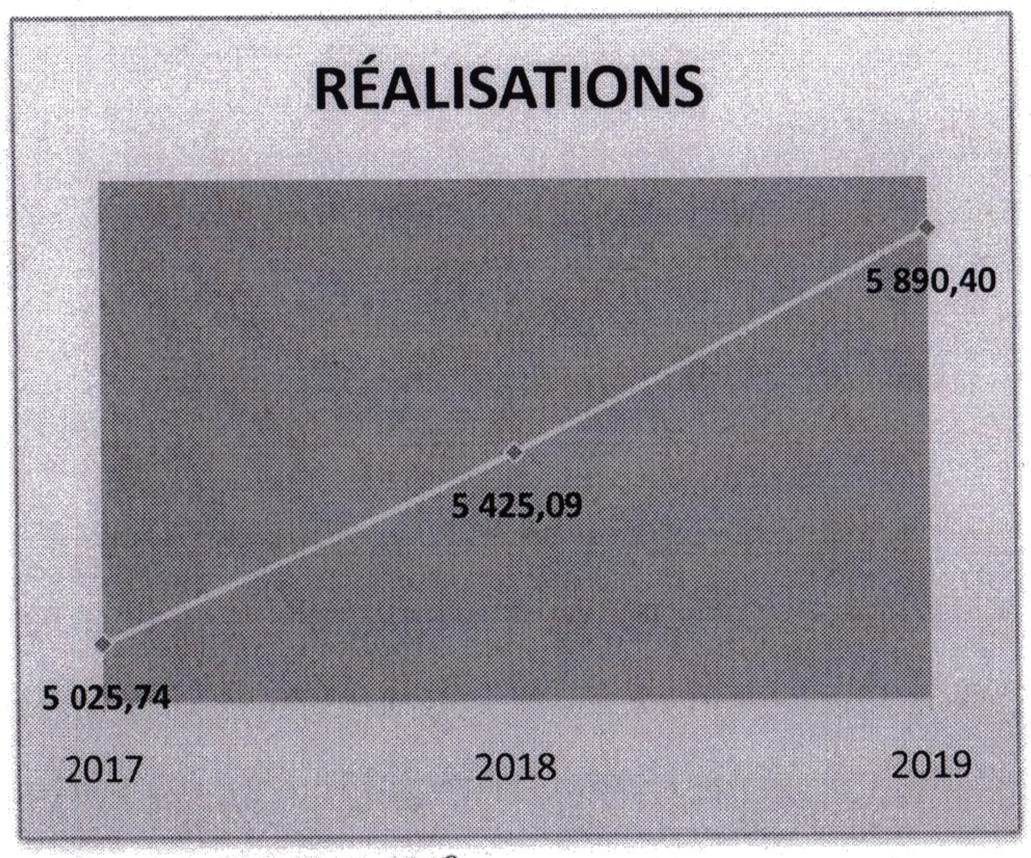
2.1.2. Des réalisations en hausse relative

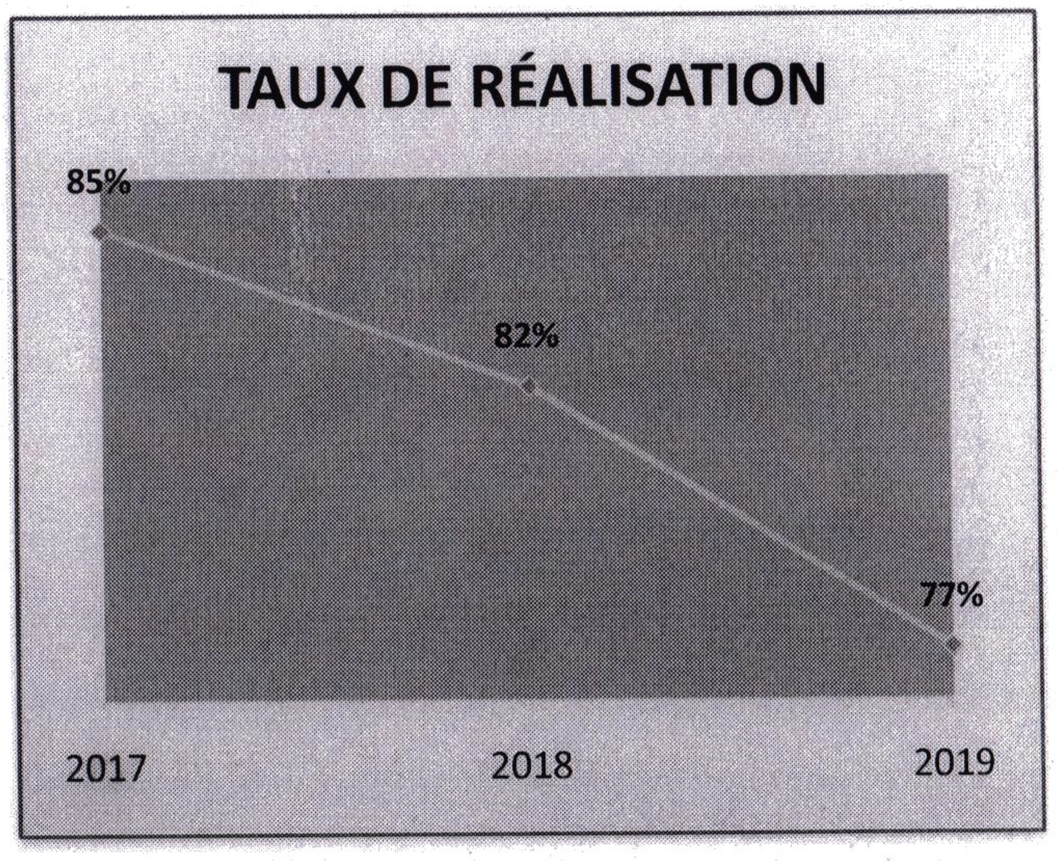
Le montant total des recettes encaissées s'élève à 5 890,40 milliards d'Ariary pour 2019, soit un taux global de réalisation de 76,97%. En termes de valeurs, les recettes ont augmenté de 465,32 milliards d'Ariary par rapport à 2018.
Toutefois, ce taux de réalisation est inférieur à celui de 2018 qui est de 82,40%.

Le graphe ci-après illustre la régression du taux de réalisation malgré la hausse en volume des recettes budgétaires, de 2017 à 2019 :

GRAPHIQUE N° 1-REALISATIONS GLOBALES DES RECETTES BUDGETAIRES

(En milliards d'Ariary)





Sources : PLR 2017 -2019

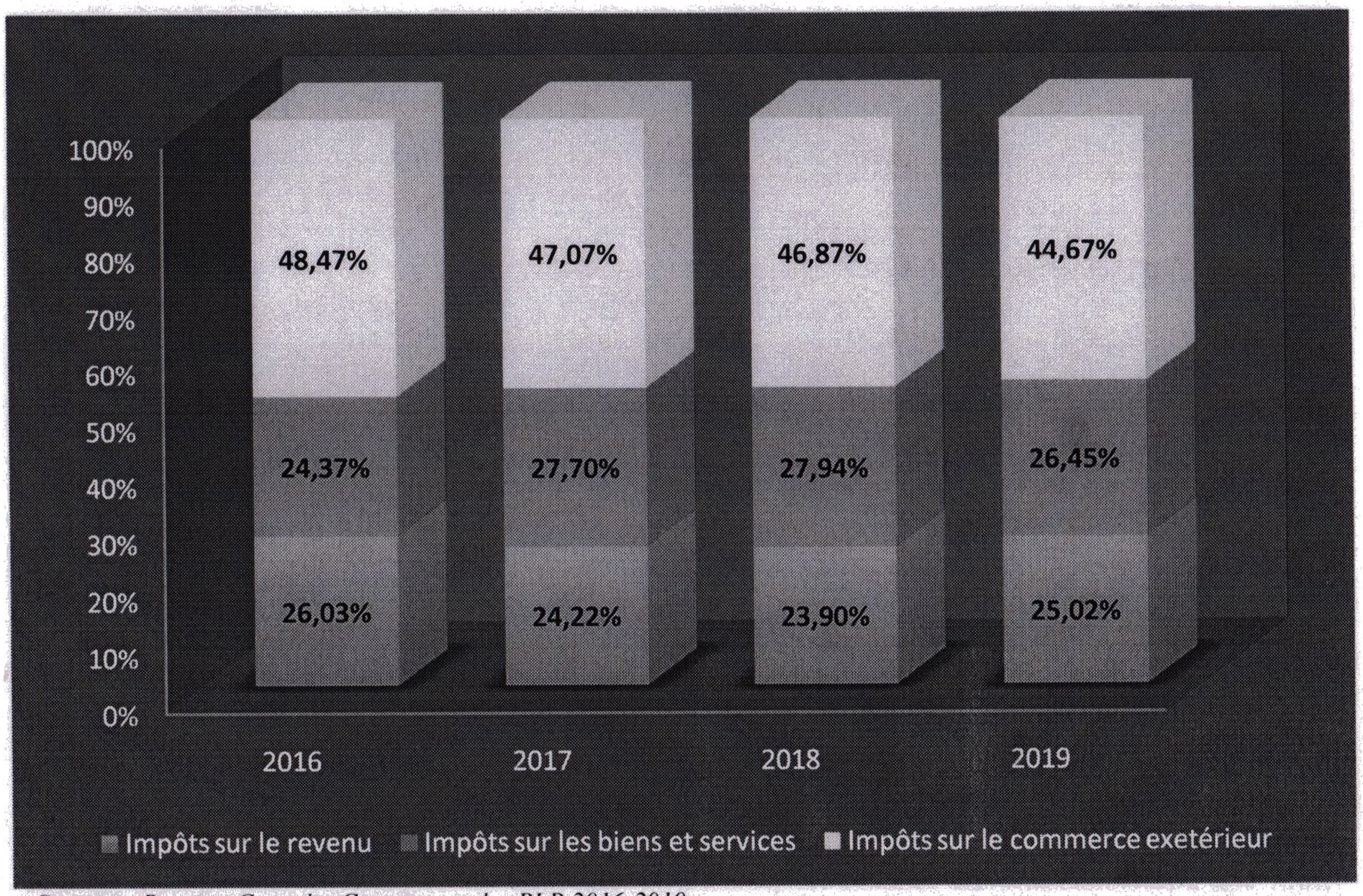
Les mesures préconisées pour l'amélioration des recettes ont amené les responsables à viser plus que les années précédentes et il résulte une hausse de 465,31 milliards d'Ariary en valeur absolue en matière de réalisation pour 2019.
Toutefois, malgré le taux de réalisation qui se décroît, le taux de pression fiscale net est en légère augmentation 10,5% en 2019 contre 10,2% en 2018.

Compte tenu de l'évolution en baisse de ces taux lesquels sont parmi les indicateurs de performance fiscale, des efforts sont encore à déployer pour améliorer le recouvrement malgré la légère progression du taux de pression fiscale.

2.2. Structure fiscale constante ou transition fiscale hésitante

Depuis 2016, la structure de la fiscalité à Madagascar reste le même. Les impôts sur le commerce extérieur demeurent la principale recette.

GRAPHIQUE N° 2-EVOLUTION DE LA STRUCTURE DE LA FISCALITE



Sources : Rapport Cour des Comptes sur les PLR 2016-2019

L'importance des impôts sur le commerce extérieur traduit que les ressources de l'Etat sont tributaires des opérations avec l'extérieur, notamment l'importation.
Or, plus les importations abondent, plus les termes d'échange[14] du pays se détériorent et les externalités négatives sur l'économie ne sont pas négligeables, ceci conjugué avec les chocs exogènes des cours internationaux des produits agricoles et matières premières.

Le graphique ci-dessus nous révèle que la part des impôts sur le commerce extérieur accuse une légère diminution tandis que celle des impôts sur les biens et services et celle des impôts sur le revenu restent autour des 25%.

Ainsi, afin de garantir un espace budgétaire résilient, il serait judicieux dès maintenant de renforcer la capacité de mobilisation des ressources fiscales intérieures tout en élargissant l'assiette fiscale.

[14] Les termes de l'échange désignent le ratio de l'indice des prix à l'exportation à l'indice des prix à l'importation

2.3. Non prise en charge de l'intégralité des recettes fiscales

Comme il a été évoqué supra, suivant le PLR les recettes encaissées se totalisent à 5 890,40 milliards d'Ariary pour 2019.
Or, au vu du document annexe « Etat des recettes fiscales », le montant des recettes réalisées se chiffre à 5 928,74 milliards d'Ariary. L'écart de 38,34 milliards d'Ariary est constitué des « dégrèvements et des remises » enregistrées au niveau des comptes 709 - 719 - 729 - 739 et 749.
De plus, au vu du CGAF, ces « dégrèvements et remises » sont comptabilisées dans les « opérations de fin de gestion ». Ce mode de comptabilisation rend opaque la gestion des recettes.

La Cour a déjà soulevé telle anomalie dans son rapport sur le PLR 2017.

Ainsi, la Cour réitère ses recommandations consistant à :
- 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.

III. LES OPERATIONS DES DEPENSES BUDGETAIRES

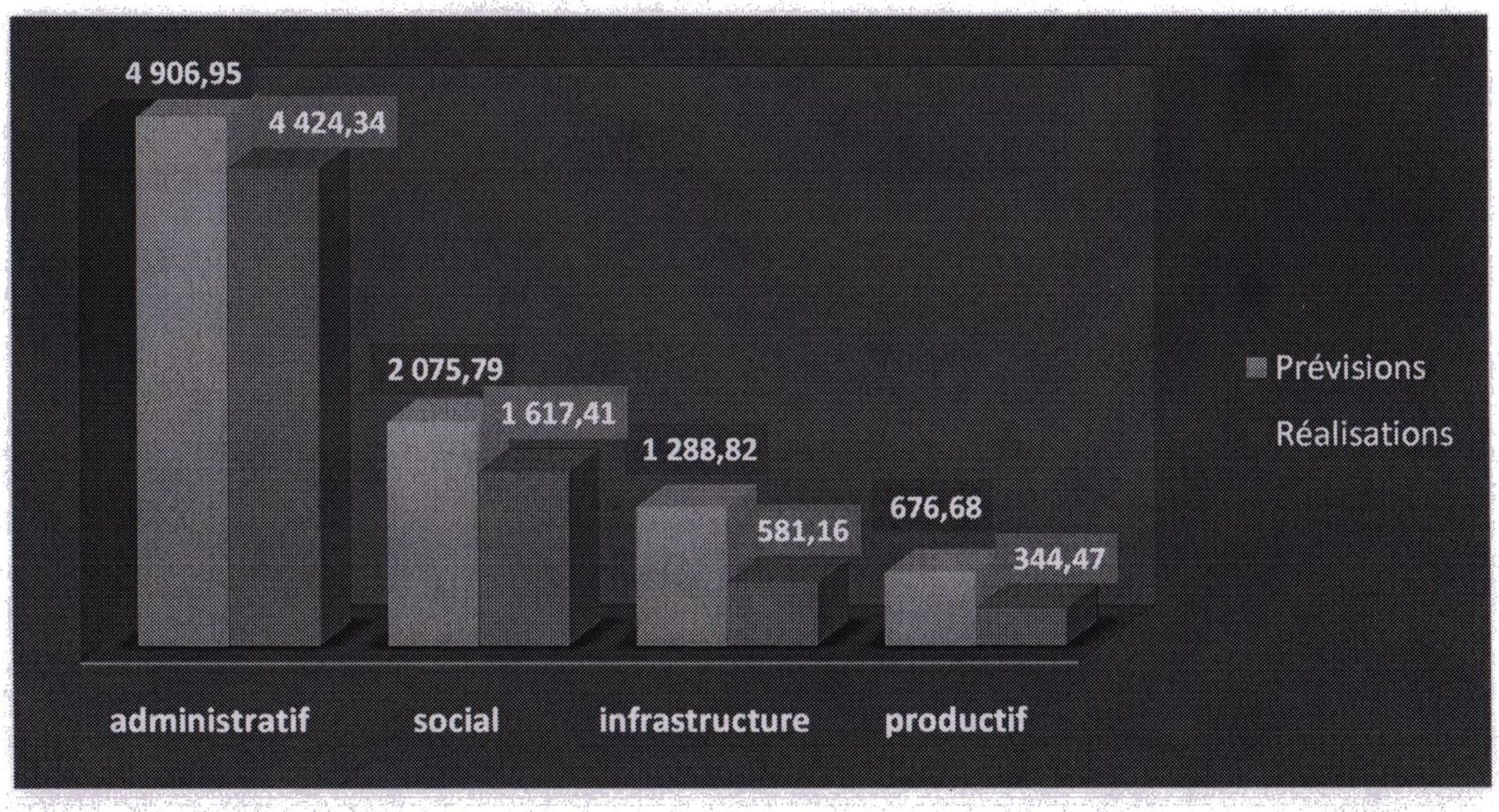
Selon la loi de finances initiale de l'année 2019, les crédits initiaux du Budget Général sont définis à 8 566,30 milliards d'Ariary puis ramenés à 9 127,90 milliards d'Ariary par la loi de finances rectificative. Mais avec les différents actes de modification de crédits, ces dépenses s'établissent définitivement à 8 948,24 milliards d'Ariary.

3.1. Situation globale

Concernant les réalisations, le total des dépenses s'élève à 6 967,38 milliards d'Ariary ce qui correspond à un taux de consommation de près de 77,86%. Les dépenses du cadre I représentent les 66,04% Budget Général.

Les prévisions et les réalisations de l'année 2019 sont réparties ainsi pour les 4 secteurs:

GRAPHIQUE N° 3-PREVISIONS ET REALISATIONS PAR SECTEUR



Source : BCSE 2019

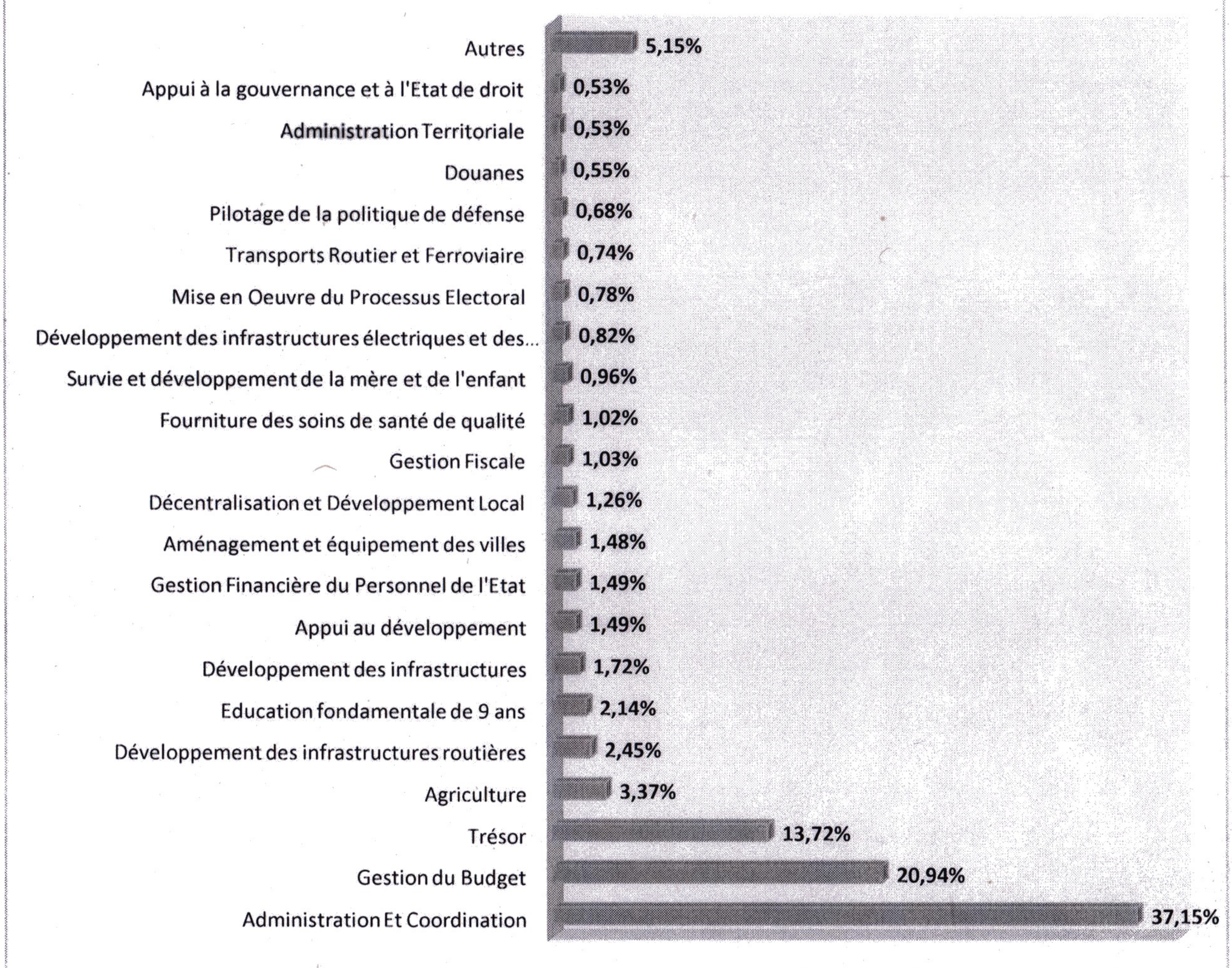
Le graphique montre qu'en matière de prévisions, le secteur administratif est celui qui dispose de la plus grande allocation de crédits pour un montant de 4907 milliards d'Ariary équivalant à 54,84%.
Le secteur social et le secteur infrastructure ont respectivement obtenu 23,2% et 14,4%. Quant au secteur productif, sa dotation ne représente que 7,56% soit 344,50 milliards d'Ariary alors que ce secteur regroupe les activités relatives à la croissance économique.

En matière de réalisations, le taux de consommation de crédits du secteur administratif est de 90,16%, celui du secteur social est de 77,92%, celui du secteur infrastructure est de 45,09% et enfin celui du secteur croissance représente 50,91%.

3.2.Analyse par programme

Les programmes du cadre I définis pour 2019 sont au nombre de 142 répartis au niveau de 10 Instituions et 22 Ministères. La répartition des dépenses par programme est illustrée par le graphique suivant :

GRAPHIQUE N° 4-DEPENSES PAR PROGRAMME



Source : BCSE 2019

A l'instar des années 2017 et 2018, les programmes « Administration et Coordination », « Trésor », et « Gestion du Budget » sont les plus consommateurs de crédits. Pour l'année 2019, leurs opérations totalisent 5 003,60 milliards d'Ariary ce qui correspond à 71,81% du total des dépenses allouées au Budget Général.

Sur 6 967,4 milliards d'Ariary de dépenses, 85,96% ont été consommés par 10 programmes à savoir : « Administration et coordination », « Gestion du Budget », « Trésor », « Agriculture », « Développement des infrastructures routières », « Education fondamentale de 9 ans», « Développement des infrastructures», « Appui au développement » « Gestion Financière du Personnel de l'Etat », et « Aménagement et équipement des villes ». L'année précédente, il a fallu 12 programmes pour atteindre approximativement le même pourcentage.

3.2.1. Croissance continue des dépenses pour le programme « administration »

Le programme« Administration et Coordination » totalise 2 588,40 milliards d'Ariary au titre de l'année 2019. C'est un programme transversal à toutes institutions et ministères et représente à lui seul 37,15% des dépenses.

Au cours de l'année 2017 ce programme atteignait 2070 milliards tandis qu'en 2018, il était de 2447,80 milliards d'Ariary. De 2017 à 2019, une augmentation de 25,04% des dépenses est observée concernant ledit programme.

Les Ministères ou Institutions qui cumulent le plus grand volume par ordre décroissant sont détaillés dans le tableau ci-dessous:

TABLEAU N° 12- VOLUMES DE DEPENSES EN PROGRAMME « ADMINISTRATION ET COORDINATION »

MINISTERES	MONTANT - Administration &Coordination	Proportion
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET PROFESSIONNEL	795 035 696 712,77	30,72%
SECRÉTARIAT D'ETAT AUPRÈS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE CHARGÉ DE LA GENDARMERIE NATIONALE	263 389 471 608,38	10,18%
MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE	235 698 518 325,79	9,11%
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	231 509 379 154,01	8,94%
MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE	200 792 431 907,15	7,76%
MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	122 082 481 669,55	4,72%
MINISTERE DE LA JUSTICE	110 145 155 906,01	4,26%

Source : BCSE 2019

Cette situation s'explique que les 50%[15] de l'effectif de l'agent de l'Etat sont recensés au niveau du Ministère de l'Education Nationale et de l'Enseignement Technique et Professionnel.

3.2.2. Des dépenses concentrées aux programmes du Ministère de l'Economie et des Finances

Le graphique supra montre que 3 programmes se distinguent après le programme transversal «administration et coordination ». Ce sont les programmes :

- «Gestion du budget » dont l'objectif global est de « Gérer de manière efficace, efficiente, transparente le Budget de l'Etat » occupe 20,94% du budget et se chiffre à 1 459,10 milliards d'Ariary
- «Trésor » avec un montant de 956,20 milliards d'Ariary soit 13,72% du budget, vise comme objectif «Assurer une bonne gouvernance financière dans la conduite de la politique financière de l'Etat et dans la gestion financière et comptable des organismes publics »
- «Gestion financière du personnel de l'Etat» ayant pour objectif de « Renforcer la gouvernance financière et budgétaire du personnel de l'Etat » représente 1,49% soit 103,6 milliards d'Ariary.

Ces programmes qui totalisent 36,15% sont rassemblés au niveau du MEF.

[15] Cf. Annexe 7 du Tome II de LFR 20219

3.2.3. Programmes porteurs de croissance légèrement en hausse

Si l'on se réfère au graphique plus haut, les dépenses afférentes aux programmes relatifs aux activités porteurs de croissance restent minimes. En effet, la consommation du programme « agriculture » est de 3,37% ce qui équivaut à 235,10 milliards d'Ariary. Ce programme se situe ainsi au 4ème rang.

Hormis l'agriculture, le total des dépenses des autres programmes du secteur productif, avoisine les 0, 38% des dépenses du budget général tel qu'il est décrit dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 13-DEPENSES DES PROGRAMMES PORTEURS DE LA CROISSANCE

En Ariary

CODE	PR0GRAMME	DEPENSES
411	**Agriculture**	**235 072 766 548,20**
408	Développement de la pêche et des ressources halieutiques	15 001 898 609,91
701	Gestion durable des ressources naturelles	7 671 050 738,86
609	Développement du secteur minier	1 114 558 369,69
704	Maintien des fonctions écologiques des écosystèmes malagasy	889 858 472,96
412	Elevage	664 516 306,08
616	Artisanat	564 703 838,00
615	Commerce extérieur	434 948 215,83
605	Industrie	277 231 352,00
621	Développement du secteur privé	246 892 028,00
217	Développement du secteur pétrolier	151 155 764,60
614	Commerce intérieur	71 533 190,00
TOTAL GENERAL		**262 161 113 434,13**

Source : BCSE 2019

Par rapport à l'année précédente, le total des crédits consommés pour ces 11 programmes estimés porteurs de croissance est légèrement en hausse, 27,08 milliards d'Ariary en 2019 contre 26,19 milliards d'Ariary en 2018. Ceci résulte notamment de l'augmentation des dépenses réalisées au niveau du Programme « Développement de la pêche et des ressources halieutiques » qui est de 15 milliards d'Ariary en 2019 alors qu'il est de 8,09 milliards d'Ariary en 2018.

3.2.4. Des dépenses sociales toujours minimes

Au vu du graphique ci-dessus, concernant le secteur social, le programme «Education fondamentale de 9 ans» se trouve à la 6ème place avec des dépenses d'un montant de149, 30 milliards d'Ariary soit 2,14%. Par rapport à 2018, lesdites dépenses d'un montant de 153,90 milliards sont ainsi en baisse.

Le programme «Fourniture des soins de santé de qualité » arrive au 13ème rang avec 71,13 milliards d'Ariary, tandis que le programme «Survie et développement de la mère et de

l'enfant » d'un montant de 66,90 milliards d'Ariary ne se situe qu'à la 14ème place du classement des dépenses selon toujours le graphique plus haut. Ces programmes sont respectivement égaux à 1,02% et 0,96%.

Les autres dépenses d'un pourcentage de 0,89% par rapport au total du cadre I totalisent 62,5 milliards d'Ariary.

TABLEAU N° 14- DEPENSES DES PROGRAMMES SOCIAUX

En Ariary

CODE	PROGRAMME	DEPENSES
314	Education fondamentale de 9ans	149 261 452 555,54
508	Fourniture des soins de santé de qualité	71 121 239 609,22
506	Survie et développement de la mère et de l'Enfant	66 870 470 202,84
505	Lutte contre les maladies	17 868 299 080,40
309	Formation Professionnelle et Technique	13 413 865 106,97
301	Sports	12 264 329 936,97
310	Enseignement Supérieur	5 152 884 411,34
312	Jeunesse et Loisirs	3 286 382 451,89
830	Protection sociale	3 015 950 398,04
313	Education préscolaire	2 580 910 400,00
316	Enseignement secondaire générale	1 835 550 319,71
828	Population et développement	1 235 491 085,55
311	Recherche Scientifique	831 015 166,95
315	Education non formelle	633 800 032,00
829	Genre et développement	316 955 510,00
TOTAL GENERAL		**349 688 596 267,42**

Source : BCSE 2019

Les dépenses les plus faibles sont ceux des programmes «Education non formelle» qui s'élèvent à 633 800 032 Ariary et «Genre et développement» qui est de 316 955 510 d'Ariary, tel qu'il ressort du tableau infra.

3.2.5. Des faibles dépenses d'infrastructures

Les programmes du secteur infrastructures restent faibles malgré une hausse observée pour certains programmes du secteur par rapport à 2018.

Si l'on se réfère toujours au graphique des dépenses par programmes, le programme « Développement des infrastructures routières» d'un montant de 170,60 milliards d'Ariary constitue 2,45% des dépenses. Ce programme enregistre une augmentation comparée à l'année précédente et se retrouve à la 5ème place. Les dépenses correspondantes en 2018 s'élèvent à131,05 milliards d'Ariary.

De même, le programme « Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales » enregistre un accroissement de 2018 à 2019. En effet, les dépenses passent de 13,80 milliards à 57,30 milliards d'Ariary.

Le programme «Aménagement et équipement des villes » affiche 1,48% des dépenses avec une somme de 103,4 milliards d'Ariary. Quant au programme « Développement des infrastructures » il est à hauteur de 119,90 milliards d'Ariary avec une proportion de 1,72%.

TABLEAU N° 15-DEPENSES DES DEPENSES D'INFRASTRUCTURE

En Ariary

PROGRAMMES	MONTANT
Développement des infrastructures routières	170 548 401 851,32
Développement des infrastructures	119 872 032 598,92
Aménagement et équipement des villes	103 390 940 825,13
Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales	57 226 426 591,87
Transports Routier et Ferroviaire	51 527 574 083,16
Transports Maritime, Fluvial et Aérien	4 935 021 955,35
Développement des infrastructures Radio et Télévision	3 893 060 782,73
Gestion du patrimoine routier	3 867 825 388,48
Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement	3 670 256 861,44
Domaine et sécurisation foncière	2 896 318 371,50
Administration, normalisation et formalisation du secteur tourisme	2 676 934 820,00
Aménagement et développement du secteur tourisme	2 181 816 852,79
Développement des réseaux d'accès aux TIC dans les zones rurales	2 153 090 449,23
Développement météorologique	2 037 476 410,37
Développement du secteur pétrolier et des biocarburants	118 867 000,00
TOTAL	**530 996 044 842,29**

Source : BCSE 2019

Pour les programmes restants, le total des dépenses y consacrées ne sont que de 28,43 milliards d'Ariary environ 1,09% du Budget Général de l'Etat.

3.3.Analyse par grande catégorie

Cette partie se consacrera à l'analyse des 4 grandes catégories de dépenses et leurs réalisations.

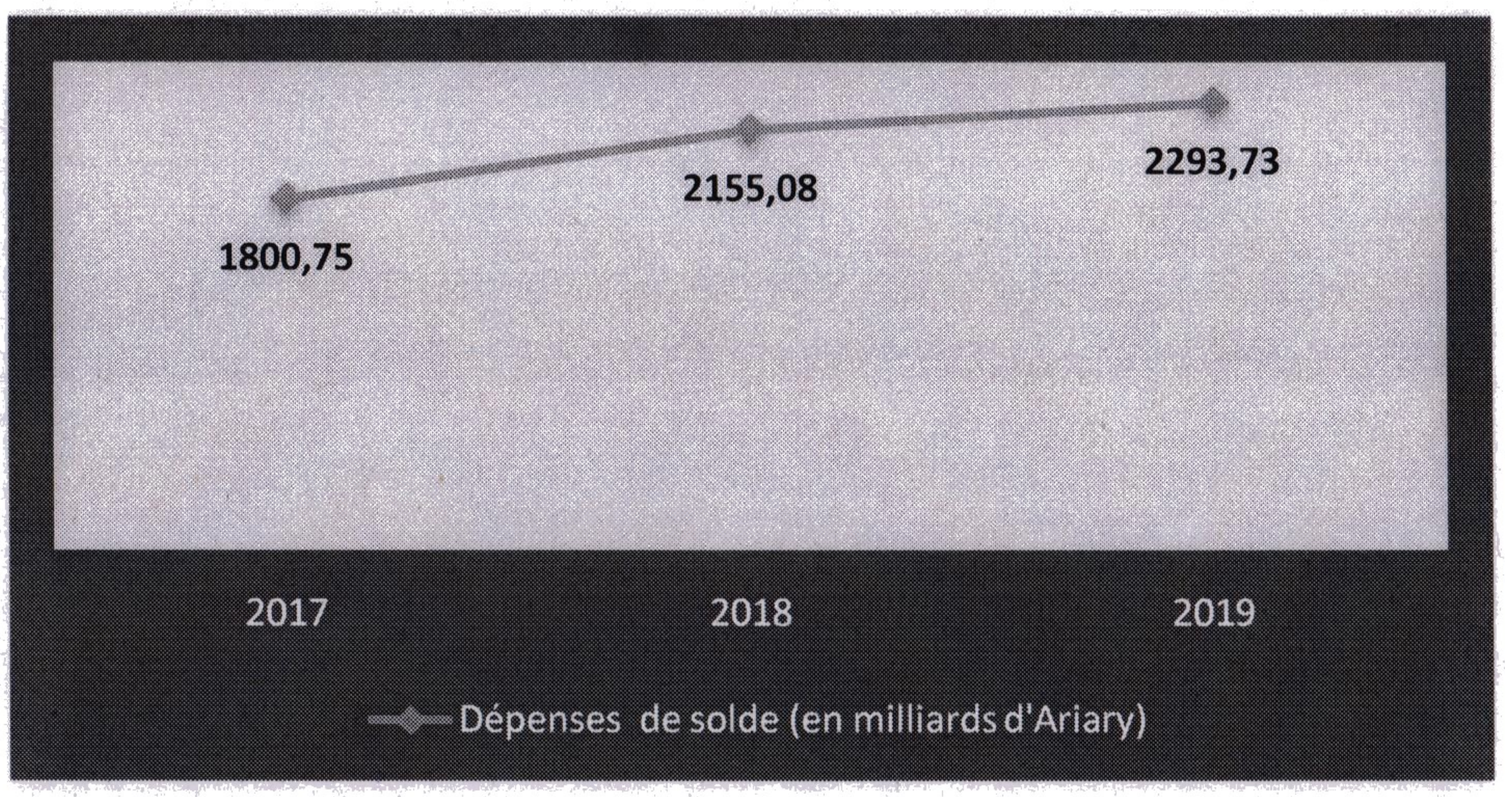
3. 3. 1. Dépenses de solde en hausse

Dans la LFI 2019, les dépenses de solde sont prévues à 2 407,20 milliards d'Ariary, cependant la LFR a ramené ces dépenses à la baisse et elles ont finalement été fixées à 2 360,40 milliards d'Ariary. En termes de réalisations, ces dépenses pour cette année ont été arrêtées à 2 293,80 milliards d'Ariary.

Le taux de réalisation desdites dépenses de 97,18% a baissé par rapport aux années précédentes. En effet, si ce taux, pour les années 2017 et 2018, était respectivement de 99,67% et 99,57%, il se situe à 97,18% en 2019. Ces dépenses sont constituées par les salaires et accessoires (compte 6011) pour un montant de 2 061,10 milliards d'Ariary et de cotisations « Caisse de Retraites Civiles et Militaires » (Compte 6062) s'élevant à 171 milliards d'Ariary ainsi que des cotisations « Caisse de Prévoyance et de Retraite » (Compte 6063) égales à 61,80 milliards d'Ariary.

L'évolution des dépenses de solde de 2017 à 2019 sont représentées par le graphique suivant :

GRAPHIQUE N° 5-EVOLUTION DES DEPENSES DE SOLDE



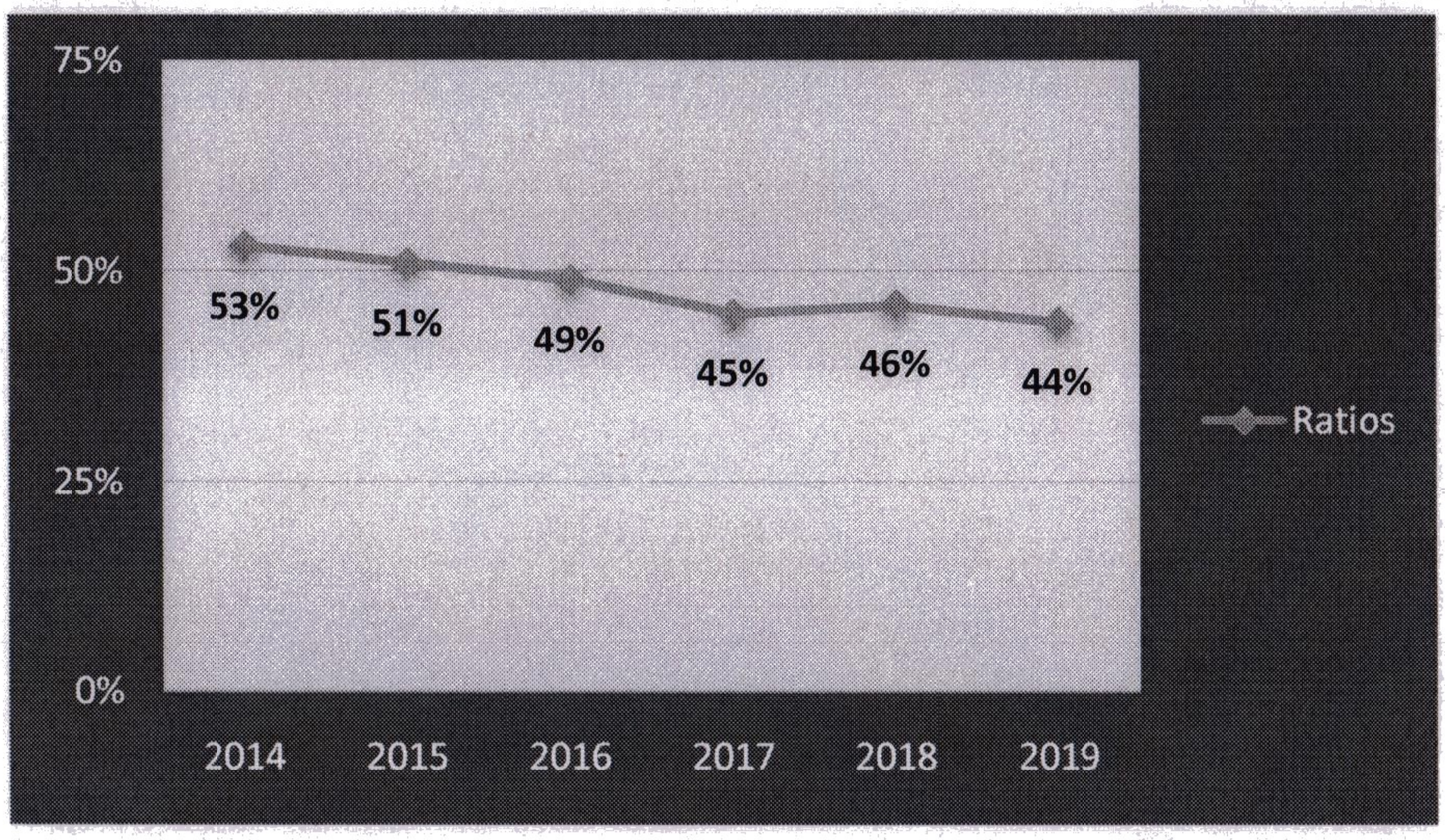
Source : PLR 2017 à 2019

Le graphique montre que les dépenses de solde connaissent une tendance haussière sur 3 années consécutives. Entre 2018 et 2019, cet accroissement est évalué à 6,44%. Les dépenses relatives au personnel permanent ont augmenté de 7,21%, celles des dépenses en cotisation CRCM de 5,95% tandis que celles des CPR a diminuée de 13,26%.

3. 3. 2. Ratio : dépenses de solde sur recettes fiscales, en baisse

Les dépenses de soldes occupent 44% des recettes fiscales en 2019, manifestant ainsi une tendance générale à la baisse de l'évolution du ratio soldes sur recettes fiscales depuis 2014.

GRAPHIQUE N° 6- EVOLUTION DU RATIO : SOLDES / RECETTES FISCALES



Source : Rapport sur le PLR 2017 - PLR 2018

Comparé aux pays similaires à Madagascar, dont ceux de l'Afrique de l'Ouest, ce taux reste encore supérieur au taux de référence de 35%.

COUR SUPREME
REPOBLIKAN I MADAGASIKARA
COUR DES COMPTES

3. 3. 3. Dépenses de solde enregistrées dans la catégorie 3 « Dépenses courantes hors solde » en violation des articles 14 et 15 de la LOLF

Il a été observé que des dépenses de solde de 195 158 731 549,86 Ariary ont été inscrites dans la catégorie 3 « Dépenses courantes hors solde ».

Ci-après un extrait des dépenses de certains Ministères à titre d'illustration :

013 - Administration et Coordination	117 678 911 000	137 953 051 000	140 546 476 000,00	88 125 680 918,91	52 420 595 081,09
00-220-1-00000 ORDONNATEUR SECONDAIRE DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT DE LA MISSION 220 FINANCES ET BUDGET	1 669 000 000	2 027 212 000	2 027 212 000,00	1 647 859 652,51	379 352 347,49
00-219-000-00000 CABINET DU MINISTRE	1 669 000 000	2 027 212 000	2 027 212 000,00	1 647 859 652,51	379 352 347,49
3 - OPERATIONS COURANTES - HORS SOLDES	1 669 000 000	2 027 212 000	2 027 212 000,00	1 647 859 652,51	379 352 347,49
000 RESSOURCES PROPRES	1 669 000 000	2 027 212 000	2 027 212 000,00	1 647 859 652,51	379 352 347,49
6012 Personnel non permanent	57 960 000	57 960 000	57 960 000,00	50 672 576,60	7 287 423,40
10-001-001-A	57 960 000	57 960 000	57 960 000,00	50 672 576,60	7 287 423,40
6031 Personnel permanent	0	25 000 000	25 000 000,00	0,00	25 000 000,00
10-001-001-A	0	25 000 000	25 000 000,00	0,00	25 000 000,00
6041 Personnel permanent	0	14 000 000	14 000 000,00	0,00	14 000 000,00
10-001-001-A	0	14 000 000	14 000 000,00	0,00	14 000 000,00
6061 Cotisations à la CNAPS	11 040 000	11 040 000	11 040 000,00	6 240 960,00	4 799 040,00
10-001-001-A	11 040 000	11 040 000	11 040 000,00	6 240 960,00	4 799 040,00
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
00-01-A-100-00000 SECRETARIAT GENERAL DE LA PRESIDENCE	29 805 191 000	89 100 908 000	103 860 833 000,00	77 588 071 740,78	26 272 761 259,22
3 - OPERATIONS COURANTES - HORS SOLDES	26 416 691 000	29 505 715 000	31 587 687 000,00	27 821 072 170,21	3 766 594 829,79
000 RESSOURCES PROPRES	26 416 691 000	29 505 715 000	31 587 687 000,00	27 821 072 170,21	3 766 594 829,79
6012 Personnel non permanent	700 000 000	700 000 000	700 000 000,00	549 774 132,80	150 225 867,20
10-001-001-A	700 000 000	700 000 000	700 000 000,00	549 774 132,80	150 225 867,20
6031 Personnel permanent	4 811 224 000	4 811 224 000	4 811 224 000,00	3 836 483 975,00	974 740 025,00
10-001-001-A	4 811 224 000	4 811 224 000	4 811 224 000,00	3 836 483 975,00	974 740 025,00
6032 Personnel non permanent	450 000 000	450 000 000	450 000 000,00	449 508 300,00	491 700,00
10-001-001-A	450 000 000	450 000 000	450 000 000,00	449 508 300,00	491 700,00
6041 Personnel permanent	0	0	0,00	0,00	0,00
10-001-001-A	0	0	0,00	0,00	0,00
6042 Personnel non permanent	0	0	0,00	0,00	0,00
10-001-001-A	0	0	0,00	0,00	0,00
6061 Cotisations à la CNAPS	75 000 000	75 000 000	75 000 000,00	66 013 699,20	8 986 100,80
10-001-001-A	75 000 000	75 000 000	75 000 000,00	66 013 699,20	8 986 100,80
[illegible] DE L'ETAT DE LA MISSION 300 COMMUNICATION	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
00-37-0-000-00000 CABINET	593 747 000	425 267 000	425 267 000,00	354 612 235,00	70 674 765,00
3 - OPERATIONS COURANTES - HORS SOLDES	593 747 000	425 267 000	425 267 000,00	354 612 235,00	70 674 765,00
000 RESSOURCES PROPRES	593 747 000	425 267 000	425 267 000,00	354 612 235,00	70 674 765,00
6012 Personnel non permanent	321 996 000	321 996 000	321 996 000,00	274 587 410,60	47 408 589,40
10-001-001-A	321 996 000	321 996 000	321 996 000,00	274 587 410,60	47 408 589,40
6032 Personnel non permanent	12 540 000	29 540 000	29 540 000,00	17 500 000,00	12 040 000,00
10-001-001-A	12 540 000	29 540 000	29 540 000,00	17 500 000,00	12 040 000,00
6042 Personnel non permanent	9 207 000	15 207 000	15 207 000,00	11 920 500,00	3 286 500,00
10-001-001-A	9 207 000	15 207 000	15 207 000,00	11 920 500,00	3 286 500,00
6061 Cotisations à la CNAPS	43 004 000	43 004 000	43 004 000,00	35 145 045,20	7 858 954,80

Le MEF a fait part dans le PLR 2019, page 63 que « *des charges de personnel de catégorie 3 ont été rassemblées au sein des opérations courantes -Solde car selon les recommandations de la Cour des Comptes toutes les opérations afférentes au chap.60 doivent y être regroupées* ».

En effet, c'est seulement pour la présentation du PLR 2019 que les dépenses de solde « issues de la catégorie 3 » en sont dissociées mais au vu du SIIGFP elles sont encore exécutées au niveau de la Catégorie 3 « dépenses courantes hors solde ».

Les « charges de Personnel dans la catégorie 3 » se chiffrent à 195,20 milliards d'Ariary soit 2,8 % du Budget Général de l'Etat. Les crédits ont été consommés à 90,77%. Ces dépenses connaissent une tendance à la hausse ces 3 dernières années puisque en 2017 elles sont de 161,20 milliards et passent à de 176,40 milliards en 2018 et enfin en 2019 il est de 195,20 milliards d'Ariary.

TABLEAU N° 16-CHARGES DE PERSONNEL « DE CATEGORIE 3 »

En Ariary

COMPTES	LIBELLES	MONTANTS	PART (en %)
6011	Salaires et accessoires -Personnel permanent	19 469 376 381,70	9,98%
6012	Salaires et accessoires -Personnel non permanent	56 464 551 396,09	28,93%
6013	Salaires et accessoires -Personnel membre des Institutions	9 906 787 216,00	5,08%
6021	Indemnités liées à la solde -Personnel Permanent	4 453 260 000,00	2,28%
6022	Indemnités liées à la solde -Personnel Non Permanent	222 022 560,00	0,11%
6031	Indemnités et avantages liées à la fonction - Personnel permanent	62 206 499 402,51	31,87%
6032	Indemnités et avantages liées à la fonction - Personnel non permanent	8 426 220 444,00	4,32%
6033	Indemnités et avantages liées à la fonction - Personnel membre des Institutions	7 322 747 500,00	3,75%
6041	Supplément Familial et traitement -Personnel Permanent	15 789 870 050,00	8,09%
6042	Supplément Familial et traitement -Personnel Non Permanent	6 845 425 600,00	3,51%
6061	Charges sociales Patronales -Cotisations à la CNAPS	2 718 189 154,96	1,39%
6062	Charges sociales Patronales -Caisse de retraites civiles et militaires	859 278 291,60	0,44%
6063	Charges sociales Patronales -Caisse de Prévoyance de retraites	474 503 553,00	0,24%
TOTAL GENERAL		**195 158 731 549,86**	

Source : BCSE et PLR 2019

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 (PCOP) 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 195,16 milliards d'Ariary doivent être comptabilisées dans la catégorie des dépenses de solde « Catégorie 2 » conformément à l'article 14 de la LOLF

Ainsi, la Cour réitère et précise que toutes les dépenses de personnel, tout ce qui est du chapitre 60, doivent être dans la catégorie des dépenses courantes de solde « Catégorie 2 », conformément à l'article 14 de la LOLF

3. 3. 4. Dépenses hors soldes dominées par les « transferts et subventions »

Pour l'année 2019, les crédits définitifs en matière de dépenses hors soldes ont été fixés à 2 228,93 milliards d'Ariary. Les dépenses effectuées totalisent 2114,55 milliards d'Ariary. Les dépenses hors soldes sont à hauteur de 30,35% du Cadre I.

Le tableau ci-dessous récapitule les dépenses hors soldes par chapitre :

TABLEAU N° 17-DEPENSES HORS SOLDES

En Ariary

CHAPITRE	RUBRIQUES	MONTANT	PART (en %)
61	Achats de biens	142 907 895 979,30	6,76%
62	Achats de services et charges permanentes	146 179 187 309,60	6,91%
63	Dépenses d'intervention	17 571 905 011,80	0,83%
64	Impôts et taxes	166 180 710,40	0,01%
65	Transferts et subventions	1 290 267 200 917,53	61,02%
66	Charges financières	638 297 242,91	0,03%
67	Charges diverses	516 821 572 479,00	24,44%
TOTAL		**2 114 552 239 650,54**	

Source : BCSE et PLR 2019

Le tableau montre que les dépenses de transfert occupent une place prépondérante au niveau des dépenses hors soldes.

Pour plus de précision, les dépense du compte 65 « transferts et subventions » sont détaillées dans le prochain tableau :

TABLEAU N° 18-DETAILS DES TRANSFERTS ET SUBVENTIONS

En Ariary

RUBRIQUE	MONTANT	PART (en %)
Subvention au secteur privé	487 679 405 157,63	37,80%
Transferts pour charges de services public - Autres organismes	370 214 152 970,00	28,69%
Transferts pour charges de services public - EPA	123 551 083 512,94	9,58%
Transfert pour charges d'intervention - Autres organismes	72 016 903 910,49	5,58%
Hospitalisation, traitement et soins	62 046 573 906,34	4,81%
Bourses à Madagascar	46 117 907 680,33	3,57%
Régions	35 263 159 996,90	2,73%
Contribution internationale	30 775 590 398,11	2,39%
Subvention de fonctionnement	30 427 347 146,20	2,36%
Transfert pour charges d'intervention - EPIC	13 056 304 677,65	1,01%
Présalaire, prêt d'honneur	9 800 054 973,48	0,76%
Subventions pour les Centres de Santé de Base (CSB)	3 277 560 000,00	0,25%
Indemnisation	3 146 619 971,26	0,24%
Subvention pour les Secrétaires d'état civil (SEC)	2 627 052 100,00	0,20%
Prix et récompenses officiels	188 698 300,00	0,01%
Bourses à l'extérieur	78 786 216,20	0,01%
TOTAL	**1 290 267 200 917,53**	

Source : BCSE 2019

D'après le tableau, les dépenses de transfert au secteur privé enregistré au compte «6565 » d'un montant de 487,68 milliards d'Ariary accaparent les dépenses de subventions. Il est ressorti de l'analyse desdites dépenses que 85,37% des transferts au secteur privé correspondant à 416,32 milliards d'Ariary ont été effectués par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

3. 3. 5. Subvention au secteur privé focalisée sur JIRAMA

Les transferts au profit du secteur privé, émanant du MEF sont résumés dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 19-BENEFICIAIRES DES TRANSFERTS DU MEF

en Ariary

BENEFICIAIRES	MONTANT	PART (en %)
JIRAMA	289 383 071 325,34	69,51
AMSA et DMSA	60 477 575 391,96	14,53
Remboursement des arriérés des compagnies pétrolières	27 500 000 000,00	6,61
HASSAN ALI RICE EXPORT COMPANY	20 813 366 578,54	5,00
MADARAIL	12 215 900 000,00	2,93
TELECOM MALAGASY	3 976 286 249,92	0,96
Banque Européenne d'investissement suivant acte de cession de créance du 20/12/2017 (Échéance du 15/06/2019)	913 614 411,87	0,22
Remboursement des arriérées TVA 2015 et antérieurs	835 000 000,00	0,20
FONDS DE PORTAGE ET DE PRIVATISATION	198 000 000,00	0,05
TOTAL GENERAL	**416 312 813 957,63**	

Source : BCSE 2019

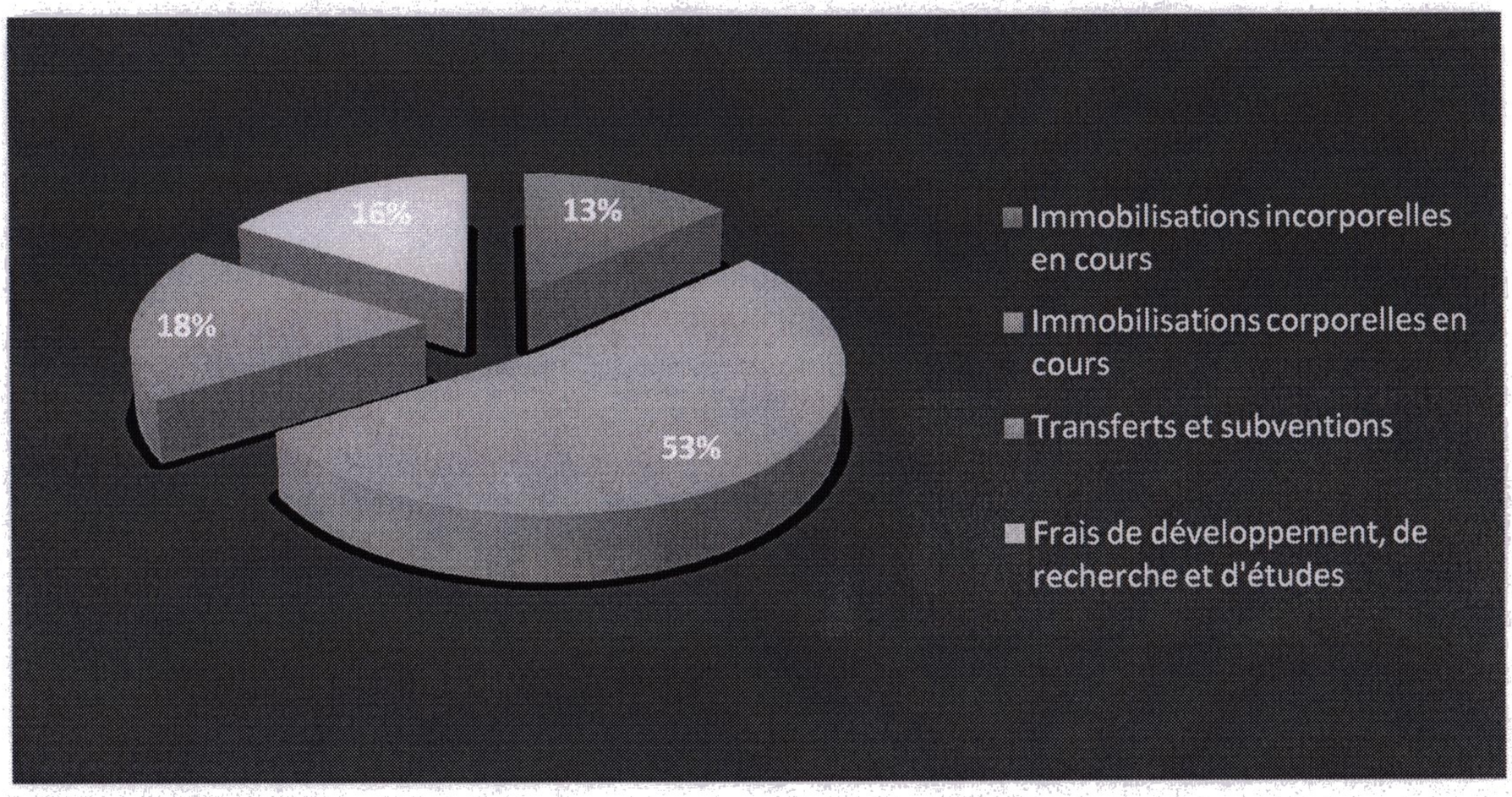
Parmi les bénéficiaires de transfert, la JIRAMA est celle qui a reçu le plus important transfert. Ces dépenses concernent surtout le paiement de location de groupe et la fourniture de carburant pour un montant de 289,39 milliards d'Ariary.

3. 3. 6. Dépenses d'investissements en croissance

Les prévisions initiales pour les dépenses d'investissements s'élèvent à 3 603,15 milliards d'Ariary mais la LFR a révisé ce montant à 3 711,21 milliards d'Ariary. Par ailleurs, les crédits consacrés aux investissements n'ont cessé de croître au cours des 3 années consécutives. En 2017, il est de 1 321,94 milliards d'Ariary puis passe à 1 560,69 milliards d'Ariary en 2018 et enfin pour 2019 se chiffre à 3711,20 milliards d'Ariary.

La structure est synthétisée selon le graphique suivant :

GRAPHIQUE N° 7-STRUCTURE DES INVESTISSEMENTS



Source : BCSE 2019

Comme le montre le graphique, les « immobilisations corporelles en cours » occupent le 1er rang étant donné qu'ils constituent plus de 50% des investissements. Cette rubrique est suivie successivement par les transferts et subventions, les frais de développement et les immobilisations incorporelles en cours. Le montant des autres investissements reste minime. Concernant les réalisations, le taux le plus élevé est celui des « transferts et subventions » avec 96% et le plus faible est celui des immobilisations corporelles qui est de 9%.

3. 3. 7. Primauté des dépenses d'investissement du MEF

Le tableau qui suit synthétise les dépenses par ministère :

TABLEAU N° 20- DEPENSES D'INVESTISSEMENTS PAR MINISTERE

MINISTERES	MONTANT	PART
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	583 726 817 218,26	29,13%
MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE L'HABITAT ET DES TRAVAUX PUBLICS	400 579 352 242,21	19,99%
MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE	239 617 350 996,38	11,96%
MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE	111 114 491 133,32	5,55%
PRIMATURE	97 022 641 439,66	4,84%
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION	94 792 712 646,75	4,73%
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET PROFESSIONNEL	78 124 770 884,57	3,90%
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	76 031 565 202,53	3,79%
MINISTERE DE L'ENERGIE, DE L'EAU ET DES HYDROCARBURES	59 116 889 690,98	2,95%
MINISTERE DES TRANSPORTS, DU TOURISME ET DE LA METEOROLOGIE	58 114 956 260,66	2,90%
COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE	51 962 218 002,36	2,59%
MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE	39 529 687 104,41	1,97%
SECRÉTARIAT D'ETAT AUPRÈS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE CHARGÉ DE LA GENDARMERIE NATIONALE	27 367 244 363,94	1,37%
MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	20 018 594 529,06	1,00%
MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	13 881 630 167,69	0,69%
MINISTERE DE LA COMMUNICATION ET DE LA CULTURE	11 550 984 248,64	0,58%
MINISTÈRE DE LA JUSTICE	10 093 637 032,44	0,50%
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	7 605 121 095,54	0,38%
MINISTÈRE DE LA POPULATION, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA PROMOTION DE LA FEMME	5 073 503 207,23	0,25%
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	5 033 497 692,04	0,25%
MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES	3 665 133 910,00	0,18%
MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DES LOIS SOCIALES	3 395 478 515,95	0,17%
MINISTÈRE DES POSTES, DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DU DÉVELOPPEMENT NUMÉRIQUE	2 153 090 449,23	0,11%
MINISTERE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT	1 878 430 445,83	0,09%
MINISTERE DES MINES ET DES RESSOURCES STRATEGIQUES	1 394 985 225,69	0,07%
HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE	921 219 520,00	0,05%
HAUTE COUR DE JUSTICE	69 998 500,00	0,003%
TOTAL GENERAL	**2 003 836 001 725,37**	

Source : BCSE 2019

Il ressort de ce tableau que le MEF a réalisé le plus d'investissement au cours de l'année 2019. Ses dépenses cumulées d'un montant de 583,80 milliards d'Ariary correspondent à 29,13% du total des investissements. Celles-ci ont été effectuées principalement au niveau du programme « 114 - Gestion du Budget » à hauteur de 530 milliards d'Ariary, soit 90%.

3. 3. 8. Des dépenses « supposées investissement » payées par le programme « 114 » du MEF.

Si l'on se réfère aux dépenses courantes – hors soldes développées supra, la JIRAMA a déjà été bénéficiaire d'un transfert de 289,39 milliards d'Ariary.
De surcroit, l'analyse des dépenses d'investissement montre que la JIRAMA a encore été attributaire d'une part de paiements relatifs à ses activités enregistrés au compte 6565 d'un montant de 401, 40 milliards d'Ariary et d'autre part, d'un versement au compte 45318 - JIRAMA ouvert auprès de la RGA d'un montant de 7,93 milliards d'Ariary.

Par ailleurs, parmi les subventions et transferts privés, un versement de 18,99 milliards d'Ariary au compte 46778 - Provision de crédits de la Présidence auprès de la PGA a été effectué.
En outre, des paiements de Droits et Taxes à l'Importation (DTI) pour le compte de plusieurs Ministères d'un montant total de 48,33 milliards d'Ariary ont été enregistrées.
En conséquence, le paiement de 0,68 milliards d'Ariary a été enregistré au compte 23173 «fournitures et services », un total de 4, 44 milliards d'Ariary au compte 2472 «Véhicules terrestres» et enfin 43, 22 milliards d'Ariary au compte 2461 «Matériels techniques».

Enfin, des travaux de réhabilitations de 1,32 milliards d'Ariary pour l'Assemblée Nationale ont également été imputés au compte 2431 «Bâtiments administratifs».

Par conséquent, la Cour recommande de concentrer les investissements au niveau des départements sectoriels.

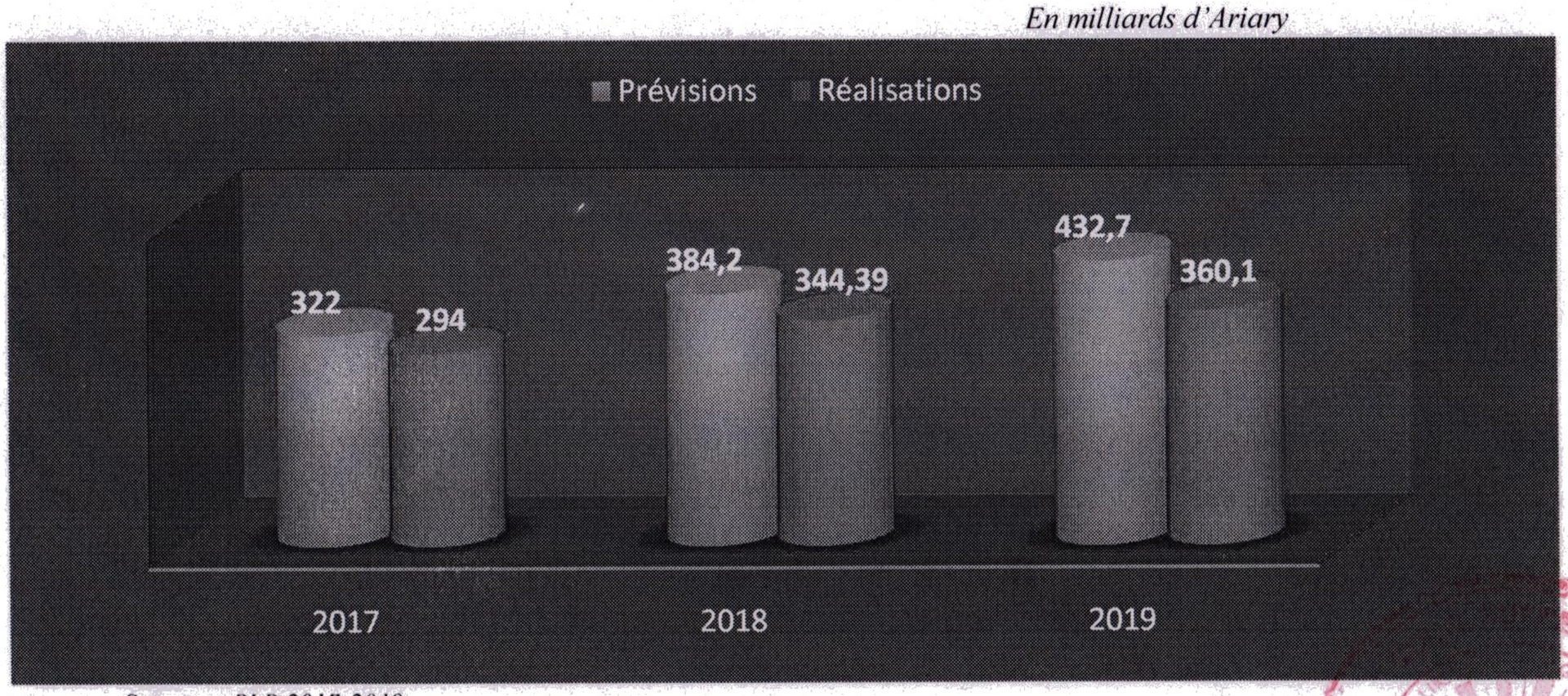
3.4.Intérêts de la dette publique

Dans la loi de finances 2019, les prévisions concernant les intérêts de la dette publique sont de 416,72 milliards d'Ariary. Ces prévisions initiales ont été révisées à la hausse par la loi de finances rectificative pour un montant de 432,70 milliards d'Ariary. Les réalisations ont été arrêtées à 360,10 milliards d'Ariary. Le taux de consommation est ainsi de 83,22%.

Le graphique suivant montre l'évolution des prévisions et des réalisations de 2017 à 2019.

GRAPHIQUE N° 8-EVOLUTION DES INTERETS DE LA DETTE DE 2017 A 2019

En milliards d'Ariary



Sources : PLR 2017-2019

Il appert que durant les 3 années consécutives, le volume tant des prévisions que des réalisations n'a cessé de croître. L'évolution du taux de réalisation cependant est divergente à cette tendance haussière puisque il est observé une baisse tendancielle au cours de la même période. En effet, ce taux est de 91,30% en 2017 diminue à 89,64% en 2018 pour se fixer à 83,22% en 2019.

Compte tenu de ce qui précède, les recettes du Budget Général de l'Etat d'un montant de 5 890,40 milliards d'Ariary et les dépenses de 6 967,38 milliards d'Ariary se sont soldées par un résultat déficitaire de 1 076,98 milliards d'Ariary.

La Cour recommande l'adoption de l'article 2 du PLR 2019 constatant au titre du Budget Général la somme de 5 890 397 448 944,45 Ariary en recettes, et de 6 967 379 296 862,45 Ariary en dépenses, soit un solde déficitaire de 1 076 981 847 918,00 Ariary.

TITRE .II APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES PROGRAMMES

Conformément à l'article 9 de la LOLF, un programme auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus fera l'objet d'une évaluation.

C'est ainsi que cette partie « appréciation de la performance » qui, dans le présent rapport, fait suite à « l'analyse de l'exécution budgétaire » se propose d'évaluer la performance de l'Administration publique au cours de l'exercice 2019.

I. OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

1. 1. Limites de l'analyse

Il est à faire signaler en premier lieu que, l'appréciation de performance dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de Finances demeure limité en ce sens que :

- les documents sur la performance des ministères sont insuffisants. Le seul document joint au PLR, afférent à la performance, est le Rapport Annuel de performance. Or ce document est très synthétique et ne donne aucune explication sur les écarts ;
- les données « non disponibles » ou qualifiées « autres » représentent 13% du total de nombres de données.

1. 2. Méthodologie

La grille d'évaluation utilisée par la Cour dans ses précédents rapports sur les PLR est reprise pour la présente analyse :

TABLEAU N° 21- GRILLE D'EVALUATION

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

(*) : 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 secteur est performant. Si le nombre de « valeurs atteintes » s'écarte des « valeurs cibles », avec un rapport tendant vers 0%, moins le secteur est performant.

1. 3. Présentation générale de la performance 2019

Suite aux élections présidentielles de 2018, les actions gouvernementales seront axées sur l'objectif d'Emergence. Les programmes d'activités des Institutions et des Ministères s'aligneront ainsi sur le respect des « velirano, serments faits par le Président lors de la campagne électorale » qui est devenue une ligne directrice établie par le Président de la

République et qui est traduite dans la Politique Générale de l'Etat (PGE) en termes d'axes prioritaires.

Dans cette perspective, le Gouvernement, organisé en 32 ministères et institutions, se voit confier 54 missions repartis en 142 programmes. Il s'est fixé de 453 d'objectifs (globaux et spécifiques) assortis de 1216 valeurs cibles comme indicateurs de résultats.

TABLEAU N° 22-RECAPITULATION DE LA SITUATION DE LA PERFORMANCE ET DE LA SITUATION BUDGETAIRE POUR 2016 à 2019

RUBRIQUES	2016	2017	2018	2019
Nombre d'Institutions et Ministères	38	38	37	32
Nombre de missions	55	55	50	54
Nombre de programmes	146	148	138	142
Nombre d'objectifs	448	426	530	453
Valeurs cibles finales	1035	1007	708	1216
Valeurs réalisées	540	577	405	555
Valeurs non atteintes	410	368	261	504
Valeurs non disponibles	27	11	26	49
Autres	58	51	16	108
Taux de performance global	**52,17**	**57,3**	**57,2**	**45,64**
Crédits définitifs (en Milliards d'Ariary)	7 123,32	7 370,14	7 294,39	8 948,24
Dépenses réalisées (en Milliards d'Ariary)	6 200,01	5 653,09	5 876,03	6 967,38
Taux d'absorption budgétaire	**87,04**	**76,7**	**80,56**	**77,86**

Sources : PLR 2016-2019

Pour l'année 2019, globalement le taux de performance est de 45%. En se référant à la grille ci-dessous, ce taux reste insuffisant.
Ce taux est relativement en baisse par rapport aux exercices précédents étant donné que les valeurs - cibles (dénominateur) sont en augmentation.

La présente analyse n'est pas exhaustive du fait des limites sus-évoquées et portera essentiellement sur les programmes estimés avoir des effets potentiels sur la croissance et sur le bien être de la population.

II. PERFORMANCE PAR PROGRAMME

Trois programmes sont retenus pour l'analyse compte tenu des leurs impacts tangibles sur le quotidien des citoyens à savoir :

-le programme concernant l'électricité
- le programme sur les infrastructures routières
- le programme « Agriculture »

2.1. Programme « développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales » - Programme à 99 % sur financement extérieur avec des risques budgétaires élevés mais à performance très insuffisante

Ce programme est rattaché à la mission « Energie » du Ministère de l'Energie, de l'Eau et de l'Hydrocarbure. Selon le document cadre à moyen terme 2019, la mission « Energie » consiste en la conception et la mise en œuvre de la politique nationale de l'Energie ainsi que celle des Hydrocarbures du Gouvernement, afin d'assurer un approvisionnement en énergie satisfaisant la demande, de meilleure qualité et à moindre coût.

Les principaux défis à relever consistent à fournir de l'énergie au moindre coût pour soutenir la croissance économique ainsi que le développement durable et inclusif.

L'objectif global «Développer les infrastructures électriques et ressources d'énergie locale » est décliné en 2 objectifs spécifiques, à savoir :

- OS - 203-1-1 Satisfaire la demande intérieure
- OS- 203-1-2 Gérer durablement les ressources d'énergies locales

Pour atteindre ces objectifs, les activités mises en œuvre ont coûté 57,23 milliards d'Ariary dont 99,57% sont financés par des emprunts extérieurs.

Les structures publiques les plus importantes œuvrant dans le secteur sont :

- La JIRAMA
- L'Agence de Développement de l'Electrification Rurale (ADER)
- L'Autorité de Régulation de l'Electricité (ARELEC)

Ainsi, la performance du secteur revient notamment auxdites structures. Or les trois structures constituent un risque budgétaire avec l'accroissement sans cesse des subventions pour la JIRAMA et l'insuffisance des informations sur les réalisations aussi bien financières que physiques pour les deux établissements publics.

Il convient de signaler que pour l'OS 2 « Gérer durablement les ressources d'énergies locales », même les valeurs cibles ne sont pas fixées.

TABLEAU N° 23-PROGRAMME DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ELECTRIQUES ET DES RESSOURCES D'ENERGIE LOCALES

OG **Développer les infrastructures électriques et ressources d'énergie locale**

OS **203-1-1 Satisfaire la demande intérieure**

203-1-2 Gérer durablement les ressources d'énergies locales

	INTITULE	MONTANT en Ariary
ACTIVITES SUIVANT SIIGFP	Appui au développement des énergies renouvelables dans le processus d'électrification	30 501 000,00
	Coordination des activités des directions techniques	54 516 001,00
	Développement des infrastructures de production de transport, de distribution d'électricité	81 890 900,00
	Elaboration du plan de développement énergétique	28 489 250,00
	Gestion durable du bois énergie	31 280 000,00
	PAGOSE	26 745 104 852,63
	PIC II	30 236 138 424,24
	Programme de maitrise de l'énergie et efficacité énergétique	4 082 750,00
	Projet de gestion durable de la filière bois énergie	1 500 000,00
	Projet électrification rurale par les énergies renouvelables (PERER)	12 923 414,00
RESULTATS ESCOMPTES	1- Les ressources locales disponibles sont utilisées efficacement	
	2 Accès à l'énergie durable pour tous	

	INTITULE	VALEURE CIBLE	VALEUR REALISEE	SITUATION
INDICATEURS DE RESLTAT	203-1-1-1-R1 Economie de bois	20000 M3	0	Non atteint
	203-1-1-1-R2 Taux d'accès en électricité	18%	14%	Non atteint
	203-1-1-1-R3 Réduction des heures de délestages	40%	35%	Non atteint
	203-1-1-2-R1 Taux d'accès en électricité	18%	14%	Non atteint
	203-1-1-2-R2 Kits solaires distribués	110 000	75 000	Non atteint

Au vu du tableau ci-dessus, aucun des résultats escomptés n'est réalisé.
Par ailleurs, une redondance de l'indicateur « Taux d'accès en électricité » est constaté.
Pour le résultat « Accès à l'énergie durable pour tous », les valeurs cibles finales ne sont même pas fixées.

Ainsi, pour un taux d'accès à l'électricité de seulement de 14%, avec des heures de délestages non réduites comme prévues et des kits solaires distribués insuffisants, la performance du programme « Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales » est insuffisante.

De tout ce qui précède, la Cour recommande de :

- ***faire preuve de rigueur dans la détermination des indicateurs de performance (indicateurs de résultats, valeur cible)***
- ***communiquer plus d'informations sur la performance***
- ***multiplier les efforts pour améliorer le secteur de l'énergie***
- ***rechercher les ressources alternatives en matière d'énergie.***

2.2. Programme « Développement des infrastructures routières » - Performance insuffisante malgré la faible densité du réseau routier

À Madagascar, la route est une expédition à la fois tumultueuse et captivante. Ce paradoxe se traduit d'une part, par l'état obsolète d'un réseau routier peu sécurisé, mais d'autre part, il offre aussi la possibilité de parcourir une terre pleine de richesse tout en profitant d'un véritable spectacle à ciel ouvert[16].
Les principaux axes du réseau routier sont un vecteur essentiel du pays et jouent un rôle déterminant pour le développement du pays et pour assurer la mobilité de tous.

Le programme « Développement des infrastructures routières » du Ministère des Tavaux Publics vise comme objectif global à contribuer au développement socio-économique en desservant les pôles économiques et les zones de production.
L'objectif global comprend quatre objectifs spécifiques :

- Construire et réhabiliter le réseau routier
- Assurer l'intégration des dimensions sociales et environnementales
- Réhabiliter et/ou construire le réseau des routes nationales (RN)
- Maintenir le réseau des routes nationales (RN) et structurantes en bon état

Pour réaliser ces objectifs, la somme de 170,55 milliards d'Ariary est mobilisée , constitués à 77% de financements extérieurs.
Ramenés, au PIB, ces 170 milliards d'Ariary ne correspondent qu'à 1% du PIB. Or, selon le document CDMT, en tenant compte de l'état du réseau routier, le coût global des programmes routiers est cadré dans la fourchette de 4 à 5% du PIB ; la référence étant de 2% du PIB pour les pays en voie de développement pour un réseau en bon et moyen état.

Par ailleurs la réalisation de ces objectifs voit la contribution des deux établissements notamment l'Agence Routière et le Fonds routier.
La performance du programme est résumée dans le tableau ci-après :

[16] https://madamag.mg/principales-routes-madagascar

TABLEAU N° 24-DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIERES

OG **Contribuer au développement socio-économique en desservant les pôles économiques et les zones de production**

OS **Construire et réhabiliter le réseau routier**

Assurer l'intégration des dimensions sociales et environnementales

Réhabiliter et/ou construire le réseau des routes nationales (RN)

Maintenir le réseau des routes nationales (RN) et structurantes en bon état

	INTITULE	MONTANT en Ariary
ACTIVITES SUIVANT SIIGFP	Aide d'urgence post catastrophe	22 044 886 152,53
	Construction de routes district Ambohidratrimo	6 296 396 514,00
	Construction et réhabilitation des routes nationales	17 830 085 270,90
	Construction et réhabilitation du réseau des routes _nouveau_	7 491 018 003,20
	Construction RN 43 SAMBAINA FARATSIHO - SOAVINANDRIANA	10 079 397 496,14
	Construction RN 44 _PHASE II	3 189 062 337,14
	Dégâts cycloniques - programme de réhabilitation des infrastructures routiers et d'entretien routier	34 737 088 010,68
	Projet HIMO	34 175 350 506,37
	Reconstruction des ouvrages d'art	3 004 472 611,92
	Réhabilitation des infrastructures routières pair	19 631 869 617,37
	Réhabilitation des rues des chefs lieux des faritany _PHASE II	11 825 854 930,07
	Suivi et évaluation environnementale des projets routiers	38 171 061,60
	Transport connectivity	125 000 000,00
	Travaux de bitumage de la RN5A entre AMBILOBE et VOHEMAR (CHINE)	79 749 339,40
	TOTAL	**170 548 401 851,32**
RESULTATS ATTENDUS	Efficacité et la qualité de la circulation des biens et des personnes améliorés	
	Zones déprimées et reculées désenclavées	
	Les projets routiers sont réalisés avec des mesures de sauvegarde environnementales et sociales appropriées	
	Progression du linéaire de routes nationales et unités d'ouvrages d'art réhabilitées	
	Linéaire de routes nationales et unités d'ouvrages d'art réhabilités en progression	
	Linéaire de pont métallique installé	
	Progression du linéaire Km de routes en bon état	
	Pourcentage du réseau des routes nationales (RN) bitumé en bon état	

	INTITULE	CIBLE	REALISATION	SITUATION
INDICATEURS DE RESLTAT	% des ouvrages d'art en bon état	0		Autres
	Longueur des routes réhabilitées et/ou reconstruites	0	0	Autres
	Taux d'évolution de trafic sur les routes nationales revêtues	110%	110%	Atteint
	Taux d'évolution de trafic sur les routes nationales non revêtues	110%	110%	Atteint
	Routes rétablies après passage de catastrophes naturelles	100%	100%	Atteint
	% des communes désenclavées	50%	50%	Atteint
	Proportion des Programmes d'engagement environnementaux PrEE) relatifs aux travaux d'entretien routier	60%	60%	Atteint
	Proportion des études d'impacts environnementaux (EIE) relatifs aux projets routiers	60%	60%	Atteint
	Pourcentage des ouvrages d'art réhabilités et/ou construits	60%	60%	Atteint
	Grand Dalots RNS5	0		Autres
	Nombre de digues réhabilitées	0		Autres
	Nombre d'ouvrages d'art construits (Ponts et grands dalots)	0		Autres
	Km de routes réhabilitées et/ou construites	500	352	Non atteint
	Linéaires d'ouvrage d'arts réhabilités sur les RN	120Ml	200Ml	Atteint
	Longueur de digues réhabilitées sur les RN	100Ml	1000 Ml	Atteint
	Ml de pont métallique modulaire installé	150 Ml	0	Non atteint
	Pourcentage des routes nationales non-revêtues en bon état			
	Pourcentage des Routes nationales structurantes en bon état	65%	50%	Non atteint
	Pourcentage des Routes nationales revêtues non structurantes en bon état	35%	0	Non atteint

Sur 18 indicateurs, 9 sont atteints, au vu du tableau de la grille d'évaluation supra, ce résultat montre ainsi une performance insuffisante pour un taux de performance de 50%.
Cette performance de 50% concerne :

- Taux d'évolution de trafic sur les routes nationales revêtues ;
- Taux d'évolution de trafic sur les routes nationales non revêtues ;
- Les routes rétablies après passage de catastrophes naturelles ;
- Pourcentage des communes désenclavées ;
- Proportion des Programmes d'engagement environnementaux (PrEE) relatifs aux travaux d'entretien routier ;
- Proportion des études d'impacts environnementaux (EIE) relatifs aux projets routiers ;
- Pourcentage des ouvrages d'art réhabilités et/ou construits ;
- Linéaires d'ouvrage d'arts réhabilités sur les RN.
- Longueur de digues réhabilitées sur les RN.

Par contre, les indicateurs pertinents liés à la réhabilitation et/ou construction des routes ne sont pas atteints. . Sur la cible « 500 km de routes » seulement 352 km ont été faits.
Il en est de même pour le maintien en bon état du réseau des routes nationales et structurantes dont la valeur cible n'est pas atteinte.
Or, déjà la valeur cible ne représente que 1,6% des routes nationales[17], et la densité du réseau routier à Madagascar figure parmi les plus faibles dans l'Afrique Subsaharienne, la densité du réseau routier du pays est environ 5,3 km pour 100km^2 de superficie contre 6,8km pour 100km^2 pour les autres pays.

Par ailleurs, certains indicateurs devront être revus afin d'éviter les répétitions tel qu'il suit :

(i) - - 206-1-1-3-R1 « Longueur des routes réhabilitées et/ou reconstruites »
- 206- 1- 3-2 R3 « Km de routes réhabilitées et/ou construites »

(ii) - 206-1-3-1-R2 « Pourcentage des ouvrages d'art réhabilités et/ou construits »
- 206-1-3-2-R3 « Nombre d'ouvrage d'art construits »

Ainsi, la Cour recommande :

- ***De prendre comme indicateur le coût du réseau routier par rapport au PIB afin d'assurer le financement des infrastructures routières et comme la Banque mondiale a précisé[18] que « (...) Investir dans les routes, c'est faire preuve d'une économie intelligente, et assurer l'entretien de ces investissements clés est la chose la plus sûre pour leur durabilité ».***
- ***D'améliorer la qualité des informations sur la performance.***

2.3. Programme « agriculture » performance modérée mais des indicateurs faiblement pertinents.

L'objectif global de ce programme est de « Développer l'agriculture tournée vers le marché national et international ». Il comprend deux objectifs spécifiques :

- Promouvoir des systèmes de production agricoles améliorés et compétitifs
- Structurer le monde rural et faire des aménagements intégrés.

---

[17] https://www.donneesmondiales.com/afrique/madagascar/trafic.php/ : Le réseau de routes et d'autoroutes a une longueur totale de 31.640 km.
[18] Communiqué de presse n° 2021/011/AFE

TABLEAU N° 25-PROGRAMME - AGRICULTURE

OG **Développer l'agriculture tournée vers le marché national et international**
OS **Promouvoir des systèmes de production agricoles améliorés et compétitifs**
Structurer le monde rural et faire des aménagements intégrés

	INTITULE	MONTANT en Ariary
	Extension périmètre BAS MANGOKY II (PEPBM)	40 335 728 704,58
ACTIVITES	Projet des Jeunes Entrepreneurs Ruraux du Moyen Ouest (PROJERMO)	32 088 281 666,69
SUIVANT SIIGFP	Projet de Croissance Agricole et Sécurisation Foncière (CASEF)	23 992 930 511,31
	Programme de Formation Professionnelle et d'amélioration de la Productivité Agricole (FORMAPROD)	14 792 609 043,74
	Projet de réhabilitation du système d'irrigation et gestion de bassins versants sud ouest LAC ALAOTRA	14 725 079 218,32
	Réhabilitation des Infrastructures Agricoles (PRIASO) Sud Ouest	14 477 057 696,86
	Programme d'appui au Développement de l'Agriculture Périurbaine (PADAP-PPF)	14 308 253 242,76
	Programme de Soutien aux Pôles de Micro-Entreprises Rurales et aux Economies Régionales de Madagascar (PROSPERER)	13 172 964 140,02
	Projet d'appui au Développement De MENABE ET MELAKY	12 548 720 744,61
	PDFA - Programme de Développement des Filières Agricoles	9 733 870 460,59
	Appui au renforcement des organisations paysannes et services agricoles	8 296 385 274,33
	Formation professionnelle et amélioration de la productivité agricole	6 760 873 505,68
	Elaborer et mettre en œuvre les stratégies de développement agricole	4 570 951 330,21
	Lutte Antiacridienne	4 001 275 796,80
	Programme Entrepreneuriat des Jeunes dans l'Agriculture et l'agro-alimentaire - BAD	2 798 895 429,09
	Développement Agricole Et Sécurité Alimentaire (ASARA)	2 203 203 646,28
	Aménagement hydro agricole de BEBOKA	2 039 101 362,57
	Fonds d'entretien des réseaux hydro agricoles	2 033 924 361,95
	Appuyer et encadrer les groupements de producteurs	1 654 664 975,82
	Programme e Lutte Anti érosive	1 337 465 940,87
	Promotion des filières végétales de rentes et vivrières	1 236 801 833,85
	Renforcer le dispositif CSA/FDAR	826 323 860,80
	Ajustement sectoriel développement rural	759 620 000,00
	Aménagement rizicole dans les pôles de production à Madagascar	740 014 266,57
	Promotion et développement rizicole	686 964 460,00
	Appuyer le développement des chaines de valeur	654 014 819,67
	Appuyer les paysans dans l'utilisation des intrants (semences, engrais) et des matériels	567 717 080,55

COUR SUPREME
ANTANANARIVO MADAGASCAR
CHAMBRES COMPTES

	agricoles	
	Appui a la mise en place fonds régional de développement agricole	500 000 000,00
	Vulgariser les nouvelles techniques rizicoles	424 241 611,60
	Projet d'appui amélioration productivité agricole à Madagascar (PAPAM)	406 722 898,71
	Appui à la mise en place du centre géo-informatique applique au développement rural (CGARD)	368 796 266,67
	Construire et réhabiliter les infrastructures hydro agricoles	310 147 240,90
	Appui a l'augmentation de la productivité rizicole	300 000 000,00
	Programme d'appui au financement de l'agriculture et aux filières inclusives (AFAFi)	261 516 574,00
	Production riz et engrais	184 107 124,00
ACTIVITES	Assurer le contrôle phytosanitaire aux frontières	166 292 496,31
SUIVANT SIIGFP	Rénovation des établissements publics de formation agricole et rurale	160 138 166,62
	Projet d'Amélioration de la productivité rizicole dans les hautes terres centrales	142 914 714,80
	Promotion des techniques agro écologiques et de l'arboresterie fruitière	130 195 800,80
	Développement agricole et sécurité alimentaire	118 478 400,00
	Développement agricole et sécurité alimentaire (AINA)	86 131 878,87
	Appuyer et encadrer les AUE	59 454 380,00
	Mettre à la disposition des producteurs des semences améliorées	26 508 000,00
	Projet SATREPS	26 336 270,40
	Programme de Coopération Agricole MAROC	26 211 000,00
	Construire et réhabiliter d'autres infrastructures de production	19 870 350,00
	Appui a la mécanisation agricole	9 570 000,00
	Programme de Transformation de L'Agriculture	1 440 000,00
	TOTAL	**235 072 766 548,20**
RESULTATS	Conditions de vie des ménages producteurs améliorées	
	Infrastructures rurales viabilisées et mécanisation agricole promue	
	Services d'appui aux producteurs améliorés	

INDICATEURS DE RESLTAT	**INTITULE**	**CIBLE**	**REALISATION**	**SITUATION**
	Nombre d'organisations paysannes et ménages bénéficiaires	60 000	99 872	Atteint
	Superficies hydro-agricoles irriguées	20 000	46 987	Atteint
	Montant de subvention allouée aux producteurs	34 918 000	31 987 000	Non Atteint

Source : RAP -SIIGFP 2019

COUR SUPREME
REPOBLIKAN I MADAGASIKARA
COUR DES COMPTES

Les activités entreprises pour l'atteinte de ces objectifs coutent 235 milliards d'Ariary dont 85% sur financements extérieurs.
Avec 2 indicateurs atteints sur les trois ciblés, la performance du programme « Agriculture » est modérée soit 67%.
Toutefois, la Cour tient à signaler qu'au vu de l'objectif global, ces indicateurs sont insuffisants à savoir :

- Nombre d'organisations Paysannes et ménages bénéficiaires ;
- Superficies hydro-agricoles irriguées ;
- Montant de subvention allouée aux producteurs.

En effet, on ne peut pas assurer une agriculture tournée vers le marché aussi bien national qu'international tant qu'on ne fait pas un suivi sur le rendement agricole.

Ainsi la Cour recommande le rendement agricole « tonne par hectare » (t/ha) comme indicateur.

TITRE .III EXAMEN DE L'EXECUTION DES AUTRES CADRES BUDGETAIRES ET DU RESULTAT GENERAL

I. LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES - CADRE III

1. 1. Résultat excedentaire en régression

La partie qui suit est consacrée à l'analyse des opérations du Cadre II de la Loi de Finances 2019 regroupant le Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale (BA- IN) et celui des Postes et télécommunications (BA - PTT).

Prévus par la LOLF en son article 28*: « Les Budgets Annexes peuvent retracer, (...), 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 2019, les opérations des budgets annexes ont engendré un résultat excédentaire de 4 582 805 926,61 Ariary. Les recettes recouvrées atteignent 22 126 345 878,40 Ariary alors que le montant des dépenses est de 17 543 539 951,88 Ariary.

Le tableau ci-après montre le résultat global des BA

TABLEAU N° 26-RESULTAT GLOBAL DES BUDGETS ANNEXES

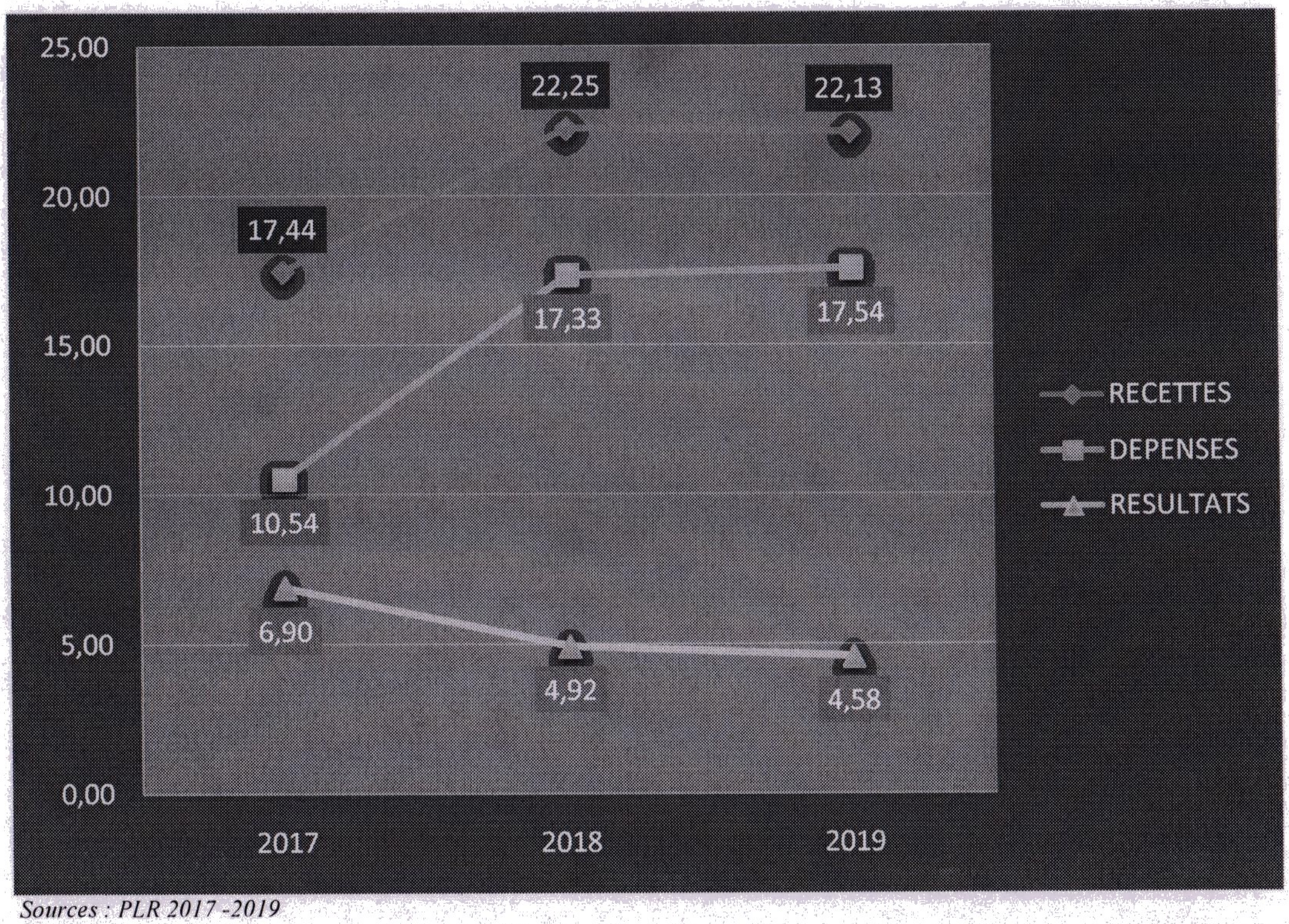
BUDGETS ANNEXES	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
BA- IN	38 015 050 000,00	18 234 673 170,61	38 015 050 000,00	12 831 398 602,41	5 403 274 568,20
BA- PTT	6 000 000 000,00	3 891 672 707,88	6 000 000 000,00	4 712 141 349,47	-820 468 641,59
TOTAL	**44 015 050 000,00**	**22 126 345 878,49**	**44 015 050 000,00**	**17 543 539 951,88**	**4 582 805 926,61**

Sources : PLR, CGAF et comptes administratifs 2019

Il appert de ce tableau que le résultat excédentaire est dû à un important excédent des recettes par rapport aux dépenses effectuées auprès du Budget annexe de l'Imprimerie Nationale atteignant un montant de 5 403 274 568,20 Ariary. Par contre le Budget Annexe PTT a accusé un déficit à concurrence de 820 468 641,59 Ariary.

Par rapport aux deux exercices précédents, une diminution a été relevée. En effet les résultats des exercices 2018 et 2017 sont respectivement de 6 898 270 946,77 Ariary et de 4 921 007 013,10 Ariary.

GRAPHIQUE N° 9- EVOLUTION DU RESULTAT GLOBAL DES BUDGETS ANNEXES 2017 A 2019



Sources : PLR 2017 -2019

Au vu du graphe ci-dessus, il a été relevé que le résultat des BA n'a céssé de dimunier à un taux de 33,57% par rapport à l'exercice 2017 et d'environ 7% par rapport à celui de 2018.

1. 2. Budget Annexe -Imprimerie Nationale Excédentaire

Les opérations du Budget Annexe (BA) de l'Imprimerie Nationale (IN) ont engendré un excédent de 5,40 milliards d'Ariary du fait que les recettes s'élevaient à 18,23 milliards d'Ariary contre des dépenses à concurrence de 12,83 milliards d'Ariary.

1.2.1. Les recettes en hausse

Par rapport aux deux années précedentes, une augmentation a été constatée en terme de recettes. En effet pour l'année 2019, les recettes recouvrées atteignent 18,2 milliards d'Ariary contre 16,30 milliards d'Ariary en 2018 et 10,2 milliards d'Ariary en 2017.

Les élements constitutifs de recettes du BA Imprimerie Nationale sont détaillés dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 27-RECETTES DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.

COMPTES	NOMENCLATURE	PREVISIONS DEFINITIVES	TITRES EMIS	RECOUVREMENT
10611	Fonds de réserve	0	5 570 889 840,60	5 570 889 840,60
10612	Fonds de renouvellement des Budgets Annexes	0	3 064 649 490,81	3 064 649 490,81
1426	Matériels et outillages	250 000 000,00		
1427	Matériels de transport	437 500 000,00		
7721	Prestation de service	250 000 000,00		
7722	Produits finis	11 000 000 000,00	9 017 806 233,40	9 017 806 233,40
7725	Travaux	14 052 287 000,00	618 541 464,44	618 541 464,44
7726	Marchandises	262 500 000,00		
7728	Autres	250 000 000,00		
7781	Annulation des mandats	75 000,00		
7783	Excédents BA	11 512 500 000,00		
7788	Autres produits occasionnels	188 000,00		
7792	Remise et réduction	0	-37 213 858,64	-37 213 858,64
TOTAL		**38 015 050 000,00**	**18 234 673 170,61**	**18 234 673 170,61**

Source : Compte administratif BA- IN 2019

De ce tableau, il y a lieu de signaler que les « produits finis » constituent presque la moitié de des recettes du BA -Imprimerie Nationale.

En outre, parmi les différents produits prévus, il n'y a que deux qui ont fait l'objet de recouvrement. Il s'agit du compte « 7722- produits finis » avec un recouvrement de 9 milliards d'Ariary contre une prévision de 11 milliards d'Ariary et du compte « 7725 travaux » dont le recouvrement n'atteint que 0,6 milliard d'Ariary alors que les prévisions se sont élévées à 14 milliards d'Ariary, soit les 4% seulement. Une surestimation des recettes est ainsi relevée sur ce type de recette, en violation du principe de sincerité des lois de Finances prevu par l'article 42 de la LOLF.

Cette situation a été l'objet des recommandations à maintes fois de la Cour lors des rapports sur PLR des exercices précedents.

Ainsi, la Cour ne cesse de réitérer ses précédentes recommandations sur le respect de l'article 42 de la LOLF qui « 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

1.2.2. Dépenses à faible réalisation

En termes des dépenses, la réalisation se chiffre à 12,80 milliards d'Ariary pour l'exercice 2019. Avec des crédits définitifs s'élevant à 38 milliards d'Ariary, le taux de réalisation global est de 33,75%. Lesdites dépenses sont résumées dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 28-DEPENSES DE L'IMPRIMERIE NATIONALE 2019

(En Ariary)

COMPTE	NOMENCLATURE	CREDIT INITIAL	CREDIT MODIFIE	DEPENSES EFFECTUEES	Taux de réalisation %
I - DEPENSES D'INVESTISSEMENT					
23	Immobilisations incorporelles	187 250 000,00	187 250 000,00	67 000 000,00	35,78
24	Immobilisations corporelles	11 512 500 000,00	11 512 500 000,00	2 997 649 490,81	26,04
	TOTAL INVESTISSEMENT	**11 699 750 000,00**	**11 699 750 000,00**	**3 064 649 490,81**	**26,19**
II - DEPENSES DE FONCTIONNEMENT					
60	Charges de personnels	10 177 100 000,00	10 177 100 000,00	5 363 314 760,80	52,70
61	Achat de biens	9 638 500 000,00	8 647 215 000,00	1 997 329 996,40	23,10
62	Achat de service et de charges permanents	4 935 700 000,00	5 176 985 000,00	1 330 996 492,20	25,71
63	Dépenses d'intervention	8 500 000,00	8 500 000,00	0,00	0,00
64	Impôts et taxes	1 350 000 000,00	2 100 000 000,00	979 371 744,20	46,64
65	Transfert et subventions	195 500 000,00	195 500 000,00	95 736 118,00	48,97
67	Charges diverses	10 000 000,00	10 000 000,00	0,00	0,00
	TOTAL FONCTIONNEMENT	**26 315 300 000,00**	**26 315 300 000,00**	**9 766 749 111,60**	**37,11**
	TOTAL GENERAL	**38 015 050 000,00**	**38 015 050 000,00**	**12 831 398 602,41**	**33,75**

Source : Compte administratif BA- IN 2019

Au vu de ce tableau, le taux de réalisation de dépenses d'investissement et celui de fonctionnement sont respectivement de 26% et 37%. A l'exclusion des charges de personnel avec un taux de réalisation de 52%, aucune autre catégorie de charges n'a atteint le taux de 50%.

Par rapport aux deux exercices précédents, les dépenses ont connu une augmentation de 36 % en moyenne. En effet, elles sont élevées à 12,80 milliards d'Ariary contre 10,20 milliards d'Ariary en 2018 et 6,70 milliards d'Ariary en 2017.

1.2.3. Faible taux de réalisation des dépenses d'investissement

Sur un budget total de 11,70 milliards d'Ariary, les dépenses effectuées n'atteignent que 3 milliards d'Ariary, soit un taux d'exécution de 26,19%. Les dépenses d'investissement sont constituées des immobilisations incorporelles et corporelles dont leur taux de réalisation est respectivement de 36% et 24%.

Ci- après le détail des éléments de dépenses d'investissement.

TABLEAU N° 29-DEPENSES D'INVESTISSEMENT DE L'IMPRIMERIE NATIONALE

En Ariary

COMPTE	NOMENCLATURE	CREDIT INITIAL	CREDIT DEFINITIF	DEPENSES
23	**Immobilisations incorporelles**	**187 250 000,00**	**187 250 000,00**	**67 000 000,00**
24	**Immobilisations corporelles**			
241	Terrain	360 000 000,00	160 000 000,00	0,00
242	Aménagement	820 000 000,00	590 000 000,00	0,00
243	Bâtiments	5 000 000 000,00	4 000 000 000,00	899 631 490,81
245	Réseaux	375 000 000,00	375 000 000,00	0,00
246	Outillages	4 164 500 000,00	5 594 500 000,00	2 098 018 000,00
247	Matériel de transport	764 000 000,00	764 000 000,00	0,00
248	Autres immobilisations	29 000 000,00	29 000 000,00	0,00
24	**Immobilisations corporelles**	**11 512 500 000,00**	**11 512 500 000,00**	**2 997 649 490,81**
28	**Amortissement**	-	-	-
TOTAL		**11 699 750 000,00**	**11 699 750 000,00**	**3 064 649 490,81**

Source : Compte administratif de l'Imprimerie Nationale 2019

Au vu de tableau ci-dessus, en ce qui concerne les immobilisations corporelles, il n'y a que deux types parmi les 7 prévus ont enregistré une réalisation. Il s'agit du compte « 243-Bâtiments » et du compte «246- outillages ». Par rapport à leur crédit définitif, le taux de réalisation de ces dépenses est respectivement de 22,49% et de 37,50%. Ces taux sont encore faibles. Une question se pose donc sur la sincérité de la budgétisation du BA de l'Imprimerie Nationale.

1.2.4. Prédominance des dépenses de fonctionnement

En termes de prévisions, sur un montant total des dépenses du BA Imprimerie Nationale de 38 milliards d'Ariary, les dépenses de fonctionnement s'élevant à 26,3 milliards occupent les 69%. Les dépenses d'investissement ne représentent donc que les 31%.

Le détail des dépenses de fonctionnement se présente comme suit :

TABLEAU N° 30-DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DE L'IMPRIMERIE NATIONALE

COMPTE	INTITULE	LFI	LFR	DEPENSES
60	Charges de personnels	10 177 100 000,00	10 177 100 000,00	5 363 314 760,80
61	Achat de biens	9 638 500 000,00	8 647 215 000,00	1 997 329 996,40
62	Achat de service et de charges permanents	4 935 700 000,00	5 176 985 000,00	1 330 996 492,20
63	Dépenses d'intervention	8 500 000,00	8 500 000,00	0,00
64	Impôts et taxes	1 350 000 000,00	2 100 000 000,00	979 371 744,20
65	Transfert et subventions	195 500 000,00	195 500 000,00	95 736 118,00
67	Charges diverses	10 000 000,00	10 000 000,00	0,00
TOTAL		**26 315 300 000,00**	**26 315 300 000,00**	**9 766 749 111,60**

Source : Compte administratif de l'Imprimerie Nationale 2019

COUR SUPREME
REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
COUR DES COMPTES

Par rapport à la réalisation, sur un montant total de 12,8 milliards d'Ariary, la part des dépenses de fonctionnement représente les 76%. Toutefois, le taux de réalisation est faible si l'on se refère au rapport entre les crédits définitifs et les dépenses éffectuées présenté dans le tableau supra.
L'observation sur le principe de sincerité évoqué dans le precedent paragraphe est valable sur les dépenses de fonctionnement lors de l'élaboration du budget.

Ainsi la Cour réitère ses recommandations sur le respect du principe de sincérité prévu par l'article 42 de la LOLF

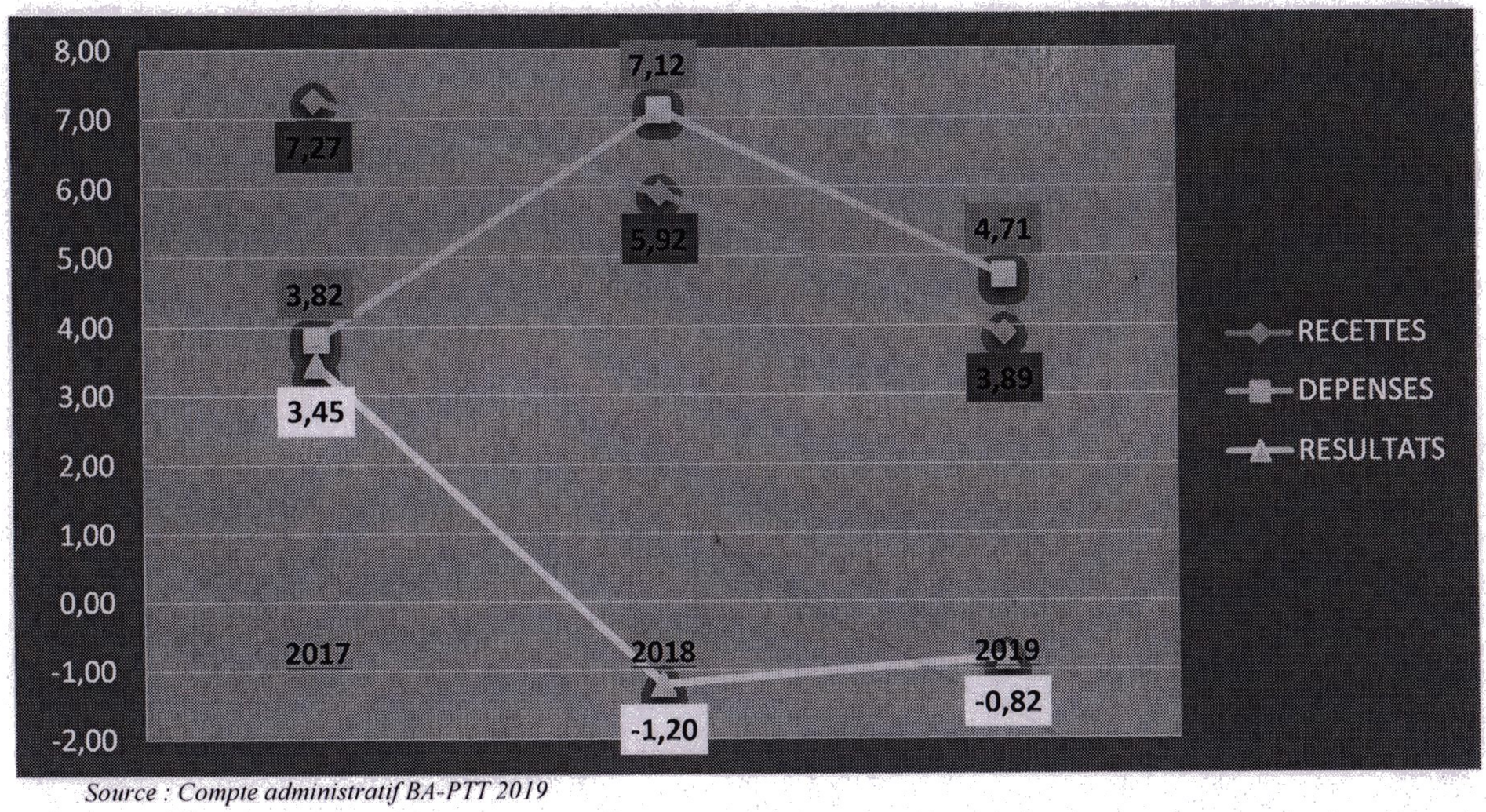
1.3.Budget Annexe - Postes et Télécommunications - Résultat déficitaire

En 2019, le BA des postes et télécommunications a accusé un résultat déficitaire de 820 468 641,59 Ariary.
En effet le montant des recettes ne représentait que 3 891 672 707,88 Ariary alors que le montant de dépenses atteignait 4 712 141 349,47Ariary.

Le graphe ci-dessous montre l'évolution des résultats du BA PTT au cours des années 2017, 2018 et 2019

GRAPHIQUE N° 10-EVOLUTION DES RESULTATS DU BA PTT

En milliards d'Ariary



Source : Compte administratif BA-PTT 2019

Depuis deux années successives, le BA annexe PTT n'a enregistré qu'un résultat déficitaire dont en 2018 le déficit s'est élevé à 1,2 milliards d'Ariary. Cette situation est due à une faible réalisation des recettes par rapport à celle des dépenses

COUR SUPREME
REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
COUR DES COMPTES

1.3.1. Chute des recettes malgré le reliquat de l'excédent de recettes de l'ARTEC

Comme il a été illustré dans le graphique ci-dessus, les recettes du BA-PTT ont chuté depuis 2017 allant de 7,27 milliards d'Ariary à 3,81 milliards d'Ariary en 2019.

Les recettes du BA- PTT sont constituées des « Autres redevances » et des Excédents des BA

TABLEAU N° 31- SITUATION DES RECETTES DU BA DES POSTES & TELECOMMUNICATIONS

En Ariary

Compte	Nomenclature	Prévision initiale	Prévisions finale	Recouvrements effectués
7718	Autres redevances	200 000 000,00	200 000 000,00	332 034 021,79
7783	Excédents des B.A.	5 800 000 000,00	5 800 000 000,00	3 559 638 686,09
	TOTAL	**6 000 000 000,00**	**6 000 000 000,00**	**3 891 672 707,88**

Source : Etat du BA PTT

Les recettes du BA de la PTT s'élèvent à 3 891 672 707,88 Ariary.
Elles sont constituées du réliquat de l'excédent des recettes de l'ARTEC à raison de 91,5%, et des droits de licence ainsi que des taxes de régulation tel qu'il est présenté dans le tableau infra.

TABLEAU N° 32-DETAILS DES RESSOURCES DU BA DU PTT

SOCIETE DEBITRICE	RELIQUAT DE L'EXCEDENT DE RECETTES ARTEC	DROITDE LICENCE	DROIT DE REGULATION	TOTAL	Part %
ARTEC	**3 559 638 686,09**			3 559 638 686,09	91,47%
CARGO EXPRESS Mcar		16 800 000,00		16 800 000,00	0,43%
COLIS EXPRESS			179 561 633,30	179 561 633,30	4,61%
DHL			55 000 000,00	55 000 000,00	1,41%
INTEREX SA			24 000 000,00	24 000 000,00	0,62%
MADCOURRIER			16 000 002,00	16 000 002,00	0,41%
MCAR EXPRESS			29 037 888,99	29 037 888,99	0,75%
RAPIDE SERVICE		10 634 497,50		10 634 497,50	0,27%
SMSM		1 000 000,00		1 000 000,00	0,03%
TOTAL	**3 559 638 686,09**	**28 434 497,50**	**303 599 524,29**	**3 891 672 707,88**	**100,00%**

Sources : Etat du BA PTT, Compte administratif BA PTT 2019

Il appert de ce tableau que les recettes propres revenant au BA PTT ne correspondent que 8,50% des recettes totales . Il s'agit du droit de license pour une part presque nulle, soit 0,73% et du droit de régulation ne représentant qu'un faible taux de 7,84%.

En ce qui concerne les 91,5% constitués par le réliquat de l'excédent des recettes de l'ARTEC, il y a lieu d'attirer l'attention des responsables qu'étant donné que l'ARTEC est un établissement public rattaché au Ministère du Developpement Numerique, de la

Transformation Digitale, des Postes et des Telecommunications, cette ponction pourrait nuire à la réalisation de la mission principale dudit établissement.
Au cours des deux années précedentes, les recettes ont été toujours formées par le réliquat de l'excédent de recettes de l'établissement public sus-cité à hauteur de 96% en 2018 et de 94% en 2017.
Toutefois, en vertu de l'article 28 de la LOLF *« les Budgets Annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une Loi de Finances, les activités des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de prix ou de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».*
A cet effet, les recettes du BA devraient être composées des résultats de ses propres activités.
Ainsi, les excédents versés par l'ARTEC ne font pas partie des services effectués à titre principal par les PTT.

Des questions ont été déjà évoquées lors des rapports sur PLR des exercices précédents sur la raison d'être dudit BA. La Cour a déjà formulé ainsi une recommandation sur la tendance vers la suppression de ce BA.
Par lettre n° 040- MNDPT/SG/DAF du 1er Avril 2022 du MNDPT ce dernier a donné une réponse sur ce point. Selon ladite lettre ; « (…) *la suppression du Budget Annexe « Poste et Télécommunication » se traduit par le basculement de toutes les dépenses à caractère obligatoire et incompressible vers le Budget Général.*
A ce titre, il est sollicité, en premier lieu, de mettre en place un comité de réflexion, accompagné par le Ministère de l'Economie et des Finances, dans le but d'étudier les aspects techniques et financiers liés à la mise en œuvre de ladite recommandation. »

1.3.2. Seulement des dépenses de fonctionnement

Au titre de l'exercice sous revue, les dépenses sont constituées de dépenses de fonctionnement tels les charges de personnel les achats de biens, les achats de service et de charges permanentes ainsi que des transfert et subventions.
La plus dominante est les charges de personnel qui occupent presque la moitié des dépenses.
La moitié est repartie entre les trois types dont 22% pour l'achat de biens, 25% pour l'achat de service et 4% seulement pour les transfert et subventions.
Dans l'ensemble, le taux de réalisation des dépenses par rapport aux crédits définitifs y alloués est à la hauteur de 78,5%.

TABLEAU N° 33-DEPENSES DU BA PTT

En milliards d'Ariary

COMPTE	INTITULE	LFI	LFR	DEPENSES	STRUCTURE %	TAUX DE REALISATION
60	Charges de personnels	3,23	3,23	2,32	49,26	71,83
61	Achat de biens	0,83	1,05	1,02	21,66	97,14
62	Achat de service et de charges permanents	1,71	1,50	1,18	25,05	78,67
65	Transfert et subventions	0,22	0,22	0,19	4,03	86,36
67	Charges diverses	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL		**6,00**	**6,00**	**4,71**	100,00	78,50

Sources : *Etat du BA PTT, Compte administratif BA PTT 2019*

Au vu de ce tableau, toutes les dépenses ont été réalisées à un taux supérieur à 70 %, voire plus de 97% pour les achats de biens.
Par rapport aux deux exercices précedents, l'évolution des dépenses du BA PTT est en dent de scies . Entre 2017 et 2018, une augmentation à concurrence de 19% a été constatée par rapport à la réalisation de l'année 2017 se chiffant à 3,80 milliards d'Ariary.
Puis de 2018 à 2019, une dimunition à hauteur de 33,9% a été relevée avec un montant de 4,71 milliards d'Ariary contre 7,10 milliards d'Ariary en 2018.

Eu égard à tout ce qui précède, la Cour réitère ses recommandations tendant à la suppression du BA -PTT.

Par ailleurs, elle recommande l'adoption de l'article 3 du PLR constatant les recettes à 22 126 345 878,49 Ariary, les dépenses à 17 543 539 951,88 Ariary et le résultat net des opérations des Budgets Annexes à 4 582 805 926,61 Ariary.

II. LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR

Conformément à l'article 30 de la LOLF, les comptes Particuliers du Trésor sont des comptes ouverts dans le livre du Trésor. Ils servent à retracer les dépenses et les recettes exécutées en dehors du Budget Général de l'Etat par les services publics de l'Etat non dotées de la Personnalité morale.

Ladite loi organique en son article 31 prévoit six catégories des Comptes Particuliers du Trésor (CPT). Pour l'année budgétaire 2019, sous revue, l'Etat n'utilise que quatre sur les six comptes prévus, à savoir :

- Comptes de Prêt
- Comptes de Participation
- Comptes de Commerce
- Comptes d'Affectation Spéciale

2.1. Amélioration du résultat général des Comptes Particuliers du Trésor

Contrairement aux exercices précédents (2016 à 2018) au cours desquels les CPT ont enregistré un déficit chronique, le résultat des CPT pour l'année 2019 est excédentaire, comme il est relaté dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU N° 34-RESULTATS DES OPERATIONS DES CPT DU 2016 A 2019

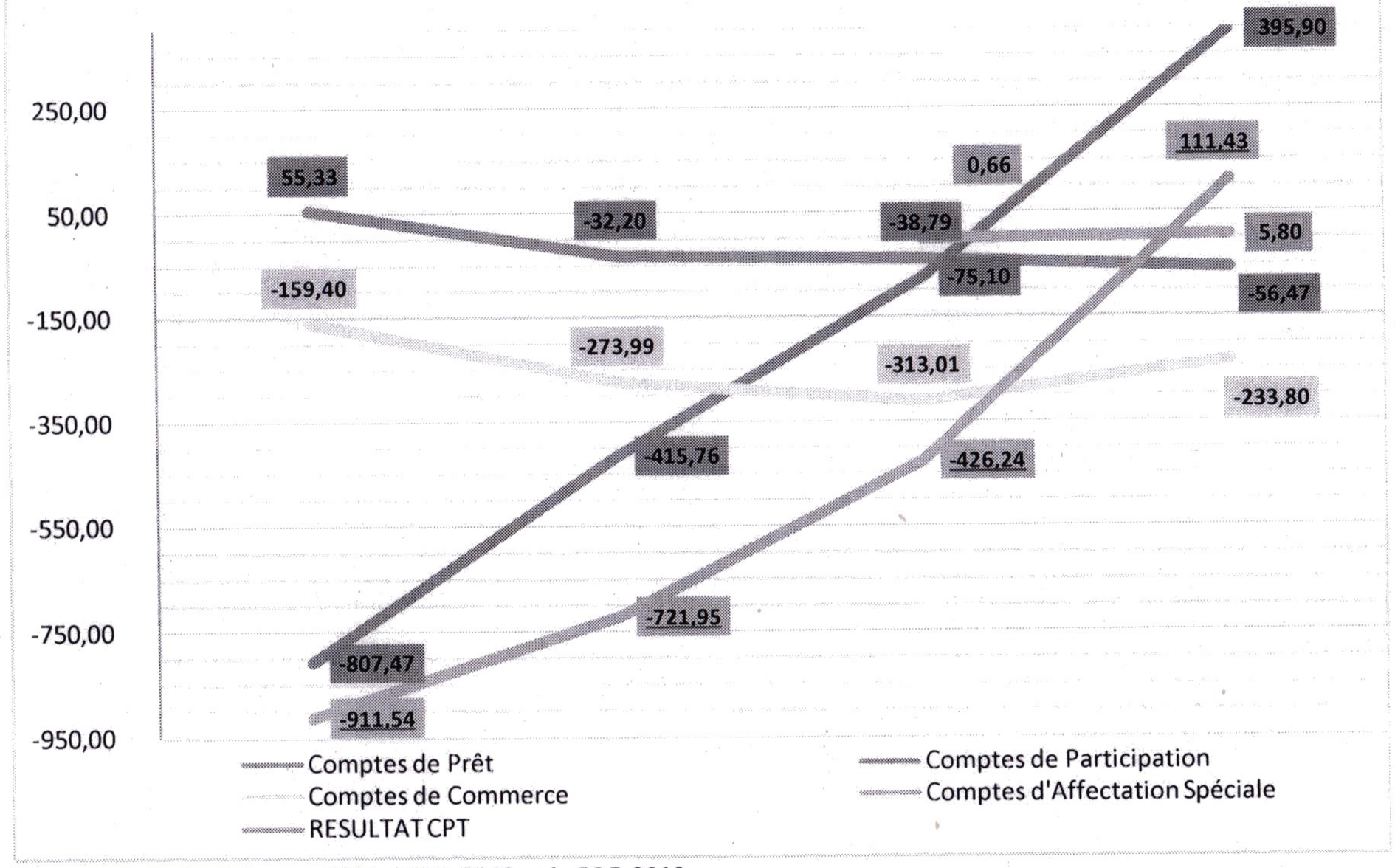
(En Ariary)

Libellé	2016	2017	2018	2019
Compte de Prêt	55 326 092 300,57	- 32 203 521 281,99	- 38 785 684 884,85	- 56 466 367 188,96
Compte de Participation	- 807 468 714 302,97	- 415 760 552 180,47	- 75 095 988 543,69	395 900 509 310,59
Compte de Commerce	- 159 395 500 208,15	- 273 992 072 659,69	- 313 013 003 851,99	- 233 799 083 880,75
Compte d'Affectation Spéciale	-	-	659 173 495,83	5 797 415 360,58
RESULTAT	**- 911 538 122 210,55**	**- 721 956 146 122,15**	**- 426 235 503 784,70**	**111 432 473 601,46**

Sources : Lois de règlement 2016, 2017, 2018 et le PLR 2019

Il ressort de ce tableau que les résultats des CPT du 2016 à 2019 continuent de s'améliorer, allant d'un déficit de 911 milliards d'Ariary à un excédent de 111 milliards d'Ariary. Concernant les tendances des différentes catégories de CPT, elles sont décrites dans le graphe ci-dessous :

GRAPHIQUE N° 11-TENDANCE DES RESULTATS DES CPT



Sources : Lois de règlement 2016, 2017, 2018 et le PLR 2019

Au vu du graphe ci-dessus, il y a lieu de souligner les points suivants :
- les comptes de Prêt ont une tendance nettement décroissante, partant d'un excédent de 55 milliards d'Ariary en 2016 vers un deficit de 56 milliards d'Ariary en 2019 ;
- les comptes de Participation par contre enregisrent une croissance continue ,allant d'un déficit de 807 milliards d'Ariary en 2016 pour aboutir à un excédent de 396 milliards d'Ariaryen 2019 ;
- pour les comptes de commerce, la tendance descendante depuis 2016 a eu son pic déficitaire de 313 milliards d'Ariary en 2018 pour s'améliorer en 2019 avec un déficit de 233,80 milliards d'Ariary.
- des comptes d'afféctation spéciale ont été mouvementés pour les années 2018 et 2019 et ils ont toujours dégagé des résultats excédentaires.

L'excédent comptabilisé au niveau des Comptes de participation a engendré un rétablissement du résultat général des CPT, allant d'un déficit de 912 milliards d'Ariary en 2016 vers un excédent de 111 milliards d'Ariary en 2019.

2.2.Analyse des opérations par CPT

La situation de chaque catégorie de CPT au titre de l'année 2019 est récapitulée dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 35-OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DE TRESOR 2019

(En Ariary)

Nomenclature	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Réalisations
Comptes de Prêt	2 040 552 000,00	22 604 473 985,31	183 600 000 000,00	79 070 841 174,27	- 56 466 367 188,96
Comptes de Participation	500 988 088 000,00	500 988 088 000,00	199 439 206 000,00	105 087 578 689,41	395 900 509 310,59
Comptes de Commerce	765 016 233 000,00	411 837 460 192,77	765 016 233 000,00	645 636 544 073,52	- 233 799 083 880,75
Comptes d'Affectation Spéciale	23 504 256 000,00	24 351 660 664,98	23 504 256 000,00	18 554 245 304,40	5 797 415 360,58
TOTAL	**1 291 549 129 000,00**	**959 781 682 843,06**	**1 171 559 695 000,00**	**848 349 209 241,60**	**111 432 473 601,46**

Sources: PLR 2019, BCSE 2019, CGAF 2019

Pour l'année 2019, les prévisions des CPT sont éstimées à 1 291,55 milliards d'Ariary pour les recettes et 1 171,56 milliards d'Ariary pour les dépenses ; tandis que les réalisations ont été respectivement de 959,78 milliards d'Ariary et de 848,35milliards d'Ariary, ce qui a engendré un résultat excédentaire de 111,43 milliards d'Ariary.

Concernant la réalisation des CPT pour l'année 2019, les taux de réalisation sont de :
- 74,31% pour les recettes, autrement dit, les trois-quarts des recettes prévisionnelles sont recouvrées. Par rapport à l'année précédente, elles se sont améliorées aussi bien en termes de ratio que de volume;
- 72,41% pour les dépenses, il y a une légère baisse de 8% par rapport à l'année précédente mais une augmentation de 50% en volume.

Malgré la hausse des dépenses réalisées, les CPT s'affichent un résultat excédentaire grâce :
- au recouvrement des recettes des comptes de prêt, 10 fois plus que prévue ;
- à la décroissance du déficit des comptes de commerce ;
- au résultat excédentaire des comptes d'afféctation spéciale

2.2.1. Comptes de Prêt déficitaires

L'article 34 alinéa 8 de la LOLF précise que « *Les comptes de prêt retracent les prêts d'une durée supérieure à deux 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 prise en recette au compte de prêt de l'intéressé.* »

Depuis 2017 au 2019, les comptes de prêt demeurent toujours déficitaires, les recettes prévues en 2019 sont de 2,04 milliards d'Ariary et la réalisation est de 22,60 milliards d'Ariary soit 11 fois plus que les recettes previsionnelles. Tandis que les dépenses opérées s'élèvent à 79,07

milliards d'Ariary sur les 183,60 milliards d'Ariary prévues, d'où le taux de réalisation des dépenses est de 43,06%. Malgré le taux de recouvrement des recettes, elles n'arrivent pas à couvrir les depenses réalisées, par conséquent les comptes de prêt génèrent un déficit de 55,47 milliards d'Ariary pour l'année 2019.

Les détails des opérations dans les comptes de prêt sont retracés dans le tableau suivant.

TABLEAU N° 36-OPERATIONS DE PRET 2019

En Ariary

Rubriques	Bénéficiaire	Bailleurs	RECETTES		DEPENSES
			Recouvrement 2019	Régularisation Comptable	Octroi de l'exercice
2731 PRÊTS	JIRAMA	TRESOR	527 283 973,78		
2732 RETROCESSIONS	JIRAMA			20 301 804 740,91	
	ADEMA	AFD	1 609 544 479,29		
	UNICECAM	BEI/FED	89 847 000,00		
	CIDR VOLAMAHASOA	FAD	54 613 791,33		
	SEIMAD		12 000 000,00		
	VOLAMAHASOA	BEI/FED	9 380 000,00		
	SPAT	JICA			79 070 841 174,27
			22 604 473 985,31		**79 070 841 174,27**

Sources: *PLR 2019, BCSE 2019, CGAF 2019*

Les recettes réalisées de valeur 22,60 milliards d'Ariary, proviennent notamment de six sociétés dont entre autres, la JIRAMA à hauteur de 92%, pour un montant de 20,83 milliards d'Ariary et ADEMA à concurrence de 7% pour un montant de1,61 milliards d'Ariary.

Une seule opération a été effectuée à titre de dépenses. Il s'agit de la rétrocession octroyée à la Société du Port à gestion Autonome de Toamasina.

2.2.2. Comptes de Participation excédentaires

Selon l'article 34 alinéa 9 de la LOLF *« Les comptes de participations décrivent les participations financières de l'Etat au capital de sociétés ou d'organismes nationaux ou étrangers. En cas de dissolution d'une telle société ou d'un tel organisme ou de la cession à un tiers de participation de l'Etat, le montant en est pris en recette au compte de participation »*.

En 2019, sur les 199,44 milliards d'Ariary de dépenses prévisionnelles, l'Etat a consommé 105,09 milliards d'Ariary soit 52,70%, tandis que les recettes sont recouvrées en totalité pour un montant de 500,99 milliards d'Ariary, par conséquent ils génèrent un résultat excédentaire de 395,90 milliards d'Ariary

Le tableau suivant retrace les opérations des comptes de participation de l'Etat.

COUR SUPREME
REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
60
COUR DES COMPTES

TABLEAU N° 37-OPERATIONS SUR LES COMPTES DE PARTICIPATION

En Ariary

Compte	Libellé	Recettes	Dépenses	Explication
2611	Entreprises Publiques non financières	500 988 088 000,00		**(1):** Réduction de capital Air Madagascar 488 537 029 700,00Ar par déduction de la valeur nominale **(2):** 7 444 878 300,00 Ar par imputation des pertes cumulées **(3):** Absorption de perte Fanalamanga 5 006 180 000,00Ar
2613	Entreprises financières		7 000 000 000,00	Recapitalisation de BFM
2615	Organismes Internationaux		98 087 578 689,41	Augmentation de capital de plusieurs organismes
	TOTAL	**500 988 088 000,00**	**105 087 578 689,41**	

Source : CGAF 2019

Au vu du tableau, toutes les recettes proviennent des Entreprises non financières, c'est la réduction en capital de l'Air Madagascar qui en assure la grande partie à hauteur de 488,54 milliards d'Ariary, soit 97,51%.

Par contre, les dépenses réalisées au niveau des comptes de participation sont dominées par l'augmentation de capital de plusieurs organismes pour 98,09 milliards d'Ariary, soit 93% de la totalité de la dépense et le reste pour l'augmentation en capital de BFM pour 7 milliards d'Ariary, soit 7%.

2.2.3. Comptes de Commerce déficitaires

Aux termes de l'article 34 alinéa 3 de la LOLF, *« Les commerce retracent des opérations à caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat non dotée de la personnalité morale ..... »*

En 2019, les comptes de commerce ont été budgétisés à 765,02 milliards d'Ariary tant en recettes qu'en dépenses. Les réalisations ont été respectivement de 411,84 milliards d'Ariary et de 645,64 milliards d'Ariary. Les recettes encaissées n'arrivent pas à couvrir les dépenses réalisées, d'où le solde déficitaire de 233,80 milliards d'Ariary. Ce résultat s'est par contre amélioré par rapport à l'exercice précédent 2018 dont le résultat est un déficit de 313,01 milliards d'Ariary.

Le tableau ci-dessous récapitule la synthèse des utilisations des comptes de commerce par ministère.

TABLEAU N° 38-OPERATION DES COMPTES DE COMMERCE

(En Ariary)

ENTITE	RECETTES	DEPENSES	SOLDES
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	368 286 299 591,01	622 036 674 775,30	-253 750 375 184,29
MINISTÈRE DE LA JUSTICE		8 493 000,00	-8 493 000,00
MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE	4 603 781,00		4 603 781,00
MINISTERE DES TRANSPORTS, DU TOURISME ET DE LA METEOROLOGIE	31 524 748,00		31 524 748,00
MINISTERE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT	1 426 721 021,58	685 397 250,00	741 323 771,58
MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	13 227 124 428,90	8 910 549 944,58	4 316 574 484,32
MINISTERE DES MINES ET DES RESSOURCES STRATEGIQUES	6 455 370 409,32	2 084 751 297,09	4 370 619 112,23
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	7 983 160 457,78	2 968 804 474,12	5 014 355 983,66
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION	14 422 655 755,18	8 941 873 332,43	5 480 782 422,75
TOTAL	**411 837 460 192,77**	**645 636 544 073,52**	**-233 799 083 880,75**

Sources : Annexes du PLR 2019

Il apparaît dans ce tableau et en se référant aux documents renfermant les détails des recettes et des dépenses des comptes de commerce, le déficit est dû principalement à celui du Ministère de l'Economie et des Finances, en l'occurrence, à la Caisse de Retraite Civile et Militaire (CRCM) et à la Caisse de Prévoyance et de Retraite (CPR) qui ont enregistré un déficit de 253,75 milliards d'Ariary.

En vertu de la définition des comptes de commerce dans la LOLF en son Article 34 alinéa 3, la Cour réitère que les comptes de la CRCM et de la CPR du Ministère de l'Economie et de finances ne revêtent, ni le caractère industriel, ni le caractère commercial.

Pour ce qui est des dépenses inscrites au niveau de Ministère de la Justice, il s'agit des dépenses du compte 6741 « Frais de Justice ». Lesdites dépenses sont régies par le décret n° 2014 - 1254 du 13 Aout 2014 portant régime général des frais de justice pénale et assimilés.

2.2.4. Comptes d'Affectation Spéciale excédentaires

L'article 34 alinéa premier de la LOLF dispose que *« Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui sont financées au moyen de ressources particulières… »*

La prévision des comptes d'affectation spéciale, tant en recettes qu'en dépenses, s'élève à 23,50 milliards d'Ariary; Les recettes encaissées s'élèvent à 24,35 milliards d'Ariary et les dépenses réalisées sont 18,55 milliards d'Ariary, qui dégagent un solde excédentaire de 5,80 milliards d'Ariary. Les taux de réalisation respectifs sont 104% et de 80% ;
Le tableau suivant retrace la réalisation des opérations dans les comptes d'affectation spéciale.

TABLEAU N° 39-OPERATIONS SUR LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

En Ariary

RECETTES	MONTANT	DEPENSES	MONTANT
MINISTÈRE DE LA JUSTICE			
7776 - Amendes et condamnation pécuniaires	11 753 210,00	-	
TOTAL MINJUS	**11 753 210,00**		
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES			
7718 - Autres redevances	1 836 026 044,13	6012 - Personnel non permanent	2 916 457,40
7728 - Autres produits des activités de services	22 311 881 410,85	6031 - Personnel permanent	18 164 147 716,00
7738 - Autres	192 000 000,00	6131 - Carburants et lubrifiants	103 000 000,00
		6231 - Frais de déplacement intérieur	77 480 500,00
		6232 - Frais de déplacement extérieur	65 293 554,00
		6241 - Indemnités de mission intérieure	5 064 000,00
		6242 - Indemnités de mission extérieure	126 343 077,00
		6262 - Redevances téléphoniques	5 000 000,00
		6263 - Redevances téléphoniques mobiles	5 000 000,00
TOTAL MEF	**24 339 907 454,98**	**TOTAL MEF**	**18 554 245 304,40**
TOTAL RECETTES	**24 351 660 664,98**	**TOTAL DEPENSES**	**18 554 245 304,40**
SOLDE EXCEDENTAIRE= 5 797 415 360,58			

Sources : Annexe PLR 2019

Le tableau fait apparaitre que deux ministères ont utilisé les comptes d'affectation spéciale au cours de l'année sous revue à savoir : Ministère de la Justice et le Ministère de l'Economie et des Finances.

Pour le Ministère de l'Economie, les recettes du compte d'affectation spéciale proviennent :

- des prélèvements via Comité Nationale des mines : 475,73 millions d'Ariary
- des prélèvements sur les droits et taxes douaniers : 21,84 milliards d'Ariary
- des prélèvements partiels sur la prestation GasyNet : 192 millions d'Ariary
- des frais d'administration des dons sur fonds de contre -valeur : 538,90 millions d'Ariary
- des frais de gestion et de traitement des opérations de change : 1,30 milliards d'Ariary.

Les dépenses d'indemnités réalisées au niveau du Programme « Douanes » constituent les 97% des dépenses totales.

En ce qui concerne le Ministère de la Justice, les recettes découlent des amendes et des condamnations prononcées. Aucune dépense n'a été enregistrée.

De tout ce qui précède, la Cour recommande que

- ***déployer plus d'efforts pour réduire le déficit du compte de commerce « CRCM » du Ministère de l'Economie et des Finances ;***
- ***Reclasser les dépenses 6741 « Frais de Justice » du compte de commerce du Ministère de la Justice dans le compte d'affectation spéciale « Frais de Justice » dudit Ministère, ce conformément au décret* n° 2014 - 1254 du 13 Aout 2014 portant régime général des frais de justice pénale et assimilés.**

Par ailleurs, la Cour recommande l'adoption de l'article 4 du PLR 2019 constatant les opérations des CPT s'élevant respectivement en recettes à 959 781 682 843,06 Ariary et en dépenses à 848 349 209 241,60 Ariary ,soit un excédent de 111 4432 473 601,46 Ariary.

III. LES OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE VALEUR

Suivant l'Article 4 de la LOLF, le Cadre IV de la Loi de Finances concerne les opérations sur Fonds de Contre- Valeur. Un compte FCV retrace les opérations sur fonds de Contre-Valeur provenant des aides en nature et des aides financières des autres pays ou des Institutions financières multilatérales, conformément à l'article 35 de cette même loi organique.

3.1.Résultat excédentaire

Pour l'année budgétaire 2019, un excédent de recettes à hauteur de 4,23 milliards d'Ariary est constaté au niveau du cadre IV tel qu'il ressort du tableau ci-après :

TABLEAU N° 40-OPERATIONS SUR FCV POUR 2019

En Ariary

RUBRIQUES	PREVISIONS	REALISATIONS
Recettes	1 549 100 000,00	8 476 108 200,47
Dépenses	7 012 000 000,00	4 242 016 552,70
Soldes	-5 462 900 000,00	4 234 091 647,77

Source : PLR 2019

Le résultat excédentaire de 4,23 milliards d'Ariary est dû à la réalisation des recettes de 8,48 milliards d'Ariary contre 4,24 milliards d'Ariary de dépenses effectuées. Les recettes ainsi obtenues sont constituées de cessions et récupérations FCV sur dons et aides non remboursables.

Il est à faire observer également la sous-évaluation des recettes sur FCV et la surévaluation des dépenses, contrairement au principe de sincérité prévu par l'article 42 de la LOLF.

3.2.Incohérence d'informations remettant en cause la sincérité budgétaire

L'analyse des Lois de Finances et les annexes du PLR 2019 révèle une incohérence sur les prévisions de dépenses des opérations sur FCV.

En effet, selon la Loi de Finances rectificative[19], aucune prévision de dépenses n'a été inscrite pour les dépenses des opérations FCV- Cadre IV.

Or suivant l'annexe « Etat des dépensés-Fonds de Contre Valeur » produit à l'appui du PLR 2019, des crédits budgétaires de 7 012 100 000 Ariary ont été prévus aussi bien par la LFI que par la LFR.

[19] LFR 2019 page 119

TABLEAU N° 41-INCOHERENCE SUR LES PREVISIONS DE DEPENSES FCV

REFERNCE : LFR 2019 page 119

NOMENCLATURES	RECETTES	DEPENSES
CADRE IV Opérations génératrices de FCV et assimilées	1 549 100 000,00	0

Source : *LFR 2019*

REFERENCE : Annexe « Etat des dépensés-Fonds de Contre Valeur »

Ministère - Mission - Programme	Crédit Primitif	LFR	Crédit définitif	Dépense	Disponible
05- Fonds de Contrevaleur	7 012 000 000	7 012 000 000	7 012 000 000,00	4 242 016 552,70	2 770 083 447,30

Source : BCSE 2019

Par ailleurs, après consolidation de toutes les informations sur les FCV, il appert un solde prévisionnel négatif de 5 462,90 milliers d'Ariary.

RUBRIQUES	PREVISIONS
Recettes	1 549 100 000,00
Dépenses	7 012 000 000,00
Soldes	**-5 462 900 000,00**

Sources : LFR 2019, BCSE 2019, calcul Cour des Comptes

L'incohérence sus -évoquée, conjuguée avec ledit solde prévisionnel négatif ne font que remettre en cause la sincérité des informations budgétaires.

3.3.Dépenses affectées aux investissements

Les dépenses réalisées au titre des FCV portent notamment sur des opérations d'investissement.

TABLEAU N° 42- DEPENSES FCV

(En Ariary)

BAILLEURS FCV	MINISTERES	PROGGRAMMES	MONTANTS
FCV JAPON	COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE	Mise en Œuvre du Processus Electoral	467 160 000,00
	MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	Trésor	76 389 600,00
		Douanes	1 188 381 330,34
	MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES	Administration et Coordination	177 922 904,00
	PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	Appui à la gouvernance et à l'Etat de droit	516 674 308,80
FCV-UNION EUROPEENNE	MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	Gestion durable des ressources naturelles	488 376 404,98
FCV-USAID	MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE	Agriculture	1 327 112 004,58
TOTAL GENERAL			**4 242 016 552,70**

Source : Etat des dépenses FCV 2019

En 2019, trois ressources génératrices de FCV ont contribué à la réalisation desdites dépenses. Il s'agit des :

- FVC Japon
- FCV Union Européenne
- FCV-USAID.

Le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la pêche comptabilise les 31% de ces dépenses sur financement FCV à titre de subvention au profit de la maison des paysans Toliara concernant le projet « promotion des cultures résistantes à la sécheresse dans le sud-ouest de Madagascar ».

Les dépenses sur FCV du Ministère de l'Economie et des Finances représentent les 30% des dépenses totales du Cadre IV et consistent, entre autres, à l'installation du SYDONIA WORLD phase II de l'Administration des Douanes.

De ce qui précède, la Cour recommande à veiller à la sincérité des informations budgétaires.
Par ailleurs , la Cour recommande l'adoption de l'article 5 relatif aux opérations sur FCV du PLR 2019 constatant les recettes à 8 476 108 200,47 Ariary et les dépenses à 4 242 016 552,70 Ariary ainsi que le solde créditeur de 4 234 091 647,77 Ariary.

IV. LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE- CADRE V

Les opérations en capital de la dette publique (OCDP) constituent le 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 « *…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'Etat…* ».

4.1.Résultat excédentaire

Pour l'année 2019, les Opérations en Capital de la Dette Publique dégagent un résultat excédentaire de 1 084,78 milliards d'Ariary résumé dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 43-SITUATION DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE

RUBRIQUE	PREVISIONS		REALISATIONS	
	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES
Dettes intérieures	3 370 982 000 000,00	3 000 672 000 000,00	1 076 041 756 739,25	655 448 575 995,33
Dettes extérieures	1 461 943 000 000,00	250 895 520 000,00	894 206 868 287,79	230 018 501 034,11
Disponibilités mobilisables	-	227 098 380 000,00	-	-
TOTAL	**4 832 925 000 000,00**	**3 478 665 900 000,00**	**1 970 248 625 027,04**	**885 467 077 029,44**
EXCEDENT DES RECETTES SUR LES DEPENSES				**1 084 781 547 997,60**

Source : PLR 2019

Concernant les dettes intérieures, les prévisions de recettes par la LFI sont de 2 981,63 milliards d'Ariary tandis que la LFR a modifié ce montant à la hausse à 3 370,98 milliards d'Ariary. Les réalisations correspondant sont de 1 076,04 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 32%.

En matière de dépenses, si la Loi de Finances a prévu initialement 2 713,04 milliards d'Ariary, la LFR a porté ces prévisions à 3 000,67 milliards d'Ariary. Les réalisations, correspondant à un taux de 22% s'élèvent à 655,45 milliards d'Ariary.

Pour les dettes extérieures en revanche, les prévisions de recettes par la LFI et la LFR sont respectivement de 1653,23 milliards et de 1 461,94 milliards d'Ariary. Les tirages reçus s'élèvent à 894,21 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 61%.

S'agissant des dépenses, il a été observé que les prévisions de la LFI d'un montant de 244,71 milliards d'Ariary ont été légèrement révisées à la hausse par la LFR pour une somme de 250,89 milliards d'Ariary alors que les remboursements effectués se chiffrent à 230,02 milliards d'Ariary représentant un taux de 92%.

4.2.Des indicateurs d'endettement soutenable

Pour la période 2015- 2019, l'encours de la dette a augmenté de 64% allant de 9 095,85[20] milliards d'Ariary à 14 892,10 milliards d'Ariary.

Le taux d'endettement public (encours de la dette rapporté au PIB) avoisine les 30%[21] au 31 décembre 2019, reparti entre la dette extérieure pour 23% et la dette intérieure à hauteur de 7%.

Malgré cette évolution à la hausse de l'encours de la dette, ce taux ne dépasse pas la valeur cible de 35% fixée dans la Stratégie Nationale de la Dette (2018-2020)[22]. D'après le rapport de mise en œuvre de la SDMT durant l'année 2019, ceci peut se justifier par la maximisation du recours aux emprunts extérieurs hautement concessionnels à maturité longue combinée à un taux d'intérêt relativement faible.

Pour 2019, le service de la dette[23] se chiffre à 1 245,57 milliards d'Ariary. Ramené aux recettes fiscales, le service de la dette représente 24% desdites recettes.

4.3.Prédominance du stock de la dette extérieure

Depuis 2015, la structure du stock de la dette publique reste inchangée avec une prédominance à 78% la dette extérieure.

---

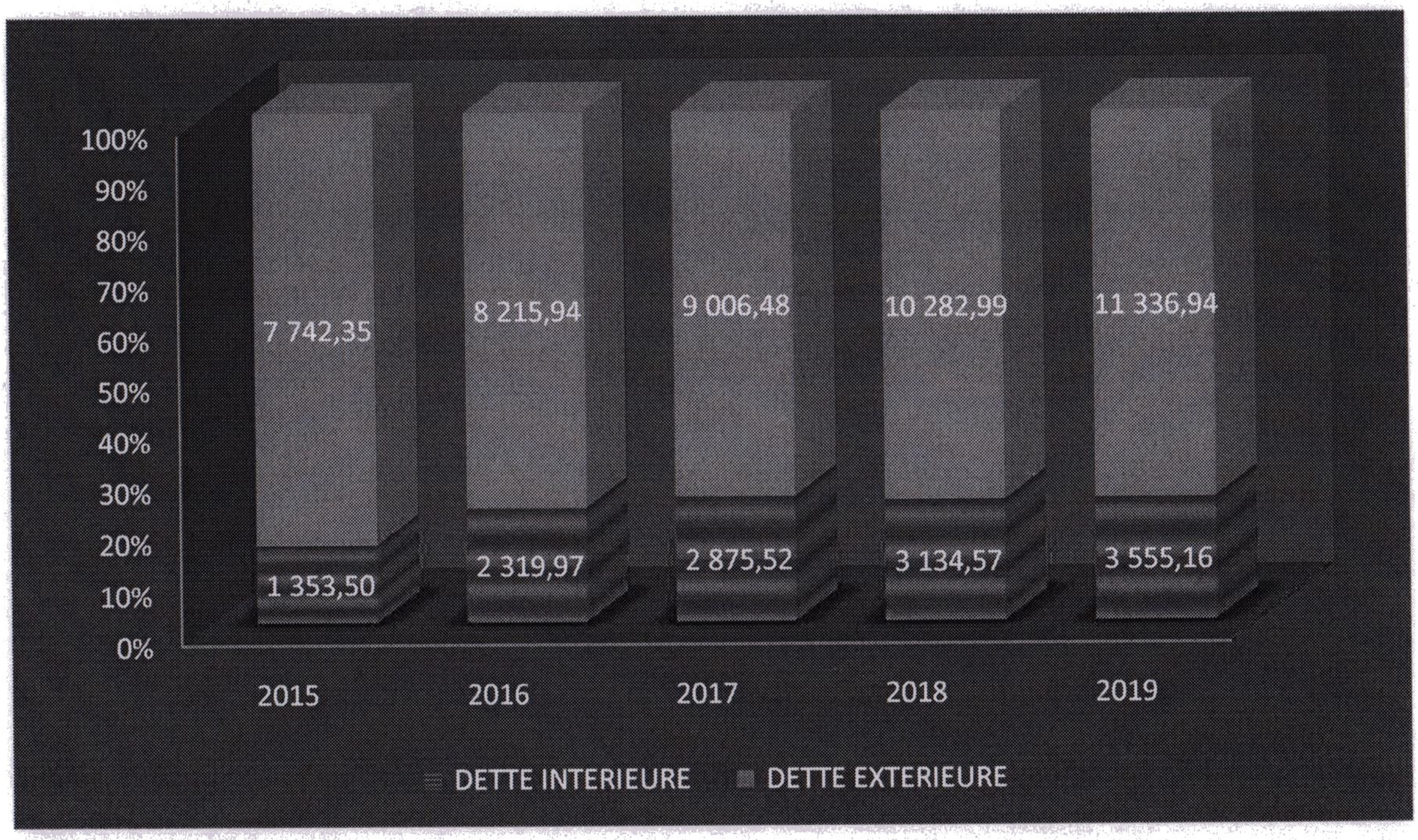
[20] CGAF de 2015à 2018

[21] PLR page 4, le PIB : 51 035,20 mds Ariary.

[22] SND 2018-2020, quatre objectifs sont établis, à savoir :
- la maîtrise du coût de la dette extérieure : le ratio VA de la Dette /PIB ne doit pas dépasser un certain niveau (35%) afin d'assurer la soutenabilité de la dette à moyen et long terme. Ce plafond de 35% équivaut au seuil de soutenabilité fxé par le nouveau Cadre de Viabilité de la Dette pour les Pays à Faible Revenu.

[23] Service de la dette : amortissement +intérêts de la dette

GRAPHIQUE N° 12-STRUCTURE DU STOCK DE LA DETTET PUBLIQUE



Sources : CGAF 2015-2019

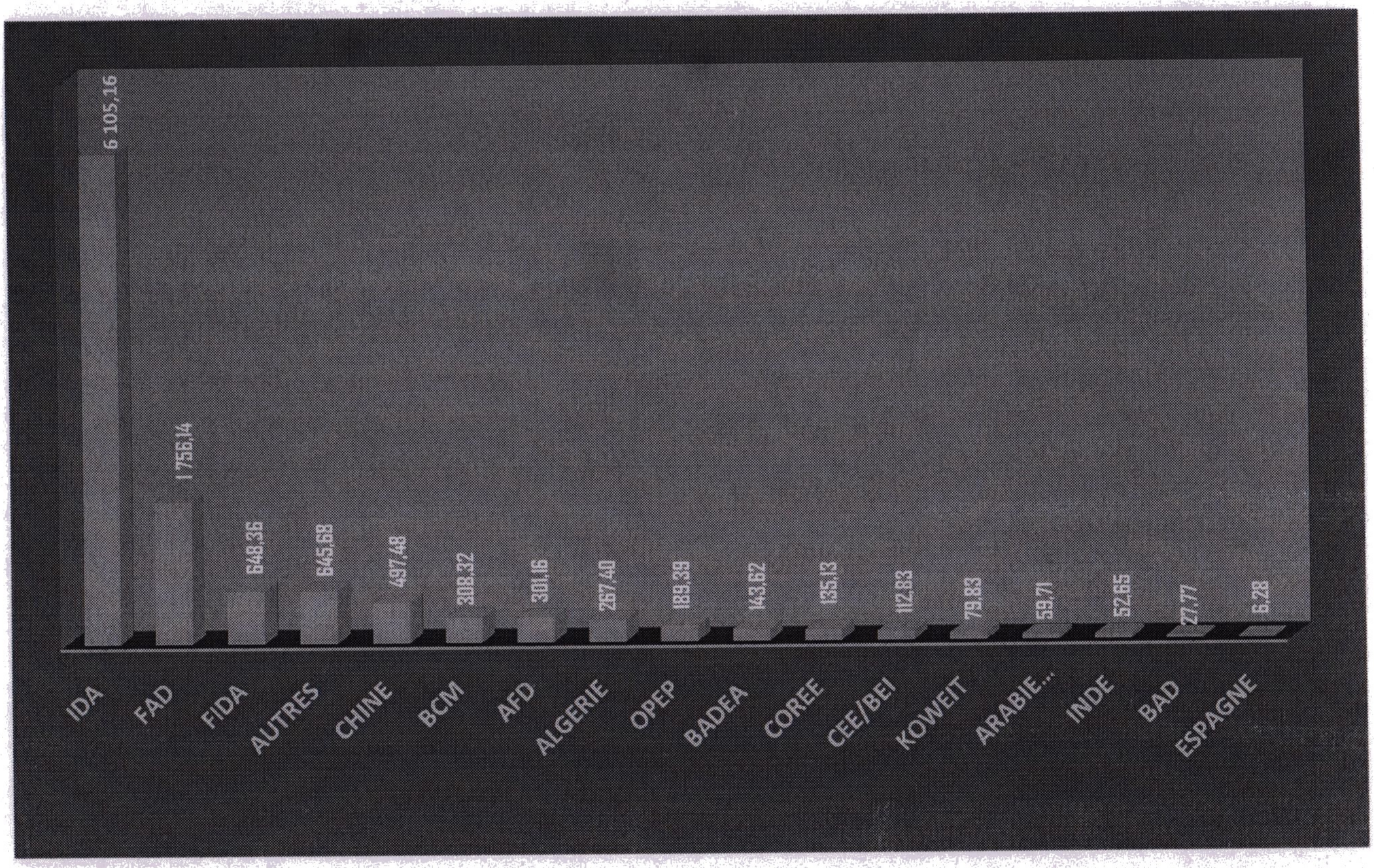
Pour la période 2015- 2019, le taux d'augmentation de l'encours de la dette extérieure oscille entre 6% à 10%, tandis que la dette intérieure a connu une hausse de 71% entre 2015 à 2016 avant de rester plus ou moins constante entre 2017et 2019.

4.4.Dette extérieure multilatérale privilégiée

Au vu du CGAF, la dette extérieure est constituée principalement de la dette envers l'International Development Association (Banque Mondiale) à hauteur de 6 105,18 milliards d'Ariary, soit 54%.

Puis vient, celle du Fonds Africain pour le Développement qui représente 15% pour un montant de 1756,14 milliards d'Ariary.

GRAPHIQUE N° 13 -DECOMPOSITION DE LA DETTE EXTERIEURE PAR BAILLEURS



Source : CGAF 2019

Aucune information n'est produite pour les « autres dettes » alors qu'avec un montant de 645,88 milliards d'Ariary, elles correspondent à 5,7% du montant total de la dette extérieure.

Les dettes envers la Chine occupent la 5ème place pour une valeur de 487,48 milliards d'Ariary.

De tout ce qui précède, 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 2018 constatant les opérations en Capital de la Dette Publique qui s'élèvent respectivement en recettes à 1 970 248 625 027,04 Ariary et en dépenses à 885 467 077 029,44 Ariary, soit un résultat excédentaire de 1 084 781 547 997,60 Ariary

V. RESULTAT DEFINITIF DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2019

5.1. Résultat global déficitaire dû au déficit des opérations de Trésorerie

Pour l'année 2019, le total général des recettes s'élève à 8 859,29 milliards d'Ariary tandis que les dépenses à 8 861,56 milliards d'Ariary. Ainsi, l'exécution des lois de Finances s'est soldée par un déficit de l'ordre de 2,28 milliards d'Ariary, contrairement à l'exercice précédent qui s'est réalisé avec un excédent de 139,43 milliards d'Ariary.

TABLEAU N° 44-RESULTAT DEFINITIF DE L'EECUTION DES LOIS DE FINANCES

En Ariary

LIBELLES	REALISATION		SOLDES	
	RECETTES	DEPENSES	EXCEDENT	DEFICIT
CADRE I : BUDGET GENERAL DE L'ETAT	5 890 397 448 944,45	6 967 379 296 862,45		-1 076 981 847 918,00
CADRE II : BUDGETS ANNEXES	22 126 345 878,49	17 543 539 951,88	4 582 805 926,61	
CADRE III : COMPTES PARTICULIERS DE TRESOR	959 781 682 843,06	848 349 209 241,60	111 432 473 601,46	
CADRE IV : OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE-VALEURS ET ASSIMILEES	8 476 108 200,47	4 242 016 552,70	4 234 091 647,77	
CADRE V : OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE	1 970 248 625 027,04	885 467 077 029,44	1 084 781 547 997,60	
OPERATION DE TRESORERIE	8 259 250 644,75	138 584 710 162,50		-130 325 459 517,75
TOTAL GENERAL	**8 859 289 461 538,26**	**8 861 565 849 800,57**	**1 205 030 919 173,44**	**-1 207 307 307 435,75**
RESULTATGENERAL DEFICITAIRE= -2 276 388 262,31				

Source : PLR 2019

Cette situation déficitaire résulte notamment du solde négatif du Cadre I se chiffrant à 1 076,98 milliards d'Ariary et d'un déficit de 130,32 milliards d'Ariary pour les opérations de Trésorerie.

Pour le cadre I, ce déficit est concentré au niveau des opérations d'investissements. En effet, pour la mise en œuvre de la Politique Générale de l'Etat et l 'atteinte des « Velirano » initiés par le Président, une recomposition des dépenses publiques en priorisant les projets d'infrastructures a été effectuée. La politique économique de l'Etat vise à propulser les investissements publics.

Toutefois, ce déficit de 1 076,98 milliards d'Ariary du Cadre I est compensé par la somme des excédents enregistrés par les autres cadres budgétaires pour une valeur totale de 1 205,03 milliards d'Ariary. C'est ainsi que dans l'ensemble, les opérations budgétaires du Cadre I au Cadre V accusent un excédent de 128,06 milliards d'Ariary.

Concernant les opérations de Trésorerie, selon les explications apportées suite à la demande de renseignement, les détails sont résumés comme suit :

TABLEAU N° 45-OPERATIONS DE TRESORERIE

RECETTES	
LIBELLES	**MONTANTS**
Profit de change sur compte en devise de l'ACCT	7 752 917 157,79
Reversement de profit de change -année 2018 -Diminution des dettes à long et moyen terme	424 669 975,36
Reversement de profit de change	81 663 511,60
TOTAL-PROFIT DE CHANGE (I)	**8 259 250 644,75**
DEPENSES	
LIBELLES	**MONTANTS**
Régularisation du compte d'attente 4763" augmentation des dettes à long et moyen terme" exercice 2018	2 715 518 021,94
Régularisation budgétaire des pertes de change relative à la dette extérieure de l'ACCTDP	117 284 481 978,06
Régularisation de différences de conversion ACCPDC sur envoi de fonds aux ACPDC, exercices 2018 et 2019	18 584 710 162,50
TOTAL -PERTES DE CHANGE (II)	**138 584 710 162,50**
SOLDE (I-II)	***-130 325 459 517,75***

Source : Réponse ACCTDP

Il ressort de ce tableau que les pertes de change relatives à la dette extérieure impactent considérablement la trésorerie de l'Etat.

Les différents soldes cités dans le précédent sont conformes aux résultats analysés au niveau des articles 2 à 7 du présent PLR ; il y a donc lieu d'adopter l'article 9 y afférent

Ainsi la Cour recommande l'adoption de l'article 9 du PLR qui établit les résultats pour 2019 comprenant :

- ***le déficit des opérations du Budget Général de 1 076 981 847 918,00de Ariary ;***
- ***l'excédent des opérations des Budgets Annexes de 4 582 805 926,61 Ariary ;***
- ***le profit dans l'exécution des Comptes Particuliers du Trésor pour un montant de 111 432 473 601,46 Ariary ;***
- ***la variation nette du solde créditeur des Fonds de Contrevaleur de 4 234 091 647,77 Ariary;***
- ***la variation nette du solde créditeur des comptes d'emprunts de 1 084 781 547 997,60 Ariary ;***
- ***la perte résultant de la gestion de trésorerie de 130 325 459 517,75Ariary.***

5.2.Situation du compte permanent du Trésor

Les articles 2 et 43 in fine de la LOLF autorisent à la Loi de Règlement de transférer le résultat de l'année au compte permanent du Trésor. Aussi, le résultat déficitaire de l'exécution de la Loi de Finances 2019 à transférer au Compte Permanent du Trésor s'élève à **-2 276 388 262,31 Ariary**

Ainsi, la Cour recommande l'adoption de l'article 10 du PLR pour 2019 autorisant le transfert au Compte Permanent du Trésor du résultat déficitaire d'un montant de 2 276 388 262,31 Ariary.

Telles sont les principales observations et les recommandations de la Cour sur le PLR pour 2019.

Conformément aux dispositions de l'article 44 in fine de la LOLF, une Déclaration Générale de Conformité est annexée au présent Rapport.

DELIBERE

-Vu le Rapport n° 06/22- ADM/PLR/RI du 08Juin 2022 sur le Projet de Loi de Règlement pour 2019 et entendu en leurs observations les Magistrats Rapporteurs : Madame RASAMIMANANA Solotiana Malala Patricia, Président de Chambre pi, Monsieur RAZAFITSILEVONANOSY Destin Espoir, Conseiller, Madame RAMANANDRAIBE Haja, Conseiller et Monsieur RAMANALINARIVO Andriantiana Michel ;Conseiller

- Vu les Conclusions n°13/2022 du 22 juin 2022 du Commissariat Général du Trésor Public et ouï en leurs observations Monsieur HERISON Olivier Ernest Andriantsoa, Commissaire Général du Trésor Public, Monsieur RAJONHSON Adolphe, Commissaire du Trésor Public, Monsieur RABEAFARA Gosteur, Commissaire du Trésor Public, Monsieur RASAMOEL Jean Jacques Nambinina, Commissaire du Trésor Public, Monsieur KOERA Ravelonarivo Natanaël, Commissaire du Trésor Public, Monsieur RAZAFIMANANTSOA Tafita, 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 vingt trois juin deux mil vingt deux ;

Conformément à l'Ordonnance n°39/22-FJ du 21juin 2022 du Président de la Cour des Comptes portant désignation des membres de la Commission d'examen,
Ont siégé :

- **Président**

- MonsieurRAKOTONDRAMIHAMINA Jean de Dieu, Président de la Cour des Comptes, PRESIDENT

- **Membres :**

- Madame RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre, membre
- Monsieur RADO Milijaona, Président de Chambre, membre,
- Monsieur ANDRIANANDRASANA Ratsihosena, Président de Chambre p.i, membre,
- Madame EMILISOA Lalaniaina Caroline, Président de Chambre p.i, membre,
- Monsieur RALAIMAROLAHY Hajandraisoanirina, Conseiller, membre,
- Madame RAZANAMPARANY Domoina Raymonde Patricia, Conseiller, membre,
- Madame RAKOTOALISON Solomampionona Bernardine , Conseiller, membre,
- Monsieur RANALISON Domohina Anja Tiana, Conseiller, membre.
- Monsieur ANDRIANARIVONY Ravo Alfred, Conseiller, membre
- Monsieur RASAMISON Andriambelonirina Niavo, Conseiller, membre
- Monsieur RASOLOFONARIVO Rija, Conseiller, membre
- Madame RAHARISOA Faraniaina Patricia, Conseiller, membre
- Madame RAKOTOARISOA Soahary, Conseiller, membre
- Madame RAOTOSON Dinamalala Felana, Conseiller, membre
- Madame RANAIVOARIVELO Bako Mavoharilala, Conseiller, membre
- Monsieur RAFIDIMANANTSOA Herizo Stephan, Conseiller, membre

COUR SUPRÊME
REPOBLIKAN I MADAGASIKARA
73

Assistés de Maître RAHARINORO Angelina, Greffier en Chef, Greffier tenant la plume.

LE PRESIDENT PO. LES RAPPORTEURS LE GREFFIER

SUIVENT LES SIGNATURES

Pour expédition certifiée conforme à l'Original toujours conservé au Greffe Central de la Cour.

Fait à Antananarivo, le 24 JUIN 2022

LE GREFFIER EN CHEF

COUR SUPRÊME
REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
COUR DES COMPTES

RAHARINORO Angelina

Transmis sous n° 32/22-CS/CC/NOTIF du 24 JUIN 2022 à Madame le Ministre de l'Economie et des Finances "pour notification".

ANNEXE

SECRETARIAT GENERAL
DIRECTION GENERALE DES FINANCES
ET DES AFFAIRES GENERALES
DIRECTION DU BUDGET
Service de la Synthèse Budgétaire

Antananarivo, le 06 MAI 2022

LE MINISTRE

à

MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA
COUR DES COMPTES

N° 045 -2022-MEF/SG/DGFAG/DB/SSB.5

Objet : Examen du Projet de Loi de Règlement (PLR) 2019 en vue de sa présentation en première session parlementaire 2022.
Réf : - Lettre N° 183- CS/CC/L/PLR 2019 du 13 décembre 2021 ;
- BE N° 024/22-MEF/SG/SAJ du 22 février 2022 portant transmission du PLR 2019 en Conseil des Ministres.

Faisant suite à votre lettre sus-référencée, j'ai l'honneur de vous informer que la communication verbale relative au PLR 2019 a été présentée et approuvée en Conseil de Gouvernement en date du 02 mars 2022.

Ainsi, je vous saurais gré de bien vouloir poursuivre l'examen du PLR afin de ne pas compromettre le calendrier d'élaboration de la Loi de Règlement 2019.

RAKOTONIRINA Rindra Haingotsalo

COUR DES COMPTES
CABINET
Arrivée n° 252
Du 09 MAI 2022

DIRECTION DU BUDGET – Immeuble MEF Antaninarenina Porte 212
mail :directiondubudget2020@gmail.com – Téléphone : 032 12 161 00

COUR SUPRÊME
745
COUR DES COMPTES

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT NUMERIQUE, DE LA TRANSFORMATION DIGITALE,
DES POSTES, ET DES TELECOMMUNICATIONS
*****

MNDPT

Le Ministre

Antananarivo, le 12 avril 2022

A

Madame LE MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES
- *101, Antananarivo* -

N° 071 -2022/MNDPT/Min

OBJET : **Mise en œuvre des Recommandations de la Cour des Comptes concernant le Budget annexe « Postes et Télécommunications » et le Fonds de Développement des Tics (FDTics).**

Dans son Rapport Public-2021, la Cour des Comptes a émis des recommandations à l'endroit du Ministère du Développement Numérique, de la Transformation Digitale, des Postes et des Télécommunications, concernant notamment le Budget Annexe « Postes et Télécommunications » et le Fonds de Développement des Tics.

Par rapport à la recommandation de la Cour tendant à la suppression du Budget Annexe « Postes et Télécommunications » du Ministère, sa mise en œuvre nécessite l'entière prise en charge par le Budget Général de toutes les dépenses de fonctionnement et d'investissement inscrits dans les lignes du Budget à supprimer. Dans ce cadre, les traitements salariaux des fonctionnaires et agents qui sont supportés par le Budget Annexe « Postes et Télécommunications » doivent être progressivement basculés et intégrés dans le Budget Général, en veillant à ce que la situation administrative de ces agents, en l'occurrence, leurs catégories, classes et échelons d'appartenance, soit alignée et respectée dans ce processus de basculement. Le Ministère, demande, à cet effet, l'accompagnement du Ministère en charge des Finances dans la réalisation de cette transition.

Sur la recommandation de la Cour tendant à la revue de la gestion du Fonds de Développement des Tics, le Ministère porte à la connaissance du Ministère en charge des Finances, qu'avec l'appui de ses partenaires techniques et financiers, il a fait appel à une Assistance Technique pour la réalisation d'analyses prospectives pour l'assise du cadre juridique, structurel et économique le plus adéquat pour l'écosystème des télécommunications et du numérique dans son ensemble. L'étude du cadrage textuel et organique de gestion du Fonds de Développement des Tics figure dans les prestations attendues de l'Assistant technique.

Vous remerciant d'emblée et comptant sur votre collaboration,

Tahina RAZAFINDRAMALO

PJ :
- Etat des lieux concernant les charges actuellement prises en charge par le Budget Annexe « Postes et Télécommunications »

Copie à :
- *Monsieur* le Président de la Cour des Comptes.

COUR DES COMPTES
CABINET
Arrivée N° 207
le 15 AVR 2022

COUR SUPREME
REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
COUR DES COMPTES

REPOBLIKAN'I MADAGASAIKARA
Fitiavana-Tanindrazana-Fahafahana

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES
SECRETARIAT GENERAL
DIRECTION GENERALE DU TRESOR
DIRECTION DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE
PAIERIE GENERALE D'ANTANANARIVO

Situation des comptes CAS du 1er janvier au 31 décembre 2019

MINISTERE	INTITULES DES COMPTES	NATURE DES RECETTES	COMPTES	RECETTES (en MGA)	COMPTES	DEPENSES (en MGA)
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	CAS SAFE TRESOR	Prélèvement via comité nationale des mines-prélèvement	7728	475 734 420,21	6241	1 008 000,00
	CAS-AFCV	Frais d'administration des dons sur fonds de	7718	538 896 044,13	6131	3 000 000,00
	CAS SIGOC	Frais de gestion et de traitement des opérations de change	7718	1 297 130 000,00	6012	2 916 457,40
					6131	100 000 000,00
					6231	77 480 500,00
					6232	65 293 554,00
					6241	4 056 000,00
					6242	126 343 077,00
					6262	5 000 000,00
					6263	5 000 000,00
	CAS Prélèv sur les droits et taxes douaniers	Prélèvement sur les droits et taxes douaniers	7728	21 836 146 990,64	6031	18 164 147 716,00
	CAS Fonds de renforcement de capacité	prélèvement partiel sur les préstations gasyNet	7738	192 000 000,00		
MINISTERE DE LA JUSTICE	T.P.I	Amendes et condamnations pécuniares	7776	4 036 753,00		
	Cours d' Appel	Amendes et condamnations pécuniares	7776	7 716 457,00		
				24 351 660 664,98		18 554 245 304,40

Fait à Antananarivo, le 31 décembre 2019

Le Payeur Général

RAINA Angelin Patrick
Inspecteur du Trésor

COUR SUPREME

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS i

LISTE DES TABLEAUX ii

LISTE DES GRAPHIQUES iii

SYNTHESE iv

INTRODUCTION 1

TITRE PRELIMINAIRE 3

I. CADRE JURIDIQUE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2019 3

1.1. Loi portant Loi de Finances pour 2019 3

1.2. Loi portant Loi de Finances Rectificative pour 2019 3

II. OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL 5

2.1. Retard dans la production du PLR 2019 5

2.2. Un pas vers le respect du processus juridique de l'élaboration du PLR 5

2.3. Discordance entre LFI et PLR 2019 6

2.4. Absence d'informations sur les opérations de trésorerie 6

III. SUIVI DES RECOMMANDATIONS 6

TITRE .I ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET GENERAL - CADRE I 9

I. GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES 9

1. 1. Modifications de crédits 9

1.1 .1 Accroissement des modifications de crédits portant atteinte à l'autorisation parlementaire 9

1.1 .2 Des mouvements de crédits hors délai 10

1.1 .3 Virements de crédits en diminution en nombre mais en hausse en volume budgétaire 10

1.1 .4 Transfert de crédits en hausse concentrés au niveau du Programme « 114-Gestion du Budget » 11

1.1 .5 Des décrets d'avances 14

1.1 .6 Des aménagements de crédits en diminution 14

1. 2. Dépassements de crédits 16

1.2.1. Des dépassements de crédits à caractère limitatif 16

1.2.2. Les dépassements de crédits à caractère évaluatif 18

II. LES OPERATIONS DES RECETTES BUDGETAIRES 19

2.1. Un recouvrement global de plus de 75%, en régression par rapport à 2018 19

2.1.1. Prévisions en hausse 20

2.1.2. Des réalisations en hausse relative 20

2.2. Structure fiscale constante ou transition fiscale hésitante 21

2.3. Non prise en charge de l'intégralité des recettes fiscales 22
III. LES OPERATIONS DES DEPENSES BUDGETAIRES 22
3.1. Situation globale.....22
3.2. Analyse par programme 23
3.2.1. Croissance continue des dépenses pour le programme « administration » 24
3.2.2. Des dépenses concentrées aux programmes du Ministère de l'Economie et des Finances 25
3.2.3. Programmes porteurs de croissance légèrement en hausse 26
3.2.4. Des dépenses sociales toujours minimes 26
3.2.5. Des faibles dépenses d'infrastructures 27
3.3. Analyse par grande catégorie 28
3. 3. 1. Dépenses de solde en hausse 28
3. 3. 2. Ratio : dépenses de solde sur recettes fiscales, en baisse 29
3. 3. 3. Dépenses de solde enregistrées dans la catégorie 3 « Dépenses courantes hors solde » en violation des articles 14 et 15 de la LOLF 30
3. 3. 4. Dépenses hors soldes dominées par les « transferts et subventions » 32
3. 3. 5. Subvention au secteur privé focalisée sur JIRAMA 33
3. 3. 6. Dépenses d'investissements en croissance 34
3. 3. 7. Primauté des dépenses d'investissement du MEF 34
3. 3. 8. Des dépenses « supposées investissement » payées par le programme « 114 » du MEF. 36
3.4. Intérêts de la dette publique 36
TITRE .II APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES PROGRAMMES 38
I. OBSERVATIONS PRELIMINAIRES 38
1. 1. Limites de l'analyse 38
1. 2. Méthodologie.....38
1. 3. Présentation générale de la performance 2019 38
II. PERFORMANCE PAR PROGRAMME.....39
2.1. Programme « développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales » - Programme à 99 % sur financement extérieur avec des risques budgétaires élevés mais à performance très insuffisante.....40
2.2. Programme « Développement des infrastructures routières » - Performance insuffisante malgré la faible densité du réseau routier 42
2.3. Programme « agriculture » performance modérée mais des indicateurs faiblement pertinents.....45
TITRE .III EXAMEN DE L'EXECUTION DES AUTRES CADRES BUDGETAIRES ET DU RESULTAT GENERAL..... 49
I. LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES - CADRE III.....49

1. 1. Résultat excedentaire en régression 49
1. 2. Budget Annexe -Imprimerie Nationale Excédentaire 50
1.2.1. Les recettes en hausse 50
1.2.2. Dépenses à faible réalisation 51
1.2.3. Faible taux de réalisation des dépenses d'investissement 52
1.2.4. Prédominance des dépenses de fonctionnement 53
1.3. Budget Annexe - Postes et Télécommunications - Résultat déficitaire 54
1.3.1. Chute des recettes malgré le reliquat de l'excédent de recettes de l'ARTEC 55
1.3.2. Seulement des dépenses de fonctionnement 56
II. LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR 57
2.1. Amélioration du résultat général des Comptes Particuliers du Trésor 57
2.2. Analyse des opérations par CPT 59
2.2.1. Comptes de Prêt déficitaires 59
2.2.2. Comptes de Participation excédentaires 60
2.2.3. Comptes de Commerce déficitaires 61
2.2.4. Comptes d'Affectation Spéciale excédentaires 62
III. LES OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE VALEUR 64
3.1. Résultat excédentaire 64
3.2. Incohérence d'informations remettant en cause la sincérité budgétaire 64
3.3. Dépenses affectées aux investissements 65
IV. LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE- CADRE V 66
4.1. Résultat excédentaire 66
4.2. Des indicateurs d'endettement soutenable 67
4.3. Prédominance du stock de la dette extérieure 67
4.4. Dette extérieure multilatérale privilégiée 68
V. RESULTAT DEFINITIF DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2019 70
5.1. Résultat global déficitaire dû au déficit des opérations de Trésorerie 70
5.2. Situation du compte permanent du Trésor 72
ANNEXE **74**

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

ISC de Madagascar
COUR DES COMPTES
Professionnalisme Intégrité Performance Transparence

DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE SUR LA GESTION 2019

JUIN 2022

COUR SUPREME
REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
COUR DES COMPTES

DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE
SUR LA GESTION 2019

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 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant ;

- Vu l'ordonnance n°2018-001 du 26 décembre 2018 portant Loi de Finances pour 2019 et les textes subséquents ;

- Vu l'ordonnance n°2019-005 du 28 mai 2019 portant Loi des Finances Rectificative pour 2019 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 2019 ;

- Vu les états et les divers documents annexés audit Projet de Loi de Règlement ;

- Vu le Compte Général de l'Administration des Finances pour 2019 ;

- Vu le rapport n° 06 /22– ADM/PLR/RI du 07 juin 2022 de la Cour des Comptes sur le Projet de Loi de Règlement pour 2019 ;

- Considérant que l'exécution des Lois de Finances donne lieu à la tenue de deux comptabilités distinctes ;

- Qu'ainsi, les comptables publics tiennent, sous leur responsabilité pécuniaire et personnelle une comptabilité dont les résultats sont tracés dans les comptes de gestion qu'ils produisent à la Cour des Comptes et que le Compte Général d'Administration des Finances en fait la synthèse ;

- Que parallèlement aux comptables, les ordonnateurs tiennent aussi leurs comptes, dont les états annexés au Projet de Loi de Règlement en donnent la synthèse et qu'ils sont d'ailleurs conduits d'une part, sur le plan des dépenses, à respecter les dotations budgétaires qui leur ont été allouées par le Parlement et d'autre part, sur le plan des recettes, à apprécier les rentrées par rapport aux prévisions ;

-Considérant que les comptables publics agissent sur les ordres des ordonnateurs et que dans ces conditions, les opérations des uns et des autres doivent coïncider ;

- Que la Déclaration Générale de Conformité a pour objet d'attester cette concordance laquelle constitue une présomption de régularité de leurs écritures comptables respectives ;

- Considérant que pour prononcer la Déclaration Générale de Conformité pour la gestion 2018 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 ;

-Considérant que le Compte Général d'Administration des Finances pour 2019 établi par l'Agent Comptable Central du Trésor et de la Dette Publique et constituant une synthèse des écritures des comptables publics ;

- Que les états annexés au Projet de Loi de Règlement lesquels ont été dressés par le Ministre des Finances et du Budget et constituant une synthèse des écritures des ordonnateurs ;

- Considérant que le CGAF n'a pas été établi selon les principes et les normes comptables généralement admis notamment en ce qui concerne les comptes patrimoniaux ;

DECLARE :

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

a) <u>En ce qui concerne les opérations du Budget Général de l'Etat :</u>
- en recettes à Ar 5 890 397 448 944,45 (Cinq mille huit cent quatre-vingt-dix milliards trois cent quatre-vingt dix-sept millions quatre cent quarante-huit mille neuf cent quarante-quatre Ariary quarante-cinq) ;
- en dépenses à Ar 6 967 379 296 862,45 (Six mille neuf cent soixante-sept milliards trois cent soixante-dix-neuf millions deux cent quatre-vingt-seize mille huit cent soixante-deux Ariary quarante-cinq).

b) <u>En ce qui concerne les opérations des Budgets Annexes</u> :
- en recettes à Ar 22 126 345 878,49 (Vingt-deux milliards cent vingt-six millions trois cent quarante-cinq mille huit cent soixante-dix-huit Ariary quarante neuf) ;
- en dépenses à Ar 17 543 539 951,88 (Dix- sept milliards cinq cent quarante-trois millions cinq cent trente-neuf mille neuf cinquante-et-un Ariary quatre-vingt-huit).

c) <u>En ce qui concerne les Comptes Particuliers du Trésor</u> :
- en recettes à Ar 959 781 682 843,06 (Neuf cent cinquante-neuf milliards sept cent quatre-vingt-un millions six cent quatre-vingt-deux mille huit cent quarante-trois Ariary six).

- en dépenses à Ar 848 349 209 241,6 (Huit cent quarante-huit milliards trois cent quarante-neuf millions deux cent neuf mille deux cent quarante-et-un Ariary soixante).

d) <u>En ce qui concerne les opérations génératrices de Fonds de Contre-Valeur</u> :
- en recettes à Ar 8 476 108 200,47 (Huit milliards quatre cent soixante-seize millions cent huit mille deux cent Ariary quarante-sept).
- en dépenses à Ar 4 242 016 552,70 (Quatre milliards deux cent quarante deux millions seize mille cinq cent cinquante-deux Ariary soixante-dix).

e) <u>En ce qui concerne les opérations en capital de la Dette Publique</u> :
- en recettes à Ar 1 970 248 625 027,04 (Mille neuf cent soixante dix milliards deux cent quarante huit millions six cent vingt-cinq mille vingt-sept Ariary quatre).
- en dépenses à Ar 885 467 077 029,44 (Huit cent quatre-vingt-cinq milliards quatre cent soixante-sept millions soixante-dix-sept mille vingt-neuf Ariary quarante quatre).

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 2019.

*

*

*