



RAPPORT N°

SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT POUR 2020

- DECEMBRE 2023 –

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
PTDN	Postes, Télécommunications et Développement Numérique
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

LISTE DES INSTITUTIONS ET MINISTÈRES

CODE	ACRONYMES	INSTITUTIONS ET MINISTÈRES
01	PRESIDENCE	PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE
02	SENAT	SENAT
03	AN	ASSEMBLEE NATIONALE
04	HCC	HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE
05	PRIMATURE	PRIMATURE
06	CFM	CONSEIL DU FAMPIHAVANANA MALAGASY
07	CENI	COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE
11	MAE	MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGERES
12	MDN	MINISTÈRE DE LA DEFENSE NATIONALE
13	SEMDNG	SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTÈRE DE LA DEFENSE NATIONALE CHARGE DE LA GENDARMERIE
14	MID	MINISTÈRE DE L'INTERIEUR ET DE LA DECENTRALISATION
15	MSP	MINISTÈRE DE LA SECURITE PUBLIQUE
16	MINJUS	MINISTÈRE DE LA JUSTICE
21	MFB	MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES
32	MTEFPLS	MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DES LOIS SOCIALES
34	MICA	MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT
37	MCC	MINISTÈRE DE LA COMMUNICATION ET DE LA CULTURE
41	MAEP	MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE
44	MEDD	MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE
51	MEH	MINISTÈRE, DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES
52	MEAH	MINISTÈRE DE L'EAU, DE L'ASSAINISSEMENT ET DE L'HYGIENE
53	MMRS	MINISTÈRE DES MINES ET DES RESSOURCES STRATEGIQUES
62	MATTP	MINISTÈRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES TRAVAUX PUBLICS
63	MTM	MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DU TOURISME ET DE LA METEOROLOGIE
66	MPTDN	MINISTÈRE DES POSTES, DES TELECOMMUNICATIONS ET DU DEVELOPPEMENT NUMERIQUE
71	MINSANP	MINISTÈRE DE LA SANTE PUBLIQUE
75	MJS	MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS
76	MPPSPF	MINISTÈRE DE LA POPULATION, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA PROMOTION DE LA FEMME
81	MEN	MINISTÈRE DE L'EDUCATION NATIONALE
83	METFP	MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
84	MESUPRES	MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
91	HCDDDED	HAUT CONSEIL POUR LA DEFENSE DE LA DEMOCRATIE ET DE L'ETAT DE DROIT
92	CNIDH	COMMISSION NATIONALE INDEPENDANTE DES DROITS DE L'HOMME
93	HCJ	HAUTE COUR DE JUSTICE

LISTE DES TABLEAUX

TABEAU N° 1- RETARD DE PRODUCTION DU PLR.....	4
TABEAU N° 2- DISCORDANCES SUR LES DETTES EXTERIEURES - CADRE V.....	4
TABEAU N° 3- DISCORDANCES ENTRE PLR ET SES ANNEXES.....	5
TABEAU N° 4- SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES EN 2020.....	6
TABEAU N° 5.DISCORDANCE ENTRE PLR ET CGAF SUR LES DEGREVEMENTS.....	9
TABEAU N° 6. SITUATION DE L'INTERET DE LA DETTE PUBLIQUE 2020	11
TABEAU N° 7 .DEPENSES DE SOLDE – CATEGORIE « 3 ».....	14
TABEAU N° 8-OPERATIONS COURANTES HORS SOLDE	16
TABEAU N° 9- VARIATION DE DEPENSES HORS SOLDE 2019-2020.	16
TABEAU N° 10-DEPENSES D'INVESTISSEMENT	19
TABEAU N° 11-IMMOBILISATIONS CORPORELLES EN COURS	19
TABEAU N° 12-DETAILS DU COMPTE 2317.....	21
TABEAU N° 13- DEPENSES DE TRANSFERT DES COMPTES « 6552 - 6556 – 6565 ».....	22
TABEAU N° 14-TRANSFERTS VERS DES COMPTES SANS BENEFICIAIRES SELON LE PCOP	25
TABEAU N° 15-VIREMENTS DES CREDITS OUVERTS PAR LFI	28
TABEAU N° 16-LISTE DE TRANSFERT DES CREDITS AVANT LFR	30
TABEAU N° 17-LISTE DES TRANSFERTS DE CREDITS APRES LFR	30
TABEAU N° 18-DISCORDANCE ENTRE PLR 2020 ET ACTES D'AMENAGEMENT DES CREDITS.....	33
TABEAU N° 19-DEPASSEMENT DES CREDITS A CARACTERE EVALUATIF	35
TABEAU N° 20-DISCORDANCE SUR LES DEPASSEMENTS DE CREDITS.....	36
TABEAU N° 21- GRILLE D'EVALUATION DE LA PERFORMANCE	37
TABEAU N° 22- SITUATION DE LA PERFORMANCE ET DE LA SITUATION BUDGETAIRE POUR 2016 à 2020	38
TABEAU N° 23- DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DU CFM.....	40
TABEAU N° 24-PERFORMANCE DU PROGRAMME « RECONCILIATION NATIONALE »	41
TABEAU N° 25- DEPENSES DE LA MISSION « DEMOCRATIE ET BONNE GOUVERNANCE »	42
TABEAU N° 26 .PERFORMANCE DU PROGRAMME « DEMOCRATIE ».....	43
TABEAU N° 27-PERFORMANCE DU PROGRAMME « PROMOTION ET PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME »45	
TABEAU N° 28-PERFORMANCE DU PROGRAMME « DEVELOPPER LES INFRASTRUCTURES ELECTRIQUES ET RESSOURCES D'ENERGIE LOCALE »	49
TABEAU N° 29 -PERFORMANCE DU PROGRAMME « DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIERES » .	52
TABEAU N° 30-INDICATEURS DE RESULTATS REDONDANTS DANS LE PROGRAMME 206	55
TABEAU N° 31 -PERFORMANCE DU PROGRAMME « DEVELOPPEMENT DE L'ACCES A L'EAU »	57
TABEAU N° 32-PERFORMANCE DU PROGRAMME « DEVELOPPEMENT DE LA PECHE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ».....	60
TABEAU N° 33-PERFORMANCE DU PROGRAMME « 411 - AGRICULTURE »	64
TABEAU N° 34 -PERFORMANCE DU PROGRAMME « DEVELOPPEMENT DU SECTEUR MINIER »	67

TABEAU N° 35 -PERFORMANCE DU PROGRAMME « FOURNITURE DES SOINS DE QUALITE »	71
TABEAU N° 36 - RESULTAT GENERAL DES BUDGETS ANNEXES POUR 2020	73
TABEAU N° 37 -RECETTES DU BUDGET ANNEXE DE L'IMPRIMERIE NATIONALE	75
TABEAU N° 38 -DEPENSES DU BUDGET ANNEXE DE L'IMPRIMERIE NATIONALE	76
TABEAU N° 39- DEPENSES DU BA - PTDN.....	78
TABEAU N° 40-LISTE DES COMPTES DE COMMERCE SUPPRIMES.....	81
TABEAU N° 41 -LISTE DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE	83
TABEAU N° 42 -OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR 2020	86
TABEAU N° 43 -OPERATIONS SUR LES COMPTES DE PRETS 2020	87
TABEAU N° 44 -SITUATION DES RECOUVREMENTS ET DES RESTES A RECOUVRER DES COMPTES DE PRETS AU 31-12-2020	88
TABEAU N° 45 -SITUATION DES AMORTISSEMENTS EN CAPITAL AU 31-12-2020	89
TABEAU N° 46-DERNIERE ECHEANCE DES RETROCESSIONS	89
TABEAU N° 47 -OPERATIONS SUR LES COMPTES DE PARTICIPATION 2020	90
TABEAU N° 48 -OPERATIONS SUR LES COMPTES DE PARTICIPATION 2020 APRES APPLICATION DE L'ARTICLE 19 DE LA LF 2019	91
TABEAU N° 49 -OPERATIONS SUR LES COMPTES DE COMMERCE 2020	91
TABEAU N° 50 -TRANSFERT DE CREDIT DU COMPTE 6552 VERS LE COMPTE CRCM 7582	93
TABEAU N° 51 -OPERATIONS SUR LE COMPTE « FRAIS DE JUSTICE ET ASSIMILES » DE LA COUR D'APPEL D'ANTANANARIVO APRES APPLICATION DE L'ARTICLE 19 DE LA LF 2019	95
TABEAU N° 52 -OPERATIONS SUR LE COMPTE « FRAIS DE JUSTICE ET ASSIMILES » DU TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE D'ANTANANARIVO	96
TABEAU N° 53 -OPERATIONS SUR LE COMPTE « PRELEVEMENT SUR LES DROITS ET TAXES DOUANIERS »	97
TABEAU N° 54 -OPERATIONS SUR FCV POUR 2020.....	101
TABEAU N° 55 -OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE 2020	103
TABEAU N° 56- RETOUR DE FONDS	104
TABEAU N° 57 -ENCOURS DE LA DETTE EXTERIEURE	106

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE N° 1. EVOLUTION DES RECETTES FISCALES ET DOUANIERES	7
GRAPHIQUE N° 2.AUTRES RECETTES BUDGETAIRES.....	8
GRAPHIQUE N° 3.EVOLUTION DES INTERETS DE LA DETTE.....	12
GRAPHIQUE N° 4.- EVOLUTION DES DEPENSES DE SOLDE	15
GRAPHIQUE N° 5.- EVOLUTION DU RATIO : SOLDES/RECETTES FISCALES DE 2014 A 2020.....	15
GRAPHIQUE N° 6.-EVOLUTION DU DEFICIT DES OPERATIONS BUDGETAIRES	27
GRAPHIQUE N° 7.TENDANCE DES DEPASSEMENTS DE CREDITS.....	34
GRAPHIQUE N° 8.- EXECUTION BUDGETAIRE -CFM	40
GRAPHIQUE N° 9. EXECUTION BUDGETAIRE-CNIDH	45
GRAPHIQUE N° 10.EXECUTION BUDGETAIRE MISSION « ENERGIE »	47
GRAPHIQUE N° 11.EXECUTION BUDGETAIRE DE LA MISSION TRAVAUX PUBLICS	51
GRAPHIQUE N° 12.EXECUTION BUDGETAIRE DE LA MISSION « EAU ET ASSAINISSEMENT »	56
GRAPHIQUE N° 13. EXECUTION BUDGETAIRE DE LA MISSION « PECHE »	59
GRAPHIQUE N° 14. EXECUTION BUDGETAIRE DE LA MISSION « AGRICULTURE ET ELEVAGE »	62
GRAPHIQUE N° 15. EXECUTION BUDGETAIRE DE LA MISSION « MINES »	65
GRAPHIQUE N° 16. EXECUTION BUDGETAIRE DE LA « MISSION SANTE »	69
GRAPHIQUE N° 17. EVOLUTION DES RESULTATS DES BA.....	74
GRAPHIQUE N° 18. NOMBRE DE COMPTES DE COMMERCE DE 2017 A 2020	82
GRAPHIQUE N° 19.NOMBRE DE COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE DE 2017 A 2020.....	82
GRAPHIQUE N° 20. EVOLUTION DES RESULTATS DES CPT DE 2015 A 2020.....	85
GRAPHIQUE N° 21. EVOLUTION DU SOLDE DE LA CRCM/CPR DE 2017 A 2020	92

SYNTHESE

DU RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI DE REGLEMENT 2020

Sont relevées dans la présente synthèse les principales observations et recommandations de la Cour sur l'exécution des Lois de Finances pour 2020 formulées dans son rapport sur le Projet de Loi de Règlement (PLR) 2020.

I- CONSTATS

1.1. Observations d'ordre général

- ***Retard dans la production du PLR 2020.***

En vertu de la Loi organique sur les Lois de Finances en son article 46 - alinéa 3 et de l'article 377 de la Loi Organique sur la Cour Suprême n° 2004-036 du 1er octobre 2004, le PLR 2020 est à transmettre à la Cour au plus tard le mois de janvier de la deuxième année, soit janvier 2022. Cependant, il n'a été déposé au greffe de la Cour que le 08 février 2023, suivant bordereau d'envoi n° 015-2023-MEF/SG/DGFAG/DB/SSB.5, et accuse ainsi un retard de presque 12 mois. Les réponses y afférentes n'ont été communiquées que le 11 mai 2023 et le 27 juin 2023.

- ***Des discordances d'information sur le PLR***

Des discordances subsistent dans le PLR lui-même notamment au niveau du montant des réalisations du cadre V mais également entre le PLR et ses annexes, plus particulièrement sur la situation des recettes du Budget Général. Ces discordances sont ainsi susceptibles de porter atteinte à la fiabilité du PLR.

1.2. Sur les opérations du Budget Général

En 2020, lesdites opérations ont accusé un déficit de 2 670,13 milliards d'Ariary avec des recettes nettes s'élevant à 5 413,75 milliards d'Ariary et des dépenses d'un montant de 8 083,89 milliards d'Ariary.

1.2.1 RECETTES

- ***Un recouvrement de recettes de 75%, légère baisse par rapport à 2019***

Avec des recouvrements bruts de 5 448,24 milliards d'Ariary, le taux global de réalisation est de 75,90% sur les prévisions de recettes définitives estimées à hauteur de 7 178,25 milliards d'Ariary. Ce pourcentage n'a cessé de décroître passant de 82% en 2018 puis à 77% en 2019.

- ***Chute des recettes fiscales et douanières***

Sur la période 2017-2019, les recettes fiscales s'inscrivent dans une dynamique haussière avec une forte progression de (+) 30% allant de 3 972 milliards d'Ariary à 5 165 milliards d'Ariary, mais une chute de 13% enregistrée en 2020 a ralenti cette tendance pour s'établir à 4 518 milliards d'Ariary.

- ***Hausse des autres recettes budgétaires***

Contrairement aux recettes fiscales et douanières, les autres recettes budgétaires se sont accrues entre 2019 et 2020, allant de 725,55 milliards d'Ariary à 929,76 milliards d'Ariary.

- ***Discordance entre CGAF et situation certifiée des recettes du Budget Général de l'Etat***

Une discordance est notée entre le montant des dégrèvements constaté dans le PLR et celui du CGAF d'une part, et celui de la situation des recettes du Budget Général de l'Etat d'autre part. En effet, le montant des dégrèvements selon le CGAF est de 34 487 637 681,86 Ariary alors que celui mentionné dans la situation certifiée des recettes sur BGE est de 32 487 637 681,86 Ariary.

- ***Comptabilisation opaque des dégrèvements, réductions et remises***

Les dégrèvements, remises, réductions ou annulations d'un montant de 34,49 milliards d'Ariary sont comptabilisés en tant qu'opérations de fin de gestion dans le CGAF. Ce qui constitue une violation des textes réglementaires. En outre, ces remises n'étant pas des réductions accordées aux contribuables, elles ne doivent pas être comptabilisées en tant que réduction de recettes en vertu du principe d'universalité budgétaire. Cette situation ne permet pas ainsi la transparence de la gestion des recettes.

1.2.2 DEPENSES

Avec un taux d'exécution de 80%, les dépenses ressortent à 8 083,89 milliards d'Ariary en 2020 contre 6 967,38 milliards d'Ariary en 2019, soit une progression de 1 116,51 milliards d'Ariary (+16 %).

- ***Intérêts de la dette publique : erreur de classification du compte 6285 et taux d'exécution en baisse***

En vertu de l'article 333-1 du décret n°2005-210 du 26 avril 2005 portant plan comptable des opérations publiques (PCOP 2006) : « *Les charges financières résultent des dettes financières, des instruments financiers à terme, de la trésorerie et des immobilisations financières. Sont exclus les frais des services bancaires, (...)* ». Ainsi les opérations du compte 6285 (Services bancaires et assimilés) ne doivent pas être prises en compte en tant qu'intérêts de la dette publique.

Après calcul de la Cour, sur les prévisions de 490,20 milliards d'Ariary, les réalisations ont été arrêtées à 363,05 milliards d'Ariary soit un taux de consommation de 74%. De 2017 à 2020, on observe un accroissement continu tant des prévisions que des réalisations allant respectivement de 345,16 milliards d'Ariary à 508,21 milliards d'Ariary et de 336,26 milliards d'Ariary à 363,05 milliards d'Ariary, alors que le taux de consommation ne cesse de décroître passant d'à près de 97% à 74%.

- ***Violation des dispositions légales pour l'enregistrement des dépenses de personnel dans la Catégorie 3***

Des charges de personnel relevant du chapitre 60 et d'un montant de 194,92 milliards d'Ariary sont enregistrées dans la catégorie 3 « dépenses courantes hors solde », en violation à l'article 15 de la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF).

- ***Des dépenses de solde en hausse de 2018 à 2020***

Les dépenses de soldes se sont accrues pendant la période 2018-2020, passant de 2 155,09 milliards d'Ariary à 2 592,28 milliards d'Ariary.

- ***Hausse du ratio dépenses de solde/Recettes fiscales***

Les dépenses de solde occupent 61,68% des recettes fiscales en 2020. La hausse de ce ratio est importante par rapport à l'année 2019. Cette hausse s'explique par la baisse des recettes fiscales en raison du contexte de la pandémie de COVID-19, les dépenses de solde étant des dépenses obligatoires.

- ***Des dépenses courantes hors solde en baisse***

Elles sont exécutées à 1 509,70 milliards d'Ariary pour des crédits définitifs de 1 682,63 milliards d'Ariary, soit un taux de consommation de 89,72%. Ce taux est en baisse par rapport à celui de 2019 qui était de 95%. Lesdites dépenses courantes hors solde ont chuté par référence à l'année précédente, où elles étaient de 2 228,93 milliards d'Ariary en 2019.

- ***Les « achats de biens » en hausse, composés à plus de 50% d'achats de « carburants et lubrifiants »***

Les dépenses du chapitre 61 « achats de bien » se sont accrues de 22% par rapport à l'année précédente (174,78 milliards d'Ariary en 2020 contre 142,91 milliards d'Ariary en 2019).

Les dépenses sur « les Carburants et lubrifiants » d'un montant de 91,16 milliards d'Ariary occupant 52,16% du total des dépenses, ont connu une hausse de 32%.

- ***Des dépenses de « services et charges permanentes » en légère baisse par rapport à 2019***

Par rapport à l'année précédente, une baisse des dépenses est observée au niveau des consommations puisque lesdites dépenses passent de 146,18 milliards d'Ariary en 2019 à 145,06 milliards d'Ariary en 2020.

- ***Dépenses d'intervention focalisées sur les dépenses de maintien de l'ordre***

Sur les 13, 52 milliards d'Ariary de dépenses d'intervention, seulement 2, 18 milliards d'Ariary sont destinés pour des interventions sociales cependant 11, 34 milliards d'Ariary sont mobilisés pour le maintien de l'ordre, soit 84%.

- ***Des « dépenses de transfert » accaparant plus de ¾ des dépenses courantes hors solde***

Prévues initialement à 983,61 milliards d'Ariary par la LFI, les dépenses de transfert sont passées définitivement à 1206,10 milliards d'Ariary. Elles se sont réalisées pour un total de 1 159,78 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 96,16% ; elles constituent 76,82% du total des opérations hors solde.

- ***Transfert pour charges de service public prédominé par le versement au compte « 7582 - Recettes CRCM »***

Sur les 414 milliards d'Ariary de « transferts -charges de service public », 388 milliards d'Ariary, soit 93%, sont versés au compte au « 7582 -Recettes CRCM ».

- ***Les dépenses d'investissements***

La LFI définit les prévisions des investissements à 4 835, 35 milliards d'Ariary mais les crédits définitifs sont de 4 980,84 milliards d'Ariary. Ces dépenses d'investissement sont exécutées à 3 423,94 milliards d'Ariary, soit un taux de 69%.

- ***Immobilisations corporelles en cours axées sur la construction des routes.***

Représentant 40,88% des dépenses d'investissement, les immobilisations corporelles en cours sont exécutées pour un montant total de 1 399, 74 milliards d'Ariary dont 598,80 milliards d'Ariary concernent la « construction, la réhabilitation ou l'aménagement des routes », soit l'équivalent de 42,78% de ces immobilisations.

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

Des transferts de dotations budgétaires d'un total de 352,51 milliards d'Ariary ont été effectués vers un compte ouvert auprès de la PGA dont le bénéficiaire ne correspond pas à la définition prévue par la réglementation en vigueur.

- ***Transferts aux privés prédominés par les transferts pour le secteur « électricité ».***

S'agissant des transferts et subventions pour le secteur privé - C/6565, une proportion de 78% atteignant environ 841 milliards d'Ariary est transférée au secteur « électricité ». Ce montant des transferts vers le secteur « électricité » enregistre une hausse de 21% par rapport à l'année précédente où ils étaient de 690 milliards d'Ariary.

- ***Pic déficitaire du Budget General***

L'exécution du Budget Général dégage un solde déficitaire de 2 670,13 milliards d'Ariary au titre de l'année 2020. Ce déficit s'est de plus en plus aggravé au cours de la dernière décennie. Le fléchissement des recettes combiné à l'accroissement des dépenses a ainsi creusé le déficit.

1.2.3 GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

- ***Des virements et transferts de crédits précoces***

Deux décrets de virement et un décret de transfert de crédits ont été pris le 26 février 2020, soit 1 mois et 16 jours après l'ouverture des crédits au titre de l'année budgétaire. Ce qui entache le respect du principe de sincérité.

- ***Discordance des informations remettant en cause la fiabilité des documents***

Selon le PLR, le nombre total des virements effectués est de 8 pour un montant total de 18 974 742 000,00 Ariary alors qu'au vu des décrets produits, le nombre est de 9 pour un montant total de 30 316 727 000,00 Ariary

En outre, pour les transferts, une différence a été relevée au niveau du décret n° 2020-1707 du 16 décembre 2020 portant transferts de crédits dont le montant inscrit dans le PLR était de 304,288 milliards d'Ariary alors que d'après le décret, le transfert s'élevait à Ar 305,574 milliards d'Ariary.

Pour les aménagements, si le PLR énonce que le montant des crédits modifiés après LFR par aménagement se chiffre à 680,087 milliards d'Ariary, l'analyse des différents arrêtés d'aménagements montre que le montant total des crédits y afférents est de 660,641 milliards d'Ariary.

- ***Hausse continue des dépassements de crédits***

Par rapport à l'exercice 2019, le dépassement de crédits a enregistré une hausse de 82,5% ; ils passent de 332,96 milliards d'Ariary à 607,39 milliards d'Ariary.

- ***Discordance sur le montant des dépassements de crédits***

La Cour a relevé une incohérence entre le PLR et l'état détaillant le dépassement de crédits.

Le PLR mentionne que les dépassements des crédits évaluatifs se chiffrent à 607 389 548 979,73 Ariary, l'analyse de l'explicatif des dépassements aboutit à un total de 607 389 236 979,73 Ariary, soit une discordance de 312 000 Ariary. Celle-ci concerne le Compte 6241- Financement RPI- MEF.

1.3. Sur l'appréciation de la performance

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

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

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

• ***Présentation par secteur ne permettant une vision synoptique des priorités gouvernementales***

La circulaire n°09- MEF/SG/DGFAG du 21 Août 2020 portant sur l'exécution de la Loi des Finances rectificative 2020 a stipulé, dans ses dispositions spécifiques, que « dans le cadre des réformes des finances publiques, une classification fonctionnelle des dépenses sera mise en œuvre en plus des classifications déjà opérationnelles à compter de l'exercice budgétaire 2020 (...) Tous les Institutions et Ministères sont tenus de respecter une classification des dépenses de niveau 01 -DIVISION- (...) et ce jusqu'à nouvel ordre ».

Or, le PLR a présenté les différents Institutions et Ministères en les regroupant suivant les secteurs dont le secteur administratif, secteur social, secteur infrastructure, secteur productif.

• ***Performance globale insuffisante***

Sur un total de 1 102 valeurs cibles, 517 sont atteintes, soit un taux de performance global de 46,91 % pour 2020.

• ***Performance insuffisante du programme « Réconciliation Nationale » du CFM.***

La performance de ce programme est insuffisante avec un taux de 46,15%. En effet, sur les treize (13) indicateurs, six (6) sont atteints.

• ***Performance très insuffisante du programme « 832- Démocratie » du HCDDED***

La performance du programme « démocratie » est très insuffisante puisqu'elle est de 6,70%. Sur un total de 15 indicateurs un seul a été atteint alors que le taux de consommation des crédits est de 100%.

• ***Performance modérée du programme « 834 - Promotion et protection des droits de l'homme » du CNIDH***

La performance du programme est de 50% puisque sur les 6 indicateurs, 3 sont atteints.

• ***Performance insuffisante du programme « 203 Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales »***

Le programme 203 a réalisé une performance très insuffisante. En effet, sur les 11 valeurs cibles, seules 2 ont été atteintes soit un taux de réalisation de 18,18%.

- ***Performance insuffisante du programme « 206- Développement des infrastructures routières »***

Sur 21 indicateurs, neuf (9) sont atteints, ce résultat montre ainsi une performance insuffisante pour un taux de performance de 42,86%.

- ***Performance très insuffisante du Programme « 205- Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement »***

Le programme 205 a réalisé une performance très insuffisante. En effet, il a défini 17 indicateurs de résultats et n'en a atteint que 2 soit un taux de réalisation de 11,12%.

- ***Performance modérée du programme « 408- Développement de la pêche et des ressources halieutiques »***

Parmi les 4 indicateurs afférents au programme, seuls deux ont été atteints donc une performance modérée de 50%.

- ***Performance modérée du programme « 411- Agriculture »***

Sur les 03 indicateurs d'objectifs établis, 02 ont atteint leurs valeurs cibles, donc un niveau de performance de 66,67%.

- ***Performance modérée du programme « 609 - Développement du secteur minier »***

Ce programme comporte 08 objectifs spécifiques déclinés en 16 indicateurs parmi lesquels 11 ont été atteints donc une performance modérée de 68,75%.

- ***Performance modérée du programme « 508- Fourniture des soins de santé de qualité »***

Le programme « 508- Fourniture des soins de santé de qualité » a atteint trois (3) de ses cinq (5) valeurs cibles.

- ***Sur la qualité des indicateurs***

Il a été relevé que d'une part, certains indicateurs ne sont pas clairs, d'autres sont redondants et d'autre part, certains objectifs spécifiques ne sont pas en adéquation avec l'objectif global.

1.4. Sur les opérations des autres cadres budgétaires

1.4.1 Opérations des Budgets Annexes

- ***Résultat général excédentaire mais en légère baisse***

Les opérations des Budgets Annexes pour 2020 se sont soldées par un résultat excédentaire de 3,06 milliards d'Ariary contre 4,58 milliards d'Ariary en 2019.

- ***BA-Imprimerie Nationale : résultat excédentaire***

Les opérations du BA- IN présentent un excédent de recettes de 3,16 milliards d'Ariary avec des recettes se chiffrant à 12,24 milliards d'Ariary et des dépenses d'un total de 9,08 milliards d'Ariary.

- ***Non-sincérité de la présentation du BA -'Imprimerie Nationale***

Au vu du Compte Administratif de l'Imprimerie Nationale 2020, il est présenté que tous les titres émis sont recouverts et de ce fait les restes à recouvrer sont nuls.

Cependant, selon ce document à la page 30, le tableau établi par l'Ordonnateur fait apparaître la situation des créances à recouvrer qui s'élèvent à 16,86 milliards d'Ariary.

- **Importance des dépenses de solde et faiblesse des dépenses d'Investissement du BA- IN**

Les charges de personnel mandatées, avec un montant de 5,88 milliards d'Ariary, représentent 64% des dépenses totales alors que les dépenses d'Investissement ne sont que de 121 millions d'Ariary soit 1,3%.

- **Budget annexe déficitaire des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique**

Le BA des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique (BA PTDN) a enregistré un résultat déficitaire de 98,82 millions d'Ariary. En effet, les recettes se sont réalisées pour un montant de 4,09 milliards d'Ariary et les dépenses pour un total de 4,19 milliards d'Ariary.

- **Recettes alimentées par l'excédent de l'ARTEC**

Sur les 4,09 milliards d'Ariary de recettes, les 3,86 milliards d'Ariary sont constitués de versement de reliquat de l'ARTEC. Ces excédents versés par l'ARTEC ne proviennent pas des services effectués à titre principal par le BA du PTDN.

En outre, il a été observé la prédominance des dépenses de solde et l'absence des dépenses d'Investissement.

- **Non transparence d'information**

L'examen du compte administratif du BA-PTDN a révélé l'existence de deux comptes de gestion différents. Le premier s'est soldé avec un déficit de 820 millions d'Ariary et le deuxième présente un solde excédentaire d'1 milliard d'Ariary. En effet, le deuxième a intégré le montant des fonds libres dans les recettes du BA-PTDN. L'existence de deux comptes de gestion différents ne permet pas la transparence dans la gestion du BA-PTDN.

1.4.2 Opérations des Comptes Particuliers du Trésor

- **Un résultat général déficitaire selon PLR**

Pour 2020, le résultat général des CPT est de nouveau déficitaire pour un montant de 292,45 milliards d'Ariary.

- **Comptes de prêts : solde déficitaire dû à un faible taux de recouvrement**

Les opérations sur les comptes de prêt aboutissent à un déficit de 183, 11 milliards d'Ariary avec des recettes de 687,15 millions d'Ariary et des dépenses de 183, 80 milliards d'Ariary. Ces recettes recouvrées ne représentent que 29,03% seulement des ordres de recette émis.

- **Comptes de participation : solde erroné pour non-application des dispositions légales**

L'Ordonnance n°2018-001 du 26 décembre 2018 portant loi de finances pour 2019 en son article 19 stipule que « le solde créditeur des Comptes Particuliers du Trésor, arrêté en fin d'exercice, est reporté au cours de l'exercice suivant ». Et à la fin de l'exercice 2019, les comptes de participation ont présenté un solde créditeur pour un montant de 395,90 milliards d'Ariary.

Or, il a été constaté que ce solde créditeur de l'exercice budgétaire 2019 n'est pas pris en compte dans l'exercice 2020. Cette anomalie impactera le solde des comptes de participation.

- **Des faux « comptes de commerce » excédentaires**

Pour des recettes de 753, 59 milliards d'Ariary et des dépenses de 742, 71 milliards d'Ariary, les comptes de commerce CRCM/CPR présentent un solde excédentaire d'un montant de 10,88 milliards d'Ariary en 2020.

Toutefois, les recettes du CRCM sont assurées à 51,59% de transferts du compte 6552 « Transferts pour charges de services public - Autres organismes » se chiffrant à 388,30 milliards d'Ariary, et aucune opération commerciale ni industrielle n'est exercée par le CRCM/CPR.

• ***Compte d'affectation spéciale « Frais de justice pénale et assimilés » de la Cour d'Appel d'Antananarivo : omission du report de solde***

L'article 19 de l'Ordonnance n°2018-001 du 26 décembre 2018 portant loi de finances pour 2019 énonce que « le solde créditeur des Comptes Particuliers du Trésor, arrêté en fin d'exercice, est reporté au cours de l'exercice suivant ». Ce compte d'affectation fait ressortir un solde de sortie excédentaire de 7,71 millions d'Ariary au 31 décembre 2019.

Or, il a été constaté que ce solde de l'exercice 2019 a été omis affectant ainsi le résultat.

• ***Compte d'affectation spéciale « Frais de justice pénale et assimilés » du Tribunal de Première Instance d'Antananarivo : omission du report de solde***

L'article 19 de l'Ordonnance sur la loi de Finances pour 2019 du 26 décembre 2018 dispose en dernier alinéa que les dispositions de l'article 20 de la Loi n° 2005-029 du 29 décembre 2005 portant Loi de Finances pour 2006 sont en conséquence abrogées et que ce n'est qu'en fin d'exercice 2019 que ce report est de nouveau autorisé.

Or, il a été évoqué par l'ordonnateur que « le solde d'entrée de leur compte d'affectation spéciale au 1^{er} janvier 2020 est constitué par les sommes cumulées de leurs soldes pour les années 2016 à 2019 pour un montant de 15,95 millions d'Ariary ». Ce qui n'est pas conforme aux dispositions suscitées.

Par ailleurs, le PGA a confirmé cette omission de report.

• ***Compte d'affectation spéciale « Prélèvement sur les droits et taxes douaniers » de la Direction Générale des Douanes : Erreur d'affectation des recettes et erreur d'imputation de dépenses***

Le décret n° 2018-379 du 24 avril 2018 modifiant et complétant le décret n° 2018-067 du 23 janvier 2018 fixant les modalités de gestion du compte d'affectation spéciale intitulé « Prélèvement sur les droits et taxes douaniers » de la Direction Générale des Douanes énonce les différentes recettes et dépenses à comptabiliser dans ce compte.

Cependant des recettes du compte « 7738-Autre » d'un montant de 12 000 000 Ariary et des dépenses du compte « 6131-carburants et lubrifiants » d'un montant de 44 000 000 Ariary, non listées dans le décret ci-dessus cité, sont enregistrées au niveau de ce compte.

Le PGA a évoqué un autre compte d'affectation spéciale qui prend en charge ces deux opérations.

• ***Non exhaustivité d'informations sur les comptes d'affectation***

Les opérations citées ci-dessus sont comptabilisées sur un compte spécial intitulé « Fonds de renforcement des Capacités » selon le Payeur Général. Or aucune information sur ledit compte n'a été communiquée à la Cour.

• ***Dépenses affectées à tort aux comptes d'affectation spéciale***

Des dépenses d'un montant de 94,95 millions d'Ariary sont enregistrées au compte 6281 « rémunération d'intermédiaires et honoraires » du compte d'affectation spéciale « Prélèvement sur les droits et taxes douaniers ». Toutefois, ni le décret n° 2018-067 du 23 janvier 2018 fixant les modalités de gestion du compte d'affectation spéciale intitulé « Prélèvement sur les droits et taxes douaniers » ni le décret n° 2017-1103 du 28 novembre 2017 fixant les modalités de gestion du compte d'Affectation Spéciale intitulé « Fonds de renforcement des Capacités » ne mentionne ce type de dépenses parmi les dépenses éligibles.

- ***Non fiabilité du résultat général des CPT***

Le résultat des opérations de recettes et de dépenses des CPT en 2020 mentionné dans le PLR est impacté d'une part par la prise en compte d'un solde d'entrée pour certains CPT en application de l'article 19 de l'Ordonnance n°2018-001 du 26 décembre 2018 portant loi de finances pour 2019 concernant le report de solde des comptes ayant des soldes créditeurs à la fin de l'exercice 2019 et d'autre part par l'existence des différentes incohérences développées supra et ne reflète pas ainsi une image fidèle de la situation des CPT.

1.4.3 Opérations génératrices de Fonds de Contre -valeur

- ***Résultat excédentaire en baisse***

Pour l'exercice 2020, les opérations sur FCV ont affiché un résultat excédentaire de 919,56 millions d'Ariary, lequel découle du fait du recouvrement de la somme de 1,27 milliards d'Ariary contre une prévision fixée à 1,54 milliards d'Ariary, soit 82,46% de réalisation de recettes, d'une part, et de faibles dépenses effectuées à 349,26 millions d'Ariary face à une prévision de 8,45 milliards d'Ariary, soit 4,13% de dépenses réalisées, d'autre part.

Ce solde est en baisse de 78% par rapport à 2019 où l'excédent des opérations sur FCV était de 8,48 milliards d'Ariary.

1.4.4 Opérations en capital de la dette publique

- ***Résultat excédentaire***

Pour l'exercice sous -revue, le résultat des opérations en capital de la dette publique est excédentaire pour un montant de 2 522,22 milliards d'Ariary.

Sur une prévision de tirages de 7 236,30 milliards d'Ariary, 3 585,95 milliards d'Ariary ont été octroyés au profit du Gouvernement Malagasy présentant ainsi un taux de réalisation de 49,55%.

Le montant total des amortissements en 2020 pour la dette publique est de 1 063,73 milliards d'Ariary sur une prévision de 2 946,15 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 36,11%.

- ***Retour de fonds impactant les tirages effectifs***

Des retours de fonds d'un montant de 4,66 milliards d'Ariary ont été enregistrés au cours de l'exercice 2020. Ces retours de fonds correspondent à :

- Des sommes non utilisées et reversées aux bailleurs de fonds avant clôture du projet pour un montant 4,40 milliards d'Ariary ;
- Des versements sur les avances payées d'un total de 101,49 millions d'Ariary ;
- Des dépenses inéligibles effectuées se chiffrant à 152,03 millions d'Ariary.

- ***Encours de la dette en évolution continue, taux d'endettement dépassant la cible***

Il apparaît qu'entre fin 2019 et fin 2020, l'encours de la dette est passé de 14 892,10 milliards d'Ariary à 18 499,86 milliards d'Ariary soit une hausse de 24,23%.

L'encours de la dette rapporté au PIB (taux d'endettement public) est de 37,42% dépassant ainsi la valeur cible de 35% fixée dans la Stratégie Nationale de la Dette (2018-2020).

II- RECOMMANDATIONS

Avant de regrouper les recommandations dans cette partie, il importe de préciser que compte tenu des incohérences et irrégularités observées, la Cour n'établit pas la Déclaration générale de conformité.

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

2-1 RECOMMANDATIONS AUX PARLEMENTAIRES

Pour l'année 2020, la Cour recommande :

(i) L'adoption :

- de l'article premier du PLR qui constate les opérations du cadre I-Budget Général ;
- de l'article 2 du PLR constatant les résultats nets des opérations du cadre II -Budgets Annexes,
- de l'article 4 du PLR constatant les résultats du cadre IV Opérations sur Fonds de Contre-Valeur ;
- de l'article 5 du PLR qui constate les opérations du cadre V Opérations en Capital de la Dette Publique ;
- de l'article 6 du PLR qui constate les opérations de la gestion de Trésorerie.

(ii) L'adoption sous réserves

- de l'article 7 du PLR constatant les dépassements de crédits sous réserve de rectifier le montant total des dépassements sur les crédits à caractère évaluatif.

(iii) Le rejet :

- de l'article 3 du PLR constatant les opérations du cadre III Comptes Particuliers du Trésor ;
- de l'article 8 du PLR constatant les résultats d'exécution de la Loi de Finances pour 2020 ;
- de l'article 9 du PLR autorisant le transfert des résultats au Compte Permanent du Trésor

2-2 RECOMMANDATIONS AUX ACTEURS D'EXECUTION BUDGETAIRE

La Cour recommande de :

2.2.1 Sur la production et la présentation du PLR et des documents budgétaires et comptables

- Respecter le délai légal de production du PLR.
- Veiller à la fiabilité des informations dans le PLR.
- Veiller à l'exhaustivité des informations sur les dépassements de crédits.

2.2.2 Sur les opérations du Budget Général- Cadre I

- Produire toutes les bases juridiques justifiant les décisions à l'origine des dégrèvements, remises, réductions ou annulations de recettes, ce pour assurer la sincérité des comptes de l'Etat.
- Se conformer au PCOP pour la comptabilisation des dégrèvements.

- Reclasser dans la catégorie 3 « Dépenses courantes hors solde » les opérations du compte 6285 « Services bancaires et assimilés », conformément à l'article 15 de la LOLF.
- Porter une attention particulière sur la sincérité des prévisions des intérêts de la dette.
- Comptabiliser toutes les dépenses de personnel, tout ce qui est du chapitre 60, dans la catégorie 2 « Dépenses de solde 2 », conformément à l'article 14 de la LOLF afin d'assurer l'exhaustivité des informations.
- S'assurer du respect des dispositions légales et réglementaires pour les opérations de transferts notamment en ce qui concerne les bénéficiaires du transfert chapitre «655 » dont les organismes publics afin de garantir la transparence dans la gestion des finances publiques.
- Veiller à l'efficacité des transferts vers le secteur « énergie ».

2.2.3 Sur la performance des programmes

- Regrouper les différents programmes des Institutions et Ministères selon leur classification fonctionnelle.
- Mieux définir les indicateurs pour une meilleure compréhension des activités.
- Mettre les objectifs spécifiques en adéquation avec l'objectif global.
- Veiller à une gestion efficace des crédits.
- Réviser la nature des indicateurs de performance (Objectifs spécifiques, résultats, indicateurs de résultats...)
- Inscrire la rubrique « Biens et services » et non pas seulement la rubrique « Transferts » dans la LFI notamment pour le HCDDDE et la CNIDH
- Prendre les mesures nécessaires pour améliorer la performance du programme « 203- Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales » étant donné que l'énergie est un secteur clé qui joue un rôle primordial au développement du pays.
- Intensifier les efforts pour développer les infrastructures routières.
- Fournir des efforts conséquents pour l'atteinte des objectifs d'accès en eau potable, aux infrastructures d'assainissement et à la promotion de l'hygiène.
- Définir en tant qu'indicateur les « recettes issues du secteur Pêche ».
- Poursuivre les efforts déjà entrepris, notamment pour la modernisation et l'amélioration des systèmes de production agricole ainsi que l'appui financier des producteurs locaux.
- Considérer le rendement agricole « tonne par hectare » (t/ha) comme indicateur.
- Redoubler d'efforts pour veiller à la cohérence entre les objectifs fixés et la politique de l'Etat dans le secteur minier notamment concernant la levée de suspension d'octroi de permis et la promotion du potentiel minier de Madagascar auprès des investisseurs étrangers et nationaux.
- Veiller à une amélioration budgétaire du MINSANP tout en garantissant l'efficacité des dépenses.

2.2.4 Sur les opérations des Budgets Annexes

- Veiller à la conformité entre le compte administratif et ses annexes en vertu du principe comptable sur la prééminence de la réalité notamment en matière des restes à recouvrer.
- S'assurer de l'application du principe de sincérité consacré par l'article 42 de la LOLF lors de l'élaboration des Budgets Annexes et le Compte Administratif.
- Supprimer le BA PTDN compte tenu du fait que d'une part les services publics initialement assurés par ce BA sont actuellement repris par TELMA et PAOMA, et que

d'autre part sans une activité productive, le BA PTDN ne pourrait que générer un déficit chronique.

2.2.5 Sur les opérations des Comptes Particuliers du Trésor.

- Prendre les diligences nécessaires pour réduire les restes à recouvrer notamment à l'endroit des entités présentant un fort taux de non-recouvrement.
- Produire toutes informations nécessaires relatives aux échéances des comptes de prêts.
- Veiller à l'application des dispositions de l'article 19 de l'Ordonnance n°2018-001 du 26 décembre 2018 portant loi de finances pour 2019 sur la reprise de solde à l'exercice suivant dans les opérations des comptes de participation et des comptes d'affectation spéciale.
- Respecter les dispositions légales et réglementaires afférentes aux comptes de commerce et aux comptes d'affectation spéciale en ce qui concerne la nature des opérations.

2.2.6 Sur les opérations en capital de la Dette publique

- Assurer une bonne gestion des fonds octroyés et respecter les dispositions relatives aux dépenses afin d'éviter des retours de fonds pour inéligibilité de dépenses.
- Améliorer la politique d'endettement publique pour maintenir la dette publique à un niveau soutenable à long et moyen terme.

*

*

*

INTRODUCTION

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

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

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

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

- L'article 93 de la Constitution lequel consacre cette mission d'assistance de la Cour au Parlement et au Gouvernement dans le cadre du contrôle de l'exécution des Lois de Finances ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques,
- L'article 128 de la Constitution lequel fixe les attributions de ladite Cour,
- L'article 278 de la Loi Organique n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant (LOCS) lequel détermine les objectifs afférents au 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 précisément, aux termes de l'article 278 de la Loi Organique n° 2004-036 du 1^{er} octobre 2004 sur la Cour Suprême, les objectifs de ce contrôle portent sur :

- La régularité et la sincérité des comptes consolidés des ordonnateurs et des comptables
- La qualité de la gestion dans l'exécution des Lois de Finances.

Ainsi, le présent rapport sera structuré comme suit :

- Un chapitre préliminaire sera consacré à des observations d'ordre général à l'endroit du Projet de Loi de Règlement (PLR) et les documents y annexés ;
- Le chapitre premier traitera de l'examen des opérations du Budget Général de l'Etat-Cadre I
- Le Chapitre II sera axé sur l'appréciation de performance des programmes
- Le chapitre III portera sur l'analyse de l'exécution des opérations des autres cadres budgétaires.
-

CHAPITRE PRELIMINAIRE

SECTION.I. CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE

En 2020, l'environnement économique et financier international a été singulièrement affecté par la propagation du coronavirus dans le monde. Au total, en 2020, l'activité économique mondiale s'est contractée de 3,1% après une croissance de 2,8%, selon le rapport du FMI « Perspectives de l'économie mondiale, Octobre 2021 ».

Sur le plan interne, le Gouvernement a pris des mesures pour endiguer la progression de la pandémie. L'Etat d'urgence sanitaire, sur tout le territoire, a été déclaré par voie de décret n°2020-359 en date du 21 mars 2020, renouvelé par quinzaine. Cette situation d'exception n'a cessé qu'à partir du 19 octobre 2020.

Le budget 2020 est ainsi exécuté dans un contexte marqué par la gestion de la pandémie avec ses répercussions dans la conduite des opérations budgétaires et financières de l'Etat.

SECTION.II. CADRE JURIDIQUE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2020

Ce cadre regroupe les lois de Finances adoptées et les textes réglementaires applicables au titre de l'exercice budgétaire 2020.

2.1.Loi portant Loi de Finances pour 2020

Il s'agit de l'Ordonnance n° 2019-016 du 23 décembre 2019 portant Loi de Finances pour 2020. En outre, conformément aux articles 51 et 52 de la LOLF, les textes d'application suivants ont été pris :

- ✓ Le Décret n° 2020-005 du 08 Janvier 2020 portant répartition des crédits autorisés par l'Ordonnance n° 2019-016 du 23 décembre 2019, portant Loi de Finances pour 2020 ;
- ✓ L'Arrêté n° 277 /2020 du 10 janvier 2020 portant ouverture des crédits au niveau du budget d' exécution de la gestion 2020 du budget de l'Etat ;
- ✓ La Circulaire n° 005 - MFB/SG/DGB/DSB/SAEPB du 10 Janvier 2020 relative à l'exécution, au titre de l'exercice 2020 : du Budget Général, des Budgets Annexes, des opérations des Comptes Particuliers du Trésor et des Etablissements Publics Nationaux.

2.2.Loi portant Loi de Finances Rectificative pour 2020

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* ».

La survenance de différents événements, entre autres le changement de la structure gouvernementale, et le sinistre national suite aux inondations du janvier 2020, ainsi que l'état

d'urgence sanitaire provoqué par la pandémie mondiale de la COVID -19 a conduit à la rectification de la loi de Finances 2020¹.

Ainsi la loi n°2020-010 portant Loi de Finances rectificative pour 2020 a été promulguée le 14 juillet 2020.

Les textes d'application y afférents sont :

- ✓ Le Décret n° 2020-756 du 16 juillet 2020 portant répartition des crédits autorisés par la loi n°2020-010 du 14 juillet 2020 portant loi de finances rectificative pour 2020 ;
- ✓ L'Arrêté n° 14 453 /2020 du 22 juillet 2020 portant ouverture des crédits au niveau du budget d'exécution de la gestion 2020 du budget de l'Etat ;
- ✓ La Circulaire n° 09 – MEF/SG/DGFAG du 21 Août 2020 ayant pour objet l'exécution de la loi de Finances rectificative 2020.

SECTION.III. OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

3.1.Retard persistant dans la production du PLR 2020

La Loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de Finances dispose en son article 46 - alinéa 3 que « 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 2^{ème} année qui suit l'exécution du Budget concerné ».

Et selon les 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 2020, il devrait être transmis à la Cour au plus tard le mois de janvier de la deuxième année, soit janvier 2022. Cependant, malgré la relance de la Cour², il n'a été déposé au greffe de la Cour que le 08 février 2023 suivant bordereau d'envoi n° 015-2023-MEF/SG/DGFAG/DB/SSB.5, et accuse ainsi un retard de presque 12 mois.

Contrairement au PLR 2017 où aucun retard n'a été enregistré, ce délai de transmission du PLR accuse de plus en plus de retard depuis le PLR 2018, comme il est résumé dans le tableau ci-après :

¹ Source : Exposé des motifs de la loi n°2020-010 portant Loi de Finances rectificative pour 2020 du 14 juillet 2020

² Lettre n° 006/2023-CS/CC/CAB-L du 08 janvier 2023.

TABLEAU N° 1- RETARD DE PRODUCTION DU PLR

ANNEE	DEPÔT LEGAL A LA COUR	DATE DE PRODUCTION A LA COUR	RETARD DE PRODUCTION
2017	Janvier 2019	10 janvier 2019	Aucun retard
2018	Janvier 2020	26 mai 2020	3 mois et 26 jours
2019	Janvier 2021	23 novembre 2021	9 mois et 23 jours
2020	Janvier 2022	08 Février 2023	12 mois et 8 jours

Sources : Rapport de la Cour des Comptes sur les PLR 2017 à 2019 et PLR 2020

Par ailleurs, l'article 293 de la loi organique sur la Cour Suprême dispose que « les rapporteurs procèdent, sur pièces et sur place aux vérifications et instructions qui leur sont confiées. Celles-ci comportent, en tant que de besoin, toutes demandes de renseignements, enquêtes ou expertises ». A cet effet, une demande de renseignements a été envoyée au Ministère de l'Economie et des Finances sous référence n° 02/2023-CS/CC/Ch. GOUV/PLR 2020 le 07 mars 2023. Les réponses y afférentes n'ont été communiquées que le 11 mai 2023 et le 27 juin 2023.

Il importe de préciser que le retard notoire de la production du PLR 2020 entraînerait un décalage dans la prise de mesures correctives correspondant aux observations qui ne pourrait avoir lieu qu'à partir de 2024.

Aussi , la Cour réitère t-elle ses recommandations pour le respect du délai légal de production du PLR et attire-t-elle l'attention des responsables de veiller à la célérité dans la communication des documents ou d'informations nécessaires à l'examen du PLR.

3.2.Des discordances des informations du PLR

Selon l'article 93 alinéa 2 de la Constitution, « (...) Les comptes des administrations publiques doivent être réguliers et sincères, et donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. ». Cependant, des discordances ont été observées dans le cadre de l'examen dudit PLR.

3.2.1. Discordance intra document

Une incohérence sur le montant des réalisations des dettes extérieures - Cadre V- inscrit dans le PLR 2020 a été relevée.

TABLEAU N° 2- DISCORDANCES SUR LES DETTES EXTERIEURES - CADRE V

En milliards d'Ariary

PAGE DE REFERENCE	MONTANT
PLR -page : 87 - Tableau n° 42	289,77
PLR -page : 97- Tableau n° 55	287,77

Source : PLR 2020

3.2.2. Discordance inter documents

Après rapprochement du PLR et ses documents annexes, des discordances ont été observées comme il est résumé dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 3- DISCORDANCES ENTRE PLR ET SES ANNEXES

(En Ariary)

Discordance sur le montant des « dégrèvements, remise, annulation »				
PLR et CGAF		Annexe certifiée sur la situation des recettes du Budget Général de l'Etat		
34 487 6378 681 ,86		32 487 6378 681 ,86		
Discordance sur le nombre des mouvements de crédits pris après LFR				
TYPES DE MOUVEMENTS DE CREDITS	DOCUMENTS DE REFERENCE			
	PLR		Actes transmis à la Cour	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant
	Virements	08 (page 55)	18,874 Mds	09
Transferts	17 (page 55)	897,77 Mds	16	887,71 Mds

Sources : PLR 2020 et Décrets de transferts et décrets de virements

Ces observations seront approfondies dans la partie relative à l'analyse des opérations du Cadre I.

De tout ce qui précède, la Cour recommande de veiller à la fiabilité des informations inscrites dans le PLR.

*

*

*

CHAPITRE.I. ANALYSE DES OPERATIONS DU BUDGET GENERAL - CADRE I

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

En 2020, lesdites opérations ont accusé un déficit de 2 670,13 milliards d'Ariary avec des recettes nettes s'élevant à 5 413,75 milliards d'Ariary et des dépenses d'un montant de 8 083,89 milliards d'Ariary.

L'analyse des opérations du Budget Général sera axée sur la situation des recettes, la situation des dépenses budgétaires et sur l'évolution des résultats budgétaires ainsi que sur la gestion des autorisations budgétaires.

SECTION.I. SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES

Au titre de l'exercice budgétaire 2020, les recettes brutes réalisées au titre du Budget Général de l'Etat s'élèvent à 5 448,24 milliards d'Ariary se répartissant en recettes de fonctionnement pour un montant de 5 088,28 milliards d'Ariary et en recettes d'investissement de 359,96 milliards d'Ariary.

Du fait des dégrèvements, remises, réductions ou annulations d'une valeur de 34,49 milliards d'Ariary, les recettes finales nettes se chiffrent à 5 413,75 milliards d'Ariary.

1.1.Un recouvrement global de 75%, légère baisse par rapport à 2019

Avec des recouvrement brut 5 448,24 milliards d'Ariary, le taux global de réalisation est de 75,90% sur les prévisions de recettes définitives estimées à hauteur de 7 178,25 milliards d'Ariary. Ce pourcentage n'a cessé de décroître passant de 82% en 2018 puis à 77% en 2019. La décomposition des recettes du Budget Général de l'Etat par nature permet de dégager deux principales catégories, à savoir les recettes fiscales et douanières et les autres recettes budgétaires.

TABEAU N° 4- SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES EN 2020

(En milliards d'Ariary)

Rubrique	Prévisions finales	Réalisations	Taux de réalisation
RECETTES FISCALES ET DOUANIERES			
Impôts sur les revenus, bénéfices et gains	1 189,58	1 241,80	104,39%
Impôts sur le patrimoine	34,68	30,36	87,55%
Impôts sur les biens et services	1 760,70	1 306,28	74,19%
Impôts sur le commerce extérieur	2 174,68	1 933,61	88,91%
Autres Recettes fiscales	18,95	6,42	33,89%
TOTAL	5 178,60	4 518,48	87,25%
AUTRES RECETTES BUDGETAIRES			
Subventions d'équipement	1 213,60	359,96	29,66%
Contributions reçues des tiers	562,63	386,91	68,77%
Produits financiers	87,81	110,18	125,47%
Recettes non fiscales	135,61	72,71	53,62%
TOTAL	1 999,65	929,76	46,50%
TOTAL GENERAL	7 178,25	5 448,24	75,90%

Source : PLR 2020

1.2. Prévisions de recettes en baisse

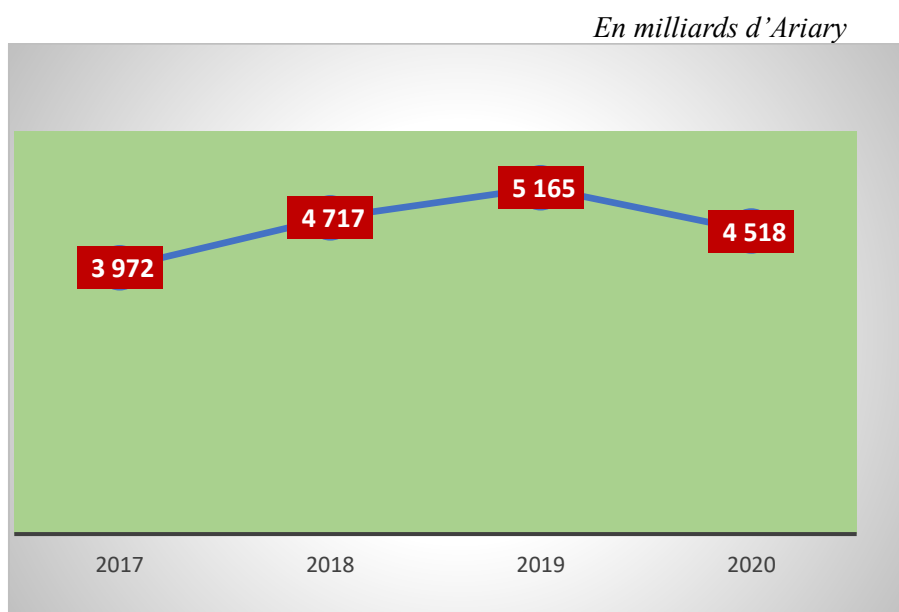
Les prévisions des recettes budgétaires pour l'année 2020 ont été fixées à 7 178,25 milliards d'Ariary, si elles se chiffrent à 7 652,45 milliards d'Ariary pour 2019, soit une légère baisse de 6,20%. Cette baisse résulte de l'incertitude provoquée par la COVID -19 impactant les différentes activités économiques.

Cette diminution est observée au niveau des recettes fiscales passant de 5 805,63 milliards d'Ariary en 2019 à 5 178,60 milliards d'Ariary en 2020 soit une variation de 10,80%. A l'instar des exercices précédents, les recettes fiscales occupent toujours une place prépondérante sur l'ensemble des recettes budgétaires avec une proportion de 72,14% bien qu'une légère baisse ait été constatée par rapport à l'année 2019 où elles ont constitué 75,87% des prévisions de recettes budgétaires.

1.3. Chute des recettes fiscales et douanières

Sur la période 2017-2019, les recettes fiscales s'inscrivent dans une dynamique haussière avec une forte progression de (+) 30%, mais une chute de 13% enregistrée en 2020 a ralenti cette tendance.

GRAPHIQUE N° 1. EVOLUTION DES RECETTES FISCALES ET DOUANIERES



Source : PLR 2020

Cette baisse est nettement observée au niveau des impôts sur le commerce extérieur et des autres recettes fiscales dont les taux de variation sont respectivement de (-) 19% et (-) 75%. Tandis que les impôts sur les revenus, bénéfices et gains n'ont accusé qu'une diminution de 7%. Toutefois, ces derniers ont pu se réaliser à un taux de recouvrement de 104%.

Les impôts sur les commerces extérieurs ont été réalisés à hauteur de 1 933,61 milliards d'Ariary sur une prévision de 2 174,68 milliards d'Ariary, soit un taux d'exécution de 88,91%. Lesdits impôts sont essentiellement composés de droits de douane, de droit de navigation, de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) sur le commerce extérieur et sur les produits pétroliers et des droits d'accise sur le commerce extérieur. Ils constituent 42,79% des recettes fiscales.

Quant aux impôts sur les biens et services estimés à 1 760,70 milliards d'Ariary, ils ont été réalisés à 1 306,28 milliards d'Ariary enregistrant un taux de recouvrement de l'ordre de 74,19%. Ils représentent les 28,91% des recettes fiscales.

Concernant les impôts sur le revenu, bénéfices et gains, 1 241,80 milliards d'Ariary sur les 1 189,58 milliards d'Ariary prévus ont été encaissés avec un taux de recouvrement de 104,39%. Ils correspondent aux 27,48% des recettes fiscales.

La survenue de la pandémie de COVID-19 a principalement affecté le niveau de perception des recettes fiscales. En effet, les mesures prises pour gérer la crise sanitaire sur les secteurs directement impactés dont le secteur tourisme (hôtellerie, restauration), les opérateurs touristiques, les transports aériens et les entreprises franches industrielles ont engendré une baisse des recettes fiscales.

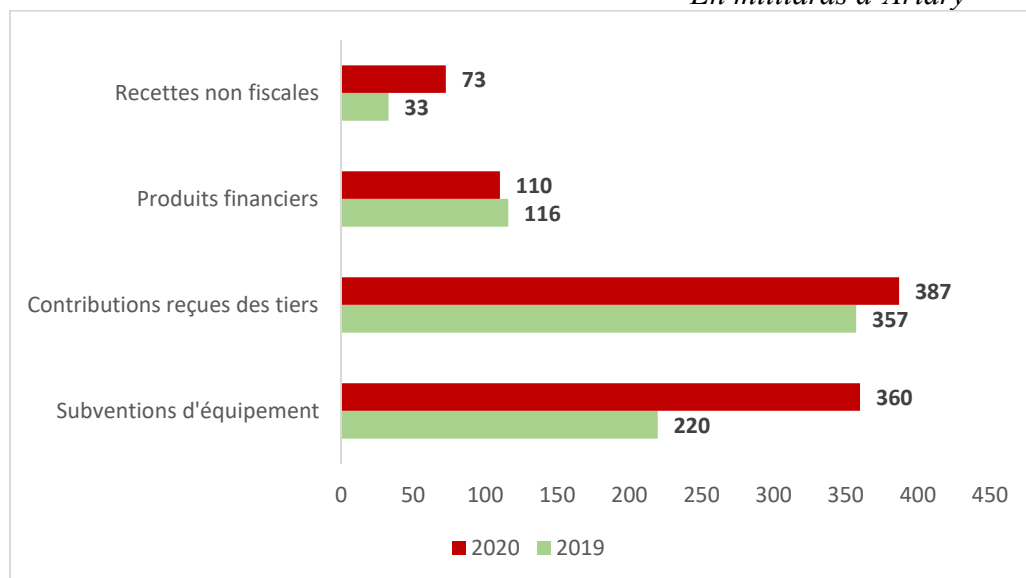
Toutefois, malgré le ralentissement des activités économiques, le taux global de réalisation ne s'est pas réellement écarté du celui du 2019.

1.4.Hausse des autres recettes budgétaires

Contrairement aux recettes fiscales et douanières, les autres recettes budgétaires se sont accrues entre 2019 et 2020, allant de 725,55 milliards d'Ariary à 929,76 milliards d'Ariary. Toutes les composantes des autres recettes budgétaires se sont augmentées comme il est retracé dans le graphique ci-dessous :

GRAPHIQUE N° 2.AUTRES RECETTES BUDGETAIRES

En milliards d'Ariary



Source : PLR 2020

Les subventions d'équipement ont connu une hausse de 64%. Elles se décomposent en aides bilatérales pour un montant de 27,54 milliards d'Ariary et en aides multilatérales pour un montant de 332,42 milliards d'Ariary.

Ce sont les recettes non fiscales qui ont enregistré une augmentation de 121% laquelle est imputable notamment aux autres produits occasionnels qui ont atteint une valeur de 50,08 milliards d'Ariary en 2020 contre 13,86 milliards d'Ariary en 2019.

1.5.Discordance entre CGAF et situation certifiée des recettes du Budget Général de l'Etat

Comme il a été préalablement évoqué, les recettes brutes encaissées se totalisent à 5 448,24 milliards d'Ariary pour 2020. Et, le PLR fait mention de recettes finales nettes recouvrées de 5 413,75 milliards d'Ariary soit un écart de 34,49 milliards d'Ariary. Cette différence est constituée des « dégrèvements, remises, réductions ou annulations » dont 19,73 milliards d'Ariary comptabilisés au niveau de la Direction Générale des Impôts et 14,76 milliards d'Ariary au niveau de la Direction Générale des Douanes³.

Toutefois, une discordance est notée entre ce montant des dégrèvements constaté dans le PLR et celles du CGAF et de celui la situation des recettes du Budget Général de l'Etat tel que récapitulé dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 5.DISCORDANCE ENTRE PLR ET CGAF SUR LES DEGREVEMENTS

<i>En Ariary</i>	
Rubrique	Montant
Dégrèvements – PLR	34 487 637 681,86
Dégrèvements - situation certifiée des recettes sur BGE	32 487 637 681,86
<i>Écart</i>	2 000 000 000,00

Sources : PLR 2020 – Situation des recettes sur BGE 2020

Cet écart de 2 milliards d'Ariary se situe au niveau du compte 709. En effet, le total du compte 709 dans l'annexe « situation certifiée des recettes du BGE » est de 7 950 212 152, 72 Ariary alors que dans le CGAF il est de 9 950 212 152, 72 Ariary. Telle discordance ne fait que remettre en cause la fiabilité des informations dans le PLR.

1.6.Comptabilisation opaque des dégrèvements, réductions et remises

Le décret n°2005-210 du 26 avril 2005 portant Plan Comptables des Opérations Publiques (PCOP) 2006 en son article 342-2 énonce les règles de comptabilisation des décisions d'apurement des créances sur produits régaliens :

« Parmi les décisions d'apurement des créances sur les redevables, une distinction est donc opérée en fonction du caractère fondé ou non de la créance initialement comptabilisée :

- Les décisions d'apurement qui remettent en cause le bien-fondé de la créance initiale sont des "obligations" comptabilisées en diminution des produits bruts (réduction d'impôt, avoirs fiscaux, crédits d'impôt, créances nées du report en arrière des déficits, détaxes des carburants, dégrèvements, annulation suite à erreur ou réclamation au fond, ...)

³ PLR page 66

- *Les décisions d'apurement qui ne remettent pas en cause le bien-fondé de la créance initiale sont des "dépenses fiscales" comptabilisées en charges (décisions gracieuses, d'amnistie ou d'admission en non-valeur). »*

De plus, l'arrêté n° 6459/2005 du 08 juin 2005 portant guide d'application du plan comptable des opérations publiques précise que le « montant de dégrèvement, de remise, de réduction ou d'annulation » est porté au débit des comptes 7 à terminaison 9, soit 709-719-729-739-749.

Or les dégrèvements, remises, réductions ou annulations d'un montant de 34,49 milliards d'Ariary sont comptabilisés en tant qu'opérations de fin de gestion dans le CGAF.

Toutefois ces dégrèvements, remises, réductions ou annulations ne doivent pas être comptabilisés en opérations de fin de gestion selon les instructions de la Direction de la Comptabilité Publique n°10-09-G1 du 30 mars 2010 sur la confection de la balance générale définitive des comptes de l'Etat exercice 2009, n°11-10-G1 du 07 avril 2011 sur la confection de la balance générale définitive des comptes de l'Etat à partir de l'exercice 2010, n°14-02-G1 du 14 janvier 2014 sur les modalités de redressement comptable des opérations des postes comptables du Trésor. En effet, au vu desdites instructions, seules les opérations d'intégration, de transferts, de basculement et de régularisation peuvent faire l'objet d'une opération de fin de gestion.

De plus, ces remises n'étant pas des réductions accordées aux contribuables, elles ne doivent pas être comptabilisées en tant que réduction de recettes. En vertu du principe d'universalité budgétaire notamment la règle de non-compensation entre recettes et dépenses, lesdites remises doivent faire l'objet d'une inscription définitive en tant que charges de l'exercice.

Ce mode de comptabilisation rend opaque la gestion des recettes du fait que :

- Les bases juridiques justifiant les décisions de dégrèvement ou de remises ne sont pas produites à l'appui du PLR ;
- Les dégrèvements/remises comptabilisées en opérations de fin de gestion sont soustraits du montant des recettes réellement recouvrées.

Compte tenu du contexte de pandémie durant l'année 2020, la Cour ne peut qu'encourager les efforts entrepris pour maintenir un taux de recouvrement de recettes acceptable. Elle recommande également de :

- ***Veiller à la fiabilité des informations dans le PLR ;***
- ***Produire toutes les bases juridiques justifiant les décisions à l'origine des dégrèvements, remises, réductions ou annulations de recettes, ce pour assurer la sincérité des comptes de l'Etat ;***
- ***Se conformer au PCOP pour la comptabilisation des dégrèvements.***

SECTION.II. SITUATION DES DEPENSES BUDGETAIRES

Les dépenses du Budget Général de l'Etat sont arrêtées à 10 095, 02 milliards d'Ariary par la loi de Finances Rectificative contre 9 635, 01 milliards d'Ariary par la Loi de Finances Initiale précitée, soit une hausse de 460,01 milliards d'Ariary. Cette évolution résulte de la prise en charge de dépenses liées aux différents événements dont notamment la lutte contre la pandémie de la Covid-19. Ces montants concernent seulement les opérations budgétaires et excluent les opérations de trésorerie.

Avec un taux d'exécution de 80%, les dépenses ressortent à 8 083,89 milliards d'Ariary en 2020 contre 6 967,38 milliards d'Ariary en 2019, soit une progression de 1 116,51 milliards d'Ariary (+16 %).

Les différentes charges du Budget Général de l'Etat selon l'article 8 de la LOLF seront analysées successivement dans la présente section.

2.1. Intérêts de la dette publique

Concernant 2020, les intérêts de la dette publique sont estimés par la LFI à 452,06 milliards d'Ariary. La LFR a modifié ces prévisions à la hausse portant les crédits définitifs à 508, 21 milliards d'Ariary. Ces montants sont constitués des dotations relatives aux comptes 6285 (Services bancaires et assimilés), 6611 (Intérêts des emprunts) et 6632 (Intérêts des dépôts créditeurs).

2.2.1. Erreur de classification du compte 6285

En vertu de l'article 333-1 du décret n°2005-210 du 26 avril 2005 portant plan comptable des opérations publiques (PCOP 2006) : « *Les charges financières résultent des dettes financières, des instruments financiers à terme, de la trésorerie et des immobilisations financières. Sont exclus les frais des services bancaires, (...)* ». Ainsi les opérations du compte 6285 (Services bancaires et assimilés) ne doivent pas être prises en compte en tant qu'intérêts de la dette publique.

2.2.2. Taux d'exécution en baisse

Au vu des calculs de la Cour, la situation de l'intérêt de la dette publique pour l'exercice 2020 est présentée comme suit :

TABLEAU N° 6. SITUATION DE L'INTERET DE LA DETTE PUBLIQUE 2020

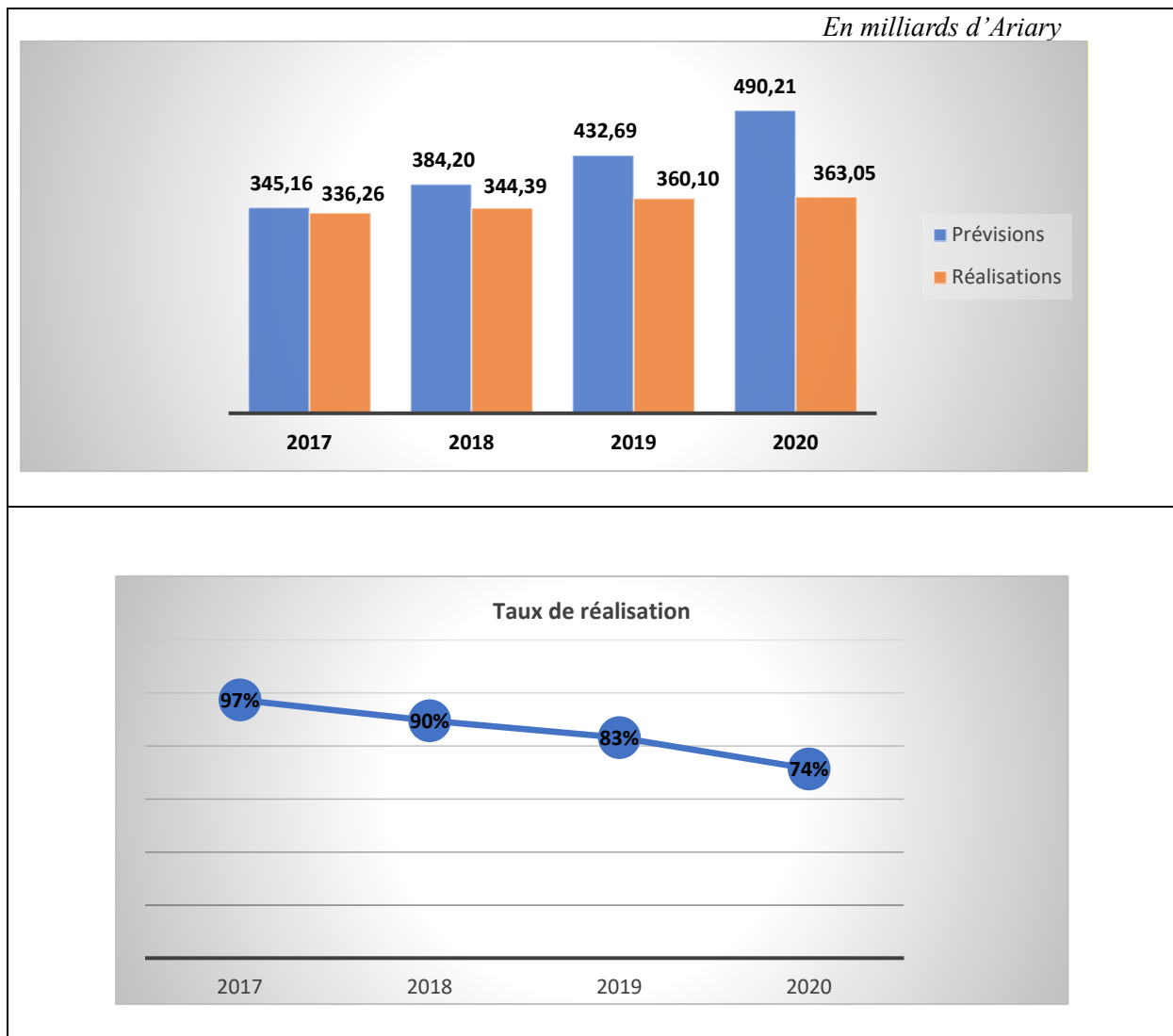
En Ariary				
Compte	Intitulé	LFI	Crédits définitifs	Dépenses
6611	Intérêts des emprunts	398 370 243 000,00	466 205 000 000,00	343 399 396 238,20
6632	Intérêts des dépôts créditeurs	24 000 000 000,00	24 000 000 000,00	19 646 652 516,26
TOTAL		422 370 243 000,00	490 205 000 000,00	363 046 048 754,46

Sources : Cour des Comptes

Les réalisations ont été arrêtées à 363, 05 milliards d'Ariary soit un taux de consommation de 74,06%.

Les graphiques suivants montrent l'évolution des intérêts de la dette publique de 2017 à 2020 :

GRAPHIQUE N° 3. EVOLUTION DES INTERETS DE LA DETTE



Sources : LFI 2020, LFR 2020 et BCSE

Une hausse progressive des prévisions et les réalisations est observée durant la période. Dans une moindre mesure, les réalisations ont augmenté de 23,48% tandis que les prévisions ont connu une hausse de 42,02% de 2017 à 2020.

Par ailleurs le taux de consommations des crédits diminue d'année en année.

Selon les deux graphes ci-dessus, les montants des prévisions et des réalisations évoluent inversement au taux de réalisation. De 2017 à 2020, on observe un accroissement continu tant des prévisions que des réalisations alors que le taux de réalisation ne cesse de décroître passant à près de 97% à 74%.

De tout ce qui précède, la Cour recommande de :

- reclasser dans la catégorie 3 « Dépenses courantes hors solde » les opérations du compte 6285, conformément à l'article 15 de la LOLF ;
- porter une attention particulière sur la sincérité des prévisions des intérêts de la dette.

2.2. Dépenses courantes de solde

Selon le décret n°2005-210 du 26 Avril 2005 portant Plan Comptable des Opérations Publiques 2006, les charges de personnel sont constituées : par l'ensemble des rémunérations du personnel de l'unité administrative donnée ; par les charges sociales patronales liées à ces rémunérations : cotisations de sécurité sociale, cotisations de congé payés, supplément familial, versements aux mutuelles, caisses de retraite, œuvres sociales, et formation. Les charges du personnel se composent de la rémunération nette accompagnée des indemnités, des primes de services et d'autres émoluments.

2.2.1. Violation des dispositions légales pour l'enregistrement des dépenses de personnel dans la Catégorie 3

D'une part, aux termes de l'article 14 de la LOLF, 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.

D'autre part, l'article 15 de la même loi organique sur les lois de finances (LOLF) dispose que : « Les dépenses courantes hors solde comprennent :

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

De plus, l'instruction générale n°001-MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005 sur l'exécution du Budget des Organismes Publics précise les codifications des opérations selon leur catégorie : « catégorie 2 : opérations courantes solde », « catégorie 3 : opérations courantes hors solde ».

Eu égard à ces dispositions, les charges de personnel doivent être uniquement enregistrées dans la catégorie 2.

Or, il a été constaté que des charges de personnel demeurent enregistrées dans la catégorie 3, lesquelles s'élèvent à 194, 92 milliards d'Ariary.

Le détail est récapitulé dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 7 .DEPENSES DE SOLDE – CATEGORIE « 3 »

En Ariary

Compte	Intitulé de compte	LFI	Crédits finaux	Dépenses
6011	Personnel permanent	20 366 525 000,00	19 982 838 000,00	19 980 717 335,70
6012	Personnel non permanent	57 852 952 000,00	66 484 799 350,00	60 649 400 190,42
6013	Personnel membre des Institutions	9 519 365 000,00	11 970 381 000,00	9 568 925 098,92
6021	Personnel permanent	5 000 000 000,00	4 050 088 000,00	4 050 088 000,00
6022	Personnel non permanent	267 134 000,00	230 580 000,00	229 684 800,00
6031	Personnel permanent	60 998 418 000,00	62 313 443 094,00	54 689 233 145,23
6032	Personnel non permanent	9 005 913 000,00	8 491 252 000,00	8 236 846 126,00
6033	Personnel membre des Institutions	8 197 377 000,00	7 666 173 000,00	7 664 537 500,00
6041	Personnel permanent	17 515 220 000,00	29 933 914 500,00	16 657 574 160,00
6042	Personnel non permanent	7 688 314 000,00	7 489 285 500,00	7 468 727 830,00
6061	Cotisations à la CNAPS	5 274 388 000,00	4 715 159 556,00	4 195 897 839,50
6062	Cotisations CRCM	1 116 197 000,00	1 018 605 000,00	1 018 471 256,40
6063	Cotisations CPR	511 888 000,00	514 710 000,00	510 916 451,00
TOTAL		203 313 691 000,00	224 861 229 000,00	194 921 019 733,17

Source : PLR 2020

Cet enregistrement ne permet pas d’avoir une vue globale sur les charges du personnel. En effet, si on se réfère à la LFR 2020, dans son exposé de motifs page 20, il y était mentionné qu’ « *une réduction des dépenses de solde de l’ordre de 1,5 milliards d’Ariary est prévue dans cette Loi de Finances Rectificative 2020, soit un passage de 2 700 milliards d’Ariary à 2 698.5 milliards d’Ariary* ». Ces montants correspondent aux dépenses de solde « catégorie 2 ».

Toutefois, aucune partie de la LFR ne fait mention des dépenses de soldes - catégorie «3 » qui sont révisées à la hausse, allant de 203 milliards d’Ariary à 224 milliards d’Ariary, soit une hausse de 21 milliards d’Ariary.

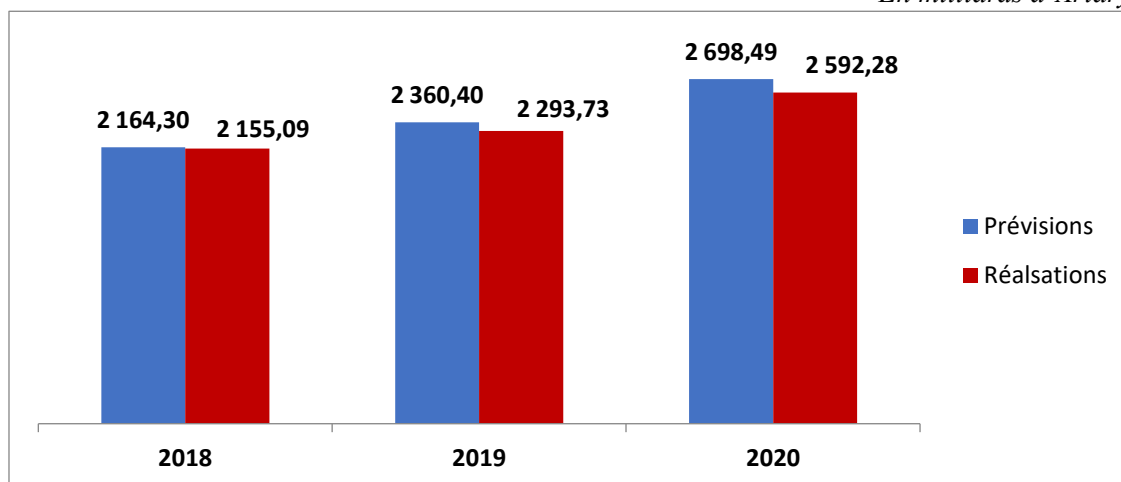
In fine, les prévisions pour les charges de Personnel catégories 2 et 3 confondues sont définies, par la LFI, à 2 903, 32 milliards d’Ariary tandis que les crédits définitifs s’élèvent à 2 923,35 milliards d’Ariary. Lesdits crédits ont été consommés à 95,34% et totalisent 2 787,20 milliards d’Ariary. Ainsi, les charges de personnel constituent 34,48% des dépenses du BGE pour 2020.

2.2.2. Des dépenses de solde en hausse de 2018 à 2020

Durant ces 3 dernières années, les dépenses de soldes ont augmenté tant au niveau des prévisions que des réalisations. Cette évolution est représentée par le graphique suivant :

GRAPHIQUE N° 4.- EVOLUTION DES DEPENSES DE SOLDE

En milliards d'Ariary



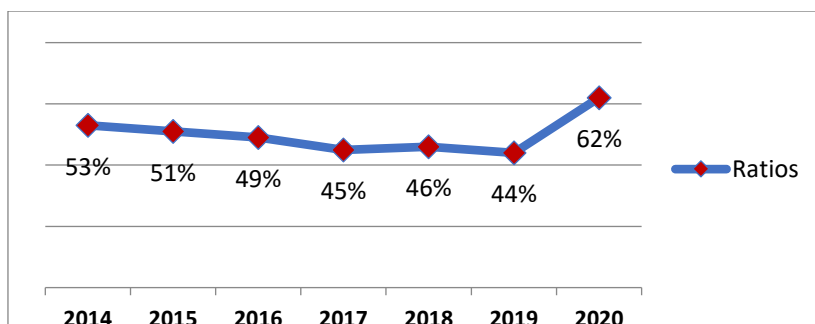
Sources : rapport sur le PLR 2018, 2019 et 2020

Quant à la consommation des crédits sur les dépenses de solde, une légère baisse du taux de consommation est observée d'année en année soit 99,57% en 2018 puis 97,17% en 2019 pour finir à 96,06% en 2020.

2.2.3. Hausse du ratio dépenses de solde/Recettes fiscales

Les dépenses de soldes occupent 61,68% des recettes fiscales en 2020. La hausse de ce ratio est importante par rapport à l'année 2019. L'évolution du ratio de 2014 à 2020 est illustrée par le graphique infra :

GRAPHIQUE N° 5.- EVOLUTION DU RATIO : SOLDES/RECETTES FISCALES DE 2014 A 2020



Sources : PLR 2017 à 2020

Le graphique montre que le ratio a connu une baisse progressive sur la période 2014 à 2016 ; puis s'est stabilisé entre 2017 et 2019. Un bond est ensuite observé de 2019 à 2020. La hausse de ce ratio s'explique par la baisse des recettes fiscales en raison du contexte de la pandémie de COVID-19, les dépenses de solde étant des dépenses obligatoires.

De tout ce qui précède, la Cour réitère sa recommandation de comptabiliser toutes les dépenses de personnel, tout ce qui est du chapitre 60, dans la catégorie des dépenses de solde « catégorie 2 », conformément à l'article 14 de la LOLF afin d'assurer l'exhaustivité des informations.

2.3. Les opérations courantes hors solde

Sont retracées dans cette catégorie, les dépenses nécessaires aux activités et au fonctionnement de l'Etat.

Les opérations hors solde de l'année 2020 sont synthétisées dans le tableau suivant

TABLEAU N° 8-OPERATIONS COURANTES HORS SOLDE

En milliards d'Ariary

Compte	Intitulé	LFI	Crédits définitifs	Dépenses	Taux de consommation
61	Achats de biens	174,5	187,08	174,78	93,43%
62	Achats de services et charges permanentes	255,41	173,16	145,06	83,77%
63	Dépenses d'intervention	14,18	100,00	13,52	13,52%
64	Impôts et taxes	0,13	0,07	0,55	770,75%
65	Transferts et subventions	983,61	1206,10	1 159,78	96,16%
67	Charges diverses	16,48	16,22	16,01	98,75%
TOTAL		1 444,31	1 682,63	1 509,70	89,72%

Source : PLR 2020

Elles sont exécutées à 1 509,70 milliards d'Ariary pour des crédits définitifs de 1 682,63 milliards d'Ariary, soit un taux de consommation de 89,72%. Ce taux est en baisse par rapport à celui de 2019 qui était de 95%.

2.3.1. Des dépenses courantes hors solde en baisse

Au titre de l'année budgétaire sous revue, les dépenses courantes hors solde sont en baisse par rapport à l'année précédente, pour un montant de 1 509,70 milliards d'Ariary en 2020 contre 2 228,93 milliards d'Ariary en 2019. Cependant, cette baisse n'est pas enregistrée au niveau de tous les éléments constitutifs de cette catégorie de dépenses étant donné que certaines rubriques ont enregistré une hausse.

TABLEAU N° 9- VARIATION DE DEPENSES HORS SOLDE 2019-2020.

En milliards d'Ariary

Compte	Intitulé	2019	2020	Variation
61	Achats de biens	142,91	174,78	22%
62	Achats de services et charges permanentes	146,18	145,06	-1%
63	Dépenses d'intervention	17,57	13,52	-23%
64	Impôts et taxes	0,16	0,55	244%
65	Transferts et subventions	1 290,27	1 159,78	-10%
66	Charges financières	0,64	0,00	-100%
67	Charges diverses	516,81	16,01	-97%
TOTAL		2 114,54	1 509,70	-29%

Sources : PLR 2019 et 2020

Au vu de ce tableau, il est à observer que :

- Cette baisse est imputable à une réduction de 97% au niveau du chapitre « 67- charges diverses ».
- Les dépenses relatives aux « impôts et taxes » arrêtées à 0,55 milliards d'Ariary accusent une augmentation de plus de 200%. Ces dépenses concernent surtout le

paiement des IRSA ainsi que des impôts, taxes et droits divers dont les plus importantes de l'ordre de 544 millions⁴ d'Ariary ont été effectuées par le Ministère des Affaires Etrangères

2.3.2. Les « achats de biens » en hausse, composés à plus de 50% d'achats de « carburants et lubrifiants »

Les dépenses du chapitre 61 « achats de biens » se sont accrues de 22% par rapport à l'année précédente.

Pour plus de détails de cette hausse, il y a lieu de signaler les points ci-dessus :

D'une part :

- Les dépenses sur « les Carburants et lubrifiants » d'un montant de 91,16 milliards d'Ariary occupant 52,16% du total des dépenses, ont connu une hausse de 32%.
- Les fournitures scolaires passent de 301,76 millions d'Ariary en 2019 à 19,98 milliards d'Ariary en 2020, soit un accroissement de 6 522% ;
- Les dépenses pour les « emballages » suivent aussi cette tendance, de 0,8 millions d'Ariary en 2019 à 6,2 millions d'Ariary en 2020.

D'autre part :

- Les dépenses « sanitaires » enregistrées aux comptes C/6122 « consommables médicaux » et C/6123 « produits pharmaceutiques » ont diminué respectivement de 9% (1 644,3 milliards d'Ariary en 2020 contre 1 802,9 milliards d'Ariary en 2019) et de 43% (2,6 milliards d'Ariary en 2020 contre 4,6 milliards d'Ariary en 2019).

2.3.3. Des dépenses de « services et charges permanentes » en légère baisse par rapport à 2019

Concernant les « services et charges permanentes », les prévisions initiales sont de 255,41 milliards d'Ariary alors que les prévisions définitives sont fixées à 173,16 milliards d'Ariary. Les crédits ont été consommés à hauteur de 83,77%. En outre, ces dépenses constituent 9,61% du total des dépenses hors solde.

Par rapport à l'année précédente, une baisse des dépenses est observée au niveau des consommations puisque lesdites dépenses passent de 146,18 milliards d'Ariary en 2019 à 145,06 milliards d'Ariary en 2020.

2.3.4. Dépenses d'intervention focalisées sur les dépenses de maintien de l'ordre

Sur les 13,52 milliards d'Ariary de dépenses d'intervention, seulement 2,18 milliards d'Ariary sont destinés pour des interventions sociales. Cependant 11,34 milliards d'Ariary sont mobilisés pour le maintien de l'ordre, soit 84%.

Ces dernières sont réparties entre les départements suivants :

- Ministère de la Défense Nationale : pour un montant de 715 millions d'Ariary.
- Ministère de la Sécurité Publique : pour un montant de 590 millions d'Ariary
- Secrétariat d'Etat auprès du Ministère de la Défense Nationale chargé de la Gendarmerie Nationale pour un montant de 10 milliards d'Ariary.

⁴ Source : SIIGFP 2020

2.3.5. Des « dépenses de transfert » accaparant plus de $\frac{3}{4}$ des dépenses courantes hors solde

Prévues initialement à 983,61 milliards d'Ariary par la LFI, les dépenses de transfert sont passées définitivement à 1 206,10 milliards d'Ariary. Elles se sont réalisées pour un total de 1 159,78 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 96,16% ; elles constituent 76,82% du total des opérations hors solde.

Selon la circulaire d'exécution budgétaire n° 005 - MEF/SG/DGFAG/DB/SSB du 10 janvier 2020, « les transferts effectués par les Institutions/Ministères, à partir de l'exercice budgétaire 2020, au profit des EPN et aux Organismes rattachés via les comptes suivants :

- 6551-Transferts pour charges de services public – EPA ;
- 6552-Transferts pour charges de services public - Autres organismes ;
- 6555-Transfert pour charges d'intervention – EPIC ;

Doivent être répartis en sous-compte ci-après :

- 655X 1 : Transferts aux organismes publics- Charges de personnel
- 655X11 : Salaires et accessoires
- 655X12 : Heures complémentaires
- 655X13 : Vacation
- 655X 2 : Transferts aux organismes publics - Subventions de fonctionnement
- 655X 3 : Transferts aux organismes publics - Bourse et présalaires
- 655X 4 : Transferts aux organismes publics - Subventions d'investissement
- 655X 8 : Transferts aux organismes publics - Autres transferts ».

Toutefois, même après éclatement, les comptes suivants : « 6552- Transferts pour charges de services public - Autres organismes », les « 6556- Transferts pour charges d'intervention - Autres organismes » ainsi que les « 6565- Subventions au secteur privé » se démarquent des autres comptes de par leurs montants respectifs de 414 milliards d'Ariary et de 196 milliards d'Ariary ainsi que de 190 milliards d'Ariary.

2.3.6. Transfert pour charges de service public prédominé par le versement au compte « 7582 -Recettes CRCM »

Sur les 414 milliards d'Ariary de « transferts -charges de service public », 388 milliards d'Ariary, soit 93%, sont versés au compte au « 7582 -Recettes CRCM ». Autrement dit, des dépenses de transferts du cadre I alimentent les recettes d'un compte du Cadre III. Cette observation sera développée dans la partie « Comptes particuliers du Trésor ».

2.4. Les dépenses d'investissements

La LFI définit les prévisions des investissements à 4 835, 35 milliards d'Ariary mais les crédits définitifs sont de 4 980,84 milliards d'Ariary. Les dépenses d'investissement sont exécutées à 3 423,94 milliards d'Ariary, soit un taux de 69%.

TABLEAU N° 10-DEPENSES D'INVESTISSEMENT

En Ariary

Chap.	Intitulé chapitre	LFI 2020	Crédits définitifs	Dépenses
20	Immobilisations incorporelles	389 000 000,00	192 500 000,00	34 032 509,37
21	Immobilisations corporelles	715 711 000,00	826 591 000,00	1 773 169 909,08
23	Immobilisations incorporelles en cours	539 360 902 000,00	449 266 748 000,00	156 053 158 364,29
24	Immobilisations corporelles en cours	3 049 481 300 000,00	2 496 228 370 000,00	1 399 737 549 893,72
65	Transferts et subventions	590 452 706 000,00	1 494 150 878 000,00	1 465 506 054 119,76
2317	Immobilisations incorporelles en cours - Frais de développement, de recherche et d'études - Frais de pré-exploitation	654 944 910 000,00	540 177 408 000,00	400 841 841 607,59
TOTAL		4 835 344 529 000,00	4 980 842 495 000,00	3 423 945 806 403,81

Source : PLR 2020

Il ressort du tableau que les « transferts et subventions » ainsi que les « immobilisations corporelles en cours » totalisent à elles seules 83,67% des investissements. Par ailleurs, les dépenses enregistrées au compte 2317 « Immobilisations incorporelles en cours - Frais de développement, de recherche et d'études - Frais de pré-exploitation » représentent 11,70% puisqu'elles s'élèvent à 400,84 milliards d'Ariary.

2.4.1. Immobilisations corporelles en cours axées sur la construction des routes.

Les prévisions des « Immobilisations corporelles en cours » ont été fixées initialement à 3 049,48 milliards d'Ariary mais ramenées définitivement à la baisse à 2 496,23 milliards d'Ariary. Représentant 40,88% des dépenses d'investissement, les immobilisations corporelles en cours sont arrêtées à 1 399,74 milliards d'Ariary. Le tableau qui suit donne les détails des immobilisations corporelles :

TABLEAU N° 11-IMMOBILISATIONS CORPORELLES EN COURS

En Ariary

COMPTE	LIBELLE	MONTANT
2441	Routes	598 827 943 951,50
2434	Autres bâtiments techniques	109 043 800 737,72
2424	Travaux d'irrigation	101 080 728 001,64
2461	Matériels techniques	92 438 305 486,72
2432	Bâtiments scolaires	68 796 118 448,32
2431	Bâtiments administratifs	62 380 727 817,39
2425	Travaux d'urbanisme	61 643 430 820,33
2438	Autres constructions ou réhabilitations Bâtiments	53 244 109 244,41
2433	Bâtiments de centres de soins de sante	37 519 747 834,41
2488	Autres immobilisations corporelles	36 614 337 009,44
2455	Réseau d'électricité	36 122 203 610,75
2472	Véhicules terrestres	32 480 463 844,59
2476	Matériel aérien	27 426 105 991,00
2463	Matériels informatiques, électriques, électroniques et téléphoniques	22 127 023 079,45

2451	Réseau d'adduction d'eau	20 788 529 502,18
2466	Matériels et mobiliers scolaires	9 566 695 934,19
2464	Matériels et mobiliers de bureau	7 384 519 551,91
2448	Autres constructions ou réhabilitations, Voies	5 856 345 114,02
2428	Autres aménagements	4 474 931 701,23
2421	Aménagement de terrain	2 859 404 540,13
2478	Autres moyens de locomotion	2 768 505 404,44
2465	Matériels et mobiliers de logement	1 277 701 652,80
2454	Réseau de communication	1 261 379 405,00
2437	Installations, agencements et aménagements, bâtiments	967 136 873,59
2462	Matériels agricoles	907 257 397,80
2458	Autres constructions ou réhabilitations, réseaux	392 968 198,44
2483	Installations complexes spécialisées	289 927 974,00
2475	Matériel naval	235 532 000,00
2468	Autres matériels et outillages	233 704 008,12
2467	Outillages	216 687 000,00
2457	Installations, agencements et aménagements, réseaux	172 800 000,00
2452	Réseau d'assainissement	134 662 900,00
2453	Réseau téléphonique	128 530 000,00
2481	Cheptel	50 284 858,20
2447	Installations, agencements et aménagements, voies	25 000 000,00
TOTAL		1 399 737 549 893,72

Source : BCSE 2020

Les dépenses d'un montant 598,80 milliards d'Ariary concernent la « construction, la réhabilitation ou l'aménagement des routes », soit l'équivalent de 42,78% de ces immobilisations.

Les réalisations concernant « Autres bâtiments techniques » d'un montant de 109 milliards d'Ariary et les travaux d'irrigations qui se chiffrent à 101milliards d'Ariary représentent chacun environ 7 % des réalisations tandis que les « matériels techniques » arrêtés à 92,44 milliards d'Ariary correspondent à environ à 6%.

2.4.2. Immobilisations incorporelles en cours prédominée par les dépenses de fournitures et services au sein des Agences d'exécution

La Loi de Finances Initiale a estimé les dépenses des immobilisations incorporelles à 654,94 milliards d'Ariary mais les crédits définitifs ont été fixés à 540,18 milliards d'Ariary.

Les détails par Institution et Ministères sont présentés dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 12-DETAILS DU COMPTE 2317

En Ariary

MINISTERE ET INSTITUTION	MONTANT
PRIMATURE	172 340 238 224,19
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	74 843 419 320,92
MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE	49 946 932 511,08
MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE	42 285 180 545,90
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	36 381 207 465,52
MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES TRAVAUX PUBLICS	5 090 337 671,82
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	4 954 218 320,30
MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE	4 748 041 234,59
COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE	2 325 164 612,52
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	2 320 633 583,24
MINISTÈRE DE LA POPULATION, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA PROMOTION DE LA FEMME	1 223 554 465,21
MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	1 185 917 551,60
MINISTERE DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	934 714 757,40
MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	531 126 500,00
MINISTÈRE DE LA JUSTICE	383 255 453,19
ASSEMBLEE NATIONALE	353 600 000,00
MINISTERE DE LA COMMUNICATION ET DE LA CULTURE	266 310 356,40
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	195 435 022,00
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION	191 913 982,51
MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DES LOIS SOCIALES	171 536 824,20
MINISTERE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT	169 103 205,00
TOTAL	400 841 841 607,59

Source : BCSE 2020

Dans un ordre décroissant, la Primature, le Ministère de l'Education Nationale et le Ministère de la Santé Publique sont les entités les plus dépensières classées dans le compte 2317. Leurs dépenses occupent respectivement 42,99%, 18,67% et 12,46% tandis que les 25,87% restants sont répartis entre les autres Institutions et Ministères.

En ce qui concerne la Primature, il s'agit notamment des dépenses sur subventions extérieures relatives notamment au projet de Filets de sécurité sociaux /Banque Mondiale - Agence d'exécution FID et au projet Unité Programme National de Nutrition Communautaire/ Banque Mondiale - Agence d'exécution UPNNC.

2.5. Les dépenses de transfert et subvention

De par leur montant, les dépenses de transferts et subventions seront traitées d'une manière plus détaillée dans cette section.

En effet, les dépenses de transfert sont enregistrées aussi bien dans la catégorie 3 « Dépenses de fonctionnement hors solde » que dans la catégorie 5 « Dépenses d'investissement ». Et au total, ces dépenses de transferts de fonctionnement et d'investissement totalisent 2 625 281 103 292,12 Ariary, soit 53% des dépenses de ces deux catégories.

Comme il a été déjà évoqué supra, les comptes 6551, 6552, 6555 et 6556 devraient être répartis en sous compte selon leur utilisation. Mais seront examinés ici certains de ces comptes n'ayant pas fait l'objet d'éclatement, notamment le compte C/6552 « Transferts pour charge des services publics » et le C/6556 « transfert pour charges d'intervention, autres organismes » ainsi que le C/ 6565 « Transfert pour secteur privé ».

Globalement, les dépenses de transfert pour charges d'intervention et pour le secteur privé se présentent comme suit :

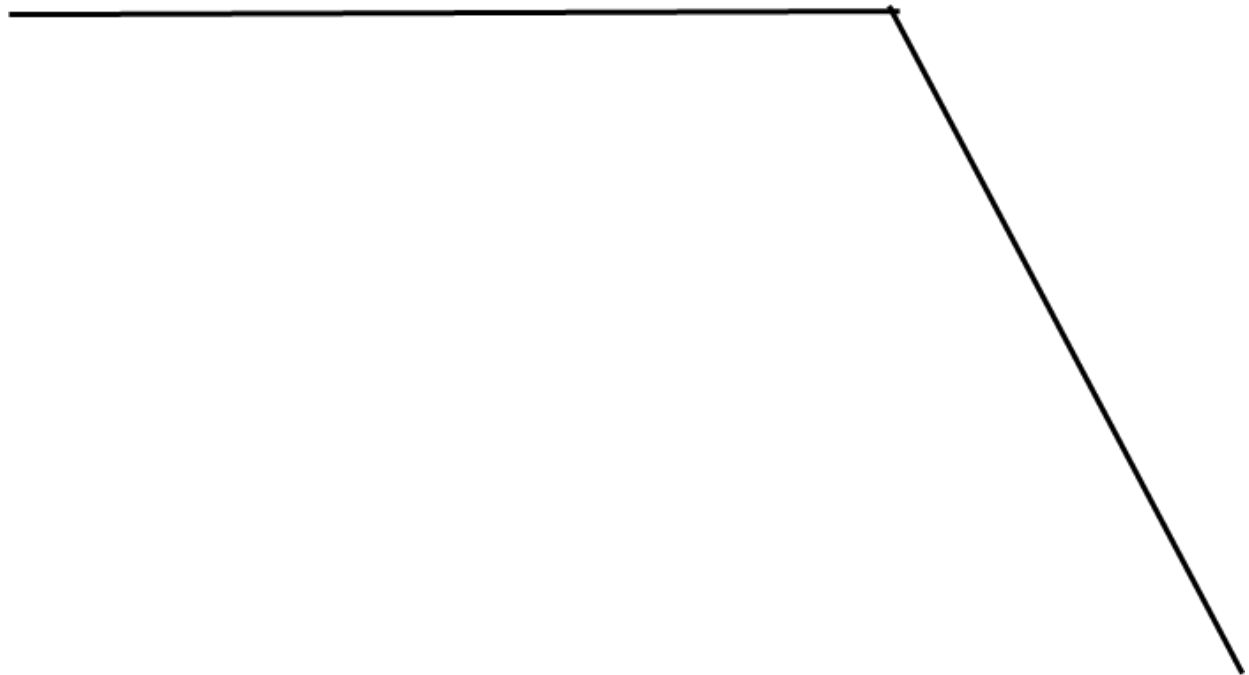


TABLEAU N° 13- DEPENSES DE TRANSFERT DES COMPTES « 6552 - 6556 – 6565 »

En Ariary

CATEGORIE 3		CATEGORIE 5	
MINISTERE	MONTANT	MINISTERE	MONTANT
6552- TRANSFERT POUR CHARGES DES SERVICES PUBLICS- AUTRES ORGANISMES PUBLICS			
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	577 281 000,00		
TOTAL 6552	577 281 000,00		
6556- TRANSFERT POUR CHARGES D'INTERVENTION, AUTRES ORGANISMES PUBLICS			
		MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE	2 282 850 501,89
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION	56 968 481 000,00	MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION	31 350 000 000,00
		PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	59 157 911 000,00
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	138 753 436 205,71	MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	393 356 098 326,47
TOTAL 6556	195 721 917 205,71	TOTAL	486 146 859 828,36
6565 - TRANSFERT AU SECTEUR PRIVE			
MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	9 387 267 095,00		
		MINISTERE DES TRANSPORTS, DU TOURISME ET DE LA METEOROLOGIE	37 000 000 000,00
MINISTÈRE DE LA JUSTICE	32 000 000,00		
		MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE	5 867 040 841,13
MINISTÈRE DE LA POPULATION, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA PROMOTION DE LA FEMME	1 687 493 400,00		
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	141 461 079 941,59	MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	831 728 812 872,72
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	14 070 220 000,00		
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET PROFESSIONNELLE	23 639 360 000,00		
		PRIMATURE	8 000 000 000,00
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	600 000,00		
TOTAL 6565	190 278 020 436,59		882 595 853 713,85

Source : BCSE 2020

Les 86% des dépenses de transfert sont opérées au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). Figurent parmi ces transferts du MEF, les transferts vers le « Fonds COVID -19 d'un montant de 200 milliards d'Ariary »⁵

Il est à noter que les transferts des autres ministères sont effectués soit au profit des Etablissements publics, soit au profit des associations.

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

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

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

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

Cependant, il a été observé que des transferts ont été effectués vers un compte ouvert auprès de la PGA sans aucun bénéficiaire bien identifié tel qu'il est prévu par les dispositions sus-évoquées

⁵ BCSE 2020.

Le tableau suivant illustre ces transferts :

TABLEAU N° 14-TRANSFERTS VERS DES COMPTES SANS BENEFICIAIRES SELON LE PCOP

En Ariary

INSTITUTION/ MINISTERE	CAT	COMPTE	INTITULE DU COMPTE	OBJET DE LA DEPENSE	TOTAL DES DEPENSES
PRESIDENCE	5	6556	Transferts pour charges d'intervention - Autres organismes	Versement global au compte n°46 778 intitulé "provision de crédit de la Présidence de la République " ouvert auprès de la paierie générale d'Antananarivo	59 157 911 000,00
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	3	6552	Transferts pour charges de service public- Autres organismes	Versement DCP	163 961 000,00
				Versement dans le compte N°46778 à la PGA "Autres créditeurs-Autres" intitulé "Dépenses imprévisibles" au nom du DOF/SCNFI	42 320 000,00
				Transfert au compte 46778 - Appui aux missions d'audit et d'investigation de la DBIFA	237 000 000,00
				Transfert au profit de la Direction des Etudes de la Direction Générale du Trésor au compte 46778 "autres créditeurs-autres" intitulé "dépense imprévisibles" auprès de la paierie générale d'Antananarivo	134 000 000,00
		6556	Transferts pour charges d'intervention - Autres organismes	Versement au compte 46778 « Intervention Sociale, Economique et Financière de l'Etat/MFB ouvert auprès de la PGA	101 755 066 805,71
	5	6556	Transferts pour charges d'intervention - Autres organismes	Versement au compte 46778 « Intervention Sociale, Financière de l'Etat / MFB ouvert auprès de la PGA ».	191 027 027 185,40
TOTAL GENERAL					352 517 285 991,11

Source : BCSE 2020.

Ce tableau nous révèle que le transfert est fait au profit d'un compte où le bénéficiaire ne correspond pas à la définition prévue par la réglementation en vigueur.

Or le décret n°2005-210 du 26 avril 2005 sur le PCOP 2006, deuxième partie : organisation de la comptabilité, nomenclature et fonctionnement des comptes- titre III : fonctionnement des comptes- classe 6 : comptes de charges- 65 : transferts et subventions, « *La rubrique 65 "Transfert et Subventions" enregistre les charges de transfert ou de subvention effectuées notamment par Etat : pour couvrir les charges de service public engagées par **d'autres organismes** ; (...). Sont considérées comme charges de services publics, portées dans les comptes 6551 et 6552, les subventions ou transferts alloués à des organismes participant à la mise en œuvre de la politique directe de Etat (...)* ».

Et au vu de l'article 2 du décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics, il est défini comme « organismes publics » l'Etat, les Collectivités Territoriales Décentralisées, les Etablissements Publics à caractère Administratif et les Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial.

Après examen du SIIGFP 2020 et l'analyse des décrets portant gestion financière et ouverture de ces comptes⁶, il a été relevé que le compte 46778 est au nom de la structure émettrice du transfert elle-même ; le transfert est ainsi effectué par un service de l'Etat vers un compte au nom de ce même service.

De telles pratiques vont à l'encontre du principe de transparence dans la gestion des finances publiques

2.5.2. Transfert aux privés prédominés par les transferts pour le secteur « électricité ».

S'agissant des transferts et subventions pour le secteur privé - C/6565, une proportion de 78% atteignant environ 841 milliards d'Ariary est transférée au secteur « électricité » à travers :

- Les paiements des créances de la JIRAMA pour achat d'électricité auprès des différentes sociétés privées telles que Energie Electrique, Green Yellow, Symbion Power, VESTOP, AKSA GROUP, HYDELEC pour une somme de l'ordre de 631 milliards d'Ariary.
- Les frais de location de groupe et Achat de carburants et fuel de la JIRAMA pour un total avoisinant les 210 milliards d'Ariary.

Ce montant des transferts vers le secteur « électricité » enregistre une hausse de 21% par rapport à l'année précédente où ils étaient de 690 milliards d'Ariary.

De ce qui précède, la Cour recommande de s'assurer du respect des dispositions légales et réglementaires pour les opérations de transferts notamment en ce qui concerne les bénéficiaires du transferts chapitre «655 » dont les organismes publics afin de garantir la transparence dans la gestion des finances publiques.

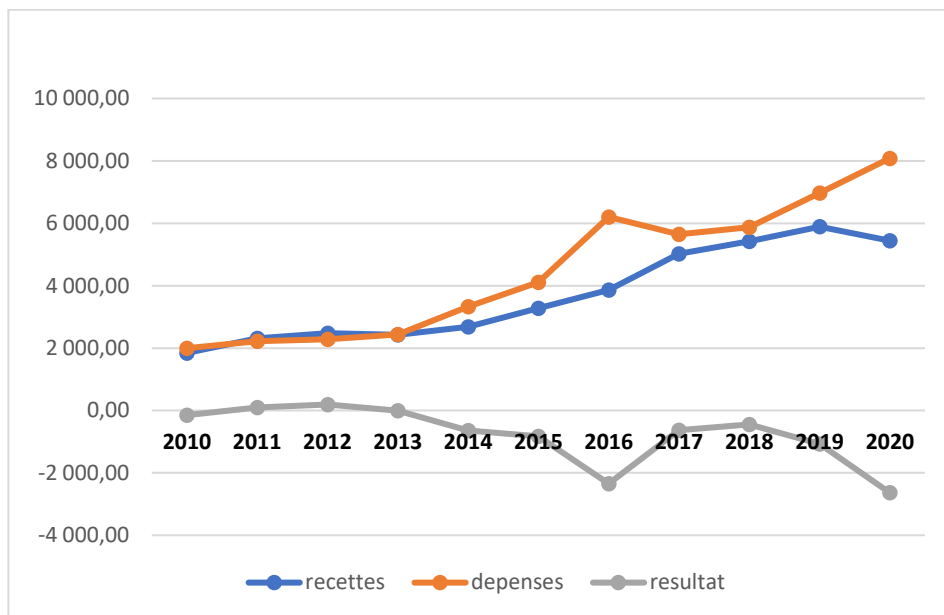
En outre, la Cour attire l'attention des responsables de veiller à l'efficience des transferts vers le secteur « énergie ».

SECTION.III. PIC DEFICITAIRE DU BUDGET GENERAL

Il a été annoncé supra que l'exécution du Budget Général dégage un solde déficitaire de 2 670,13 milliards d'Ariary au titre de l'année 2020. Ce déficit s'est de plus en plus aggravé au cours de la dernière décennie comme il est illustré dans le graphique ci-après :

⁶ Décret n° 2017-467 du 13 juin 2017 fixant la gestion financière et comptable du Compte de Provision de Crédits de la Présidence et Décret n° n° 2017-533 du 04 juillet 2017 fixant la gestion financière et comptable des Comptes de Provision de Crédits au nom des services et départements au sein du Trésor Public auprès de la Paierie Générale d'Antananarivo (PGA).

GRAPHIQUE N° 6.-EVOLUTION DU DEFICIT DES OPERATIONS BUDGETAIRES



Source : PLR 2010 à 2020

Le déficit budgétaire est à son niveau le plus bas en 2020. En effet, durant les exercices précédents, une tendance à la hausse a été enregistrée aussi bien au niveau des recettes que de dépenses. Cependant en 2020, les recettes se sont diminuées de 8% tandis que les dépenses se sont accrues de 16%.

Le fléchissement des recettes combiné à l'accroissement des dépenses a ainsi creusé le déficit. Cette évolution du déficit au cours de l'année procède d'une option de l'Etat de solliciter le levier budgétaire pour apporter les réponses adaptées à la gestion de la pandémie à Covid-19.

Il s'ensuit par conséquent un accroissement des besoins de financement et un recours aux emprunts pour réunir les moyens de résilience et faire face aux chocs induits par la pandémie. Ainsi, les prévisions initiales des recettes du Cadre V - Opérations en Capital de la Dette Publique sont passées de 5 950,33 milliards d'Ariary à 7 236,31 milliards d'Ariary par la LFR soit une variation de 22 %.

Compte tenu de ce qui précède, les recettes du Budget Général de l'Etat d'un montant de 5 413,75 milliards d'Ariary et les dépenses de 8 083,89 milliards d'Ariary se sont soldées par un résultat déficitaire de 2 670,13 milliards d'Ariary.

La Cour recommande l'adoption de l'article premier du PLR 2020 constatant au titre du Budget Général la somme de 5 413 752 604 685,76 Ariary en recettes, et de 8 083 888 601 264,69 Ariary en dépenses, soit un solde déficitaire de 2 670 135 996 578,93 Ariary.

SECTION.IV. GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

4.1.Modifications de crédits

L'article 2 paragraphe 5, de la LOLF dispose que « *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 cette loi organique sur le respect de l'autorisation parlementaire, selon lequel « *Les crédits ouverts (...) ne peuvent être modifiés que par une loi de Finances (...)* ». ou, à titre exceptionnel, en application des dispositions prévues aux articles 19, 20, 21 et 22 ci-dessous

En effet, ces articles prévoient des modifications de répartition de crédits par des textes réglementaires et 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.

Après adoption de la LFR 2020, il a été pris 267 actes pour les modifications des répartitions des crédits dont 09 décrets pour les virements de crédits, 16 décrets pour les transferts et 242 arrêtés pour l'aménagement. Ce nombre total a diminué par rapport aux deux derniers exercices, qui est de 276 en 2019 et de 365 en 2018.

Au titre de l'exécution des lois de finances pour 2020, les faits ci-dessous ont été observés pour ces différents mouvements de crédits.

4.1.1. Virements de crédits précoces

Prévu 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, 11 décrets ont été pris dont 02 décrets d'un montant total de 457,5 millions d'ariary relatif à la LFI et 09 décrets pour un montant de 30, 316 millions d'Ariary après LFR.

TABLEAU N° 15-VIREMENTS DES CREDITS OUVERTS PAR LFI

<i>En Ariary</i>			
Ministère	Référence	Objet	Montant
MEF	Décret n° 2020-209 du 26/02/2020	Renflouement de crédits des comptes 6012-Personnel non permanent et 6061-Cotisation à la CNaPS de certains SOA	91 884 000,00
MENETP	Décret n° 2020-210 du 26/02/2020	Renflouement de crédits destinés aux fournitures et articles de bureau pour la préparation des examens officiels CEPE-BEPC-CAE-CAP/EP 2020	365 594 000,00
TOTAL			457 478 000,00

Source : Décrets Virement des crédits pour 2020

Au vu de ce tableau, les deux décrets ont été pris le 26 février 2020, soit 1 mois et 16 jours⁷ après l'ouverture des crédits au titre de l'année budgétaire. Toutefois, selon l'Instruction Générale n°001- MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005 sur l'exécution du Budget des Organismes Publics, les opérations de virement et de transfert de crédits ne peuvent se faire qu'après évaluation du premier rapport quadrimestriel, soit à partir du mois de mai de l'année budgétaire concernée.

Cette précocité pourrait dénoter une non-sincérité des prévisions budgétaires.

4.1.2. Virement de crédits concentrés au niveau du MEF

En ce qui concerne les 8 décrets de virement de crédits pris après LFR, les détails sont récapitulés dans le tableau ci-après :

LISTE DES VIREMENTS DE CREDITS OUVERTS PAR LFR

en Ariary

	Référence	Institution ou Ministère	Objet	Montant
1	Décret n°2020-1564 du 25/11/2020	Primature	Ravitaillement des troupes Prise en charge des remboursements des frais médicaux ;	265 745 000,00
2	Décret n°2020-865 du 05/08/2020	Ministère de la Sécurité Publique	Renflouement les crédits du compte 2464- Matériels et mobiliers de bureau de la Direction de l'Ecole Nationale Supérieure de Police	177 190 000,00
3	Décret n°2020-1680 du 09/12/2020,	Ministère de L'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat,	Lancement de la construction de la "Maison de la Vanille" à travers le PIP "220-Promotion de l'Exportation"	11 866 000,00
4	Décret n°2020-1523 du 18/11/2020	Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène,	Couverture des dépenses jugées prioritaires accompagnant l'engagement du Ministère à l'acquisition de 6 véhicules ;	55 890 000,00
5	Décret n°2020-1679 du 09/12/2020,	Le Ministère de l'Education Nationale	Dotation des manuels scolaires aux élèves Programme 314	8 861 490 000,00
6	Décret n°2020-866 du 05/08/2020	Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics	Prise en charge des dépenses du compte "2425" travaux d'urbanisme	851 561 000,00
7	Décret n°2020-1522 du 18/11/2020	Ministère de l'Economie et des Finances	Contrôle des marchés publics par les commissions	380 000 000,00
8	Décret n°2020-1677 du 09/12/2020	Ministère de l'Economie et des Finances	Paiement des soldes des agents de l'Etat suite au retard de leur rapatriement à cause de la conjoncture sanitaire internationale (Covid-19)	8 371 000 000,00
9	Décret n°2020-1708 du 16/12/2020	Ministère de l'Economie et des Finances	Renflouement pour des dépenses transversales	11 341 985 000,00
	TOTAL			30 316 727 000,00

Sources : Décrets de virement des crédits pour 2020

⁷ L'arrêté d'ouverture est en date du 10 janvier 2020.

Il appert de ce tableau que sur les 9 virement de crédits, 3 ont été opérés au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances atteignant un montant total de 20,092 milliards d'Ariary représentant les 66% des opérations de virement de l'année.

4.1.3. Transfert de crédits en baisse

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, 19 décrets ont été relevés dont 03 d'un montant total de 340,06 milliards d'Ariary ont été liés à la LFI et 16 décrets s'élevant à 887,71 milliards d'Ariary après LFR.

Les tableaux ci-dessous représentent les détails de ces transferts.

TABLEAU N° 16-LISTE DE TRANSFERT DES CREDITS AVANT LFR

(En Ariary)

	REFERENCE	MOTIFS	MONTANT
1	Décret n°2020-211 du 26/02/2020	Du Ministère de l'Energie et des Hydrocarbures vers Ministère de l'Eau et de l'Assainissement et de l'Hygiène : pour renflouer le programme « 032Administration et Coordination » du MEAH	333 360 287 000
2	Décret 2020-444 du 29 avril 2020	Appui de nourriture équilibrée des enfants de moins de 18 ans issus des villages inondés pendant une période de 5 mois	750 221 000
3	Décret n° 2020-445 du 29 avril 2020	Du MEF vers la Présidence : pour la réalisation de la muséographie du Rova	5 950 000 000
TOTAL			340 060 508 000

Sources : Décrets portant transfert de crédits.

Au vu de ce tableau, il a été observé que le décret n°2020-211 du 26/02/2020 a été pris 1 mois et 15 jours seulement après l'ouverture de crédits de l'exercice budgétaire alors qu'en principe, aucune modification de crédits ne devrait être opérée qu'à partir du mois de Mai.

La liste des 16 décrets de transferts des crédits après LFR, se présente comme suit :

TABLEAU N° 17-LISTE DES TRANSFERTS DE CREDITS APRES LFR

En Ariary

	REFERENCE	MOTIFS	MONTANT
1	Décret n°2020-867 du 05/08/2020,	Entre le Ministère de l'Energie et des Hydrocarbures et le Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène programme « 32 »	525 000 000,00
2	Décret n°2020-1109 du 09/09/2020	Du MEF vers le Ministère des Affaires Etrangères pour la prise en charge des frais d'hospitalisation d'un agent consulaire auprès de l'Ambassade de Madagascar à Beijing Du MEF vers le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation pour les subventions de fonctionnement de 182 Communes pour l'année 2020.	2 830 399 000,00

	REFERENCE	MOTIFS	MONTANT
3	le Décret n°2020-1155 du 16/09/2020,	Du MEF vers l'Assemblée Nationale pour le paiement des dépenses de location de véhicules pour les Députés dans le cadre de la tenue d'une session extraordinaire en date du 26/08/2020.	353 600 000,00
4	Décret n°2020-1476 du 11/11/2020	Du MEF vers l'Assemblée Nationale pour dépenses relatives au "Personnel permanent", "Personnel membre des Institutions", "Carburant et Lubrifiant", Frais de déplacement extérieur", "Redevances téléphoniques mobiles", "Hospitalisation, traitement et soins".	5 637 557 000,00
5	Décret n° 2020-1675 du 09/12/2020	Du MEF vers l'Assemblée Nationale pour l'allocation en carburant du mois de Décembre et le 13ème mois des Députés	2 013 694 000,00
6	Décret n°2020-1223 du 20/09/2020,	Du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation en guise de transfert du Fonds National de Contingence au Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC).	2 000 000 000,00
7	Décret n°2020-1402 du 28/10/2020	Dotation complémentaire de crédits au profit du Centre de Commandement Opérationnel par le biais de la BNGRC, dans le cadre de la lutte contre la COVID-19.	20 000 000 000,00
8	Décret n°2020-1477 du 11/11/2020	Octroi de crédits complémentaires au profit du Ministère de la Jeunesse et des Sports pour la réalisation des matchs à Abidjan et à Madagascar du 12 et du 17 Novembre 2020.	1 008 788 000,00
9	Décret n°2020-1678 du 09/12/2020	En vue du paiement des dépenses d'urgences au niveau du Ministère.	1 600 000 000,00
10	Décret n° 2020-1287 du 07/10/2020	Du MEF « Programme 114 » vers Primature « Programmes 005 et 139 » - des travaux d'Investissement Publics de la Primature.	3 095 000 000,00
11	Décret n° 2020-1288 du 07/10/2020	Suite à la scission du MENETP en MEN et METFP, et dans le cadre de l'application du Décret n°2020-1027 du 26 Août 2020 portant basculement des « Missions » et des « Programmes » du Budget de l'Etat 2020 notamment du MEN et METFP.	309 162 878 000,00
12	le Décret n° 2020-1619 du 02/12/2020	Transferts des crédits en biens et services du MENETP au profit du MEN et les crédits d'investissement sur financement interne au profit du METFP, en raison de la scission du MENETP en MEN et METFP, et dans le cadre de l'application du Décret n°2020-1027 du 26 Août 2020 portant basculement des « Missions » et des « Programmes » du Budget de l'Etat 2020 notamment du MEN et METFP	5 978 332 000,00.
13	Décret n° 2020-1325 du 13/10/2020	Du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche « Programme 411 » et du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et des Travaux Publics « Programme 207 » vers le Ministère de la Santé Publique « Programme 506 » pour les besoins urgents de ce secteur, et vers Primature « Programme 827 » , pour la mise en œuvre des activités de protection Sociale, suite à l'activation de la Composante d'intervention d'urgence conditionnelle des trois accords de financement de la Banque Mondiale dans le cadre du projet de Développement Urbain Intégré et Résilience du Grand Antananarivo (PRODUIR) et au projet d'Agriculture Durable par une Approche Paysage. (PADAP)	14 250 000 000,00
14	Décret n° 2020-1475 du 11/11/2020	Pour le paiement des dépenses de solde des agents de l'Etat suite à l'éclatement du MEN et METFP	212 281 707 000,00

	REFERENCE	MOTIFS	MONTANT
15	Décret n°2020-1620 du 02/12/2020,	Du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation au profit du programme du Ministère de l'Economie et des Finances de la part, pour renflouer la prise en charge par le MEF des travaux de réhabilitation de la digue de Mitsinjo ;	1 404 279 000,00
16	Décret n° 2020-1707 du 16/12/2020	Transfert de la part de plusieurs Institutions et Ministères, pour renflouer des lignes de crédits du MEF afin d'honorer les dépenses transversales.	305 574 017 000,00
TOTAL			887 715 251 000,00

Sources : Décrets transferts des crédits pour 2020

Au vu de ce tableau , sur un montant total de 887,71 milliards d'Ariary, 59% ont été transférés vers le MEN et le METFP suite à la scission du MENETP.

En outre, environ 305 milliards d'Ariary, soit 34%, ont été transférés vers le MEF par certains Institutions et Ministères, afin de payer des dépenses transversales.

Par rapport aux exercices antérieurs, une diminution du nombre des transferts pris après LFR a été relevée au cours de l'année 2020. En effet, il n'y a que 16 actes pour 2020 contre 23 pour l'année 2019 et 20 décrets en 2018.

4.1.4. Aménagements de crédits en hausse en volume budgétaire

Au titre de l'exercice 2020, en termes de volume, le montant des crédits ayant fait l'objet d'aménagement a augmenté par rapport à 2019. En effet, si on prend les aménagements opérés après la LFR, ils sont passés de 447 002 911 393,00 Ariary à 660 641 394 779,00 Ariary, soit une variation de 48%. Cet accroissement s'est effectué notamment au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable.

Le MEF a opéré des aménagements s'élevant à 462 233 286 379,00 Ariary pour 78 actes en 2020 alors qu'en 2019 les actes pris sont au nombre de 51 correspondant à un montant de 150 311 313 495,00 Ariary.

Le MEDD, quant à lui, a pris 3 actes totalisant à 82 466 358 000,00 Ariary en 2020 contre 5 actes pour un montant de 1 781 700 000, Ariary en 2019.

4.1.5. Discordance des informations remettant en cause la fiabilité des documents

a). Sur les transferts et virements de crédits

Après exploitation des différents documents accompagnant le PLR par le MEF, des discordances ont été constatées aussi bien sur le nombre que sur le montant total des décrets portant virement et ceux des transferts de crédits.

En effet, le total des virements effectués est de 8 pour un montant total de 18 974 742 000,00 Ariary selon le PLR⁸ alors qu'au vu des décrets produits, le nombre est de 9 pour un montant total de 30 316 727 000,00 Ariary. Cette discordance est due à l'omission par le MEF de classer le décret n°2020-1708 du 16 Décembre 2020 portant virement des crédits. Ce dernier a été classé parmi les décrets de transferts alors qu'il s'agit d'un virement des crédits opéré au niveau des programmes du MEF pour renflouer les lignes de crédits des dépenses transversales.

⁸ PLR page

En outre, pour les transferts, une différence a été relevée au niveau du décret n° 2020-1707 du 16/12/2020 dont le montant inscrit dans le PLR était de 304,288 milliards d'Ariary alors que d'après le décret, le transfert s'élevait à Ar 305,574 milliards d'Ariary.

b). Sur les aménagements de crédits

Il a été constaté des incohérences entre l'information fournie par le PLR et celle des actes produits à l'appui, comme il est illustré dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 18-DISCORDANCE ENTRE PLR 2020 ET ACTES D'AMENAGEMENT DES CREDITS

ENTITE	SUIVANT PLR		ARRETES RECENSES	
	Nbre	MONTANT	Nbre	MONTANT
Présidence	5	29 757 000 000,00	5	2 431 056 000,00
Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques	7	2 057 000 000,00	13	593 886 000,00
Ministère de la Santé Publique	14	2 507 000 000,00	14	3 207 633 000,00

Sources : Arrêtés d'aménagement, PLR 2020

Ces erreurs ont impacté le montant total des aménagements des crédits. En effet, si le PLR⁹ énonce que le montant des crédits modifiés après LFR par l'aménagement se chiffre à 680,087 milliards d'Ariary, l'analyse des différents arrêtés d'aménagements montre que le montant total des crédits y afférents est de 660,641 milliards d'Ariary.

La Cour attire l'attention du Ministère de l'Economie et des Finances de porter une attention particulière sur les informations mentionnées dans le Projet de loi de Règlement afin d'en assurer la fiabilité.

4.2.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 Parlementaire prévu par l'article 11 de la LOLF. Cette règle est stricte pour les crédits à caractère limitatif, mais ce n'est pas le cas pour ceux à caractère évaluatif tel qu'il est prévu dans l'article 13 de ladite LOLF, qui dispose que « *les crédits à caractère évaluatif sont des prévisions de dépenses obligatoires, (...) et dont le règlement ne saurait souffrir d'insuffisance de crédits. Ces dépenses s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux programmes qui les concernent* ».

Au titre de l'année budgétaire 2020, pour les crédits à caractère limitatif un dépassement de moindre importance de 400,71 Ariary a été observé du fait d'un cumul des décimaux.

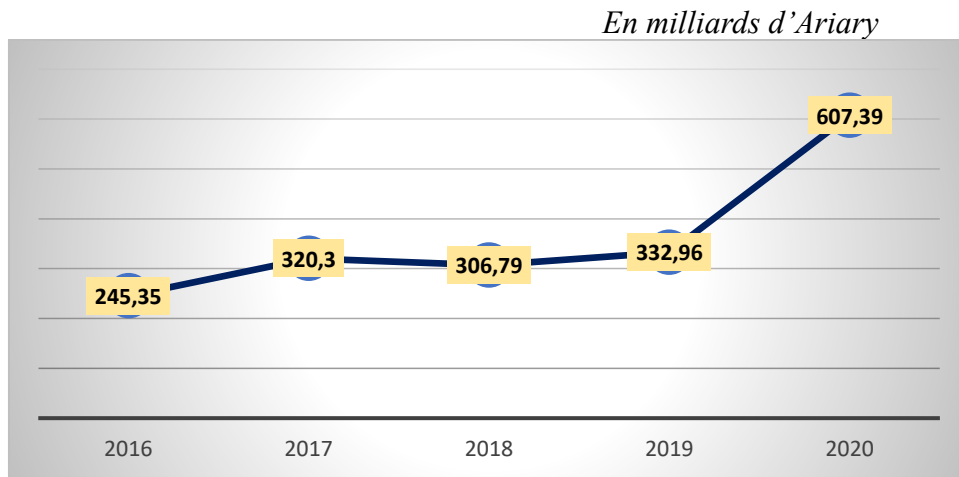
Par contre, après analyse des différentes annexes et explications, des dépassements de crédits à caractère évaluatif à hauteur de **607 389 236 979,73 Ariary** ont été relevés.

⁹ PLR page 58

4.2.1. Hausse continue des dépassements de crédits

Par rapport à l'exercice 2019, le dépassement de crédits a enregistré une hausse de 82,5% ; il passe de 332,96 milliards d'Ariary à 607,39 milliards d'ariary.

GRAPHIQUE N° 7.TENDANCE DES DEPASSEMENTS DE CREDITS



Sources : LR 2016 à 2019, PLR 2020

Ce graphe nous révèle la tendance à la hausse des dépassements de crédits, une variation de 147% de 2016 à 2020. Cette situation dénote une non sincérité des prévisions.

Cette hausse est notamment observée au niveau :

- de la Primature : 136,34 milliards d'Ariary en 2020 contre 7,18 milliards d'Ariary en 2019.
- et des ministères ci-après :
 - le Ministère de l'Economie et des Finances : 47,49 milliards d'Ariary en 2020 contre 18,53 milliards d'Ariary en 2019;
 - le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation : 11,37 milliards d'Ariary en 2020 contre 0,51 milliards d'Ariary en 2019;
 - le Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics : 224,81 milliards d'Ariary en 2020 contre 87,72 milliards d'Ariary en 2019;

Le tableau ci-après présente les détails de dépassement des crédits à caractère évaluatif.

TABLEAU N° 19-DEPASSEMENT DES CREDITS A CARACTERE EVALUATIF

En Ariary

INSTITUTION/ MINISTERE	FINANCEMENT	CREDITS DEFINITIFS	DEPENSES	DEPASSEMENTS
MEF	10- RPI	1 612 144 000,00	4 509 901 646,00	2 897 757 646,00
MEF	10- RPI	730 500 000 000,00	736 771 676 782,45	6 271 676 782,45
MAE	10- RPI	565 000 000,00	7 035 084 194,31	6 470 084 194,31
TOTAL RPI		732 677 144 000,00	748 316 662 622,76	15 639 518 622,76
41-MAEP	20-DTI	1 500 000,00	1 156 857 027,00	1 155 357 027,00
44-MEDD	20-DTI	7 000,00	1 112 403 753,00	1 112 396 753,00
TOTAL DTI		1 507 000,00	2 269 260 780,00	2 267 753 780,00
05-PRIM.	60-Subvention	37 142 926 000,00	173 480 620 324,64	136 337 694 324,64
14-MID	60-Subvention	5 381 000 000,00	16 754 411 632,41	11 373 411 632,41
16-MINJUS	60-Subvention	736 100 000,00	990 669 097,60	254 569 097,60
21-MEF	60-Subvention	292 850 000,00	3 503 320 517,13	3 210 470 517,13
41-MAEP	60-Subvention	3 069 442 000,00	18 786 938 341,69	15 717 496 341,69
62-MATTP	60-Subvention	29 222 383 000,00	47 606 186 509,18	18 383 803 509,18
71-MINSAN	60-Subvention	12 129 000 000,00	33 310 863 759,74	21 181 863 759,74
76-MPPSPF	60-Subvention	405 000 000,00	1 562 176 497,09	1 157 176 497,09
81-MEN	60-Subvention	2 409 000 000,00	13 639 353 023,67	11 230 353 023,67
81-MENETP	60-Subvention	2 023 000 000,00	11 244 271 081,58	9 221 271 081,58
TOTAL SUBVENTION		92 810 701 000,00	320 878 810 784,73	228 068 109 784,73
01-PRESI.	70- Emprunt	1 902 000 000,00	3 646 356 791,76	1 744 356 791,76
21-MEF	70- Emprunt	25 718 905 000,00	60 828 685 609,88	35 109 780 609,88
41-MAEP	70- Emprunt	41 761 000 000,00	128 425 253 912,04	86 664 253 912,04
51-MEH	70- Emprunt	29 763 863 000,00	42 310 508 082,43	12 546 645 082,43
62-MATTP	70- Emprunt	129 295 951 000,00	335 718 544 747,57	206 422 593 747,57
71-MINSAN	70- Emprunt	6 894 161 000,00	21 210 376 351,12	14 316 215 351,12
76-MPPSPF	70- Emprunt	80 000 000,00	267 044 234,18	187 044 234,18
81-MENETP	70- Emprunt	4 347 000 000,00	8 769 965 063,26	4 422 965 063,26
TOTAL EMPRUNT		239 762 880 000,00	601 176 734 792,24	361 413 854 792,24
TOTAL GENERAL		1 065 252 232 000,00	1 672 641 468 979,73	607 389 236 979,73

Sources : PLR 2020 et ses annexes

Il appert de ce tableau que les dépassements des crédits à caractère évaluatif sont constitués des quatre financements à savoir les crédits sur financement « RPI » à concurrence de **15 639 518 622,76 Ariary**, les crédits sur financement « DTI » de **2 267 753 780 Ariary**, des crédits sur financement « Subventions » de **228 068 109 784,73 Ariary** et ceux du financement « Emprunts » d'un montant de **361 413 854 792,24 Ariary**.

Pour les financements RPI, les crédits concernés sont ceux des dépenses obligatoires prévues par l'article 20 de la loi n°2016-032 du 28 décembre 2016 portant Loi de finances 2017 et du décret n°2017-619 du 25 juillet 2017, fixant les modalités d'exécution des dépenses obligatoires à caractère évaluatif. En vertu de ladite loi, les dépenses y énumérées ont un caractère obligatoire, au même titre que celles indiquées à l'article 13 de la loi Organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de Finances.

Pour les comptes du MEF, il s'agit des dépenses liées aux opérations de transport et de sécurisation des fonds publics assurés par le Trésor, eu égard aux impératifs de confidentialité et de sécurité. En outre, l'autre dépassement observé concerne le compte CRCM pour les pensions.

Sur les comptes du MAE, aucun détail n'a été fourni à la Cour sur les comptes concernés, toutefois, les dépenses des représentations de Madagascar à l'extérieur ont un caractère obligatoire et les crédits y afférents ont un caractère évaluatif.

4.2.2. Discordance sur le montant des dépassements de crédits

La Cour a relevé une incohérence entre le PLR et l'état détaillant le dépassement de crédits :

TABLEAU N° 20-DISCORDANCE SUR LES DEPASSEMENTS DE CREDITS

En milliers d'Ariary

MINISTERE	PLR		Etat Explicatif de Dépassement	
	Dépenses	Dépassements	Dépenses	Dépassements
MEF – Compte 6241- Financement RPI	2 835 254,00	1 736 684,00	2 834 942,00	1 736 372,00

Sources : PLR 2020 et Etat explicatif de dépassements

Cette discordance impactera le montant total des dépassements de crédits à caractère évaluatif.

Ainsi si le PLR mentionne que les dépassements des crédits évaluatifs se chiffrent à 607 389 548 979,73 Ariary, l'analyse de l'explicatif des dépassements aboutit à un total de 607 389 236 979,73 Ariary, soit une discordance de 312 000 Ariary.

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

- Veiller à l'exhaustivité de l'information sur les dépassements de crédits ;
- Porter une attention particulière à la sincérité des prévisions ;
- S'assurer de la fiabilité des informations ;

Par ailleurs, la Cour recommande l'adoption de l'article 7 du PLR 2020 sous réserve de rectifier le montant total des dépassements sur les crédits à caractère évaluatif à 607 389 236 979,73 Ariary au lieu de 607 389 548 979,73 Ariary.

Ces dépassements de crédits ne peuvent être approuvés qu'après cette rectification.

CHAPITRE.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 2020.

SECTION.I. OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

Seront abordés dans cette sous- partie la méthodologie, la présentation générale de la performance des programmes gouvernementaux pendant l'exercice budgétaire 2020.

1.1.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 DE LA PERFORMANCE

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.

1.2.Présentation par secteur ne permettant pas une vision synoptique des priorités gouvernementales

La circulaire n°09- MEF/SG/DGFAG du 21 Août 2020 portant sur l'exécution de la Loi des Finances rectificative 2020 a stipulé, dans ses dispositions spécifiques, que « *dans le cadre des réformes des finances publiques, une classification fonctionnelle des dépenses sera mise en œuvre en plus des classifications déjà opérationnelles à compter de l'exercice budgétaire 2020 (...) Tous les Institutions et Ministères sont tenus de respecter une classification des dépenses de niveau 01 -DIVISION- (...) et ce jusqu'à nouvel ordre* ».

En annexe de ladite circulaire, les divisions du système fonctionnel Malagasy sont présentées comme suit :

CODE	LIBELLES DIVISION
01	Services Généraux des Administrations Publiques
02	Défense
03	Ordre et Sécurité Publics
04	Affaires et Services Economiques
05	Protection de l'Environnement
06	Logements et Equipements collectifs
07	Santé
08	Jeunesse Sport et Culture
09	Enseignement
10	Protection Sociale

Source : Circulaire d'exécution LFR 2020

Or, le PLR présente les différents Institutions et Ministères en les regroupant suivant les secteurs dont le secteur administratif, secteur social, secteur infrastructure, secteur productif. Cette présentation ne permet pas une vue synoptique des priorités gouvernementales.

Selon toujours la circulaire susmentionnée, l'objectif « *est d'établir sur le moyen terme une relation entre les dépenses budgétaires et les objectifs socio-économiques du Gouvernement. Ce qui constituerait pour les décideurs, un moyen de mesurer les efforts consacrés à la réalisation de chacun des objectifs fixés par l'Administration publique sur la base des moyens financiers qui leur sont accordés* ».

Ainsi, la Cour recommande pour les exercices ultérieurs de regrouper les différents programmes des Institutions et Ministères selon cette classification fonctionnelle.

1.3.Présentation générale de la performance 2020

Le tableau ci- après décrit la situation globale de performance et budgétaire des cinq derniers exercices

TABLEAU N° 22- SITUATION DE LA PERFORMANCE ET DE LA SITUATION BUDGETAIRE POUR 2016 à 2020

RUBRIQUES	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'Institutions et Ministères	38	38	37	32	34
Nombre de missions	55	55	50	54	52
Nombre de programmes	146	148	138	142	137
Nombre d'objectifs	448	426	530	453	434
Valeurs cibles finales	1035	1007	708	1216	1102
Valeurs atteintes	540	577	405	555	517
Valeurs non atteintes	410	368	261	504	535
Valeurs non disponibles	27	11	26	49	24
Autres	58	51	16	108	26

RUBRIQUES	2016	2017	2018	2019	2020
Taux de performance global	52,17	57,3	57,2	45,64	46,91
Crédits définitifs (en Milliards d'Ariary)	7 123,32	7 370,14	7 294,39	8 948,24	10 950 ,03
Dépenses réalisées (en Milliards d'Ariary)	6 200,01	5 653,09	5 876,03	6 967,38	8 083,89*
Taux d'absorption budgétaire	87,04	76,7	80,56	77,86	73,82

Sources : PLR 2016 à 2020

(*) hors les dépenses des opérations de trésorerie

Ce tableau nous montre que sur un total de 1 102 valeurs cibles, 517 sont atteintes, soit un taux de performance global de **46,91 %** pour 2020. Cela signifie une performance insuffisante si l'on se réfère à la grille ci-dessus ; une variation positive de 1,03 point par rapport à l'année précédente. Pour l'atteinte de ces objectifs, des dépenses à hauteur de 8 083,89 milliards d'Ariary ont été mobilisées, soit un taux d'absorption de 73,82%.

La présente analyse n'est pas exhaustive et portera essentiellement sur les programmes estimés avoir des effets directs sur la croissance et sur le bien-être de la population. Elle essaiera également d'attirer l'attention des responsables sur les « véritables missions » des différents organismes au vu de leur performance et de leurs indicateurs d'objectifs.

SECTION.II. APPRECIATION DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES

Cette partie sera structurée selon la classification fonctionnelle prévue par la Circulaire d'exécution budgétaire susmentionnée.

2.1. Services généraux des administrations publiques

2.1.1. Conseil du Fampihavanana Malagasy

a). Situation globale : des crédits accaparés par le programme « Administration et Coordination ».

Les dotations initiales de crédits pour le CFM concernant l'année 2020 s'élève à 8 005 122 000 Ariary tandis que les crédits définitifs ont été ramenés à la baisse à 6 701 431 000 Ariary. Les crédits du CFM représentent 0,06% du Budget Général de l'Etat. Quant aux réalisations, les dépenses effectuées sont arrêtées à 6 551 284 586 Ariary, ce qui correspond à un taux de 97,76%.

Par rapport à l'année précédente, une baisse des crédits de l'ordre de 3,10% est observée. En effet, les crédits définitifs de l'année 2019 ont été fixés à 6 916 643 000 Ariary.

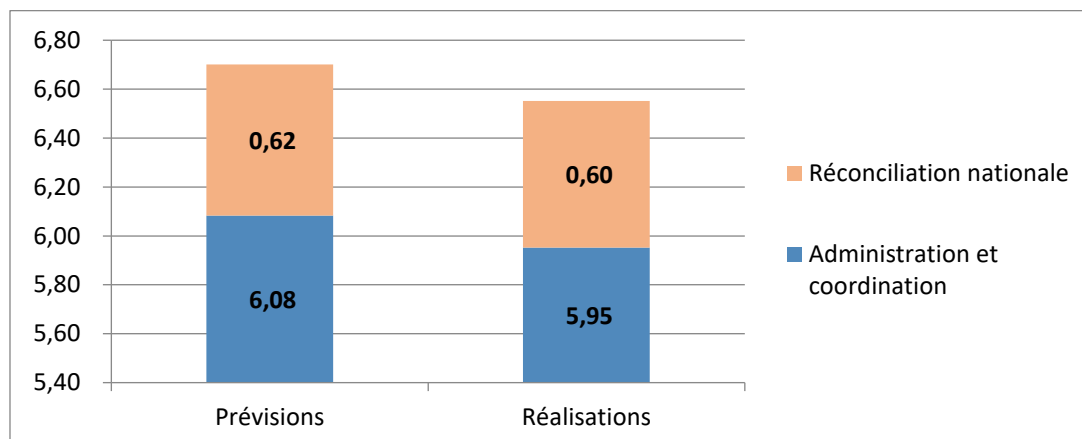
Le CFM est en charge de la mise en œuvre de 2 programmes qui sont :

- « 024 - Administration et Coordination »
- « 823 – Réconciliation nationale »

La répartition de crédits entre les 2 programmes est illustrée par le graphique infra :

GRAPHIQUE N° 8.- EXECUTION BUDGETAIRE -CFM

En milliards d'Ariary



Source : PLR 2020

Il ressort du graphique que :

- Les crédits consacrés au programme « Administration et Coordination » ont été consommés à 97,84%. Les dépenses du programme totalisent 5,95 milliards d'Ariary et constituent 90,77% du total des crédits alloués au CFM.
- Concernant le programme « Réconciliation nationale », les prévisions se chiffrent à 618,34 millions d'Ariary et ne représentent que 9,23% du budget du CFM. Le taux de réalisation est de 96,95% soit des dépenses qui s'élèvent à 599,50 millions d'Ariary.

b). Dépenses dominées par les « carburants et lubrifiants »

La nature des dépenses rattachées au programme suscité concerne uniquement le fonctionnement. En effet, aucune dépense d'investissement n'a été enregistrée au cours de l'année 2020. Ces dépenses sont réparties dans les comptes suivants :

TABLEAU N° 23- DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DU CFM

En Ariary

COMPTE	LIBELLE	MONTANT
6111	Fournitures et articles de bureau	9 996 300
6113	Consomptibles informatiques	12 480 000
6131	Carburants et lubrifiants	325 000 000
6263	Redevances téléphoniques mobiles	251 666 000
TOTAL		599 502 300

Source : BCSE 2020

Selon le tableau, les dépenses du programme « réconciliation nationale » sont constituées par les « carburants et lubrifiants » à 54,21% et par les « redevances téléphoniques mobiles » à 41,98%.

c). Performance insuffisante du programme « 823 – Réconciliation nationale »

Le tableau ci-dessous synthétise la performance programme « 823 – Réconciliation nationale » :

TABLEAU N° 24-PERFORMANCE DU PROGRAMME « RECONCILIATION NATIONALE »

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIF SPECIFIQUE	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	CIBLE	REALISEE	APPRECIATION
Promouvoir une population réconciliée, une société paisible et une nation développée	Eradiquer et prévenir les crises récurrentes	Environnement favorable au respect de la démocratie, instauré	Nombre d'initiatives de réconciliation et de paix déployées	6	7	Atteint
		Respect mutuel de la culture, tradition et religion, consolidé	Nombre d'initiatives entreprises	6	7	Atteint
		Dinam-piarahamonina en conformité avec les lois et textes en vigueur	Nombre d'initiatives entreprises	6	4	Non atteint
		Respect de l'Etat de droit et de la démocratie, renforcé	Nombre d'initiatives entreprises	6	7	Atteint
	Promouvoir une refondation de la nation de la République	Stabilité sociale restaurée et consolidée	Nombre de forums organisés	22	22	Atteint
		Processus pour la paix durable opérationnalisé	Nombre d'initiatives de réconciliation et de paix déployées	7	9	Atteint
	Réparer et/ou indemniser les victimes des conflits politiques	Victimes réparées et/ou indemnisées	Nombre de victimes identifiées	1000	ND	ND
		Instrument juridico-politique élaboré	Nombre de textes	1	ND	ND
		Victimes identifiées	Victimes identifiés	1 500	ND	ND
		Dossiers parvenus au CFM, traités	Nombre de dossiers traités	50	ND	ND
	Finaliser le processus de l'amnistie concernant les événements politiques de 2002 à la fin de la transition	Dossiers parvenus au CFM, traités	Nombre d'initiatives entreprises	28	18	Non atteint
		Respect de l'Etat de droit et de la démocratie, renforcé	Nombre d'initiatives entreprises	6	0	Non atteint
	Procéder à la gestion efficace des ressources humaines	Ressources humaines bien gérées	Pourcentage de personnel assidu et compétent	50	97	Atteint

Source : RAP 2020

La performance du programme est insuffisante avec un taux de 46,15%. En effet, sur les treize (13) indicateurs, six (6) sont atteints, trois (3) sont non atteints et quatre (4) non disponibles. Les indicateurs non disponibles sont tous reliés à l'objectif spécifique « Réparer et/ou indemniser les victimes des conflits politiques ».

d). Indicateurs flous

L'indicateur « nombre d'initiatives » qui est récurrent pour mesurer plusieurs résultats ne permet pas d'avoir une idée concrète sur les actions menées pour atteindre les objectifs. Plus de précisions sur la nature des initiatives apporteraient plus de clarté à la compréhension de la performance.

e). Inadéquation de l'objectif spécifique avec l'objectif global

L'objectif spécifique : « Procéder à la gestion efficace des ressources humaines » a pour résultat attendu « Ressources humaines bien gérées ». Cet objectif spécifique ne possède pas de relation directe avec l'objectif global qui est de « Promouvoir une population réconciliée, une société paisible et une nation développée ».

La Cour recommande de :

- **Mieux définir les indicateurs intitulés « nombres d'initiatives » pour une meilleure compréhension des activités.**
- **Mettre les objectifs spécifiques en adéquation avec l'objectif global.**

2.1.2. Le Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'Etat de Droit- HCDDDED

Le Programme « 832 – Démocratie » est l'unique programme du Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie. Les prévisions de la LFI et les crédits définitifs se chiffrent à 1 805 290 000,00 Ariary puisqu' aucune modification n'a été apportée.

Ces crédits sont en baisse de 17,94% par rapport à 2019 puisque les crédits définitifs passent de 2,2 milliards d'Ariary à 1,81 milliards Ariary.

Les crédits du HCDDDED constituent 0,02% du budget général. Les crédits ont été consommés à 100%.

La mission « Démocratie et bonne gouvernance » est déclinée en un programme unique « 832 – Démocratie ».

a). Exécution budgétaire du programme unique « 832 – Démocratie ».

Toutes les dépenses exécutées sont de la catégorie 3 et sont résumées dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 25- DEPENSES DE LA MISSION « DEMOCRATIE ET BONNE GOUVERNANCE »

<i>En Ariary</i>		
COMPTE	LIBELLE	MONTANT
65522	Transferts pour charges de services public - Autres organismes - Transferts aux organismes public - Subventions de fonctionnement	324 403 000,00
655211	Transferts pour charges de services public - EPA - Salaires et accessoires	1 480 887 000,00
TOTAL		1 805 290 000,00

Source : BCSE 2020

Il ressort du tableau que 82,03% des dépenses sont imputées au « compte 655211 : Transferts pour charges de services public - EPA - Salaires et accessoires » et les 17,97% restants au « compte 65522 : Transferts pour charges de services public - Autres organismes - Transferts aux organismes public - Subventions de fonctionnement ».

b). Performance très insuffisante du programme « 832- Démocratie »

Les détails du programme sont définis dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 26 .PERFORMANCE DU PROGRAMME « DEMOCRATIE »

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIF SPECIFIQUE	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	APPRECIATION
Consolider une démocratie typiquement malgache	Contribuer à la sensibilisation des influences extérieures positives sur la démocratie du pays	Les impacts positifs des influences extérieures sur la démocratie du pays sont renforcés	Nombre de publications - développement normatif	20	10	Non atteint
			Nombre de participations-mouvement mondial	2	0	Non atteint
	Protéger les valeurs et l'identité malgache dans le respect des valeurs démocratiques	L'intégration des valeurs et de l'identité malgache dans la démocratie est priorisée	Nombre de réflexions publiées	6	4	Non atteint
Promouvoir la gouvernance représentative et responsable	Participer activement à l'organisation des élections libres et transparentes	La promotion des élections libres et transparentes est renforcée	Nombre de sensibilisations - participer à l'élection	50	10	Non atteint
			Nombre des dossiers traitées -infractions électorales	1 000	10	Non atteint
			Nombre d'assistance électorale	40	10	Non atteint
	Promouvoir le gouvernement efficace et réactif	La gestion des affaires publiques est améliorée	Nombre d'audits réalisés	40	1	Non atteint
		Le renforcement des contrôles des services publics est priorisé	Nombre d'interpellations ou d'interventions, ou de contrôles	10	10	Atteint
Renforcer la société civile et la participation populaire	Participer à l'instauration de la décentralisation effective	L'instauration de la décentralisation effective est priorisée	Nombre de renforcements - capacité des responsables régionaux	11	2	Non Atteint
	Renforcer les médias dans une société démocratique	La promotion de la liberté de la presse est effective	Pourcentage d'interventions contre les	100	25	Non atteint

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIF SPECIFIQUE	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	APPRECIATION
			intimidations ou obstructions			
			Nombre de sensibilisations - fonctionnement des médias	5	1	Non atteint
Renforcer la citoyenneté et les garanties juridiques	Accompagner les institutions dans la promotion et la protection des droits civils et politiques	La protection effective de la population est renforcée	Nombre des mesures de prévention	100	10	Non atteint
	Participer activement au développement de l'état de droit et de l'accès à la justice	Participer activement au développement de l'état de droit et de l'accès à la justice	Nombre d'interventions	100	30	Non atteint
		L'instauration de l'État de droit est renforcée	Nombre d'interpellations	100	40	Non atteint
			Nombre d'interventions positives sur les responsables publics	40	10	Non atteint

Source : RAP 2020

Il apparaît que la performance concernant le programme « démocratie » est très insuffisante puisqu'elle est de 6,70%. Sur un total de 15 indicateurs un seul a été atteint alors que le taux de consommation des crédits est de 100%.

La Cour recommande :

- à la HCDDDED de:
 - *Veiller à une gestion efficiente des crédits.*
 - *Réviser la nature des indicateurs.*
- au MEF et à la HCDDDED de :
 - *Inscrire la rubrique « Biens et services » et non pas seulement la rubrique « Transferts » dans la LFI.*

2.1.3. La Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme – CNIDH

Les prévisions initiales concernant les crédits du CNIDH, en charge de la mission « Droits de l'homme » ont été estimées à 1 641 173 000 Ariary. N'ayant subi ni modification à la hausse ni à la baisse, les crédits définitifs ont été maintenus à son montant initial.

Si l'on se réfère à 2019, une baisse de l'allocation de crédit de l'ordre de 47,94% est observée puisqu'elle se chiffre à 2 milliards d'Ariary contre 1, 64 milliards d'Ariary en 2020.

Le budget du CNIDH constitue 0,01% du Budget Général. Lesdits crédits ont été consommés à 100%.

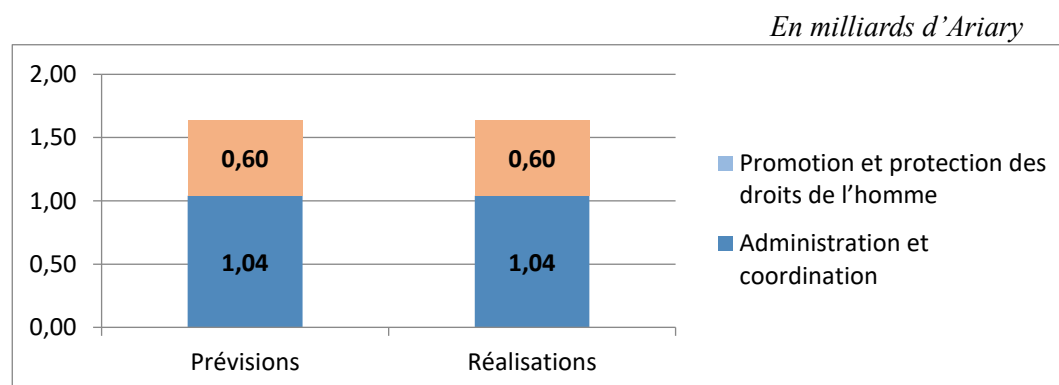
a). Crédits dominés par le programme « 069 - Administration et Coordination »

La mission inclut les programmes suivants :

- « 069 - Administration et Coordination »
- « 834 - Promotion et protection des droits de l'homme »

La répartition des crédits entre ces programmes est retracée dans le graphe ci-dessous :

GRAPHIQUE N° 9. EXECUTION BUDGETAIRE-CNIDH



Source : PLR2020

Selon le graphique, les crédits du programme « Administration et coordination » correspondent à 63,44% du total tandis que ceux du programme « Promotion et protection des droits de l'homme » représentent 36,56%.

b). Exécution budgétaire du « programme 834 - Promotion et protection des droits de l'homme »

Concernant le programme « Promotion et protection des droits de l'homme », la consommation des crédits est de 100% pour des prévisions définitives de 600 000 000,00 Ariary.

Les dépenses du programme sont résumées au transfert de crédits à un compte de dépôt.

c). Performance modérée du programme «834 - Promotion et protection des droits de l'homme »

La performance du programme «834 - Promotion et protection des droits de l'homme » est récapitulée dans le tableau qui suit :

TABLEAU N° 27-PERFORMANCE DU PROGRAMME « PROMOTION ET PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME »

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIF SPECIFIQUE	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	APPRECIATION
Réduire la violation des droits de l'Homme à	Sensibiliser et assurer le respect des droits de	La connaissance en matière des droits de	Nombre d'acteurs publics œuvrant dans les droits de	200	500	Atteint

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIF SPECIFIQUE	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	APPRECIATION
Madagascar, dans tous ses aspects	l'homme à Madagascar	l'Homme par la population Malagasy est améliorée	renforcement de capacité			
			Nombre d'émissions audio et audio-visuelles diffusées	6	6	Atteint
			Nombre de séances de sensibilisation effectuées	5	2	Non atteint
	Accompagner les victimes de la torture	Les cas de torture sont réduits	Nombre de lieux de détention, de mise en garde à vue et d'établissements pénitentiaires visités	30	2	Non atteint
	Identifier, collecter et traiter les cas de violation des droits de l'Homme dans le pays	Les victimes de violation des droits de l'Homme obtiennent des conseils et sont dirigés et accompagnés durant le processus à suivre pour défendre leur droit	Nombre de dossiers traités et résolus.	120	109	Non Atteint
	Conseiller et orienter les victimes vers la conciliation	Les victimes sont conciliées en vue de la réparation de leurs droits, y compris en matière de torture	Nombre d'ateliers de concertation sur la prévention de la torture organisés	2	2	Atteint

Source : RAP 2020

D'après le tableau, la performance du programme est de 50% puisque sur les 6 indicateurs, 3 sont atteints. Ceci concerne les indicateurs sur « le Nombre d'acteurs publics œuvrant dans les droits de renforcement de capacité » et sur « le Nombre d'émissions audio et audio-visuelles diffusées » ainsi que le « Nombre d'ateliers de concertation sur la prévention de la torture organisés ».

La Cour recommande :

- au CNIDH d'améliorer sa performance notamment en matière d'accompagnement des victimes de la torture ;
- au CNIDH et au MEF d'utiliser les rubriques « Biens et Services » et non seulement « Transferts » dans la LFI.

2.2. Affaires économiques

2.2.1. Programme « 203- Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales »

Trois missions ont été assignées au Ministère de l'Energie et des Hydrocarbures :

- Mission « ENERGIE »
- Mission « EAU ET ASSAINISSEMENT »
- Mission « HYDROCARBURES »

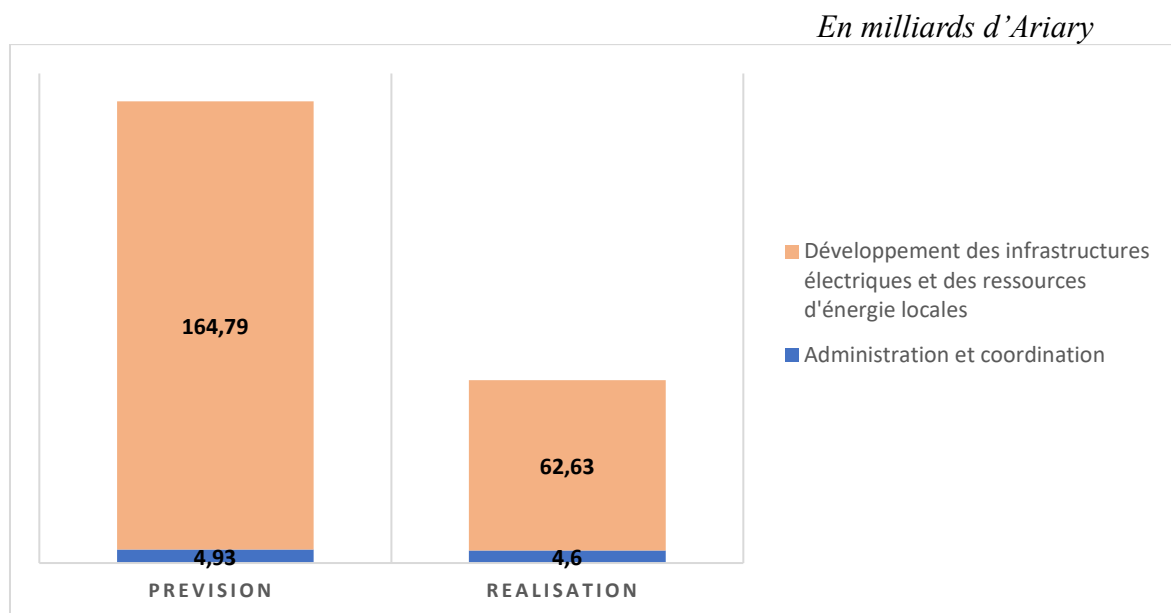
La mission « ENERGIE » auquel est rattaché le programme 203 a été dotée d'un crédit primitif de 195,50 milliards d'Ariary. Ce crédit a été modifié par la LFR et a été revu à la baisse pour un montant de 173,63 milliards d'Ariary pour atteindre un crédit définitif de 169,72 milliards d'Ariary après les différents mouvements de crédits.

Les dépenses réalisées sur cette mission ont atteint 67,22 milliards d'Ariary soit un taux de réalisation de 39,61%.

Les prévisions et les réalisations des 2 programmes de la mission « ENERGIE » sont présentés dans le graphique suivant :

- Programme « 031- Administration et coordination »
- Programme « 203- Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales »

GRAPHIQUE N° 10. EXECUTION BUDGETAIRE MISSION « ENERGIE »



Source : PLR 2020

Le programme « 031- Administration et coordination » ne représente que 3% des dotations budgétaires de la mission « ENERGIE » soit 4,93 milliards d'Ariary mais a réalisé un taux de consommation de crédit de 93%.

Par contre, le programme « 203- Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales » n'a consommé que 38% de son crédit soit 62,63 milliards d'Ariary alors que sa dotation représente 97% du budget de la mission « ENERGIE ».

Tel qu'il est défini dans le CDMT 2020 du MEH, l'énergie est un secteur clé qui joue un rôle primordial au développement du pays ; l'accès pour tous à l'énergie est un moteur de propulsion au déploiement du secteur en matière énergétique.

Aussi, il sera fait une analyse de l'exécution budgétaire de ce programme ainsi qu'une analyse de la performance.

a). Dépenses de fonctionnement du programme 203 axées sur les dépenses en carburant

Sur les 164,79 milliards d'Ariary alloués définitivement au programme 203, seuls 62,63 milliards ont été consommés soit un taux d'absorption de 38%.

Les opérations courantes hors soldes constituent les 0,46% des dépenses totales du programme pour un montant de 0,28 milliards d'Ariary tandis que les opérations d'investissement en représentent les 99,54% pour un montant de 62,33 milliards d'Ariary.

Les dépenses sur le compte « 6131 carburants et lubrifiants » constituent les 72% des dépenses de fonctionnement pour un montant de 208,99 millions d'Ariary. Les dépenses en consommables informatiques, en indemnités de mission intérieure et en fournitures et articles de bureau se chiffrent à 72,96 millions d'Ariary soit 25% des dépenses de fonctionnement. Le reste est imputable aux redevances téléphoniques mobiles pour un montant de 5 millions d'Ariary.

b). Des dépenses d'investissement financées majoritairement par des ressources extérieures

Les dépenses d'investissement sont financées par des ressources extérieures et par des ressources propres internes à hauteur respectivement de 52,57 milliards d'Ariary et de 9,76 milliards d'Ariary.

Les dépenses sur financement externe se sont concentrées sur les dépenses liées au compte « 2455 réseaux d'électricité » pour un montant de 33,70 milliards d'Ariary financés par des emprunts d'Etat. En outre, 98% des dépenses sur ressources propres internes se sont focalisées sur les dépenses en matériels techniques d'un montant de 9,56 milliards d'Ariary.

c). Performance insuffisante du programme 203 Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales »

Le rapport annuel de performance 2020 fait ressortir les résultats suivants sur le programme 203 :

TABLEAU N° 28-PERFORMANCE DU PROGRAMME « DEVELOPPER LES INFRASTRUCTURES ELECTRIQUES ET RESSOURCES D'ENERGIE LOCALE »

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIFS SPECIFIQUES	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	APPRECIATION
Développer les infrastructures électriques et ressources d'énergie locale	Gérer durablement les ressources d'énergies locales	Les énergies de substitution au bois énergie sont développées	Déchets agricoles transformés	1	0	NA
			Déchets agricoles non transformés	1	0	NA
			Biogaz	1	0	NA
			Éthanol	4	0	NA
		La politique énergétique est bien cadrée	Master Plan Production	75	75	A
			Schéma directeur réseaux	75	50	NA
			Code de réseaux et son décret d'application	25	25	A
	Satisfaire la demande intérieure	Accès à l'énergie durable pour tous	Taux d'accès en électricité	18	16	NA
			Kits solaires distribués	110 000	5 500	NA
		Les ressources d'énergies localement disponibles sont utilisées efficacement	Réduction des heures de délestages	40	12	NA
			Économie de bois	2 000	0	NA
			Taux d'accès en électricité	20	16	NA

Source : RAP 2020

Le programme 203 a réalisé une mauvaise performance. En effet, sur les 11¹⁰ valeurs cibles, seules 2 ont été atteintes soit un taux de réalisation de 18,18%.

Par ailleurs, pour les valeurs cibles non atteintes, certaines n'ont pas été réalisées du tout tandis que d'autres varient entre un taux de réalisation de 5% et 67%.

A titre d'exemple, le taux d'accès à l'électricité est de seulement de 16%, les heures de délestages ne sont pas réduites comme prévu et les kits solaires distribués sont d'à peine 5%.

d). Redondance d'indicateur de résultat

Un même indicateur de résultat est utilisé pour 2 résultats différents et le calcul de la performance peut s'en trouver biaisé. En outre, cet indicateur de résultat n'est pas adéquat pour le 2^{ème} résultat « Les ressources d'énergie localement disponibles sont utilisées efficacement ». Ainsi, au lieu de 12 valeurs cibles, il devrait y en avoir 11.

Dans ses rapports sur les PLR 2018¹¹ et 2019¹², la Cour a jugé la performance du programme 203 très insuffisante et a recommandé entre autres de multiplier les efforts pour améliorer le secteur de l'énergie. En 2020, la performance du programme « Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales » ne s'est pas améliorée et est

¹⁰ Nombre rectifié par la Cour.

¹¹ Rapport sur le PLR 2018, page 57

¹² Rapport sur le PLR 2019, page 40

toujours qualifiée de très insuffisante. En effet, ledit programme a consommé 38% de ses crédits budgétaires pour atteindre un taux de réalisation de 18,18% des valeurs cibles.

De tout ce qui précède, la Cour recommande au Ministère chargé de l'Energie et des Hydrocarbures de :

- prendre les mesures nécessaires pour améliorer la performance du programme « 203- Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales ».***
- de veiller à la cohérence entre les objectifs spécifiques, résultats et indicateurs de résultats étant donné que l'énergie est un secteur clé qui joue un rôle primordial au développement du pays.***

2.2.2. Programme « 206- Développement des infrastructures routières »

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et des Travaux Publics est responsable de 4 missions à savoir :

- Mission « DOMAINE ET SECURISATION FONCIERE »
- Mission « TRAVAUX PUBLICS »
- Mission « AMENAGEMENT DU TERRITOIRE »
- Mission « GRANDS TRAVAUX D'INFRASTRUCTURES ET EQUIPEMENTS »

Le programme « 206- Développement des infrastructures routières » fait partie de la mission « TRAVAUX PUBLICS ».

Cette mission a bénéficié d'un crédit initial de 752,12 milliards d'Ariary modifié par la suite pour un montant de 728,04 milliards d'Ariary par la LFR. Le crédit définitif de la mission est de 696,57 milliards d'Ariary.

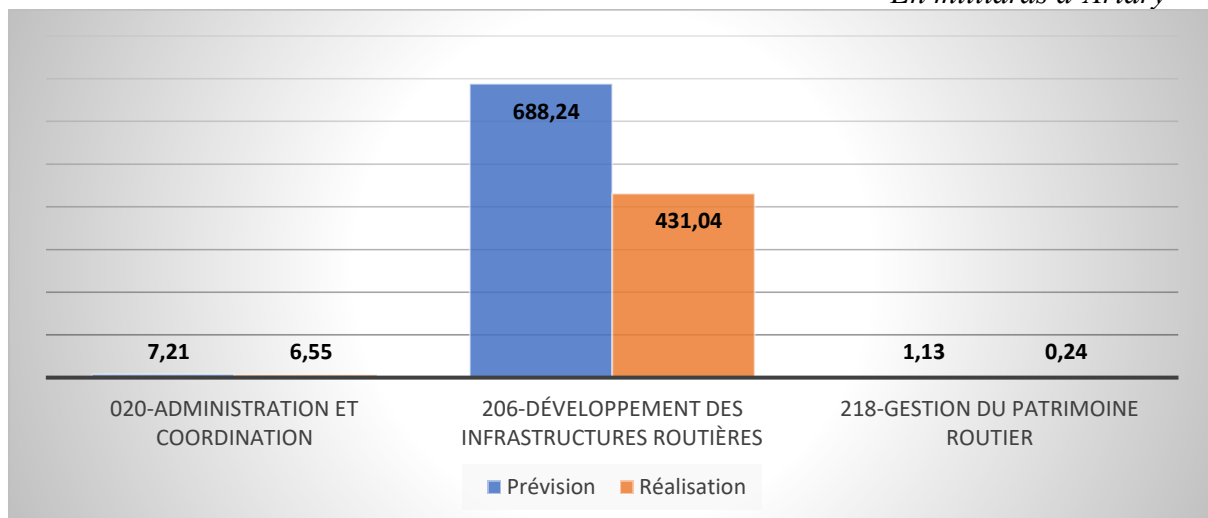
Elle a enregistré des dépenses d'un montant de 437,82 milliards d'Ariary soit un taux de consommation de crédit de 62,85%.

Les prévisions et les réalisations des 3 programmes de la mission « TRAVAUX PUBLICS » sont présentés dans le graphique suivant :

- Programme « 020- Administration et coordination »
- Programme « 206- Développement des infrastructures routières »
- Programme « 218- Gestion du Patrimoine Routier »

GRAPHIQUE N° 11.EXECUTION BUDGETAIRE DE LA MISSION TRAVAUX PUBLICS

En milliards d'Ariary



Source : PLR 2020

Les programmes « 020 » et « 218 » ne représentent qu'une infime partie du montant total des prévisions. En effet, ils n'en constituent que 1,20%. En termes de consommation de crédits, le programme « 020 » a consommé 90,81% de ses crédits tandis que le programme « 218 » a enregistré un taux de consommation de crédit de 20,88%.

Quant au programme « 206- Développement des infrastructures routières », il a eu une dotation budgétaire de 688,24 milliards d'Ariary et n'en a consommé que 431,04 milliards d'Ariary soit un pourcentage de 62,63%.

Le CDMT 2020 du MATTP a lancé comme défis au titre de ce programme « 206 » d'assurer l'entretien du réseau des routes nationales (RN) et de désenclaver des zones de production pour une bonne connectivité du réseau.

L'exécution budgétaire et la performance de ce programme seront examinées successivement.

a). Des dépenses de fonctionnement du programme « 206- Développement des infrastructures routières » constituées à moitié par des dépenses en carburant

Les dépenses totales du programme sont composées de dépenses courantes hors soldes et de dépenses d'investissement respectivement à hauteur de 0,11 milliards d'Ariary et de 430,94 milliards d'Ariary.

Les dépenses en carburant représentent 50,43% des dépenses de fonctionnement et 65,55% des dépenses en biens et services.

Les dépenses de transfert sont relatives aux versements au profit de l'Association Mondiale des Routes et aux remboursements des frais médicaux pour des montants respectifs de 13,77 millions d'Ariary et de 10,70 millions d'Ariary.

b). Des dépenses d'investissement financées majoritairement par des financements extérieurs

Les dépenses d'investissement sont financées par des ressources extérieures pour un montant de 335,94 milliards d'Ariary et par des ressources propres internes pour un montant de 94,99 milliards d'Ariary.

Les dépenses sur financement externe sont composées par des subventions et des emprunts. Les subventions représentent 11,87% des financements externes tandis que les emprunts en constituent les 88,13%.

Ces dépenses ont servi à payer des programmes d'investissement publics relatifs aux travaux cités ci-dessous :

- Construction de la RN 43 Sambaina – Faratsiho – Soavinandriana
- Réhabilitation des infrastructures routières pair
- Projet HIMO
- Reconstruction des ouvrages d'art
- Aides d'urgence post catastrophes
- Transport connectivity
- Construction et réhabilitation des routes nationales
- Réhabilitation des rues des chefs-lieux des faritany phase II
- Travaux de bitumage de la RN5A entre Ambilobe et Vohémar (Chine)
- Modernisation réseau routier RN6 et RN13
- Travaux d'urgence des infrastructures routières

Quant aux dépenses sur ressources propres internes, elles concernent entre autres des transferts pour l'Agence Routière de Madagascar pour un montant de 7,23 milliards d'Ariary.

c). Performance insuffisante du programme « 206- Développement des infrastructures routières »

La performance du programme 206 est résumée dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 29 -PERFORMANCE DU PROGRAMME « DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIERES »

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIFS SPECIFIQUES	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	APPRECIATION
Contribuer au développement socio-économique en desservant les pôles économiques et les zones de production	Construire et réhabiliter les réseaux routiers et les ouvrages d'art	Routes nationales (RN) en bon état	Pourcentage de routes nationales (RN) réhabilitées	60	5	NA
			Linéaires de routes nationales (RN) construites	800	63	NA
			Pourcentage des communes désenclavées	55	45	NA
			Longueur des routes réhabilitées et/ou construites	300	422	A

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIFS SPECIFIQUES	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	APPRECIATION
			Routes rétablies après passage des catastrophes naturelles	100	100	A
		Ouvrage d'art en bon état	Pourcentage des ouvrages d'art réhabilités et/ou construits	65	60	NA
		Voiries urbaines (VU) et routes communales (RC) en bon état	Pourcentage des voiries urbaines (VU) et routes communales (RC) réhabilitées	60	80	A
	Construire et réhabiliter les réseaux routiers	Désenclavement des zones déprimées et reculées	Routes rétablies après passage des catastrophes naturels	100	100	A
			Zones désenclavées	55	45	NA
		Efficacité et qualité de la circulation des biens et des personnes améliorés	Évolution de trafic sur les routes nationales non revêtues	120	0	NA
			Taux d'évolution de trafic sur les routes nationales revêtues	125	0	NA
			Longueur des routes réhabilitées et/ou reconstruites	300	422	A
		Zones déprimées et reculées désenclavées	Routes rétablies après passage des catastrophes naturels	100	100	A
			Pourcentage des communes désenclavées	55	45	NA
	Assurer l'intégration des dimensions sociales et environnementales	Les projets routiers sont réalisés avec des mesures de sauvegarde environnementales et sociales appropriées	Proportion des études d'impacts environnementaux (EIE) relatifs aux projets routiers	70	80	A
			Proportion des Programmes d'engagement environnementaux (PrEE) relatifs aux travaux d'entretien routier	70	100	A
	Maintenir le réseau des routes nationales (RN) et structurantes en bon état	Pourcentage du réseau des routes nationales (RN) bitumé en bon état	Pourcentage des Routes nationales revêtues non structurantes en bon état	50	40	NA

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIFS SPECIFIQUES	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	APPRECIATION
			Pourcentage des Routes nationales structurantes en bon état	60	52	NA
		Progression du linéaire Km de routes en bon état	Pourcentage des routes nationales non-revêtues en bon état	30	9	NA
	Réhabiliter et/ou construire le réseau des routes nationales (RN)	Linéaire de pont métallique installé	Ml de pont métallique modulaire installé	300	375	A
		Progression du linéaire de routes nationales et unités d'ouvrages d'art réhabilités	Pourcentage des ouvrages d'art réhabilités et/ou construits	65	60	NA

Source : RAP 2020

Sur 21 indicateurs, neuf (9) sont atteints, ce résultat montre ainsi une performance insuffisante pour un taux de performance de 42,86%.

En outre, les indicateurs de résultats relatifs aux défis à relever du programme n'ont pas tous été atteints. En effet, sur la cible « 1100 km¹³ routes réhabilitées et/ou construites », 485 km ont été faites soit un taux de réalisation de 44,09%.

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.

d). Redondance des objectifs spécifiques

Le programme « 206 » a défini 5 objectifs spécifiques (OS). Toutefois, 3 OS visent le même résultat bien qu'ils soient rédigés différemment :

- 206-1-1 Construire et réhabiliter les réseaux routiers et les ouvrages d'art
- 206-1-2 Construire et réhabiliter les réseaux routiers
- 206-1-5 Réhabiliter et/ou construire le réseau des routes nationales (RN)

Il aurait dû y avoir 3 OS au lieu de 5 OS.

e). Redondance des résultats

Le désenclavement des zones déprimées et reculées est cité deux fois au niveau de l'OS n°2. Deux résultats auraient suffi pour cet OS au lieu de 3.

¹³ Les 1100 km représentent la somme des deux valeurs cibles (800+300) du résultat R1, la valeur cible du résultat R2 n'est pas considérée du fait de la redondance.

f). Redondance des indicateurs de résultats

Le programme « 206 » comporte 21 indicateurs de résultats mais parmi eux, 7 sont redondants comme l'illustre le tableau ci-après :

TABLEAU N° 30-INDICATEURS DE RESULTATS REDONDANTS DANS LE PROGRAMME 206

INTITULE DES INDICATEURS DE RESULTATS	CODE DES INDICATEURS DE RESULTATS	RESULTATS
Longueur des routes réhabilitées et/ou construites	206-1-1-1-R4 206-1-2-3-R4	206-1-1-1- Routes nationales (RN) en bon état 206-1-2-3- Efficacité et qualité de la circulation des biens et des personnes améliorés
Routes rétablies après passage des catastrophes naturels	206-1-1-1-R5 206-1-2-2-R1 206-1-2-4-R1	206-1-1-1- Routes nationales (RN) en bon état 206-1-2-2- Désenclavement des zones déprimées et reculées 206-1-2-4- Zones déprimées et reculées désenclavées
Pourcentage des communes désenclavées	206-1-1-1-R3 206-1-2- 2-R2 206-1-2-4-R2	206-1-1-1- Routes nationales (RN) en bon état 206-1-2-2- Désenclavement des zones déprimées et reculées 206-1-2-4- Zones déprimées et reculées désenclavées
Pourcentage des ouvrages d'art réhabilités et/ou construits	206-1-1-2-R2 206-1-5-3-R2	206-1-1-2- Ouvrage d'art en bon état 206-1-5-3-Progression du linéaire de routes nationales et unités d'ouvrages d'art réhabilitées
Linéaires de routes nationales (RN) construites Pourcentage de routes nationales (RN) réhabilitées Longueur des routes réhabilitées et/ou construites	206-1-1-1-R1 206-1-1-1-R2 206-1-1-1-R4	206-1-1-1- Routes nationales (RN) en bon état

Source : RAP 2020

Il apparaît qu'un indicateur de résultats est cité deux ou trois fois. Ces redondances peuvent fausser la performance du programme ainsi que l'atteinte des objectifs visés. Elles peuvent également impacter sur la lisibilité et la clarté du programme.

Dans ses rapports sur le PLR 2018¹⁴ et 2019¹⁵, la Cour a noté que la performance du programme « 206 » était insuffisante et cette constatation n'a guère changé en 2020, pourtant ce programme est un des piliers pour le développement du pays.

De tout ce qui précède, la Cour recommande au Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics de :

- *Veiller à la cohérence des indicateurs de performance (objectifs spécifiques, résultats, indicateurs de résultats...)*
- *Intensifier les efforts pour développer les infrastructures routières.*

2.2.3. Programme «205- Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement »

La mission « EAU ET ASSAINISSEMENT » a été rattachée au Ministère de l'Energie et des Hydrocarbures dans la LFI 2020 et a été dotée d'un crédit initial de 145,62 milliards d'Ariary avant d'être transférée au Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène dans la LFR.

¹⁴ Rapport sur le PLR 2018-page 59

¹⁵ Rapport sur le PLR 2019-page 42

A ce titre, un crédit modifié d'un montant de 121,80 milliards d'Ariary a été attribué à la mission avant d'être fixé définitivement à 110,21 milliards d'Ariary après les différentes modifications de crédits.

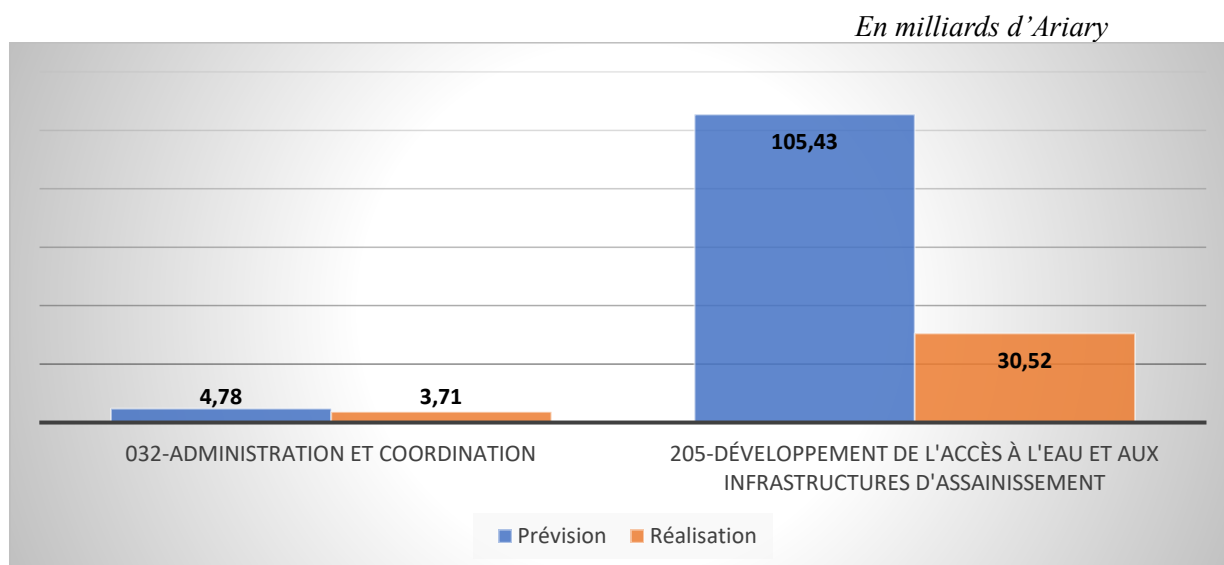
Les dépenses réalisées sur la mission sont de 34,22 milliards d'Ariary soit un taux d'absorption de 31,05%.

Les programmes rattachés à la mission sont les programmes :

- « 032- Administration et coordination »
- « 205- Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement »

Les prévisions et les réalisations de ces programmes sont présentées dans le graphique suivant :

GRAPHIQUE N° 12.EXECUTION BUDGETAIRE DE LA MISSION « EAU ET ASSAINISSEMENT »



Source : PLR 2020

Le taux de consommation de crédit du programme « 032- Administration et coordination » est de 77,46%. En effet, pour un crédit définitif de 4,78 milliards d'Ariary, les dépenses réalisées sont de 3,71 milliards d'Ariary.

Quant au programme « 205 », il représente 95,66% des crédits alloués à la mission. Les crédits définitifs n'ont été consommés qu'à hauteur de 28,95% soit 30,52 milliards d'Ariary sur une prévision de 105,43 milliards d'Ariary.

Le principal défi énoncé dans le CDMT 2020 du MEAH est d'augmenter l'approvisionnement en eau et l'accessibilité en eau potable sur le territoire pour la population Malagasy.

Une analyse de l'exécution budgétaire du programme « 205 » sera ainsi faite en premier lieu suivie d'une analyse de la performance.

a). Prédominance des dépenses de transfert du programme « 205- Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement »

Les dépenses totales du programme sont constituées à 9,60% par des dépenses hors soldes et à 90,40% par des dépenses d'investissement pour des montants respectifs de 2,92 milliards d'Ariary et de 27,58 milliards d'Ariary.

Les dépenses de transfert ont représenté 93,62% des dépenses de fonctionnement pour un montant total de 2,74 milliards d'Ariary. Elles sont réparties entre :

- Le Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo (SAMVA) pour un montant de 1,40 milliards d'Ariary
- L'établissement public « Alimentation en Eau dans le Sud » ou AES pour un montant de 0,98 milliards d'Ariary
- Et l'Autorité Nationale de l'Eau (ANDEA) pour un montant de 0,36 milliards d'Ariary.

Les dépenses en biens et services ne constituent que 6,38% des dépenses de fonctionnement soit 0,18 milliards d'Ariary.

b). Des dépenses d'investissement axées sur le « développement de l'accès à l'eau potable »

Les dépenses d'investissement sont principalement financées par des ressources propres internes et sont axées sur des travaux de réseau d'adduction d'eau, des fournitures de matériels de forage et de matériels techniques pour un montant total de 27,34 milliards d'Ariary soit 99,12% de ces dépenses d'investissement.

c). Performance très insuffisante du Programme « 205- Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement »

La performance du programme « 205 » est résumée dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 31 -PERFORMANCE DU PROGRAMME « DEVELOPPEMENT DE L'ACCES A L'EAU »

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIFS SPECIFIQUES	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	CIBLE	REALISEE	APPRECIATION
Assurer l'accès universel en matière d'eau potable, aux infrastructures d'assainissement et à la promotion de l'hygiène	Améliorer l'accès aux infrastructures d'assainissement et à la promotion de l'hygiène	Développement des infrastructures d'assainissement	Travaux des infrastructures d'assainissement réalisés	100	77	NA
		Promotion de l'hygiène	Zones sensibilisées	100	60	NA
	Améliorer l'accès à l'eau potable	Dotation d'un moyen matériel au ministère	Atelier de forage acquis	1	0	NA
			Matériels techniques acquis	100	70	NA
		Appui technique et financier à la JIRAMA	Camions bennes et à grues acquis	2	0	NA
			Citernes d'eau acquises	100	11	NA
			Nouvelles stations de traitement mobile mises en place	2	0	NA
			Travaux d'urgence de la JIRAMA réalisés	5	5	A

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIFS SPECIFIQUES	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	CIBLE	REALISEE	APPRECIATION
			Matériels techniques affectés à la JIRAMA	100	70	NA
			Travaux d'AEP réalisés pour la JIRAMA	54	45	NA
		Adduction d'eau potable	Travaux d'adduction d'Eau réalisés	100	90	NA
	Appuyer techniquement et financièrement les organismes rattachés	Appui technique et financier au SAMVA	Camions multi-bennes acquis pour le SAMVA	10	0	NA
			Bacs à ordures acquis pour le SAMVA	100	0	NA
			Taux de transfert de crédits	100	100	A
		Appui technique et financier à l'AES	Taux d'exécution de crédits d'investissement	100	0	NA
			Taux de transferts de crédits de fonctionnement	100	63	NA
		Appui technique et financier à l'ANDEA	Taux de transfert de crédits	100	99,23	NA

Source : RAP 2020

Le programme « 205 » a réalisé une performance très insuffisante. En effet, il a défini 17 indicateurs de résultat et n'en a atteint que 2 soit un taux de réalisation de 11,12%. A titre d'illustration, l'objectif spécifique « améliorer l'accès à l'eau potable » comporte 9 indicateurs de résultats et 1 seul a été atteint.

En outre, pour les indicateurs de résultats non atteints, les valeurs cibles varient entre 0% et 99% de réalisation.

La Cour recommande au Ministère chargé de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène de fournir des efforts conséquents pour l'atteinte des objectifs d'accès en eau potable, aux infrastructures d'assainissement et à la promotion de l'hygiène.

2.2.4. Programme « 408 – Développement de la pêche et des ressources halieutiques »

La mission « Pêche » relève du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP). Initialement, les crédits prévus en 2020 pour ladite mission se chiffrent à 83 800 574 00,00 Ariary, puis sont révisés à la baisse par la LFR pour un total de 73 850 388 000,00 Ariary. Les différents mouvements de crédits ont ramené définitivement cette dotation budgétaire à 73 699 628 000,00 Ariary.

Par rapport à l'année précédente, cette dotation a enregistré une hausse de 25,61% allant de 58,67 milliards d'Ariary à 73,70 milliards d'Ariary. Cette hausse est déjà consacrée par les nouvelles stratégies de la Politique Générale adoptée par l'Etat depuis 2019 dont le programme « Développement de la pêche et de l'aquaculture et valorisation des ressources halieutiques » à travers 11 projets prioritaires¹⁶. Toutefois, cette dotation ne représente que

¹⁶ Plan Emergence Madagascar

0,67% du Budget Général. En 2020, la mission « Pêche » a réalisé des dépenses de 22 596 246 641,84 Ariary, soit un taux de réalisation de 30,66%

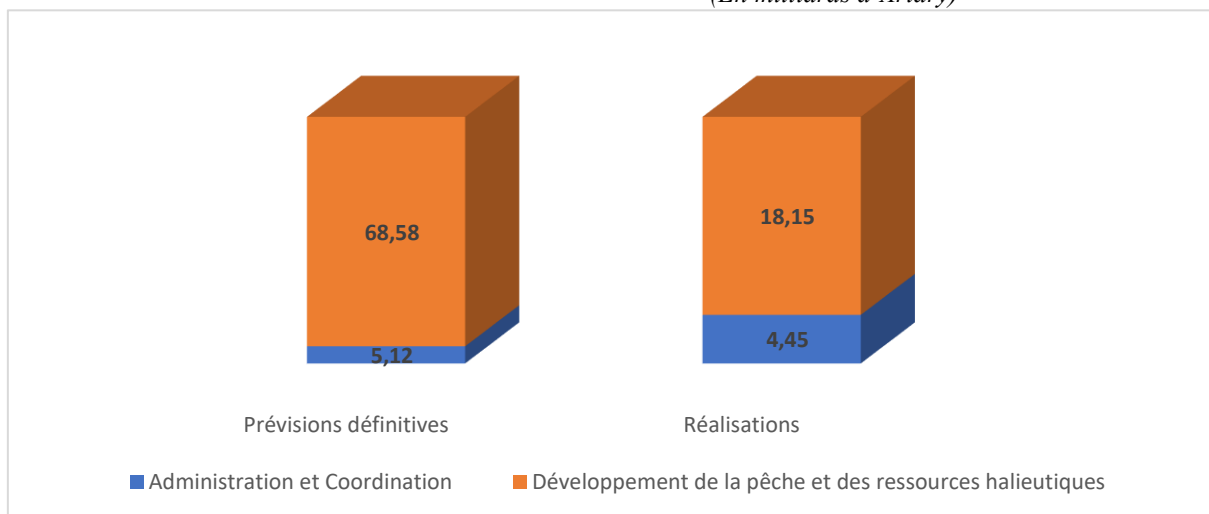
La mission « Pêche » comprend deux programmes :

- « 033 - Administration et Coordination »
- « 408 – Développement de la pêche et des ressources halieutiques »

La répartition des crédits entre ces deux programmes est retracée dans le graphe ci-dessous :

GRAPHIQUE N° 13. EXECUTION BUDGETAIRE DE LA MISSION « PECHE »

(En milliards d'Ariary)



Source : PLR 2020

Selon le graphe ci-dessus :

- Le programme « Administration et Coordination » représente une faible proportion tant en termes de prévision que de réalisation mais s'est toutefois exécuté avec un taux de 86,82% pour un montant de dépenses de 4,45 milliards d'Ariary.
- Le programme « Développement de la pêche et des ressources halieutiques » n'a dépensé que 18,15 milliards d'Ariary, soit 26,46% de ses prévisions. Or ces prévisions correspondent à plus de 93% du Budget de la mission « Pêche ».

Pour l'appréciation de la performance, le programme « 408- Développement de la pêche et des ressources halieutiques » sera analysé du fait que le secteur pêche joue un rôle primordial dans l'économie de la Grande Ile avec 5,5 % du PIB national en 2020 et avec un apport aux recettes non fiscales de l'Etat de l'ordre de 10,09 milliards d'Ariary de redevance¹⁷.

L'exécution budgétaire du programme « 408- Développement de la pêche et des ressources halieutiques » sera examinée en premier lieu puis s'ensuit l'analyse de la performance.

¹⁷ Article « BONNE GOUVERNANCE DU SECTEUR PECHE ET ECONOMIE BLEUE : PILIER DE L'EMERGENCE ECONOMIQUE » - Africa Conservation Telegraph Newsletter of the Africa Section Society for Conservation Biology

a). Dépenses liées aux opérations courantes hors solde dominées par des transferts pour paiement de salaires et accessoires.

Au titre de l'année 2020, le programme 408 a mobilisé 18,15 milliards d'Ariary sur une prévision définitive de 68,58 milliards d'Ariary, soit un taux d'absorption relativement faible de 26,46%.

Ces dépenses sont constituées à 25,89% de dépenses de catégorie 3 « Opérations courantes hors solde » pour un montant de 4,70 milliards d'Ariary et à 74,11% de dépenses d'investissement correspondant à un montant de 13,45 milliards d'Ariary.

Pour les dépenses d'opérations courantes hors solde, elles sont dominées à 61,33% par les transferts pour charges de services public - EPA - Salaires et accessoires « compte 655111 » pour un total de 2 882 023 400,00 Ariary.

Après ces dépenses susmentionnées viennent les « Transfert pour charges d'intervention - EPIC - Salaires et accessoires » comptabilisées également au compte 655111 d'un montant de 499,53 millions d'Ariary.

b). Des dépenses d'investissement imputées majoritairement à des activités de fonctionnement

Les dépenses d'investissement du « programme 408 » sont principalement financées par des emprunts extérieurs et subventions. Elles sont utilisées notamment pour des frais de transports et missions, des dépenses d'études et de recherches, de fournitures et services et d'assistance technique pour un montant total de 8,56 milliards d'Ariary soit 63,64% des dépenses d'investissement et non à des investissements proprement dits.

c). Performance modérée du programme « 408- Développement de la pêche et des ressources halieutiques »

La performance du programme « 408- Développement de la pêche et des ressources halieutiques » est résumée dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU N° 32-PERFORMANCE DU PROGRAMME « DEVELOPPEMENT DE LA PECHE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES »

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIF SPECIFIQUE	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	APPRECIATION
Développement de la pêche et de l'aquaculture	Accroître la productivité et améliorer la contribution économique du secteur	Pêche et aquaculture développées	Taux de production augmenté	0,05%	0,05%	Atteint
		Activités au niveau régional consolidées	DRRHP consolidées	22	22	Atteint
	Gérer rationnellement et durablement et préserver les ressources halieutiques	Environnement marin et lacustre sauvegardé et ressources protégées	Plan d'aménagement et de gestion élaboré	2	0	Non Atteint

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIF SPECIFIQUE	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	APPRECIATION
	Satisfaction des besoins du marché national en produits halieutiques et accroissement significatif de l'exportation	Commercialisation des produits appuyée	Guide de commercialisation des produits halieutiques élaborés	1	0	Non Atteint

Source : RAP PLR 2020

Ce programme comporte 03 objectifs spécifiques, à savoir :

- « 408-1-1 Accroître la productivité et améliorer la contribution économique du secteur » ;
- « 408-1-2 Gérer rationnellement et durablement et préserver les ressources halieutiques » ;
- « 408-1-3 Satisfaction des besoins du marché national en produits halieutiques et accroissement significatif ».

Ces objectifs sont déclinés en 4 indicateurs parmi lesquels seuls deux ont été atteints donc une performance modérée de 50%. En effet, le taux de production de la pêche et de l'aquaculture a été développé mais aucun guide de commercialisation des produits halieutiques n'a été élaboré. De même, les activités au sein des 22 Directions Régionales ont été consolidées mais aucun plan d'aménagement et de gestion n'a été élaboré afin de garantir la protection de l'environnement marin et lacustre et de protéger les ressources marines. Le PLR explique que la performance de la branche de l'élevage et pêche a diminué par rapport à 2019 et ce, malgré l'utilisation de matériels performants et adéquats dans la filière halieutique.

Néanmoins, à l'instar des précédents rapports sur le PLR, la Cour réitère que les indicateurs établis ne permettent pas de juger de la réelle performance du programme « Développement de la pêche et des ressources halieutiques » et recommande aux responsables de définir en tant qu'indicateur les recettes issues du secteur « Pêche ». En effet, le compte-rendu de l'exécution budgétaire du 4^{ème} trimestre 2020 mentionne que les redevances collectées auprès du secteur halieutique s'élèvent à 8,6 milliards d'Ariary contre 10,0 milliards d'Ariary prévus dans la LFR.

La Cour réitère ses précédentes recommandations sur la reformulation des indicateurs établis pour le programme « Développement de la pêche et des ressources halieutiques » et recommande aux responsables de définir en tant qu'indicateur les recettes issues du secteur « Pêche ».

2.2.5. Programme « 411 – Agriculture »

La mission « Agriculture et Elevage » relève également du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) au même titre que la pêche. Initialement, les crédits prévus en 2020 pour ladite mission se chiffrent à 622 183 178 000,00 Ariary, puis sont révisés à la baisse par la LFR pour un total de 551 029 077 000,00 Ariary. Les différents mouvements de crédits ont ramené définitivement cette dotation budgétaire à 535 670 366 000,00 Ariary.

Par rapport à l'année précédente, cette dotation définitive a enregistré une hausse de 12,68% allant de 475,38 milliards d'Ariary à 535,67 milliards d'Ariary. Cette hausse conforte les projets gouvernementaux en matière de développement de l'agriculture (Velirano 9) ayant

pour objectifs l'atteinte de l'autosuffisance en riz et le développement de l'agribusiness. Ces objectifs sont déclinés en 8 projets prioritaires notamment :

- Augmenter la production rizicole (Aménager de nouveaux périmètres (100 000 ha) et réhabiliter les périmètres rizicoles) ;
- Doter des Titres Verts aux jeunes et aux opérateurs locaux ;
- Développer les cultures de rentes (vanille, girofle, cacao, café, épice)

Toutefois, cette dotation ne représente que 4,89% du Budget Général. Or la déclaration de MALABO¹⁸ sur la croissance et la transformation accélérée de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie prévoit de respecter l'engagement d'allouer au moins 10% des dépenses publiques à l'agriculture. En 2020, la mission « Agriculture et Elevage » a réalisé des dépenses de 256 044 526 557,97 Ariary, soit un taux de réalisation de 47,80%

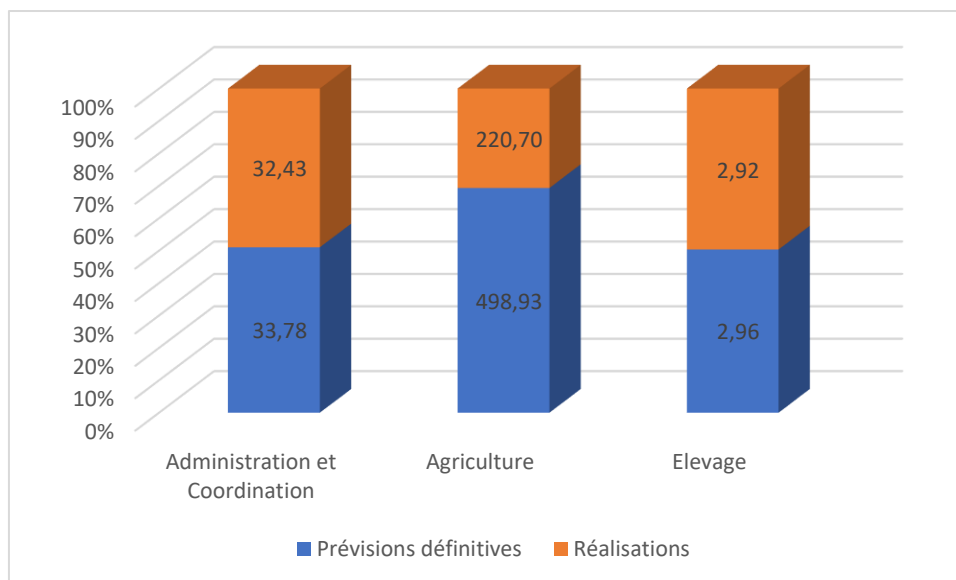
La mission « Agriculture et Elevage » comprend trois programmes :

- « 061 - Administration et Coordination »
- « 411 – Agriculture »
- « 412 – Elevage »

La répartition des crédits entre ces trois programmes est retracée dans le graphe ci-dessous :

GRAPHIQUE N° 14. EXECUTION BUDGETAIRE DE LA MISSION « AGRICULTURE ET ELEVAGE »

(En milliards d'Ariary)



Source : PLR 2020

Selon le graphe ci-dessus :

- Le programme « 412 - Elevage » est celui qui représente la plus faible proportion tant en termes de prévision que de réalisation mais s'est toutefois exécuté avec un taux de 98,58% pour un montant de dépenses de 2,92 milliards d'Ariary.

¹⁸ 17^{ème} sommet de l'UA à Malabo en juin 2014

- Le programme « 061 – Administration et coordination » a dépensé 32,43 milliards d'Ariary soit 95,99% des prévisions.
- Le programme « 411 – Agriculture » représente une proportion relativement importante aussi bien en termes de prévision que de réalisation et mais ne s'est exécuté qu'avec un taux de 44,23% pour un montant de dépenses de 220,70 milliards d'Ariary.

Pour l'appréciation de la performance, le programme « 411 - Agriculture » sera analysé du fait que l'agriculture occupe environ 80% de la population active et qu'elle représente, avec l'élevage, la pêche et la sylviculture, 27% du PIB du pays pour l'année 2020.

L'exécution budgétaire du programme « 411 - Agriculture » sera examinée en premier lieu puis s'ensuit l'analyse de la performance.

a). Dépenses liées aux opérations courantes hors solde dominées par des paiements d'indemnités et des dépenses de carburants et lubrifiants.

Au titre de l'année 2020, le programme 411 a mobilisé 220,70 milliards d'Ariary sur une prévision définitive de 498,93 milliards d'Ariary, soit un taux d'absorption relativement modéré de 44,23%.

Ces dépenses sont constituées à 2,05% de dépenses de catégorie 3 « Opérations courantes hors solde » pour un montant de 4,52 milliards d'Ariary et à 97,95% de dépenses d'investissement correspondant à un montant de 216,18 milliards d'Ariary.

Pour les dépenses d'opérations courantes hors solde, elles sont dominées à 51,25% par les indemnités « compte 6012 » et par les carburants et lubrifiants « compte 6131 » pour un total de 2 315 660 568,04 Ariary.

Après ces dépenses susmentionnées viennent les « Indemnités de mission intérieure » comptabilisées au compte 6241 d'un montant de 444,13 millions d'Ariary et les transferts pour salaires et accessoires de 395 millions d'Ariary.

b). Des dépenses d'investissement imputées en grande partie à des travaux d'irrigation

Plus de 98,92 milliards d'Ariary soit environ 46% des dépenses d'investissement du programme « 411 » ont servi à des travaux d'irrigation initiés au niveau des régions notamment celles d'Atsimo Andrefana, Alaotra Mangoro, Boeny, Diana. Ces opérations ont été initiées dans le cadre de projets comme le projet d'agriculture durable par une approche paysage (PADAP) ou le projet d'aménagement rizicole dans les pôles de production à Madagascar.

c). *Performance modérée du programme « 411- Agriculture »*

La performance du programme « 411- Agriculture » est résumée dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU N° 33-PERFORMANCE DU PROGRAMME « 411 - AGRICULTURE »

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIF SPECIFIQUE	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	APPRECIATION
Développer l'Agriculture tournée vers le marché national et international	Structurer le monde rural et faire des aménagements intégrés	Infrastructures rurales viabilisées et mécanisation agricole promue	Superficies hydro-agricoles irriguées	20 000 Ha	71 262 Ha	Atteint
		Services d'appui aux producteurs améliorés	Montant de subvention allouée aux producteurs	34 918 millions d'Ariary	13 015 millions d'Ariary	Non Atteint
	Promouvoir des systèmes de production agricoles améliorés et compétitifs	Conditions de vie des ménages producteurs améliorées	Nombre d'OP et ménages bénéficiaires	60 000	69 756	Atteint

Source : RAP PLR 2020

Ce programme comporte 02 objectifs spécifiques, à savoir :

- « 411-1-1 Structurer le monde rural et faire des aménagements intégrés » ;
- « 411-1-2 Promouvoir des systèmes de production agricoles améliorés et compétitifs ».

D'une manière générale, la performance du programme « Agriculture » s'avère modérée. En effet, sur les 03 indicateurs d'objectifs établis, 02 ont atteint leurs valeurs cibles, donc un niveau de performance de 66,67%.

Dans le cadre de l'objectif « 411-1-1 Structurer le monde rural et faire des aménagements intégrés », 71 262 Ha de terres ont été irriguées sur les 20 000 Ha initialement prévus. Cependant, le montant des subventions prévues initialement être allouées aux producteurs n'a pas été atteint étant donné que les fonds de services prévus n'ont pas été mobilisés. En effet, sur les 34 918 millions d'Ariary escomptés, seuls 13 015 millions d'Ariary ont été alloués aux producteurs.

Concernant l'objectif « 411-1-2 Promouvoir des systèmes de production agricoles améliorés et compétitifs », 69 756 ménages et organisations paysannes ont vu leurs conditions de vie améliorées.

Certes la valeur cible relative aux « Superficies hydro-agricoles irriguées » est largement dépassée, mais la Cour estime que ces indicateurs de résultats ne sont pas suffisants pour apprécier si on tend vers l'atteinte de l'objectif global qui est de « Développer l'Agriculture tournée vers le marché national et international ».

Eu égard à ce qui précède, la Cour recommande aux responsables de poursuivre les efforts déjà entrepris, notamment pour la modernisation et l'amélioration des systèmes de production agricole et l'appui financier aux producteurs locaux.

En outre, elle réitère sa recommandation de considérer le rendement agricole « tonne par hectare » (t/ha) comme indicateur.

2.2.6. Programme « 609 – Développement du secteur minier »

La mission « 530 - Mines » relève du Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques (MMRS). Initialement, les crédits prévus en 2020 pour ladite mission se chiffrent à 30 131 285 000,00 Ariary, puis sont révisés à la baisse par la LFR pour un total de 21 932 742 000,00 Ariary. Les différents mouvements de crédits ont ramené définitivement cette dotation budgétaire à 20 235 937 000,00 Ariary.

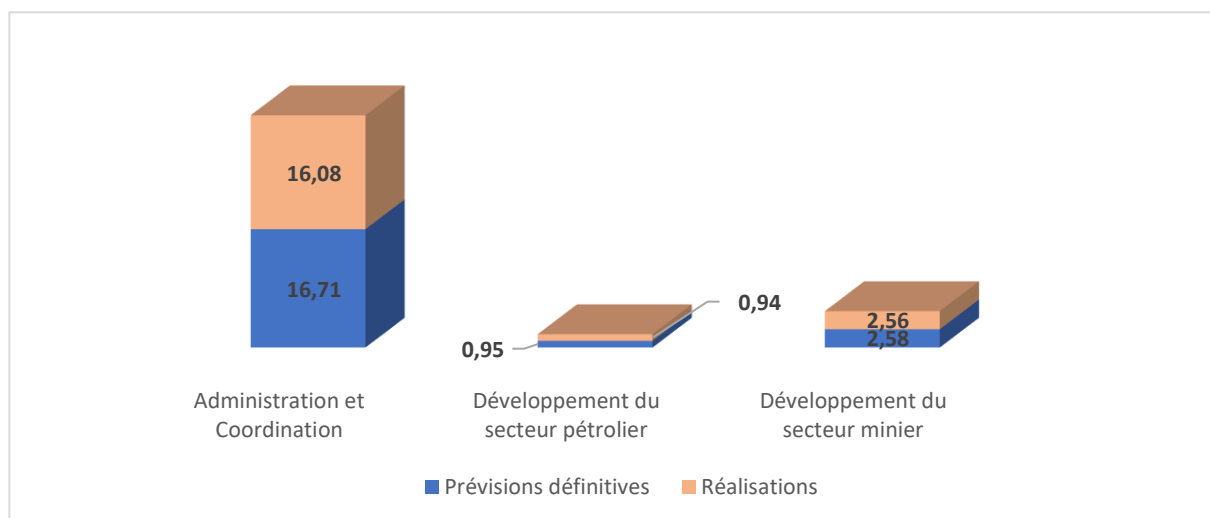
Par rapport à l'année précédente, cette dotation a enregistré une forte hausse de 95,54% allant de 10,35 milliards d'Ariary à 20,23 milliards d'Ariary. En effet, le développement du secteur minier et pétrolier figure parmi les programmes prioritaires de l'Etat matérialisés par 09 projets prioritaires dans le Plan Emergence. Toutefois, cette dotation ne représente que 0,18% du Budget Général. En outre, en 2020, la mission « Mines » a réalisé des dépenses de 19 577 818 286,25 Ariary, avec un taux de réalisation très élevé de 96,75%.

La mission « Mines » comprend trois programmes, à savoir :

- « 019 - Administration et Coordination »
- « 217 – Développement du secteur pétrolier »
- « 609 – Développement du secteur minier »

La répartition des crédits entre ces trois programmes est retracée dans le graphe ci-dessous :

GRAPHIQUE N° 15. EXECUTION BUDGETAIRE DE LA MISSION « MINES »



Source : PLR 2020

D'après le graphe ci-dessus :

- Le programme « Administration et Coordination » représente la plus grande proportion tant en termes de prévision que de réalisation avec un taux d'exécution de 96,21% pour un montant de dépenses de 16,08 milliards d'Ariary.
- Le programme « Développement du secteur pétrolier » n'a dépensé que 0,94 milliards d'Ariary, mais ce montant constitue toutefois 99,28% des prévisions.

- Le programme « Développement du secteur minier », a quant à lui dépensé 2,56 milliards d'Ariary soit un taux de réalisation très élevé de 99,29% bien que ce montant ne constitue que 13,07% des dépenses liées à la mission Mines.

Pour l'appréciation de la performance, le programme « 609- Développement du secteur minier » sera analysé du fait que jusqu'en 2023, l'Etat s'est fixé comme objectifs de :

- Soutenir le développement des grandes mines et des exploitations minières nationales (petites mines) ;
- Valoriser les ressources pétrolières et gazières ;
- Appuyer la constitution de réserves nationales d'Or ;
- Augmenter la valeur ajoutée à travers la mise en œuvre de la politique de transformation locale des produits miniers ;
- Renforcer la traçabilité des métaux précieux, des pierres précieuses et des substances minières à travers la mise en place des dispositifs de contrôle et de lutte contre les trafics illicites.

L'exécution budgétaire du programme « 609- Développement du secteur minier » sera examinée en premier lieu puis s'ensuit l'analyse de la performance.

a). Dépenses liées aux opérations courantes hors solde dominées par des dépenses en carburants et lubrifiants.

Au titre de l'année 2020, le programme 609 a mobilisé 2,56 milliards d'Ariary sur une prévision définitive de 2,58 milliards d'Ariary, soit un taux d'absorption très élevé de 99,29%.

Ces dépenses sont constituées à 50,18% de dépenses de catégorie 3 « Opérations courantes hors solde » pour un montant de 1,28 milliards d'Ariary et à 49,82% de dépenses d'investissement correspondant à un montant de 1,27 milliards d'Ariary.

Pour les dépenses d'opérations courantes hors solde, elles sont dominées à 40,81% par les dépenses en carburants et lubrifiants « compte 6131 » pour un total de 524 000 000,00 Ariary.

Après ces dépenses susmentionnées viennent les dépenses de redevances téléphoniques mobiles comptabilisées également au compte 655111 d'un montant de 170,94 millions d'Ariary.

b). Des dépenses d'investissement imputées majoritairement à des achats de matériels techniques.

Des achats de matériels techniques d'un montant de 1,04 milliards d'Ariary constituent 81,97% des dépenses d'investissement du programme « 609 ». Ces investissements sont financés par les ressources propres intérieures et ont été réalisées dans le cadre des conventions d'harmonisation de la commercialisation et mise en traçabilité de l'or ; et de la mise en œuvre de la politique de transformation locale des produits miniers en faveur de la Direction Générale des Mines.

c). *Performance modérée du programme « 609 - Développement du secteur minier »*

La performance du programme « 609 - Développement du secteur minier » est résumée dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU N° 34 -PERFORMANCE DU PROGRAMME « DEVELOPPEMENT DU SECTEUR MINIER »

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIF SPECIFIQUE	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	APPRECIATION
Retombées économiques tangibles et plausibles à tous les niveaux	Contrôler la chaîne de valeur de l'or	Maitrise de la filière or	Centrale de l'or opérationnelle	1	1	Atteint
		Constitution de réserves d'or nationales	Unités de fonte locales fonctionnelles	4	0	Non atteint
	Mettre en œuvre une stratégie d'acquisition d'or au profit de l'Etat	Harmonisation de la commercialisation de l'or et traçabilité de l'or	Quantité d'or acquis	200	177	Non atteint
			Antenne locale de l'ANOR	3	3	Atteint
	Contrôler et maitriser les flux des produits miniers	Traçabilité des produits aurifères, métaux et substances miniers	Nombre de structures de contrôle équipées en matériels spécifiques	3	3	Atteint
			Quantité d'or enregistrée officiellement	2 tonnes	2,10 tonnes	Atteint
	Développer la filière pierres précieuses et pierres fines	Valeurs ajoutées générées par la transformation des produits miniers augmentées	Nombre de zones bénéficiaires des ateliers communautaires de formation, de démonstration et de transformation	1	1	Atteint
	Professionnaliser les petits exploitants miniers nationaux	Base de données des petits exploitants miniers nationaux disponible	Nombre des petits exploitants miniers identifiés et/ou recensés et formalisés	6 000	8 061	Atteint
	Consolider et capitaliser les données géologiques de Madagascar	Identification des réserves minières aux fins d'incitation des investissements miniers nationaux et internationaux	Bureau de Géologie Nationale mis en place et opérationnel	0	0	Autres
		Données géologiques et minières disponibles et capitalisées	Taux de couverture géologique nationale amélioré	40%	40%	Atteint
		Amélioration de la visibilité et attractivités du secteur minier malagasy par la promotion du géo-tourisme	Nombre de visiteurs escomptés	500	693	Atteint
		Exploitation minière sans enfants	Taux de réalisation du processus	30%	30%	Atteint

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIF SPECIFIQUE	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	APPRECIATION
	Valoriser et gérer rationnellement le cadastre minier	Libération des périmètres miniers	Nombre de carrés miniers renoncés	38 021	38 021	Atteint
		Projets miniers implantés soumis à un cahier des charges spécifiques	Nombre de permis miniers octroyés par voie d'appel d'offres	0	0	Autres
		Apurement des dossiers de demande de permis miniers en instance	Taux de traitement des dossiers de permis miniers	20	0	Non atteint
	Accroître la part du secteur minier dans le Produit Intérieur Brut	Amélioration du contrôle de la qualité et de la quantité des produits miniers	Taux de mise en place du dispositif de dématérialisation	10%	10%	Atteint

Source : RAP PLR 2020

Ce programme comporte 08 objectifs spécifiques déclinés en 16 indicateurs parmi lesquels 11 ont été atteints donc une performance modérée de 68,75%. En effet, 177 kg d'or ont été acquis sur 200kg escomptés, dû au contexte lié à la pandémie.

De même, 3 antennes locales de l'ANOR ont été mises en place à Ambilobe, à Maevatanana et à Miandrivazo.

Quant à l'amélioration de la visibilité et de l'attractivité du secteur minier malagasy pour la promotion du géo-tourisme, 693 visiteurs ont été enregistrés au niveau du Musée National de Géologie de Madagascar, du Mining Business Center, de la Galerie des Mines ainsi que de la bibliothèque de Géologie.

A propos de la professionnalisation des petits exploitants miniers nationaux, 8 061 ont été identifiés, et/ou recensés et formalisés sur 6 000 attendus. Le processus de concrétisation de l'unité de fontes locales concernant la constitution de réserves d'or a été reporté pour 2021 suite au contexte de la crise sanitaire, aux contraintes liées aux incertitudes économiques et surtout à l'attente de la levée de la suspension de l'octroi des permis miniers.

La Cour réitère ses recommandations à l'endroit de l'Exécutif de redoubler d'efforts pour veiller à la cohérence entre les objectifs fixés et la politique de l'Etat dans le secteur minier notamment concernant la levée de suspension d'octroi de permis et la promotion du potentiel minier de Madagascar auprès des investisseurs étrangers et nationaux

2.3. -SANTE

2.3.1. Situation globale : Une dotation budgétaire pour la santé à moitié de l'objectif d'Abuja.

Initialement, les crédits prévus pour la mission « Santé » se chiffrent à 676 032 772 000,00 Ariary, puis sont révisés à la hausse par la LFR pour un total de 736 432 058 000,00 Ariary. Les différents mouvements de crédits ont ramené définitivement cette dotation budgétaire à 729 986 595 000,00 Ariary.

Par rapport à l'année précédente, cette dotation a enregistré une hausse de 41%, allant de 518,47 milliards d'Ariary à 729,97 milliards d'Ariary. Cette hausse est déjà consacrée par les nouvelles stratégies de la Politique Générale adoptée par l'Etat depuis 2019 dont « la santé pour tous et à tout âge »¹⁹.

Cette dotation représente 7% du Budget Général. Bien qu'une légère hausse²⁰ ait été observée, les crédits alloués au secteur de la santé n'ont pas encore atteint l'objectif d'Abuja qui est de consacrer 15% du Budget audit secteur.

En 2020, la mission « Santé » a réalisé des dépenses de 369 259 336 484 ,48 Ariary, soit un taux de réalisation de 51%.

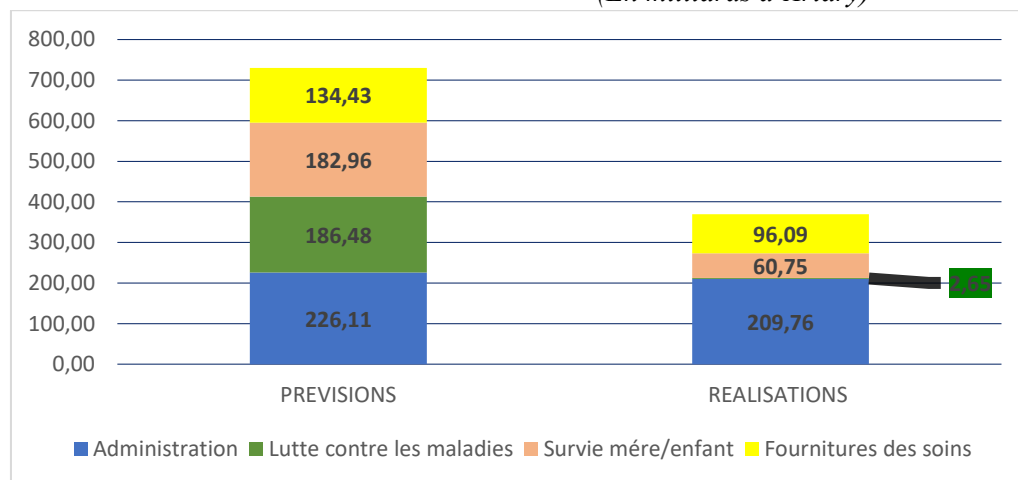
La mission « Santé » comprend quatre programmes :

- « 024 - Administration et Coordination »
- « 505 - Lutte contre les maladies »
- « 506 - Survie et développement de la mère et Enfant »
- « 508 – Fourniture des soins de santé de qualité »

La répartition des crédits entre ces quatre programmes est retracée dans le graphe ci-dessous :

GRAPHIQUE N° 16. EXECUTION BUDGETAIRE DE LA « MISSION SANTE »

(En milliards d'Ariary)



Source : PLR 2020

¹⁹ CADRE MACRO-BUDGETAIRE A MOYEN TERME 2020 - 2022 : « La santé pour tous et à tout âge : La santé est un droit inaliénable pour chaque citoyen, l'Etat prévoit à l'augmentation du Budget alloué à la santé publique pour assurer l'accès aux soins, améliorer la santé mère-enfant, prévenir les maladies, réformer le système de retraite ».

²⁰ En 2019, les crédits définitifs pour la mission « santé » étaient de 6% du Budget Général.

Selon le graphe ci-dessus :

- Le programme « Administration et Coordination » représente une proportion importante aussi bien en termes de prévision que de réalisation et s'est exécuté avec un taux de 93% pour un montant total de dépenses de 209,76 milliards d'Ariary.
- Le programme « Lutte contre les maladies » n'a dépensé que 2,65 milliards d'Ariary, soit 1% de ses prévisions. Or ces prévisions correspondent au 26% du Budget de la mission « Santé ».
- Le programme « Fournitures des soins de santé de qualité », malgré une faible part en matière de prévisions, a enregistré un taux de réalisation de 72% équivalent à un montant de 96,09 milliards d'Ariary.
- Les taux d'exécution de ces quatre programmes sont disparates variant entre 1% et 93%.

Pour l'appréciation de la performance, le programme « 508- Fourniture des soins de santé de qualité » sera analysé du fait que ce programme figure parmi les caractéristiques des performances du système de santé²¹.

L'exécution budgétaire du programme « 508- Fourniture des soins de santé de qualité » sera examinée en premier lieu puis s'ensuit l'analyse de la performance.

2.3.2. Exécution budgétaire du « programme 508- Fourniture des soins de santé de qualité »

Au titre de l'année 2020, le programme « 508 » a mobilisé 96,09 milliards d'Ariary sur une prévision définitive de 134,43 milliards d'Ariary, soit un taux d'absorption de 72%.

Ces dépenses sont constituées à 43% de dépenses de catégorie 3 « dépenses de fonctionnement hors solde » pour un montant de 42,26 milliards d'Ariary et à 57% de dépenses d'investissement correspondant à un montant de 53,83 milliards d'Ariary.

Dépenses de fonctionnement dominées par des transferts pour paiement de présalaires et bourses.

Pour les dépenses de fonctionnement hors solde, elles sont dominées à 72% par les dépenses de transfert « compte 65 » pour un total de 30, 51 milliards d'Ariary.

- Les paiements de « Présalaire & Bourses » tiennent la première place au titre de ces dépenses de transfert, correspondant à un montant de 12,62 milliards d'Ariary.
- Les subventions pour les CSB se chiffrent à 6, 42 milliards d'Ariary.
- Les transferts de subvention de fonctionnement totalisent 6,38 milliards d'Ariary pour les Centres Hospitaliers tandis que les transferts de subvention d'Investissement sont de l'ordre de 3,55 milliards d'Ariary pour ces Centres.

²¹ Organisation mondiale de la Santé, Bureau régional de l'Afrique « ÉTAT DE LA SANTÉ dans la Région africaine de l'OMS » - 2018.

Après les dépenses de transfert viennent les dépenses d'Indemnités de missions intérieures « Compte 6241 » et les dépenses de carburant « Compte 6131 » pour des montants respectifs de 1,80 milliards d'Ariary et 1,57 milliards d'Ariary.

2.3.3. Des dépenses d'Investissement pour les constructions de bâtiments de centres de soins de santé en nette progression.

Les dépenses d'investissement sont principalement financées par les ressources propres internes. Elles sont utilisées notamment pour la construction de bâtiments de centres de soins de santé - Compte « 2433 ». Lesdites dépenses de construction ont connu une hausse de 79% par rapport à l'année précédente, soit 34,71 milliards d'Ariary en 2020 contre 19,39 milliards d'Ariary en 2019.

2.3.4. Performance modérée du programme « 508 - Fourniture des soins de santé de qualité »

La performance du programme « 508 - Fourniture des soins de santé de qualité » est résumée dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU N° 35 -PERFORMANCE DU PROGRAMME « FOURNITURE DES SOINS DE QUALITE »

OBJECTIF GLOBAL	OBJECTIF SPECIFIQUE	RESULTATS	INDICATEURS DE RESULTATS	VALEUR CIBLE	VALEUR REALISEE	APPRECIATION
Améliorer l'offre et l'accessibilité de la population aux services de qualité	Promouvoir l'offre de soins de qualité aux population	Offre et accessibilité de la population aux services de santé de base de qualité améliorés	Taux d'utilisation des consultations externes au niveau des CSB	50%	47,40%	Non Atteint
	Améliorer l'offre et l'accessibilité de la population aux formations sanitaires	Offre et accessibilité de la population au niveau des formations sanitaires assurés	Pourcentage des FS pouvant offrir des soins de qualité	70%	50%	Non Atteint
	Assurer la disponibilité des intrants de santé	Intrants de santé disponibles au niveau des formations sanitaires	Taux de disponibilité des intrants	100%	100%	Atteint
		Approvisionnement continue en intrants de santé au niveau des formations sanitaires	Taux de disponibilité des poches de sang au niveau des centres hospitaliers (district, région, Universitaire)	92%	100%	Atteint
Mettre aux normes les hôpitaux des régions et des districts	Assurer la prise en charge correcte des cas référés aux niveaux des hôpitaux des régions et districts	La prise en charge correcte au niveau des hôpitaux de référence est assurée	Nombre des CHRD/CHRR mises aux normes	2	13	Atteint
			Nombre des CHRD/CHRR mises aux normes	2	13	Atteint

Source : RAP 2020

Le programme « 508 - Fourniture des soins de santé de qualité » a atteint trois (3)²² de ses cinq (5) valeurs cibles. Il s'agit du « taux de disponibilité des intrants » et de « Taux de

²² Nombre déjà rectifié par la Cour.

disponibilité des poches de sang au niveau des centres hospitaliers (district, région, Universitaire) » ainsi que le « nombre des CHRD/CHRR mises aux normes ».

2.3.5. Redondance d'indicateur.

Pour le deuxième objectif global « Mettre aux normes les hôpitaux des régions et des districts », l'indicateur « Nombre des CHRD/CHRR mises aux normes » est cité deux fois. Cette situation peut biaiser le calcul du taux de performance. Les valeurs cibles atteintes devront être trois (3) au lieu de quatre (4).

De ce qui précède, la Cour recommande au MINSANP de :

- Veiller à une amélioration budgétaire du MINSANP tout en garantissant l'efficience des dépenses.*
- Porter une attention particulière sur l'établissement des indicateurs.*

*

*

*

CHAPITRE.III. EXAMEN DE L'EXECUTION DES AUTRES CADRES BUDGETAIRES

SECTION.I. LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES - CADRE II

Il sera traité dans cette partie du rapport, l'analyse des opérations des Budgets Annexes (BA) de l'Imprimerie Nationale (IN) et des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique (PTDN), qui constitue le Cadre II de la loi de finances.

1.1.Résultat général excédentaire

La LOLF dispose en son article 28 que : « 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. La création ou la suppression d'un Budget Annexe et l'affectation d'une recette à un Budget Annexe ne peuvent résulter que d'une disposition d'une loi de Finances ».

Les opérations des Budgets Annexes pour 2020 se sont soldées par un résultat excédentaire de 3,06 milliards d'Ariary contre 4,58 milliards d'Ariary en 2019. La baisse du résultat global de 33,13% par rapport à l'année précédente est due à la détérioration du résultat du BA - IN de 42% d'un montant considérable, contre une amélioration de résultat du BA - PTDN, 87,88% de l'année précédente pour un montant non conséquent. Le tableau suivant montre la décomposition du résultat de l'exercice 2020.

TABEAU N° 36 - RESULTAT GENERAL DES BUDGETS ANNEXES POUR 2020

(En Ariary)

BUDGETS ANNEXES	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
Imprimerie Nationale	27 764 842 000,00	12 239 756 384,00	27 764 842 000,00	9 076 315 903,95	3 163 440 480,05
Postes, Télécommunications et du Développement Numérique	4 650 000 000,00	4 086 913 990,30	4 650 000 000,00	4 185 738 026,53	-98 824 036,23
TOTAL	32 414 842 000,00	16 326 670 374,30	32 414 842 000,00	13 262 053 930,48	3 064 616 443,82

Sources : PLR et Comptes administratifs 2020

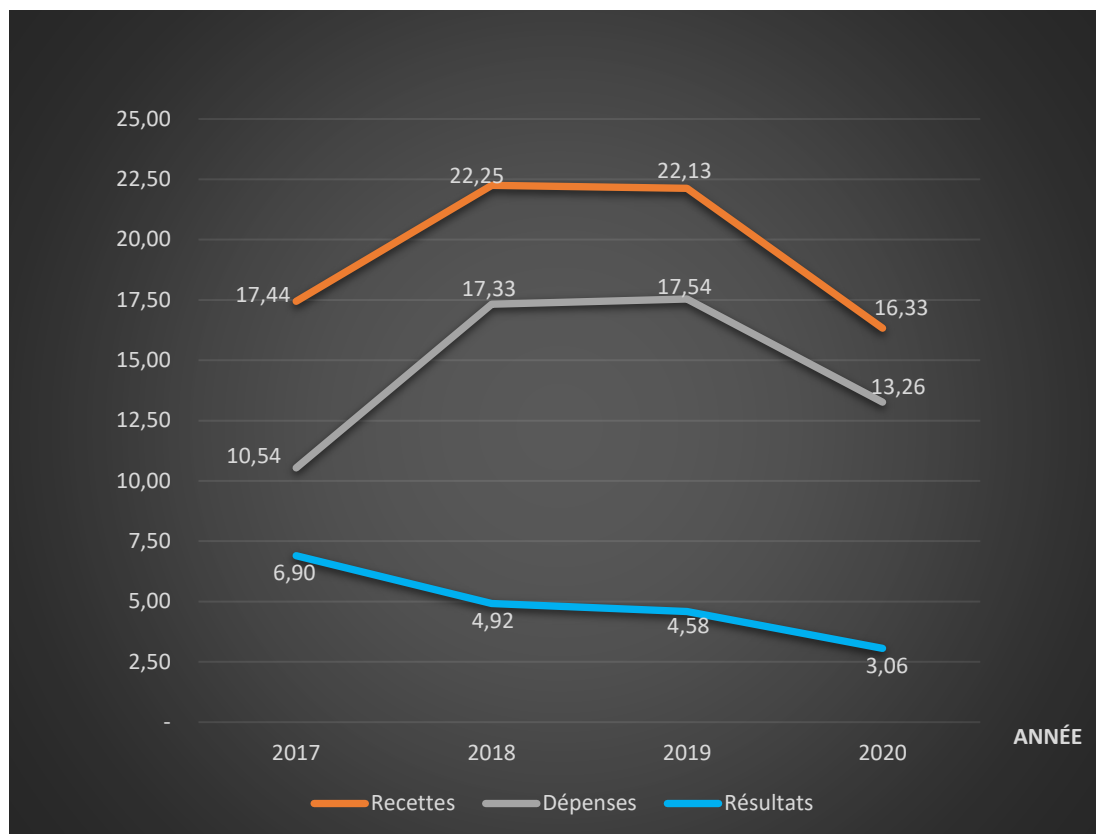
Il appert de ce tableau que globalement, le résultat général du BA pour l'exercice 2020 est excédentaire. Toutefois, en analysant chaque type de BA, il est constaté que le résultat du BA - IN est excédentaire, tandis que celui du BA- PTDN est déficitaire. Ainsi, les pertes du BA - PTDN sont dissimulées par les bénéfices du BA - IN, donnant lieu par conséquent à un résultat global du BA excédentaire. Cette situation est observée depuis 2018.

1.2.TENDANCE A LA BAISSSE DES RESULTATS DES BA

L'évolution du résultat des BA du 2017 à 2020 est représentée par le graphique ci-après.

GRAPHIQUE N° 17. EVOLUTION DES RESULTATS DES BA

En milliards d'Ariary



Sources : LR 2019 et PLR 2020

Depuis 2017 au 2020, les résultats ne cessent de décroître malgré les allures croissantes et quasi-constantes des recettes et des dépenses. En effet, les tendances des recettes et des dépenses des BA sont presque les mêmes, mais c'est leur variation qui les diffère.

1.3.BUDGET ANNEXE EXCEDENTAIRE DE L'IMPRIMERIE NATIONALE

Il ressort du tableau ci-dessus que les opérations du BA - IN présentent un excédent de recettes de 3,16 milliards d'Ariary.

1.3.1. Recettes

Les prévisions définitives de recettes du BA- IN s'élèvent à 27,76 milliards d'Ariary dont les 20,07 milliards d'Ariary sont prévues pour les recettes de fonctionnement et les 7,69 milliards d'Ariary pour les recettes d'investissement.

Les titres émis courant l'année 2020 sont recouverts en totalité tant en recettes de fonctionnement et d'investissement, leurs montants respectifs sont de 12,12 milliards d'Ariary et 121,89 millions d'Ariary, d'où les recettes totales recouvrées s'élèvent 12,24 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 44,08%.

Les recettes de l'IN sont composées principalement des recettes de fonctionnement et d'investissement, dont les taux de réalisation sont respectivement 60,36% et 1,58%.

Le tableau ci-dessous représente la situation des recettes du BA IN.

TABLEAU N° 37 -RECETTES DU BUDGET ANNEXE DE L'IMPRIMERIE NATIONALE

(En Ariary)

COMPTE	NOMENCLATURE	PREVISIONS	TITRE EMIS	RECOUVREMENTS
10611	Fonds de réserve	2 000 000 000,00	1 100 000 000,00	1 100 000 000,00
7722	Produits finis	16 574 842 000,00	10 781 266 066,12	10 781 266 066,12
7725	Travaux	1 500 000 000,00	236 605 317,88	236 605 317,88
Sous-total fonctionnement		20 074 842 000,00	12 117 871 384,00	12 117 871 384,00
10612	Fonds de renouvellement	7 690 000 000,00	121 885 000,00	121 885 000,00
Sous-total investissement		7 690 000 000,00	121 885 000,00	121 885 000,00
TOTAL		27 764 842 000,00	12 239 756 384,00	12 239 756 384,00

Source : Compte Administratif de l'Imprimerie Nationale 2020

Les recettes sur les « Produits finis », C/7722 assurent la grande partie des recettes de fonctionnement, tant en prévision qu'en réalisation. Leurs prévisions sont estimées à 16,57 milliards d'Ariary, soit 82,57% du total des recettes de fonctionnement. La réalisation atteint les 10,78 milliards d'Ariary, soit 88,97% des recettes de fonctionnement réalisées. Le taux de réalisation du rubrique « 7722 – Produits finis » est de 65,05%.

S'agissant des recettes sur les travaux, C/ 7725, il a été prévu d'encaisser 1,50 milliards d'Ariary, équivalent à 7,47% des recettes prévisionnelles de fonctionnement, mais la réalisation n'est que 0,24 milliards d'Ariary, soit un taux de 15,77%. Cette faiblesse de taux due à une surestimation du budget peut dénoter la non-sincérité des prévisions.

1.3.2. Non sincérité de la présentation du BA de L'Imprimerie Nationale

Au vu du Compte Administratif de l'Imprimerie Nationale 2020, il est présenté que tous les titres émis sont recouverts et de ce fait les restes à recouvrer sont nuls.

Cependant, dans ce même document à la page 30, l'analyse du tableau établi par l'Ordonnateur fait apparaître la situation des créances à recouvrer qui s'élèvent à 16,86 milliards d'Ariary pour les Ministères et leurs Organismes rattachées, les Institutions et les Collectivités, dont les 12,34 milliards d'Ariary soit 73,19% appartiennent au ministère de rattachement, le Ministère de l'Economie et des Finances.

Il est important de préciser les exercices de rattachement de ces titres émis non recouverts afin qu'on puisse déterminer leurs maturités et d'apprécier la diligence sur le recouvrement. De plus, ils doivent apparaître dans le budget car ils constituent des recettes à recouvrer en vertu de la continuité de l'exercice de prestation ou production des biens par le BA - IN.

En tenant compte du tableau « Etat des créances »²³, les titres émis dans le budget sont sous-évalués.

Une surestimation lors de la budgétisation du « 7725 – Travaux » et la sous-évaluation des titres émis, du fait de la non prise en compte des « créances impayées » sus-évoquées ont donc été relevées, ce qui peut porter atteinte au principe de sincérité prévu par l'article 42 de la LOLF.

1.3.3. Dépenses

Pour les dépenses de l'IN, les prévisions se chiffrent à 27,76 milliards d'Ariary dont les 20,07 milliards d'Ariary pour les dépenses de fonctionnement et les 7,69 milliards d'Ariary pour les dépenses d'investissement. Les réalisations ne sont que de 9,07 milliards d'Ariary²⁴, soit un taux d'exécution de 32,67%.

Le tableau ci-dessous montre la répartition des prévisions et des réalisations des dépenses du BA IN.

TABLEAU N° 38 -DEPENSES DU BUDGET ANNEXE DE L'IMPRIMERIE NATIONALE

(En Ariary)

COMPTE	LIBELLES	CREDITS DEFINITIFS	DEPENSES		Reste à payer
			Mandatées	Payées	
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT (I)					
60	Charges de personnel	8 115 500 000,00	5 877 336 143,40	5 876 885 125,80	451 017,60
61	Achats de biens	5 970 842 000,00	2 557 993 918,00	1 412 099 990,24	1 145 893 927,76
62	Achats de services et charges permanentes	3 920 000 000,00	445 512 531,35	409 073 896,38	36 438 634,97
63	Dépenses d'intervention	8 500 000,00	0	0	0
64	Impôts et taxes	1 900 000 000,00	0	0	0
65	Transfert et subvention	150 000 000,00	73 588 311,20	67 074 112,20	6 514 199,00
67	Charges diverses	10 000 000,00	0	0	0
Sous-total (I)		20 074 842 000,00	8 954 430 930,95	7 765 133 124,62	1 189 297 779,33
DEPENSES D'INVESTISSEMENT (II)					
23	Immobilisations incorporelles	140 000 000,00	0	0	0
24	Immobilisations corporelles	7 550 000 000,00	121 885 000,00	121 885 000,00	0
Sous-total (II)		7 690 000 000,00	121 885 000,00	121 885 000,00	0
TOTAL GENERAL : (I) + (II)		27 764 842 000,00	9 076 315 903,95	7 887 018 124,62	0

Source : Compte Administratif de l'Imprimerie Nationale 2020

²³ Cf. Annexe

²⁴ Base mandatement

a). Importance des dépenses de solde

Les dépenses de fonctionnement mandatées s'élèvent à 8,95 milliards d'Ariary dont les 7,77 milliards d'Ariary sont payées et les 1,19 milliards d'Ariary sont les restes à payer.

Les dépenses de fonctionnement mandatées sont principalement constituées des charges de personnel, d'achats de biens, d'achats de services, ainsi que les transferts et les subventions lesquels représentent respectivement, par rapport aux crédits définitifs qui leurs sont allouées, 73%, 43%, 11% et 49%.

Le compte « 64 - Impôts et Taxes » prévu pour les IRSA, les autres taxes et impôts directs et les autres taxes et impôts indirects, qui constitue les 9,45% des prévisions n'a aucune réalisation et pourtant ce compte doit être mouvementé avec le compte « 60 – Charges de personnel » conformément aux dispositions des articles 01.03.01 à 01.03.12 du Code Général des Impôts suivant la loi de finances rectificative 2020.

b). Faiblesse des dépenses d'investissement

Avec un montant de 121,88 millions d'Ariary, les dépenses d'investissement réalisées demeurent très faibles par rapport aux dépenses totales du BA- IN et ne concernent que le « 24 – Immobilisations Corporelles ».

De plus, des prévisions de l'ordre de 7,69 milliards d'Ariary sont jugées trop importantes par rapport à la réalisation de 0,12 milliards d'Ariary.

De ce qui précède, la Cour recommande de veiller à la conformité entre le compte administratif et ses annexes en vertu du principe comptable sur la prééminence de la réalité notamment en matière des restes à recouvrer ;

En outre, la Cour réitère sa recommandation sur l'application du principe de sincérité consacré par l'article 42 de la LOLF lors de l'élaboration des Budgets Annexes et le Compte Administratif.

1.4. Budget annexe déficitaire des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique

Au titre de l'année 2020, le BA des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique (BA PTDN) a enregistré un résultat déficitaire de 98,82 millions d'Ariary. En effet, les recettes se sont réalisées pour un montant de 4,09 milliards d'Ariary et les dépenses pour un total de 4,19 milliards d'Ariary. Les prévisions tant en recettes qu'en dépenses sont estimées à 4,65 milliards d'Ariary, et leurs taux de réalisation sont respectivement de 87,96% et de 90,11%.

Ce résultat connaît une amélioration de 87,88% par rapport à l'année précédente qui passe d'un déficit de 820, 47 millions d'Ariary à 98,82 millions d'Ariary.

1.4.1. Recettes alimentées par l'excédent de l'ARTEC

En matière de recettes, le seul compte « 7718 – Autres Redevances » génère la totalité des recettes encaissées. Ce compte est constitué à 95% du reliquat de l'excédent des recettes en

2018 de l'ARTEC, soit 3,86 milliards d'Ariary et des autres recettes services publics qui ne sont que 5%, soit 0,23 milliards d'Ariary.

Depuis 2017, les ressources du BA- PTDN dépendent fortement, 94% en moyenne, du reliquat de l'exercice de l'ARTEC qui est un Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial (EPIC)²⁵ sous tutelle du Ministère des PTDN.

La disposition de l'article 34 du décret instituant l'ARTEC relative au transfert des excédents de recette de l'ARTEC au BA PTDN doit être révisée.

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

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

1.4.2. Prédominance des dépenses de solde

En matière de dépenses, le BA PTDN ne dispose pas du budget d'investissement mais seulement du budget d'exploitation. En outre, la ventilation des dépenses est fortement orientée au paiement de dépense de soldes car les ratios de charges de personnel tant en prévision qu'en réalisation sont de 69%, comme le démontre le tableau ci-après.

TABLEAU N° 39- DEPENSES DU BA - PTDN

En Ariary

Compte	Nomenclature	Crédits Finaux	Dépenses effectuées	RATIOS	
				Sur les prévisions	Sur les réalisations
60	Charge du Personnel	3 232 000 000,00	2 849 616 241,60	69,51%	68,08%
61	Achats des biens	601 600 000,00	587 959 999,48	12,94%	14,05%
62	Achat de services	631 200 000,00	566 657 750,45	13,57%	13,54%
65	Transferts et subventions	184 200 000,00	181 504 035,00	3,96%	4,34%
67	Charges diverses	1 000 000,00	0	0,02%	0,00%
TOTAL		4 650 000 000,00	4 185 738 026,53	100,00%	100,00%

Source : Compte Administratif du BA PTDN 2020

Il ressort de cette ventilation de dépenses :

- L'absence des investissements.
- L'importance des charges du personnel par rapport aux autres charges. Lesdites charges absorbent les 70% des recettes du BA PTDN

²⁵ Décret N°2006 – 213 du 21 mars 2006 instituant l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication de Madagascar (ARTEC)

1.4.3. Non transparence d'information

L'examen du compte administratif du BA-PTDN a révélé l'existence de deux comptes de gestion différents. Le premier s'est soldé avec un déficit de 820 millions d'Ariary et le deuxième présente un solde excédentaire d'1 milliard d'Ariary. En effet, le deuxième a intégré le montant des fonds libres dans les recettes du BA-PTDN.

En vertu de l'article 29 de la LOLF concernant les opérations des Budgets Annexes : « *Les Budgets Annexes comprennent, d'une part, les recettes et les dépenses d'exploitation, d'autre part, les dépenses d'investissement et les ressources spéciales qui leur sont affectées... (...) Les services dotés d'un Budget Annexe peuvent gérer des fonds d'approvisionnement, de réserves, d'amortissement, et de provision, sur décret pris en Conseil de Gouvernement sur proposition des Ministres chargés des Finances et du Budget.* »

L'utilisation de ressources et emplois additionnels nécessite ainsi une prise de décret du MEF. Or, le décret d'affectation du résultat de l'exercice précédent à l'exercice suivant n'a pas été joint au PLR 2020.

L'existence de deux comptes de gestion différents ne permet pas la transparence dans la gestion du BA-PTDN.

Compte tenu de ce qui précède, et du fait que d'une part les services publics que le BA PTDN avait initialement assurés sont actuellement repris par TELMA et PAOMA, et que d'autre part sans une activité productive le BA PTDN ne pourrait que générer un déficit chronique, la Cour réitère ses recommandations dans ses précédents rapports tendant à la suppression du BA du PTDN.

Enfin, la Cour recommande l'adoption de l'article 2 du PLR constatant les recettes des BA à 16 326 670 374,30 Ariary et les dépenses à 13 262 053 930,48 Ariary engendrant un résultat excédentaire de 3 064 616 443,82 Ariary.

SECTION.II. LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR

Les comptes particuliers du Trésor (CPT) suivant les articles 30 et 33 de la loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances « *servent à retracer les dépenses et les recettes exécutées en dehors du Budget Général de l'Etat par des services publics de l'Etat non dotés de la personnalité morale (...) relatives à des opérations d'intérêt national dont la réalisation est poursuivie dans le cadre des priorités définies par l'Etat en matière de développement économique et social* »

Seules 4 catégories de CPT sur les 6 prévues par la loi ont été ouvertes dans les livres du Trésor au titre de l'année 2020 à savoir :

- Les comptes de prêts
- Les comptes de participation
- Les comptes de commerce
- Les comptes d'affectation spéciale

Le présent chapitre sur les CPT se divisera en deux grandes parties.

La première partie fera une présentation de la situation globale des CPT tandis que la seconde partie se focalisera sur une analyse de chaque catégorie de CPT.

2.1.Situation globale des Comptes Particuliers du Trésor

Cette première partie :

- d'une part, portera un regard sur l'évolution du nombre des CPT marquée par la suppression de plusieurs comptes de commerce et par l'augmentation constante des comptes d'affectation spéciale,
- et d'autre part, présentera un bilan budgétaire des CPT à travers une analyse globale des recettes perçues et des dépenses réalisées par rapport aux prévisions de la loi des finances.

2.1.1. Evolution du nombre des Comptes Particuliers du Trésor

Cette évolution est marquée par la réduction des comptes de commerce mais augmentation des comptes d'affectation spéciale

En effet, suivant l'article 19 de l'Ordonnance n°2019-016 du 23 décembre 2019 portant Loi de finances pour 2020 « *Hormis les comptes intitulés : « Caisse de Prévoyance de Retraite » et « Caisse de Retraite Civile et Militaire », tous les comptes de commerce sont supprimés à partir de l'année 2020. Les dépenses relatives auxdits comptes doivent faire, désormais, l'objet d'une inscription au Budget Général par chaque Ministère bénéficiaire. »*

Ci-après la liste des comptes de commerce utilisés en 2019 mais qui ont été supprimés en 2020.

TABLEAU N° 40-LISTE DES COMPTES DE COMMERCE SUPPRIMES.

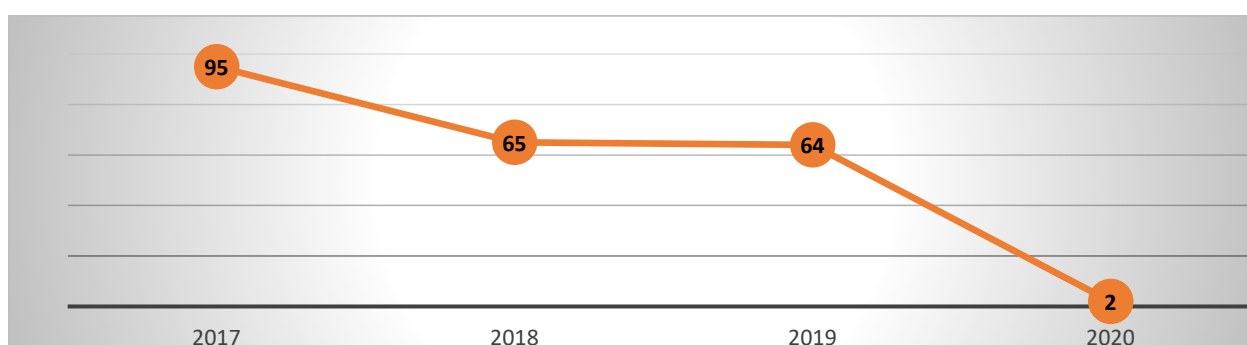
MINISTERE	NOMBRE	INTITULE DES COMPTES
MEDD	27	AFARB DREEF Analamanga
		AFARB DREEF Atsinanana
		AFARB DREEF Atsimo Andrefana
		AFARB DREEF Boeny
		AFARB DREEF Haute Matsiatra
		AFARB DREEF Diana
		AFARB DREEF SAVA
		AFARB DREEF SOFIA
		AFARB DREEF Alaotra Mangoro
		AFARB DREEF Menabe
		AFARB DREEF Anosy
		AFARB DREEF Analanjirofo
		AFARB DREEF Ihorombe
		AFARB DREEF Atsimo Atsinanana
		AFARB DREEF Androy
		AFARB DREEF Amoron'i Mania
		AFARB DREEF Melaky
		AFARB DREEF Itasy
		AFARB DREEF Vakinankaratra
		AFARB DREEF Vatovavy Fitovinany
		AFARB DREEF Bongolava
		AFARB DREEF Betsiboka
		AFARB Direction Générale des Forêts (DGF)
		AFARB Direction Valorisation Ressources Forestières (DVRF)
		AFARB Direction du Système des Aires Protégées (DSAP)
		AFARB Direction du Contrôle Forestier (DCF)
		Crédit Carbone REDD+
MICA	1	Fonds d'Appui pour l'Assainissement du secteur Commerce
MTTM	3	Etudes météo
		Fonds d'Investissement et de Développement Ferroviaire
		Remise aux normes de la circulation routière
MMRS	19	Etude et promotion des données géo scientifiques du secteur extractif (DEPGM)
		Suivi et contrôle activités minières DR Menabe
		Suivi et contrôle activités minières DR Anosy
		Suivi et contrôle activité minière (Direction Générale des Mines)
		Analyse et contrôle de l'Eau, des produits miniers
		Etudes et travaux Géologiques (DPDP)
		Direction Interrégionale Mines Analamanga
		Direction Interrégionale Mines Atsinanana
		Direction Interrégionale Mines Atsimo Andrefana
		Direction Interrégionale Mines Boeny
		Direction Interrégionale Mines Haute Matsiatra
		Direction Interrégionale Mines Diana
		Assistance et suivi des opérations minières (DGAM)
		Répression des infractions Minières et Hydro (Police des Mines)
		Evaluation et suivi Environnementaux des projets miniers et pétroliers (Direction Réglementation Environnementale et de Sécurité)
		Activités minières et pétrolières /Direction Régionale Mines- Vakinankaratra
		Activités minières et pétrolières /Direction Régionale Mines- Alaotra Mangoro
		Activités minières et pétrolières /Direction Régionale Mines- SAVA
		Activités minières et pétrolières /Direction Régionale Mines- Vatovavy Fitovinany
MID	3	Carte grise sécurisée
		Permis de conduire sécurisé
		Carte de résidents
MSP	1	DRCIE - (passeports électroniques)

MINISTERE	NOMBRE	INTITULE DES COMPTES
MDN	2	Patrimoine Militaire
		Sécurisation maritime
MAEP	4	Programme engrais
		Contrôle pesticides/phyto
		Fonds de contrôle des semences et Plants
		Fonds de mécanisation agricole
MEEH	2	Programme de développement des sites hydroélectriques
		Prélèvement sur les prix des produits pétroliers
TOTAL	62	

Sources : Loi de finances rectificative 2019-Tome II-Annexe 8-Comptes Particuliers du Trésor.

Ainsi, les comptes de commerce sont passés de 95 en 2017 à 2 en 2020 comme le montre le graphique ci-après :

GRAPHIQUE N° 18. NOMBRE DE COMPTES DE COMMERCE DE 2017 A 2020



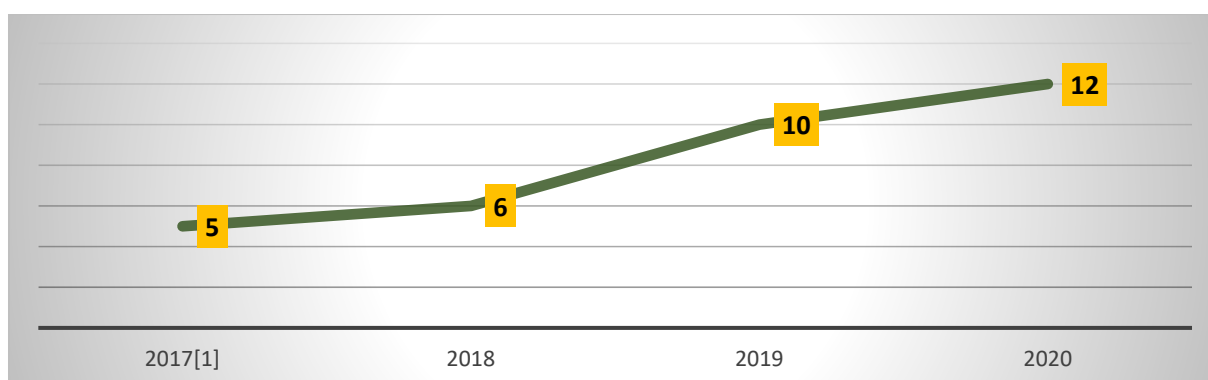
Sources : Lois des finances 2017, 2018, 2019 et 2020-Tome II-Annexe 8-Comptes Particuliers du Trésor.

Bien qu'il y ait déjà une nette diminution du nombre des comptes de commerce au cours des années précédentes, ce n'est qu'en 2020 que ces comptes ont vu leur nombre baisser significativement soit une réduction aux alentours de 98% entre 2017 et 2020.

En revanche, les comptes d'affectation spéciale ont vu leur nombre augmenter.

Depuis 2018, un compte d'affectation spéciale, au moins, est ouvert chaque année dans les écritures du Trésor portant leur nombre à 12 en 2020. Le graphique ci-après montre cette augmentation constante de ces comptes entre 2017²⁶ à 2020.

GRAPHIQUE N° 19. NOMBRE DE COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE DE 2017 A 2020



Sources : Lois de finances 2018, 2019 et 2020-Dispositions spéciales.

²⁶ 2017=total des comptes d'affectation spéciale ouverts depuis les lois de finances antérieures.

En 2020, le Ministère des Finances et de l'Economie assure la gestion de 58% des comptes d'affectation spéciale soit 7 comptes sur 12.

Pour leur part, les ministères suivants ne gèrent qu'un (1) compte chacun :

- Le Ministère de la Justice,
- Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique,
- Le Ministère de l'Education Nationale et de l'Enseignement Technique et Professionnel,
- Le Ministère de l'Energie, de l'Eau et des Hydrocarbures,
- Et enfin le Secrétariat d'Etat auprès du Ministère de la Défense Nationale chargé de la Gendarmerie Nationale

Ci-dessus la liste de ces comptes d'affectation spéciale.

TABLEAU N° 41 -LISTE DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

MINISTERE	NOMBRE	INTITULE DU COMPTE
MEF	7	Prélèvement sur les boissons alcooliques et alcoolisées
		Fonds National pour l'Insertion du Secteur Informel
		Sécurisation des activités, des fonds et des emplois
		Fonds de renforcement des capacités
		Opérations liées à la privatisation
		Prélèvement sur les droits et taxes douaniers
		Fonds de Pérennisation
MINJUS	1	Frais de justice et assimilés
MESUPRES	1	Soutien des partenaires à la mise en œuvre du Plan Sectoriel de l'Education de l'Enseignement Supérieur (MO-PSE-ESUP)
MENETP	1	Soutien des partenaires à la mise en œuvre du Plan Sectoriel de l'Education de l'Enseignement Technique et Professionnel (MO-PSE-EBETP)
MEEH	1	Prélèvement sur les prix des produits pétroliers
SEG	1	Sécurisation routière
TOTAL	12	

Sources : Lois de finances 2017 et antérieures, 2018, 2019 et 2020-Dispositions spéciales

Il est à observer que, suivant la réponse²⁷ de la Direction de la Comptabilité Publique à la suite de la demande de renseignements²⁸ de la Cour, le compte d'affectation spéciale « Fonds de Pérennisation » créé par l'article 17 de la loi n°2017-009 du 04 juillet 2017 portant loi de finances rectificative pour 2017 « n'était pas de l'initiative de la Direction Générale du Trésor et n'est pas accepté au vu de l'article 30 de la LoLF. »

En effet, cet article 30 dispose que : « Les comptes particuliers du Trésor sont des comptes ouverts dans les livres du Trésor. Ils servent à retracer les dépenses et les recettes exécutées en dehors du Budget Général de l'Etat par des services publics de l'Etat non dotés de la personnalité morale ».

²⁷ Lettre n°050-2023-MEF/SG/DBGF/DB/SSB.5 du 11 mai 2023- annexe 6

²⁸ Lettre n°02/2023-CS/CC/CH GOV/PLR2020 du 07 mars 2023 ; lettre n°03/2023-CS/CC/CH GOV/PLR2020 du 26 avril 2023

Il sied de noter que ce fonds de pérennisation sera alimenté par des prélèvements sur les marchés publics au profit de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) conformément à l'article 18 de la loi n°2015 – 055 du 25 janvier 2017 portant code des marchés publics. Or, il apparaît que l'ARMP est dotée d'une personnalité morale en tant qu'Etablissement Public à caractère administratif selon l'article 2 du décret n°2005 – 215 du 03 mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

Toutefois, jusqu' en 2020, les différentes lois de finances successives n'ont pas supprimé ce compte dans ses dispositions spéciales alors que l'article 32 de la LOLF précise que « la création et la suppression des Comptes Particuliers du Trésor ne peuvent être décidées que par une loi de finances (...) »

En outre, plusieurs comptes d'affectation spéciale sont en attente des décrets portant modalité de leurs gestions. Au vu des documents transmis à la Cour, par conséquent, seules 3 comptes d'affectation spéciale ont réalisé des opérations de recettes et de dépenses au titre de l'année 2020.

Il s'agit des comptes « frais de justice et assimilés », « sécurisation des activités, des fonds et des emplois » et « prélèvement sur les droits et taxes douaniers » qui feront l'objet d'une analyse particulière dans la deuxième partie.

2.1.2. Bilan budgétaire des Comptes Particuliers du Trésor

a). Un résultat général déficitaire selon PLR

Pour 2020, le résultat général des CPT est de nouveau déficitaire pour un montant de 292,45 milliards d'Ariary.

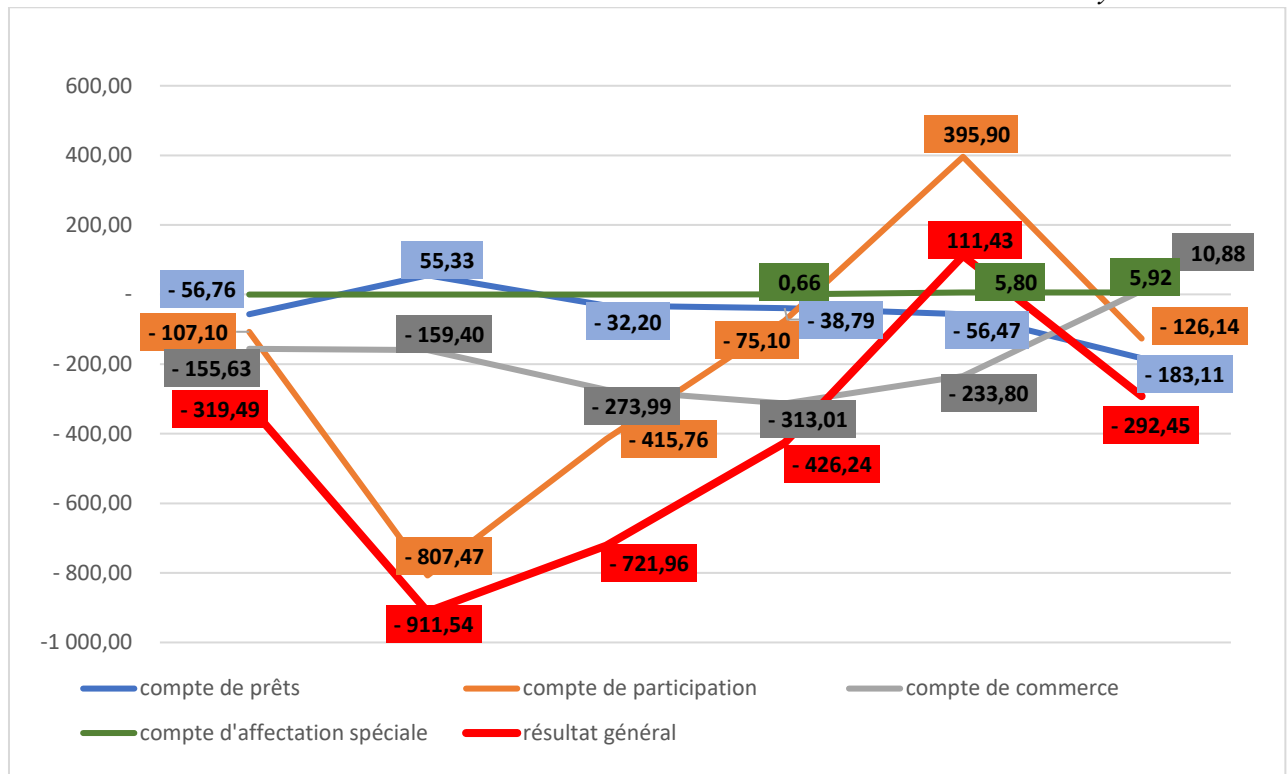
Au vu des chiffres produits, les déficits constatés sur les comptes de prêts et les comptes de participation ont aggravé ce résultat général. En effet, le premier compte enregistre un déficit de 183,11 milliards d'Ariary tandis que le second compte présente un déficit de 126,14 milliards d'Ariary. Les excédents enregistrés au niveau des comptes de commerce et des comptes d'affectation spéciale n'ont pas permis d'absorber les déficits sur ces deux comptes.

L'évolution du résultat général des CPT ainsi que la tendance des résultats pour chaque CPT sont présentées dans les graphiques suivants :



GRAPHIQUE N° 20. EVOLUTION DES RESULTATS DES CPT DE 2015 A 2020

En milliards d'Ariary



Sources : LR 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 et PLR 2020.

Le résultat général des CPT a enregistré des déficits de 2015 à 2018 et il s'est nettement amélioré en 2019 avec un excédent de 111,43 milliards d'Ariary. Mais bien que ce résultat ait été à nouveau déficitaire en 2020, il n'est pas en dessous du niveau de déficit de 2015.

Il appert de ce graphique que la tendance du résultat général des opérations sur les CPT est fortement impacté par le résultat des comptes de participation.

En analysant le solde de chaque CPT de 2015 à 2020, il apparaît que :

- Le déficit des comptes de prêt s'est creusé allant de 56,76 milliards d'Ariary en 2015 à 183,11 milliards d'Ariary en 2020 avec des périodes d'amélioration entre 2016 et 2018.
- Les comptes de Participation enregistrent une croissance continue entre 2016 à 2019 pour connaître à nouveau un déficit supérieur à celui de 2015 en 2020 pour un montant de 126,14 milliards d'Ariary.
- Les comptes de commerce ont enregistré des déficits au cours de ces dernières années. Ce n'est qu'en 2020 que ces comptes présentent un résultat excédentaire de 10,88 milliards d'Ariary.
- Le résultat positif des comptes d'affectation spéciale s'améliore d'année en année allant de 0,66 milliards d'Ariary en 2018 pour atteindre 5,92 milliards d'Ariary en 2020.

b). Taux global de réalisation élevé des recettes et des dépenses

Les opérations de recettes et de dépenses réalisées par les CPT en 2020 sont résumées dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 42 - OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR 2020

En Ariary

Nomenclature	Recettes		Dépenses		Résultat
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Réalisations
Comptes de prêts	2 086 609 000,00	687 153 208,51	220 328 000 000,00	183 798 523 716,93	- 183 111 370 508,42
Comptes de participation	-	-	293 226 238 000,00	126 142 634 528,15	- 126 142 634 528,15
Comptes de commerce	736 800 000 000,00	753 593 337 598,25	736 800 000 000,00	742 712 689 511,97	10 880 648 087,28
Comptes d'affectation spéciale	61 718 106 000,00	23 354 734 745,23	61 718 106 000,00	17 435 767 075,28	5 918 967 670,95
TOTAL	800 604 715 000,00	777 635 225 550,99	1 312 072 344 000,00	1 070 089 614 830,33	- 292 454 389 279,34

Sources : PLR 2020, BCSE 2020, CGAF 2020

b.1 En matière de recettes

En 2020, le taux global de réalisation est de 97,13% pour les recettes. En effet, 777,63 milliards d'Ariary ont été recouvrées sur une prévision de 800,60 milliards d'Ariary.

Toutefois, les recettes réalisées au titre des comptes de prêts et des comptes d'affectation spéciale ne représentent qu'une infime partie de ces recettes totales soit respectivement 0,09% et 3%. Les recettes des comptes de commerce détiennent la plus grande part puisqu'elles y représentent 96,91%.

En outre, il est à observer que :

- Pour les comptes de prêts, le taux de réalisation est faible (32,93%) puisque 687 millions d'Ariary seulement ont été recouvrées sur les 2,08 milliards d'Ariary prévues ;
- Les recettes réalisées sur les comptes de commerce ont dépassé les prévisions pour un montant de 16,79 milliards d'Ariary ;
- Les prévisions sur les comptes d'affectation spéciale ont été réalisées à hauteur de 37,84% soit 23,35 milliards d'Ariary sur les 61,71 milliards d'Ariary prévues.

b.2 En matière de dépenses

En ce qui concerne les dépenses, le taux global de réalisation est de 81,56%. Le montant total des dépenses réalisées en 2020 pour les CPT est de 1 070,08 milliards d'Ariary sur une prévision de 1 312,7 milliards d'Ariary.

Ces dépenses totales sont ventilées comme suit :

- 17,18% ont été réalisées au titre des comptes de prêts soit 183,79 milliards d'Ariary

- 11,79% ont été réalisées au titre des comptes de participation soit 126,14 milliards d'Ariary
- 69,41% ont été réalisées au titre des comptes de commerce soit 742,71 milliards d'Ariary
- Et 1,63% ont été réalisées au titre des comptes d'affectation spéciale soit 17,43 milliards d'Ariary

Par ailleurs, le compte de commerce affiche un taux de réalisation de 100,80%. En effet, les dépenses réalisées sont supérieures aux prévisions pour un montant de 5,91 milliards d'Ariary.

Quant aux comptes de prêts, le taux de réalisation est de 83,42%. Sur un montant prévisionnel de 220,32 milliards d'Ariary, 183,79 milliards d'Ariary ont été réalisés.

Pour leur part, les comptes de participation affichent un taux de réalisation de 43,02% car 126,14 milliards d'Ariary ont été utilisés sur les 293,22 milliards d'Ariary autorisés.

Enfin, les prévisions sur les comptes d'affectation spéciale ont été réalisées à hauteur de 28,25% soit 17,43 milliards d'Ariary sur les 61,71 milliards d'Ariary prévues.

2.2. Analyse par catégorie de CPT

Cette seconde partie traitera spécifiquement chaque catégorie de CPT en faisant ressortir les actions réalisées dans ces comptes à travers une analyse exhaustive des recettes et des dépenses.

2.2.1. Comptes de prêts : solde déficitaire dû à un faible taux de recouvrement

Les détails des opérations des comptes de prêts sont retracés dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 43 - OPERATIONS SUR LES COMPTES DE PRETS 2020

En Ariary

RECETTES			DEPENSES		
Bénéficiaires	Montant	Nature	Bénéficiaires	Montant	Nature
SIRAMA	543 064 213,29	Recouvrement prêt	SEBAK	49 357 740 400,00	Projet Andekaleka
UNICECAM	90 919 800,00	Recouvrement reprêt	SPAT	134 440 783 315,93	Extension port Toamasina
CIDR VOLAMAHASOA	36 409 194,22				
SEIMAD	12 000 000,00				
VOLAMAHASOA	4 760 000,00				
TOTAL	687 153 207,51		TOTAL	183 798 523 715,93	
RESULTAT	<i>Solde déficitaire :</i>			<i>- 183 111 370 508,42</i>	

Sources : PLR 2020, BCSE 2020, CGAF 2020

a). Solde déficitaire

Les recettes réalisées sur les comptes de prêts proviennent essentiellement des remboursements faits par la SIRAMA à hauteur de 543,06 millions d'Ariary et l'UNICECAM pour un montant de 90,91 millions d'Ariary représentant ainsi respectivement 79,03% et 13,23% des recettes totales.

Les dépenses concernent les prêts consentis pour le projet Andekaleka et l'extension du port de Toamasina pour un montant total de 183,79 milliards d'Ariary.

Les comptes de prêts enregistrent un déficit depuis 2017 et il s'accroît d'année en année. En effet, de 56,47 milliards d'Ariary en 2019, il est passé à 183,11 milliards d'Ariary en 2020.

b). Faible taux de recouvrement

Il est à observer que ces recettes recouvrées ne représentent que 29,03% seulement des ordres de recette émis au titre de l'année 2020 d'un montant de 2,36 milliards d'Ariary comme le montre le tableau ci-après :

TABLEAU N° 44 -SITUATION DES RECOUVREMENTS ET DES RESTES A RECOUVRER DES COMPTES DE PRETS AU 31-12-2020

En Ariary

Bénéficiaires	Restes à recouvrer au 31-12-2019 (1)	OR émis au titre de l'exercice 2020 (2)	Recouvrements 2020 (3)	Restes à recouvrer au 31-12-2020 (4) = (1) + (2) - (3)
SIRAMA	544 189 402,28	280 000 000,00	543 064 213,29	281 125 188,99
ADEMA	-	1 073 029 652,86	-	1 073 029 652,86
UNICECAM	-	90 919 800,00	90 919 800,00	-
CIDR VOLAMAHASOA	-	36 409 194,22	36 409 194,22	-
FTM	2 023 948 036,47	877 274 416,83	-	2 091 222 453,30
SEIMAD	24 619 287,64		12 000 000,00	12 619 287,64
VOLAMAHASOA	-	9 492 000,00	4 760 000,00	4 732 000,00
TOTAL	2 592 756 726,39	2 367 125 063,91	687 153 207,51	4 272 728 582,79

Source : CGAF 2020

Au vu de ce tableau, il en ressort que ADEMA et FTM n'ont pas procédé aux règlements des ordres de recettes émis à leurs encontre ce qui a pour conséquence d'augmenter considérablement le montant des restes à recouvrer au 31 décembre 2020 dont 3,97 milliards d'Ariary leur sont imputables soit 93,01% du montant total.

« *Le problème financier de la société ADEMA suite à la suspension du trafic aérien durant la période de la pandémie COVID-19* » et « *le problème financier de la FTM car en tant qu'EPA, ses ressources proviennent essentiellement des subventions de l'Etat* » ont été les raisons avancées en réponse²⁹ à la demande de renseignements³⁰ à ce sujet pour expliquer cette absence de recouvrement.

En outre, il a été relevé que les dates de dernière échéance pour rembourser les prêts ont été dépassées suivant le tableau ci-dessous :

²⁹ Lettre n°050-2023-MEF/SG/DBGF/DB/SSB.5 du 11 mai 2023 ; lettre n°20/079/ADEMA/DG du 13 août 2020 ; lettre n°2020/423-FTM/DG du (date illisible)

³⁰ Lettre n°02/2023-CS/CC/CH GOV/PLR2020 du 07 mars 2023 ; lettre n°03/2023-CS/CC/CH GOV/PLR2020 du 26 avril 2023

TABLEAU N° 45 -SITUATION DES AMORTISSEMENTS EN CAPITAL AU 31-12-2020

En Ariary

Ligne	Bénéficiaires	Date de convention	Date de dernière échéance	Capital à amortir au 31-12-2020
L305	JIRAMA	31-07-2000	30-09-2020	1 120 956 556,63
L306	JIRAMA	31-07-2000	30-09-2020	13 286 802 387,19
TOTAL				14 407 758 943,82

Source: CGAF 2020

Au vu de ce tableau, la JIRAMA n'a pas respecté l'échéance de remboursement de ces prêts car la société doit encore 14,40 milliards d'Ariary à l'Etat à la fin de l'année 2020 sur ces deux lignes.

Une demande de renseignements a été envoyée pour expliquer cette situation et la réponse³¹ apportée fait état de l'existence d'une « *décision n°004-2019-MEF/SG/DGT/DDP du 08 juillet 2019 portant suspension de l'émission des ordres de recettes relatifs aux contrats de prêts et reprêts octroyés par l'Etat à la société JIRAMA pour une durée de cinq ans à compter de l'exercice 2019.* »

Cette décision justifie également l'absence d'ordres de recettes sur les autres comptes de rétrocession à la JIRAMA dont la somme totale³² de capital à amortir au 31 décembre 2020 s'élève à 93,11 milliards d'Ariary.

Pour certains comptes de prêts, la date de dernière échéance n'a été fournie³³ qu'après une demande de renseignements de la Cour. La mention de cette date de dernière échéance est pourtant nécessaire pour faire le suivi des remboursements des prêts octroyés par l'Etat.

TABLEAU N° 46-DERNIERE ECHEANCE DES RETROCESSIONS

En Ariary

Ligne	Bénéficiaire	Date de convention	Capital à amortir au 31-12-2020	Date de dernière échéance
293	SEBAK	10-06-1998	53 267 527 700,00	Non fournie
323	JIRAMA	16-12-2005	20 213 494 045,60	01-12-2036
329	SPAT	21-09-2017	274 353 224 405,76	2067

Source : CGAF 2020

Il apparaît au vu de ce tableau que la date de dernière échéance sur le compte de SEBAK n'a pas été fournie malgré l'envoi d'une demande de renseignements à cet effet. L'absence de cette information ne permet pas d'apprécier la situation sur le remboursement de ce prêt dont la convention y afférente a été signée en 1998.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère de l'Economie et des Finances de :

- **Prendre les diligences nécessaires pour réduire les restes à recouvrer notamment à l'endroit des entités présentant un fort taux de non-recouvrement.**
- **Produire toutes informations nécessaires relatives aux échéances des comptes de prêts**

³¹ Lettre n°272-2023-MEF/SG/DGT/DDP/STDI/DIA du 20 mars 2023

³² Sommes des lignes 320,321,322,323 et 324 sur les comptes de prêts.

³³ Lettre n°272-2023-MEF/SG/DGT/DDP/STDI/DIA du 20 mars 2023

2.2.2. Comptes de participation : solde erroné pour non-application des dispositions légales

Selon le projet de loi de règlement, les opérations sur les comptes de participation sont présentées comme suit :

TABLEAU N° 47 -OPERATIONS SUR LES COMPTES DE PARTICIPATION 2020

		1	En Ariary	
RECETTES		DEPENSES		
-		Entreprise nationale	Montant	Nature
		BFM	74 487 824 407,68	Recapitalisation
		Organismes internationaux	Montant	Nature
		AIIB	741 110 000,00	Augmentation de capital
		BAD	7 773 555 616,73	
		BIRD	6 174 345 178,26	
		FMI	35 421 300 116,77	
		IDA	59 490 560,00	
		TDB	1 485 008 648,71	
		TOTAL	-	TOTAL
RESULTAT	Solde déficitaire : - 126 142 634 528,15			

Sources : PLR 2020, BCSE 2020, CGAF 2020

Il appert donc qu'au titre de l'année budgétaire 2020, et selon le PLR les comptes de participation ont enregistré un déficit de 126 milliards d'Ariary.

Toutefois, il est à signaler que l'Ordonnance n°2018-001 du 26 décembre 2018 portant loi de finances pour 2019 en son article 19 stipule que « *le solde créditeur des Comptes Particuliers du Trésor, arrêté en fin d'exercice, est reporté au cours de l'exercice suivant* ». Et à la fin de l'exercice 2019, les comptes de participation ont présenté un solde créditeur pour un montant de 395,90 milliards d'Ariary³⁴.

Au vu du tableau ci-dessus, le solde créditeur de l'exercice budgétaire 2019 n'est pas pris en compte dans l'exercice 2020.

Ainsi, en application de cet article, lesdits comptes présentent un solde d'entrée de 395,90 milliards d'Ariary et le tableau supra est modifié comme suit :

³⁴ Source : Loi n° 2022-021 portant Loi de Règlement 2019

**TABLEAU N° 48 -OPERATIONS SUR LES COMPTES DE PARTICIPATION 2020 APRES APPLICATION
DE L'ARTICLE 19 DE LA LF 2019**

2

En Ariary

RECETTES		DEPENSES	
Nature	Montant	Entreprise nationale	Montant
Report de solde	395 900 509 310,59	BFM	74 487 824 407,68
Recettes de l'exercice	-	Organismes internationaux	Montant
		AIIB	741 110 000,00
		BAD	7 773 555 616,73
		BIRD	6 174 345 178,26
		FMI	35 421 300 116,77
		IDA	59 490 560,00
		TDB	1 485 008 648,71
TOTAL	395 900 509 310,59	TOTAL	126 142 634 528,15
RESULTAT	Solde excédentaire : 269 757 874 782,44		

Sources : PLR 2020, BCSE 2020, CGAF 2020, PLR 2019

Au vu de ce tableau, les opérations sur les comptes de participation dégagent ainsi un solde excédentaire d'un montant de 269,75 milliards d'Ariary après la constatation de la reprise de solde au 01-01-2020 comme expliqué plus haut.

Les versements à titre de participation de l'Etat malagasy au capital des différents organismes internationaux cités plus haut constituent les 40,95% des dépenses des comptes de participation soit 51,65 milliards d'Ariary.

Aucune recette n'a été enregistrée sur ces comptes pour 2020.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère de l'Economie et des Finances de veiller à l'application de l'article 19 de l'Ordonnance n°2018-001 du 26 décembre 2018 portant loi de finances pour 2019 dans les opérations dudit compte qui stipule que « le solde créditeur des Comptes Particuliers du Trésor, arrêté en fin d'exercice, est reporté au cours de l'exercice suivant ».

2.2.3. Des faux « comptes de commerce »

Les deux comptes de commerce restant dont la CRCM et la CPR ont réalisé les opérations de recettes et de dépenses suivantes :

TABLEAU N° 49 -OPERATIONS SUR LES COMPTES DE COMMERCE 2020

En Ariary

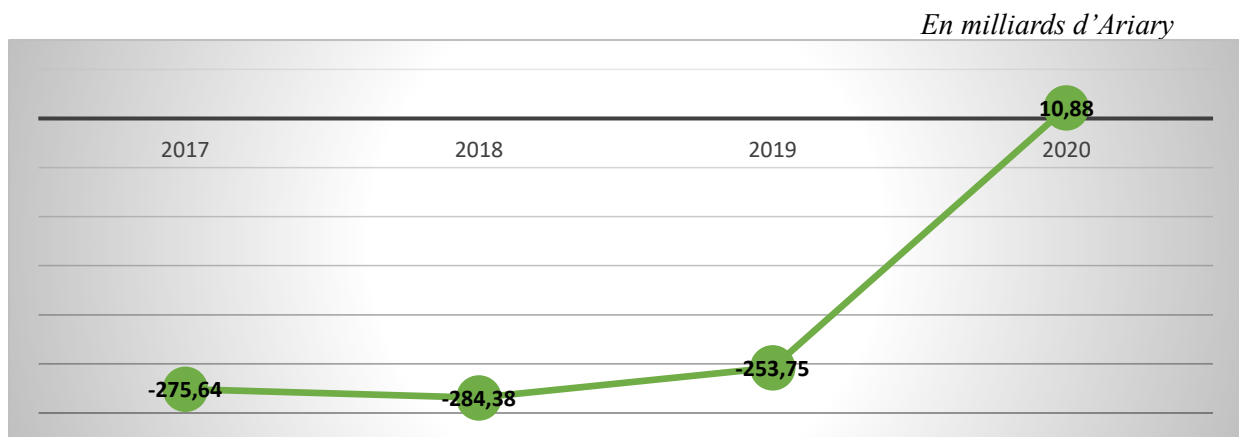
RECETTES			DEPENSES		
Compte	Montant	Nature	Compte	Montant	Nature
758	753 593 337 598,25	Pensions	6521	736 771 676 782,45	CRCM
			6522	5 941 012 728,52	CPR
TOTAL	753 593 337 598,25		TOTAL	742 712 689 510,97	
RESULTAT	Solde excédentaire : 10 880 648 087,20				

Sources : PLR 2020, BCSE 2020, CGAF 2020

Les comptes de commerce CRCM/CPR après des années de déficit chronique présentent pour la première fois un solde excédentaire d'un montant de 10,88 milliards d'Ariary en 2020.

L'évolution du solde de la CRCM/CPR de 2017 à 2020 est illustrée dans le graphique suivant :

GRAPHIQUE N° 21. EVOLUTION DU SOLDE DE LA CRCM/CPR DE 2017 A 2020

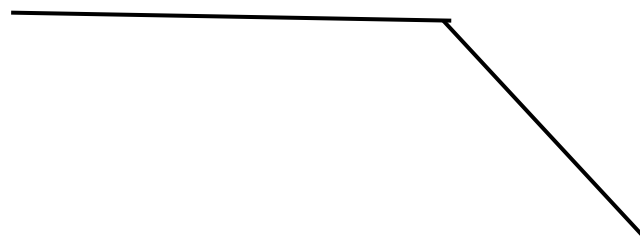


Sources : PLR 2017, 2018, 2019 et 2020.

Dans ses rapports sur les projets de lois de règlement des années antérieures successives³⁵, la Cour a recommandé au Ministère de l'Economie et des Finances de déployer plus d'efforts pour réduire le déficit du compte de commerce CRCM/CPR.

a). Comptes de commerce en apparence excédentaires

Il apparaît qu'après exploitation du BCSE 2020 communiqué à la Cour, les recettes de ce compte de commerce sont constituées par des opérations de transfert du compte « 6552 : transferts pour charges de service public- Autres organismes » vers le compte « 7582 : pensions CRCM » comme le montre le tableau ci-après :



³⁵ Rapports de la Cour sur les PLR 2017 et 2019

TABLEAU N° 50 -TRANSFERT DE CREDIT DU COMPTE 6552 VERS LE COMPTE CRCM 7582

Mission 220 : Finances et Budget
Programme 114 : Gestion du Budget
Code SOA : 00-23-0-209-00000
Libellé SOA : Service d'Appui Institutionnel

En Ariary

Compte	Intitulé	Objet du mandat	Montant
6552	Transferts pour charges de service public- Autres organismes	Versement au compte 7582 pensions CRCM ouvert à la PGA pour paiement des CRCM	
		1 ^{er} trimestre ³⁶	88 500 000 000,00
		2 ^{ème} trimestre ³⁷	88 500 000 000,00
		3 ^{ème} trimestre ³⁸	88 500 000 000,00
		4 ^{ème} trimestre ³⁹	88 500 000 000,00
		Versement au compte 7582 pensions CRCM ouvert à la PGA pour renflouement CRCM ⁴⁰	
			34 297 386 765,98
	TOTAL		388 297 386 765,98

Sources : BCSE 2020

Il est à observer que ces transferts ne représentent pas la totalité des recettes enregistrées au niveau du compte 7582 d'un montant de 753,59 milliards d'Ariary.

Mise à part les subventions, les recettes, lesquelles selon le PCOP, sont constituées de cotisations versées ne représentent que 48,47% des recettes du compte de Commerce « CRCM/CPR ». Ces cotisations ne couvrent ainsi que 49,18% des dépenses de pensions pour l'année 2020. En l'absence de ces transferts, le compte de commerce CRCM/CPR aurait présenté un solde déficitaire.

b). CRCM/CPR : « faux » comptes de commerce

La Cour, dans ses rapports sur les projets de lois de règlement des années précédentes, a émis à maintes reprises des observations relatives au non-respect des dispositions légales et réglementaires sur les comptes de commerce CRCM/CPR et n'a de cesse de les réitérer.

b.1. En matière de recettes

Comme il a été constaté plus haut, une partie des recettes de ces comptes de commerce est alimentée par le compte de transfert « 6552 : transferts pour charges de service public- Autres organismes ».

Suivant le décret n°2005-210 du 26 avril 2005 portant plan comptable des opérations publiques (PCOP) 2006, deuxième partie : organisation de la comptabilité, nomenclature et fonctionnement des comptes- titre III : fonctionnement des comptes- classe 6 : comptes de charges- 65 : transferts et subventions, « La rubrique **65** "Transfert et Subventions" enregistre les charges de transfert ou de subvention effectuées notamment par Etat : pour couvrir les charges de service public engagées par **d'autres organismes** ; (...). Sont considérées comme charges de services publics, portées dans les comptes 6551 et 6552, les

³⁶ LIQ2020000000026232 du 18/03/2020

³⁷ LIQ2020000000078288 du 11/06/2020

³⁸ LIQ20200000000125276 du 01/09/2020

³⁹ LIQ20200000000177822 du 16/10/2020

⁴⁰ LIQ20200000000241066 du 03/12/2020

subventions ou transferts alloués à des organismes participant à la mise en œuvre de la politique directe de Etat (...) ».

Or, il s'avère que le bénéficiaire du transfert du compte 6552 n'est pas un organisme au sens des dispositions du présent décret mais un Compte particulier du Trésor.

b.2 En matière de dépenses

L'article 34, 2^{ème} tiret de la LoLF énonce que « les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire (...) ».

Or, les opérations sur les comptes de commerce CRCM/CPR qui sont constituées en crédit des cotisations versées et en débit les pensions payées ne sont pas en aucun cas des opérations à caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire.

Par ailleurs, les articles 43 et 44 de la LoLF précisent respectivement que « (...) le projet de loi de finances de l'année : (...) autorise, par catégorie de comptes, les opérations des Comptes Particuliers du Trésor, et fixe le cas échéant, le plafond de leur découvert (...) » et « sont joints au projet de loi de finances de l'année : (...) la liste des Comptes Particuliers du Trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses ou des découverts prévus pour ces comptes ». Suivant l'article 34, 2^{ème} tiret de la LoLF sur les comptes de commerce, « (...) seul le découvert fixé pour chacun d'eux a un caractère limitatif (...) ».

Toutefois, il a été constaté que la Loi des Finances 2020 n'a pas fixé ce plafond de découvert pour les comptes de commerce CRCM/CPR contrairement aux dispositions citées supra.

Or, le compte 6521 CRCM a enregistré un dépassement de crédit de 6,27 milliards d'Ariary⁴¹.

Ainsi, à défaut de ce plafond de découvert, la Cour ne peut apprécier le caractère du dépassement.

En outre, bien que ces points aient été soulevés par la Cour dans ses rapports antérieurs, il s'avère qu'aucune disposition n'a été prise jusqu'à ce jour pour y remédier.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère de l'Economie et des Finances sur les comptes de commerce de respecter les dispositions légales et réglementaires y afférentes.

2.2.4. Comptes d'affectation spéciale : des anomalies sur les soldes des comptes et sur la comptabilisation des recettes et des dépenses

Pour l'exercice 2020, selon les documents produits, trois comptes d'affectation spéciale sur douze seulement ont effectué des opérations de recettes et de dépenses dont les détails sont présentés infra.

⁴¹ Prévision : 730,50 milliards d'Ariary/Réalisation : 736,77 milliards d'Ariary

a). MINISTERE DE LA JUSTICE

En 2020, seules la Cour d'Appel d'Antananarivo et le Tribunal de Première Instance d'Antananarivo ont effectué des opérations de recettes et de dépenses sur le compte d'affectation spéciale « Frais de justice pénale et assimilés » ouvert pour le compte du Ministère de la Justice au niveau du programme 111 : Administration judiciaire.

a.1 Cour d'Appel d'Antananarivo : omission du report de solde

Les opérations de la Cour d'Appel d'Antananarivo sont présentées dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 51 -OPERATIONS SUR LE COMPTE « FRAIS DE JUSTICE ET ASSIMILES » DE LA COUR D'APPEL D'ANTANANARIVO APRES APPLICATION DE L'ARTICLE 19 DE LA LF 2019

RECETTES			En Ariary DEPENSES		
Compte	Montant	Nature	Compte	Montant	Nature
	7 716 457,00	Report de solde exercice 2019	6111	800 000,00	Fournitures et articles de bureau
7776	250 714,00	Recette de l'exercice 2020	6113	800 000,00	Consomptibles informatiques
			6131	1 400 000,00	Carburants et lubrifiants
			6741	2 900 000,00	Frais de justice
TOTAL	7 967 171,00		TOTAL	5 900 000,00	
RESULTAT	Solde créditeur : 2 067 171,00				

Sources : BCSE 2020, CGAF 2020, annexe PLR 2019

Les recettes de l'exercice 2020 s'élèvent à 0,25 millions d'Ariary alors que les dépenses se chiffrent à 5,90 millions d'Ariary.

En outre, suivant le rapport de la Cour des Comptes sur le projet de loi de règlement pour 2019⁴² et des annexes produites à l'appui, au vu de la situation des comptes 2020 cosignée par l'ordonnateur secondaire actuel du compte et le Payeur Général et suite aux informations dans le tableau récapitulatif des comptes d'affectation spéciale 2020 produit par le PGA⁴³, ce compte fait ressortir un solde de sortie excédentaire de 7,71 millions d'Ariary au 31 décembre 2019.

Or, il a été constaté que dans les annexes au projet de loi de règlement produits à la Cour, le solde de l'exercice 2019 a été omis dans le calcul du résultat. Cependant l'article 19 de l'Ordonnance n°2018-001 du 26 décembre 2018 portant loi de finances pour 2019 énonce que « *le solde créditeur des Comptes Particuliers du Trésor, arrêté en fin d'exercice, est reporté au cours de l'exercice suivant* ».

Après intégration de ce report de solde, le résultat de ce compte d'affectation spéciale aurait dû être excédentaire de 2,06 millions d'Ariary. Par ailleurs, dans la lettre⁴⁴ de l'Ordonnateur à l'époque : « *le compte d'affectation spéciale de la Cour d'Appel d'Antananarivo pour l'exercice budgétaire 2020 n'est pas déficitaire.* »

⁴² Rapport n°09 /22– ADM/APP/PLR sur le projet de loi de règlement pour 2019- page 63

⁴³ BE n°063-2023-MEF/SG/DGFAG/DB/SSB.5 du 27 juin 2023

⁴⁴ Lettre n°003-MJ/DGPR/DAFP/FJPA/2023 du 22 mars 2023

a.2 Tribunal de Première Instance d'Antananarivo : omission du report de solde

Les recettes et les dépenses du Tribunal de Première Instance d'Antananarivo au titre du compte d'affectation spéciale « frais de justice et assimilés » sont retracées dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 52 -OPERATIONS SUR LE COMPTE « FRAIS DE JUSTICE ET ASSIMILES » DU TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE D'ANTANANARIVO

RECETTES			En Ariary		
Compte	Montant	Nature	Compte	Montant	Nature
	4 036 753,00	Report de solde exercice 2019	6111	500 000,00	Fournitures et articles de bureau
7776	2 155 102,00	Recette de l'exercice 2020	6131	700 000,00	Carburants et lubrifiants
			6741	5 750 000,00	Frais de justice
TOTAL	6 191 855,00		TOTAL	6 950 000,00	
RESULTAT	Solde anormalement débiteur : -758 145,00				

Sources: BCSE 2020, CGAF 2020, annexe PLR 2019

Il ressort de ce tableau que le TPI a réalisé en 2020 des recettes d'un montant de 2,15 millions d'Ariary et des dépenses d'un montant de 6,95 millions d'Ariary.

Après intégration du solde d'un montant de 4,03 millions d'Ariary dans les recettes de l'année suivant l'article 19 de l'ordonnance cité supra, il en ressort que ce compte présente un déficit de 0,75 millions d'Ariary.

Selon l'article 34, 1^{er} tiret, 2^{ème} alinéa de la LoLF, « le total des dépenses ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte, sauf pendant les trois premiers mois de la création de celui-ci (...) ».

Aussi, une demande de renseignements⁴⁵ a été envoyée à cet effet et l'ordonnateur secondaire du compte a fait part dans sa réponse⁴⁶ que le solde d'entrée de leur compte d'affectation spéciale au 1^{er} janvier 2020 est constitué par les sommes cumulées de leurs soldes pour les années 2016 à 2019 pour un montant de 15,95 millions d'Ariary et que « par conséquent, nous estimons qu'il n'y a pas de découvert dans notre comptabilité étant donné que les reliquats des comptes d'affectation spéciale sont reportables d'année en année ».

Or, à la lecture de l'article 19 de l'Ordonnance cité supra, ce n'est **qu'en fin d'exercice 2019 que ce report est de nouveau autorisé** et que « les dispositions de l'article 20 de la Loi n° 2005-029 du 29 décembre 2005 portant Loi de Finances pour 2006 sont en conséquence abrogées. »

Ainsi, ne peut être pris en compte que le solde de sortie au 31 décembre 2019 d'un montant de 4,03 millions d'Ariary comme indiqué dans le tableau. Ce montant a été confirmé par le PGA suivant la « situation de comptes » fournie dans sa réponse en date du 27 juin 2023⁴⁷ suite à la demande de renseignements de la Cour.

⁴⁵ Lettre n°02/2023-CS/CC/CH GOV/PLR2020 du 07 mars 2023 ; lettre n°03/2023-CS/CC/CH GOV/PLR2020 du 26 avril 2023

⁴⁶ Lettre n°04-CPTE/TPI/TANA/FJPA/2023 du 23 mars 2023

⁴⁷ BE n°063-2023-MEF/SG/DGFAG/DB/SSB.5 du 27 juin 2023

Les justifications apportées par le PGA sur ce solde débiteur sont que « *Les montants négatifs des comptes CAS de l'année 2020 s'explique par l'omission du report de solde de l'exercice antérieur. Rappelons que la prise en charge des dépenses du compte 6741 : frais de justice du CAS TPI est rattachée à l'exercice 2020 (période complémentaire C206) mais le paiement est comptabilisé en 2021. De ce fait, le solde de l'exercice 2020 est positif avant cette opération.* »

Rappelons toutefois que selon l'article 40, alinéa 1^{er} de la LoLF, « (...) *Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.* »

En conséquence, au regard des articles 34 et 40 de la LoLF cités plus haut, le résultat budgétaire de ce compte d'affectation spéciale fait ressortir un solde anormalement débiteur d'un montant de 0,75 millions d'Ariary.

b). MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

Les comptes intitulés « Prélèvement sur les droits et taxes douaniers » et « Sécurisation des activités, des fonds et des emplois » ouverts respectivement au nom de la Direction des Statistiques et de la Comptabilité de la Direction Générale des Douanes et du Service Administratif et Financier de la Direction Générale du Trésor sont les comptes d'affectation spéciale mouvementés du Ministère de l'Economie et des Finances en 2020.

Mais les constatations ci-dessous concernent le compte « Prélèvement sur les droits et taxes douaniers ».

Aussi, au vu des annexes au PLR 2020, les opérations de recettes et de dépenses sur ce compte sont établies comme suit :

TABLEAU N° 53 - OPERATIONS SUR LE COMPTE « PRELEVEMENT SUR LES DROITS ET TAXES DOUANIERS »

En Ariary

RECETTES			DEPENSES		
Compte	Montant	Nature	Compte	Montant	Nature
	3 671 999 274,64	Report de solde exercice 2019	6031	15 804 855 759,00	Personnel permanent
7728	15 000 475 772,93	Autres produits des activités de service	6131	44 000 000,00	Carburants et lubrifiants
7738	12 000 000,00	Autres	6281	94 950 000,00	Rémunérations d'intermédiaire et honoraires
TOTAL	18 684 475 047,57		TOTAL	15 943 805 759,00	
RESULTAT	<i>Solde créditeur :</i>			2 740 669 288,57	

Sources: BCSE 2020, CGAF 2020, annexe PLR 2019

Les recettes au titre de l'exercice 2020 sont de 15,01 milliards d'Ariary et les dépenses sont de 15,94 milliards d'Ariary.

Comme les deux autres comptes d'affectation spéciales cités supra, le compte « prélèvement sur les droits et taxes douaniers » a fait un report de solde de 3,67 milliards d'Ariary au 1^{er} janvier 2020 et présente ainsi un solde créditeur de 2,74 milliards d'Ariary.

Toutefois, les comptes 7738 – 6131 – 6281 feront l'objet des observations développées infra.

b.1 Erreur d'affectation des recettes sur le CAS « Prélèvement sur les droits et taxes douaniers » : compte 7738.

En matière de recettes, l'article 3 nouveau du décret n° 2018-379 du 24 avril 2018 modifiant et complétant le décret n° 2018-067 du 23 janvier 2018 fixant les modalités de gestion du compte d'affectation spéciale intitulé « Prélèvement sur les droits et taxes douaniers » de la Direction Générale des Douanes, et en application de l'article 21 de la Loi des Finances pour 2018, énonce que : « *A partir du 1er janvier 2018, ce compte est alimenté par le prélèvement d'une fraction sur les droits et taxes perçus par l'Administration des douanes dont exclusivement les comptes :*

- *Compte n° 7310 : « Droit de douane »*
- *Compte n° 7320 : « Droit de navigation »*
- *Compte n° 7340 : « TVA sur commerce extérieur »*
- *Compte n° 7350 : « TVA sur produits pétroliers »*
- *Compte n° 7380 : « Recettes accessoires et accidentelles »*
- *Compte n° 7251 : « Taxe sur les produits pétroliers »*

Il a été relevé que les recettes d'un montant de 12 millions d'Ariary au titre du compte précité 7738 ne sont pas enregistrées dans le rapport annuel de la gestion du compte d'affectation spéciale « prélèvement sur les droits et taxes douaniers ».

La réponse⁴⁸ à la demande de renseignements de la Cour mentionne que ce point est « *en cours de traitement au niveau de l'ordonnateur et du comptable.* »

La situation du compte fournie par le PGA⁴⁹ à la suite de cette réponse fait apparaître que, dans les écritures du comptable, cette recette de 12 millions d'Ariary est enregistrée au niveau d'un autre compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds de renforcement de capacités » ouvert auprès du même ordonnateur.

Ainsi, les recettes sur le compte 7738 ne concernent pas ce compte d'affectation spéciale « Prélèvement sur les droits et taxes douaniers ».

Par conséquent, les recettes enregistrées au titre du « Prélèvement sur les droits et taxes douaniers » sont constituées par la reprise de solde et les recettes du compte 7728 pour un montant total de 18 672 475 047,57 Ariary.

b.2 Erreur d'imputation de dépenses au CAS « Prélèvement sur les droits et taxes douaniers » : compte 6131

En matière de dépenses, le décret cité supra mentionne en son article 4 que « *Ce compte est débité des sommes nécessaires à la réalisation des dépenses de fonctionnement relatives à la pérennisation des mesures nécessitées par la réforme de la Douane :*

- *Païement des frais de stage et de formation (compte 6283)*
- *Païement des indemnités et des avantages liés à la fonction (compte 6031).* »

⁴⁸ Lettre n°050-2023-MEF/SG/DGBF/DB/SSB.5 du 11 mai 2023

⁴⁹ BE n°063-2023-MEF/SG/DGFAG/DB/SSB.5 du 27 juin 2023

Il apparaît que des dépenses sur les comptes 6131 « carburants et lubrifiants » sont enregistrées sur le compte d'affectation spéciale alors que le décret cité supra ne mentionne pas ces dépenses.

Des demandes de renseignements ont été envoyées à cet effet mais la réponse apportée sur cette question est « *en cours de traitement au niveau de l'ordonnateur et du comptable.* ». Les informations dans la situation du compte signée par l'ordonnateur et le comptable à la suite de cette réponse font ressortir que ces dépenses ne sont pas enregistrées au niveau de ce compte d'affectation spéciale mais au nom d'un autre compte d'affectation spéciale « Fonds de renforcement de capacités » dans les écritures du PGA.

En conséquence, les dépenses sur le compte 6131 ne sont pas imputables au compte d'affectation spéciale « Prélèvement sur les droits et taxes douaniers ».

b.3 Dépenses affectées à tort aux comptes d'affectation spéciale : compte 6281

En outre, le compte 6281 « rémunération d'intermédiaires et honoraires » enregistrant des dépenses d'un montant de 94,95 millions d'Ariary ne figure ni dans la liste des dépenses éligibles énoncées dans le décret n° 2018-067 du 23 janvier 2018 fixant les modalités de gestion du compte d'affectation spéciale intitulé « Prélèvement sur les droits et taxes douaniers » ni dans le décret n° 2017-1103 du 28 novembre 2017 fixant les modalités de gestion du compte d'Affectation Spéciale intitulé « Fonds de renforcement des Capacités ».

En effet, les dépenses éligibles prévues par le décret n° 2018-067 du 23 janvier 2018 sont les frais de stage et de formation (compte 6283) et les indemnités et avantages liés à la fonction (compte 6031), tandis que celles prévues par le décret n°2017-1103 sont les frais d'habillement (compte 6117) et les carburants et lubrifiants (compte 6131). Ainsi, les dépenses effectuées à tort sur le compte 6281 constituent une violation des textes réglementaires cités ci-dessus.

De tout ce qui précède, la comptabilisation des recettes et des dépenses au niveau de ce compte d'affectation spéciale est entachée d'erreur et n'est pas fiable.

b.4 Non exhaustivité d'informations sur les comptes d'affectation

Comme il est évoqué supra par le comptable, des opérations de recettes et de dépenses ont été enregistrées sur le compte d'affectation spéciale « Fonds de renforcement de capacités ». Cependant, aucune information sur la situation de ce compte n'est jointe au PLR.

Au final, 4 comptes d'affectation spéciale ont enregistré des mouvements au cours de l'année 2020 et non 3 comme annoncé plus haut ; et les trois suscités ont été accompagnés de documents.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère de l'Economie et des Finances sur les comptes d'affectation spéciale :

- de veiller à l'application de l'article 19 de l'Ordonnance n°2018-001 du 26 décembre 2018 portant loi de finances pour 2019 dans les opérations dudit compte qui stipule que « le solde créditeur des Comptes Particuliers du Trésor, arrêté en fin d'exercice, est reporté au cours de l'exercice suivant » ;***
- de respecter les dispositions légales et réglementaires afférentes aux soldes et à la nature des dépenses concernées par ces comptes.***

2.3. Non fiabilité du résultat général des CPT

Le résultat des opérations de recettes et de dépenses des CPT en 2020 mentionné dans le PLR est impacté d'une part par la prise en compte d'un solde d'entrée pour certains CPT en application de l'article 19 de l'Ordonnance n°2018-001 du 26 décembre 2018 portant loi de finances pour 2019 concernant le report de solde des comptes ayant des soldes **créditeurs** à la fin de l'exercice 2019 et d'autre part par l'existence des différentes incohérences développées supra et ne reflète pas ainsi une image fidèle de la situation des CPT.

Compte tenu des incohérences et des irrégularités constatées plus haut, la Cour recommande le rejet de l'article 3 du PLR constatant les opérations des CPT.

SECTION.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. Conformément à l'article 35 de cette même loi organique, 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. Il décrit : – en dépenses, les dépenses d'investissement et de fonctionnement financées par les ressources issues des Fonds de Contre-Valeur ; – en recettes, les Fonds de Contre-Valeur à constituer.

- Résultat excédentaire en baisse

Bien qu'excédentaires, les résultats des opérations sur FCV ont tendance à la baisse sur les exercices 2019 et 2020. En effet, ils ont atteint respectivement un montant de 8,48 milliards d'Ariary en 2019 contre seulement 0,92 milliard d'Ariary en 2020, soit une diminution de 78%.

Le tableau ci-dessous présente les opérations sur FCV pour l'exercice 2020 :

TABLEAU N° 54 -OPERATIONS SUR FCV POUR 2020

(En Ariary)

LIBELLES	PREVISIONS	REALISATIONS	%
I-RECETTES			
1.1. Dons et aides réceptionnés dans l'année :			
-Aides financières non remboursables.....	-	-	
-Dons en nature réceptionnés.....	-	-	
1.2. Opérations génératrices de FCV			
1.2.1. Cessions et récupérations FCV sur dons et aides non remboursables			
-Réceptionnés dans l'année.....	-	-	
-Réceptionnés antérieurement.....	1 538 800 000,00	1 268 822 423,30	
1.2.2. Cessions et récupérations FCV sur aides remboursables			
- Réceptionnés antérieurement.....	-	-	
TOTAL DES RECETTES :	1 538 800 000,00	1 268 822 423,30	82,46
II-DEPENSES			
2.1. Frais de fonctionnement.....	-	-	
2.2. Opération d'ordre.....	-	-	
2.3. Transfert cadre I (PIP).....	8 448 600 000,00	349 259 445,00	
2.4. Remboursement Dette.....	-	-	
2.5. Subvention affectée à la Dette.....	-	-	
TOTAL DES DEPENSES :	8 448 600 000,00	349 259 445,00	4,13
EXCEDENT DE RECETTES :		919 562 978,30	

Sources : PLR et Etat sur FCV 2020

Au vu de ce tableau et conformément à l'article 4 du PLR 2020, les opérations sur FCV pour l'exercice 2020 ont affiché un résultat excédentaire de 919,56 millions d'Ariary, lequel découle du fait du recouvrement de la somme de 1,27 milliards d'Ariary contre

une prévision fixée à 1,54 milliards d'Ariary, soit 82,46% de réalisation de recettes, d'une part, et de faibles dépenses effectuées à 349,26 millions d'Ariary face à une prévision de 8,45 milliards d'Ariary, soit 4,13% de dépenses réalisées, d'autre part.

Sur la sincérité des ressources et des charges concernant les opérations sur FCV 2020, l'on peut observer que, contrairement au principe de sincérité prévu par l'article 42 de la LOLF, les dépenses ont été surévaluées dans la mesure où les prévisions estimées à 8,45 milliards d'Ariary n'ont été réalisées que seulement à 349,26 millions d'Ariary. En outre, les prévisions de recettes à hauteur de 1,27 milliards d'Ariary ne peuvent pas couvrir les dépenses prévues à 8,45 milliards d'Ariary.

La Cour recommande de :

- ***Veiller à la sincérité des prévisions conformément à l'article 42 de la LOLF ;***
- ***Adopter l'article 4 relatif aux opérations sur FCV du PLR 2020 constatant les recettes à 1 268 822 423,30 Ariary et les dépenses à 349 259 445 Ariary, soit un solde créditeur de 919 562 978,30 Ariary.***

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

Le cadre V retrace les opérations en capital de la dette publique selon l'article 4 de la loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances. Les dispositions de l'article 36 de la même loi respectivement aux alinéas 4 et 3 stipulent que « Au cadre V (...) est porté en recettes le produit de l'emprunt, à concurrence des déblocages de fonds au cours de la gestion considérée (...) » et « Le cadre V (...) comporte en dépenses une provision globale pour l'amortissement de la dette publique (...) »

4.1.Résultat excédentaire

Pour l'exercice sous -revue, le résultat des opérations en capital de la dette publique est excédentaire pour un montant de 2 522,22 milliards d'Ariary comme le montre le tableau suivant :

TABLEAU N° 55 -OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE 2020

En Ariary

Nomenclature	Recettes		Dépenses		Résultat
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Réalisations
Dettes intérieures	4 224 019 356 000,00	1 755 673 301 820,55	2 522 098 492 000,00	775 960 732 364,98	979 712 569 455,57
Dettes extérieures	3 012 288 646 000,00	1 830 275 987 402,75	265 605 000 000,00	287 771 309 632,44	1 542 504 677 770,31
Disponibilité mobilisable	-	-	158 449 346 000,00	-	-
TOTAL	7 236 308 002 000,00	3 585 949 289 223,30	2 946 152 838 000,00	1 063 732 041 997,42	2 522 217 247 225,88

Sources : PLR 2020, BCSE 2020, CGAF 2020

Sur une prévision de tirages de 7 236,30 milliards d'Ariary, 3 585,95 milliards d'Ariary ont été octroyées au profit du Gouvernement Malagasy présentant ainsi un taux de réalisation de 49,55%.

Les dettes intérieures affichent un taux de réalisation de 41,56% et constituent 48,96% des tirages tandis que les dettes extérieures ont un taux de réalisation de 60,76% et représentent 51,04% des tirages.

La BCM⁵⁰ et l'IDA ont décaissé respectivement au profit du Gouvernement Malagasy 664,20 milliards d'Ariary et 537,50 milliards d'Ariary représentant ainsi 36,29% et 29,29% du décaissement total enregistré au titre de la dette extérieure.

Quant aux amortissements, le taux de réalisation est de 36,11%. Le montant total des amortissements en 2020 pour la dette publique est de 1 063,73 milliards d'Ariary sur une prévision de 2 946,15 milliards d'Ariary.

Ces dépenses totales sont ventilées comme suit :

⁵⁰ Prêt rétrocédé FEC FMI

- 72,95% ont été réalisées au titre des dettes intérieures soit 775,96 milliards d'Ariary.
- 27,05% ont été réalisées au titre des dettes extérieures soit 287,77 milliards d'Ariary

Les opérations du compte « 16111-Bons sur les Bons de Trésor FIHARY » constituent les principales opérations de la dette intérieure. En effet, les tirages et les amortissements sur les BTS FIHARY sont respectivement d'une valeur de 1 000,19 milliards d'Ariary et de 662,76 milliards d'Ariary.

En outre, les remboursements pour l'exercice sous-revue ont été principalement faits au profit des autres bailleurs⁵¹ et de l'IDA pour respectivement 95,97 milliards d'Ariary et 91,64 milliards d'Ariary.

4.2.Retour de fonds impactant les tirages effectifs

Les décaissements au titre de la dette extérieure se sont élevés à 1 834,93 milliards d'Ariary. Toutefois, des retours de fonds d'un montant de 4,66 milliards d'Ariary ont été enregistrés ramenant ainsi à 1 830,26 milliards d'Ariary les tirages octroyés au cours de l'exercice.

Les détails de ces retours de fonds sont retracés dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 56- RETOUR DE FONDS

Bailleur-Projet	Unité	Montant en devise	Montant en Ariary ⁵²	Motifs de retour de fonds
IDA-5564-PIC2	DTS	399 678,46	2 002 785 716,58	<i>Sommes non utilisées par le projet et reversés aux bailleurs de fonds avant clôture du projet</i>
IDA-5775-CASEF	DTS	424 639,56	2 363 533 575,94	
OPEP-1655P-PIC2 ENERGIE	USD	10 365,42	39 712 204,41	
IDA-5835-PAPSP	DTS	19 712,08	101 490 600,69	<i>Reversements sur les avances payées</i>
IDA-6217-PAEB	DTS	2 586,85	14 351 326,43	<i>Dépenses inéligibles effectuées par le projet</i>
IDA-5775-CASEF	DTS	24 736,51	137 682 819,60	
TOTAL : 4 659 556 243.65 Ariary				

Source : CGAF 2020 et réponse à la demande de renseignement

⁵¹ Russie - Réaménagement de la dette – 2015/ Gouvernement Angola-Financement Balance de Paiement/ Toamasina Port Development Project/ Contrat de crédit/ Appui à la restructuration d'Air Madagascar - contrat de crédit/ Belgique - Projet de construction de centrales électrique Hybrides Photovoltaïques/Diesel

⁵² 1 USD= 3 831,22 Ar/ la valeur du DTS est déterminée quotidiennement selon les taux de change en vigueur sur les marchés.

Ces retours de fonds, selon la réponse⁵³ à la demande de renseignements, correspondent :

(i) « *À des sommes non utilisées par le projet et reversés aux bailleurs de fonds avant clôture du projet* » lesquels se totalisent à 4,40 milliards d'Ariary, correspondant au « 95% des fonds retournés ».

(ii) « *À des versements sur les avances payées* » :

Les retours de fonds imputables au projet IDA-5835-PAPSP d'un montant de 101,49 millions d'Ariary correspondent à des versements de l'UNOPS sur les avances payées lors de l'achat de matériels informatiques. En effet, la facture définitive finale a été inférieure au montant mentionné dans le contrat.

(iii) « *À des dépenses inéligibles effectuées par le projet* »

Le Ministère de l'Education Nationale dans le cadre du projet IDA-6217-PAEB ainsi que le projet IDA-5775-CASEF sous l'égide du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ont effectué des retours de fonds d'un montant total de 152,03 millions d'Ariary relatifs à des dépenses inéligibles dont les détails n'ont pas été précisés.

4.3.Encours de la dette en évolution continue, taux d'endettement dépassant la cible

Il apparaît qu'entre fin 2019 et fin 2020, l'encours de la dette est passé de 14 892,10 milliards d'Ariary à 18 499,86 milliards d'Ariary soit une hausse de 24,23%.

Pour la dette intérieure, son montant est évalué à 3 555, 16 milliards d'Ariary en 2019 et à 4 534, 87 milliards d'Ariary en 2020 soit une augmentation de 27,56%.

Quant à la dette extérieure, elle a connu une hausse de 23,18% puisqu'elle est passée de 11 336,94 milliards d'Ariary en 2019 à 13 964,99 milliards d'Ariary en 2020.

L'encours de la dette extérieure au cours des 3 dernières années est représenté dans le tableau suivant :

⁵³ Lettre n°050-2023-MEF/SG/DGBF/DB/SSB.5 du 11 mai 2023 et lettre n°27-2023-MEF/SG/DGT/DDP/SADE du 05 mai 2023

TABLEAU N° 57 - ENCOURS DE LA DETTE EXTERIEURE

En milliards d'Ariary

Bailleur	2018	Variation		2019	Variation		2020
		Montant	Taux		Montant	Taux	
BADEA	138,56	5,06	3,65%	143,62	4,93	3,43%	148,55
CHINE	273,35	224,13	82,00%	497,48	104,17	20,94%	601,66
FIDA	558,25	90,11	16,14%	648,36	88,12	13,59%	736,48
OPEP	176,89	12,50	7,07%	189,39	14,47	7,64%	203,86
AFD	207,20	93,96	45,35%	301,16	120,86	40,13%	422,02
ALGERIE	255,83	11,58	4,53%	267,40	14,57	5,45%	281,97
ARABIE SAOUDITE	53,10	6,61	12,45%	59,71	7,61	12,75%	67,33
BAD	24,20	3,57	14,76%	27,77	2,02	7,27%	29,79
BCM	294,97	13,35	4,53%	308,32	677,26	219,66%	985,57
CEE/BEI	53,55	59,28	110,71%	112,83	203,58	180,43%	316,41
COREE	134,13	1,00	0,74%	135,13	13,15	9,73%	148,28
ICO Espagne	6,58	- 0,30	-4,57%	6,28	0,50	7,96%	6,78
FAD	1 610,05	146,09	9,07%	1 756,14	202,88	11,55%	1 959,03
IDA	5 701,97	403,19	7,07%	6 105,16	1 064,80	17,44%	7 169,97
INDE	55,97	- 3,32	-5,93%	52,65	- 3,30	-6,27%	49,35
KOWEIT	81,21	- 1,37	-1,69%	79,83	- 1,44	-1,81%	78,39
AUTRES	657,18	- 11,50	-1,75%	645,68	113,88	17,64%	759,56
TOTAL	10 283,00	+ 1 053,94	10,25%	11 336,94	+ 2 628,06	23,18%	13 964,99

Source : CGAF 2019 et 2020

L'encours de la dette de la BCM a connu une augmentation significative avec un taux de variation de 219,66% en 2020 due à la Facilité de Crédit Rapide 2 entre autres d'un montant de 664,20 milliards d'Ariary (convention entre FMI et BCM Etat- COVID).

Il en est de même pour la BEI. En effet, son stock de dette est passé de 112,83 milliards d'Ariary en 2019 à 316,41 milliards d'Ariary en 2020 soit un taux de variation de 180,43%. Les décaissements y afférents concernent le projet Rocade 2016 pour un montant de 48,24 milliards d'Ariary, le programme d'aide d'urgence, remise en état & construction post-catastrophe 2016 pour un montant de 74,67 milliards d'Ariary et enfin le projet JIRAMA Andekaleka hydro-expansion pour un montant de 49,35 milliards d'Ariary.

En revanche, les dettes envers l'Inde et le Koweït enregistrent une variation négative car aucun tirage n'a été fait au titre des deux exercices budgétaires. En effet, les mouvements enregistrés en 2020 concernent uniquement des opérations de remboursement relatives aux emprunts sur le projet production riz et engrais pour un montant de 5,85 milliards d'Ariary, le projet réhabilitation de la RN 6 pour un montant de 3,54 milliards d'Ariary et enfin l'extension d'Andekaleka pour un montant de 1,62 milliards d'Ariary.

En 2020, l'encours de la dette rapporté au PIB⁵⁴ (taux d'endettement public) est de 37,42% dont 28,25% concerne la dette extérieure et 9,17% la dette intérieure.

⁵⁴ PIB nominal = 49 435,6 milliards d'Ariary (PLR 2020, page 14)

Ce taux d'endettement public a augmenté de 7 points par rapport au chiffre de 2019. En effet, le taux d'endettement public en 2019 avoisinait les 30% réparti entre la dette extérieure pour 23% et la dette intérieure à hauteur de 7%.

Ce taux a dépassé la valeur cible de 35% fixée dans la Stratégie Nationale de la Dette (2018-2020)⁵⁵. En effet, suivant le rapport d'analyse de la viabilité de la dette de Madagascar⁵⁶ 2020 : *« Contrairement à l'année précédente où les risques de surendettement extérieur et global ont été évalués à un niveau « faible », pour cette année 2020, les niveaux de risque de surendettement extérieur et public sont tous les deux jugés « modérés ».*

Ce passage à un niveau de risque de surendettement extérieur et public « modéré » résulte de plusieurs facteurs notamment :

- (i) de la baisse du PIB réel et des exportations suite aux impacts de la crise sanitaire sur l'économie nationale et l'économie mondiale ; et*
- (ii) de la baisse de recettes durant la pandémie de COVID-19 obligeant l'Etat à faire recours à l'endettement non-concessionnel pour faire face à la crise sanitaire et pour assurer le redressement économique post-crise. »*

Par ailleurs, le ratio du service de la dette⁵⁷ par rapport aux recettes fiscales⁵⁸ est de 31,14% soit une hausse de 7 points par rapport à l'année 2019 qui était de 24,12%.

De tout ce qui précède, la Cour :

- recommande aux responsables de projets sur financement extérieur d'assurer une bonne gestion des fonds octroyés et de respecter les dispositions relatives aux dépenses afin d'éviter des retours de fonds pour inéligibilité de dépenses

- encourage les responsables de la gestion de la dette d'améliorer la politique d'endettement publique pour maintenir la dette publique à un niveau soutenable à long et moyen terme.

Par ailleurs, la Cour recommande l'adoption de l'article 5 constatant les opérations en capital de la dette publique qui s'élèvent en recettes à 3 585 949 289 223,30 Ariary et en dépenses à 1 063 732 041 997,42 Ariary soit un résultat excédentaire de 2 522 217 247 225,88 Ariary.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Rapport d'Analyse de la Viabilité de la Dette-Septembre 2020. Page 8.

⁵⁷ Service de la dette=amortissement + intérêt de la dette d'un montant de 1 407,13 milliards d'Ariary

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

Selon l'article 43 alinéa 2 de la LOLF : « Le projet de Loi de Règlement établit le compte de résultat de l'année qui comprend :

- a. Le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du Budget Général de l'Etat et des Budgets Annexes ;
- b. Les profits et les pertes constatés dans l'exécution des Comptes Particuliers du Trésor ;
- c. La variation de solde des comptes d'emprunt ;
- d. Les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans des conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique. »

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

Aussi, la Cour suggère le rejet de l'article 8 qui établit les résultats pour l'année budgétaire 2020 ainsi que l'article 9 lequel porte autorisation de l'imputation dudit résultat au Compte permanent du trésor.

*

*

*

CONCLUSION SUR LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE

L'article 44, de la loi organique sur les Lois de Finances, dans son dernier alinéa, 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* »

Compte tenu des incohérences et anomalies constatées dans le présent rapport notamment au niveau des Comptes Particuliers du Trésor et plus précisément la non-reprise des soldes de l'exercice précédent et affectant ainsi le résultat de l'exercice budgétaire sous revue, la Cour des Comptes déclare la non-conformité des écritures des comptables et celles des ordonnateurs.

*

*

*

ANNEXES

I- LES CREANCES DU BA DE L'IMPRIMERIE NATIONALE -2020

RECAPITULATIF DES IMPAYES DES MINISTRES	
	MONTANT(en Ar)
MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	12 340 775 517,48
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	793 633 858,20
MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE LA DECENTRALISATION	939 937 498,24
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	114 045 858,00
MINISTRE DU TOURISME, DES TRANSPORTS ET DE LA METEOROLOGIE	43 386 167,76
MINISTRE DE LA SANTE PUBLIQUE	313 327 840,20
MINISTRE DE LA JUSTICE	182 174 836,92
MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE	72 297 970,68
SECRETARIAT GENERAL AUPRES DE LA DEFENSE NATIONAL CHARGE DE LA GENDARMERIE NATIONALE	191 986 936,80
MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE	81 699 880,24
MINISTRE DE LA DEFENSE NATIONALE	155 294 688,56
MINISTRE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT	30 136 525,24
MINISTRE DE L'EAU, DE L'ASSAINISSEMENT ET DE L'HYGIENE	23 988 214,08
MINISTRE DE LA SECURITE PUBLIQUE	77 510 696,56
PRIMATURE	14 220 828,00
ASSEMBLEE NATIONALE	33 836 310,36
MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES	6 998 937,60
MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FONCTION PUBLIQUE ET LOIS SOCIALES	5 927 770,20
MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	33 109 507,44
MINISTRE DES POSTES, DES TELECOMMUNICATIONS ET DEVELOPPEMENT NUMERIQUE	17 893 281,48
MINISTRE DE LA POPULATION ET DE LA PROTECTION SOCIALE ET PROMOTION DE LA FEMME	9 147 345,12
MINISTRE DE LA COMMUNICATION ET CULTURE	8 563 302,00
MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	7 485 751,08
SENAT	1 602 202,00
HAUTE COUR DE JUSTICE	725 736,00
HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE	3 071 020,80
MINISTRE DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	66 736 032,24
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET FORMATION PROFESSIONNELLE	4 688 964,00
MINISTRE DU COMMERCE ET CONSOMMATION	10 997 963,00
MINISTRE DES RESSOURCES HALIEUTIQUES	64 737 137,28
PRESIDENCE CHARGE DU PROJET PRESIDENTIEL	50 925 360,00
BIANCO	2 077 772,00
CENI	49 543 699,20
COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES	958 632 886,72
AUTRES	150 151 954,80
TOTAL GENERAL	16 861 270 250,28

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS.....	I
LISTE DES TABLEAUX	II
LISTE DES GRAPHIQUES.....	V
SYNTHESE	VI
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE.....	2
SECTION.I. CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE.....	2
SECTION.II. CADRE JURIDIQUE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2020	2
2.1. Loi portant Loi de Finances pour 2020	2
2.2. Loi portant Loi de Finances Rectificative pour 2020	2
SECTION.III. OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL	3
3.1. Retard persistant dans la production du PLR 2020	3
3.2. Des discordances des informations du PLR	4
3.2.1. Discordance intra document	4
3.2.2. Discordance inter documents	5
CHAPITRE.I. ANALYSE DES OPERATIONS DU BUDGET GENERAL- CADRE I.....	6
SECTION.I. SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES	6
1.1. Un recouvrement global de 75%, légère baisse par rapport à 2019	6
1.2. Prévisions de recettes en baisse	7
1.3. Chute des recettes fiscales et douanières	7
1.4. Hausse des autres recettes budgétaires	8
1.5. Discordance entre CGAF et situation certifiée des recettes du Budget Général de l'Etat	9
1.6. Comptabilisation opaque des dégrèvements, réductions et remises.....	9
SECTION.II. SITUATION DES DEPENSES BUDGETAIRES	11
2.1. Intérêts de la dette publique	11
2.2.1. Erreur de classification du compte 6285.....	11
2.2.2. Taux d'exécution en baisse	11
2.2. Dépenses courantes de solde	13
2.2.1. Violation des dispositions légales pour l'enregistrement des dépenses de personnel dans la Catégorie 3.....	13
2.2.2. Des dépenses de solde en hausse de 2018 à 2020	14
2.2.3. Hausse du ratio dépenses de solde/Recettes fiscales	15
2.3. Les opérations courantes hors solde	16
2.3.1. Des dépenses courantes hors solde en baisse	16
2.3.2. Les « achats de biens » en hausse, composés à plus de 50% d'achats de « carburants et lubrifiants ».....	17
2.3.3. Des dépenses de « services et charges permanentes » en légère baisse par rapport à 2019.....	17
2.3.4. Dépenses d'intervention focalisées sur les dépenses de maintien de l'ordre	17

2.3.5.	Des « dépenses de transfert » accaparant plus de ¾ des dépenses courantes hors solde.....	18
2.3.6.	Transfert pour charges de service public prédominé par le versement au compte « 7582-Recettes CRCM »	18
2.4.	Les dépenses d'investissements	18
2.4.1.	Immobilisations corporelles en cours axées sur la construction des routes.	19
2.4.2.	Immobilisations incorporelles en cours prédominée par les dépenses de fournitures et services au sein des Agences d'exécution	20
2.5.	Les dépenses de transfert et subvention.....	21
2.5.1.	Des transferts vers un compte en absence de bénéficiaires identifiés en violation des dispositions réglementaires.....	24
2.5.2.	Transfert aux privés prédominés par les transferts pour le secteur « électricité ».	26
SECTION.III. PIC DEFICITAIRE DU BUDGET GENERAL		26
SECTION.IV. GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES		28
4.1.	Modifications de crédits	28
4.1.1.	Virements de crédits précoces	28
4.1.2.	Virement de crédits concentrés au niveau du MEF.....	29
4.1.3.	Transfert de crédits en baisse.....	30
4.1.4.	Aménagements de crédits en hausse en volume budgétaire	32
4.1.5.	Discordance des informations remettant en cause la fiabilité des documents.....	32
a).	Sur les transferts et virements de crédits	32
b).	Sur les aménagements de crédits	33
4.2.	Dépassements de crédits	33
4.2.1.	Hausse continue des dépassements de crédits.....	34
4.2.2.	Discordance sur le montant des dépassements de crédits	36
CHAPITRE.II. APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES PROGRAMMES		37
SECTION.I. OBSERVATION D'ORDRE GENERAL		37
1.1.	Méthodologie.....	37
1.2.	Présentation par secteur ne permettant une vision synoptique des priorités gouvernementales.....	37
1.3.	Présentation générale de la performance 2020	38
SECTION.II. APPRECIATION DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES		39
2.1.	Services généraux des administrations publiques	39
2.1.1.	Conseil du Fampihavanana Malagasy.....	39
a).	Situation globale : des crédits accaparés par le programme « Administration et Coordination ».	39
b).	Dépenses dominées par les « carburants et lubrifiants »	40
c).	Performance insuffisante du programme « 823 – Réconciliation nationale »	41
d).	Indicateurs flous.....	42
e).	Inadéquation de l'objectif spécifique avec l'objectif global	42

2.1.2. Le Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'Etat de Droit-HCDDDED	42
a). Exécution budgétaire du programme unique « 832 – Démocratie ».....	42
b). Performance très insuffisante du programme « 832- Démocratie »	43
2.1.3. La Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme – CNIDH	44
a). Crédits dominés par le programme « 069- Administration et Coordination »	45
b). Exécution budgétaire du « programme 834- Promotion et protection des droits de l'homme »	45
c). Performance modérée du programme «834- Promotion et protection des droits de l'homme »	45
2.2. Affaires économiques	47
2.2.1. Programme « 203- Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales »	47
a). Dépenses de fonctionnement du programme 203 axées sur les dépenses en carburant.....	48
b). Des dépenses d'investissement financées majoritairement par des ressources extérieures	48
c). Performance insuffisante du programme 203 Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales ».....	48
d). Redondance d'indicateur de résultat.....	49
2.2.2. Programme « 206- Développement des infrastructures routières ».....	50
a). Des dépenses de fonctionnement du programme « 206- Développement des infrastructures routières » constituées à moitié par des dépenses en carburant.....	51
b). Des dépenses d'investissement financées majoritairement par des financements extérieurs	52
c). Performance insuffisante du programme « 206- Développement des infrastructures routières »	52
d). Redondance des objectifs spécifiques	54
e). Redondance des résultats	54
f). Redondance des indicateurs de résultats	55
2.2.3. Programme «205- Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement ».....	55
a). Prédominance des dépenses de transfert du programme « 205- Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement » ...	57
b). Des dépenses d'investissement axées sur le « développement de l'accès à l'eau potable »	57
c). Performance très insuffisante du Programme « 205- Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement »	57
2.2.4. Programme « 408 – Développement de la pêche et des ressources halieutiques »	58

a). Dépenses liées aux opérations courantes hors solde dominées par des transferts pour paiement de salaires et accessoires.	60
b). Des dépenses d'investissement imputées majoritairement à des activités de fonctionnement	60
c). Performance modérée du programme « 408- Développement de la pêche et des ressources halieutiques »	60
2.2.5. Programme « 411 – Agriculture »	61
a). Dépenses liées aux opérations courantes hors solde dominées par des paiements d'indemnités et des dépenses de carburants et lubrifiants.	63
b). Des dépenses d'investissement imputées en grande partie à des travaux d'irrigation.....	63
c). Performance modérée du programme « 411- Agriculture »	64
2.2.6. Programme « 609 – Développement du secteur minier »	65
a). Dépenses liées aux opérations courantes hors solde dominées par des dépenses en carburants et lubrifiants.....	66
b). Des dépenses d'investissement imputées majoritairement à des achats de matériels techniques.....	66
c). Performance modérée du programme « 609- Développement du secteur minier »	67
2.3. -SANTÉ	68
2.3.1. Situation globale : Une dotation budgétaire pour la santé à moitié de l'objectif d'Abuja.....	68
2.3.2. Exécution budgétaire du « programme 508- Fourniture des soins de santé de qualité »	70
Dépenses de fonctionnement dominées par des transferts pour paiement de présalaires et bourses.	70
2.3.3. Des dépenses d'Investissement pour les constructions de bâtiments de centres de soins de santé en nette progression.	71
2.3.4. Performance modérée du programme « 508- Fourniture des soins de santé de qualité »	71
2.3.5. Redondance d'indicateur.....	72
CHAPITRE.III. EXAMEN DE L'EXECUTION DES AUTRES CADRES BUDGETAIRES	73
SECTION.I. LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES- CADRE II	73
1.1. Résultat général excédentaire	73
1.2. TENDANCE A LA BAISSSE DES RESULTATS DES BA.....	74
1.3. BUDGET ANNEXE EXCEDENTAIRE DE L'IMPRIMERIE NATIONALE	74
1.3.1. Recettes.....	74
1.3.2. Non sincérité de la présentation du BA de L'Imprimerie Nationale	75
1.3.3. Dépenses.....	76
a). Importance des dépenses de solde	77
b). Faiblesse des dépenses d'investissement	77
1.4. Budget annexe déficitaire des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique	77
1.4.1. Recettes alimentées par l'excédent de l'ARTEC	77

1.4.2.	Prédominance des dépenses de solde	78
1.4.3.	Non transparence d'information	79
SECTION.II.	LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR	80
2.1.	Situation globale des Comptes Particuliers du Trésor.....	80
2.1.1.	Evolution du nombre des Comptes Particuliers du Trésor	80
2.1.2.	Bilan budgétaire des Comptes Particuliers du Trésor	84
a).	Un résultat général déficitaire selon PLR	84
b).	Taux global de réalisation élevé des recettes et des dépenses	86
2.2.	Analyse par catégorie de CPT	87
2.2.1.	Comptes de prêts : solde déficitaire dû à un faible taux de recouvrement	87
a).	Solde déficitaire	87
b).	Faible taux de recouvrement	88
2.2.2.	Comptes de participation : solde erroné pour non-application des dispositions légales	90
2.2.3.	Des faux « comptes de commerce »	91
a).	Comptes de commerce en apparence excédentaires	92
b).	CRCM/CPR : « faux » comptes de commerce	93
2.2.4.	Comptes d'affectation spéciale : des anomalies sur les soldes des comptes et sur la comptabilisation des recettes et des dépenses	94
a).	MINISTERE DE LA JUSTICE	95
b).	MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	97
2.3.	Non fiabilité du résultat général des CPT.....	100
SECTION.III.	LES OPERATIONS GENERATRICES DE FONDS DE CONTRE VALEUR	101
SECTION.IV.	LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE- CADRE V	103
4.1.	Résultat excédentaire	103
4.2.	Retour de fonds impactant les tirages effectifs	104
4.3.	Encours de la dette en évolution continue, taux d'endettement dépassant la cible	105
SECTION.V.	RESULTAT DEFINITIF DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES	108
	CONCLUSION SUR LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE	109
	ANNEXES	110