

INTRODUCTION

Le Ministère de l'Education Nationale, en tant que centre de pilotage de la machine administrative est une institution stratégique qui exécute la politique générale de l'Etat en matière de l'éducation. A Madagascar l'éducation est une priorité nationale et absolue et l'enseignement est obligatoire pour tous les Malgaches, car elle prépare l'individu à une vie active intégrée dans le développement social, économique et culturel. Pour atteindre cet objectif, elle est tenue de promouvoir et libérer l'initiative individuelle et les communautés de base, favoriser la créativité, cultiver le goût de l'effort, développer l'esprit d'entreprise et de compétition, le souci de l'efficacité, la recherche de l'excellence dans le résultat et parvenir à produire des citoyens suffisamment instruits et aptes à assurer l'exploitation rationnelle des richesses naturelles potentielles afin de hisser le pays au rang de nation le plu développées.

En outre, le Ministère de l'Education nationale veille particulièrement à la réforme de tout le système éducatif national pour répondre aux besoins actuels et futurs de la nation. Il est aussi chargé d'assurer une éducation de qualité pour tous les Malgaches et de lutter contre l'analphabétisme et la pauvreté, ainsi que de mettre en place une stratégie permettant d'éliminer cet analphabétisme des adolescents et des adultes. Dans le contexte actuel, l'objectif principal du MEN est l'Education Pour Tous (EPT) et d'éliminer l'analphabétisme. Pour mener à bien ses actions, l'Etat doit disposer de plusieurs moyens : ressources humaines, matérielles et surtout financières.

Parce que Madagascar est un pays assez vaste, le MEN se déconcentre dans les 22 régions en mettant en place des DREN et des CISCO (au nombre de 114). Chaque direction assure la mise en œuvre de la politique du Ministère en matière d'éducation suivant les normes et objectifs pédagogiques déterminés par celui-ci et en tenant compte des spécificités de chaque région et district. Pour trouver l'équilibre au sein de chaque service déconcentré, l'Etat Malagasy catégorise et programme des budgets spéciaux avec la contribution de certains partenaires, et ces budgets doivent suivre des procédures comme la préparation, exécution, et suivi strict dont la négligence ou l'anomalie pourrait entrainer, fraude, détournement ou dysfonctionnements.

Cependant, deux situations paradoxales se produisent : d'un côté, la complexité des matières financières aussi bien sur la forme que sur le fond a poussé les responsables budgétaires à

trouver des procédures plus adéquates, plus performantes, plus contrôlables. Mais de l'autre côté, la fonctionnalité du système modernisé n'est pas des plus assurées, et la capacité des opérateurs à le manipuler n'est pas complètement acquise. Autrement dit, le réseau informatisé du système n'arrive pas à se suffire pour maîtriser le contrôle de la gestion financière.

Par ailleurs, l'institution de différents organes et organismes de contrôle témoigne la volonté des hauts responsables de rechercher une gestion honnête, juste, transparente, efficace et efficiente, comme l'exemple des bianco, inspections etc...Cependant, ces instances à caractère souvent répressif se penchent plutôt à la « responsabilité négative », c'est-à-dire qu'à chaque anomalie détectée ou à chaque faute relevée correspondra une sanction. Donc elles punissent plus les personnes et corrigent moins leurs erreurs.

Et c'est là l'importance primordiale de l'Audit car celui-ci vise, à son tour, l'amélioration de la gestion budgétaire, tout en cherchant la méthode la plus souple et la moins astreignante. Il est voué à redresser les erreurs plutôt matérielles que personnelles. Ce caractère flexible de l'audit favorise son intervention et réduit certainement la réticence des audités, et il pourra alors produire un résultat positif. C'est ce principe directeur qui semble avoir convaincu le MEN à persister jusque là au maintien du Service d'Audit, dans le souci de l'efficacité de l'éducation en général, et de l'efficacité de l'administration en particulier. C'est aussi la fascination à cette stratégie ainsi décrite qui justifie notre décision de passer le stage au sein de service Financier et Comptable de la Direction des Affaires Administratives et Financières du MEN.

Mais tout ceci ne traduit pas que l'Audit Interne ne rencontre aucun problème de fonctionnement, car d'une part, l'indépendance qui lui est conférée dans l'exercice de ses fonctions n'arrive pas à gagner du terrain, pour la raison que son concept même n'est pas compris par beaucoup de ses cibles. D'autre part, la fragilité du service de par sa formation encore embryonnaire qui sera expliquée infra, et la large dimension spatiale de son domaine d'intervention tendent à devenir des contraintes à l'accomplissement de ses missions. Face à tous ces problèmes, la question se pose : « **l'Audit interne arrivera-t-il réellement à réduire, voire à enrayer les anomalies, les fraudes, les détournements et les dysfonctionnements, dans le but, non de viser les personnes, mais d'améliorer la préparation et l'exécution budgétaire au sein des organes déconcentrés du MEN ?** ».

Car il est reconnu que le point de départ vers une bonne gouvernance commence par la phase préparatoire du budget, et elle s'acquiert par l'exécution budgétaire en tant que moyens matériels. Dans ce sens, l'audit servira de balise contre tout dérapage éventuel du processus, d'où le thème : **«L'intervention de l'audit interne vers l'amélioration de la préparation et de l'exécution budgétaire au sein des organismes publics»**. Cette étude va être surtout axée sur les services déconcentrés du MEN et particulièrement sur le cas de la CIRCONSCRIPTION SCOLAIRE de Miarinarivo. En effet, l'objectif consiste à faire connaître le fonctionnement de l'audit interne au sein des organismes publics afin d'apporter quelques améliorations sur la préparation et l'exécution budgétaire des services périphériques du MEN.

En ce qui concerne les méthodes de travail, nous avons procédé à la phase théorique consistant à collecter les informations à travers des documents internes du MEN. Nous avons fait aussi le tour des bibliothèques et de centres de documentations existants (bibliothèque universitaire, bibliothèque nationale, centre d'étude et de la recherche en gestion, des différents centres d'information, consultation sur internet,...). Et la phase pratique n'est autre que la mission sur terrain et les interviews auprès du personnel de ce ministère aussi bien au niveau central que déconcentré.

Ainsi, le présent ouvrage sera divisé en trois (3) parties : la première partie sera basé sur la présentation du lieu d'étude et de la notion théorique de l'audit interne ; la deuxième partie exposera la réalité et le diagnostic y afférent ; et enfin la troisième et dernière partie annoncera les recommandations et les solutions à proposer.

1^{ère} Partie :

PRESENTATION DE LIEU D'ETUDE ET LA NOTION THEORIQUE DE L'AUDIT INTERNE

Pour que notre analyse soit bien fondée, nous devons voir besoins des informations nécessaires. Concernant le ministère où nous avons fait notre stage, des connaissances théoriques relatives au thème que nous avons choisi. Pour cela, nous allons voir deux chapitres différents. Le premier chapitre portera sur le cadre d'Etudes et le second mettre en exergue la théorie de l'Audit interne.

CHAPITRE I : CADRE D'ETUDE

Puisque cette étude va être axée sur le service Audit financier et comptable du MEN, donc l'objectif de ce chapitre est de décrire le MEN dans l'espace et dans le temps. Ce chapitre se divise en trois sections : en premier lieu, la description générale du MEN, en deuxième lieu la description de son service audit financier et comptable au sein du MEN, et enfin celle des services déconcentrés du MEN.

Section I : Description générale du MEN

Les rubriques de cette section verront la présentation générale et l'institution du MEN.

1-1 Présentation générale du MEN

La présentation générale du MEN commence par la localisation et ensuite leurs missions et en fin les objectifs assumés par lui-même.

1-1-1 Localisation

Le Ministère de l'éducation Nationale est sis à Anosy au quatrième (4^{ème}) Arrondissement d'Antananarivo Renivohitra. Toutefois, en raison de la nécessité de la politique de l'éducation et en application de la politique de déconcentration, il dispose dans chaque région d'une Direction Régionale de l'Education Nationale (DREN) et dans chaque district d'une Circonscription Scolaire (CISCO).

1-1-2 Missions

Comme il a été déjà dit dans l'introduction, la mission principale du MEN est de mettre en œuvre et d'exécuter la politique générale de l'Etat en matière d'éducation et d'alphabétisme et il veille particulièrement à la réforme de tout le système éducatif national pour répondre aux besoins actuels et futurs de la nation. Une telle mission exige un certain pouvoir et certaines compétences. Et comme l'Etat garantit à toute personne le respect et le bénéfice de ses droits à l'éducation, le Ministère chargé de l'éducation, parallèlement, a le devoir d'accomplir des missions très importantes : il définit et met en œuvre à travers un contrat de résultat la politique nationale en matière d'éducation, pour répondre aux besoins économiques et sociaux, il décrit les stratégies et les moyens, assure le contrôle des qualifications, délivre les diplômes, et atteste l'équivalence des titres correspondants.

1-1-3 Objectifs du MEN

L'objectif principal du MEN est l'Education Pour Tous (EPT) et de réduire le taux d'analphabétisme. Pour atteindre cet objectif, le MEN doit notamment être chargé d'assurer une éducation de qualité pour tous les malgaches, de créer une système d'éducation fondamentale performante, d'améliorer le système d'enseignement et de mettre en place une stratégie permettant d'éliminer l'analphabétisme des adolescents et des adultes. L'objectif par mission peut être résumé dans le tableau suivant :

Tableau n°01 : objectifs par mission du MEN

Missions	Objectifs
Administration et coordination	Améliorer la qualité des services publics Décentraliser et déconcentrer les décisions, les services et les ressources.
Education primaire	Assurer l'amélioration de la qualité de l'enseignement fondamental du premier cycle et l'universalité d'un enseignement primaire de 7ans.
Secondaire général	Assurer la qualité et l'efficacité de l'enseignement fondamental du second cycle. Assurer l'adéquation entre les besoins en ressources humaines du pays et les formations. Transformer le système universitaire afin qu'il aligne sa mission et ses programmes au développement

SOURCE : CIRCULAIRE INTERNE 2010 DU MEN

Ce tableau nous permet de constater dans la première colonne les différents types des missions confiées au MEN, et dans la deuxième colonne les objectifs relatifs à chaque mission. On voit que l'administration et coordination occupent la première ligne, suivi de l'éducation primaire puis enfin de l'éducation secondaire.

1-2 L'institution du MEN

Il s'avère nécessaire de passer brièvement par l'historique du MEN pour pouvoir présenter son organisation générale qui est alors fonction de l'organigramme de ce ministère.

1-2-1 Historique du MEN

L'historique du MEN suit l'évolution politique et dépend de la variation de la conjoncture socio-économique de la nation, particulièrement à partir de 1959.

La dénomination du Ministère de l'Education Nationale a été modifiée plusieurs fois selon les décisions apportées par le gouvernement malgache dans le secteur de l'Education Nationale. Ainsi les étapes de modification de l'appellation du M.E.N selon le changement de Gouvernement se présentent comme suit :

- Pendant la Première République, c'était le MENAC (Ministère de L'Education Nationale et des Affaires Culturelles), englobant deux grands départements distincts.
- Pendant la Deuxième République, il s'est rétréci en MINESEB (Ministère de l'Enseignement Secondaire et de l'Education de Base), en s'occupant précisément des deux niveaux d'enseignement : secondaire et primaire.
- Pendant la période de Transition de 1991-1993 c'est le MIP (Ministère de l'Instruction Publique), en donnant un caractère plus général à son domaine
- Pendant la première partie de la troisième république, le MINESEB s'est réapparu (Ministère de L'Enseignement de l'Education de Base), en marquant un retour en zone.
- Pendant la deuxième partie de la troisième république, il s'agit du MENRS (Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique) regroupant cette fois-ci trois départements, à savoir : l'enseignement primaire et secondaire, l'enseignement technique, l'enseignement supérieur.
- A partir de la fin de la troisième république, en 2008, et jusqu'à cette transition, c'est le MEN (Ministère de l'Education Nationale) en filtrant les deux niveaux d'enseignement : primaire et secondaire

Bref, le changement successif de gouvernement engendre un changement successif de la dénomination de ministère, et partant, celui des ministres, et ceci, selon la volonté des dirigeants de séparer ou de fusionner l'administration des institutions

1-2-2 : Organisation générale du Ministère de l'Education Nationale

Actuellement, l'organisation générale du MEN est fixée comme suit :

- Le Cabinet du ministère
- Le Secrétariat général et les Directions et services rattachés
- Les Organismes sous tutelle et rattachés
- La Personne responsable du marché public

Chaque organe assure des fonctions correspondant au poste et définies par un décret portant organigramme du ministère.

➤ Le Cabinet du Ministère assiste le Ministre dans l'accomplissement de sa mission, notamment sur le côté politique. Le Directeur de Cabinet est chargé d'instruire et de traiter les dossiers, suivant les directives du Ministre et d'exécuter les décisions y afférentes. Il est le collaborateur immédiat du Ministre et le responsable de la supervision et du fonctionnement de l'ensemble du cabinet qu'il organise, et coordonne le programme de travail et il veille à son exécution. Ce cabinet est composé de : trois inspecteurs, trois conseillers techniques, trois chargés de mission, un conseiller médico-social, un chef protocole, un chef secrétariat, et un attaché de presse. Le DIRCAB peut recevoir du Ministre la délégation pour le représenter dans les cérémonies ou missions officielles.

➤ Le Secrétariat Général a une fonction plutôt technique. Il seconde le Ministre dans l'exercice de ses attributions administratives. Il a pour mission d'assurer la coordination, l'harmonisation et le suivi des activités des directeurs généraux, des directions, des organismes sous tutelle et rattachés et des services du MEN. Il est le premier responsable de l'administration du Ministère et a autorité sur les directeurs généraux. Il est aussi nommé par décret pris en Conseil de Ministre. Le Secrétariat Général est composé de différentes directions et services qui lui sont rattachés.

➤ Les organismes sous- tutelles rattachés

Pour que les objectifs de l'Education Pour Tous soient atteints, le Ministère déploie son effort pour pouvoir bénéficier d'aide, pour trouver des partenaires locaux ou étrangers. Ces partenaires sont représentés au sein du ministère en tant qu'organismes sous-tutelles rattachés, ils se catégorisent comme suit :

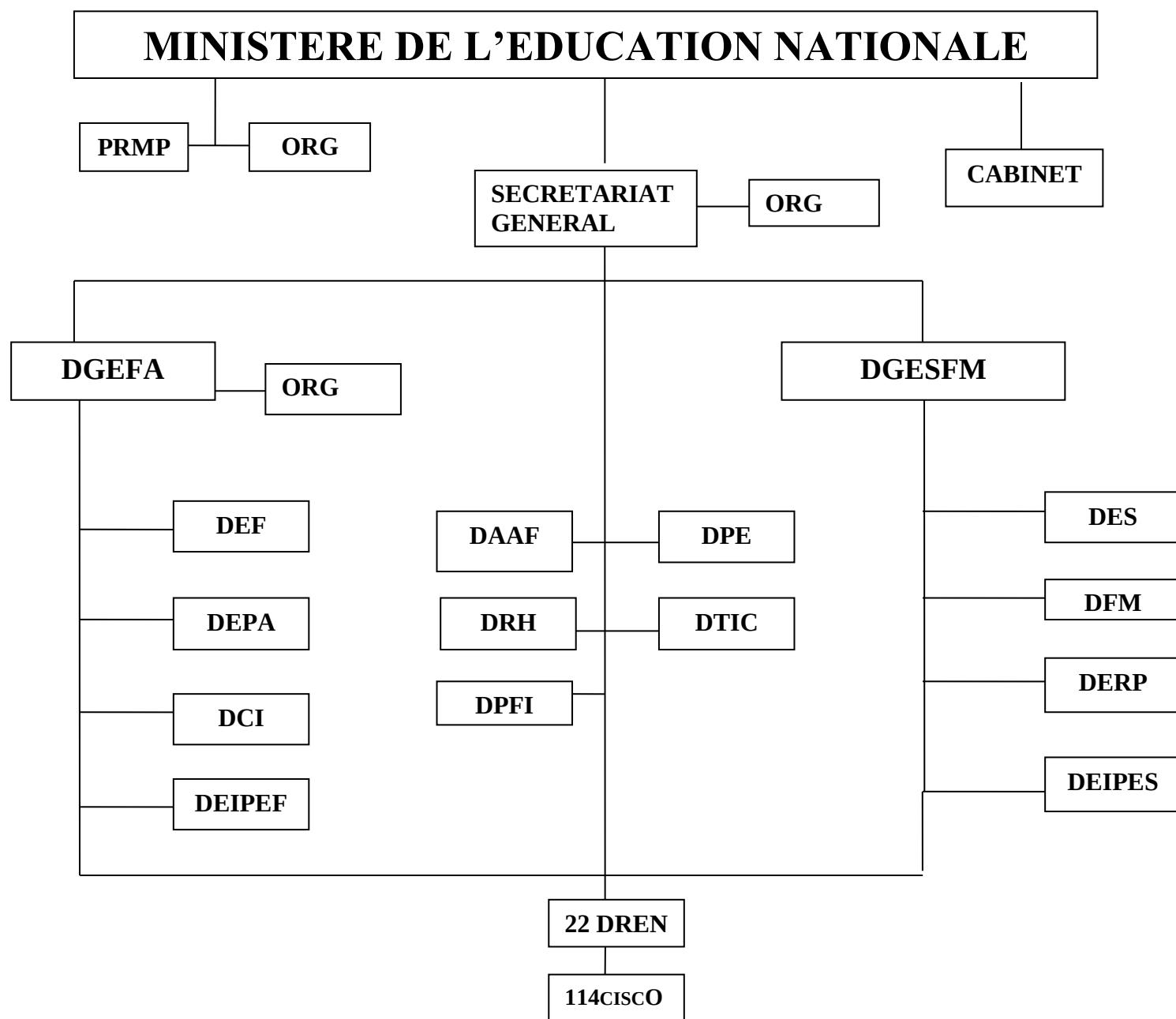
- Ceux rattachés au Ministre :
 - Commission nationale malgache pour l'UNESCO,

- Centre Régional Francophone pour l’Océan Indien (CREFOI),
 - Conseil National de l’Education (CNE),
 - Le Centre National de Production de Matériels Didactique (CNAPMAD),
 - Office National de la PASCOMA,
 - Office de l’Education de Masse et Civisme (OEMC).
 - Celui rattaché au secrétariat général ;
 - Office National de l’Enseignement Privé (ONEP).
 - Celui rattaché au Directeur de l’Enseignement Fondamental et d’Alphabétisation ;
 - Institut National de Formation Pédagogique (INFP).
 - Personnes responsables des marchés publics.
- Elles sont les personnes habilitées à signer les marchés de l’autorité contractante. Elles sont chargées de conduire la procédure de passation du marché depuis le choix de cette dernière jusqu’à la notification du titulaire et l’approbation du marché définitif. Elles ont rang de Directeur de Ministère.

1-2-3 Organigramme sigle du MEN

Par définition, l’organigramme est un schéma qui représente la structure. Celle du Ministère de l’Education Nationale se présente comme suit : voir à la page suivante

Figure N° 1 Organigramme du MEN



SOURCE : L'Article n° 9 du décret n° 2009-542 du 08 Mai 2009 fixant les attributions du MEN ainsi que l'organisation de son Ministère le reconferme.

Par cette figure, trois organes qui sont rattachées directement au Ministre, à savoir le PRMP, le Cabinet du Ministère et le secrétaire général. Et aussi cinq directions suivantes sont rattachées directement au SG : la DRH, DPE, DTICE, DPFI. et la DAAF. La mission de chaque direction est bien différente, lune à l'égard de l'autre. Comme ensuite le DRH qui élabore et met en œuvre la politique de gestion de ressources humaines. Et la DPE assure la collecte et le traitement de données en appuyant à l'orientation et à la planification de

l'expansion des sous secteurs de l'éducation. Concernant la DTIC qui assure la mise en œuvre de la politique du Ministère en matière d'application des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour secteur de l'éducation, le DPFI Qui assure la gestion des domaines, établissements et équipements scolaires ainsi que la construction et maintenance des infrastructures scolaires, Et enfin la DAAF qui assure la bonne marche des affaires administrative et financières du Ministère,

Dans cette direction qui se trouve le service d'audit dont la description fait l'objet de la deuxième section.

Section 2 : Description du service audit au sein du MEN

Dans le cadre du développement rapide et durable de l'éducation et de la politique nationale de lutte contre la corruption et eu égard au principe de la bonne gouvernance, il est rappelé que la fonction audit interne du MEN a une place primordiale dans la gestion des affaires de l'Etat. A ce titre, la situation de ce service par rapport au MEN d'une part et sa raison d'être d'autre part, méritent d'être ainsi décrites :

2-1 : Situation du service audit par rapport au MEN

En parcourant les textes, on se rend compte que le service audit, quel que soit son rattachement, et quiconque soit son dirigeant, subsistait au fil des années, et comme tous les autres organes, il a son historique au sein du MEN, ses relations et son organisation.

2-1-1 : Historique du service audit au sein du MEN

En 2004 et 2005, l'audit interne du MEN était prévu par les deux organigrammes successifs en tant que service rattaché directement au Ministre. Mais son existence était confuse et le processus paraissait inaperçu. Quelques années plus tard, en 2008, il est transféré à la DAAF toujours en tant que service, mais pour des raisons d'ordre organisationnel, il fonctionnait dans les faits comme une simple division. La réalisation du programme MAP a confirmé la volonté du ministère de maintenir, voire de renforcer ce service. Aussi, l'audit interne du MEN cherche-t-il à contribuer pleinement à la réalisation de programme MAP. Notamment « Gouvernance responsable », celui-ci peut se traduire en termes d'activité « améliorer la gestion administrative du MEN ».

Ce service est défini par l'Article n° 10 du décret n° 2008-478 du 16 Mai 2008 fixant les attributions du MEN ainsi que l'organisation de son Ministère. Ce n'est qu'en 2009 que ce service a pris le nom de Service de l'Audit Financier et Comptable et qu'il commence à se distinguer dans sa structure et dans sa fonctionnalité. L'Article n° 9 du décret n° 2009-542 du 08 Mai 2009 fixant les attributions du MEN ainsi que l'organisation de son Ministère le reconfirme.

Mais le service d'audit ne se suffit pas à lui-même. Pour ses processus de travail, il doit avoir des relations avec son entourage.

2-1 -2 : Relations du service audit

Hiérarchiquement, il faut rappeler que le service d'Audit Interne est placé sous l'autorité directe du Directeur des Affaires Administratives et Financières. Cependant, dans l'ordre hiérarchique, et suivant la relation administrative du trio Mandat- Mandant- Mandataire, toute mission d'audit s'exécute impérativement sous mandat. Puisque le service central représente le MEN dans ses fonctions, c'est le ministre qui est le mandant, en tant que signataire de la lettre de mission qui vaut mandat. Cette procédure est valable qu'il s'agisse d'une mission systématique ou d'une mission ponctuelle.

Fonctionnellement, le service d'Audit Interne collabore étroitement avec le personnel de la DAAF pour former ensemble les équipes d'audit qui s'érigent alors en mandataires. Il facilite ses approches en prenant contact avec les responsables des structures à auditer. Mais pour obtenir un succès, tout travail commence par une organisation de service.

2-1-3 : Organisation du service

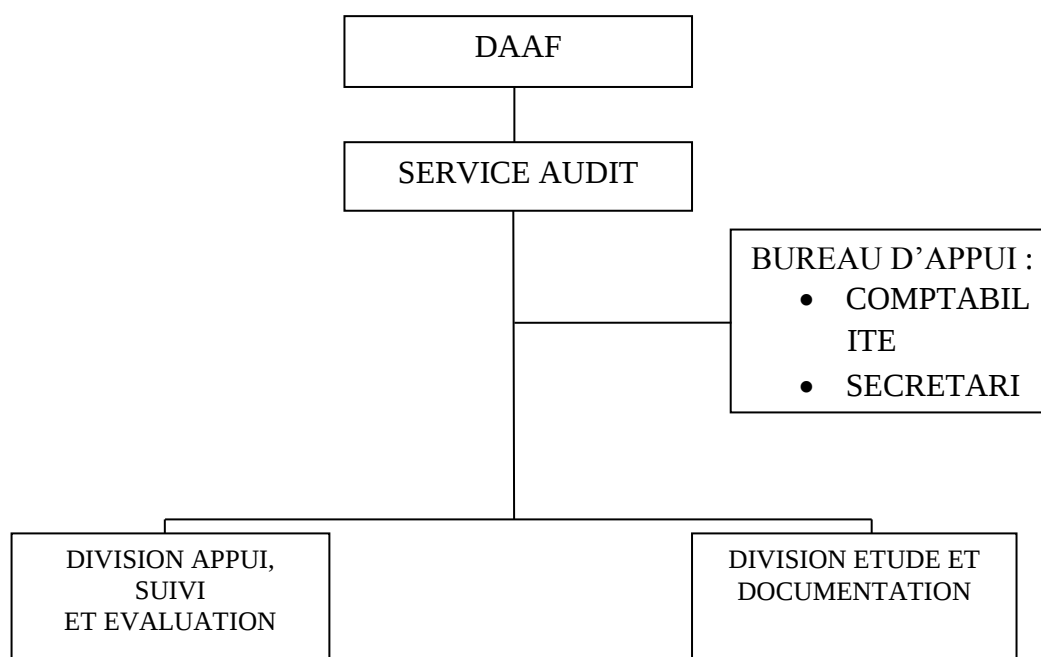
Sous l'appui de la DAAF, le service d'audit est dirigé par un chef de service ayant sous sa responsabilité deux divisions et un bureau d'appui. La division appui, suivi et évaluation, composée d'agents auditeurs multidisciplinaires suivant les domaines d'intervention de l'audit, est chargée de la réalisation des activités d'audit sur terrain. Plus précisément, cette division est chargée de préparer les missions sur le plan technique et administratif et aussi de les exécuter. Après réunion de fin de mission, elle procède à la restitution des conclusions, elle établit le rapport provisoire au projet de rapport pour être soumis auprès du comité et/ou le cas échéant à l'organe audité qui a droit de réponse sur les points peu précis.

La division étude et documentation est chargée de la collecte des textes et documents nécessaires pour les activités d’audit ainsi que l’étude de manuels ou documents pour améliorer les activités d’audit et celles des organes audités. Le bureau d’appui réalise les activités relatives au fonctionnement du service : opérations comptables et travaux de secrétariat.

Organigramme sigle

La représentation graphique de service audit du MEN est la suivante

Figure N° 2 Organigramme du service audit financier et comptable du MEN



SOURCE : Termes de référence rédigés par les responsables du service et fixant le fonctionnement du service audit de la DAAF/MEN

2-2 : La raison d’être de la fonction d’audit

2-2-1 Missions du service d’audit

Les missions du service Audit Interne du MEN tiennent compte des réalisations par les directions, organes et services centraux et déconcentrés du Ministre. Ainsi leurs missions principales sont :

- De donner au MEN une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations en lui apportant ses conseils pour améliorer ces opérations, contribuant ainsi à en créer de la valeur ajoutée. La valeur ajoutée ici ne se conçoit pas en terme monétaire ni en valeur marchande, mais en la performance de l’éducation, mesurée par les résultats scolaires.

-D'aider les unités administratives du MEN à atteindre leurs objectifs en évaluant, par une approche systématique méthodique, leur processus de management des risques, de contrôle, et de gestion, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.

Si telles sont les missions du service, qu'en est-il de ses objectifs et résultats attendus ?

2-2-2 : Objectifs et résultats attendus

Le service d'audit se fixe comme objectifs principaux l'amélioration de la préparation et de l'exécution budgétaire afin d'une consommation rationnelle des budgets alloués à chaque structure utilisatrice de crédits. Aussi, ses objectifs spéciaux consistent à :

- Détecter les anomalies et les risques dans le système de gestion adopté par une unité administrative du MEN face à la réalisation des objectifs fixés par le MEN dans la mise en œuvre de la politique éducative ainsi adoptée.
- Déterminer dans quelle mesure les éléments du système de gestion au sein d'une unité administrative du MEN satisfont aux exigences des référentiels et/ou normes des domaines concernés (financier, légal, organisation, management).

De tous ces objectifs, le service d'audit attende que:

- Les ressources allouées sont dûment enregistrées dans des documents comptables et préservées comme il convient.
- Les données financières, opérationnelles, comptables et autres soient exactes et fiables
- L'intégrité, la fiabilité, la confidentialité et la disponibilité continue des systèmes d'informations soient garanties
- L'application des procédures et méthodes de gestion des risques et le fonctionnement du contrôle interne soient efficaces.
- Les stratégies adoptées, procédures et manuels de procédures existants dans la gestion des affaires d'une unité administrative du MEN soient appropriées et respectées.
- Les diverses fonctions et activités relatives aux domaines concernés par l'audit soient adéquates.

Jusque là, il ne s'agit que d'un programme ou tout au plus d'un projet. L'effectivité de sa mise en œuvre dépend de la réalisation des activités.