

Chapitre 2

Le cadre théorique sur les finances publiques

2.1 Généralités

2.1.1 Gestion des finances publiques

La Gestion des Finances Publiques fait partie du système des finances publiques et, dans la pratique actuelle de la coopération internationale, elle se réfère principalement aux dépenses budgétaires. Ce faisant, elle se concentre sur les instances et les procédures qui doivent garantir la transparence, l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, y compris dans l'utilisation de l'argent des donateurs. Cette concentration s'explique par l'existence des risques fiduciaires, qui découlent, aux yeux des donateurs, de l'implication des systèmes budgétaires des pays en voie de développement dans la gestion de l'aide extérieure. Plus la gestion des finances publiques d'un pays est transparente et efficace, moins les risques fiduciaires paraissent élevés ([http2](#)).

Parfaitement compréhensible du point de vue des donateurs, cet accent mis sur les dépenses et sur la gouvernance en matière de dépenses empêche toutefois de considérer toute la dimension de la gouvernance et des droits humains qu'englobe la bonne gouvernance financière.

2.1.2 Etat de l'art en matière des dépenses publiques

Les dépenses et les recettes publiques constituent deux leviers de la politique budgétaire, entendu comme un des moyens dont dispose le gouvernement pour réguler l'économie et conduire des actions sur les cycles économiques afin d'atteindre ses objectifs que ce soit dans le domaine social ou économique. Les dépenses publiques sont l'ensemble des dépenses réalisées par les administrations publiques. Leur financement est assuré en général par les recettes publiques^[2].

Au sens le plus large, les dépenses publiques peuvent être définies comme suit : « ce sont les dépenses réalisées par la collectivité publique en vue de la satisfaction de l'intérêt général, pour répondre à la demande sociale, c'est-à-dire les besoins exprimés par les citoyens ».

^[6]Le gouvernement a un rôle primordial dans la fourniture des biens collectifs indispensables à une croissance durable et à une réduction de la pauvreté. Il doit également se doter d'un arsenal réglementaire capable de pallier aux externalités et aux déficiences du marché. Le bien-être social en général et la pauvreté en particulier dépendent de la structure de l'économie et de l'orientation de l'action publique.

Le sujet de l'accroissement de la dépense publique est devenu très actuel surtout après la deuxième guerre mondiale. Ce regain d'intérêt a été provoqué par la hausse rapide de la dépense publique gouvernementale, mesurée essentiellement par rapport à un agrégat macroéconomique^[3]. La dépense

intérieure brute (DIB) permet de recenser tous les emplois des secteurs résidents, y compris les emplois en biens et services acquis à l'étranger, dans la mesure où ils excèdent ceux qui ont été vendus à l'étranger.

Les dépenses publiques sont liées^[1] :

- Aux achats de biens et services nécessaires à la production par les administrations publiques des services collectifs ;
- Au service de la dette publique ;
- Au paiement des prestations sociales ;
- Au versement de subventions.

En guise de conclusion, la gestion des finances publiques se concentre essentiellement sur l'administration et le contrôle des dépenses. Une conception plus globale des finances publiques au service du développement ne devrait cependant jamais perdre de vue les interfaces avec d'autres secteurs de la politique fiscale. Pour respecter l'échéance des OMD, il est en effet crucial d'assurer le financement de tâches publiques et de mettre en place une politique budgétaire à long terme axée sur la réduction de la pauvreté^[2].

Au sens le plus large, les dépenses publiques peuvent être définies comme suit : « ce sont les dépenses réalisées par la collectivité publique en vue de la satisfaction de l'intérêt général, pour répondre à la demande sociale, c'est-à-dire les besoins exprimés par les citoyens »^[7].

2.2 Programmation budgétaire

2.2.1 Introduction

^[4]Depuis l'année 2004, Madagascar s'est lancé dans une réforme en profondeur de la gestion des Finances Publiques. Cette initiative a été marquée par l'adoption de la Loi Organique N 2004-007 du 26 Juillet 2004 sur les Lois de Finances (LOLF)^[12]. La possibilité d'affecter les ressources selon des objectifs de politiques publiques a été introduite à partir de la loi des finances 2005. Le développement d'une approche budgétaire pluriannuelle est un élément essentiel de cette réforme. De nombreux ministères ont entamé depuis l'année 2005 la mise en place d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Ils ont développé également de nombreux instruments, tels les stratégies sectorielles, les plans de travail annuels et le suivi de la performance, mais en dehors de l'existence d'un cadre de référence. En vue de disposer d'une visibilité à moyen terme sur les ressources et les dépenses de l'État, le Gouvernement, en collaboration avec les Partenaires Techniques et Financiers, a pris l'initiative de renforcer le processus de programmation budgétaire pluriannuelle. Il s'agit de placer le budget dans une perspective sur plusieurs années, afin de tracer le chemin pour la réalisation progressive des objectifs stratégiques, notamment les Objectifs de Développement Durable (ODD) inscrits dans le PND et son Plan de Mise en Œuvre (PMO). Le budget pluriannuel devrait, en ce sens, être cohérent avec les programmes encadrés.

Normalement, la programmation budgétaire pluriannuelle permet de définir le planning des objec-

tifs des stratégies dont la réalisation demande en général un effort continu de plusieurs années. Elle peut contribuer à améliorer la performance opérationnelle dans la fourniture de services publics, en donnant aux gestionnaires une meilleure prévisibilité pour gérer leurs programmes et en fournissant un cadre pour le suivi de la performance. Toutefois, cela n'est possible que si les procédures sont disciplinées.

2.2.2 La procédure de la programmation budgétaire

2.2.2.1. Principes généraux^[5]

La procédure de budgétisation et programmation pluriannuelle vise à encourager les choix stratégiques et les arbitrages sous contrainte financière. A cette fin, il est souhaitable d'adopter une procédure de budgétisation en deux temps qui comprend les phases suivantes :

Une phase stratégique, ou de cadrage visant à formuler les choix stratégiques comme les objectifs budgétaires globaux et l' allocation intersectorielle des ressources et, ainsi, à assurer le lien entre les politiques publiques et le budget. Cette phase doit déboucher sur la préparation d'une OGT prévisionnelle et du CBMT (plafonds de dépense par ministère). Ces plafonds encadrent la préparation des projets de budget et des programmes de dépenses pluriannuels des ministères.

Une phase de préparation des prévisions budgétaires et des programmes de dépense pluriannuels finaux . Cette phase comporte les arbitrages intra-ministériels, qui sont effectués par les ministères sectoriels, dans le respect des plafonds de dépense, la soumission des projets de budget ministériels au MEF, les conférences budgétaires et les arbitrages interministériels. Le MEF vérifie la cohérence des propositions sectorielles avec les plafonds de dépense et les objectifs stratégiques nationaux.

2.2.2.2. Les étapes de la programmation pluriannuelle de la dépense au niveau des institutions et ministères^[5]

Articulation de la programmation budgétaire au niveau global et sectoriel (institutions et ministères)

La figure suivante illustre l'articulation des documents dans le cadre de la procédure de préparation du budget.

Le CBMT et les CDMT évoluent au fur et à mesure de l'avancée de la procédure de programmation et budgétisation : il convient de distinguer les CBMT et CDMT initiaux, des documents finaux joints en annexe du projet de loi de finances. Le CBMT initial a pour objet de fournir un cadrage budgétaire pour la formulation des CDMT et budgets des départements tandis que les CDMT constituent des documents de référence pour les conférences et arbitrages. Les conférences et arbitrages peuvent modifier les propositions initiales des départements.

Le RdP sera responsable de la préparation et du suivi du budget et des CDMT pour son programme. Il sera appuyé des fonctions support tels que le DAF, le DRH,... Le Coordonnateur des programmes d'un département arbitrera entre ces programmes lorsqu'il y a conflits entre les autres acteurs du



FIGURE 2.1 – Articulation des exercices dans le cadre de la procédure budgétaire

département et consolidera les documents en un document unique.

Les différentes étapes

En général, la programmation budgétaire se repartie en deux phases : i) une phase stratégique et ii) une phase de finalisation ou phase de préparation détaillée du budget.

i) *La phase stratégique* a eu lieu au cours du premier semestre et comprend les étapes suivantes :

- **Analyse de l'existant**

Cette étape constitue un des points de départ de préparation du CBMT et des CDMT institutionnels / ministériels. Ses activités comprennent, entre autres, la production des rapports d'exécution du budget de l'année précédente, l'analyse des activités existantes et de leur impact budgétaire, y compris les projets du PIP, la révision des priorités de l'institution / ministère si c'est nécessaire. Ces travaux doivent être menés par chaque institution / ministère concerné avec l'appui du MEF et aboutissent à l'élaboration par chaque institution / ministère d'un CDMT initial. Ils doivent être disponible début avril.

- **Cadrage macro-économique et macro-budgétaire**

Cette étape constitue également un autre point de départ de l'élaboration de la programmation budgétaire pluriannuelle. Elle a eu lieu le mois de Janvier au mois de Mars de l'année n. Cela consiste à l'analyse et à la modélisation de l'évolution macroéconomique, condition préalable d'une discipline budgétaire globale. Elle permet d'identifier les contraintes macroéconomiques pour la préparation de la situation prévisionnelle pluriannuelle des opérations financières de l'État ou le CMBMT.

Cette étape comprend les négociations des financements extérieurs avec les PTF : l'aide budgétaire par le MFB et les appuis sectoriels par les ministères sectoriels. Ce cadrage donne entre autres, les différentes composantes d'une OGT prévisionnelle. Il doit être disponible an avril, mais peut être révisé si c'est nécessaire. Les itérations sont possibles à cause de l'évolution

de la conjoncture. Ces travaux sont menés par un comité technique réunissant des experts du MEF et de la BCM (Banque Centrale de Madagascar).

- **Elaboration des projets de CDMT**

1. *Préparation du CBMT initial*

Cette étape donne les plafonds des dépenses par institution / ministère qui encadrent la préparation du projet de budget et des CDMT des institutions / ministères. Ces travaux sont conduits en avril - mai par le MEF, plus particulièrement par la DCPB au sein de la DGB.

Ce CBMT doit prendre compte les objectifs généraux des politiques publiques et le rôle économique du gouvernement, les paramètres macroéconomiques et des objectifs globaux de recettes et de dépenses publiques et il doit être accompagné d'une note d'orientation budgétaire.

La figure 2.1 ci-dessus indique la démarche pour la préparation du CBMT.

2. *Décisions au niveau politique sur le CBMT initial*

Le CBMT initial et la note d'orientation budgétaire sont soumis au Ministre des Finances et du Budget par le Directeur Général du Budget en fin mai – début juin. Ce dernier le soumet au Conseil des Ministres pour approbation. Les plafonds sont communiqués aux différents institutions / ministères par la lettre de cadrage suite aux décisions du Conseil des Ministres.

Cette étape se base sur l'approbation du CBMT par les conseils des ministres en diffusant la lettre circulaire aux départements ministériels avec les montants des enveloppes indicatives. L'élaboration des projets des CDMT ministériels se caractérise par la déclinaison de l'enveloppe budgétaire en programme et en action de chaque institution/ministère.

ii) *La phase de finalisation ou phase de préparation détaillée du budget a eu lieu au cours du juin à mi- octobre de l'année n. Les programmes, projets et activités, sont sélectionnés en conformité avec les plafonds de dépense définis dans la phase stratégique par le CBMT. Elle comprend les étapes suivantes :*

- **Finalisation du CBMT**

Cette étape a eu lieu le mois de Juin et Juillet de l'année n. Elle est attribuée au Ministère des Finances (MEF).

C'est en général l'examen du CDMT ministériel comprenant les étapes suivantes :

- Discussions au niveau du Ministère des Finances des CDMT ministériels
- Élaboration par le Ministère des Finances d'un travers la consolidation des CDMT ministériels récapitulatif des projections de dépenses par ministère Élaboration par le Ministère des Finances d'un CDMT global et agrégé à travers la consolidation des CDMT ministériels pour en déduire le récapitulatif des projections de dépenses par ministère
- Analyse des écarts éventuels par rapport aux possibilités de financement

- Mesures de rationalisation et d'arbitrage compatibilité des CDMT ministériels avec les objectifs de soutenabilité du cadre macroéconomique
- Arbitrage et fixation des enveloppes ajustées de l'année n+1 (et indicatives pour les années n+2 et n+3) par le Ministère des Finances

- **Finalisation des CDMT**

Cette étape a eu lieu le mois de Juillet au mois de Septembre de l'année n.

C'est la finalisation des CDMT par les départements concernés résultant d'une conférence budgétaire pour amener à la suite la finalisation du PLF de l'année n+1.

- **Finalisation PLF**

C'est l'étape finale de la programmation budgétaire qui doit être avoir lieu le début Octobre de l'année n. Le PLF doit être déposé à l'Assemblée Nationale au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire.

La programmation budgétaire peut se résumer étape par étape par la figure ci-après :

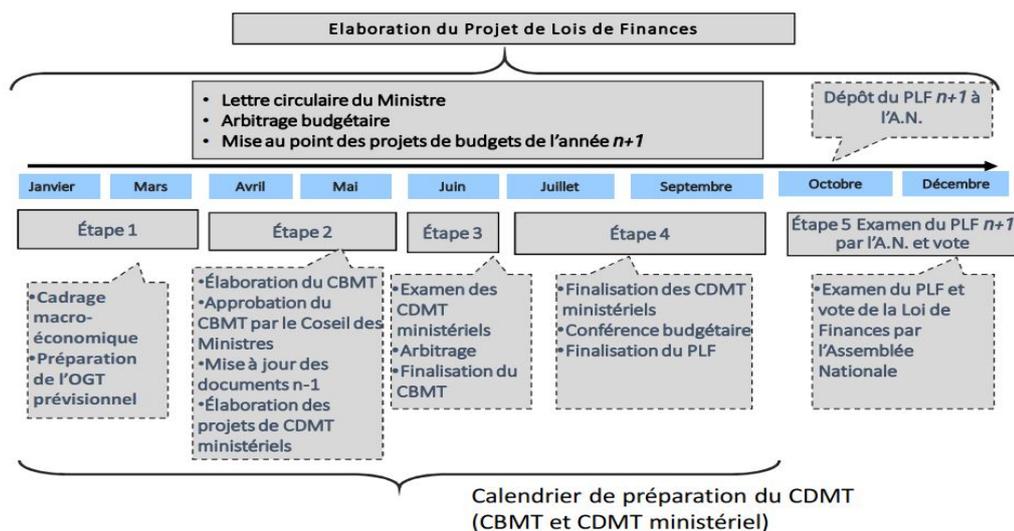


FIGURE 2.2 – Calendrier des activités de préparation du budget et de programmation annuelle

Les activités entreprises par les différents acteurs pendant la programmation budgétaire comportent :

Institutions et ministères sectoriels : Élaboration des projets de budget et de CDMT en respectant les plafonds notifiés à l'issue de la phase stratégique ; révision des estimations du CDMT initial pour assurer qu'elles respectent les plafonds sectoriels ; finalisation des avant-projets de budget

MEF : Analyse des estimations du budget annuel et des CDMT ministériels révisés

MEF et institutions / ministères sectoriels : Conférences budgétaires réunissant le MEF et les ministères sectoriels, dialogue et négociation. Examen du budget et des CDMT ministériels, Soumission des désaccords importants au Premier ministre pour arbitrage

Le Conseil des ministres : Examen et approbation de l'avant-projet de budget et de la note de politique budgétaire comprenant le CBMT, qui sont ensuite élaborés en Projet de Loi de Finances.

Résumé sur les caractéristiques des trois cadrages^[9]

» Le projet de loi de finances de l'année est élaboré par référence à un document de cadrage macro-budgétaire à moyen terme (CMBMT) couvrant une période de 3 ans. Il propose une vision globale et synthétique de l'évolution à moyen terme des grandes composantes du budget. Le document est annexé au Projet de Loi de finances.

Ses caractéristiques principales sont :

- Il sert de cadre de référence pour l'élaboration de la loi de finances
- Il est élaboré sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées
- Il présente le contexte et les perspectives économiques
- Il évalue le niveau global des recettes et des dépenses attendues de l'Etat
- Il fixe les objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme

» Quant au CBMT, il propose une vision globale et synthétique de l'évolution à moyen terme des grandes composantes du budget. Cette qualité est en fait l'instrument central du débat d'orientation budgétaire (DOB). Le document est annexé au Projet de Loi de finances.

Les caractéristiques principales du Cadre budgétaire à moyen terme(ou CDMT global) sont :

- Il présente les orientations stratégiques en matière de finances publiques notamment des ressources
- Il évalue les choix d'allocation de ressources par grandes rubriques
- Il présente les axes d'intervention par secteurs prioritaires
- Il répartit les dépenses par secteurs

» Enfin, les CDMT sont les documents uniques de la programmation budgétaire pluriannuelle. Les programmes s'inscrivent dedans. Ce document prévoit, pour une période de trois ans, à titre indicatif, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis.

Tous les ministères présentent un CDMT vecteur principal de la performance. À travers les programmes qui le composent, il précise les objectifs et les indicateurs retenus pour chacune des politiques publiques. Les CDMT constituent les supports de présentation pour les crédits des programmes du secteur sur la période retenue ainsi que les objectifs, les cibles et les indicateurs.

Les caractéristiques du CDMT peuvent se résumer par la figure ci-dessous :

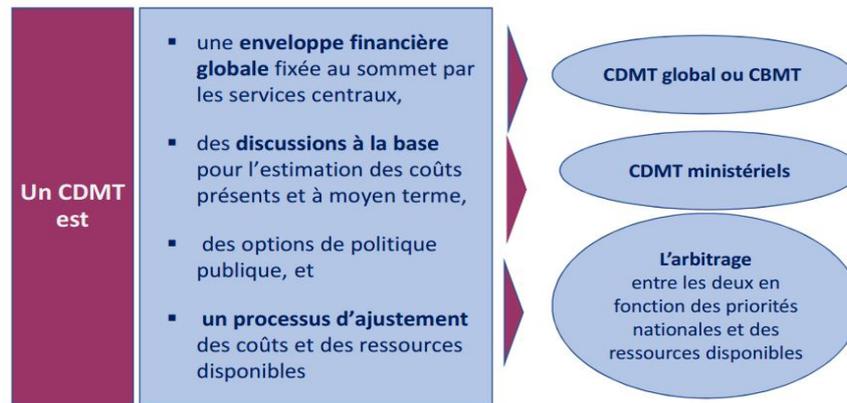


FIGURE 2.3 – Caractéristique d'un CDMT

2.3 Exécution budgétaire – dépenses publiques

2.3.1 Les acteurs de l'exécution budgétaire et leur rôle

^[8]Les acteurs budgétaires nommés par acte réglementaire sont les seuls habilités, à l'exclusion de toute autre personne, à signer, viser ou certifier les diverses pièces de dépenses.

Il y a différents types d'acteurs budgétaires mais dans ce présent mémoire, nous allons voir ceux qui sont principaux à l'exécution des dépenses.

2.3.1.1. Les Coordonnateur de Programmes (CdP)

Le CdP est le responsable de l'ensemble des programmes de l'Institution/Ministère auquel il appartient. Il a pour charge de coordonner les programmes, d'assurer leur suivi et leur évaluation tout en tenant compte de l'avis des Responsables de Programme. Il se charge de l'élaboration du budget de l'Institution ou du Ministère.

A l'issu d'un dialogue de gestion interne, il établit la répartition des crédits entre les programmes suivant la priorisation de son Département, en fonction du taux de régulation fixé et en assure le suivi. Il consolide les documents de suivi trimestriel, les réalisations physiques et le Rapport Annuel de Performance (RAP) et les transmet à la Direction Générale du Budget (DGB). Il signe également les notes de présentation y afférentes. Il est nommé par Arrêté de l'Ordonnateur délégué.

2.3.1.2. Le Responsable de Programme (RdP)

Nommé par Arrêté de l'Ordonnateur délégué, le RdP est celui qui s'engage sur les objectifs d'un programme. Il concourt à l'élaboration des choix stratégiques, sous l'autorité du CdP et est responsable

de leur mise en œuvre opérationnelle. Après notification du CdP de la priorisation suivant la régulation, il appartient au RdP de répartir les crédits à engager pour les Services Opérationnels d'Activités (SOA) concourant à la réalisation de son programme. Il établit les documents de suivi trimestriel et le RAP qui seront destinés au CdP.

2.3.1.3. Les Ordonnateurs

Les Ordonnateurs Délégués et les Ordonnateurs Secondaires sont chargés :

- de la gestion budgétaire et financière des crédits qui leur sont alloués et du respect des règles d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement (ou de mandatement) des dépenses publiques ;
- de la saisie et de la mise à jour du plan d'engagement dans le Système Intégré Informatisé de Gestion des Finances Publiques (SIIGFP) ;
- des ordres de réquisition dont ils ont fait usage en matière de paiement des dépenses ;
- de la présentation du rapport périodique de performance, présentant l'évolution des crédits au RdP ;

2.3.1.4. Le Gestionnaire d'Activités (GAC)

Nommé par Arrêté de l'Ordonnateur délégué, le GAC est, d'une manière générale, le responsable des services placés auprès de l'Ordsec ayant qualité à présenter à ce dernier des propositions de dépenses pour assurer la réalisation du programme auquel il contribue.

De ce fait, une définition des besoins avec les spécifications techniques ainsi que le Plan de Travail Annuel (PTA) doit préalablement émaner du GAC. Ceci doit faire partie des dossiers à communiquer à l'Ordsec. Le GAC est responsable de l'exécution des activités. Il est notamment responsable de la certification des services faits. Le GAC a l'obligation de transmettre trimestriellement, au RdP et à l'Ordsec, la réalisation ou non de ses activités et les motifs des écarts.

Dans le souci d'un meilleur contrôle interne, les fonctions de GAC et d'Ordsec devraient être, autant que possible, assurées par deux personnes différentes.

2.3.2 Procédure préalable à l'exécution budgétaire

^[9]Une fois la Loi de Finances de l'année adoptée, avant d'entamer toute procédure d'exécution, des étapes préalables doivent obligatoirement être suivies.

2.3.2.1. Au niveau du Ministère de l'économie et des Finances

Le Ministère de l'Economie et des Finances doit notifier les Institutions et Ministères :

- de la loi de finances de l'année et du Budget d'exécution,
- du Décret de répartition des crédits,
- de l'Arrêté d'ouverture de crédits,
- de la Circulaire d'exécution budgétaire et
- de la Circulaire fixant le taux de régulation.

L'attribution du code ORDSEC et celui du GAC relève de la compétence de la Direction chargée de la programmation budgétaire au sein de la Direction Générale du Budget.

Par la suite, l'attribution de code pour pouvoir accéder au logiciel SIIGFP sera effectuée par le Service chargé de l'informatique de la Direction Générale du Budget auprès du Ministère des Finances et du Budget.

2.3.2.2. Au niveau des Institutions et Ministères

Comme préalable à l'exécution, il est indispensable à chacun des Institutions et Ministères de procéder, au début de l'exercice, à la nomination des acteurs budgétaires.

*** Nomination des acteurs budgétaires^[8]**

A compter de l'exercice budgétaire 2018, toute Institution et Ministère est tenu d'effectuer la nomination globale de leurs Ordonnateurs Secondaires tant qu'en recettes qu'en dépenses et de leurs Gestionnaires d'Activités en une seule fois afin d'assurer la célérité de l'exécution budgétaire.

Toute nouvelle nomination ne sera autorisée qu'en cas de changement de personnes, de codes ou d'organigramme de l'Institution ou du Ministère concerné. En cas de changement, l'arrêté de nomination initial doit être joint à l'arrêté modificatif pour faciliter le contrôle des actes de nomination et doit être accompagné d'une note de présentation expliquant la raison du changement.

Seuls les responsables ci-après nommés par acte réglementaire au sein de chaque Institution et Département Ministériel, tant au niveau central qu'excentrique, peuvent être nommés GAC : Secrétaire Général, Directeur Général, Directeur et Chef de Service (Circulaire n° 001-MFB/SG/DGB/DESB/SAIDM du 14 juillet 2011).

Il incombe au Responsable de Programmes ou au Coordonnateur de Programmes au sein des différentes Institutions/Ministères de s'acquitter de saisir directement les acteurs budgétaires dans le SIIGFP par le biais de l'onglet « Programmation – nomination ».

Il est à noter que seuls les SOA dotés de crédits durant la programmation pourront faire l'objet de nomination des différents acteurs budgétaires : GAC et Ordsec.

Les projets d'arrêtés de nomination doivent être tirés sur SIIGFP, visés par les Directions Sectorielles du MEF et enregistrés à la Primature avant validation de ces dernières.

2.3.2.3. Au niveau du GAC

Le GAC transmet à l'ORDSEC, au vu du Plan de Travail Annuel, la priorisation des activités prévues conformément au taux de régulation réparti par les CdP et RdP.

Il procède également à la vérification et signature de l'état appréciatif en vue de l'obtention d'un quitus délivré par la Direction chargée du patrimoine de l'État.

2.3.2.4. Au niveau de l'ORDSEC

L'ORDSEC établit le plan d'engagement sur la base du taux de régulation fixé. Ce plan d'engagement est élaboré à chaque début de trimestre et peut être modifié par l'ORDSEC tout en respectant le crédit ouvert autorisé du trimestre pris en considération.

* La régulation des dépenses^[8]

La régulation budgétaire est un instrument permettant de maintenir l'équilibre initial lors de l'élaboration de la Loi de Finances. Elle vise pendant l'exécution budgétaire à suivre l'évolution et maintenir la cadence des engagements en fonction du recouvrement des recettes.

Ainsi, la régulation est nécessaire pour sauvegarder l'équilibre entre le recouvrement des recettes et l'engagement des dépenses.

Il appartient au CdP de faire la répartition des crédits par programme suivant le crédit ouvert autorisé. Le RdP, à son tour, procède à la ventilation par SOA suivant la priorisation des activités.

Le crédit ouvert suivant le taux de régulation est global pour chaque Institution/ Ministère et ne doit pas être considéré comme étant linéaire tant au niveau des programmes qu'au niveau des comptes. En d'autres termes, la répartition de crédits peut varier d'un programme/SOA/compte à un autre suivant la priorisation sans toutefois, dépasser le montant global autorisé.

Exemple^[9] :

Soit un Ministère A avec un crédit inscrit dans la Loi de Finances initiale de 1 000 000 000 Ar et ayant reçu un taux de régulation de 10% pour le 1er trimestre. Son crédit ouvert pour le 1er trimestre est alors 100 000 000 Ar.

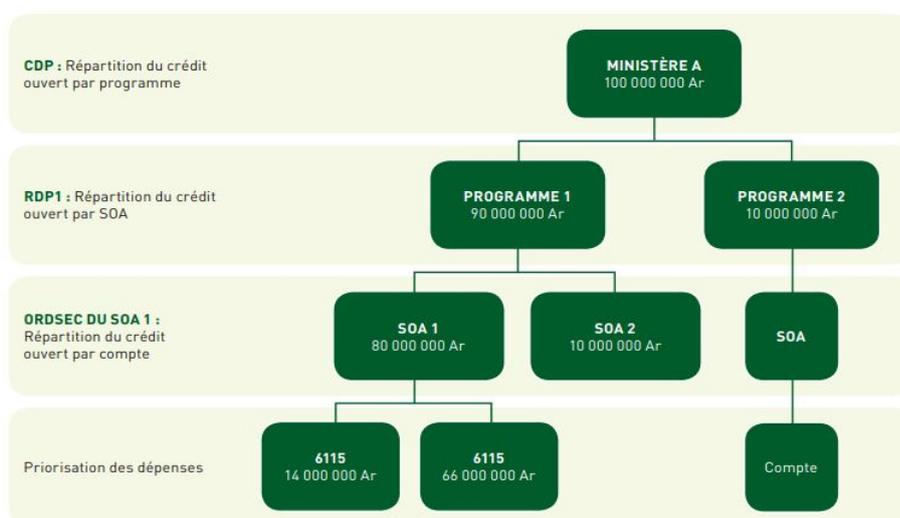


FIGURE 2.4 – Exemple de répartition à base du taux de régulation

Taux de régulation : global au niveau de l'Institution/Ministère, non linéaire au niveau de programme/SOA/Compte.
Taux de régulation à l'interne suivant la priorisation des responsables CdP, RdP (Après dialogue de gestion interne).

2.3.3 Exécution des dépenses

^[11]La procédure d'exécution de la dépense publique a pour but essentiel de permettre une utilisation de crédits conformément aux autorisations délivrées par la Loi de Finances. Pour la mise en œuvre de la LOLF, on distingue 2 sortes de procédures :

- Les « PROCEDURES NORMALES » qui sont une étape fondamentale à suivre pour le bon déroulement des crédits.
- Les « PROCEDURES DEROGATOIRES » qui s'écartent de ce qui est établi par le principe et ont un caractère spécifique demandant un traitement accéléré, à tout le moins, particulier.

Dans ce présent mémoire, je préfère ne parler que les procédures normales parce que c'est la procédure adoptée par le projet que j'ai entamé durant mon stage.

* **Procédure d'exécution normale**^[9]

Cette procédure se décompose en deux phases à travers lesquelles s'applique le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. En d'autre terme, elle suit quatre étapes connues sur le sigle ELOP où les trois premiers relèvent de l'ordonnateur, et la quatrième du comptable public.

Ce qui nous intéresse dans ce document est la première phase destinée à l'ordonnateur comprenant l'Engagement, la Liquidation et l'Ordonnancement.

i) **Engagement des dépenses**

L'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge^[9].

Cette phase se subdivise en deux moments :

- » L'engagement juridique qui résulte de l'acte juridique, tel qu'un contrat de marché public, par lequel une obligation est mise à la charge de l'Etat.
- » L'engagement comptable ou engagement financier qui consiste à rendre indisponible le montant des crédits relatifs à la couverture d'une charge résultant de l'engagement juridique.

C'est un engagement par lequel l'ordonnateur affecte des crédits budgétaires à la réalisation d'une dépense particulière, ce qui suppose que celui-ci s'assure des disponibilités budgétaires et reste, par conséquent, dans la limite des autorisations contenues dans la loi de finances. Ci-après se trouvent les rôles des quelques acteurs qui collaborent avec l'ordonnateur secondaire, les étapes à suivre ainsi que les documents nécessaires à l'engagement.

1. **Rôle de la PRMP**

La Personne Responsable des Marchés Publics conduit les procédures de passation de marché depuis le choix de la procédure jusqu'à la désignation du prestataire selon les formalités adéquates. Elle notifie l'ordonnateur du prestataire désigné et les dossiers y afférents dont le Procès-verbal de validation et l'avis d'attribution.

2. Rôle de l'OrdSec

L'Ordonnateur secondaire :

- Vérifie l'opportunité des dépenses par rapport au plan de travail annuel (PTA)
- Vérifie la spécialité de crédits par rapport à l'imputation budgétaire
- Apprécie le seuil au montant de crédit ouvert par paragraphe
- Vérifie la disponibilité de crédits par rapport au crédit ouvert, aux engagements déjà effectués et au taux de régulation
- Vérifie le respect des procédures d'achats publics
- Établit la convention ou marché
- Vérifie l'état appréciatif
- S'assure de l'exhaustivité des pièces justificatives
- Envoie les dossiers auprès du Contrôle Financier
- Effectue le visa de l'engagement CHED

Cas particulier : Si l'engagement est non CHED, l'OrdSec attend le visa du Contrôle Financier et après avoir obtenu ce dernier, il :

- signe les Titres d'Engagement Financier (TEF)
- établit le bon de commande et ordre de service
- envoie le TEF titulaire, le bon de commande, ordre de service et une copie de la convention au prestataire.

3. Rôle du Contrôle Financier

Le Contrôle Financier vérifie toutes les pièces justificatives, viser l'engagement si ce dernier et non CHED, et délivre les TEF.

4. Pièces accompagnant la demande d'engagement

La demande d'engagement à soumettre auprès du Contrôleur Financier est accompagnée des pièces suivantes :

- DEF/TEF
- Procès-verbal de la Commission d'Appel d'Offres ou PV de comparaison de prix
- Convention ou Marché ou pro-forma des soumissionnaires (La pro-forma du candidat retenu doit porter la mention « vu et accordé » et ceux des candidats non retenus « vu et consulté »)
- Quitus de l'année N-2 (Comptabilité matière) délivré par la Direction du Patrimoine de l'Etat ;
- Dossiers fiscaux des soumissionnaires

5. Contrôle Hiérarchisé des Engagements des Dépenses (CHED)

Le CHED institué par le Décret n° 2008 – 1247 du 19 décembre 2008, est un contrôle sélectif, fondé sur l'analyse des risques et des enjeux financiers inhérents à la dépense publique. Il s'appuie sur trois critères de modulation :

- le montant de la dépense ;
- la nature de la dépense ;
- la capacité de gestion des Ordonnateurs ;

En application des dispositions de l'article 2 de l'Arrêté N° 30589/2017 du 7 décembre 2017 fixant

le nouveau seuil des dépenses soumises au visa des Ordsecs, le seuil d'engagement des dépenses soumises au CHED est inférieur ou égal à 1 500 000 ariary.

NB : Tous services ou travaux exécutés sans ce titre d'engagement financier déjà visé par le Contrôle Financier et signé par l'ordonnateur secondaire n'engagent que son auteur et aux risques et périls des fournisseurs, prestataires de service, ou entrepreneurs qui y donnent suite. Une fois que les travaux sont effectués ou les commandes exécutées, l'ordonnateur peut procéder à la liquidation.

ii) Liquidation

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle est faite au vu des titres établissant les droits acquis aux créanciers^[10].

Dans cette phase, l'Ordonnateur constate l'exactitude de la dépense et s'assure de l'exigibilité de la dette.

Ci-après se trouve les rôles des quelques acteurs qui collaborent avec l'ordonnateur secondaire, les étapes à suivre ainsi que les documents nécessaires à la liquidation.

1. Rôles du Gestionnaire d'Activités

Le GAC certifie le service fait et la prise en charge en comptabilité matière et comptabilité administrative (effectuée par le dépositaire comptable).

2. Rôles de l'Ordonnateur Secondaire

L'Ordonnateur Secondaire

- Examine le remplissage de rubrique (Bordereau des pièces, Projet de mandat)
- Vérifie l'exhaustivité des pièces
- Procède aux vérifications du bon de commande, de la facture (vérification arithmétique, signature du fournisseur ...), des mandats, des avis de crédit ou bons de caisse (désignation du service ; objet de la dépense ; nom du créancier ; éventuellement le numéro de compte bancaire du créancier).
- Vérifie le montant des dépenses
- Appose son cachet et sa signature sur le bordereau des pièces.

3. Les différentes pièces utilisées pour la liquidation des dépenses

Les pièces nécessaires pour la liquidation des dépenses sont :

- Titre d'Engagement Financier comptable (TEF) visé par le Contrôle Financier et signé par l'Ordonnateur secondaire ;
- Bordereau des pièces qui énumère toutes les pièces justificatives nécessaires ;
- Convention ou le Marché et le Bon de commande ;
- Devis ou Pro forma déjà visé par le contrôle financier ;
- Facture définitive portant mention des services faits par le Gestionnaire d'activités ;
- Procès-verbal de réception ;
- Relevé d'identité bancaire du prestataire.

Une fois la liquidation fait, l'ordonnateur peut procéder à l'ordonnancement.

iii) Ordonnancement ou mandatement

L'ordonnancement ou le mandatement est l'acte administratif donnant, conformément aux résultats de la liquidation l'ordre de payer la dette de l'Organisme Public .

Dès que le Gestionnaire d'activités atteste le service fait, la dépense peut être payée.

L'ordonnateur procède alors à son ordonnancement, acte par lequel il donne ordre au comptable de payer la dépense.

1. Rôles de l'ordonnateur secondaire lors de l'ordonnancement

Dans cette phase, l'Ordonnateur Secondaire procède aux vérifications :

- des factures (vérification arithmétique, prix, signature et qualité du fournisseur, ...);
- des certifications du gestionnaire d'activité et des numéros d'engagement et de liquidation;
- des titres de paiement (mandats) et des titres de règlement (bon de caisse, avis de crédits);
- Il signe les mandats, bon de caisse ou avis de crédit et les bordereaux d'émission, puis transmet ces dossiers d'ordonnancement au comptable assignataire pour exécution de la phase comptable.

2. Pièces nécessaires à l'ordonnancement

Les différentes pièces utilisées pour l'ordonnancement sont :

- Pièces de la liquidation
- Mandat de paiement établi au nom du Titulaire,
- Avis de crédit pour le règlement bancaire, règlement postal ou opération d'ordre et de Bon de caisse pour paiement en numéraire.
- Relevé d'identité bancaire du prestataire
- Dossiers fiscaux du prestataire
- Bordereau d'émission des titres de paiement

2.3.4 Résumé du circuit des opérations lors de la procédure d'exécution normale

2.3.3.1. Engagement

L'engagement des dépenses lors de la procédure d'exécution normale peut se résumer par la figure ci-dessous^[9] :

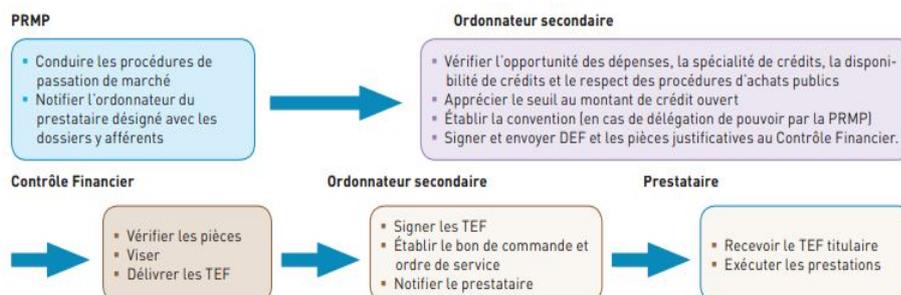


FIGURE 2.5 – Schéma du résumé de l'engagement lors de la procédure d'exécution normale

2.3.3.2. Liquidation

La liquidation lors de la procédure d'exécution normale peut se résumer par la figure ci-après^[9] :

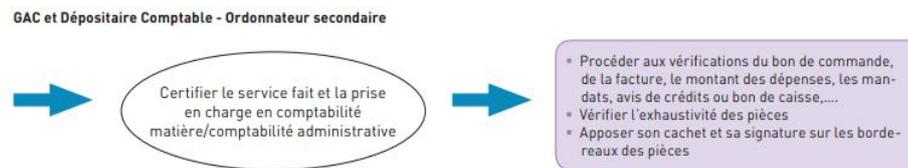


FIGURE 2.6 – Schéma du résumé de la liquidation lors de la procédure d'exécution normale

2.3.3.3. Ordonnancement

Ci-après se trouve un résumé de l'ordonnancement lors de la procédure normale de l'exécution des dépenses^[9] :

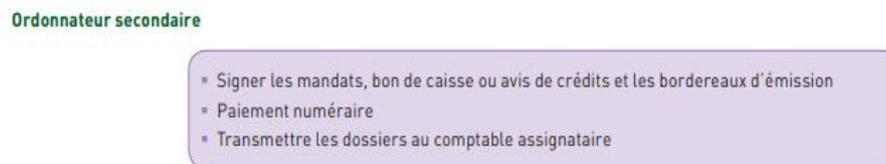


FIGURE 2.7 – Schéma montrant le résumé de l'ordonnancement de la procédure normale