

## **SOMMAIRES**

REMERCIEMENTS

SOMMAIRE

LISTE DES ABREVIATIONS

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

AVANT PROPOS

INTRODUCTION GENERALE.....	1
PREMIERE PARTIE : CONSIDERATION GENERALE.....	3
CHAPITRE I – PRESENTATION GENERALE DU SENAT DE SA DF.....	4
SECTION 1 -HISTORIQUE DU SENAT ET SES CARACTERISTIQUES.....	4
SECTION 2- STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA DF ET MOYENS.....	8
CHAPITRE II- GENERALITES SUR LA FINANCE PUBLIQUE.....	12
SECTION 1 - TEXTE DE BASE ET PRINCIPES FONDAMENTAUX.....	12
SECTION 2- EXPOSE DES PROCEDURES D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES.....	16
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	28
DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DE LA SITUATION EXISTANTE.....	29
CHAPITRE III- OBSTACLES LIES A LA GESTION DU BUDGET.....	30
SECTION 1-LACUNES LIES A LA REALISATION DU BUDGET.....	30
SECTION 2-INSUFFISANCE DE TAUX DE REGULATION.....	33
CHAPITRE IV-PROBLEMES LIES AU TRAITEMENT DES DEPENSES AU NIVEAU INTERNE DE LA DF.....	37
SECTION 1-PROBLEMES DE LA GRH.....	37
SECTION 2-PROBLEMES AUX NIVEAUX DES MATERIELS.....	45
CHAPITRE V- PROBLEMES LIES AU TRAITEMENT DES DEPENSES PUBLIQUES PROPREMENT DIT.....	50

SECTION 1-PROBLEMES LIES AUX CODES DES MARCHES PUBLICS.....	50
SECTION 2-PROBLEMES LIES AU SIIGFP ET AU SIIGMP.....	58
SECTION 3-AUTRES PROBLEMES SPECIFIQUES LIES AU TRAITEMENT DES DEPENSES PUBLIQUES.....	61
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	65
 PARTIE III : PROPOSITIONS DES SOLUTIONS ET LEURS IMPACTS.....	66
 CHAPITRE VI-RESOLUTION DES PROBLEMES.....	67
SECTION 1- AMELIORATION DE LA GESTION DU BUDGET.....	67
SECTION 2- SOLUTIONS AUX PROBLEMES LIES AU TRAITEMENT DES DEPENSES AU NIVEAU INTERNE DE LA DF.....	72
SECTION 3-SOLUTIONS AUX PROBLEMES LIES AU TRAITEMENT DES DEPENSES PROPREMENT DIT.....	79
 CHAPITRE VII-RECOMMANDATION GENERALE ET RESULTATS ATTENDUS.....	86
SECTION 1-RECOMMANDATIONS GENERALES.....	86
SECTION 2- IMPACTS ET LIMITES.....	89
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE.....	91
 CONCLUSION GENERALE.....	92

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

## **LISTE DES ABREVIATIONS**

<b>AC</b>	: Avis de Crédit
<b>BC</b>	: Bon de Caisse
<b>CAO</b>	: Commission d'Appel d'Offres
<b>CF</b>	: Contrôle Financier
<b>CHED</b>	: Contrôle Hiérarchisé des Engagements des Dépenses
<b>CNM</b>	: Commission National des Marchés
<b>CTD</b>	: Collectivité Territoriale Décentralisé
<b>DEF/TEF</b>	: Demande d'Engagement Financier/Titre d'Engagement Financier
<b>DF</b>	: Direction Financière
<b>FCC</b>	: Fiche de Centralisation Comptable
<b>FCE</b>	: Fiche Comptable des Engagements
<b>FCL</b>	: Fiche Comptable de Liquidation
<b>FCO</b>	: Fiche Comptable des Ordonnancements
<b>GAC</b>	: Gestionnaires d'Activités
<b>IGE-CDE</b>	: Inspection Générale de l'Etat-Contrôle des Dépenses Engagés
<b>MEFB</b>	: Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget
<b>OM</b>	: Ordre de Mission
<b>OR</b>	: Ordre de Route
<b>ORD SEC</b>	: Ordonnateur Secondaire
<b>PRMP</b>	: Personne Responsable des Marchés Publics
<b>SIIGFP</b>	: Système Informatisé Intégré de Gestion des Finances Publiques
<b>SIIGMP</b>	: Système Informatisé Intégré de Gestion des Marchés Publics.
<b>SOA</b>	: Service Opérationnel des Activités
<b>UGPM</b>	: Unité de Gestion de Passation des Marchés

## **LISTE DES FIGURES**

Figure 1 : Organigramme de la Direction Financière.....	9
Figure 2-Schéma de la procédure d’engagement des dépenses .....	18
Figure 3 : Schéma du processus de liquidation des dépenses avec leurs Opérateurs budgétaires.....	20
Figure 4 : liste des symboles sur le Diagramme de circulation des documents.....	24
Figure 5 : Présentation des différents types des marchés.....	55
Figure 6 : Type de contrôle de la réalisation du budget.....	88

## **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau 1 : Diagramme de circulation des documents.....	25
Tableau 2 : Tableau d’évaluation des coûts de mise en œuvre des solutions.....	84

## **AVANT PROPOS**

Depuis 1960 jusqu'à nos jours, le Gouvernement Malagasy est obligé de constater des prêts financiers auprès des bailleurs de fonds pour pouvoir supporter les charges de l'Etat. On peut même dire que cette dépendance devient un héritage pour notre génération future. Ces dernières décennies, malgré la continuité de ces financements et surtout l'annulation fréquente de certaines parties de nos dettes, notre pays reste toujours pauvre. Cette situation est due à une mauvaise gestion de nos ressources.

La persistance des problèmes liés à l'application des règles et procédures de l'exécution des dépenses publiques demeure l'un des facteurs préoccupant la réduction de cette dépendance financière. Ces problèmes peuvent être relatifs à la fragilité de la politique budgétaire que ce soit à l'exécution et au suivi et contrôle à posteriori, à la difficulté d'application stricte de règles de gestion conformément aux textes en vigueur et à l'évolution de la technologie moderne et ainsi quelques problèmes d'ordre administratif et organisationnel du Sénat de Madagascar.

Il paraît donc souhaitable que la résolution de ces problèmes devrait se baser essentiellement sur l'amélioration de certaines défaillances administratives, la réforme budgétaire adéquate à la situation de notre pays et surtout sur la conscientisation de tous les acteurs participant à l'exécution des dépenses publiques pour avoir le goût de l'effort dans l'amélioration de la gestion budgétaire.

De ce fait, les solutions que nous envisagerons dans cette presse travail ne sont qu'un simple fruit des recherches limitées au sein du Sénat de Madagascar, c'est pourquoi les problèmes évoqués ainsi que les solutions proposées sont susceptibles d'être approfondis.

Toutefois, d'autres techniques d'exécution des dépenses publiques censées efficaces en dehors de notre processus actuel pourraient être un apport extérieur important dans la logique de liquider au maximum nos dettes et d'éradiquer les problèmes de l'exécution des dépenses publiques de l'Etat en particulier.

## **INTRODUCTION GENERALE**

Actuellement, l'environnement auquel vivent les services d'exécution des dépenses publiques est devenu complexe à cause de la situation existante au sein de l'Etat Malgache. Les réglementations en vigueur, l'évolution technologique et la contrainte budgétaire sont les plus essentielles. Cela évolue et touche les différents organismes publics dont le Senat de Madagascar est parmi eux. La situation existante depuis quelques années continue toujours à préoccuper le domaine des Finances Publiques d'une manière importante. Ces phénomènes rendent les décisions des dirigeants et les exécutions de travail très difficiles.

Vu les lourdes responsabilités que les services exécuteurs des dépenses assument, nous avons axé notre recherche sur l'amélioration des dépenses afin d'aboutir à un meilleur fonctionnement. C'est la raison pour laquelle, nous avons intitulé notre travail : **« Contribution à l'amélioration de l'exécution des dépenses publiques de la Direction Financière d'une Institution» (Cas de Senat de Madagascar).**

Par conséquent, la gestion des Finances Publiques plus précisément la gestion de l'exécution des dépenses publiques joue un rôle primordial. Elle contribue à améliorer l'efficacité liée à certains processus décisionnels et permet de bien gérer les activités dans ce domaine au sein de l'Institution si leur application est bien maîtrisée.

L'objet du mémoire est d'analyser la situation existante à tous les niveaux qui peut avoir une influence directe ou indirecte sur le circuit où les dépenses sont traitées. Ceci est afin de dégager les solutions les mieux appropriées.

Ici, la question est de savoir : « Comment améliorer l'exécution des dépenses publiques au sein du Senat face aux différents problèmes rencontrés par les services qui y participent ? »

La Direction Financière regroupe les services qui sont chargés de l'exécution des dépenses au sein de l'Institution.

Dans cet ouvrage, on va développer comment arriver au stade final de l'exécution des dépenses publiques en analysant la situation existante et en apportant quelques suggestions pour l'amélioration de cette situation pour rendre efficace tout travail dans ce domaine.

La méthodologie que nous avons utilisée pour la réalisation de cet ouvrage est la consultation des documents auprès des services de la Direction Financière de l’Institution, auprès des bibliothèques, auprès des centres de recherches, navigation sur Internet, observation participante et entretien avec certains responsables.

Le présent mémoire se divise en trois grandes parties :

- Considération générale.
- Analyse de la situation existante.
- Proposition de solutions et leurs impacts.

# **PREMIERE PARTIE :**

## **CONSIDERATION GENERALE**

Cette partie est réservée à la considération générale de l’Institution Senat de Madagascar et de sa Direction d’exécution des dépenses publiques et aux Généralités sur les Finances Publiques. Il s’avère intéressant de se pencher dans cette partie pour pouvoir bénéficier plus de précision sur le domaine de l’étude .Ici, l’ensemble des éléments que nous avons choisi pour faire l’étude doit se baser sur la bonne connaissance de l’Institution, plus profondément de sa Direction d’exécution des dépenses .Ensuite, la connaissance des notions sur les Finances publiques aussi est incontournable dans le cadre de notre étude.

Cette partie abordera plus particulièrement deux chapitres :

- Le premier chapitre avance une présentation générale de l’Institution et de sa Direction Financière, et
- Le deuxième chapitre se rapporte sur des généralités des Finances Publiques.

En abordant la présentation générale de l’Institution et de sa Direction Financière. Nous mettrons en exergue l’historique du Senat et ses caractéristiques. Ensuite, nous voyons la structure générale de la DF et les moyens utilisés par l’Institution.

## **CHAPITRE I – PRESENTATION GENERALE DU SENAT DE SA DF**

Toute Institution quelque soit leur nature ou leur type quand elle a été créée a toujours ses histoires et ses caractéristiques .Ensuite, elle doit avoir une structure qui représente l'ensemble des ses branches. La DF est parmi les branches qui forment le Senat. Pour fonctionner, une Institution doit fournir et avoir des moyens.

On va développer dans ce chapitre l'ensemble des éléments cités ci dessus. Ce chapitre se divise en deux sections à savoir :

- l'historique du Senat et ses caractéristiques, et
- la structure organisationnelle de la DF et moyens

### **SECTION 1 –HISTORIQUE DU SENAT ET SES CARACTERISTIQUES**

Après la monarchie, peu avant la fin du XIXème siècle et la colonisation poursuivie jusqu'au début de la seconde moitié du XXème siècle, Madagascar entre dans le giron de la scène internationale après avoir recouvré son Indépendance pour devenir une République le 14 octobre 1958.Préparé peu ou prou à cet évènement historique, Madagascar devait prendre en mains son avenir, assumer sa responsabilité internationale et s'affirmer en tant qu'Etat indépendant sous l'étiquette d'une République Souveraine.

#### 1.1-Historique du Senat

On va énumérer les histoires du Senat en fonction des Républiques qui se sont succédé à Madagascar.

##### 1.1.1-Sous la Première République

La Constitution prévoit et met en place un Parlement bicaméral, c'est-à-dire à deux chambres dont l'Assemblée Nationale et le Sénat. Ce dernier constitue la Chambre Haute de la République. Toutefois, ce bicaméralisme n'est pas égalitaire en ce sens que le Sénat n'a pas les mêmes attributions constitutionnelles que l'Assemblée Nationale.

A preuve, entre autre, il ne participe pas à la procédure de renversement du Gouvernement, qui relève exclusivement de l'Assemblée Nationale.

En revanche, outre sa fonction législative, le Sénat joue officiellement le rôle de Conseil du Gouvernement. Dans sa composition, le Sénat comprend, pour 2/3 des membres élus par les organes provinciaux et communaux, et pour le 1/3 restant des membres désignés par le Gouvernement. La durée du mandat des Sénateurs est de 6 ans. Cette composition est renouvelable par moitié tous les 3 ans.

### 1.1.2-Sous la Deuxième République

La Constitution du 29 avril 1959 ayant été mise en veilleuse depuis 1972 - période qui caractérise le "commencement de la fin" de la Première République. La nouvelle Constitution de la Deuxième République adoptée par référendum le 21 décembre 1975 et mise en vigueur le 31 décembre de la même année supprime le Sénat en faveur d'un Parlement monocaméral. Evoluant dans le cadre d'un régime parlementariste présidentiel, l'Assemblée Nationale détient l'essentiel du pouvoir législatif, à côté du pouvoir de légiférassions par voie d'ordonnance qui est constitutionnellement reconnu au Conseil Suprême de la Révolution.

### 1.1.3-Sous la Troisième République

Le Sénat réapparaît. Il se compose pour 2/3 de Sénateurs élus par les représentants des collectivités décentralisées et pour 1/3 de Sénateurs désignés par le Président de la République. Le mandat de ses membres est de 6 ans lors de cette réapparition de l'Institution. Le Sénat qui n'a pas pu malheureusement être mis en place avant que le Président de la République n'ait été empêché, ne participe pas pleinement à la fonction de contrôle de l'action gouvernementale. En effet, il n'a pas compétence pour renverser le Gouvernement en contrepartie de son indissolubilité.

Par ailleurs, le Sénat intervient avec l'Assemblée Nationale dans l'octroi au Président de la République d'une délégation de pouvoir légiférer. Après la révision constitutionnelle du 08 avril 1998, par référendum en date du 15 mars 1998, le Sénat conserve à peu près les mêmes pouvoirs en tant qu'organe d'élaboration de loi, de contrôle de l'action gouvernementale, de consultation et en tant que représentant des Provinces Autonomes. La prééminence du Sénat sur les autres Institutions tient au fait qu'en cas de vacance de la Présidence de la République, les fonctions de Chef de l'Etat sont provisoirement exercées par le Président de cette Chambre Haute.

A noter que le nombre des membres sénateurs est au nombre de 90 auparavant ; mais depuis la mise en place des 22 Régions (Collectivités Territoriales Décentralisés ou CTD) dans la troisième république, ce nombre est réduit au nombre de 33.

Durant la troisième république, plusieurs événements caractérisent l'histoire de l'Institution et l'évolution des ces différents événements nous conduit jusqu'à la situation d'aujourd'hui.

Le début de l'année 2009, plus précisément depuis la mise en place de cette Transition (Haute Autorité de la Transition) en Mars 2009, l'Institution porte le nom de la HAT. Il y a des informations floues concernant l'Institution à cause de l'instabilité politique à Madagascar.

Plusieurs accords ont été faits qui ont tous des impacts dans la vie de l'Institution (Maputo, Addis Abeba, Pretoria... ...)

## 1.2 -Caractéristiques de l'institution

Comme le titre l'indique, cette paragraphe se rapporte sur les caractéristiques de l'Institution .Elle est divisée en trois sous titre dont le premier se rapporte sur la Forme juridique, le deuxième concerne l'environnement que vive l'Institution, et le troisième sur quelques particularités.

Nous dégagerons un à un ci-dessous ces trois sous titres.

### 1.2.1-Forme juridique

Comme forme juridique, l'Institution prend la forme des établissements publics car elle est appartenu bien dans le domaine de l'Etat. Elle est classée comme une Institution de la République, plus précisément une Institution politique comme les différentes Institutions de l'Etat à savoir la Présidence, la Primature, l'Assemblé nationale et la HCC, souvent appelées Organes constitutionnels de l'Etat.

Le Senat porte le nom de « ANTEMINIERANDOHOLONA ».

Son siège social se situe dans le Palais vert à Anosy même il a deux autres palais à Ampefiloha et à Analamahitsy.

### 1.2.2-Environnement

L'environnement que vive l'Institution peut être divisé en deux types : d'une part l'environnement marchand et d'autre part l'environnement non marchand.

### 1.2.2.1- l'environnement marchand

On appelle environnement marchand, l'environnement constitué par les partenaires sur les divers marchés comme les fournisseurs.

L'Institution dispose la Personne Responsable de Marchés Publiques (PRMP) pour connaître si les partenaires lui apportent de l'opportunité en matière des dépenses publiques :

- Identifier ses partenaires actuels et potentiels pour connaître ses possibilités de choix de ces Fournisseurs.

- La Personne Responsable des Marchés Publics est la personne habilitée à signer le marché au nom de l'autorité contractante.

- Elle est chargée de conduire la procédure de passation du marché depuis le choix de cette dernière jusqu'à la destination du titulaire et l'approbation du marché définitif.

- Une Unité de Gestion de la Passation de Marchés(UGPM) est créée auprès de la personne responsable des marchés publics à cette fin.

### 1.2.2.2- l'environnement non marchand

On entend par environnement non marchand l'environnement constitué de toutes les structures sociales et institutionnelles dans toute l'Etat qui ont une incidence directe ou indirecte sur le fonctionnement de l'Institution. Cet environnement est constitué par les autres Institutions de l'Etat ou des institutions privées ou particulières en matière politique, économique et sociale.

On peut citer les Institutions de l'Etat comme les différentes Ministères, la Présidence, la Primature, l'Assemblée Nationale, le Trésor public....Les opérateurs économiques et organismes sociales aussi sont en collaboration avec l'Institution.

### 1.2.3-Particularités

Le Senat en constitue actuellement la deuxième Institution de l'Etat après la Présidence ; mais antérieurement, il en est la troisième. C'est la chambre haute de parlement. Les membres des sénateurs portent le titre de sénateurs de Madagascar. Leur mandat est de cinq ans cette dernière fois (en Avril 2007).Le nombre des membres sénateurs est fixé à 90 sénateurs lors de la création du Senat et cela réduit au nombre des 33 sénateurs actuellement dont le 2/3 sont élus par les grands électeurs et le 1/3 nommés par le Président de la république.

Comme toutes les Institutions de l'Etat, le Senat possède de part de Budget qui est celle prévu par la loi de finance de l'année ou par le circulaire . Exemple : le budget du Senat selon la Loi de Finance initial 2010 est de Ariary 11 839 355 000.

Son budget est autonome mais n'est pas classé dans le Budget General de l'Etat ou dans le Budget Annexe.

La première section que nous avons vu précédemment est consacré à l'énumération des histoires et caractéristiques du Senat de MADAGASCAR. Nous avons constaté ses histoires durant les républiques qui se sont succédés à Madagascar jusqu'à aujourd'hui et nous avons aussi su qu'elle est un établissement public, plus précisément une Institution politique qui a ses particularités vis-à-vis des autres.

Ensuite dans cette prochaine section, on va décrire la structure organisationnelle de la DF et les moyens utilisés pour se fonctionner.

## **SECTION 2- STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA DF ET MOYENS**

L'Organisation tient une place importante dans la vie d'une Institution car il n'y a pas des ordres et des liens pour faire tourner les activités sans organisation précise. Elle est fixée à l'avance par l'Institution pour qu'elle puisse arranger tout travail nécessaire au bon fonctionnement. Ensuite, l'utilisation des moyens est incontournable dans la vie d'une entreprise. Dans cette section, on voit deux paragraphes qui s'intitulent :

- la structure organisationnelle de la DF et
- les moyens

### **2.1-structure organisationnelle de la DF**

Dans ce paragraphe, nous dégagerons en premier lieu l'Organigramme de la Direction Financière et en deuxième lieu, nous mettrons en évidence les attributions des services constituant la DF dans l'exécution des dépenses publiques.

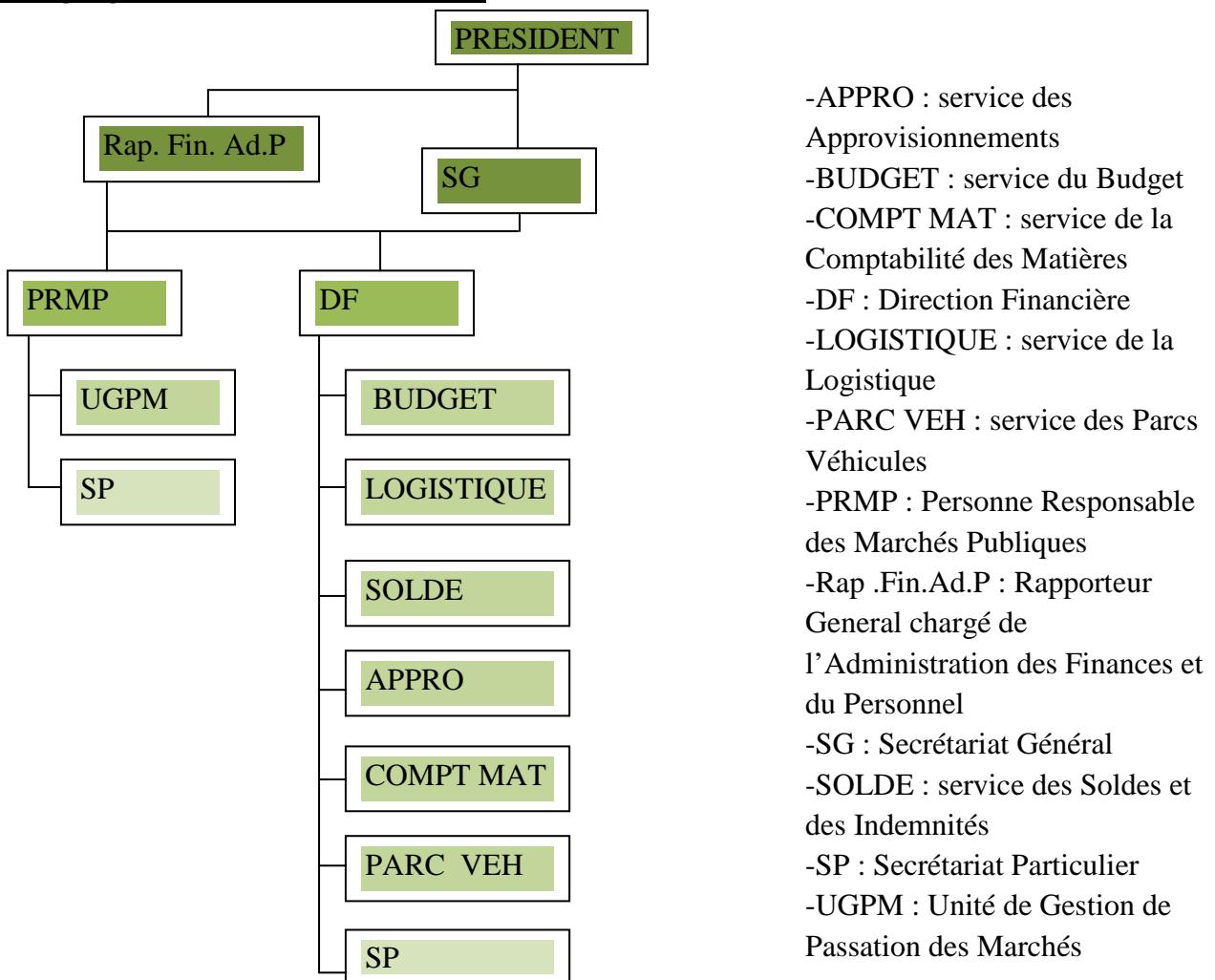
#### **2.1.1-Organigramme de la Direction Financière**

L'organigramme traduit l'ossature de la structure d'une Institution ou de leur branche. Il détermine les différents postes et les relations hiérarchiques existantes.

La structure existant au niveau de l’Institution est fixée par des lois ou textes réglementaires. L’Arrêté n°2009-008 est le dernier texte réglementaire fixant la Structure et mission des services de l’Institution suivant l’échelon hiérarchique depuis les cabinets de Bureau Permanent vers les directions techniques.

Ci-après l’Organigramme de la Direction Financière avec la collaboration de PRMP si elle est isolée de la structure générale du Senat :

**Figure 1 : Organigramme de la Direction Financière**



Source : Senat, « SOKELA », septembre 2008 (tiré à partir de l’Organigramme générale du Senat)

### 2.1.2-Attributions de la DF

Dans cette étude, ce qui nous intéresse ce sont la structure et les missions des services qui participent à l’exécution des dépenses publiques au sein du Senat. Plus précisément, ce sont les services de la Direction Financière en collaboration étroite avec la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP).Le Rapporteur chargé de Finances et de l’Administration du Personnel de l’Institution qui joue à la fois les rôles de l’Ordonnateur

Secondaire est compétent pour nommer la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP).

(Voir les détails des attributions des services de la DF et de la PRMP en Annexe IV)

## 2.2-Moyens

Les moyens sont utilisés d'une manière commune au sein de l'Institution. Ici, nous citons les moyens dont dispose l'Institution comme les moyens financiers, les moyens matériels, les moyens techniques et surtout les moyens humains. On peut distinguer ces matériels par rapport à chaque niveau d'intervention.

### 2.2.1- Moyen financier

Le moyen financier est tellement indispensable dans le fonctionnement d'une Institution quelque soit sa nature si elle est privée ou publique.

L'Institution dispose de moyen financier pour fonctionner même si elle ne possède pas des recettes comme les autres Institutions et Ministères de l'Etat. Ses moyens financiers sont à la charge de l'Etat et présentés par le chiffrage de budget que ce dernier dispose pour l'Institution suivant la loi de Finance.

Par exemple : suivant l'Ordonnance n°2009-014 portant la Loi de Finance initiale pour 2010 :  
Budget de l'Etat =3 255 151 072 000 Ariary dont :

-Intérêt de la dette =158 728 284 000 Ariary

-Moyens des pouvoirs publics et Ministères = 3 096 422 788 000 Ariary.

Parmi ces moyens des pouvoirs publics et Ministères, l'Etat dispose de 11 839 355 000 Ariary pour Senat dont :

\*10 839 355 000 Ariary réservé au budget de fonctionnement de l'Institution et

\* 1 000 000 000 Ariary réservé au budget d'investissement.

### 2.2.2- Moyens matériels

Comme son nom l'indique, ces moyens concernent les matériels proprement dit utilisées par l'Institution. On peut les distinguer à savoir :

-les Bâtiments ou les Palais du Senat

-les matériels de bureau et de logement avec leurs accessoires

-les matériels informatiques et leurs accessoires

-les matériels de transport: matériels roulant comme les voitures, les autres matériels...

### 2.2.3-Moyens techniques

Les moyens techniques regroupent l'ensemble des moyens purement techniques nécessaires au bon fonctionnement de l'Institution à savoir :

- les installations techniques diverses
- les logiciels informatiques et assimilés,....

### 2.2.4- Moyens humains

Les autres matériels cités ci-dessus ne seront pas suffisants pour le fonctionnement de l'Institution car les moyens humains sont tellement indispensables pour les remplir.

L'Institution est divisée en plusieurs compartiments comme les différentes fonctions et postes existantes au sein d'elle. Les hommes apportent des capacités d'intelligence, des connaissances et des compétences pour occuper de l'utilisation des matériels et pour effectuer les différents travaux nécessaires à leur bon fonctionnement.

Il y a autant des hommes que des femmes travaillant dans l'Institution. Statistiquement selon une enquête faite auprès de la Direction Administrative, 47% des effectifs des employés sont des femmes et les 53% sont des hommes.

On peut les regrouper en trois grandes catégories distinctes tels que :

- Les personnels permanents dont on y trouve les membres de staff technique depuis les simples employés vers les directeurs techniques.
- Les personnels non permanents dont on y trouve les membres des Sénateurs et les membres de cabinets.
- Les militaires qui sont chargés de la sécurité dans l'Institution

En résumé, ce chapitre est consacré à la présentation de l'Institution Senat de MADAGASCAR et de sa DF. Nous avons su ses histoires, ses caractéristiques. Il est une Institution politique. En outre, nous avons aussi connu la structure de sa DF et ses moyens utilisés.

Ensuite, nous aborderons dans le deuxième chapitre des généralités sur les Finances Publiques.

## **CHAPITRE II- GENERALITES SUR LES FINANCES PUBLIQUES**

Les grandes orientations en matière des dépenses publiques sont déterminées en fonction des textes de base et des principes fondamentaux sur les Finances publiques, notamment sur les dépenses publiques. Ces textes et principes doivent être déclinés au niveau des différentes Entités de l'Etat et clairement communiquées aux intervenants et collaborateurs pour que ces derniers comprennent et adhèrent à la politique de l'Etat en matière de réglementation en vigueur (contrôle des procédures, poursuite de non respect des procédures...)

L'exécution des dépenses publiques est d'autant plus pertinente qu'il est fondé sur des règles de conduite et d'intégrité portées sur les organes de gouvernance. Il ne saurait se réduire qu'à un dispositif purement formel en marge duquel pourraient survenir des manquements graves à l'éthique des affaires.

En effet, il est donc important de connaître vraiment des notions de base sur les Finances Publiques et ainsi que ses principes de base avant d'aborder l'exposé des procédures en matière de l'exécution des dépenses publiques.

### **SECTION 1 - TEXTE DE BASE ET PRINCIPES FONDAMENTAUX**

Les règles des Finances Publiques sont les bases de tout acte relatif à l'exécution des recettes et des dépenses publiques. Avant d'entamer quelques textes de base et principes fondamentaux sur les Finances Publiques, il convient essentiellement de définir les termes indispensables relatifs à cette dernière.

Tout d'abord, la Loi de Finance : c'est une loi qui prévoit pour chaque année civile l'ensemble des ressources et les charges de l'Etat. Ont caractère de loi des finances : la loi de finance rectificative et la loi de règlement.

Ensuite, le Budget de l'Etat qui est un acte législatif par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes annuelles de l'Etat. Donc, le Budget de l'Etat sert une base sur les dépenses publiques. Les dépenses publiques peuvent se définir comme tous les paiements non remboursables effectués par les administrations publiques qu'il s'agisse d'opérations avec ou sans contrepartie ou des dépenses courantes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Source des définitions : RAMILARISON Andriampero, Support de Cours Finance Publique 4eme Année Gestion, Année : 2009.

## 1.1-Textes de base

Voici quelques textes de base dont leur application se rattache dans le cadre de notre étude.

### 1.1.1-Texte des dispositions générales sur les Finances Publiques

La loi N°63 015 du 15 Juillet 1963 portant Dispositions générales sur les Finances publiques est la base des diverses textes législatifs et réglementaires régissant l'élaboration, l'exécution et le contrôle du Budget General de l'Etat.

Les évolutions sur les plans économiques, politiques, sociales aussi bien national qu'international ont poussé Madagascar à des reformes en profondeur .A présent, la Loi Organique N°2004-007 du 26/07/2004 sur la Loi de Finance était votée pour régir les Finances Publiques .Les actes réglementaires nécessaires qui doivent découler de l'application de cette loi organique ne sont pas encore sortis actuellement.

### 1.1.2-Texte sur la Comptabilité Publique

Quant aux textes régissant la Comptabilité publique, le principal est le Décret N°68-080 du 13 juillet 1968 modifié et complété par le Décret n°69-076 du 25 février 1969, Décret n°92-350 du 08 juillet 1992, Décret n°99-350 du 12 mars 1999. Les opérations financières et comptables résultant de l'exécution des lois de finances, des budgets, ou le cas échéant des états de prévision de recettes et des dépenses de l'organisme public incombent aux ordonnateurs et aux comptables publiques et sont soumises aux contrôles des autorités qualifiées.

### 1.1.3-Texte sur l'Inspection Générale de l'Etat

Par ailleurs, le Décret n°97-1219 du 16 Octobre 1997 institue l'Inspection Générale de l'Etat (IGE –CDE) et le Décret n°97-1220 du 16 Octobre 1997 fixe les règles de son fonctionnement. Le Contrôle Financier (Ex CDE) effectue le contrôle de toutes les opérations affectant les finances de l'Etat tant du point de vue de la légalité des engagements que celui de la régularité des actes administratives à incidences financières.

#### 1.1.4- Texte sur le Marché Publique

Enfin, Le Décret 98-559 modifié et complété par la Loi 2004-009 du 26 Juillet 2004 portant réglementation des Marchés Publics sur la préparation, forme, nature et mode de passation des marchés. Selon l'Article 4 du code de Marchés publics, les principes fondamentaux suivants doivent être respectés : liberté à l'accès à la commande, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures.

Les Champs d'application de cette loi sont : l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs, les sociétés d'Etat ainsi que toute autre entité publique ou privée gérant un financement public .Cependant, les dépenses liés aux : soldes, primes, indemnités carburant et lubrifiant, eau et électricité, téléphonie , profession libérale exercée dans le cadre d'une procédure judiciaire ou dans le cadre d'une activité pharmaceutique ou médicale ou journalistique ne sont pas soumises à la procédure de passation des Marchés publics définie par le code de 2004 .

Ensuite dans le deuxième paragraphe, nous verrons quelques principes fondamentaux sur les Finances Publiques notamment des principes budgétaires et celles qui se rattachent à l'exécution des dépenses publiques.

#### 1.2-Principes fondamentaux

A travers ce titre, nous énoncerons les principes budgétaires existant et d'autres principes qui se rattachent à notre étude.

##### 1.2.1-Principes budgétaires

Les principes budgétaires ont été fondés dès l'apparition même des finances publiques classiques <sup>2</sup>.Ces principes reflètent tous la même préoccupation, mais sous des formes diverses : assurer le contrôle du parlement sur les dépenses et les recettes de l'Etat.

Deux grands types de principes vont voir le jour et contribuent au même but tel que le « principe de présentation » et le « principe d'autorisation ».

---

<sup>2</sup> Les finances publiques classiques correspondent à une période où le parlement développe ses prérogatives face à l'exécutif est devient de plus en plus puissant.

Dans le principe de présentation se trouvent le principe d'unité et le principe de l'universalité et dans le principe d'autorisation qu'on voit le principe de l'annualité, principe de spécialité, le principe de sincérité, et le principe de l'équilibre budgétaire.

#### 1.2.2-Autres règles et principes de base

En outre, il existe encore des autres règles et principes dont leurs applications sont indispensables en matière d'exécution des dépenses publiques. On peut les citer ci-dessous.

##### 1.2.2.1-Régulation des dépenses pour le budget de fonctionnement

Quoiqu'ouverts, les crédits inscrits dans le budget de fonctionnement sont soumis à un rythme de consommation défini pour chaque exercice budgétaire par la circulaire d'exécution. On l'appelle souvent « taux de régulation trimestriel ».

##### 1.2.2.2-Règle de compétence

Seuls les gestionnaires, les sous ordonnateurs et les régisseurs de caisses nommées par acte administratif pris par l'autorité compétente (Ordonnateur, Ministre, Chef d' Institution) sont autorisées à exécuter les dépenses publiques.

##### 1.2.2.3-Règle de mise en concurrence

Pour l'intérêt de l'Administration, le montant de chaque dépense est fixé à l'issue d'une mise en concurrence dont les formes varient suivant la nature de prestation et le seuils prévus par les réglementations en vigueur(demande de prix, appel d'offres,...)

##### 1.2.2.4-Principe de service fait

Aucune procédure de paiement ne pourrait être engagée tant que les prestations ne sont pas réalisées.

L'ensemble de tous ces principes cités ci-dessus se rattachent à l'exécution des dépenses publiques mais le plus important est que toutes dépenses doivent être bien inscrites dans le budget de l'Etat, le crédit ne peut être consommé avant la prise des actes réglementaires tels que le :

- Décret de répartition,
- Arrêté d'ouverture de crédit.

Après la prise de ces deux actes, l’Institution ou Ministère concerné peut consommer le crédit ou effectuer les dépenses en respectant les phases administratives des dépenses publiques : Engagement, Liquidation, Ordonnancement, et Paiement.

## **SECTION 2- EXPOSE DES PROCEDURES D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES**

Afin de mener au mieux notre étude, il convient de découvrir notre domaine. Ainsi cette section servira de présentation générale des procédures d’exécution des dépenses publiques.

Il est nécessaire de définir le mot « Procédure » qui est une succession complexe et ordonnée d’échange d’informations en vue d’une action, que celle-ci soit de l’ordre de la décision ou d’exécution. Tandis que la dépense c’est l’ensemble des différents coûts supportés par une Institution pour pouvoir fonctionner, assurer ses équipements, rémunérer les personnels<sup>3</sup>

A Madagascar, l’exécution des dépenses publiques doit passer par quatre phases fondamentales dont l’Engagement, la Liquidation, l’Ordonnancement, et le Paiement.

A chaque étape, des opérations et des documents devront respectivement être faits, établis et transmis suivant les procédures et réglementations en vigueur aux responsables à titre des pièces justificatives.

Ces quatre étapes peuvent être regroupées dans deux phases bien distinctes : telles que la phase administrative et la phase comptable.

### 2.1-Phase administrative

Cette phase est constituée par l’Engagement, la Liquidation et le Mandatement ou Ordonnancement. Les étapes qui la caractérisent relèvent de l’attribution des Ordonnateurs et des Gestionnaires des crédits.

---

<sup>3</sup> Source : RAKOTOMALALA Augustin, « Contribution à l’amélioration de la procédure d’exécution des dépenses publiques de l’ASECNA » (Cas : Représentation de Madagascar), Année d’édition 1998.

## 2.1.1- Engagement de dépense

### 2.1.1.1- Généralité

#### ➤ Qu'est ce que l'engagement ?

C'est un « acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge ». C'est à dire c'est l'acte qui rend l'Etat débiteur<sup>4</sup>.

En terme simple, l'engagement est l'autorisation financière accordée par le Contrôle Financier pour la passation d'une commande ou de l'exécution d'une prestation ou de travaux. Il peut être juridique ou financier.

L'engagement juridique de l'Etat se traduit par la signature d'un contrat (convention ou marché) ou la passation d'un bon de commande. Et l'engagement financier de l'Etat se traduit par un TEF donc la date d'engagement financier est égale à la date de visa de TEF, soit un bon de commande visé pour crédit par un comptable public (cas de délégation de crédits), soit un paiement au comptant (cas d'une caisse d'avance).

#### ➤ Qui peut procéder à un engagement ?

Auprès du Sénat, seul l'Ordonnateur que se soit Délégué ou Secondaire est habilité à engager des dépenses de l'Institution.

### 2.1.1.2- Traitement des dossiers en matière d'engagement de dépenses

Dès que le marché est visé par le Contrôle Financier, l'Unité Responsable de marché Publique dont la PRMP approuve le marché selon son montant. Ensuite, l'ORD SEC donne aussi son approbation en émettant l'ordre de service de commencer les travaux.

Après l'accord du Contrôle Financier, tous les engagements accordés seront portés dans un FCE (Fiche Comptable des Engagements) par ligne budgétaire de chaque activité relevant du GAC.

Selon le principe de base, tout engagement de dépense nécessite une DEF quelque soit sa nature. Dans le cadre de l'engagement de la dépense, l'ORD SEC est assisté par le délégué du PRMP.

Le traitement des dossiers en matière d'engagement se déroule comme suit :

- Etablissement de DEF/TEF par l'ORD SEC, (Voir DEF en annexe I)

---

<sup>4</sup> Source : Poterie Jean Mari et Emeri Claude, « Le Budget de l'Etat et Guide d'exécution de dépenses publiques », 2<sup>eme</sup> édition, année d'édition 1991.

- Envoi au Contrôle Financier(CF) de DEF/TEF avec la facture pro forma (pour les fournitures) ou devis estimatif ou marché (pour travaux) pour visa,
- Après visa TEF, facture et devis par le CF, on passe à la signature du TEF par l'ORD SEC et à l'inscription définitive de l'engagement sur le FCC suivant l'ordre chronologique de chaque engagement pour suivre la situation des crédits de l'exercice concerné. Ce TEF visé est en quatre(04) exemplaires qui sont destinés respectivement à l'ORD SEC, au Titulaire, au GAC et au Comptable publique (trésor),
- Notification du Titulaire (fourniture ou prestation de services accompagnés du Bon de Commande ou ordre de service).

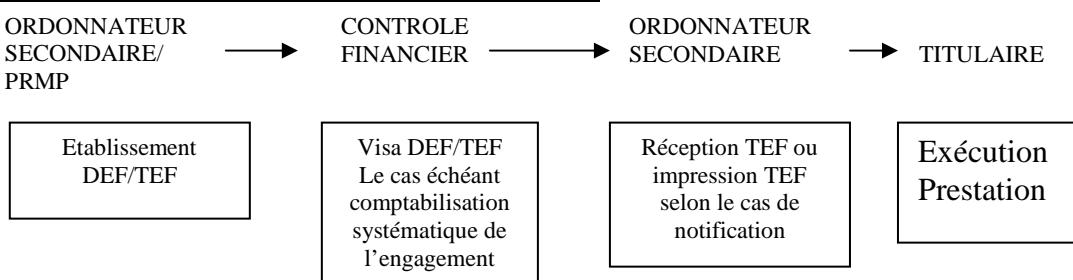
Sans cette notification du TEF au titulaire, aucun engagement n'est fait par l'Etat vis à vis d'un tiers prestataire. (Voir TEF en annexe II)

L'ORD SEC est chargé d'établir un bon de commande. En cas de gommage, rature ou rectification au Blanco, l'approbation de l'ORD SEC est exigée.

Certains chapitres du crédit ne font pas l'objet d'un bon de commande en ce qui concerne :

- Fonctionnement : Location d'immeuble, redevance téléphonique, traitement, salaire et cotisation sociales, transport de personnel, subvention, frais d'hospitalisation, contrat d'entretien de matériel, pour les dépenses gestions antérieurs, joindre bon de commande primitif.
- Investissement : Etudes et recherche, travaux de réhabilitation et de construction.

**Figure 2-Schéma de la procédure d'engagement des dépenses**



Source : Poterie Jean Mari et Emeri Claude, « Le Budget de l'Etat et Guide d'exécution de dépenses publiques », 2<sup>e</sup> édition, année d'édition 1991.

#### ➤ Procédure d'Engagement sur l'outil SIIGFP

Tout engagement doit être traité sur le SIIGFP pour la simplification de la présentation de l'exécution des dépenses. L'application de la SIIGFP suit les procédures suivantes :

- Cliquer sur Internet explorer ou Mozilla firefox ou autre navigation,
- Entrer le login (code de l'Agent comptable), le mot de passe, et l'année de l'exercice concernée,
- Puis S'IDENTIFIER ou ENTREE sur le clavier,

- La fenêtre « liste de crédit » s'affiche automatiquement, cocher le crédit disponible,
- La fenêtre « opération d'engagement » s'affiche automatiquement, saisir le type d'engagement / montant / date,
- Puis choisir les activités principales correspondant à l'activité concernée sur le bouton ▽

Exemple :

- \*satisfaire les besoins de fourniture de bureau et consomptible informatique (Pour les fournitures),
- \*améliorer les conditions de travail de membre de Sénateur (Pour l'entretien de véhicule),
- Puis ENREGISTRER.
- Entrer les pièces à fournir et cliquer CONTINUER,
- S'il n'y a pas de pièces à fournir, cliquer CLOTURER.

## 2.1.2- Liquidation des dépenses

### 2.1.2.1 -Généralités

#### ➤ En quoi consiste la liquidation ?

Elle a pour but de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant des dépenses. La liquidation est à la fois une opération de constatation et d'évaluation<sup>5</sup>.

Constatation : par application de règle de service fait, aucune procédure de paiement ne pourra être engagée tant que les prestations ne sont pas réalisées. En matière de liquidation, la phase de la liquidation ne peut intervenir qu'après livraison des marchandises ou exécution des prestations ou de la mise en consommation immédiate.

Evaluation : l'évaluation du montant de la dette est quant à elle, fait au vu des titres administratifs établissant les droits des créanciers.

### 2.1.2.2- Traitement des dossiers en matière de liquidation

Le traitement des dossiers de liquidation correspond à la nécessité de constater l'exactitude de la dépense et de s'assurer qu'elle est bien exigible. Ce qui fait qu'une fois notifié, le titulaire de la prestation fait la livraison de la commande auprès du GAC. Au vue du bon de livraison, la date est dûment enregistrée. Le GAC certifie le service fait après constat de la prise en charge du Dépositaire comptable ; c'est-à-dire après signature du Procès verbal de réception.

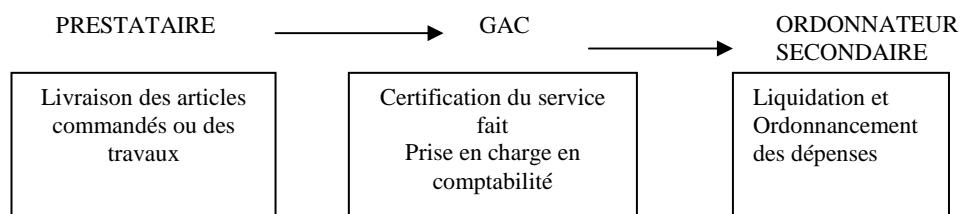
---

<sup>5</sup> Source : Poterie Jean Mari et Emeri Claude, « Le Budget de l'Etat et Guide d'exécution de dépenses publiques », 2<sup>e</sup> édition, année d'édition 1991.

Ensuite, le GAC renvoie la Facture certifiée et le Bordereau de pièce à l'ORD SEC. Ce dernier vérifie l'exactitude des termes de la facture et la certification du service fait.

Les documents suivants sont utilisés pour la liquidation : TEF , Facture Définitive et/ou autre pièce , Avis de crédits(AV) ou Bon de Caisse(BC), Bordereau des Pièces où l'ORD SEC porte l'ensemble des pièces nécessaires à la liquidation, inscrit le montant total liquidé et le signe , Bordereau d'Emission , Bordereau de Mandat et Fiche Comptable de Liquidation(FCL) : il est ouvert pour comptabiliser les liquidations.

**Figure 3 : Schéma du processus de liquidation des dépenses avec leurs Opérateurs budgétaires**



Source : Poterie Jean Mari et Emeri Claude, « Le Budget de l'Etat et Guide d'exécution de dépenses publiques », 2<sup>eme</sup> édition, année d'édition 1991.

En matière de liquidation, l'ORD SEC doit assurer la tenue de la FCL pour enregistrer au fur et à mesure chaque opération de liquidation et pour suivre la situation durant l'exercice concerné.

La FCL est à parapher par la gestionnaire de crédit .L'arrêt mensuel de cette fiche est à chaque fin de mois et la clôture annuelle est le 31 Décembre de l'Année et aussi suivant le calendrier de clôture budgétaire.

### 2.1.3-Ordonnancement des dépenses

#### 2.1.3.1-Généralité

##### ➤ Qu'est ce que l'ordonnancement ?

L'Ordonnancement ou mandatement est l'ordre donné par l'Ordonnateur au Comptable public assignataire de payer une dépense conformément aux résultats de la liquidation<sup>6</sup>. Il incombe au Comptable qu'il soit principal ou secondaire d'en assurer l'exécution.

Cette opération consiste à imputer la dépense sur la rubrique budgétaire prévue à cet effet et sur les crédits disponibles, puis à établir le mandat de paiement assigné au Trésorier général ou principal de la circonscription administrative concernée.

<sup>6</sup> Source : Poterie Jean Mari et Emeri Claude, « Le Budget de l'Etat et Guide d'exécution de dépenses publiques », 2<sup>eme</sup> édition, année d'édition 1991.

### 2.1.3.2-Traitements des dossiers en matière de l'Ordonnancement

Dès que les documents utiles dans la liquidation sont visés par l'ORDSEC, on entre dans la phase de l'Ordonnancement .On prépare les dossiers constitutifs pour Mandatement/Ordonnancement après regroupement des documents en deux classes tels que les originales et les photocopies.

Les dossiers originales (ou photocopies pour certains documents) sont à envoyer au Trésor pour un contrôle après clôture et exportation avec leur nombre respectif :

- le Bordereau de pièces(2) (voir annexe III)
- le Mandat de paiement(2)
- l'Avis de Crédit ou Bon de Caisse (1 chacune)
- le Bordereau d'Emission (6)
- autre pièce(1) s'il en existe
- Facture définitive(1)

Le service exécuteur des dépenses (service du Budget ou service Solde) doit avoir les photocopies de tous les originales (ou certain originale comme facture) utilisés comme fond des dossiers .Il doit avoir deux(2) photocopies Bordereau d'émission en particulier.

En général, la phase de liquidation et de l'ordonnancement ne peuvent pas être séparée. On peut dire les remarques suivantes :

\*Si le montant de la dépense à liquider est inférieur à deux millions Ariary à condition que le fournisseur ou prestataire est de la nature physique, elle peut être payé en numéraire par bon de caisse.

\*Après la vérification des pièces, l'ORD SEC transmet les dossiers au bureau d'émission. Ensuite, il appartient à ce bureau d'enregistrer chaque dossier sur le FCO et de calculer le crédit disponible après enregistrement.

\*A noter que le traitement de dossier de liquidation et de l'Ordonnancement se fait dans un délai de 48h. Le Responsable de traitement est tenu d'accélérer l'envoi de ces dossiers au trésor public. En cas de rejet, les dossiers doivent être envoyés à l'ORD SEC dans un délai de cinq (05) jours au plus tard.

➤ Procédure de l'Ordonnancement de dépenses sur le SIIGFP

- cliquer FICHIER/ORDONNANCEMENT,
- la page « liquidation –liste engagement liquidés» s'affiche automatiquement,
- Saisir la référence, compte puis FILTRER,
- Si l'engagement à ordonner est affichée, le cliquer,

- La page suivant s'affiche, saisir les renseignements concernés : date, mode de paiement (bon de caisse ou avis de crédit), montant...
- Puis cliquer sur : CONTINUER OU ANNULER LIQUIDATION ou TEF,
- Impression état.

## 2.2-Phase comptable

Comme son nom l'indique, c'est la phase qui fait intervenir le Comptable public c'est-à-dire au niveau du Trésor public. Ce dernier applique les réglementations selon les diverses situations qui prévalent.

En fait, le Comptable est soumis à des obligations diverses selon la procédure engagée par l'Ordonnateur.

Dans cette phase, le comptable public apprécie la régularité de la dépense .Il s'agit de vérifier si les textes en vigueur sont respectés, les procédures correctement appliquées, les informations concernant les dossiers sont sincères et authentiques.

En guise d'exemple, le comptable aura à vérifier d'abord le visa du Contrôle Financier. Ensuite, il lui appartient de vérifier l'exacte imputation de la dépense au chapitre et à l'article correspondant à la dépense.

Après , il a à vérifier la présence et l'authenticité de toutes les pièces du mandatement (Bon de Commande, Bordereau des pièces, Mandat, TEF ,Bon de caisse, ou Avis de crédit , facture ou contrat....).Après toutes ces vérifications, il procède au paraphe du mandat et du bon de caisse. Ce n'est que le paiement peut s'effectuer.

### 2.2.1-Phase de paiement

#### ➤ Qu'est ce que le paiement ?

Le paiement est l'acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette<sup>7</sup>.

Sous réserve des exceptions prévues par les lois du règlement, les paiements peuvent intervenir avant, soit l'échéance de la dette, soit l'exécution d'allocation. Toutefois, les escomptes et avances peuvent être accordés à certains personnels, entrepreneurs et fournisseurs suivant les règles spécifiques à chaque nature de dépenses et à chaque catégorie d'organisme publique.

---

<sup>7</sup> Présidence de la République, « Article 37 de la LOLF », Année 2004.

### 2.2.2-Mode de paiement de dépenses

Il y a trois modes de paiement des dépenses tels que le bon de caisse, le virement bancaire, et le billetage.

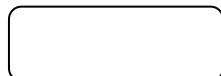
Au sein du Senat, ces trois modes de paiement sont tous valables pour payer les salaires des personnels et membres de l'Institution. Mais en ce qui concerne le paiement des autres charges et le paiement du Fournisseur, le bon de caisse et le virement bancaire sont utilisés pour les faire.

Exemple : si le montant des dépenses (sauf salaires) est inférieur à deux millions Ariary pour payer les personnels de l'Institution, le paiement se fait par bon de caisse ; mais au dessus de ce seuil, il se fait par virement bancaire .Le paiement de fournisseur se fait toujours par virement bancaire.

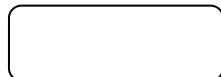
### 2.3-Diagramme de circulation des documents

Le diagramme de circulation de documents (DCD) est très longtemps appelé le schéma de processus. Ce schéma illustre un processus en mettant en évidence les supports d'information, les opérations réalisées sur ces supports et les postes de travail intervenant dans le processus. De plus, son établissement nécessite l'utilisation d'un certain nombre des symboles et le respect des certaines règles.

**Figure 4 : liste des symboles sur le Diagramme de circulation des documents**



Début de la procédure



Fin de la procédure



Document circulable



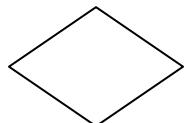
Document circulable en deux exemplaires



Création, préparation d'un document



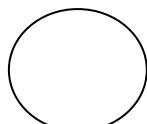
Approbation, autorisation



Test



Autres opérations



Renvoi à une autre page ou autre branche

Source : RAVONJIARISON Cousin Germain, Cours Audit général 4<sup>eme</sup>Année Gestion, Année 2009.

Sous forme de tableau, les processus d'exécution des dépenses publiques peuvent être représentés comme suit :

**Tableau 1 : Diagramme de circulation des documents**

<b>Procédures</b>	<b>Intervenants</b>	<b>Diagramme</b>
Phase de préparation : établissement de Facture pro forma (Fa pro fo) ou autre pièce	Prestataire	<pre> graph TD     DEBUT([DEBUT]) --&gt; CREATION{Création de la Fa pro fo}     CREATION --&gt; FA[Fa pro fo]     FA --&gt; VALIDATION{Validation}     </pre>
Validation de la facture pro forma pour entrer dans la phase d'engagement	Ordonnateur secondaire	<pre> graph TD     VALIDATION --&gt; DECISION{NON}     DECISION --&gt; ANNULER[Annuler]     DECISION --&gt; OUI{OUI}     OUI --&gt; G((G))     </pre>
(1)Création du DEF/TEF  Certification du DEF/TEF	Service Budget ou Service des Soldes  Ordonnateur secondaire	<pre> graph TD     G((G)) --&gt; CREATIONDEF{Création DEF/TEF}     CREATIONDEF --&gt; DEF[DEF/TEF]     DEF --&gt; VALIDATION2{validation}     VALIDATION2 --&gt; DECISION2{Si non CHED}     DECISION2 --&gt; B((B))     DECISION2 --&gt; OUI2((OUI))     OUI2 --&gt; A((A))     </pre>

<p>Envoi du DEF au Contrôle Financier</p> <p>Contrôle du DEF</p>	<p>Service Budget ou des Soldes</p> <p>Contrôle Financier</p>	<pre> graph TD     A((A)) --&gt; DEF[DEF/TEF]     DEF --&gt; Validation1{validation}     Validation1 -- NON --&gt; Annuler((Annuler))     Validation1 -- OUI --&gt; Step2   </pre>
<p>Emission de 4 TEF, Fa pro fo, et autre pièce s'il existe au service Budget</p> <p>Signature du TEF et Validation de 4TEF,Fa pro fo,et autre pièce</p>	<p>Contrôle Financier</p> <p>GAC et Ordonnateur secondaire</p>	<pre> graph TD     subgraph Stack [ ]         TEF[TEF]         Fa[Fa pro fo]         Autre[Autre pièce]     end     Stack --&gt; Validation2{validation}     Validation2 -- NON --&gt; Retour((Retour))     Validation2 -- OUI --&gt; Step3   </pre>
<p>(2)Saisie et impression des dossiers liés à la liquidation</p>	<p>Service Budget ou des Soldes</p>	<pre> graph TD     subgraph Stack2 [ ]         BM[Bord Mandat]         AV[AV ou BC]         BP[Bord pièce]         BE[Bord Emis]         FD[Fa def]     end     Stack2 --&gt; Validation3{validation}     Validation3 -- NON --&gt; D((D))     Validation3 -- OUI --&gt; Creation{Création des dossiers liés à la liquidation}     Creation --&gt; B((B))     Creation --&gt; F((F))   </pre>
<p>Certification des dossiers de la liquidation</p>	<p>Ordonnateur secondaire</p>	<pre> graph TD     Validation3 --&gt; E((E))   </pre>

<p>(3)Groupement des dossiers en originales et en photocopies</p> <p>Envoi des originales(ou photocopie) au Trésor</p> <p>Contrôle des dossiers</p>	<p>Service Budget ou des Soldes</p> <p>Service Budget Ou des Soldes</p> <p>Comptable du Trésor</p>	<pre> graph TD     E((E)) --&gt; D{ }     D -- OUI --&gt; A[Groupement des docs en deux (Début de mandatement)]     A --&gt; B[Bord Mandat]     B --&gt; C[AVou BC]     C --&gt; D[Bord pièce]     D --&gt; E[Bord Emis]     E --&gt; F[Fa def]     F --&gt; G[validation]     G -- NON --&gt; G((G))     G -- OUI --&gt; H[Paiement]     H --&gt; I[FIN]   </pre>
<p>(4)Paiement des dépenses</p>	<p>Payeur général, ou banque si virement, ou billetteur</p>	<pre> graph TD     H[Paiement] --&gt; I[FIN]   </pre>

- (1)Début de la phase d'engagement
- (2) Début de la phase de la liquidation
- (3) Début de la phase de l'ordonnancement
- (4)Phase de paiement

Source : enquête fait auprès des responsables et observation participante.

**N.B :** Dans l'exécution des dépenses publiques, il y a des allègements des procédures imposés par les réglementations en vigueur. Le cas le plus rencontré est le Contrôle Hiérarchisé des Engagements des Dépenses(CHED).

En application de décret N°2008-1247 du 19/12/08 portant généralisation de l'application du CHED et en vue de l'allégement de contrôle à priori ,les efforts en matière d'application du CHED à l'ensemble des Institutions et Ministères sont poursuivi jusqu'à maintenant. Cette disposition a pour objet d'accélérer l'exécution budgétaire, de définir les critères de modulation du CHED non soumis au visa du Contrôle Financier.

Le contrôle sélectif est fondé sur l'analyse des risques et des enjeux des dépenses .Il s'appuie sur trois critères : la nature de la dépense, son montant et sa capacité de gestion de l'ORDSEC .A cet effet, en application du système du CHED, ne sont pas soumis au visa préalable du Contrôle Financier :

- \* Tout engagement égal ou inférieur à sept cent mille Ariary quelque soit la nature de la dépense et la procédure y afférente ;
- \* Toutes les dépenses quelque soit leur montant relatives au montant de loyers dus en application des baux et actes de location ayant déjà reçu le visa du contrôle financier, aux redevances d'eaux et d'électricité, aux redevances téléphoniques, aux frais de carburant et lubrifiant, aux contributions internationales, aux frais de transport faisant l'objet de facture pro format délivrés par les compagnies aériennes et aux dépenses de la solde de catégorie 2 du budget général et celles des pensions des deux caisses CRCM et CPR à l'exception des visas de validation concernant les effectifs et la modification du statut des agents de l'Etat.

## **CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE**

Cette partie a été consacrée sur la considération générale de l'Institution Senat de MADAGASCAR et de sa Direction financière qui assure l'exécution des dépenses. Nous avons mis en évidence son histoire et ses caractéristiques, la structure organisationnelle de la DF et les moyens dont dispose l'Institution pour se fonctionner. Ensuite, des généralités sur les finances publiques aussi sont dites dans cette partie dont nous avons eu l'occasion d'exposer les processus généraux d'exécution des dépenses publiques. Comme toute fonction, l'exécution des dépenses publiques a des limites au niveau de son application grâce à des problèmes qui y surviennent. En effet, il est primordial de traiter la deuxième partie intitulée l'analyse de la situation existante.

## **DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DE LA SITUATION EXISTANTE**

Cette partie est le corps de notre étude. Les bases et les analyses de la situation existante en dépendent et par ces analyses qu'on porte des suggestions dans la troisième partie de notre ouvrage.

L'exécution des dépenses publiques pour Senat de Madagascar est confrontée à des nombreux problèmes. Certains sont très préoccupants tandis que d'autres ne le sont pas. Les problèmes qui ont un caractère préoccupant seront soulevés dans cette partie dans la mesure où ils ont des impacts sur l'exécution des dépenses publiques au sein du Senat, notamment au sein de sa Direction Financière. Cette deuxième partie contient trois grands chapitres :

- Les obstacles liés à la gestion du budget,
- Les problèmes liés au traitement des dépenses publiques au niveau interne de la DF, et
- Les problèmes liés au traitement des dépenses publiques proprement dit.

Le premier chapitre est consacré sur les lacunes liées à la réalisation du budget et sur l'insuffisance de taux de régulation.

Le deuxième chapitre est rattaché sur les problèmes de la Gestion des Ressources Humaines(GRH) et les problèmes aux niveaux des matériels liés au traitement des dépenses publiques.

Enfin, le troisième chapitre relate les problèmes sur les Marchés publics, les Problèmes sur le SIIFGP et le SIIGMP et les problèmes spécifiques liés au traitement des dépenses publiques.

## **CHAPITRE III- OBSTACLES LIES A LA GESTION DU BUDGET**

Actuellement, la gestion du budget au sein du Senat rencontre des problèmes majeurs. Pour traiter ce chapitre, il est préférable d'aborder en premier lieu les obstacles liés à la réalisation du budget et en deuxième lieu l'insuffisance de taux de régulation. On va essayer de développer dans les sections suivantes l'ensemble des ces éléments.

### **SECTION 1-LACUNES LIES A LA REALISATION DU BUDGET**

L'établissement du budget est légalement obligatoire. Il est quasiment indispensable pour l'Institution qui doit être en mesure de présenter à l'appui de leur demande de crédit un état prévisionnel. D'une manière générale, le budget peut se définir comme une évaluation prévisionnelle des dépenses et des recettes pour une période dite d'exécution, souvent d'une année<sup>8</sup>.

Concernant le Senat de Madagascar, des préoccupations reposent sur les principaux éléments constitutifs de son budget (éléments des dépenses) à cause de l'accroissement inattendu des dépenses et de la diminution des recettes perçues par l'Etat que nous aurons l'occasion de développer à travers les paragraphes ci après.

#### 1.1-Accroissement inattendu des dépenses

Dans l'Institution, l'ensemble des services ou Directions constitue de centre des dépenses. Actuellement en période de crise, les dépenses s'accroissent toujours tandis que les recettes perçues par l'Etat diminuent. Par ailleurs, le budget n'est pas respecté dans la pratique. Ce qui se traduit par l'apparition des écarts défavorables d'une part et peut être dû à la mauvaise incidence des circonstances extérieures aux prévisions d'autre part.

##### 1.1.1-Ecarts défavorables

L'écart c'est la différence entre une donnée de référence et une donnée constatée .En d'autre terme, c'est aussi la différence entre une situation réelle et une situation prévue.

---

<sup>8</sup> Source : RAKOTOMALALA Augustin, « Contribution à l'amélioration de la procédure d'exécution des dépenses publiques de l'ASECNA » (Cas : Représentation de Madagascar), Année d'édition 1998.

Pour l’Institution, toutes les dépenses prévisionnelles de fonctionnement et d ‘investissement sont détaillées par comptes qui sont d’ailleurs des comptes d’imputations budgétaires de l’état Plan Comptable des Opérations Publics (PCOP) et prévu à être alloué à l’Institution.

Pourtant, des mouvements de crédit comme l’aménagement, le transfert et le virement devraient être effectués. A l’appui, de transfert de compte à compte devrait être fait pour certaines comptes et de complément de crédit aurait été demandé afin de combler les différences : on entend par aménagement de crédit à l’intérieur d’un programme. Prenons les cas des comptes suivants :

-6131 carburants et lubrifiants : compte qui a besoin de crédit complémentaire

-6211 Entretien des bâtiments : compte qui est à transférer pour combler l’insuffisance dans 6131

Ces deux comptes appartiennent dans le programme 119 du Senat car l’aménagement de crédit doit être fait à l’intérieur d’un programme.

Selon le chef de service du budget, l’effectuation de cet aménagement de crédit prend beaucoup de temps car cela peut atteindre jusqu’à une semaine et plus. On doit équilibrer le solde de modification des comptes en moins ou en plus. L’aménagement de crédits se rapporte sur plusieurs comptes ; d’où, leur établissement prend beaucoup de temps.

Des difficultés peuvent être survenues aux agents responsables de le faire. Cela entraîne de retard de traitement des dépenses car au lieu d’effectuer d’autre traitement, on doit l’établir pour pouvoir régler le problème lié au non respect du budget dans la pratique.

Quelles sont alors les origines de ces écarts ?

#### 1.1.1.1-Mauvaises prévisions

Principalement, les écarts sont dus aux mauvaises prévisions à partir des données de base qui ont été puisées aux centres de responsabilité en matière de coût (ce sont le service Approvisionnement en collaboration avec la PRMP assurent cette fonction au sein du Senat). En effet, ces données ne traduisent pas exactement la réalité de chaque centre des coûts fondés sur l’exercice antérieur et sur d’autres facteurs.

Prenons le cas de compte 6131 carburants et lubrifiants que le crédit ouvert est déjà consommé totalement cette fin de semestre 2010 alors qu’il reste un semestre à courir pour cette année.

Donc la prévision faite a un écart de 50%<sup>9</sup> par rapport à la réalité afin qu'on puisse interpréter cet écart relatif.

Nous sommes ici en présence d'un écart sur coût de 50%. Ce pourcentage par rapport à la valeur de l'estimation dépasse largement le seuil considéré comme normal. Ce fait nous explicite et met en évidence l'existence des écarts sur coût entre la prévision faite et la réalisation.

#### 1.1.1.2-Prise de mesure tardive

Pour limiter ou régler la consommation en un compte budgétaire, le responsable compétent ou le gestionnaire de crédit a l'aptitude de prendre une mesure. Donc si la consommation dépasse largement le seuil normal, le responsable ne prend pas de mesure en temps opportun. Cela peut se traduire par la prise de mesure tardive.

#### 1.1.2-Mauvaise incidence de la circonstance extérieure

L'impact de la circonstance extérieure sur l'Institution constitue aussi un facteur non négligeable à l'origine de la prolifération des charges. Par ailleurs, elle est extérieure mais se situe généralement dans le domaine maitrisable. Nous expliquerons ce fait par la fluctuation de prix.

Toutes les matières ou fournitures destinées à la consommation courante augmentent de prix à cause de la hausse de niveau de vie. On entend par taux d'inflation. Selon la loi de finance 2010, l'objectif qu'impose l'Etat espère de contenir l'inflation avec un taux de 13,6% par rapport à 2009. Elle résulte tout d'abord de la variation de la masse monétaire et par conséquent du crédit. On ne peut pas échapper à cette situation car la crise financière mondiale complété par la crise qui secoue le pays depuis la fin de l'année 2008 est un facteur incontournable. Or la hausse de prix est déjà importante, le taux d'inflation atteint de niveau supérieur par rapport à la prévision de l'Etat. Cela pourra fausser la prévision de l'Etat pour l'établissement du budget, voire même l'Institution comme Senat et perturbe l'exécution de leur budget.

---

<sup>9</sup> Source : entretien avec des responsables du service du budget.

## 1.2-Diminution des recettes perçus par l'Etat

Dans le domaine de Budget de l'Etat, il existe des différentes types des recettes telles que les recettes fiscales, les recettes non fiscales, les aides budgétaires extérieures,...Actuellement, l'ensemble des ces ressources ne parvient pas du tout à constituer les recettes de l'Etat Malgache ; d'où la diminution des recettes perçues par l'Etat. Nous prenons l'action de l'administration fiscale avec les enjeux qui l'entourent pour démontrer cette diminution.

### 1.2.1-Action de l'administration fiscale

Le taux des recettes fiscales obtenues par l'Etat n'arrive pas à couvrir les besoins de tout Ministère ou Institution et autres organismes de l'Etat à cause de l'interruption des aides extérieures même si l'Etat pratique la politique d'austérité en matière de dépenses.

Ainsi, on doit diminuer le crédit affecté à un compte budgétaire tandis que les besoins augmentent toujours en cas de crise comme en ce moment. C'est un grand problème que l'Institution doit supporter. Les différentes séances et colloques passent toujours entre les membres de l'Institution et d'autres organismes intérieures ou organismes internationales pour faire en sortir le pays dans cette période de crise. Le budget prévu par la loi de finance n'a pas de la rectification correspondante à la consommation faite par l'Institution.

La rectification de la loi de finance pour 2010 n'arrive pas à satisfaire les besoins en crédits au sein d'elle à cause de l'augmentation des membres de l'Institution, de la suppression des quelques lignes budgétaires....

Nous avons vu dans cette section les obstacles liés à la réalisation du budget. Les facteurs de non respect du budget dans la pratique occupent une grande place parmi eux. Ensuite, nous évoquerons dans la section suivante l'insuffisance de taux de régulation.

## **SECTION 2-INSUFFISANCE DE TAUX DE REGULATION**

Quoiqu'ouvert, les crédits inscrits dans le budget de fonctionnement sont soumis à un rythme de consommation défini pour chaque exercice budgétaire par la circulaire d'exécution.

Pour cela, le taux de régulation est utilisé pour régler la consommation des crédits pour une année d'exécution. Actuellement, il est fixé et appliqué trimestriellement pour chaque chapitre budgétaire destiné à être consommé. Pour cette année 2010, les taux de régulation trimestriels au sein du Senat sont respectivement les suivants : 11%, 24%, 51% et 68%.

Ces taux de régulation imposés par l'Etat par l'intermédiaire de Ministère de Finance et du Budget(MFB) ne sont pas suffisants pour payer les dépenses prévues dans le budget.

Cette insuffisance peut se traduire par le recours à de demande des crédits complémentaires pour payer les dépenses courantes de solde en matière des salaires des personnels et des membres de l'Institution tels que le compte 6011 Salaire de personnel permanent et le compte 6013 Salaire de personnel membre de l'Institution. Le cas de premier trimestre de cette année 2010 est un appui pour l'expliquer, le service des Soldes et des Indemnités a demandé de crédits complémentaires pour payer les salaires car il voit que le taux de régulation imposé par le MFB n'est pas suffisant pour payer les salaires des personnels et membres de l'Institution pour ce trimestre. Cela est à cause de l'augmentation de nombre des personnels et membres de l'Institution complété par l'augmentation des salaires des fonctionnaires avec une marge de 10% prononcé par le Président de l'Etat.

En plus, seules les besoins de priorité définis par l'Institution ont l'autorisation à être engagé avec de limite de plafonds. Il y a certains comptes que le MFB suppose comme non priorité. Donc, il limite le montant à exécuter pour une titulaire ou pour une ligne budgétaire. On peut citer parmi eux le cas de compte 6131 carburants et lubrifiants,

6231 frais de déplacement intérieure (OR et OM), 6241 Indemnités de mission intérieure , 6561 hospitalisations, traitements et soins (remboursement de frais médicaux)....

Quelle est alors la cause de l'insuffisance de taux de régulation imposé par l'Etat ?

## 2.1-Cause de l'insuffisance de taux de régulation

L'insuffisance de taux de régulation est basée sur la diminution des recettes perçues par l'Etat. La fixation de taux de régulation dépend des plusieurs facteurs autour des recettes de l'Etat tels que le taux de pénétration des recettes fiscales ou non fiscales, le taux de recouvrement...

Chaque année après l'élaboration de la Loi de Finance, l'Institution établit un plan d'engagement trimestriel pour régler la consommation des crédits alloués .Ce plan est la projection des bases des données de l'année précédente (c'est-à-dire pour cette année 2010, on

établit ce plan à partir des données de 2009). Les questions qui se posent au responsable avant de l'établir sont : combien est le taux de pénétration des recettes fiscales ? Combien est le taux de recouvrement ?...

Ce plan d'engagement établi n'est pas respecté dans la pratique en matière d'exécution des dépenses publiques car le taux de régulation imposé par le MFB sert pour arranger la consommation de crédit. Il est possible que le taux de régulation ne soit pas le mieux adapté au plan d'engagement établi.

L'appréciation à partir de l'année précédente peut être différente par rapport à la situation actuelle de l'année en cours grâce à la diminution des recettes perçues par l'Etat.

Habituellement dans de période sans crise, les 70% des dépenses publiques à Madagascar sont payées par des aides budgétaires extérieures et les 30% sont financées par des ressources propres de l'Etat.

Actuellement en période de crise, la totalité des dépenses publiques est financée par les ressources intérieures de l'Etat à cause de l'interruption des aides extérieures. L'Etat doit diminuer par la suite le taux de régulation trimestriel à cause de la diminution des recettes perçues.

Quels sont alors les conséquences de cette insuffisance de taux de régulation en matière de l'exécution des dépenses publiques ?

## 2.2-Conséquences de l'insuffisance de taux de régulation

A cause de l'insuffisance de taux de régulation, seul le minimum des dépenses de fonctionnement a l'autorisation à être exécuté tels que les dépenses obligatoires comme les salaires des personnels et des membres de l'Institution(compte 6011 et 6013), le compte 6272 location d'immeuble de logement (location de bâtiments), le compte 6250 Eau et électricité, le compte 6263 redevances téléphoniques mobiles, le compte 6541 Contributions internationales.

Cette insuffisance aussi pose de problème pour certain dossier en cours de traitement car le montant qui figure dans le dossier ne peut pas toujours être accepté ou approprié au montant considéré par le Trésor. De rejet de dossier peut se produire à cause de ce cas. D'où de report de traitement avec le montant convenable au Trésor doit être fait par le service du Budget, alors de perte de temps et des fournitures consommables sont des impacts incontournables.

Nous avons su que la gestion du budget pose des grands problèmes dont actuellement l'insuffisance des recettes perçues par l'Etat est un grand facteur de la difficulté de la gestion du budget. Cette insuffisance des ressources provoque la diminution de taux de régulation imposé par l'Etat pour exécuter les dépenses publiques.

Ensuite, nous verrons dans le deuxième chapitre de cette partie les problèmes liés au traitement des dépenses au niveau interne de la DF.

## **CHAPITRE IV-PROBLEMES LIES AU TRAITEMENT DES DEPENSES AU NIVEAU INTERNE DE LA DF**

Dans ce cas, il s'agit en fait des difficultés que rencontrent le plus souvent et d'une manière fréquente, plutôt quotidiennement les services exécuteurs des dépenses de la Direction Financière. Elles concernent essentiellement la Gestion des Ressources Humaines et les matériels.

Tout d'abord, on verra les problèmes de la Gestion des Ressources Humaines, plus précisément aux niveaux des personnels agents d'exécution des dépenses et aux niveaux des techniques de travail.

### **SECTION 1-PROBLEMES DE LA GRH**

A l'instar de la plupart des services administratifs malgaches, la Gestion des Ressources Humaines pose plusieurs problèmes qui entravent à leur bon fonctionnement. Senat de Madagascar présente ce fait aux niveaux des ses services et des ses directions. Nous allons voir ici le cas de la Direction Financière avec ses collaborateurs en énumérant ces principaux problèmes.

#### 1.1-Problème aux niveaux des personnels agents d'exécution des dépenses

Le moyen humain est indispensable et joue un rôle primordial dans la vie d'une Institution. Il doit être combiné avec d'autres facteurs pour assurer son bon fonctionnement. Cependant, plusieurs problèmes ont été constatés sur les personnels agents d'exécution des dépenses au sein du Senat. Mais ici, nous évoquerons ceux qui ont des caractères préoccupants comme la défaillance de respect des horaires, le manque de qualification et l'absence de recyclage.

##### 1.1.1-Défaillance de respect des horaires

Nous prenons le cas défaillance de respect des horaires pour démontrer qu'il y a non respect des quelques réglementations au niveau du personnel.

L'horaire de travail fixé par l'Etat pour les fonctionnaires est le suivant dans l'Institution : le matin de 08h à 12 h et l'après midi de 14h à 16 h. Certains personnels ne respectent pas cet horaire surtout à l'heure d'entrée. Les retards sont fréquents, les raisons sont nombreuses.

Même à l'existence de moyen de transport (car de ramassage), certains personnels rentrent tard dans les bureaux à cause de l'éloignement de l'axe de passage à leur habitation.

La circulation des véhicules entraîne le retard car cela est aggravé par la présence de l'embouteillage dans la ville durant l'heure de pointe.

Par ailleurs, le car de ramassage est aussi possible de rentrer plus tard à cause de l'existence de l'embouteillage et de l'éloignement géographique des nombreux personnels qu'on doit rendre .Parfois, le car aussi peut tomber en panne et ce cas devient plus en plus souvent à cause de vétusté des véhicules et de leur manque d'entretien.

Outre, l'acquisition de moyen de transport comme la moto ou scooter n'est pas au porté de tous pour échapper l'embouteillage.

A cause de ces retards assez fréquents, des impacts sont visibles sur le plan de travail, l'ouverture des bureaux présente souvent de retard car leur ouverture peut arriver jusqu'à 09 h le matin ; tandis que les tâches qui attendent les agents sont beaucoup. Tout ceci peut entraîner de retard de traitement des dépenses pour les agents d'exécution suivant la période normale (fixée par les procédures en vigueur).

### 1.1.2-Personnel manquant de qualification

Le domaine de la Finance Publique est encore non maîtrisable par la plupart des agents de l'Etat. Même au niveau de l'étude à l'Université, la matière Finance Publique n'existe que depuis les trois dernières années passées.

Ce fait a des impacts au niveau de leur application dans le domaine de travail. Dans l'Institution Senat de Madagascar, il y a des catégories des agents qui travaillent dans la direction d'exécution des dépenses qui n'ont pas reçu de formation dans le domaine des opérations du Budget de l'Etat, plus précisément dans le domaine des opérations des dépenses publiques .Il s'agit en l'occurrence des agents détachés de leur service ou étude d'origine. Leur connaissance se limite à leur travail antérieur ou à leur étude avant la prise de poste. Ces agents manquent de qualification pour leur travail et encore moins compétents pour en assurer d'autres.

La plupart des agents d'exécution des dépenses au sein du Senat ne pratique la Finance Publique que dans le domaine de leur travail car il n'y a pas de technique de recrutement fiable au niveau de l'Institution. De lacune en tant qu'Institution politique devient une polémique dans le domaine de travail.

Cette situation constitue un facteur bloquant et entraîne de difficulté pour le traitement des tâches. En effet, la capacité d'adaptation des employés aux divers changements se trouve limitée. Par ailleurs, le manque de la qualification et de la polyvalence sont constatés en l'absence de programme des formations continues du personnel .Les formations du personnel se font très rares. Des besoins en formation existent dans le domaine d'exécution des dépenses grâce aux innovations nombreuses concernant la technologie et les réglementations en vigueur.

En matière d'exécution des dépenses, ce fait provoque de quelque désordre dans l'exécution de travail car les agents capables doivent aider les autres qui ont des difficultés. Cela entraîne d'interruption de travail pour certains agents. Cet interruption a des impacts sur la reprise de travail tels que l'omission, l'erreur,...à cause de l'existence de déconcentration.

### 1.1.3-Absence de recyclage

Le recyclage est une formation complémentaire donné à des Agents travailleurs et techniciens après interruption de leurs études pour leur permettre de s'adapter à la technique nouvelle de leur branche professionnelle<sup>10</sup>. Dans l'Institution, le recyclage du personnel n'existe pas mais ce dernier qui doit faire une demande pour être recyclé. En l'absence de recyclage :

- l'auto-évolution ne se voie pas beaucoup,
- certains travailleurs accomplissent leur travail avec monotonie et routine malgré leur ancienneté au sein d'une section ou service.
- certains se mettent et restent à leurs places telles qu'ils sont sans chercher d'autre façon plus rationnelle pour améliorer la méthodologie de travail.

En matière d'exécution des dépenses publiques, l'absence de recyclage ne développe pas la connaissance des agents de savoir l'ensemble des éléments aux alentours de ce

---

<sup>10</sup> Source : RAKOTOMALALA Augustin, « Contribution à l'amélioration de la procédure d'exécution des dépenses publiques de l'ASECNA » (Cas : Représentation de Madagascar), Année d'édition 1998

domaine tels que les Programmes d'Investissement Publique(PIP), les dépenses courantes de solde et hors solde, les dépenses liées aux biens et services, les dépenses liées au transfert... Leur connaissance se limite au service où ils travaillent. Même au niveau des sections d'un service, il est nécessaire de faire un petit recyclage pour développer la connaissance des agents.

D'après le paragraphe précédent, la défaillance de respect des horaires, le manquement de qualification et l'absence de recyclage sont des grands problèmes qui touchent les agents d'exécution des dépenses. Ces problèmes ont des impacts directs ou indirects dans le traitement des tâches ou l'exécution de travail qu'ils doivent effectuer en la matière.

Ensuite, nous entamerons dans le paragraphe suivant les problèmes des techniques de travail.

## 1.2-Problèmes des techniques de travail

Comme le titre l'indique, il s'agit ici d'en déduire les problèmes qui se rattachent à la façon d'exercer le travail ou la fonction. Cela concerne surtout les méthodes dont utilisent les agents (ou intervenants) et services d'exécution des dépenses pour effectuer leur fonction. On peut énoncer parmi eux : le manquement de standardisation, l'irrationalité des méthodes de travail et les lacunes liés à la résolution des problèmes survenues.

### 1.2.1-Manque de standardisation

On appelle standardisation, un ou plusieurs éléments, objets ou méthodes choisis parmi d'autres afin :

- d'en généraliser l'application,
- d'en faciliter le remplacement,
- d'être assuré de la circonference des effets recherchés <sup>11</sup>

La standardisation peut s'appliquer donc aux moyens et surtout aux méthodes. Or dans certaines services, on ne la voit pas du tout ; alors que sa présence est tellement importante pour le bon déroulement du travail ; on peut visualiser les lacunes suivantes :

- au niveau de classement des dossiers,
- sur la façon de repartir les tâches

---

<sup>11</sup> Source : RAKOTOMALALA Augustin, « Contribution à l'amélioration de la procédure d'exécution des dépenses publiques de l'ASECNA » (Cas : Représentation de Madagascar), Année d'édition 1998.

### 1.2.1.1-Diversification de classement des dossiers

Classer les dossiers, c'est les ranger dans un certain ordre pour faciliter les recherches.

Le classement permet :

- de retrouver les documents rapidement et au moment opportun,
- d'assurer une bonne conservation des documents que l'on estime utile de mettre en réserve pour une utilisation ultérieure.

Toutefois, le mode d'utilisation de classement n'est pas le même au sein d'une section composée des personnes dont leur fonction et leur rôle sont les mêmes et qui doivent rendre leur travail à un même chef hiérarchique ou à un même service.

En effet, de problème se pose en cas d'absence de titulaire d'un poste (cause maladie, congé,...) malgré l'existence d'une passation de travail car les documents ne se trouvent pas facilement et la méthode utilisée n'est pas claire. La continuité de travail s'avère difficile, ce qui se traduit par le ralentissement du traitement et le non respect de la gestion du temps à cause des gestes inutiles et que l'intérimaire ne devrait effectuer.

Il peut être possible la recherche des documents depuis trois années passés pour constituer un traitement de dossier actuel. Sans standardisation de classement de dossier, il y a beaucoup de perte de temps pour son recherche. En matière d'exécution des dépenses au sein du Senat, ce fait aussi rend le retard de la continuité de traitement de dossier car il se produit de plus en plus souvent aux niveaux des certains agents.

### 1.2.1.2-Répartition inégale des tâches

Une tâche s'est définie comme une action plus ou moins complexe exécutée selon une procédure déterminée, et concourant à l'accomplissement d'une activité déterminée<sup>12</sup>.

Ainsi, les tâches principales aux niveaux des sections d'un service sont correspondantes par comptes. Il y a des sections qui s'occupent des plusieurs travaux tandis que d'autres que de moins. Certains comptes :

- doivent être traitées fréquemment (ce qui ne sont pas les cas pour les autres) et nécessitent l'établissement des divers documents annexes et accessoires à l'appui,
- méritent d'être traités avec soins particuliers,

---

<sup>12</sup> Source : RAVONJIARISON Cousin Germain, « Cours d'organisation 3<sup>eme</sup> année en Gestion », Année 2008.

-ont besoins des états explicatifs soient à dresser à un moment donné selon la demande du chef ou selon la règle en vigueur (note de présentation avec demande,...)

Pour l'expliquer, prenons le cas de la demande de remboursement de frais médicaux qu'elle a besoin de saisie et de traitement de beaucoup documents en annexe(demande, acte de mariage, copie des enfants, ordonnance, facture ,...) et dans le traitement de l'Ordre de Route(OR) et de l'Ordre de Mission(OM), il y a beaucoup de saisie à faire car on a besoin de toutes les renseignements concernant le titulaire de l'OR ou de l'OM(y compris son nom, poste, catégorie professionnelle, indice, durée de séjour,...) : c'est le cas de service Budget .

Et au niveau de service des Soldes et des Indemnités, seules trois personnes qui s'occupent de traitement sur ordinateur tandis que d'autres s'occupent toutes de mise en parapheur, de billetage à la fin du mois et des quelques traitements manuelles.

De même aux niveaux des services exécuteurs des dépenses que ses travaux ne s'équilibrent pas. Il y a de service qui s'occupe de plusieurs travaux, tandis que d'autres que de moins. Seul le service Budget doit assurer l'exécution des toutes dépenses autre que la rubrique salaire confiée au service des soldes et des Indemnités.

Dans ce cas, certains postes sont surchargés de travaux. Donc il est possible de ne pas atteindre les travaux au moment voulu car ils s'engagent beaucoup des tâches par rapport aux autres. En effet, il existe certains moments que le calendrier servant pour exécuter le traitement des dépenses n'est pas atteint pour certaines sections. Cela entraîne de retard de paiement qui est la phase finale de l'exécution des dépenses.

Ainsi, une nouvelle répartition des tâches devrait être envisagée pour bien diviser équitablement les travaux de chaque section d'un service ou de chaque service de la Direction Financière en cherchant des nouveaux critères d'attributions des ces services.

### 1.2.2-Irrationalité des méthodes de travail

Les méthodes se définissent comme toutes activités à une meilleure efficacité de l'action dans une Institution<sup>13</sup>. Ainsi, la coordination des tâches pour l'accomplissement de travail est absente notamment au niveau des agents d'exécution des dépenses. En effet, ces

---

<sup>13</sup> Source : RAVONJIARISON Cousin Germain, « Cours d'organisation 3<sup>eme</sup> année en Gestion », Année 2008.

derniers n'arrivent pas vraiment à adopter des méthodes propres pour réaliser efficacement leurs tâches .La mesure de travail est presque ignorée.

On constate également l'existence :

- de désordre dans certain bureau, de la pagaille sur le classement alors que les dossiers sont déjà nombreux,
- des imprudences et des omissions qui rendent pénibles les tâches ultérieures ont été commises par certains travailleurs (l'omission de signature de GAC dans le TEF,...).Ces actes stoppe les autres tâches.

En outre, la bonne information n'est pas utilisée au bon moment par le décideur. Il y a de décalage important entre la réception des informations et la prise de décision. L'arrivée des quelques dossiers n'est pas à la connaissance des ses responsables de traitement à cause de la non diffusion de l'information par certains agents qui les reçoivent (le cas de marché est le plus souvent comme la réclamation de fournisseur,...)

Par conséquent, leurs responsables se trouvent dans l'obligation de se précipiter par la suite pour le rattrapage des opérations qu'ils devraient faire normalement. Ce fait risque de déranger les autres sections du service. C'est pourquoi, nous disons qu'il y a irrationalité des méthodes de travail chez certains personnels.

Par conséquent, des irrégularités peuvent figurer à l'intérieur des dossiers malgré au rattrapage de leur traitement, donc les dossiers encours après ce fait peuvent être rejétés au niveau des organes de contrôle.

#### 1.2.3-Lacunes liés à la résolution des problèmes survenus

Dans la résolution des problèmes qui surviennent en matière d'exécution des dépenses publiques, des lacunes peuvent être soulevées comme le non délimitation précise de responsabilité des intervenants et le non respect de niveau de l'hiérarchisation.

##### 1.2.3.1-Non délimitation précise de Responsabilité des Intervenants

La responsabilité de chacun des intervenants en matière d'exécution des dépenses publiques a une importance capitale. Au sein du Senat, les attributions des ces acteurs se coïncident et ne sont pas plus claires. Il s'agit des attributions de l'Ordonnateur Secondaire (qui joue à la fois le rôle de gestionnaire de crédit au sein du Senat), du Gestionnaire

d'Activités, et de service responsable de l'exécution des dépenses (tel que le service du Budget).

Les questions qui se posent veulent de savoir : qui effectue quoi ?et qui est le Responsable ?

En fait, le service du Budget par l'intermédiaire de son chef effectue à la fois quelque part de rôle de l'ORD SEC et du GAC .En cas des problèmes qui se posent, le chef de service du Budget règle les problèmes de ces derniers sous leurs tutelles (signature des dossiers en tant que titulaire de poste)

Cela peut poser des difficultés si deux ou plusieurs problèmes de service du Budget tombent à la fois avec les problèmes des ces autres acteurs. Quelle est alors la raison de ce fait ?

Elle peut s'expliquer pour raison de remplacement de l'ORD SEC et du GAC suivant la décision de nomination par l'Etat. En cas de vacance de poste, seul ce service par le biais de son chef a l'aptitude d'assurer les responsabilités des ces derniers. Il est aussi possible que la personne nommée n'a pas complètement la compétence requise en ce poste ; d'où l'intervention de service du Budget.

Par conséquent, ce fait peut entraîner de retard de traitement des dossiers par le service responsable d'exécution des dépenses car il s'engage de plus que son travail.

Donc, chacun de responsable doit assumer leur responsabilité, avoir de capacité dûment pour occuper une poste sinon des lacunes peuvent être survenues.

#### 1.2.3.2-Non respect de niveau de l'hiérarchisation

Le non respect de l'hiérarchisation se produit toujours dans l'Institution en matière d'exécution des dépenses publiques. On voit ce cas surtout dans la résolution des problèmes qui surviennent durant les phases d'exécution des dépenses.

Quelque fois si de problème existe, on ne connaît pas vraiment qui est la responsable pour la résolution de ce fait.

Le cas le plus souvent, la résolution de problème débute du niveau le plus bas dans les lignes hiérarchiques des intervenants et sera transférée directement vers le niveau le plus haut ; c'est à dire qu'au niveau de la Direction Financière, le service du Budget par le biais de son chef remet directement le dossier à l'ORDSEC sans passer au Directeur Financier.

Si le problème n'est pas résolu une fois pour toute, de conflit entre les divers intervenants peut survenir si le niveau hiérarchique sauté doit participer dans la résolution

pour la deuxième fois. Cela peut retarder le traitement à faire car au lieu de le faire une fois, le travail sera doublé. Il est nécessaire de respecter l'échelon hiérarchique pour éviter quelques effets néfastes dans l'exécution des dépenses publiques.

Au sein du Senat, la GRH pose un grand problème en matière d'exécution des dépenses publiques. Le plus souvent, ce problème se produit aux niveaux des agents d'exécution des dépenses à cause des plusieurs facteurs comme le non respect de quelque réglementation intérieure, le manque de qualification et l'incompétence sur les techniques pour effectuer les travaux. Pour cela, il faut rechercher les façons pour améliorer la GRH comme la mise en place de programme d'embauchage, de formation....

Comme nous avons vu les problèmes de la GRH dans la section précédente, nous verrons par la suite les problèmes aux niveaux des matériels dans la section suivante.

## **SECTION 2-PROBLEMES AUX NIVEAUX DES MATERIELS**

Les matériels sont composés de plusieurs éléments. Ici, si nous présenterons le cas de Senat au niveau de sa DF en particulier ; il s'agit des problèmes des matériels de transport, des matériels de bureau et des matériels informatiques. Nous apporterons des analyses sur les matériels que nous avons cités ci joints.

### 2.1-Manque des matériels de transport

L'Institution dispose des plusieurs véhicules pour faciliter le déplacement des ses membres et des ses personnels dans l'exécution de leur travail : pour joindre les bureaux de travail, pour joindre les autres services de l'Etat, pour aller en mission.....

Selon un entretien avec une responsable, le 25 % de ces véhicules tombent en panne à cause de leur vétusté. Par la suite, les réparations et entretiens des véhicules sont très rares à cause de l'insuffisance des crédits de fonctionnement ouverts à la réparation des véhicules.

En effet, les agents de l'Institution y compris les agents d'exécution des dépenses ont de difficultés pour effectuer leur travail lorsque l'usage des véhicules est nécessaire.

Le service du Budget ou le service des Soldes pour rejoindre le Contrôle Financier, le Ministère des Finances et le Trésor pour le traitement et le contrôle des dossiers a besoin des véhicules. La plupart de cas qui se présente est l'attente des véhicules car il y a des autres services qui les utilisent avant. On doit les attendre sinon on doit passer à piéton.

Parfois, le service Budget emprunte des véhicules auprès des certains chefs des services ; mais si leurs voitures ne sont pas disponibles, on doit attendre (on doit faire un bon auprès de service de Parc des Véhicules avant d'utiliser une voiture de l'Institution).

Il est possible que les attentes deviennent de plus en plus nombreuses en complément avec les besoins des autres services.

Ce fait a des impacts dans le traitement des tâches et des dossiers afin de les retarder.

## 2.2-Problème liés aux matériels informatiques

Actuellement, le Senat de Madagascar figure parmi les services publics les mieux lotis en ordinateurs et de leurs accessoires. Seulement, certaines conditions ne sont pas remplies pour en assurer le bon fonctionnement.

Leur fonctionnement optimal conditionne la bonne exécution des activités du poste .En matière d'exécution des dépenses publiques, des obstacles entravent malheureusement cette exploitation dans les meilleures conditions.

### 2.2.1-Absence /ou insuffisance des matériels informatiques dans certains bureaux

Même à l'existence des plusieurs ordinateurs et des leurs accessoires au sein du Senat, il existe encore des services y compris certains services de l'exécution des dépenses qui n'utilisent pas de l'ordinateur.

Tout de suite, on énonce le cas de service Transit. Il n'y a pas de l'ordinateur dans le service. Il doit s'adresser au service Budget au cas où il en a besoin. Ce service est chargé de l'établissement de l'OR et de l'OM.

Normalement, ce service doit avoir un ordinateur et une imprimante pour établir l'OM et l'OR. Il a tout simplement des modèles des ces deux documents administratifs et il complète à l'aide de stylo les mentions nécessaires après avoir les photocopié. Cela peut entraîner de décalage de temps ou de retard dans l'exécution des tâches administratifs en matière de l'OR et de l'OM. L'utilisation de l'outil informatique avance le travail que le faire manuellement.

En effet, il y a de perte de temps lors du déplacement pour joindre les autres services pour la photocopie ou impression en cas de l'absence de photocopie auprès de la DF (quelque fois, la machine photocopieuse de la DF tombe en panne).

De même pour les services de la Logistique et de Parc des véhicules, ils ne disposent qu'un ordinateur et une imprimante. En cas de coïncidence de traitement des dossiers administratifs comme l'établissement de bon d'entretien pour la logistique et de devis en matière de réparation des véhicules pour le Parc des véhicules, l'un de ces services doit attendre ou adresser à d'autres services car ils se trouvent dans un même bureau.

Ceci peut retarder la suite des procédures administratives car ces pièces sont nécessaires dans l'exécution des dépenses.

### 2.2.2-Insuffisance de maintenance des matériels informatiques

A part les machines acquises sont de haute configuration, la grande majorité des matériels informatiques ne sont pas entretenus convenablement. En effet, certain panne peut être survenu à cause de la fausse manipulation ou de l'absence de maintenance.

Prenons le cas de service du Budget, il y a trois ordinateurs et deux imprimantes au niveau de ce service ; l'un de ces ordinateurs tombe en panne à cause de l'existence en abondance de virus ; de même pour l'imprimante, l'un aussi est en panne.

Les restes qui fonctionnent sont entraîn de tomber en panne s'il n'y a pas de maintenance à faire. Le problème pour le service c'est que toutes les données depuis plusieurs années sont presque dans les machines donc, on n'a pas la chance de scanner ou formater l'ordinateur pour la sauvegarde des données nécessaires à l'exécution des dépenses.

L'insuffisance de maintenance des matériels informatiques touche la plupart des services de la Direction Financière qui entraîne la destruction des ces matériels et l'insuffisance de machines à utiliser. D'où, les sections doivent être alternées pour exécuter le traitement du dossier.

En matière d'exécution des dépenses, ce phénomène provoque le retard du travail à effectuer. La maintenance des matériels informatiques est nécessaire au lieu de les utiliser sans attention pour éviter le problème de perte des données ou pour assurer leur bonne marche.

## 2.3-Problèmes liés aux matériels de bureaux

Les matériels de bureaux sont tellement indispensables au bon fonctionnement des bureaux ou services d'une Institution. Au sein de la DF du Senat, des problèmes sont constatés. On peut énoncer les suivants :

- Vétusté des matériels de bureaux,
- Insuffisance des matériels auprès de quelques services.

### 2.3.1-Vétusté des matériels de bureaux

Actuellement, la plupart des matériels des bureaux au sein du Senat devienne de plus en plus de mauvais état à cause de l'inexistence de réparation. En plus, l'insuffisance de crédit destiné à l'achat des nouveaux matériels des bureaux est un facteur. L'achat des nouveaux matériels pour remplacer les anciens de mauvais états n'est pas un besoin de priorité dans cette période de crise pour l'Etat .Ceci a des impacts dans le domaine de travail car la plupart des matériels sont de mauvais états.

En effet, les agents sentent mal alaise dans l'exécution des tâches car on ne peut pas travailler normalement. Comme dans le service du Budget, il n'y a que de cinq chaises, une armoire et deux tables de bureau normales auprès de son bureau principal tandis que le service emploie 15 agents, la table de l'ordinateur est entrain de se séparer...Donc si tous les agents ont besoin de travailler dans ce bureau pour la saisie ou impression des documents utiles, l'obstacle provenant de l'imperfection des matériels à utiliser peut perturber les assiduités des agents à participer effectivement dans l'exécution de travail. Pour les services de la DF, l'exécution des dépenses publiques est touchée par ce fait.

Il est nécessaire de faire le travail dans des conditions normales pour favoriser l'exécution de diverses tâches.

### 2.3.2-Insuffisance des matériels auprès des quelques services

Pratiquement, on a besoin d'ordre dans les bureaux pour effectuer le travail d'une manière rationnelle. Les services exécuteurs des dépenses à savoir le service de Solde et des indemnités et le service de Budget ont de problème pour remettre l'ordre dans leur bureau.

Les nombres des dossiers dans ces deux services augmentent chaque jour tandis que les matériels de classement des dossiers comme l'armoire de bureau, classeur, chemise ne sont pas suffisants de les classer.

En effet, des désordres ont été observés dans les bureaux. Ceci peut entraîner la difficulté de recherche des documents si on en a besoin alors, les dossiers ne se trouvent pas rapidement. Donc de retard au niveau de leur traitement s'ensuit parce qu'il y a de perte de temps pour la recherche au lieu de faire d'autre travail.

Dans les services conservateurs des dossiers comme les services exécuteurs des dépenses publiques au sein du Senat, il est indispensable d'avoir des matériels de classement des dossiers suffisants pour éviter certains problèmes qui empêchent de ne pas atteindre les objectifs.

Bref, on constate que des nombreux problèmes sont confrontés au niveau interne de la DF en matière d'exécution des dépenses publiques. Ils se rattachent au niveau de la GRH et aux niveaux des matériels. Ils ont des impacts directs ou indirects en la matière.

Ensuite, on verra dans le prochain chapitre les problèmes liés au traitement des dépenses proprement dit.

## **CHAPITRE V- PROBLEMES LIES AU TRAITEMENT DES DEPENSES PUBLIQUES PROPREMENT DIT**

Le « traitement » est l'ensemble des actions qu'on applique sur une chose afin que celle-ci puisse être utile et répond aux objectifs attendus et prévus par la personne physique ou morale qui fait cet acte appelé « traiteur »<sup>14</sup>.

L'exécution des dépenses publiques est confrontée par des nombreux problèmes. Ils sont très préoccupants dans le traitement des dépenses entraînant la non atteinte de l'objectif (ou de limite imposé) pour exécuter le travail. Leur traitement nécessite plusieurs étapes avant d'arriver aux objectifs finaux.

Dans ce cas, nous allons relever quelques points faibles sur :

- Les codes des marchés publics,
- Le SIIGFP et SIIGMP,
- Les autres problèmes spécifiques liés au traitement des dépenses.

Nous allons développer l'ensemble des ces problèmes à travers les sections suivantes.

### **SECTION 1-PROBLEMES LIES AUX CODES DES MARCHES PUBLICS**

La Loi N° 2004-009 du 26 Juillet 2004 est la loi portant code des Marchés Publics .Elle est trop longue mais nous disons ici tout simplement les principes et leurs champs d'application en matière de la préparation et de la passation des marchés qui se rattachent à notre étude.

#### ➤ Principes

Conformément aux dispositions de l'Article 4 du code de Marchés publics, les principes fondamentaux suivants doivent être respectés : liberté à l'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures.

---

<sup>14</sup> Source : RAKOTOMALALA Augustin, « Contribution à l'amélioration de la procédure d'exécution des dépenses publiques de l'ASECNA » (Cas : Représentation de Madagascar), Année d'édition 1998.

➤ Champs d'application

L'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs, les sociétés d'Etat ainsi que toute autre entité publique ou privée bénéficiant ou gérant un financement public sont soumis au code des Marchés publics et à ses textes d'application.

L'agence d'exécution agissant comme Maître d'Ouvrage Délégué est soumise au code des Marchés Publics et à ses textes d'application lorsqu'elle gère les transferts ou subventions de l'Etat ou des Etablissements publics.

Cependant, les dépenses liés aux : soldes, primes, indemnités carburant et lubrifiant, eau et électricité, téléphonie, profession libérale exercée dans le cadre d'une procédure judiciaire ou dans le cadre d'une activité pharmaceutique ou médicale ou journalistique, ne sont pas soumises à la procédure de passation des Marchés publics définie par le code de 2004 .

Le code de marchés publics pose plusieurs problèmes dans l'exécution des dépenses publiques. Des préoccupations touchent la gestion des marchés publics au sein de l'Etat si on ne cite que la lourdeur administrative, l'incertitude d'application de quelque texte, et le non respect de certaine règle sur les marchés publics que nous aurons l'occasion de développer.

### 1.1-Lourdeur administrative

Avant tout, il est nécessaire d'exposer les différentes procédures à suivre dans la passation des marchés publics. Ces procédures sont très longues si on les détaille mais dans ce cas on les résume par les grandes étapes qui les constituent.

Ci après les différentes étapes de passation des marchés publics :

**Première étape : étape préalable à l'élaboration du Dossier d'Appel d'Offres(DAO) ou Dossier de Consultation(DC)**

-Détermination des besoins : recueil et centralisation des besoins en travaux, prestations des services, fournitures...

-Elaboration et publication de l'avis général ou calendrier annuel de passation des marchés

-Choix des procédures-allotissement éventuel

**2<sup>eme</sup> étape : DAO/DC- Lancement de l'Appel d'Offres ou demande de propositions**

-Etablissement du DAO/DC sur la base du cahier des charges

- Examen du DAO/DC par le bailleur de fonds qui donne son avis de non objection ou fait de recommandations en cas d'observations (au cas où il existe de bailleur de fonds)
- Transmission du DAO/DC à la Commission National des Marchés (CNM) pour examen et avis
- Examen et avis de la CNM
- Etablissement de procès verbal ou PV de la CNM
- Signature de PV de la CNM
- Remise en forme du DAO/DC
- Lancement du DAO/DC : avis spécifique d'appel public à la concurrence
- Remise des offres : propositions

**3<sup>eme</sup> étape : Ouverture des plis et évaluation des offres**

- ouverture des plis
- évaluation et classement des offres
- rédition et signature des PV d'ouverture des plis et d'évaluation technique des offres

**4<sup>eme</sup> étape : constitution des marchés**

- Information des candidats non retenus du nom de l'attribution et du rejet de leurs candidatures ou de leurs offres par lettre recommandée avec accusé de réception
- Etablissement de projet des marchés
- Transmission du projet de marché (avec note de présentation, PV d'ouverture des plis et évaluation des offres) à la CNM
- Examen des dossiers par la CNM
- Etablissement du PV par la CNM
- Signature de PV par la CNM
- Remise en forme de projet des marchés
- Examen et avis de non objection du bailleur de fonds sur le projet de marché
- Décision d'attribution de marché
- Mise au point des composants du marché et signature du marché

**5<sup>eme</sup> étape : circuit administratif et validation du marché**

- Visa du marché par le Contrôle Financier
- Approbation du marché
- Enregistrement

**6<sup>eme</sup> étape : notification et exécution des marchés**

- Notification du marché au titulaire
- Exécution du marché

**Source : MFB, Circulaire N°07 MFB/SG/DGB/DESB du 31 Décembre 2009**

Nous voyons d'après ces diverses étapes ci-dessus que la préparation et la passation des marchés suivent plusieurs étapes avant d'arriver jusqu'à l'exécution des marchés. L'ensemble des toutes ces étapes est assujetti par un calendrier imposé par l'Etat qui délimite

la durée de chaque étape et/ou de la date fixe qu'on doit l'effectuer. On peut citer parmi ce calendrier l'élaboration et la publication de l'Avis général de Passation des marchés.

L'Avis General de Passation des Marchés étant obligatoire, sa publication doit être effectuée au plus tard le 30 Octobre de chaque année à la fois dans un journal spécialisé de l'administration et dans au moins un journal quotidien de grande diffusion .En revanche, pour les localités en dehors des centres urbains à défaut de publication dans les journaux, il a lieu de procéder par voie de radiodiffusée.

L'avis général de passation des marchés peut faire l'objet d'une mise à jour trimestrielle sur proposition de l'ORDSEC en cas de besoin, la publication se fera dans les mêmes conditions que celle évoquées précédemment. Il est soumis à un contrôle régulier de la Commission des marchés.

Selon une enquête faite auprès d'une personne de la PRMP du Senat, la durée de tous les étapes de passation des marchés peut atteindre jusqu'à une durée de 70 jours et plus suivant le calendrier imposé.

Par exemple : le lancement du DAO/DC ou avis spécifique d'appel public à la concurrence doit être fait dans un délai de 30 jours par voie d'affichage.

Les procédures administratives normales sur les marchés publics ne sont pas mieux appropriées pour des travaux ou services ou fournitures urgents. Si de cas urgent se produit, la lourdeur administrative de code sur les marchés publics peut allonger le traitement du marché car dans la phase d'exécution des dépenses aussi, plusieurs conditions régissent le traitement de dossier si on ne dise que la constitution des pièces justificatives pour former les dossiers du marché traité, le contrôle exercé par le Contrôle Financier, le contrôle du Trésor...

A l'appui, nous prendrons particulièrement le problème lié à la confiance de fournisseur pour apporter plus d'explication sur la lourdeur administrative.

#### 1.1.1-Problème lié à la confiance de fournisseur

Le paiement ou règlement des dépenses courantes s'effectue dans de période fixée par l'Institution comme objectif. Prenons le cas de paiement de fournisseur ou prestataire de service que le délai de paiement de fournisseur peut atteindre jusqu'à 75 jours à compter du visa du marché par le contrôle Financier tandis que la consommation est plus répétée. Cela entraîne de décalage entre la commande des biens et/services et le paiement de fournisseur. Ce décalage peut réduire la confiance de fournisseur en cas de l'insuffisance des recettes perçues par l'Etat face à la situation actuelle.

Pour la commande encours, le désistement des fournisseurs peut se produire. Si le fournisseur titulaire de l'offre désiste, on doit notifier la deuxième place lors de dépouillement des dossiers et ainsi de suite jusqu'à l'obtention des nouveaux fournisseurs pour obtenir la commande.

Ce phénomène peut retarder le dispatch des objets commandés aux niveaux des différents services pour leur bon fonctionnement. Si le désistement aussi se produit d'une manière successive, la rupture des stocks risque d'être survenue. Par la suite, le fonctionnement des divers services sera perturbé. Les services de la DF sont toujours victimes, le traitement des dossiers en matière de l'exécution des dépenses publiques se traîne suivant la situation existante.

Ce désistement des fournisseurs aussi est à cause de la fluctuation de prix des objets demandés sur les marchés.

Il est donc nécessaire de trouver d'autre échéance pour payer les fournisseurs pour que ses confiances puissent être retenues et d'alléger quelques règles sur le code des marchés publics.

## 1.2-Incertitude d'application de texte

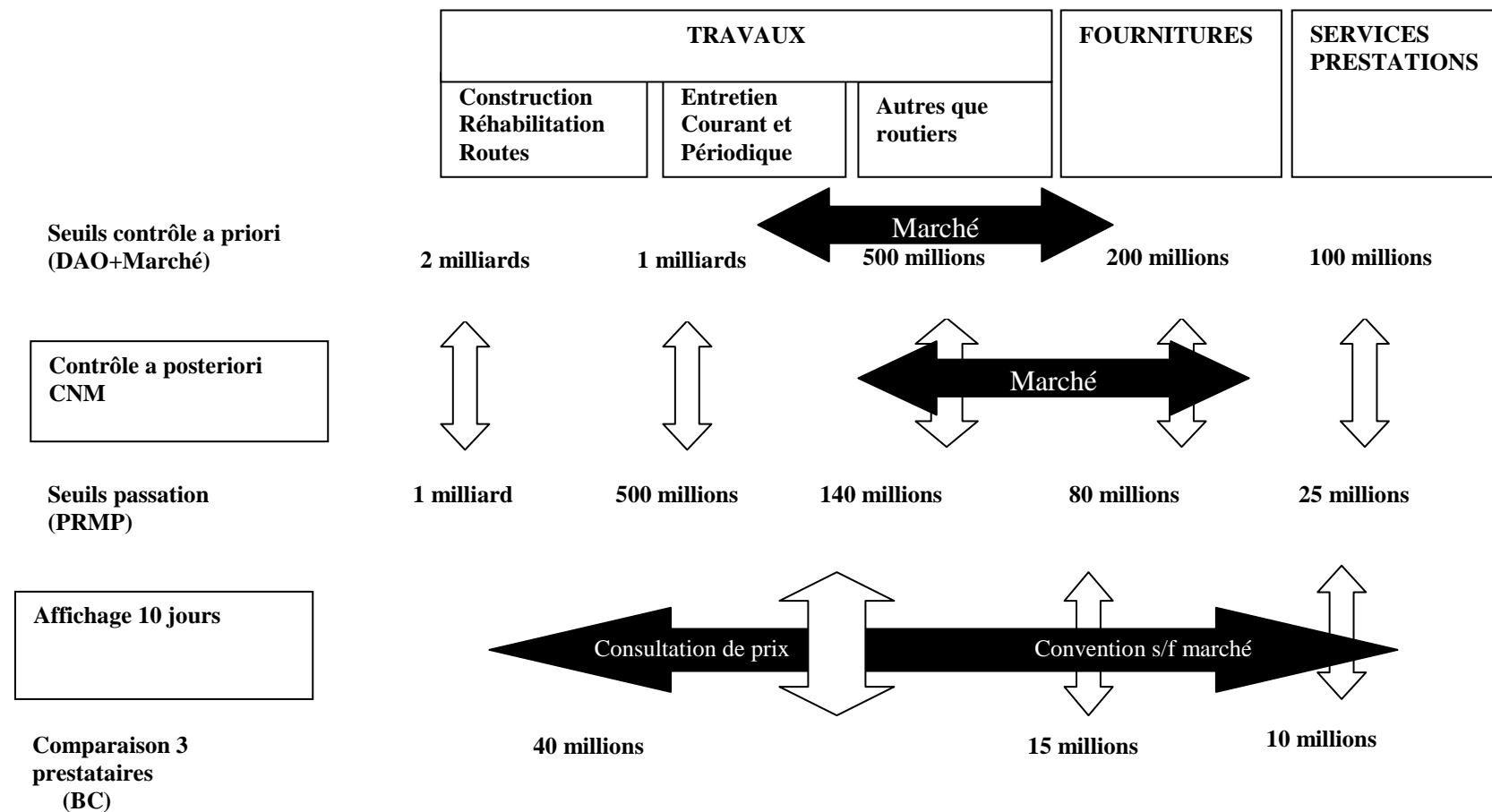
Grace aux plusieurs textes et règles qui régissent les marchés publics, l'application des certains textes pose des incertitudes. Leur application n'est pas maîtrisable par les responsables des marchés publics.

Avant de dire le problème qui se pose, il est nécessaire de distinguer les différents types de marchés(ou nom des marchés) suivant les seuils.

L'Arrêté N°11179/2006/MEFB du 29 Juin 2006 modifié par l'Arrêté N°6533/2007-MEFB du 02 Mai 2007 décrit l'appellation des marchés suivant les seuils et la nature des marchés.

Sous forme de schéma, on peut les représenter comme suit :

Figure 5 : Présentation des différents types des marchés



Source : enquête faite auprès des responsables de la PRMP

La légende  présente le nom de marché suivant les seuils.

Par exemple pour le marché de fournitures, si le seuil de marché est entre 15 à 80 millions, on l'appelle sous le nom de « Convention » que sur ce type de marché que nous portons l'explication de l'incertitude d'application de texte.

L' « **Arrêté N°8021/2008-MFB** » fixe le modèle type de « convention » pour les prestations de montant inférieur aux seuils de passation de marchés.

Son application n'est pas plus claire. Le responsable de traitement de ce type de marché n'est pas sûr au véritable règle qui le régit. La question qui se pose que la « convention » a besoin du visa de Contrôle Financier ou non ?

Cela pose de grand problème pour le responsable pour traiter le dossier de « convention » dans l'exécution de dépense car il y a certain moment que les responsables aux niveaux des organes de contrôle disent que la « convention » a besoin du visa de Contrôle Financier et quelque fois qu'elle n'a pas besoin du visa de Contrôle Financier .

D'incompatibilité de texte existe pour ce cas. Le dossier traité en matière de marché de type « convention » peut être donc rejeté (surtout au niveau du Trésor).Le report de traitement de dossier est possible suivant les indications données par les responsables aux niveaux des organes de contrôle .Cela provoque de perte de temps pour le refaire au lieu de traiter d'autres dossiers.

### 1.3-Non respect de certaine règle sur les marchés publics

De gaspillage en tant qu'Institution politique peut se produire en matière de marché public .Quelque fois, des abus de pouvoir et des abus des autorités touchent le responsable de marchés public sous forme de pression venant du niveau hiérarchique supérieure. Avant de dire la préoccupation qui existe le plus souvent, il est nécessaire de présenter les différents types d'appel d'offres sur un marché.

#### 1.3.1-Quels sont les différents types d'appel d'offres sur un marché ?

Selon le mode de passation des marchés :

Le marché public doit être passé d'appel d'offres. Il peut toutefois exceptionnellement être traité de gré à gré dans les cas limitativement énumérés à l'article.

Le marché sur appel d'offres est un contrat administratif écrit, conclu à la suite d'un appel à la concurrence respectant certaines conditions des formes précisées.

L'appel d'offres peut être ouvert ou restreint : l'appel d'offres ouvert comporte un appel public à la concurrence et l'appel d'offres restreint ne s'adresse qu'à la personne morale que l'administration décide de consulter après présélection ou non.

Le marché est dit de « gré à gré » lorsque l'Administration engage des discussions selon la procédure qui lui paraît la plus expédiente et librement le marché à l'entrepreneur ou au fournisseur qu'elle a retenu.

Le plus souvent, le problème existant concerne le cas d'appel d'offres. A l'appui, prenons le cas d'acquisition de certain matériel destiné à l'usage de membres de l'Institution comme les voitures. La plupart des achats des voitures de membres de l'Institution ne se fait pas par des appels d'offres mais par de marché « de gré à gré ».

En principe, ce type de marché est utilisé pour prévoir le cas urgent ou que les biens ou services ont de caractère spécifique dont chez un seul fournisseur ou un prestataire (monopole) répond à ce caractère.

### 1.3.2-Quel est alors la conséquence de l'utilisation de ce marché de gré à gré ?

Le marché de gré à gré provoque le gonflement de la facture à payer par l'Etat car le fournisseur profite davantage dans ce cas. Il augmente un peu leur prix par rapport au prix normal d'un bien ou service.

Actuellement, ce type de marché n'est pas le mieux adapté par rapport au politique pratiqué par l'Etat car la politique d'austérité est utilisée pour gérer l'exécution des dépenses publiques à Madagascar.

Bref, on peut dire alors que des nombreux problèmes peuvent être soulevés sur le code des marchés publics. L'un de plus important est la lourdeur administrative qui entraîne des effets incontestables en matière d'exécution des dépenses publiques. On doit suivre les règles pour éviter d'autres suites des problèmes pour le traitement des marchés.

A part ces règles qui le régissent, de gaspillage sur leur application existe toujours.

Ensuite, nous verrons dans la section suivante les problèmes liés au système informatique utilisé par l'Etat pour gérer l'exécution des dépenses publics.

## **SECTION 2-PROBLEMES LIES AU SIIGFP ET AU SIIGMP**

La Système Informatique Intégré de la Gestion des Finances Publiques(SIIGFP) est la dernière version des logiciels utilisés par l'Etat depuis la mise en place de système de l'Informatisation pour l'exécution du budget de l'Etat.

Au sein du Senat, le SIIGFP est utilisé pour assurer l'exécution des dépenses publiques. Actuellement, ce logiciel est encore en phase de développement. Toutefois, des problèmes sont constatés sur leur utilisation et sur leur fonctionnement. Vu ces problèmes, des dysfonctionnements handicapent l'exécution des dépenses. Les problèmes suivants peuvent être relevés :

- Problème de manipulation de logiciel,
- Problème de connexion sur le SIIGFP,
- Problème de perte de données destinées à l'exportation

### **2.1-Problème de manipulation de logiciel**

Face à la réforme administrative, l'Etat Malgache cherche toujours des moyens pour améliorer l'exécution de travail du budget. Depuis quelques années, le système informatique a été instauré au sein de l'Etat aux niveaux des différentes Institutions, Ministères et autres organismes publics. Actuellement, l'informatisation du traitement n'est pas maîtrisable. Certains agents n'arrivent pas à maîtriser le logiciel utilisé par l'Etat. Plusieurs logiciels se sont succédés si on ne cite que l'ORACL jusqu'à 2008, et le SIIGFP qui le remplace et fonctionne jusqu'à maintenant avec la Système Informatique Intégré de Gestion des Marchés Publics(SIIGMP) au sein du Senat.

Les agents d'exécution des dépenses publiques rencontrent des problèmes de manipulation des logiciels à cause de leur variation successive. En plus, pour le SIIGFP qui est encore en phase d'installation (ou de développement), leur contenu change toujours. Pour cela, les agents ne sont pas informés pour ce changement ; donc des difficultés de manipulation se produisent par la suite.

Si on fait à peu près la statistique, la moitié et plus des agents d'exécution des dépenses publiques au sein du Senat n'arrivent pas encore à maîtriser le logiciel SIIGFP.

Prenons le cas de service du Budget : le chef de service doit aider toujours les autres personnels pour sortir les documents nécessaires aux processus d'exécution des dépenses (DEF/TEF, Bordereau des pièces, Bordereau de mandat,...) car il y a des étapes de manipulation à suivre jusqu'au stade final de sortie d'un document administratif. De même pour l'exportation des données après clôture, il y a aussi des étapes à suivre.

Ensuite depuis la mise en place de Système Informatique Intégré de Gestion des Marchés Publics(SIIGMP) cette année 2010 au sein du Senat, il y a de référence sur le SIIGMP qu'on doit tourner dans le SIIGFP pour être traité. Cela aussi pose de difficulté de manipulation pour les agents.

La plupart des agents n'arrivent pas encore à maîtriser tous ces démarches. Donc en cas d'absence de ce chef de service (cause maladie, congé, autres cas,...), des problèmes peuvent être survenus dans le traitement des dossiers à exécuter.

En effet, de retard au niveau de traitement des dossiers est la poursuite. Le traitement informatisé non maitrisable des données :

- complique le travail et la recherche en cas au opportun,
- n'assure pas la rapidité,
- ne minimise pas le risque d'erreur.

Alors, il est préférable de bien maîtriser le logiciel utilisé par l'Etat.

## 2.2-Problème de connexion

Des anomalies sur la connexion du SIIGFP ont été constatées le plus souvent au sein du Senat et touchent les services exécuteurs des dépenses.

En cas de coupure de connexion, les services doivent attendre .Ce problème de connexion peut durer jusqu'à une journée entière .En conséquent, tous les travaux nécessitant de connexion sur l'Intranet SIIGFP sont bloquées : établissement de DEF/TEF, saisie et impression des documents administratifs (comme le bordereau des pièces, mandat de paiement ...), clôture et exportation des données,....

Quelles sont alors les origines de la coupure de connexion ?

La coupure de courant, l'insuffisance de capacité de serveur (ou de débit) de connexion au niveau central et au niveau interne du Senat sont des facteurs incontournables.

Si on énonce le cas au niveau interne du Senat, plusieurs services utilisent la connexion internet mais la capacité de réseau n'est pas suffisante pour couvrir cette utilisation.

Alors, si ce problème de coupure de connexion se produit, de retard au niveau de traitement est un facteur incontournable de ne pas atteindre les objectifs.

Les services exécuteurs des dépenses en cas de problème de connexion du SIIGFP doit adresser au Ministère des Finances et du Budget-porte 224 pour faire le travail. Par ailleurs, il se peut que plusieurs agents auprès des différents organismes publics joignent ce dernier à cause de ce même problème .Alors on doit se succéder pour faire le travail car le nombre des ordinateurs ne sont pas suffisant à des plusieurs agents au sein de ce Ministère. De retard se poursuit toujours dans l'exécution des dépenses publiques.

Remarque :

La mise à jour des nominations des utilisateurs du SIIGFP doit être effectuée par les Institutions et Ministères avant le début de l'exécution budgétaire. Seul le Centre Informatique Central (porte 224 - MFB) et les centres Informatiques Régionaux peuvent créer les tiers (prestataires de service, bénéficiaires.....)

### 2.3-Problème de perte de données destinées à l'exportation

Une des anomalies concernant le fonctionnement du SIIGFP est la perte des quelques données exportés au sein du Trésor public. Ce problème de perte des données se produit le plus souvent autour de la date de 25 du mois car beaucoup des données doivent être supportées par le réseau tandis que la capacité du serveur n'est pas suffisante de récupérer toutes ces données.

On va l'expliquer par le cas de service des Soldes et des Indemnités en matière de traitement des salaires. Par ailleurs, lors de l'exportation des noms des salariés (états des salaires) au niveau du Trésor, on rencontre plus souvent que la plupart des données exportées sont perdues. Il est possible que sur deux cent états des salaires exportés, seules les cinquante arrivent au sein du Trésor. Pour cela, on doit se confronter avec le Trésor qu'à partir de quel état qu'on doit refaire ?

Ce report de traitement peut entraîner de retard des procédures pour payer les salaires des employés. Le calendrier imposé ne soit pas atteint : quelque fois, le paiement de bon de caisse arrive jusqu'au début de mois suivant au lieu d'imposer le 25 du mois en cours ; de même pour le virement bancaire que le virement est toujours après le paiement de bon de caisse à cause de prolongement des procédures par rapport à ce dernier. Le virement bancaire doit passer des étapes au niveau de la banque centrale et des banques primaires avant d'être payé.

Pour le cas des autres dépenses que le service du Budget traite, si les données exportées ne sont pas complètes, de rejet de dossier peut être survenu. Evidement selon la règle, si le traitement de dossier n'est pas fini le 25 du mois au plus tard, de report de traitement de dossier doit être faite depuis le début .Cela provoque de perte de temps et des fournitures pour une deuxième fois au lieu de traiter d'autres dossiers du nouveau mois.

Enfin pour terminer ce chapitre, nous verrons dans la troisième section les autres problèmes spécifiques liés au traitement des dépenses publiques.

### **SECTION 3-AUTRES PROBLEMES SPECIFIQUES LIES AU TRAITEMENT DES DEPENSES PUBLIQUES.**

Comme le titre l'indique, des autres problèmes spécifiques touchent le traitement des dépenses publics à savoir les lacunes aux niveaux des documents utilisés, la nomenclature des pièces justificatifs non appropriée à la situation actuelle et le retard de feed back(ou retour) des correspondances envoyés. Nous entamerons ces trois éléments à travers les paragraphes suivants.

#### 3.1- Lacunes aux niveaux des documents utilisés

Au sein de tous les bureaux administratifs circulent les différents documents qui apparaissent comme des états dressés par les responsables ou des imprimés disponibles et à compléter par les agents .Tous les documents ont une finalité bien déterminée envie de donner des informations fiables ; mais ce n'est pas souvent le cas .Voila pourquoi nous évoquerons :

- le non respect de mode des utilisations des documents,
- le renouvellement périodique de plan des charges

##### 3.1.1-Non respect du mode d'utilisation des imprimés

La règle de base de l'exécution des dépenses publiques quelques soient les Ministères ou Institutions concernées est que toute charge quelque soit la nature et sans exception doit recevoir des imputations. L'imputation budgétaire est effectuée par compte et pour chaque

traitement de ces comptes, on utilise souvent les mêmes papiers administratifs pour pouvoir strictement suivre chaque service de l'Etat. Ces papiers administratifs devraient permettre :

- d'enregistrer les mentions utiles comme le N° d'Engagement, leur date respectif, l'intitulé de la commande ou de la demande, le montant, le titulaire,....
- de faire l'autocontrôle de ce compte au niveau interne et auprès des organismes compétents,
- de savoir à tout instant le reliquat concernant ce compte qui permet aux responsables administratifs de bien respecter le seuil afin qu'on ne dépasse pas la dotation accordée (suivant la prévision faite et la réalisation)....

Le non respect ou l'erreur lors de remplissage des documents provoque de problème au niveau de l'exécution des dépenses. Ce qui entraîne de report de traitement entraînant par la suite de retard de procédures qu'on doit suivre. Voyons qu'au niveau de la phase de la liquidation, le montant de la facture pro forma doit être égal au montant de la facture définitive, la date de la facture définitive doit être la date après ou égale à la date de la facture pro forma... Dans le traitement des dépenses, le service exécuteur des dépenses (en général, c'est le service Budget qui fait l'exécution des dépenses sauf en matière de salaire) doit avancer son travail sans attendre quelque dossier mais on règle le contenu de dossier à partir des principes budgétaires pour éviter le retard. Cette anticipation peut provoquer de risque sans bien contrôler les éléments marqués ou inscrits dans le papier administratif. Si au niveau des organes de contrôle qu'on constate des erreurs, le dossier est rejeté, d'où le report de traitement ou annulation définitive.

Il en constitue une perte de temps au lieu de traiter d'autres dépenses et d'apporter quelques documents au sein des ces organes de contrôle avant la phase de paiement.

Outre, plusieurs documents sont utiles pour traiter un compte. Ce qui fait augmenter le nombre des opérations et tâches à faire.

### 3.1.2-Renouvellement périodique des plans de charges prévisionnelles non respecté.

Les plans des charges prévisionnelles sont des documents sur lesquels sont inscrits les contenus du Budget c'est-à-dire la liste des charges prévus à exécuter pour une année considérée avec leur montant total, le montant engagé, le montant liquidé, le montant ordonné, et le montant disponible. Ils sont souvent appelés Fiches de suivi dont on peut citer parmi eux le Fiche de Centralisation Comptable(FCC), le Fiche Comptable des Engagements(FCE) ...

Même à l'existence de mise à jour de ces plans par le SIIGFP, des anomalies peuvent être survenus .Le service des engagements tel que le service Budget avant de lancer une engagement doit procéder à la vérification de montant engagé, montant disponible,... pour un compte considéré .Il doit vérifier si le crédit consacré à un chapitre ou à un compte n'est pas encore épuisé. C'est à partir de ce résultat de vérification qu'il peut continuer ou non le processus. On doit faire toujours de vérification car il se peut que des anomalies au niveau de fonctionnement de logiciel existent. Donc, le service Budget doit procéder au renouvellement périodique des ces Fiches de suivi pour éviter le risque après lancement des engagements ou autres opérations dans les processus d'exécution des dépenses publiques.

Ce vérification peut retarder le traitement des dépenses à faire s'il y a de rapprochement qu'on doit faire entre l'Institution et l'organe de contrôle (on rencontre le plus souvent ce problème au niveau de contrôle du Trésor).

### 3.2-Nomenclature des pièces justificatives non approprié à la situation réelle actuelle

Le Décret N°2004-282 fixe la nomenclature des dossiers à soumettre au Contrôle Financier. Il est complété et modifié par le Décret N°2005-089 qui fixe la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques appliquée actuellement.

Ce Décret N°2005-089 est toujours applicable au fur et à mesure par les organes de contrôle (surtout par le Trésor) même si des incompatibilités ont été constatés par rapport à la situation réelle d'aujourd'hui.

Si on fait des analyses de la situation actuelle, ce Décret perd quelque part de sa mise en vigueur grâce à l'évolution technologique et de quelque spécificité des certains pièces justificatives.

A l'appui, Prenons le cas de compte 6231 Frais de déplacement intérieur.

Les pièces justificatives accompagnés pour ce compte sont les suivants :TEF visé par le Contrôle Financier et signé par l'ORDSEC, Bordereau d'émission, Mandat de Paiement, Avis de crédit ou Bon de Caisse, Bordereau des Pièces, Bon spécial de transport et Réquisition de transport(selon le cas d'affectation),Facture pro forma, Facture définitive, Copie OR, Souche de billet d'avion, Certificat de salariat pour les personnels < à 20 ans.

Pour prouver que la nomenclature des pièces justificatives n'est pas mise à jour, on cite parmi eux le cas de Souche de billet d'avion et le cas de l'OR.

### 3.2.1- de la souche de billet d'avion

Aujourd’hui grâce à l’évolution technologique en matière de navigation aérienne, la délivrance de souche de billet d’avion est dépassée par les compagnies aériennes .Le billet d’avion est de version électronique .Si le voyageur n’exige pas la souche de billet d’avion pour le cas de personne qui va en mission au sein de l’Institution, ce pièce est manquant pour constituer l’ensemble des pièces justificatives utiles au sein des organes de contrôle(surtout au niveau du Trésor).

### 3.2.2-de copie de l'OR

De même pour le cas de papier administratif OR, seul l’OR est décrit dans le texte de ce Décret. L’OM n’est pas inscrit dans le texte .Mais pour un déplacement d’un(e) membre de l’Institution, l’OM est utilisé au lieu de l’OR. Les membres de l’Institution l’exigent pour se distinguer aux simples personnels permanents qui partent en mission.

Donc dans ce cas, l’OM n’est pas convenu à ce qui est décrit dans le texte pour constituer les pièces justificatives nécessaires au frais de déplacement intérieur.

Quelle est alors la conséquence de non mise à jour de nomenclature des pièces justificatives ?

En se référant toujours à l’appui ci précédent, la conséquence de l’absence d’une pièce justificative ou de variation de sa nomenclature peut entraîner de rejet de dossier au niveau du Trésor.

Le cas d’absence de la souche de billet d’avion est possible si la compagnie aérienne ne délivre pas de souche de billet d’avion car elle utilise le billet de version électronique.

De même pour l’OR si le membre de l’Institution exige l’OM, l’OR est remplacé par l’OM.

Ces cas peuvent entraîner de rejet de dossier par le Trésor car le texte n'est pas respecté pour constituer l'ensemble des pièces justificatives. Mais si le dossier est une fois rejeté au niveau du Trésor qui est la dernière phase en matière d'exécution des dépenses, le report de traitement doit commencer au début depuis la phase d'engagement. Une double consommation des fournitures se produit qui augmente par la suite la consommation en la matière.

Il est aussi possible que le dossier est rejeté définitivement au niveau du Trésor sans report de traitement.

### 3.3-Retard de feed -back des correspondances envoyés

Certains moments, les suites données aux traitements des dossiers prennent beaucoup de temps .Les avis ou instructions des responsables concernées sont indispensables avant de prendre certaines décisions. Quelquefois, de retard considérable des réponses aux correspondances envoyées se produit. Le cas le plus souvent est au niveau du Trésor c'est-à-dire au niveau de stade finale de processus d'exécution tel que la phase de paiement des dépenses. Si le retard de retour des correspondances envoyées se produit, le retard de paiement s'ensuit.

Cela entraîne des malaises au service responsable de traitement de ces dossiers car leur titulaire vient toujours pour connaître si leur argent est sorti ou non ?

A l'appui, lorsque le résultat de demande de remboursement prend trop de temps, c'est le service du Budget qui subit la conséquence aux diverses questions et pressions extérieures.

Cette situation expose souvent au Trésor à des incompréhensions de ses services.

En résumé, on peut dire que des problèmes spécifiques non négligeables touchent l'exécution de dépenses publiques. Ils ont tous des impacts en la matière à savoir le rejet de dossier, le retard de traitement....

## **CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE**

L'analyse de la situation existante nous donne une vue d'ensemble sur les problèmes rencontrés par les services de la DF en matière d'exécution des dépenses publiques. Nous pouvons dire que l'exécution des dépenses publiques au sein du Senat évoque des nombreux problèmes non négligeables.

De ce fait, la troisième partie sera entièrement consacrée aux propositions des solutions concernant les obstacles liés à la gestion du budget, les solutions aux problèmes liés aux traitements des dépenses au niveau interne de la Direction Financière, et les solutions aux problèmes liés aux traitements des dépenses proprement dit.

## **PARTIE III : PROPOSITIONS DES SOLUTIONS ET LEURS IMPACTS**

Des problèmes touchent l'exécution des dépenses publiques au sein du Senat. Suite à l'identification et à l'analyse de ces différentes situations, un certain nombre de solutions et recommandations sont présentés à l'Institution au sein de ses services d'exécution des dépenses publiques en raison des problèmes constatés. En outre, il est nécessaire d'avancer les impacts des solutions prises.

La résolution des problèmes n'a pas été effectuée problème par problème. La démarche que nous avons choisie étant la recherche de mesures qui puissent résoudre plusieurs à la fois, et certains parmi eux qui se rapportent à ses problèmes respectifs.

Cette partie contient deux grands chapitres :

- Les résolutions des problèmes,
- Les recommandations et résultats attendus.

## **CHAPITRE VI-RESOLUTION DES PROBLEMES**

Les propositions de solutions sont des recommandations qui devraient être mise en œuvre par l’Institution face aux différents problèmes rencontrés. Ces propositions portent sur les trois domaines que nous avons précédemment dans la deuxième partie de notre ouvrage. Ils se rapportent aux obstacles liés à la gestion du budget, aux problèmes liés au traitement des dépenses au niveau de la DF et aux problèmes liés au traitement des dépenses proprement dit.

### **SECTION 1- AMELIORATION DE LA GESTION DU BUDGET**

Pour traiter cette section, il est préférable de traiter en premier lieu l’amélioration de la réalisation du budget. Ensuite, il est essentiel de proposer des solutions sur l’Insuffisance de taux de régulation en deuxième lieu.

#### **1.1 -Amélioration de la réalisation du budget**

. Au sein du Senat, le budget ne constitue que les dépenses prévus à être consommés durant un exercice budgétaire. Nous allons développer par la suite les solutions pour améliorer la réalisation de ce Budget.

##### **1.1.1-Optimisation des dépenses**

Rappelons qu’une dépense est l’ensemble des différents coûts .A son tour, un coût se définit comme la somme des charges s’appliquant à un moyen d’exploitation ou à un produit ou à un stade d’élaboration de produit.

Cependant, des problèmes sont constatés dans la phase d’élaboration et de la réalisation du budget. Les solutions que nous aurons proposées sont:

- Adoption des nouvelles stratégies,
- Considération des circonstances extérieures.

#### 1.1.1.1-Adoption des nouvelles stratégies

Notre analyse est axé sur la bonne prévision et la prise de mesure en temps voulu afin d'éviter les effets néfastes qui sont à l'origine des écarts budgétaires.

##### ➤ Bonne prévision

La prévision nécessite une compréhension fondée du passé de l'Institution afin d'en tirer le maximum d'informations possibles.

Pour avoir une bonne prévision, quelques précautions méritent d'être prise .D'où nous proposons :

- de recueillir toutes les données utiles à l'élaboration du budget auprès de chaque centre des coûts à partir des données existantes dans la comptabilité, procurer directement au sommet par service .Ceci est afin que toutes ces données reflètent effectivement la réalité exacte de ces centres de coûts,

- de développer le système d'information entre les divers centres de coût et le service responsable du budget par la distribution de support d'information comme la circulaire, note de présentation, par de la mise en place de l'affichage rappelant les informations utiles au bon fonctionnement des services. Ainsi, des analyses et discussion préalable s'avèrent indispensables avant de fixer le projet du budget en faisant de réunion entre les divers intervenants dans l'exécution des dépenses,

- de prendre en considération d'autres facteurs pouvant influencer d'une manière directe et indirecte la prévision tels que l'inflation du prix, le flottement de la monnaie....

- d'apporter des explications, justifications raisonnables et convaincantes comme appuis pendant la phase de discussion budgétaire.

##### ➤ Prise de mesure à temps

Pour éviter tout risque de prise de mesure tardive, nous proposons les solutions suivantes pour que les facteurs gênants qui empêchent les responsables de ne pas connaître la situation réelle doivent être éliminés.

En effet, le développement de support d'information est nécessaire tant au niveau des sections que des services .Il est nécessaire de rappeler aux services concernés dans l'exécution des dépenses la présence de circulaire venant de Ministère de Finance et du Budget en le

distribuant par l'intermédiaire de cahier de transmission qui est dans le domaine maitrisable : circulaire qui régit les rôles des intervenants, fixe la structure du budget.....

L'adoption des nouvelles stratégies est praticable si l'ensemble des informations reflète la réalité, si les responsables concernés prennent les mesures en temps opportun.

#### 1.1.1.2-Considération des circonstances extérieures

En général, les circonstances extérieures se situent aussi dans le domaine maitrisable. Ainsi, une partie de notre proposition de solutions repose sur la prise de marge large.

##### ➤ Prise de marge large

Face à la fluctuation de prix à Madagascar et à la hausse considérable du taux d'inflation sur les fournitures et les matières très employées par l'Institution en ce moment, il est proposé de prendre une marge sur coût variable assez élevée pour chaque rubrique de compte.

Ainsi, en cas de stagnation de prix ou déflation sur le marché, l'écart constaté sera affecté directement à la prochaine dotation sur le compte concerné.

Pour se faire, il peut être envisagé de prendre une marge de 25 % par rapport au prix normal de l'année précédente en ce qui concerne les matières ou fournitures ou services frappés par la hausse successive de prix .C'est à dire pour les matières dont leur prix varient en fonction des plusieurs facteurs (comme la crise financière mondiale, la hausse de prix de carburant, la hausse de taux d'inflation...)

Pour cela, la prise de marge large peut être empêchée par l'insuffisance de crédit. Cette insuffisance de crédit peut empêcher les agents d'exécution des dépenses de ne pas prendre une marge large sur les chiffres mentionnés à chaque ligne budgétaire.

En cas de présence de l'audit, le chiffre mentionné peut provoquer des problèmes pour les responsables qui les établissent. Ainsi la considération des circonstances extérieures est un élément qu'on ne peut pas assurer exactement car cela dépend des plusieurs facteurs que nous avons cités précédemment.

## 1.2-Solutions liés à l'Insuffisance de taux de régulation

Pour résoudre le problème dû par l'insuffisance de taux de régulation, la limitation de consommation de crédit est la seule solution possible .Actuellement, l'insuffisance de crédit employé pour payer les différentes dépenses est la cause de cette insuffisance de taux de régulation imposé par l'Etat. Pour effectuer cette solution, il est possible de mettre en place un comité de surveillance de la consommation de crédit. Mais si le problème n'est pas résolu à priori par la limitation de consommation de crédit, on doit recourir aux mouvements de crédit pour une mesure à posteriori.

### 1.2.1-Mise en place de comité de surveillance de consommation de crédit

La mise en place d'un comité de surveillance de rythme de consommation est utile pour bien surveiller la consommation des matières ou fournitures et pour suivre la consommation de crédit proprement dit en fonction de différentes dépenses effectuées lors d'un exercice budgétaire. Ce comité est composé par des représentants des divers intervenants tels que celui des services, ORDSEC, GAC... Ce comité est chargé de suivre la consommation qui se passe dans l'Institution : est ce qu'il y a de consommation inutile comme l'utilisation des fournitures de bureau pour effectuer d'autre travail qui ne se rapporte pas à la mission de l'Institution ?

En cas d'observation d'irrégularités sur la consommation de crédit, il est chargé de faire un rapport auprès de niveau hiérarchique supérieure qui est la responsable pouvant prendre de mesure aux irrégularités constatés.

Ensuite, le comité de surveillance créé doit être neutre et avoir une qualité purement technique.

La mise en place de ce comité est faisable et il peut exercer normalement sa fonction si le gaspillage en tant qu'Institution politique est évité. Quelquefois, les membres de l'Institution exigent ses avantages et ses motivations en tant que hauts responsables. Il est donc difficile à ce comité de réagir face à ces exigences. D'où la limitation de consommation de crédit ne peut pas être pas retenu du tout car seules les niveaux inférieures la respecte le plus souvent.

### 1.2.2-Mouvements de crédit

Dans les mouvements de crédit, trois solutions peuvent être prises à savoir l'aménagement de crédit à l'intérieur d'un programme, le transfert de crédit entre un programme des deux Ministères distincts et le virement de crédit entre deux programmes à l'intérieur d'un même Ministère ou Institution. Prenons l'aménagement de crédit pour expliquer ce type solution.

#### 1.2.2.1-Aménagement de crédit à l'intérieur d'un programme

En cours de gestion, il se trouve que des ajustements de crédits s'avèrent nécessaires. Il y a des lignes budgétaires à soustraire pour combler l'insuffisance dans des autres lignes. C'est à dire que de modification en moins sur certains lignes est utilisé pour de modification en plus pour des autres lignes et le solde de ces deux modifications doit être le même à la fin de l'affectation. Dans ce cas, le Responsable de Programme doit recourir à une modification des inscriptions initiales.

Compte tenu du nombre très élevé d'Arrêtés portant aménagement des crédits, les mesures suivantes sont prises :

- après aval du Responsable de programme, l'Ordonnateur secondaire établit le projet d'Arrêté portant aménagement des crédits,
- le projet d'Arrêté portant aménagement des crédits sera visé par le contrôle financier et par la Direction Générale du Budget /Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire avant la signature de l'Ordonnateur Délégué (Ministre ou Président de l'Institution).

N.B : aucune modification ne peut se faire sur les dépenses obligatoires si ce n'est pour les renflouer. Sont considérées comme dépenses obligatoires :

- les salaires des agents Employé à Court Durée(ECD),
- les locations du bureau et/ou logement,
- les règlements des factures de téléphone, d'eau d'électricité,
- les contributions internationales.

En réalité, l'aménagement de crédit n'est pas faisable car les lignes budgétaires non utilisés durant le premier semestre de cette année sont enlevés par l'Etat après la loi de finance rectificative. Donc il n'est pas possible de faire un mouvement de crédit.

Bref, nous avons vu dans la première section l'ensemble des solutions pour améliorer la gestion du budget. Quelques mesures peuvent être prises en considération face aux difficultés de la gestion du budget en cette période de crise. Ensuite, nous entamerons dans la section suivante les solutions aux problèmes liés au traitement des dépenses au niveau interne de la DF.

## **SECTION 2- SOLUTIONS AUX PROBLEMES LIES AU TRAITEMENT DES DEPENSES AU NIVEAU INTERNE DE LA DF.**

Dans cette section, nous prenons des mesures qui puissent résoudre plusieurs problèmes à la fois. Cela concerne la résolution des problèmes de GRH et des matériels au niveau interne de la DF.

### **2.1-Au niveau de la GRH**

La qualité de la gestion des ressources humaines est un des facteurs de réussite ou d'échec de toute organisation. Afin d'améliorer la gestion des ressources humaines de l'Institution, ce mémoire propose quelques ouvertures.

Tout de suite, nous aborderons les solutions sur les problèmes aux niveaux des agents d'exécution des dépenses.

#### **2.1.1-Perspectives d'évolution des personnels agents d'exécution des dépenses**

Dans ce cas, les solutions suivantes méritent d'être prises telles que l'application des règles déontologiques sur les agents de l'Etat, l'établissement des programmes d'embauche et de mise à niveau des agents.

##### **2.1.1.1-Application des règles déontologiques sur les agents de l'Etat**

Les agents de l'Etat sont soumis à des règles de conduite bien définies. Le « Décret N°2003-1158 du 17 Décembre 2003 portant code de déontologie de l'administration et de la bonne conduite des agents de l'Etat » constitue la cadre réglementaire des ces règles.

Comme dans les autres services administratifs malgaches, les agents d'exécutions des dépenses au sein du Senat doivent se conformer à ce code. Ces diverses règles peuvent contribuer à améliorer le respect de l'ordre, la discipline, et la manière de servir de chacun. Un exemple de poids à montrer est l'attention sur la ponctualité : il faut respecter les horaires de travail comme l'heure d'entrée au bureau, l'heure de sortie.... Ils seront tenus de rappeler aux agents les comportements non tolérés par la loi et les réglementations.

Après ce période d'éducation, les agents d'encadrement peuvent en principe prendre des sanctions négatives à l'encontre des agents les moins disciplinés. Ces sanctions sont des divers ordres : demande d'explication, mise à pied, mauvaises notes sur le bulletin individuel des notes des fonctionnaires .Pour les agents en position de détachement, on peut les remettre pour être remplacés par des personnes plus productives et gouvernables.

L'application des ces règles peut être empêché par de lacune en tant que poste politique.

#### 2.1.1.2-Etablir des programmes de mise à niveau et d'embauche des agents

La première mesure proposée est de déterminer avec plus de précision l'étendue des lacunes des agents aux niveaux des connaissances techniques de la profession. Pour cela, il faut procéder à une évaluation de l'ensemble du personnel du poste.

Alors, il a lieu d'évaluer les besoins en formation à l'aide de questionnaire à remplir par les employés. A la fin de dépouillement, les idées se serviront de base de l'élaboration d'un programme de formation par le responsable en la matière. Ainsi, il sera proposé au programme de gouvernance et de développement institutionnel les éléments de la formation qui concernent l'informatique et les petits entretiens. Pour sa part, les services exécuteurs des dépenses de la DF seront sollicités pour des formations sur les règles de la comptabilité publique, sur la finance publique avec ses outils (exemple : logiciel utilisé par l'Etat). Bien sûr, ces formations ne s'adressent pas à des débutants, c'est pourquoi qu'on a choisi le nom « programme de mise à niveau ». Les formations ne viseront en fait que mettre à jour les connaissances.

Pour mieux apprécier le résultat de formation, des évaluations périodiques sont nécessaires. Il faut fixer des revues périodiques pour se faire.

La possibilité d'effectuer le programme de mise à niveau des agents, pour assurer les besoins en formation peut être empêchée par l'insuffisance de crédit .La ligne budgétaire sur la formation est enlevée après la loi de finance rectificative. Donc si cette crise n'est pas

encore terminée, le compte 6283 Frais de stage et de formation n'est pas considéré parmi les comptes priorités.

Ensuite, la deuxième mesure proposée est la mise en place d'un programme d'embauche pour le recrutement des nouveaux employés .Prenons le cas de recrutement des agents d'exécution des dépenses.

Il faut établir un terme de référence du profil des agents à recruter. Ce terme de référence doit répondre aux attentes du poste en matière des Finances Publiques. Au moins, les candidats recherchés doivent maîtriser le domaine de Finance et de comptabilité pour être devenu des agents d'exécution des dépenses. Ils doivent avoir la capacité d'assurer la matière gestion et la connaissance en informatique en particulier.

Il faut adresser ce terme à la Direction Administrative(DA) pour que ce dernier puisse arranger les exigences d'un poste de travail avec le premier responsable (Rapporteur General chargé de l'Administration de Finance et du Personnel ou Ordonnateur secondaire).

Le recrutement de personnel par l'intermédiaire de programme d'embauche est un programme à long terme car l'Institution ne peut pas recruter des nouveaux personnels à cause de surnombre des employés. De gaspillage en tant que poste politique aussi est un facteur de ne pas réaliser ce programme.

#### 2.1.1.3-Le recyclage du personnel

Senat est un établissement public à Madagascar. Vu sa taille et le rôle joué par chaque services de la DF, le recyclage du personnel est indispensable pour qu'il y a perfectionnement au niveau de la Ressource Humaine.

En effet, tout personnel administratif que technique devrait recevoir au moins deux fois par an d'une façon régulière une formation constant à valoriser la capacité de chacun face aux progrès technologiques et aux développements actuels, ceci :

- dispense toute monotonie dans la réalisation de travail,
- incite les travailleurs à faire toujours des efforts pour une meilleure exécution de leur tâche courante,
- préconise chacun de se réaliser lui-même.

Le recyclage des personnels peut être considéré comme de mesure possible car leur effectuation dépend de la décision des agents qui l'ont choisi. Il est possible de faire de petit recyclage aux niveaux des sections à l'intérieur d'un service même. Par exemple, au niveau

de service du Budget, le responsable de traitement de PIP (Classe 2 du PCOP) peut échanger de compétence avec le responsable de traitement de 6231 Frais de déplacement intérieur.

Par ailleurs, de recyclage des agents peut être fait à partir des réunions périodiques. De cette manière, il est possible aux intervenants dans l'exécution des dépenses d'échanger de compétence sur les pratiques.

### 2.1.2- Perspectives d'évolution sur les techniques de travail

Ici, nous prendrons comme mesure la standardisation aux niveaux des sections et/ou des services, l'établissement d'une manuelle de procédure précise et la rationalisation de travail.

#### 2.1.2.1-Standardisation aux niveaux des sections et/ou des services

La standardisation est un outil organisationnel très efficace que l'on peut utiliser dans diverses dimensions.

Ainsi nous proposons de l'appliquer au niveau :

- de classement de dossier,
- de la répartition de tâche.

##### ➤ Classement méthodique de dossier

Rappelons que classer les dossiers consiste à les ranger dans un certain ordre pour faciliter leur recherches. En effet, il est conseillé à tous les bureaux à classer méthodiquement leurs dossiers soit par ordre alphabétiques, numériques, chronologiques,...afin :

- de ne pas hésiter pour trouver l'emplacement d'un document,
- de retrouver rapidement la pièce recherchée ou de déceler la pièce manquante,
- d'avoir la certitude que toutes les pièces sont à leur place,
- d'avoir la possibilité d'accroître le nombre de dossier à classer,
- d'économiser plus des fournitures de bureau tels que classeur, chemises,...

Au sein d'une section, composé de deux ou plusieurs personnes qui exerce la même fonction et doivent rendre leur travail à un même chef hiérarchique, il est conseillé d'uniformiser le classement pour :

- parer à toute difficulté de recherche d'un document,

-éviter la perte du temps en cas d'absence d'un titulaire d'un poste.

➤ Nouvelle répartition des tâches

Une nouvelle répartition des tâches devrait être envisagée pour bien diviser équitablement le travail de chaque section d'un service ou de chaque service de la Direction Financière en cherchant des nouveaux critères d'attribution des ces services.

Nous allons adopter comme critère principaux :

- La fréquence,
- La spécificité du traitement

Alors, il est nécessaire de restructurer les tâches des sections d'un service ou les attributions des services de la direction suivant les critères imposés ci-dessus .Il est proposé de changer à la disposition des certains services le traitement des autres comptes budgétaires dans l'exécution des dépenses au lieu où seul le service du Budget s'engage l'exécution des toutes les dépenses (sauf salaires).De même au niveau des sections de service, on repartit les tâches suivant la fréquence et la spécificité de compte à traiter.

#### 2.1.2.2-Etablissement d'une manuelle de procédure précise.

Dans ce cas, nous mettrons l'accent sur la délimitation précise des fonctions des intervenants et sur le respect de l'échelon hiérarchique.

➤ Délimitation précise de fonction des intervenants

En tant que titulaire de poste, chacun de personnel ou intervenant a sa propre fonction. Pour assurer le bon fonctionnement d'une branche d'une Institution, on doit respecter les descriptions de ce poste.

En matière d'exécution des dépenses l'Ord Sec, le GAC même le service du Budget a chacune ses attributions .Pour diviser d'une manière régulière la fonction de chacun, il faut suivre ceux qui sont décrites dans l'Arrêté qui fixe les attributions de chacun.

➤ Respect de l'échelon hiérarchique

Pour éviter le conflit dans la résolution des problèmes existants, il est conseillé aux différents intervenants en matière des dépenses publiques de bien respecter l'échelon hiérarchique où ils se trouvent. Le niveau inférieur doit obéir leur supérieur et le niveau supérieur ne doit pas faire des abus d'autorité à leur subordonné.

L'échelon hiérarchique est mis en place pour être respecté suivant les attributions de chacun des intervenants. Au sein du Senat, il est conseillé de suivre les procédures ci après pour la résolution des problèmes qui se produisent :

- les services exécuteurs des dépenses tels que le service du Budget ou le service des Soldes et des indemnités font le traitement des dossiers suivant les cas.
- le Directeur Financier assure le rôle de « pour vu » pour les dossiers traités
- enfin, l'Ord Sec a pour rôle de validation ou accord des dossiers.

#### 2.1.2.3-Rationalisation de travail

Pour avoir un travail de qualité et de quantité en temps voulue, la coordination dans l'exécution de travail devrait être mise en œuvre notamment aux niveaux des agents d'exécution en adoptant une méthode qui tient compte de l'étude et de la mesure de travail. Ensuite, pour éviter tout arrêt imprévu des autres tâches ou la perte de temps à l'exécution de travail, il est suggéré :

- de mettre à l'ordre dans le bureau : soient sur les table soient sur les tiroirs,...
- d'éviter les omissions et les imprudences répéter qui rendent pénible les tâches ultérieur. Ensuite, les décisions devraient être prises au bon moment. Le décalage entre la réception de l'information et la prise des décisions doit être la plus bref possible car :
  - Il y a aussi des autres priorités ou tâches critiques,
  - l'information peut prendre sa valeur dans le temps.

La faisabilité des perspectives d'évolution sur les techniques de travail dépendent de la volonté et de la recherche par les agents à améliorer leur domaine de travail.

### 2.2- Solutions aux problèmes matériels

Pour résoudre ces problèmes en matériels, nous constatons au sein du Senat d'établir un programme de renforcement des matériels. Pour se faire, deux manières peuvent être prises en compte tels que l'entretien ou réparation des matériels et l'achat des nouveaux matériels.

#### 2.2.1-Réparation ou entretien des matériels

La réparation ou entretien des matériels existants qu'on peut encore les sauver est un moyen pour résoudre une partie des problèmes : ceci concerne notamment les véhicules, les

matériels informatiques et en particulier les matériels de bureau car nous pensons le surnombre des voitures et matériels informatiques en panne au sein de l’Institution.

En plus, certains matériels de bureau aussi sont possibles d’être réparés.

Pour cela, il faut ajuster l’établissement du budget : destiner à l’entretien et réparation des matériels des crédits suffisants. C'est-à-dire, on augmente le crédit utilisé dans les comptes : 6213 Entretien des véhicules, 6214 Entretien de matériels techniques, 6215 Entretien et réparation des matériels et mobilier de bureau et 6278 Maintenance des matériels informatiques.

### 2.2.2-Achat des nouveaux matériels

Le deuxième point de programme concerne l’acquisition des matériels de bureau affectés aux besoins de la plupart des services. Pour les services d’exécution des dépenses de la DF, ce programme est mieux pour coordonner et optimiser les impacts des ses missions. Le service du Budget et le service des Soldes et des Indemnités ont besoin en plus des étagères de rangement pour bien classer les dossiers, des chaises et des tables de bureau pour améliorer les conditions de travail. En outre, il est aussi nécessaire d’acheter des autres matériels informatiques comme les ordinateurs et imprimantes destinés à l’usage des autres services (comme le service de Transit, Parc Auto, et de la Logistique).

Pour cela, destiner de crédit complémentaire pour les comptes 2463 Matériels informatiques, 2464 Matériels et mobiliers de bureau (achat).

Après effectuation des ces deux programmes, on peut recenser les véritables besoins des différents services pour faciliter la division et le dispatch des matériels.

N.B : Si les matériels sont totalement amorties ou des mauvais états et inaccessibles à être employés, on peut créer la commission de condamnation pour les enlever dans les listes des matériels de l’Institution afin de les remplacer par des nouveaux matériels.

L’exécution de la résolution des problèmes en matériels dépend de la suffisance ou non de crédit destiné à l’effectuer. Donc aujourd’hui le programme de renforcement des matériels peut être empêché par l’insuffisance de crédit.

### **Section 3-Solutions aux problèmes liés au traitement des dépenses proprement dit**

Si tels sont les problèmes soulevés et liés au traitement des dépenses, quelles solutions allons nous proposer ?

Nous essayerons de les exposer dans cette section à travers les titres suivants:

- Remèdes des lacunes constatés aux niveaux des textes réglementaires,
- Amélioration du système informatique (SIIGFP et SIIGMP),
- Remèdes des lacunes au niveau des documents utilisés.

#### **3.1-Remèdes des lacunes constatées aux niveaux des textes réglementaires**

En tant que moyens réglementaires, les textes régissant le domaine des Finances Publiques devraient être dotés d'une efficacité et méritent d'être soutenus dans certains cas pour atteindre ses mises en vigueur optimales. Ici, nous aborderons :

- l'allègement des certains textes,
- le modification des quelques règles,
- la précision de l'application exacte de textes.

Pour traiter, nous prenons les cas que nous avons vus dans le troisième chapitre de la partie précédente afin de résoudre les problèmes qui se présentent.

##### **3.1.1-Allégement de certaines exigences du texte**

Dans ce cas, nous mettrons l'accent sur les codes des marchés publics. Il est nécessaire de reformuler ces codes des marchés publics en apportant quelques allègements des procédures.

On peut proposer les suivantes :

- réduire le nombre de jours dans chaque étape des procédures de passation des marchés comme le nombre de jours de lancement du DAO/DC ou avis spécifique d'appel public à la concurrence qui doit être fait dans un délai de 30 jours par voie d'affichage.

On peut réduire ce nombre à 15 jours pour accélérer l'entrée dans la phase d'exécution des marchés.

En plus dans la phase d'exécution des marchés, prenons la périodicité de paiement de fournisseur par rapport au rythme de consommation.

Nous avons constaté que de problème de désistement de fournisseur se répète des plusieurs fois durant cet exercice budgétaire. Nous avons pensé de réduire l'échéance de paiement de fournisseur dans de délai sensiblement égal au rythme de la consommation. On peut proposer de réduire à 50 jours l'échéance de paiement de fournisseur par rapport à 75 jours à compter du visa de marché par le Contrôle Financier.

- En deuxième lieu, nous proposerons de traiter en commun certaines étapes de passation des marchés pour avancer les procédures comme les examens de dossier et l'établissement des certains documents comme le PV...
- Ensuite, il faut cibler les étapes administratives qui ne sont pas tellement indispensables de les produire pour alléger le nombre des opérations à faire comme l'établissement des informations des candidats non retenus (On peut tout simplement les afficher au lieu d'établir de lettre recommandée avec accusé de réception).

Cela peut avancer au moins l'exécution des procédures...

### 3.1.2-Modification de certain texte

Le cas de Décret N°2005-089 qui fixe la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques que nous apporterons de proposition. Il est nécessaire de changer ou de mettre à jour les noms des pièces justificatives avec l'évolution de la situation actuelle (technologique ou autre facteur).

Nous énonçons toujours le cas de compte 6231 Frais de déplacement intérieur pour l'expliquer.

Aujourd'hui grâce à l'évolution technologique en matière de navigation aérienne, la nomenclature « souche de billet d'avion » est déjà dépassé donc il est convenable de changer le nom de ce pièce justificatif en « billet d'avion électronique ».

De même pour le cas de papier administratif OR, seul l'OR qui est décrit dans le texte donc il est aussi convenable d'ajouter l'OM dans le texte pour que son utilisation soit acceptée par l'organe de contrôle.

### 3.1.3-Respect et précision de l'application exacte des certains textes

Le respect et la précision de l'application exacte des certains textes peuvent être considérés comme des facteurs clés de bon traitement des dossiers en matière d'exécution des dépenses publiques.

En premier lieu pour le respect de l'application des certains textes, il est recommandé aux responsables de bien voir les règles qui régissent un type de rubrique budgétaire. A l'appui, il est très important de savoir le type de marché appliqué suivant un seuil ou une nature: quel type de marché doit être appliqué à un seuil ou à une nature de marché ?

Dans ce cas, on doit savoir est ce que le marché doit passer un appel d'offre ou peut être fait par de marché de gré à gré ?

Pour répondre à cette question, il faudra savoir les caractéristiques des matériels ou biens ou services, savoir le cas qui se présente (est ce que urgent ou non ?)

En deuxième lieu pour l'application exacte des textes, il est nécessaire de bien savoir le mode de traitement des dossiers en matière d'exécution des dépenses publiques .On doit savoir en tout cas que quel compte budgétaire doit passer de contrôle financier ou non ?

Tout ceci ont pour but d'éviter le rejet de dossier encours de traitement et pour en bénéficier plus d'avantages en matière d'économie de coût.

Le but de l'Etat en la matière est de bénéficier beaucoup davantage mais à moindre coût.

### 3.2- Amélioration de système informatique : SIIGFP et SIIGMP

Face à l'informatisation imposé dans la reforme administrative, des mesures devraient être prises pour l'amélioration de système informatique au sein de l'Institution. Alors pour :

- réduire la complication qui pourra se présenter et faciliter les recherches en cas opportun,
- assurer la rapidité du traitement,
- minimiser le risque d'erreur.

Il est conseillé aux agents ou responsables qui utilisent le système informatique de bien maîtriser l'outil et de bien surveiller le fonctionnement du système afin de rechercher des moyens pour l'améliorer.

#### 3.2.1-Bien maîtriser l'outil de système utilisé : SIIGFP et SIIGMP

En premier lieu, il est proposé de fournir à chaque service exécuteur des dépenses la bonne maîtrise de l'outil informatique au niveau de manipulation de l'ordinateur ou de leur accessoire (imprimante,...) .En outre, il est tellement indispensable de bien former les agents au logiciel utilisé pour gérer l'exécution des dépenses publiques. Pour le logiciel SIIGFP et SIIGMP qui sont dans la phase de développement (encours d'installation), il est

incontournable de bien former les agents en la matière : il faut mettre à la disposition des agents la connaissance de changement de contenu des ces logiciels suivant le cas.

L'informatisation peut être considéré comme rentable dans l'exécution des dépenses publiques. La formation des agents en la matière est indispensable pour qu'ils puissent être capables.

### 3.2.2-Améliorer le fonctionnement de SIIGFP

En deuxième lieu et le plus technique, il est conseillé de bien suivre le fonctionnement de logiciel SIIGFP. Nous proposons de changer la structure de coordination du SIIGFP.

Rappelons que le SIIGFP est un logiciel utilisé par l'Etat depuis quelques années. On a constaté quelques obstacles qui frappent son bon fonctionnement. Le problème principal est l'insuffisance de la coordination claire et efficace .Malgré le fait que le système ait déjà utilisé depuis quelque période, des tergiversations sont encore constatées dans sa gestion. Aussi, nous avons proposé les mesures suivantes :

- Pour améliorer la capacité de logiciel, il est conseillé aux responsables d'augmenter la Capacité de serveur ou de connexion pour une utilisation optimale. Cette augmentation doit être faite au niveau central et au niveau interne de l'Institution car on constate le plus souvent l'insuffisance de capacité de connexion surtout le moment autour de 25 du mois.

Si cette augmentation n'est pas possible grâce à l'insuffisance de crédit, il est conseillé de réserver l'utilisation de connexion à ceux qui doivent l'employer comme les services exécuteurs des dépenses.

- Ensuite, il faut mettre en place un comité de suivi de fonctionnement de ce système au niveau central .Ce comité sera composé des agents représentants de chaque organisme de l'Etat qui l'utilisent tels les différents Ministères ou Institutions, de Contrôle Financier, de Trésor Principal,...Il doit être en mesure de prendre des décisions sur le fonctionnement du système lorsque des anomalies se produisent, de chercher les améliorations utiles. Aussi, ce comité sera responsable du suivi évaluation permanent. Le plus souvent, au sein du Senat quand la connexion intranet SIIGFP est coupée, on doit attendre son retour sans réaction car la gestion du système appartient au niveau central seul mais avec ce comité, les représentants des organismes peuvent intervenir pour consulter la véritable cause de coupure de connexion.

L'objectif de la proposition étant la création de la nouvelle structure permettant les réactions en temps utiles. Au bout du compte, c'est la qualité de service offert par le système qui se trouve améliorée.

### 3.3-Remèdes des lacunes aux niveaux des documents utilisés

Pour remédier les lacunes aux niveaux des documents utilisés, des précautions devraient être prises, notamment au niveau de la préparation des documents administratifs et techniques. Parmi elles, citons :

- le respect de mode d'utilisation des imprimés,
- le renouvellement périodique des plans des charges.

#### 3.3.1-Respect du mode d'utilisation des imprimés

Tous les documents ou papiers administratifs doivent être utilisés d'une façon rationnelle et traités soigneusement sans rature, ni surcharge, ni omission.

Dans ce cas, nous mettrons l'accent sur quelques exemples des pièces nécessaires à l'exécution des dépenses qui doivent présenter les mentions y afférentes :

- la date de la facture pro forma doit être avant ou égale à la date de la facture définitive,
- la notification du TEF titulaire doit être obligatoire car sans cette TEF, aucun engagement ne lie l'Etat vis-à-vis d'un tiers ou prestataire, le TEF titulaire doit être accompagné de Bon de Commande(BC) ou de l'ordre de service,
- dans l'établissement de Bon de Commande(BC), il y a des approbations nécessaires en cas de gommage, rature ou rectification tels que:

- \*le BC doit être côté et paraphé par le gestionnaire de crédit,
- \*la conformité de l'imputation à la nature de la dépense et à celle du TEF doit être respectée,
- \*la date définitive de BC doit concorder avec celle du TEF ou être postérieure à elle,
- \*la nature, quantité, prix unitaire et montant prévisionnel de la commande doivent y figurer,
- \*le BC doit être signé par le gestionnaire de crédit,....

Nous proposons ici de bien surveiller et vérifier les contenus des dossiers avant de les envoyer aux organes de contrôle pour éviter le risque de report de traitement ou d'annulation. Pour cela, chaque section ou service est responsable des ses affaires.

### 3.3.2-Renouvellement périodique des plans de charges prévisionnelles

Le reliquat de fiche de suivi doit être égale au total général du crédit accordé sur le plan de charge à chaque début de mois si ce dernier a été normalement renouvelé.

En effet, il est suggéré à tous les sections ou services responsables d'un ou des compte(s) de bien suivre leur crédit à partir des demandes ou d'autres pièces autorisant les dépenses.

Ainsi, ils devraient sortir périodiquement, souvent mensuel leur plan de charge montrant que le crédit disponible est suffisant pour couvrir la demande et résulte la différence entre l'autorisation des dépenses et le cumul des dépenses engagés.

Normalement, le rapprochement de la comptabilité entre l'Ord Sec et le Comptable public se fait par trimestre mais pour éviter le problème de rapprochement à ce moment, il est suggéré aux services d'exécution des dépenses de mettre à jour mensuellement le fiche de suivi ou plan des charges.

### 3.4 - Evaluation des coûts de mise en œuvre des solutions

Comme dans toute amélioration, des dépenses sont à prévoir. A noter au début que l'évaluation financière est utilisée pour réaliser les propositions des solutions au sein de la DF en matière d'exécution ces dépenses. Nous envisagerons ici les suivantes :

**Tableau 2 : Tableau d'évaluation financière des coûts de mise en œuvre des solutions (Montant en Ariary)**

N°compte	Nomenclatures	Montant
2454	Réseau de communication	20 000 000
2463	Matériels informatiques	7 600 000
2464	Matériels et mobiliers de bureau	3 596 144
6113	Consomptibles informatiques	550 000
6114	Produits, petits matériels d'entretien	450 000
6213	Entretien de véhicules	12 750 000
6214	Entretien de matériels techniques	600 000
6215	Entretien et rep. des mat. et mob de bur	500 000
6218	Maintenance des matériels informatiques	2 200 000
6283	Frais de stage et formation	12 000 000
<b>TOTAL</b>		<b>42 246 144</b>

**Source : Consultation des documents et enquête faite auprès des certaines responsables**

Voici les détails de calcul pour chaque compte budgétaire :

- **2454 Réseau de communication** = 20 000 000 Ariary (augmentation de capacité de serveur à l'intérieur du Senat)

➤ **2463 Achat des matériels informatiques**

6 ordi \* 1 100 000 = 6 600 000 Ariary (ordi complet avec onduleur)

4 imprimantes \* 250 000 = 1 000 000 Ariary (imprimante couleur)

➤ **2464 Matériels et mobiliers de bureau**

2 armoires \* 820 000 = 1 640 000 Ariary (armoires de rangement)

10 chaises \*117480 = 1 174 800 Ariary (chaise de bureau)

6 tables ordi \*130224 = 781 344 Ariary (tables en palissandre)

➤ **6113 Consomptibles informatiques : 550 000 Ariary**

➤ **6114 Produits, petits matériels d'entretien : 450 000 Ariary**

➤ **6213 Entretien des véhicules**

5 véhicules \* 2 550 000 = 12 750 000 Ariary

➤ **6214 Entretien des matériels techniques : 600 000 Ariary**

➤ **6215 Entretien et réparation des mat et mob de bureau : 500 000 Ariary**

➤ **6218 Maintenance de mat informatique : 2 200 000 Ariary**

➤ **6283 Frais de stage et de formation**

30 agents \* 2fois/an \* 200 000 = 12 000 000 Ariary (Formation spéciale et périodique des agents administratifs pour une mise à jour de leur connaissance).

## **CHAPITRE VII-RECOMMANDATION GENERALE ET RESULTATS ATTENDUS**

Les recommandations et résultats attendus se rapportent sur le plan économique, financier et social. Les recommandations sont en général tirées à partir des propositions faites tout au long de précédent chapitre de cette partie, celles qui sont jugées favorables et méritent d'être appliquées dans la gestion de l'exécution des dépenses publiques au sein du Senat.

### **SECTION 1-RECOMMANDATION GENERALE**

Dans cette recommandation, nous allons mettre l'accent sur les trois notions principales :

- en premier lieu, sur le développement de la compétence des agents par des formations,
- en deuxième lieu, sur l'utilisation optimale des moyens mis à la disposition de l'Institution dans le cadre des ses services et le développement du système d'information qui est un principal outil afin que l'Institution puisse adopter des stratégies pour réaliser avec efficience et efficacité ses objectifs, ses orientations en matière d'exécution des dépenses, et
- en troisième lieu, sur l'amélioration des certaines règles ou procédures en vigueur régissant l'exécution des dépenses publiques.

#### 1.1-Développement de la compétence des agents

En matière d'exécution des dépenses publiques, le développement de la compétence des agents est tellement indispensable car il permet à ces derniers une meilleure exécution de leur fonction dans les postes qu'ils occupent.

Normalement, ils doivent avoir la bonne connaissance sur la gestion des Finances publiques tels que les marchés publics, les règles ou procédures régissant l'exécution des dépenses, le logiciel SIIGFP et quelques notions non négligeables.

➤ **La connaissance sur les marchés publics :**

En principe, les dépenses que l'Etat doit payer doivent passer des marchés sauf quelques exceptions qui sont décrits dans le texte. Les agents d'exécution des dépenses doivent maîtriser au moins le principe de base sur les marchés publics. Ils doivent savoir quel type de marché doit passer de contrôle financier ou non ?quel type de marché doit être appliqué à un seuil ?quels sont les démarches à suivre pour un type de marché dans leur traitement ?

➤ **La bonne connaissance sur des règles ou procédures à suivre :**

La bonne connaissance des règles ou procédures à suivre est tellement incontournable en matière d'exécution des dépenses publiques. Les agents doivent maîtriser les différentes étapes à suivre dans l'exécution des dépenses avec les exceptions. Ils doivent savoir quels sont les papiers administratifs utiles pour le traitement d'un dossier ? Dans quel délai dure chaque étape ? Dans quel délai le traitement de dossier doit être fait ?....

➤ **La bonne maîtrise de SIIGFP :**

Aujourd'hui, le traitement de dossier en matière d'exécution des dépenses publics doit être fait par le biais de logiciel SIIGFP .Les agents doivent maîtriser donc la manipulation de ce logiciel comme le mode de lancement, les contenus de logiciel, les modifications existantes... Car le SIIGFP est encore dans la phase de développement ou encours d'installation donc les agents doivent être informés et formés des ces modifications.

➤ **La connaissance des notions non négligeables**

Il y a des notions non négligeables à considérer pour assurer la bonne exécution des dépenses publiques. On peut énoncer parmi eux le respect de l'échelon hiérarchique, la rationalisation de travail, la standardisation de travail, le remède des problèmes considérées comme minimes mais qui pourraient engendrer des graves conséquences au niveau de l'ensemble comme les lacunes au niveau des documents utilisés ....Les agents doivent compléter leur compétence par la recherche des autres améliorations des techniques de travail ou façons d'exercer leur fonction.

L'ensemble des éléments ci-dessus ne se fait que par l'existence de formation à donner aux agents. Il est tellement indispensable de mettre à leur disposition l'existence de programme de formation. Cela doit se faire d'une manière périodique et continue pour qu'elle apporte de fruit en matière d'exécution des dépenses.

## **1.2-Utilisation optimale des moyens et développement du système d'information**

➤ Tout de suite sur l'utilisation optimale des moyens :

L'Institution est composée par des différents services .Ces derniers représentent l'ensemble des moyens humains, matériels, techniques et financiers qui sont à la disposition des responsables de remplir une fonction efficiente nécessaire à la vie de l'Institution. Ainsi, ces responsables ont pour mission :

- d'assurer l'exécution d'un ensemble des tâches de même nature en veillant à leur coordination interne ; c'est-à-dire, relier, unir, et harmoniser tous les actes et tous les efforts,
- d'atteindre des objectifs nécessaires à l'activité des autres services conformément aux directives de leur mission.

Ensuite, il est également recommandé :

- l'amélioration de l'utilisation des moyens matériels en faisant des entretiens et maintenances régulières,
- la surveillance de l'utilisation de crédit suivant les procédures normales et d'une manière régulière (consommation de crédit conformément à leur utilisation respectif)

➤ Ensuite sur le développement du système d'information :

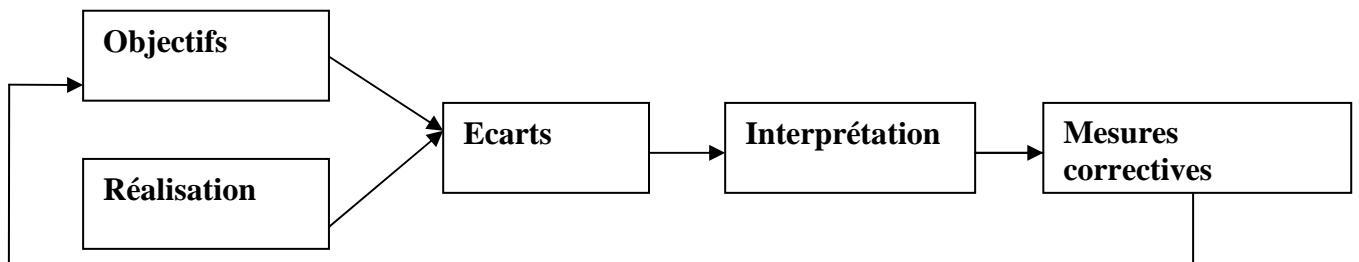
Soulignons que l'information dans l'entreprise est « le rassemblement ,la mise en forme, et la diffusion des renseignements techniques, économiques, et sociaux qu'il est nécessaire, utile ou opportun de porter à la connaissance de tout ou partie du personnel pour permettre à chacun de mieux voir l'entreprise ,de s'y mieux situer, d'améliorer son action et de l'aider à davantage prévoir l'avenir » Digué Mac Carly

En effet, vu son importance, il est recommandé :

- d'éviter toute perte d'information utile à cause de circuit trop long en passant entre les mains des personnes non intéressés,
- de développer le support d'information entre section et/ou service à l'aide de création des nouveaux documents ou autres supports afin de bien respecter et renforcer les procédures,
- de développer le système d'information entre les centres des coûts et les services responsables du budget pour qu'il n'y ait gestion prévisionnelle rigoureux et contrôle budgétaire rigoureuse afin de prendre des mesures correctives à temps.

Ci après un exemple type de contrôle de la réalisation du budget :

**Figure 6 : Type de contrôle de la réalisation du budget**



Source : RAKOTOMALALA Augustin, « Contribution à l'amélioration de la procédure d'exécution des dépenses publiques de l'ASECNA » (Cas : Représentation de Madagascar), Année d'édition 1998.

Ce schéma nous montre que le contrôle n'est pas effectué en une seule phase mais de façon permanente et cyclique. Ce type de contrôle repose surtout au niveau de l'efficacité de la réalisation par rapport aux objectifs fixés.

L'interprétation englobe l'analyse profonde des écarts et le choix des mesures correctives avant d'entreprendre une action.

### 1.3-Améliorations des certaines règles

Grâce à la réforme administrative imposé par l'Etat, nous n'avons pas des idées de changement ou amélioration des procédures d'exécution des dépenses ; mais nous exigeons des autres améliorations des certaines règles.

Ensuite, il est également recommandé de :

- de modifier certaines règles avec les évolutions de la situation actuelle telle qu'évolution technologique, économique, sociale, politique...
- d'alléger certaines exigences des textes conformément aux conditions les mieux adaptés à leur utilisation. Pour cela, il est suggéré de réduire le nombre des opérations exigés dans un traitement de dossier. Ceci est afin d'accélérer l'exécution de travail en supprimant par exemple les états qui n'ont pas du tout d'importance, rectifier certains délais imposés pour conduire certaines étapes en matière d'exécution des dépenses....

## **SECTION 2- IMPACTS ET LIMITES**

Si les propositions des solutions et les recommandations ci dessus aboutissent effectivement à leur fin, dont le principal objectif est l'amélioration de l'outil de gestion « d'exécution des dépenses publiques», nous pourrons envisager les impacts de ces résultats sous différentes optiques.

### 2.1-sur le plan financier et économique

En matière d'exécution des dépenses publiques, le plan financier compte beaucoup. On peut énoncer les impacts des propositions des solutions et recommandations ci-dessus par rapport à ce plan.

- En premier lieu, l'exécution budgétaire est assurée d'une manière efficiente. Nous pourrons envisager d'atteindre un taux d'exécution budgétaire supérieur par rapport à

l'objectif fixé. L'exécution budgétaire faite par l'Etat est suivie et évaluée grâce à des indicateurs concrets et un rapport annuel de performance.

- En deuxième lieu, les crédits affectés à chaque politique publique sont mieux décidés ; c'est-à-dire que le budget et la politique publique se correspondent effectivement. Si l'utilisation de crédit est bien surveillée et assuré d'une manière légale ; par conséquent nous pourrons envisager l'accroissement de la valeur ajouté sur la gestion des Finances publiques .La différence entre les recettes déduites des consommations ou dépenses donne une marge positive qui constitue la valeur ajouté.

## 2.2-sur le plan social

Sur le plan social, nous mettrons l'accent au niveau interne des services de la DF. Les impacts des recommandations ci-dessus pourraient être les suivantes si ces derniers ont été atteintes jusqu'au bout :

- Au niveau des personnels et agents d'exécution des dépenses, leur capacité intellectuelle et leur motivation se développent. Par conséquent, ils peuvent assurer d'une manière efficace leur travail et leur tâche. Ils peuvent apporter de bon rendement aux services ou postes qu'ils occupent.
- Au niveau des services, grâce à l'amélioration de la capacité des agents, le fonctionnement des services s'améliorent car les moyens sont utilisés d'une manière optimale.

En un mot, le développement d'une personnalité morale est l'impact des recommandations sur le plan social.

Comme nous avons avancé les impacts des solutions proposées, nous dégagerons ensuite les limites des ces solutions grâce à des diverses facteurs.

## 2.3-Limites des propositions des solutions

Actuellement en matière d'exécution des dépenses publiques, plusieurs facteurs empêchent la réalisation des solutions proposées. On peut énoncer parmi eux les suivantes :

- Insuffisance de crédit :

L'insuffisance de crédit est un grand facteur qu'on ne peut pas réaliser les solutions proposées. Les propositions des solutions dont leur mise en œuvre dépend de l'existence de

crédit rencontrent encore des difficultés actuellement .Ce cas touche le programme de formation, le renforcement des matériels, l'amélioration de connexion intranet.

Après la loi de finance rectificative, il y a plusieurs comptes budgétaires qui sont enlevés de ne pas les utiliser car ces comptes ne sont pas touchés durant le premier semestre de cette année. Ce sont les comptes Frais de stage et de formation, Achat des matériels informatiques,...L'ensemble des ces comptes budgétaires ne sont pas considérés comme priorités pour l'Etat tandis que leur utilisation peut résoudre une partie des nos problèmes.

➤ Gaspillage en tant qu’Institution politique :

Le gaspillage en tant qu’Institution politique devient de polémique dans quelques domaines tels que le domaine de GRH, le domaine d’application des certaines règles régissant l’exécution des dépenses publiques...Grâce à ce fait, il est encore difficile de résoudre les problèmes aux alentours des ces domaines.

➤ Enfin en ce qui concerne l’amélioration des certaines règles en vigueur :

La modification ou l’allègement des procédures est un programme à long terme car en principe l’Etat ne modifie des lois ou textes réglementaires qu’au bout des plusieurs années. Ce fait doit passer plusieurs étapes comme le vote des lois au sein des organes constitutionnels comme la chambre haute (Senat), la chambre basse (Assemblé Nationale) ... La modification ou la rectification des textes réglementaires dépend de la décision des responsables Etatiques.

### **CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE**

Les propositions des solutions sont faites pour échapper aux problèmes que nous avons indiqués dans l’analyse de la situation existante. Nous savons aussi que ces propositions des solutions et recommandations ont des impacts sous différentes optiques si leur application aboutit jusqu’au bout. On peut citer parmi eux les impacts sur le plan financier et économique tels que l’augmentation de taux d’exécution budgétaire, de la valeur ajoutée. Sur le plan social, le développement d’une personnalité morale.

Vu ces impacts des recommandations faites, des limites aussi peuvent empêcher de ne pas atteindre les objectifs à savoir l’insuffisance de crédit, le gaspillage en tant qu’Institution politique et les critères de modification des certaines textes.

## **CONCLUSION GENERALE**

Somme toute, la gestion des finances publiques fait intervenir diverses entités administratives. Cette gestion commence dès la conception de la loi des finances jusqu'aux jugements des comptes par les comptables publics du Trésor .Une part très prépondérante dans ce processus est l'exécution des dépenses publiques.

Dans cette optique, la contribution à l'amélioration de l'exécution des dépenses publiques au sein de la DF du Senat Madagascar peut être un outil pour aider à maîtriser correctement le fonctionnement des activités dans ce domaine.

L'analyse nous a permis de mettre en relief les obstacles liés à la gestion du budget y compris les lacunes liés à la réalisation du budget comme l'accroissement inattendu des dépenses et la diminution des recettes, l'insuffisance de taux de régulation qui met en exergue ses causes et ses conséquences .En outre, elle fait en sorte les problèmes liés au traitement des dépenses au niveau interne de la Direction comportant des problèmes sur la Gestion des Ressources Humaines et sur les matériels .Et enfin elle fait en sorte aussi les problèmes liés au traitement des dépenses proprement dit comme les problèmes liés aux codes des marchés publics, les problèmes sur le SIIGFP et SIIGMP et les autres problèmes spécifiques liés au traitement des dépenses.

Pour résoudre ces problèmes, nous suggérons les solutions suivantes : l'amélioration à la réalisation du budget, les solutions liés à l'insuffisance de taux de régulation ,les solutions aux problèmes de GRH y compris les perspectives d'évolution des personnels et des techniques de travail, les programmes de renforcement des matériels , les remèdes des lacunes aux niveaux des textes réglementaires, l'amélioration du système informatique, les remèdes des lacunes aux niveaux des documents utilisés et enfin l'évaluation des coûts de mise en œuvre des solutions.

Pour que l'amélioration de l'exécution des dépenses publiques au sein de la DF du Senat soit efficace, il faut que la gestion du budget soit améliorée suivant la réalité. En outre, il faut que des améliorations au niveau interne de la DF soient apportées en matière de la Gestion des Ressources Humaines et des matériels. Enfin, il faut mettre en valeur et apporter

les facteurs clés de l'amélioration de l'exécution des dépenses proprement dit à savoir la rectification ou amélioration des certaines procédures en vigueur, l'amélioration de la coordination du SIIGFP et la mise en valeur des certains éléments spécifiques non négligeables.

Ces améliorations constituent un atout considérable durant l'application des processus budgétaire et durant l'exécution des dépenses publiques au sein de la DF du Senat.

Nous espérons que nos recommandations seront prises en compte par l'Institution Senat de MADAGASCAR. Nous souhaitons aussi un épanouissement et une réussite à l'Institution.

Alors, l'exécution des dépenses publiques au sein du Senat sera améliorée si tous les agents ou administrations concernés s'impliquent davantage. Un exemple cité étant la création d'un comité chargé du suivi évaluation pour garantir un fonctionnement normal du SIIGFP.

Quoiqu'il en soit, les facteurs de réussite de l'exécution des dépenses publiques touchent essentiellement la volonté des toutes les personnes ou groupes concernés .Tant que tout le monde ne fait pas son travail avec conscience, les résultats seront toujours insuffisants. L'attention est alors axée sur les moyens de transformer les agents de l'Etat à servir avec adresse et loyauté.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Ouvrage des auteurs**

-POTERIE Jean Mari et EMERI Claude, Le Budget de l'Etat et Guide d'exécution de dépenses publiques, 2<sup>ème</sup> édition, année d'édition 1991, 133 pages.

-RAKOTOMALALA Nirina Augustin, livre de mémoire de fin d'étude Maîtrise, Contribution à l'amélioration de la procédure d'exécution des dépenses publiques de l'ASECNA (cas représentation de Madagascar) en 1998, 98 pages.

-RAMILYARISON Andriampeno, Support de Cours Finances publiques-Programme limitatif pour l'année universitaire 2009, année d'édition 2009, 70 pages.

-RAVONJIARISON Cousin Germain, Cours Audit général 4<sup>eme</sup> Année Gestion, Année 2009.

-RAVONJIARISON Cousin Germain, Cours Organisation 3<sup>eme</sup> Année Gestion, Année 2008.

-SYLLA Jacques avec le PPED (Plateforme pour la Promotion de l'Etat de Droit), Recueil des Textes législatifs et Textes réglementaires sur les systèmes de gestion et de contrôle des Finances Publiques, 2<sup>eme</sup> édition, Septembre 2002, 274pages.

### **Références des Ministères et Institutions**

-Ministère de l'Economie des Finances et du Budget, Circulaire N°07 MFB/SG/DGB/DESB du 31 Décembre 2009 relative à l'exécution : Du budget général 2010, Des budgets annexes 2010, Des opérations des comptes particuliers du trésor 2010, 114pages.

-Ministère de l'Economie des Finances et du Budget, Circulaire N°003-MFB/SG/DGB relative aux attributions et les responsabilités des intervenants dans la procédure d'exécution des dépenses, du 31 Mars 2010, 05 pages.

-Ministère de l'Economie des Finances et du Budget/Secrétariat Général/Direction Générale des Dépenses Publiques/Direction du Budget, Guide d'application du Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP 2006) à l'usage des ordonnateurs, Juin 2006, 54 pages.

-Ministères des Finances et de Budget, Circulaire N°1789 du 02 Septembre 2002, Exécution du budget général 2002 du budget annexe 2002 et des opérations des comptes particuliers du trésor 2002, 122 pages.

- Ministères des Finances et de Budget, Circulaire N°44 –MFBPA/MINFINECO, 10 Février 1999 relative à l'exécution du Budget général de l'Etat et du budget annexe, 94 pages.
- Ministères des Finances et de budget, Instruction générale N°036-MFB/MFE, du 11 Février 2000 sur l'exécution du budget de l'Etat et la gestion de crédit de fonctionnement et d'investissement du budget de l'Etat, 124 pages.
- Présidence de la Haute Autorité de la Transition, Arrêté N°2009-008 fixant l'organisation général de services de la HAT, 06 Juillet 2009, 05 pages.
- Présidence de la Haute Autorité de la Transition, Arrêté N°2009-009 fixant la structure et les missions de la HAT, 06 Juillet 2009, 09 pages.
- Présidence de la Haute Autorité de la Transition, Ordonnance N°2009-014 portant lois de finance pour 2010, 31 Décembre 2009, 99 pages.
- Présidence de la République, Loi N° 2004-009 du 26 Juillet 2004 portant code de marchés publics, 61 pages.
- Présidence de la République, Loi organique et la loi de finance(LOLF) N°2004-007, du 26 Juillet 2004 sur le loi de finance, 100 pages.
- Senat, SOKELA, septembre 2008, 32 pages.

## **WEBOGRAPHIE**

- <http://www.senat.gov.mg>.
- <http://www.hat.gov.mg>.
- <http://www.google.com>.

## **LISTE DES ANNEXES**

ANNEXE I	: Demande d'Engagement Financier.....	I
ANNEXE II	: Titre d'Engagement Financier.....	II
ANNEXE III	: Bordereau des Pièces.....	III
ANNEXE IV	: Attributions des services de la DF dans l'exécution des dépenses.....	IV

## ANNEXE I : Demandé d'Engagement Financier

MINISTÈRE		REPUBLIQUE DE MADAGASCAR		AVERTISSEMENT
ORDONNATEUR		MISSION	EXERCICE	
CONTROLE FINANCIER		BUDGET	CATEGORIE	
TP ASSIGNATAIRE		<b>DEMANDE D'ENGAGEMENT FINANCIER</b>		
N° ENGAGEMENT				

Toute prestation fournie sans délivrance d'un Titre d'Engagement Financier ne saurait engager l'Etat. Seul le Tribunal Administratif est compétent pour délibérer des litiges.

*Demande destinée  
au Contrôleur Financier*

INDICATEUR D'OBJECTIF		SEC-CONV :
ACTIVITE		
IMPUTATION ADMINISTRATIVE		FINANCEMENT
COMPTE		

<b>TITULAIRE DE L'ENGAGEMENT</b>		<b>NATURE DE L'ENGAGEMENT</b>	
N° d'identification du TITULAIRE		OBJET de la dépense	
TITULAIRE			
ADRESSE			
<b>MONTANT de l'ENGAGEMENT</b>			
MONTANT ENGAGE HT			
TAXES TTL (TVA, TST), DTI			
ENGAGEMENT/DEGAGEMENT			
<b>ENGAGEMENT COMPLEMENTAIRE/DEGAGEMENT</b>			
ENGAGEMENT INITIAL			
ENG. COMPL./DEGAGEMENT			
ENGAGEMENT FINAL			
TAUX DE CHANGE			
<b>REFERENCE CONVENTION</b>			
MONTANT /en devises			
Date de mise en vigueur			
Bailleur			
Référence de la convention			
<b>SITUATION DU COMPTE</b>			
<b>CREDITS</b>		<b>Montant</b>	
Ouverts			
Consommés			
Disponible avant la présente DEF			
Engagement/Dégagement			
Disponibles			
Fait à .....		le .....	
L'Ordonnateur,		VISA N° .....	
		Le Contrôleur Financier	
		Fait à .....	
		Le Contrôleur Financier	
I			

## ANNEXE II : Titre d'Engagement Financier

MINISTÈRE	REPUBLICHE DE MADAGASCAR	AVERTISSEMENT  Toute prestation fournie sans délivrance d'un Titre d'Engagement Financier ne saurait engager l'Etat. Seul le Tribunal Administratif est compétent pour délibérer des litiges.  <i>exemplaire destiné au Gestionnaire d'activité</i>
ORDONNATEUR	MISSION : EXERCICE :	
CONTROLE FINANCIER	BUDGET : CATEGORIE :	
TP ASSIGNATAIRE		
N° ENGAGEMENT	TITRE D'ENGAGEMENT FINANCIER	
INDICATEUR D'OBJECTIF		SEC-CONV :
ACTIVITE		
IMPUTATION ADMINISTRATIVE		FINANCEMENT
COMPTE		
<b>TITULAIRE DE L'ENGAGEMENT</b>		<b>NATURE DE L'ENGAGEMENT</b>
N° d'identification du TITULAIRE		OBJET de la dépense
TITULAIRE		
ADRESSE		
<b>MONTANT de l'ENGAGEMENT</b>		
MONTANT ENGAGE HT		
TAXES TTL (TVA, TST), DTI		
ENGAGEMENT/DEGAGEMENT		
<b>ENGAGEMENT COMPLEMENTAIRE/DEGAGEMENT</b>		
ENGAGEMENT INITIAL		
ENG. COMPL./DEGAGEMENT		
ENGAGEMENT FINAL		
TAUX DE CHANGE		
<b>REFERENCE CONVENTION</b>		
MONTANT /en devises		
Date de mise en vigueur		
Bailleur		
Référence de la convention		
<b>SITUATION DU COMPTE</b>		
<b>CREDITS</b>		<b>Montant</b>
Ouverts		
Consommés		
Disponible avant le présent TEF		
Engagement/Dégagement		
Disponibles		
<i>Fait à ..... le .....</i>		VISA N° ..... du Contrôleur Financier
L'ordonnateur,		<i>Fait à ..... le .....</i>
		Le Contrôleur Financier,

NG-Dép. Eng.n°2/3/IN(675-Mars 06)

### ANNEXE III : Bordereau des Pièces

MINISTÈRE		REPUBLIQUE DE MADAGASCAR		N° BE
SENAT 02		MISSION : 020	EXERCICE 2009	BEM2009010000033038
ORDONNATEUR 00-020-1-00000		BUDGET : 00	CATEGORIE :	
CONTROLE FINANCIER 10101.021		<b>BORDEREAU des PIÈCES</b>		
TP ASSIGNATAIRE 10101.100		Caisse →	Comptable assignataire	N° MANDAT MAN200901068759
N° ENGAGEMENT ENG200901078945			10101.100	
INDICATEUR D'OBJECTIF : 119			000	SEC-CONV : RESSOURCES PROPRES FINANCEMENT : 10-001-001-A
ACTIVITE : IMPUTATION ADMINISTRATIVE COMPTE		1.9-2-2-1 00-02-0-330-00000 8231	Frais de déplacement intérieur	
Numéros	Nombre de pièces	Nature des pièces produites		Montant des pièces
N°	1	PHOTOCOPIE BILLET		0.00
N°651534	1	BST		0.00
N°069/09	1	FACTURE PROFORMA		0.00
N°086/09/VI	1	FACTURE DEFINITIVE		744 184.00
ENG2009010789	1	TEF N°TEF200901067121 du 12/08/2009		0.00
NP	1	OM		0.00
		TOTAL à REPORTER		

IG - Sous-Ord. n° 5 - IN [502 - Fév. 2008]

## **COMPTABILITE DE LA LIQUIDATION enregistrée sous le N°**

Sur la base de l'engagement ci-dessus mentionné en DEV JAr

ENGAGEMENT INITIAL	0.00
CUMUL LIQUIDE sur L'ENGAGEMENT	744184.00
MONTANT LIQUIDE	0.00
DISPONIBLE SUR ENGAGEMENT	

Vu, vérifié, accepté et que les présentes dépenses soient toutes engagées sur la somme de quatre vingt-quatre dollars.

Sur la base des crédits (de paiement) ouverts en **1 000 000,00**

CREDITS OUVERTS	36 634 203.00
CUMUL LIQUIDE sur CREDITS	744 184.00
MONTANT LIQUIDE	62 621 613.00
DISPONIBLE SUR CREDITS	

Certifié la prise en charge sous les numéros suivants :

Au vu de la certification faite par le GAC du service fait  
Au vu de la certification de la réception des biens consommables ou service par  
le GAC, (I) ANTANANARIVO 04/09/2005

**ANTANANARIVO** | - du livre-journal de comptabilité matière  
A ..... , le ..... | - du registre de comptabilité administrative

## ANNEXE IV: Les attributions de la PRMP et de la DF dans l'exécution des dépenses

### **A- La PRMP**

La PRMP est chargée de suivre le processus de passation des marchés publiques (éventuellement avec l'appui de l'Unité de Gestion de la Passation des Marchés (UGPM), en collaboration avec le Gestionnaire d'Activités (GAC) et Service Opérationnel d'Activité(SOA) depuis le choix de la procédure jusqu'à la désignation du titulaire du marché. Elle est chargée d' approuver les marchés, assurer un contrôle de qualité sur les dossiers d'appel d'offres et les marchés ou conventions à signer., exercer les pouvoirs d'autorité contractante ,d'autorité d'approbation ainsi que d'autorité de contrôle des marchés non soumis au contrôle de la Commission Nationale des Marchés (CNM).Elle est ainsi la personne habilitée à signer le marché au nom de l'Autorité contractante.

Ci-dessous les attributions de la PRMP dans l'exécution des dépenses, plus précisément avant l'exécution :

- Détermination préalable, précise et estimation sincère des besoins : la PRMP doit collecter les besoins des tous les services du Senat avant la fin d'année. Une évaluation précise des besoins, préalablement à tout lancement de la procédure de passation d'un marché, constitue un gage pour la réalisation de la commande publique dans les meilleures conditions économiques.
- L'estimation<sup>15</sup> du montant des besoins incombe à la PRMP, elle doit être sincère et raisonnable (principe de sincérité). Elle engage ainsi l'entièvre responsabilité de la PRMP .A cet effet, ladite estimation et le choix de la procédure feront l'objet d'une justification de sa part lors de la revue à posteriori à effectuer par les organes de contrôle.
- Après l'estimation, la PRMP centralise les besoins en travaux, prestations des services, fournitures,....
- Le choix de la procédure à suivre pour la commande publique : une fois que l'estimation du montant des besoins est effectuée, l'autorité contractante procède à la comparaison du montant issu de son estimation aux seuils prévus par les règles portant application du mode de computation des seuils, afin de déterminer la

---

<sup>15</sup> Dans la pratique, c'est l'ORDSEC qui calcule et centralise le cout estimatif des besoins émanant du GAC.A cet effet, ce sera sur la base de cette estimation que la PRMP prend sa décision.

procédure à suivre : appel d'offres ,consultation par voix d'affichage ou consultation de prix restreinte d'au moins trois prestataires.

A partir des ces seuils que la PRMP peut notifier l'Ordonnateur secondaire: si le processus hormis le choix de la procédure, de la commande publique en dessous des seuils de passation des marchés est conduit par l'ORDSEC. Il sera entièrement responsable de toutes les actions qu'il y mène, y comprit la réception si la PRMP lui délègue le pouvoir.

Dans ce cadre, la PRMP de rattachement de l'ORDSEC doit notifier ce dernier de la liste des projets d'achat en dessous du seuil de passation de marché avec les procédures correspondantes (consultation par voie d'affichage ou comparaison de prix d'au moins de trois fournisseurs) que ce dernier lancerait durant l'exercice à venir à travers l'établissement d'un calendrier d'Acquisitions calqué sur l'Avis General de Passation des Marchés. Ensuite, on passe dans l'élaboration et publication de l'Avis General de Passation des Marchés et/ou du calendrier annuel de passation des marchés car la publication de l'Avis General de Passation des Marchés étant obligatoire,

- le projet des marchés doit être établi et envoyé au Commission National des Marchés(CNM) pour accord. Si le projet est accordé par la CNM, ce dernier le renvoie à la PRMP et à l'UGPM pour être lancé. Après, la PRMP et l'UGPM lance l'offre en faisant l'affichage telle que la durée de l'affichage varie suivant le montant ou seuil du marché, suivant leur nature (appel d'offre ouvert ou restreint).Dans le cinq premier jour de l'affichage que les prestataires rejoignent de prendre les cahiers de charges s'ils veulent d'être candidat à l'offre publiée.
- Après, on envoie ces dossiers à la Commission d'Appel d'Offre(CAO) pour être dépouillée : le CAO choisit les dossiers suivant les spécificités techniques (conformité de la commande, conformité des dossiers....), le CAO après analyse des dossiers remet à la PRMP le nom de fournisseur élu et par la suite l' Unité de Gestion des Passation des Marchés (UGPM )établit le Marché pour envoi au CNM pour correction (correction du prix,...)jusqu'à accord de ce dernier.
- Apres accord de la CNM, on numérote le marché en six exemplaires et on entre peu à peu dans la phase d'exécution des dépenses.
- Le Procès verbal de la CNM et l'avis d'attribution seront envoyés au contrôle financier ; c'est-à-dire les six exemplaires pour visa. Si visa par le Contrôle Financier, il détient un exemplaire et les cinq qui reviennent. Après visa de Contrôle Financier, on les envoie à l'Impôt pour un deuxième visa. Si accord de l'Impôt, il détient un exemplaire aussi, et les quatre dernières restant reviennent pour un visa avec le

DEF/TEF (avec la Facture pro forma ou des devis ou autres pièces selon la nature de la dépense).

## **B- La Direction Financière**

La Direction Financière assure l'exécution des opérations financières et comptables de l'Institution. Elle comprend : le service du Budget, le service de la Solde et des Indemnités, le service de la Logistique, le service de l'Approvisionnement, le service de la Comptabilité Matière, le service du Parc Auto des véhicules, le service de Transit, et un Secrétariat particulier.

A ne pas oublier que les services de la Direction Financière sont interdépendants dans l'exécution des dépenses publiques. Chacun de ces services a sa part de participer avant et pendant.

### B 1-Le service de la Comptabilité des Matières

Avant l'exécution des dépenses, en se référant toujours à l'attribution de service au sein du Senat, une de principales fonctions de la Comptabilité des Matières est l'établissement de « quitus de fin d'année » pour justification de la bonne gestion des matériels (sauf matériels roulant). Ce quitus est utile pour accorder l'acquisition des nouveaux matériels pour l'année suivante (cette quitus est une exigence avant d'établir le projet de marché en matériels par la PRMP)

Durant l'exécution des dépenses, la Comptabilités des Matières par son Dépositaire comptable placé auprès du Gestionnaire d'Activités, assure la réception des biens et la présidence de la commission de réception érigée par le responsable des programmes pour les travaux .Il assiste le GAC pour le principe de service fait .Ici, ce sont les biens ou matériels livrés marquent le service fait qui est nécessaire dans la phase de liquidation de l'exécution des dépenses.

Le dépositaire comptable aussi prend en charge en comptabilité des matières les biens suivant le circuit indiqué pour la prise en charge en comptabilité. Il porte mention sur le bordereau des pièces le numéro de prise en charge et signe le bordereau des pièces. Ce bordereau est nécessaire dans la phase de liquidation.

### B 2-Le service de l'Approvisionnement

Avant l'exécution des dépenses, ce service est chargé de collecter les commandes des tous les services (par le cahier de commande) et de fournir la « facture pro forma »en matière

des Fournitures et Consommables. La facture pro forma est nécessaire avant d'engager une dépense (cette facture doit avoir l'accord de l'Ordonnateur secondaire avant que la dépense peut être engagée)

Le service de l'Approvisionnement durant l'exécution des dépenses remet le TEF titulaire au prestataire pour obtenir la facture définitive nécessaire pour pièce justificatif dans la phase de liquidation. Il assiste aussi le GAC en matière de marchandise livré (service fait) par le responsable magasin.

#### B 3-Le service de Transit

Comme son nom l'indique, ce service est chargé d'établir l'autorisation de déplacement des personnels et membres de l'Institution sur papier administrative après demande accordé par l'Ordonnateur secondaire.

Le service de Transit est chargé : de l'établissement de l'Ordre de Mission(OM) pour les membres de l'Institution et des membres de cabinet, et de l'établissement de l'Ordre de Route(OR) pour les personnels de l'Institution. Ce service aussi est chargé de la réservation de billet d'avion des membres de l'Institution pour aller en mission. Ces pièces ci jointes (OR, OM, Billet d'avion) sont utiles pour certifier l'autorisation d'engager les frais de mission des membres ou personnels de l'Institution dans l'exécution des dépenses.

#### B 4-Le service de Parcs de véhicules

Le service de parc de Véhicule est chargé : de la gestion, de l'entretien et de la maintenance du Parc de véhicules , de la relation avec les concessionnaires et le garage administratif , de la mise en place et gestion de l'atelier rapide de maintenance , de la tenue des livres matricules des véhicules , de l'inventaire des pièces usées et pièces neuves et de la gestion des mouvements des voitures.

Donc avant l'exécution des dépenses, il est chargé de fournir la facture pro forma en matière de l'entretien et de la réparation des véhicules (facture pro forma de concessionnaire ou de garage administratif).

#### B 5-Le service de Soldes et des Indemnités et le service budget

On va regrouper ces deux services dans un même sous titre car ils assurent les mêmes attributions mais dans de nature des dépenses différentes.

Avant l'exécution des dépenses :

Le service de Soldes et des Indemnités est chargé de préparer tous les dossiers nécessaires au traitement des salaires et indemnités des personnels et membres de l’Institution : préparation de l’état des salaires avec les dossiers y afférentes, exemple : l’Arrêté de nomination pour les nouveaux salariés. Cet état doit être approuvé par l’Ordonnateur secondaire avant l’engagement de la dépense en matière des soldes et des indemnités ; tandis que :

Le service Budget est chargé de la préparation des dossiers relatifs au projet de budget de l’Institution .Ensuite ,il est chargé de la préparation des pièces nécessaires à l’Engagement des dépenses autres que salaire(le service Budget prépare beaucoup des dossiers par rapport aux autres services car il est un service moteur dans l’exécution des dépenses .Il fait la saisie des autres pièces pour être certifié à l’Ordonnateur secondaire, citons par exemple les dossiers relatifs au remboursement de frais médicaux des membres ou personnels de l’Institution,...)

Pendant l’exécution proprement dit :

Le service des soldes et de Indemnités assure le traitement des salaires depuis la phase d’engagement jusqu’à la phase de paiement des ces salaires en respectant les étapes de l’exécution des dépenses publiques: engagement, liquidation, ordonnancement, et paiement, tandis que le service du Budget assure le traitement des autres dépenses dans l’Institution. On prend le cas de service du Budget pour expliquer les attributions des ces deux services dans l’exécution des dépenses.

- Le service Budget fait la préparation nécessaire à l’engagement des dépenses : il transmet la facture ou devis ou autres pièces à l’Ordonnateur secondaire pour être certifié pour entrer dans la phase de l’engagement des dépenses,
- Il fait la saisie qui concerne l’ensemble des informations nécessaires pour faire en sorte le DEF/TEF tels que montant, titulaire, date d’enregistrement,...
- Il transmet le DEF/TEF à l’Ordonnateur secondaire pour un visa .Si visa par ce dernier,
- Il l’envoie avec les pièces justificatifs (facture pro forma et/ou autres pièces) au contrôle financier pour une contrôle .Si visa par le Contrôle Financier(CF) par l’inspecteur, le CF remet les quatre TEF avec les pièces y accompagnant,
- ensuite, le service Budget envoie les quatre TEF avec les pièces pour un visa de l’Ord Sec (début de la phase de liquidation).Si accord de l’Ord Sec,
- Le service passe à la saisie et l’impression des pièces suivantes tels que : le Mandat, Avis de crédit ou Bon de commande, Bordereau des pièces, Bordereau d’émission, facture pro forma et définitive dont ces derniers doivent être visés par l’Ord Sec .Si visa par l’Ord Sec :

-le service groupe les dossiers en deux tels que les originales et les photocopies (début de la phase d'ordonnancement) et les dossiers originales sont à envoyer au Trésor pour un contrôle après clôture et exportation des données par le logiciel SIIGFP. Si dossiers envoyés au Trésor : c'est la fin de l'Ordonnancement. Et le Trésor par la suite est chargé de traiter la suite de traitement jusqu'au paiement des dépenses à leur titulaire.

N.B : \*A noter qu'il y a des dépenses qui ne passent pas du Contrôle Financier suivant leur montant<700000 Ariary, ou de leur nature précisée par le texte réglementaire,

\*Il y a certain pièce original que le service doit tenir.

De même pour le service Soldes et des Indemnités mais en matière de traitement des salaires des membres et personnels de l'Institution .Tous les pièces jointes sont des pièces qui se rattachent aux rubriques salaires.

Et qui diffère les attributions de service de Solde et des Indemnités au service du Budget, ce service paie directement les salaires des membres et personnels de l'Institution en billetage et en bon de caisse par l'aptitude de son Billetteur.

N.B : seul le service logistique qui se distingue des autres services de la Direction Financière car il n'y a pas d'attribution de ce service avant ou durant l'exécution des dépenses.

## **TABLE DES MATIERES**

INTRODUCTION GENERALE.....	1
PREMIERE PARTIE : CONSIDERATION GENERALE.....	3
CHAPITRE I – PRESENTATION GENERALE DU SENAT DE SA DF.....	4
SECTION 1 -HISTORIQUE DU SENAT ET SES CARACTERISTIQUES.....	4
1.1-Historique du Senat.....	4
1.1.1-Sous la Première République.....	4
1.1.2-Sous la Deuxième République.....	5
1.1.3-Sous la Troisième République.....	5
1.2 -Caractéristiques de l'institution.....	6
1.2.1-Forme juridique.....	6
1.2.2-Environnement.....	6
1.2.2.1- l'environnement marchand.....	7
1.2.2.2- l'environnement non marchand.....	7
1.2.3-Particularités.....	7
SECTION 2- STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA DF ET MOYENS.....	8
2.1-structure organisationnelle de la DF.....	8
2.1.1-Organigramme de la Direction Financière.....	8
2.1.2-Attributions de la DF.....	9
2.2-Moyens.....	10
2.2.1- Moyen financier.....	10
2.2.2- Moyens matériels.....	10
2.2.3-Moyens techniques.....	11
2.2.4- Moyens humains.....	11
CHAPITRE II- GENERALITES SUR LA FINANCE PUBLIQUE.....	12
SECTION 1 - TEXTE DE BASE ET PRINCIPES FONDAMENTAUX.....	12
1.1-Textes de base.....	13
1.1.1-Texte des dispositions générales sur la Finance Publique.....	13
1.1.2-Texte sur la Comptabilité Publique.....	13
1.1.3-Texte sur l'Inspection Générale de l'Etat.....	13
1.1.4- Texte sur le Marché Publique.....	14
1.2-Principes fondamentaux.....	14
1.2.1-Principes budgétaires.....	14
1.2.2-Autres règles et principes de base.....	15
1.2.2.1-Régulation des dépenses pour le budget de fonctionnement.....	15
1.2.2.2-Règle de compétence.....	15
1.2.2.3-Règle de mise en concurrence.....	15
1.2.2.4-Principe de service fait.....	15
SECTION 2- EXPOSE DES PROCEDURES D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES.....	16
1.1-Phase administrative.....	16
1.1.1- Engagement de dépense.....	17
1.1.1.1- Généralité .....	17
1.1.1.2- Traitement des dossiers en matière d'engagement de dépenses .....	17

1.1.2- Liquidation des dépenses .....	19
1.1.2.1 –Généralités.....	19
1.1.2.2- Traitement des dossiers en matière de liquidation.....	19
1.1.3-Ordonnancement des dépenses.....	20
1.1.3.1-Généralité.....	20
1.1.3.2-Traitements des dossiers en matière de l'Ordonnancement.....	21
1.2-Phase comptable.....	22
1.2.2- Paiement de dépenses.....	22
1.2.2.1- Généralité.....	22
1.2.2.2-Mode de paiement de dépenses.....	23
1.3-Diagramme de circulation des documents.....	23
 CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	28
 DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DE LA SITUATION EXISTANTE.....	29
  CHAPITRE III- OBSTACLES LIES A LA GESTION DU BUDGET.....	30
 SECTION 1-LACUNES LIES A LA REALISATION DU BUDGET.....	30
1.1-Accroissement inattendu des dépenses.....	30
1.1.1-Ecart défavorables.....	30
1.1.1.1-Mauvaises prévisions.....	31
1.1.1.2-Prise de mesure tardive.....	32
1.1.2-Mauvaise incidence de la circonstance extérieure.....	32
1.2-Diminution des recettes perçus par l'Etat.....	33
1.2.1-Action de l'administration fiscale.....	33
 SECTION 2-INSUFFISANCE DE TAUX DE REGULATION.....	33
1.1-Cause de l'insuffisance de taux de régulation.....	34
1.2-Conséquences de l'insuffisance de taux de régulation.....	35
 CHAPITRE IV-PROBLEMES LIES AU TRAITEMENT DES DEPENSES AU NIVEAU INTERNE DE LA DF.....	37
 SECTION 1-PROBLEMES DE LA GRH.....	37
1.1-Problème aux niveaux des personnels agents d'exécution des dépenses.....	37
1.1.1-Défaillance de respect des horaires.....	37
1.1.2-Personnel manquant de qualification.....	38
1.1.3-Absence de recyclage.....	39
1.2-Problèmes des techniques de travail.....	40
1.2.1-Manque de standardisation.....	40
1.2.1.1-Diversification de classement des dossiers.....	41
1.2.1.2-Répartition inégale des tâches.....	41
1.2.2-Irrationalité des méthodes de travail.....	43
1.2.3-Lacunes liés à la résolution des problèmes survenus.....	43
1.2.3.1-Non délimitation précise de Responsabilité des Intervenants.....	44
1.2.3.2-Non respect de niveau de l'hiérarchisation.....	44
 SECTION 2-PROBLEMES AUX NIVEAUX DES MATERIELS.....	45
2.1-Manque des matériels de transport.....	46
2.2-Problème liés aux matériels informatiques .....	46
2.2.1-Absence /ou insuffisance des matériels informatiques dans certains bureaux.....	46
2.2.2-Insuffisance de maintenance des matériels informatiques.....	47
2.3-Problèmes liés aux matériels de bureaux.....	48

2.3.1-Vétusté des matériels de bureaux.....	48
2.3.2-Insuffisance des matériels auprès des quelques services.....	49
<b>CHAPITRE V- PROBLEMES LIES AU TRAITEMENT DES DEPENSES PUBLIQUES PROPREMENT DIT.....</b>	<b>50</b>
<b>SECTION 1-PROBLEMES LIES AUX CODES DES MARCHES PUBLICS.....</b>	<b>50</b>
1.1-Lourdeur administrative.....	51
1.1.1-Problème lié à la confiance de fournisseur.....	53
1.2-Incertitude d'application de texte.....	54
1.3-Non respect de certaine règle sur les marchés publics.....	56
1.3.1-Quels sont les différents types d'appel d'offres sur un marché ?.....	56
1.3.2-Quel est alors la conséquence de l'utilisation de ce marché de gré à gré ?.....	57
<b>SECTION 2-PROBLEMES LIES AU SIIGFP ET AU SIIGMP.....</b>	<b>58</b>
2.1-Problème de manipulation de logiciel.....	58
2.2-Problème de connexion.....	59
2.3-Problème de perte de données destinées à l'exportation.....	60
<b>SECTION 3-AUTRES PROBLEMES SPECIFIQUES LIES AU TRAITEMENT DES DEPENSES PUBLIQUES.....</b>	<b>61</b>
3.1- Lacunes aux niveaux des documents utilisés.....	61
3.1.1-Non respect du mode d'utilisation des imprimés.....	61
3.1.2-Renouvellement périodique des plans de charges prévisionnelles non respecté.....	62
3.2-Nomenclature des pièces justificatives non approprié à la situation réelle actuelle.....	63
3.2.1- de la souche de billet d'avion.....	64
3.2.2-de copie de l'OR.....	64
3.3-Retard de feed -back des correspondances envoyées.....	65
<b>CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....</b>	<b>65</b>
<b>PARTIE III : PROPOSITIONS DES SOLUTIONS ET LEURS IMPACTS.....</b>	<b>66</b>
<b>CHAPITRE VI-RESOLUTION DES PROBLEMES.....</b>	<b>67</b>
<b>SECTION 1- AMELIORATION DE LA GESTION DU BUDGET.....</b>	<b>67</b>
1.1 -Amélioration de la réalisation du budget.....	67
1.1.1-Optimisation des dépenses.....	67
1.1.1.1-Adoption des nouvelles stratégies.....	68
1.1.1.2-Considération des circonstances extérieures.....	69
1.2-Solutions liés à l'Insuffisance de taux de régulation.....	70
1.2.1-Mise en place de comité de surveillance de consommation de crédit.....	70
1.2.2-Mouvements de crédit.....	71
1.2.2.1-Aménagement de crédit à l'intérieur d'un programme.....	71
<b>SECTION 2- SOLUTIONS AUX PROBLEMES LIES AU TRAITEMENT DES DEPENSES AU NIVEAU INTERNE DE LA DF.....</b>	<b>72</b>
2.1-Au niveau de la GRH.....	72
2.1.1-Perspectives d'évolution des personnels agents d'exécution des dépenses.....	72
2.1.1.1-Application des règles déontologiques sur les agents de l'Etat.....	72
2.1.1.2-Etablir des programmes de mise à niveau et d'embauche des agents.....	73
2.1.1.3-Le recyclage du personnel .....	74
2.1.2- Perspectives d'évolution sur les techniques de travail.....	75

2.1.2.1-Standardisation aux niveaux des sections et/ou des services.....	75
2.1.2.2-Etablissement d'une manuelle de procédure précise.....	76
2.1.2.3-Rationalisation de travail.....	77
2.2- Solutions aux problèmes matériels.....	77
2.2.1-Réparation ou entretien des matériels .....	77
2.2.2-Achat des nouveaux matériels.....	78
<b>SECTION 3-SOLUTIONS AUX PROBLEMES LIES AU TRAITEMENT DES DEPENSES PROPREMENT DIT.....</b>	<b>79</b>
3.1-Remèdes des lacunes constatées aux niveaux des textes réglementaires.....	79
3.1.1-Allégement de certaines exigences du texte.....	79
3.1.2-Modification de certain texte.....	80
3.1.3-Respect et précision de l'application exacte des certains textes.....	80
3.2- Amélioration de système informatique : SIIGFP et SIIGMP.....	81
3.2.1-Bien maîtriser l'outil de système utilisé : SIIGFP et SIIGMP.....	81
3.2.2-Améliorer le fonctionnement de SIIGFP .....	82
3.3-Remèdes des lacunes aux niveaux des documents utilisés.....	83
3.3.1-Respect du mode d'utilisation des imprimés.....	83
3.3.2-Renouvellement périodique des plans de charges prévisionnelles .....	84
3.4 - Evaluation des coûts de mise en œuvre des solutions.....	84
<b>CHAPITRE VII-RECOMMANDATION GENERALE ET RESULTATS ATTENDUS.....</b>	<b>86</b>
<b>SECTION 1-RECOMMANDATIONS GENERALES.....</b>	<b>86</b>
1.1-Développement de la compétence des agents.....	86
1.2-Utilisation optimale des moyens et développement du système d'information.....	87
1.3-Améliorations des certaines règles.....	89
<b>SECTION 2- IMPACTS ET LIMITES.....</b>	<b>89</b>
2.1-sur le plan financier et économique.....	89
2.2-sur le plan social.....	90
2.3-Limites des propositions des solutions.....	90
<b>CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE.....</b>	<b>91</b>
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>92</b>