

SOMMAIRE

LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	iii
LISTE DES FIGURES.....	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vi
INTRODUCTION.....	1
<i>Première partie : GÉNÉRALITÉS ET APPROCHES THÉORIQUES.....</i>	<i>4</i>
Chapitre I : PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....	5
Section I – Le Ministère de l’Education Nationale.....	5
Section II – La Direction de l’Education Fondamentale.....	12
Chapitre II : NOTIONS DE BUDGET PUBLIC.....	14
Section I – La Loi de Finances.....	14
Section II – Les Principes Budgétaires.....	18
<i>Deuxième partie : ANALYSE CRITIQUE DE L’EXISTANT.....</i>	<i>24</i>
Chapitre I : DÉROULEMENT DE L’EXÉCUTION DU BUDGET DE DÉPENSES.....	25
Section I – Les Acteurs du Budget.....	25
Section II – Exécution du Budget.....	29
Section III – Situation du Budget de dépenses.....	43

Chapitre II : PROBLÈMES LIÉS A L'EXÉCUTION DU BUDGET	44
Section I – Au niveau des acteurs du Budget.....	47
Section II – Faible engagements des dépenses.....	49
<i>Troisième partie : PROPOSITIONS DE SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS</i>	53
Chapitre I : SOLUTIONS LIÉES AUX ACTEURS DU BUDGET	54
Section I – Redéfinition de la méthode de nomination.....	54
Section II – Former les intervenants du Budget de dépenses.....	57
Chapitre II : SOLUTIONS LIÉES AU FAIBLE ENGAGEMENT DES DÉPENSES	59
Section I – Révision des contrôles <i>a priori</i>	59
Section II – Stabiliser les systèmes d'informations.....	60
Chapitre III : SOLUTIONS RETENUES ET RECOMMANDATIONS	61
Section I – Solutions retenues.....	61
Section II – Résultats attendus.....	72
Section III – Recommandations.....	74
CONCLUSION.....	78
LISTE DES ANNEXES.....	vii
ANNEXES.....	viii
BIBLIOGRAPHIE.....	xviii
WEBOGRAPHIE.....	xx
TABLE DES MATIÈRES.....	xxi

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
CHED	Contrôle hiérarchisé des engagements de dépense
CISCO	Circonscription scolaire
CNAPMAD	Centre nationale de production de matériels didactiques
CRCM	Caisse de retraite civile et militaire
CPR	Caisse de prévoyance et de retraite
CREFOI	Centre régional francophone pour l’océan indien
DAAF	Direction des affaires administratives et financières
DCI	Direction des curricula et des intrants
DEF’	Direction de l’éducation fondamentale
DEF	Demande d’engagement financier
DEF1	Direction de l’éducation fondamentale du 1 ^{er} cycle
DEFP	Direction de l’éducation fondamentale et préscolaire
DEIPF	Direction de l’éducation et de l’inspection pédagogique de l’éducation
DEPA	Direction de l’éducation préscolaire et de l’alphabétisation
DEPPE	Direction de l’enseignement primaire et préélémentaire
DERP	Direction de l’étude et de la recherche pédagogique
DES	Direction de l’enseignement secondaire
DEXAM	Direction des examens
DFM	Direction de formation de masse
DG	Direction générale
DGEFA	Direction de l’éducation fondamentale et de l’alphabétisation
DPE	Direction des planifications de l’éducation
DPFI	Direction du patrimoine foncier et des infrastructures
DREN	Direction régionale de l’éducation fondamentale

DTIC	Direction des technologies de l'information et de la communication
ECD	Employé de courte durée
ELD	Employé de longue durée
FNDE	Fonds nationale de développement et d'équipement
GAC	Gestionnaire d'activités
INFP	Institut nationale de formation pédagogique
LOLF	Lois organique sur les lois de finances
MEN	Ministère de l'éducation nationale
MFB	Ministère des finances et du budget
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
OMEC	Office de l'éducation de masse et du civisme
ONEP	Office nationale de l'enseignement privé
ORGRAT	Organisme rattaché
ORDSEC	Ordonnateur secondaire
PASCOMA	Prévention des accidents scolaires
PCOP	Plan comptable des opérations publiques
PRMP	Personnes responsable des marchés publics
PTA	Programme de travail annuel
SAPPS	Service des activités péri et para scolaires
SOA	Service opérationnel d'activités
SPAD	Service de la distribution des auxiliaires pédagogiques
SIIGFP	Système intégré informatisé de la gestion des finances publiques
SIGFP	Système intégré de gestion des finances publiques
SIGMP	Système informatisé de gestion des marchés publics
TEF	Titre d'engagement financier
UGPM	Unité de gestion de passation de marchés
UNESCO	United national educational scientific and cultural organizations

LISTE DES FIGURES

Figure N° 01 – Organigramme du MEN.....	7
Figure N° 02 – Structure de la DEF.	13
Figure N° 03 – Le cycle budgétaire.....	17
Figure N° 04 – Processus d’engagement.....	38
Figure N° 05 – Processus de liquidation.....	40
Figure N° 06 - Processus d’ordonnancement.....	42
Figure N° 07 – Illustration du processus d’exécution du Budget de dépenses.....	51
Figure N° 08 – Schéma général d’un réseau Intranet.....	69
Figure N° 09 – Finalités de l’évaluation pour chacun des acteurs.....	75

LISTE DES TABLEAUX

Tableau N° 01 – Seuils de passation des marchés publics.....	33
Tableau N° 02 – Seuils de consultation par voie d’affichage.....	35
Tableau N° 03 – Seuils de consultation par voie restreinte.....	36
Tableau N° 04 – Suivi des engagements du MEN sur 6 mois.....	45
Tableau N° 05 – Disposition et calendrier de clôture de gestion 2010.....	62
Tableau N° 06 – Disposition et calendrier de régularisation des dépenses 2010.....	63

INTRODUCTION

Le budget d'une famille ou d'un particulier, d'un organisme privé ou public, constitue un instrument d'encadrement financier qui permet à l'agent qui en est l'auteur, d'établir un équilibre entre ses revenus et ses dépenses. De tous les budgets, celui de l'Etat, appelé «Loi de finances», est le plus complexe puisqu'il s'élabore à l'échelle de la nation. Il décrit le niveau des recettes et des dépenses nécessaires à la réalisation de la politique économique et sociale de l'Etat. La Loi de Finances est l'acte par lequel le Parlement donne au Gouvernement, l'autorisation de percevoir les recettes et de payer les dépenses conformément à ses prévisions. De par cette définition, nous pouvons dégager deux services bien distincts : d'un côté les services qui perçoivent les recettes, et de l'autre les services dépensiers. Parmi ces derniers se trouve le Ministère de l'Education Nationale (MEN).

Au même titre que ceux des autres services dépensiers, le budget du MEN est établi après transmission du document de suivi des performances, auprès du Ministère des Finances et du Budget (MFB). Le document de performance comporte la mission, qui correspond à la grande politique de l'Etat, c'est cette mission qui donne lieu à l'expression de choix politique ministériel ou interministériel, et qui regroupe un ensemble de programmes. Ensuite, le programme qui constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. Le programme regroupe un ensemble d'activités aussi homogènes que possibles pour transformer une combinaison cohérente de moyens (humains, matériels et financiers), en résultats attendus en vue d'atteindre un certain nombre d'objectifs précis définis en fonction de finalité d'intérêt général.

De par cette importance du Budget de l'Etat, nous avons choisi comme thème pour ce mémoire de fin d'études: «Contribution à l'amélioration de l'exécution du budget de dépenses au sein du Ministère de l'Education Nationale, Direction de l'Education Fondamentales».

Par ce thème nous souhaitons renforcer la gestion de l'exécution du Budget de dépense et la rendre plus efficace et efficiente.

En effet, le Gouvernement actuel veut imposer une bonne clarté dans la gestion des finances publiques. Cela s'explique par la volonté de poursuivre et de consolider les réformes de la gestion des finances publiques déjà engagées depuis ces dernières années. Parmi ces réformes figurent le renforcement de la coordination et des capacités de mise en œuvre du programme de réforme des finances publiques, le renforcement et l'amélioration de l'efficacité des procédures de préparation et d'exécution du budget de l'Etat, ainsi que la continuité de la réforme du contrôle budgétaire.

En ce qui concerne les dépenses publiques, les objectifs de la réforme furent entre autres : une plus grande prévisibilité et transparence du processus de préparation budgétaire, une exécution budgétaire plus ordonnée, un renforcement des contrôles afin d'assurer une bonne utilisation des finances publiques ainsi que la poursuite des activités de contrôle des postes comptables et enfin une amélioration de la transparence des finances publiques.

L'exécution du budget est régie par la Loi Organique sur les Lois de Finances «LOLF», loi n°2004-007 du 26 juillet 2004 régissant les règles et les procédures de gestion du budget de l'Etat, applicable depuis l'exercice 2005 ; ainsi que du Décret 2004-571 du 1^{er} juin 2004 définissant les attributions et les responsabilités de l'ordonnateur dans les phases d'exécution des dépenses publiques. Le Ministère des Finances et du Budget émet également au début ou en cours d'exercice pour une Loi de finances rectificative, une circulaire visant à communiquer à ses exécutifs, les dispositions relatives à l'application de la Loi de finances.

Néanmoins, l'application de ces textes juridiques ne rend pas encore complètement l'exécution du budget de dépenses, sans lacune et dans les meilleurs délais. C'est pourquoi la gestion des finances publiques n'a cessé de connaître depuis ces dernières années, d'importants efforts en guise d'améliorations du processus d'exécution du budget de dépenses, conduisant à la refondation des textes juridiques. Ces efforts sont soutenus par le régime actuel qui se veut d'imposer une bonne clarté dans la gestion des crédits octroyés aux services dépensiers d'où la problématique suivant : « Comment rendre l'exécution du budget de dépenses plus efficaces et efficientes et ce dans le meilleur délai ? »

Pour l'élaboration de ce mémoire, nous avons effectué un stage de trois mois au sein de l'une des directions centrales du MEN : la Direction de l'Education Fondamentale (DEF'). Le MEN correspond parfaitement à l'objectif de ce mémoire étant donné que ce ministère a reçu le plus grand montant de budget lors de l'élaboration de la Loi de finances de cette année. Pour cette raison, il implique de la part de ce Service dépensier (le MEN) d'avoir une bonne gestion budgétaire afin d'une part, d'atteindre la politique de l'Etat en matière d'éducation nationale telle qu'il a été fixé dans la mission du MEN lors de l'élaboration de son budget. Et d'autre part, parce qu'une bonne gestion budgétaire permet d'éviter le gaspillage des deniers public vu notre contexte politique qui a fait que les sources de financement ont été suspendues, d'où la politique d'austérité que nous pratiquons actuellement.

Durant notre période de stage nous avons collecté diverses informations concernant le MEN et l'exécution du budget de dépenses qui nous ont beaucoup aidées à approfondir et analyser le thème de ce mémoire. Ces informations proviennent de nombreuses documentations telles que des ouvrages académiques, des ouvrages divers et périodiques ; mais également de fiche de questionnaire et de recherche sur Internet.

Le plan de ce devoir comporte trois grandes parties :

La première partie se verra consacrée aux généralités et approches théoriques.

Dans la deuxième partie nous aborderons l'analyse de la procédure d'exécution du budget de dépenses qui permettront de mettre en exergue les problèmes liées à son exécution.

Quant-à la troisième et dernière partie, elle sera consacrée à la proposition de solutions et de recommandations suites aux problèmes énoncés afin de contribuer à l'amélioration de l'exécution du budget de dépenses.

PREMIÈRE PARTIE : GÉNÉRALITÉS ET APPROCHES THÉORIQUES

L'Etat est le premier responsable de la vie de la nation qu'il gouverne ; il assure un rôle multiple :

D'une part, il consiste à fournir à la population un cadre juridique lui permettant de vivre et d'agir dans l'ordre et la sécurité. Pour ce faire l'Etat agit à travers ses organes, notamment constitutionnels tels que le pouvoir législatif qui vote la loi et qui appartient au Parlement ; le pouvoir exécutif, qui applique la loi et qui est dévolu au gouvernement et le pouvoir judiciaire, qui tranche les litiges dans les cas particuliers.

D'autre part, l'Etat remplit d'autres fonctions. Entre autres, il assure la défense au moyen de l'armée ou encore la justice via les juridictions.

Ces responsabilités impliquent la mise en place d'une bonne organisation qui facilitera la réalisation des rôles de l'Etat dans différents domaines bien précis. Cette organisation se traduit entre autres par les divers Institutions et Ministères. Chacun d'entre eux dispose d'un budget, qui leur permet de remplir ses missions par rapport aux politiques de l'Etat. C'est dans ces termes qu'intervient la finance publique.

Parmi ces ministères figure le Ministère de l'Education Nationale qui dispose également de sa propre organisation mais qui ensemble, oeuvrent pour l'accomplissement des politiques de l'Etat en matière d'éducation. Ce ministère en tant que service dépensier bénéficie d'un budget lui permettant d'accomplir ses missions.

Cette première partie nous invite à en savoir plus sur le cadre général de notre recherche. Pour ce faire, dans le premier chapitre, nous allons présenter le Ministère de l'Education Nationale (MEN), qui sera suivi de la présentation de la Direction de l'Education Fondamentale (DEF). Cette dernière rappelons le, est la Direction où nous avons réalisé l'étude de cas. Un second chapitre portera sur des notions de budget public qui servira à délimiter l'étendue de notre étude.

CHAPITRE I : PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Cette année, le Ministère de l'Education Nationale est confronté à de grands défis. Ceci résulte du fait qu'à chaque changement de régime, l'Education ne manque jamais de subir des réformes. Par conséquent, le système éducatif à Madagascar n'a pas encore des assises solides car changeant au gré de la succession des régimes.

Le MEN a bénéficié du plus grand budget lors de l'élaboration de la Loi de finances 2010, soit un montant de Ar 512 291 959 000¹. Ce budget du MEN servira à la réalisation de la politique de l'Etat en matière d'éducation. Dans le cadre de la réalisation de l'Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD), le Ministère de l'Education Nationale a fait en sorte que le nombre des admis aux examens officiels soit en hausse. En outre, 2800 enseignants ont été recrutés au cours de l'année expirée et cela va se poursuivre cette année. La distribution des kits scolaires et des vacations des correcteurs, le ravitaillement des cantines scolaires, sont aussi des activités que le Ministère a déjà priorisées au cours de l'année 2009².

Ce chapitre est composé de deux sections dans lesquelles nous verrons en premier lieu, une présentation du Ministère de l'Education Nationale, et en second lieu, la Direction de l'Education Fondamentale.

SECTION I – LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Le Ministère de l'Education Nationale constitue l'une des administrations la plus complexe de l'Etat. La raison incombe principalement au fait que l'éducation occupe une place importante dans tout pays, et essentiellement dans les pays en voie de développement comme le nôtre.

¹ Ordonnance n°2009-014 du 31 Décembre 2009 portant Loi de Finances pour 2010.

² Mirana. « Ministère de l'Education, 2010 Année des grands défis », in Madagascar Matin, journal quotidien à Madagascar, n°0265, (11 Mai 2010)

Suivant le Décret n°2009-1161 du 08 Septembre 2009 portant nomination des membres du Gouvernement, RAZAFIMANAZATO Julien est nommé au titre de Ministre de l'Education Nationale.

1.1.

ATTRIBUTIONS DU MINISTÈRE

Le Ministre de l'Education Nationale met en œuvre et exécute la politique de l'Etat en matière d'Education Nationale et d'Alphabétisation. Il est notamment chargé d'assurer une éducation de qualité pour tous les malgaches et de lutter contre l'analphabétisme et la pauvreté, en créant un système d'éducation fondamentale et préscolaire performant ainsi qu'en améliorant le système d'enseignement secondaire.

Il met en place une stratégie permettant d'éliminer l'analphabétisme des adolescents et des adultes. Il s'occupe également de promouvoir le développement des savoirs fondamentaux, du civisme et du savoir-faire indispensable à l'essor économique, social et culturel de Madagascar et aussi de diffuser ces savoirs par tous les moyens vers les différentes couches de la population en vue de résoudre leur problème pratique dans le sens du progrès.

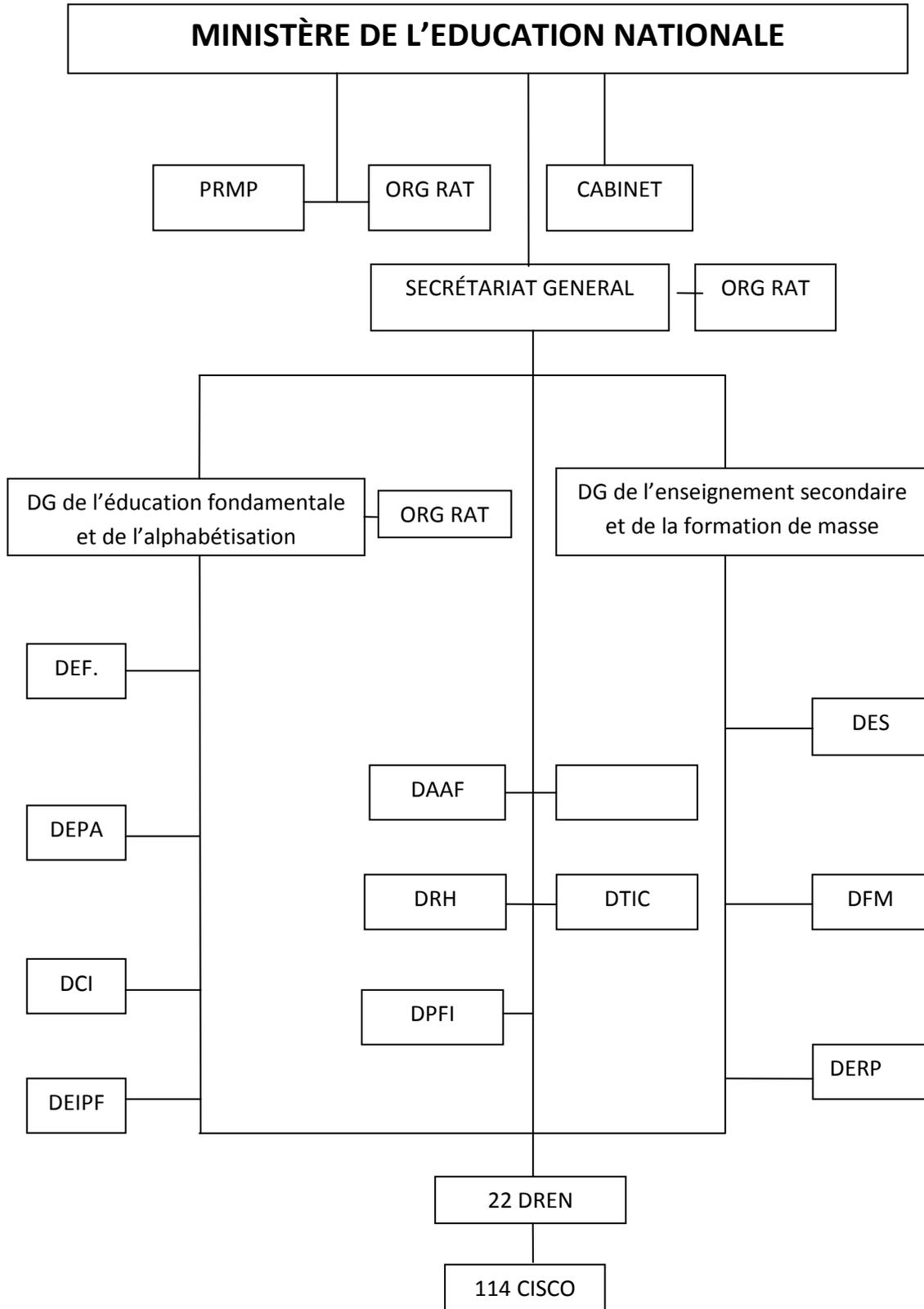
Enfin, il veille particulièrement à la réforme de tout le système éducatif national pour répondre aux besoins actuels et futurs de la nation. A ce titre, il exerce la tutelle directe des établissements publics et privés composant et faisant partie des structures éducatives relevant de son domaine de compétence, ainsi que des organismes sous tutelle ou rattaché dont l'objet est lié à l'Education.

1.2. ORGANISATION

L'organisation générale du MEN est variable selon la république en place, mais elle s'articule toujours autour d'un ensemble de directions et de délégations ainsi que d'organismes sous tutelle rattachés.

Suivant le Décret n°2009-1172 du 25 septembre 2009, fixant les attributions du Ministre de l'Education Nationale ainsi que de l'organisation générale du Ministère, le MEN avec ses structures centrales et ses démembrements, est représenté par l'organigramme ci-après.

Figure N° 01 : Organigramme du Ministère de l'Éducation Nationale.



Source : Secrétariat de la DEF, Mars 2010.

La réalisation de la politique de l'Etat en matière d'éducation dépend de l'accomplissement des tâches de chaque Direction et Service comme il est expliqué ci-dessous :

1.21. Les Personnes Responsables des Marchés Publics

Ce sont les personnes habilitées à signer les marchés de l'Autorité contractante. Elles sont rattachées au Ministre et ont rang de Directeur de Ministère. Elles sont chargées de conduire la procédure de passation des marchés publics depuis le choix de cette procédure jusqu'à la notification du titulaire et l'approbation du marché définitif.

1.22. Le Cabinet du Ministre

Le Cabinet du Ministre assiste techniquement et politiquement le Ministre dans l'accomplissement de sa mission. Il est chargé d'instruire et de traiter les dossiers, suivant les directives du Ministre ainsi que d'exécuter les décisions y afférentes.

Le Directeur de Cabinet est responsable du fonctionnement du Cabinet composé de : 03 Inspecteurs, 03 Conseillers Techniques, 03 Chargés de Mission, 01 Conseiller Médico-social, 01 Chef de Protocole, 01 Chef de Secrétariat, 01 Attaché de Presse.

En tant que Collaborateur immédiat du Ministre, il est responsable de la supervision et du fonctionnement de l'ensemble du Cabinet dont il organise. Il coordonne le programme de travail et veille à son exécution. Il assure ainsi l'unité du Cabinet et donne à cet effet des directives. Il peut en outre recevoir du Ministre, la délégation pour le représenter dans les cérémonies ou missions officielles et pour être chargé des missions particulières, notamment dans les relations avec les Institutions de l'Etat.

1.23. Le Secrétariat Général

Le Secrétariat Générale seconde le Ministre dans l'exercice de ses attributions administratives et techniques. A ce titre, il est le premier responsable de l'administration du Ministère et a autorité sur le Coordinateur d'appui au Secrétaire Général, les Directeurs Généraux, les Directeurs du Ministère et les Directeurs des Organismes rattachés au MEN.

La Coordination d'Appui au Secrétaire Général a pour mission de traiter les dossiers relevant du Secrétaire Général et d'en exécuter les décisions y afférentes. Elle assure la supervision de la mise en œuvre des réformes notamment au niveau des Directions Régionales de l'Education Nationale (DREN), ainsi que ceux des services relevant de celles-ci.

La coordination d'Appui au Secrétaire Général dispose d'un Service de la mise en œuvre des réformes, un Service de Coordination et d'Appui aux structures Déconcentrées de l'Education Nationale, un Service de l'Inspection et un Service de la Distribution des Auxiliaires Pédagogiques (SPAD). Elle est dirigée par un Coordonnateur d'Appui nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de l'Education Nationale et a rang de Directeur de Ministère. Les Directions suivantes lui sont rattachées :

- Les Directions des Affaires Administratives et Financières (DAAF) qui assurent la bonne marche des affaires administratives et financières ; organisent l'élaboration du budget du Ministère et en assure l'exécution et le suivi ;
- La Direction des ressources Humaines (DRH) qui élabore et met en œuvre la politique de gestion des Ressources Humaines du Ministère ; elle veille sur la sécurité sanitaire, à la régularisation des soldes des agents et la gestion rationnelle des Ressources Humaines du Ministère ;
- La Direction des planifications de l'Education (DPE), chargé d'assurer la collecte et le traitement des données en appui à l'orientation et à la planification de l'expansion des sous-secteurs ;
- La Direction des Technologies de l'Information et de la Communication (DTIC), qui assure la mise en œuvre de la politique du Ministère en matière d'application des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour l'éducation ; elle assure le développement du système d'information de l'éducation ;
- Et enfin, la Direction du Patrimoine Foncier et des Infrastructures (DPFI), qui s'occupe de la gestion des domaines, des établissements et des équipements scolaires.

Le Secrétariat Général dispose d'un Service Administratif et Financier, un Service de la Législation, de la Documentation et du Contentieux, un Service des Relations Internationales, un Service de la Prévention des Accidents Scolaires de Madagascar (PASCOMA) et d'un Service des Activités Péri et Para Scolaires (SAPPS).

1.24. La Direction Générale de l'Education Fondamentale et de l'Alphabétisation (DGEFA)

Elle assure l'élaboration et la mise en œuvre de la politique du Ministère en matière d'éducation fondamentale et d'alphabétisation et dispose d'un Service Administratif et Financier et d'un Service de la Conception, de l'Encadrement et de l'Evaluation. La DGEFA est dirigée par un Directeur Général nommé par Décret pris en conseil des Ministres, sur

propositions du Ministre de l'Education Nationale et dispose d'un Service Administratif et Financier, un Service de la Conception, de l'Encadrement et de l'Evaluation. A ce titre, le Directeur Général coordonne les activités des Directions suivantes :

- La Direction de l'éducation fondamentale (DEF') qui sera développée dans la prochaine section ;
- La Direction de l'éducation préscolaire et de l'alphabétisation (DEPA) élaborant et mettant en œuvre la politique du Ministère en matière d'Education Préscolaire et de l'Alphabétisation. Elle est dirigée par un Directeur nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de l'Education Nationale et dispose d'un Service de Développement des Stratégies d'Alphabétisation, d'un Service de Développement et de Coordination des Partenaires, et d'un Service de la Pédagogie et de la Vie Scolaire ;
- La Direction des curricula et des intrants (DCI), qui est chargée de la conception et de l'élaboration des Curricula, en vue de la mise en œuvre de la politique du Ministère en matière d'éducation. Elle est dirigée par un Directeur nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de l'Education Nationale, et dispose d'un Service de Développement des Curricula ; ainsi que d'un Service des Matériels Didactiques et des Intrants ;
- La Direction de l'Encadrement et de l'Inspection Pédagogique de l'Education Fondamentale, qui assure la mise en œuvre de la politique du Ministère en matière d'encadrement et d'inspection pédagogique au niveau de l'Education Fondamentale. Toujours dirigée par un Directeur nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de l'Education Nationale, elle possède un Service de l'Encadrement et un Service de l'Inspection Pédagogique.

1.25. La Direction Générale de l'Enseignement Secondaire et de la Formation de Masse

La Direction Générale de l'Enseignement Secondaire et de la Formation de Masse assure l'élaboration et la mise en œuvre de la politique du Ministère en matière d'enseignement secondaire et de formation de masse. Elle est dirigée par un Directeur Général nommé par Décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de l'Education et détient un Service Administratif et Financier ainsi qu'un Service de l'Assurance Qualité.

Les activités des Directions suivantes sont placées sous son autorité avec leur Directeur respectif, nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de l'Education Nationale :

- La Direction de l'Enseignement Secondaire, chargée de l'élaboration et la mise en œuvre de la politique du Ministère en matière d'enseignement secondaire. Elle possède un Service de la Pédagogie et de la vie Scolaire, un Service des Curricula, et un Service des Affaires Générales ;

- La Direction de la Formation de Masse qui élabore et assure la mise en œuvre de la politique du Ministère en matière de formation masse ; disposant d'un Service de Coordination et un Service du Partenariat ;

- La Direction de l'Etude et de la Recherche Pédagogique qui prépare et garantit la mise en œuvre de la politique du Ministère en matière d'étude et de recherche pédagogique. Elle renferme un Service de la recherche et de Coordination et un Service d'Appui aux Curricula ;

- La Direction de l'Encadrement et de l'Inspection Pédagogique de l'Enseignement Secondaire qui traite et assure la mise en œuvre de la politique du Ministère en matière d'encadrement et d'inspection pédagogique au niveau de l'enseignement secondaire. Elle détient un Service de l'Encadrement ainsi qu'un Service de l'Inspection Pédagogique.

Chaque Direction Régionale de l'Education Nationale (DREN) assure la mise en œuvre de la politique du Ministère en matière d'éducation, de formation et d'alphabétisation, suivant les normes et objectifs pédagogiques déterminés par le Ministère et en tenant compte des spécificités de chaque Région. Elle est dirigée par un Directeur nommé par Décret pris en conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de l'Education Nationale. Le Directeur a autorité sur les services relevant de sa direction et les Chefs des Circonscriptions Scolaires (CISCO) relevant de sa région et dispose d'un Service Administratif et Financier, un Service de l'Education Préscolaire et de l'Alphabétisation, un Service de l'Education Fondamentale, un Service de l'Enseignement Secondaire et de l'Education de Masse, un Service de la Planification et de la Statistique et enfin un Service de l'Inspection et de l'Encadrement Scolaire.

1.26. Les organismes sous tutelle et services rattachés

Les organismes sous tutelle et services rattachés au Ministère sont :

a) *Ceux rattachés au Ministre*

- La Commission Nationale Malgache pour l'UNESCO (CNM Unesco) ;
- Le Centre Régional Francophone pour l'Océan Indien (CREFOI) ;
- Le Conseil National de l'Education ;
- Le Centre National de Production de Matériels Didactiques (CNAPMAD) ;
- L'Office National de la PASCOMA ;
- L'Office de l'Education de Masse et du Civisme (OMEC).

b) *Celui rattaché au Secrétariat Général*

- L'Office National de l'Enseignement Privé (ONEP).

c) *Celui rattaché à la DGEFA*

- Institut National de Formation Pédagogique (INFP).

En tant que Direction où nous avons passé notre trois mois de stage, nous nous devons de mettre en exergue cette direction « la Direction de l'Education Fondamentale (DEF') » ; ce qui nous ramène à la section suivante dans laquelle nous aborderons l'historique de la DEF' suivi de sa structure organisationnelle.

SECTION II – LA DIRECTION DE L'ÉDUCATION FONDAMENTALE

2.1. HISTORIQUE³

Créée en 2009, la Direction de l'Education Fondamentale (DEF') est une direction rattachée au Ministère de l'Education Nationale, ayant pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique du Ministère en matière d'éducation fondamentale. Elle est dirigée par un

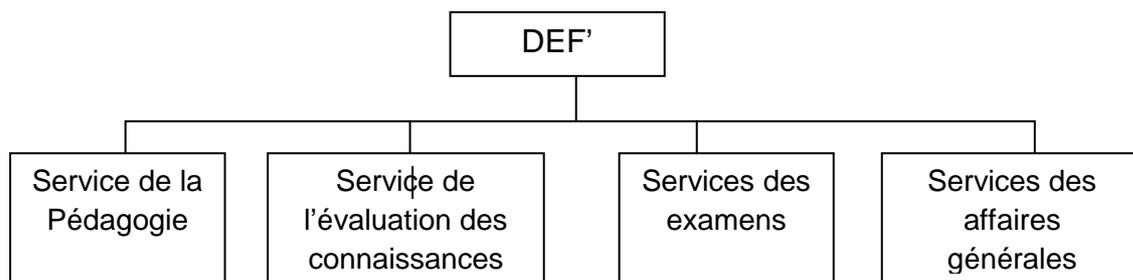
³ Secrétariat de la Direction de l'Education Fondamentale

Directeur nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de l'Education Nationale. Actuellement elle est sous la direction de Monsieur RAVOMAMPIANDRA Paulson Steven Raoul. Cette direction est récente par son nom mais en réalité, elle existe déjà depuis des années. Elle était connue sous d'autres appellations telles que la « Direction de l'Enseignement Primaire et Préélémentaire (DEPPE) », durant l'année 2002. Ensuite en 2003, « Direction de l'Education Fondamentale du 1^{er} Cycle (DEF1) » et enfin en 2008 : « Direction des Examens (DEXAM) » modifié en « Direction de l'Education Fondamentale et Préscolaire (DEFP) ».

2.2. ORGANISATION

La DEF' est composée de quatre services essentiels comme nous le démontre le figure ci après :

Figure N° 02 : Structure de la DEF'



Source : Secrétariat de la DEF', Mars 2010.

Vu l'importance des tâches qui s'exécute au niveau de l'administration centrale du MEN, nous pouvons conclure que le Ministère de l'Education Nationale joue un rôle important pour la vie de la nation. Ceci explique le budget de dépenses qui lui est conféré dans chaque Loi de Finances, afin d'assurer son bon fonctionnement. De plus, ces dépenses profite à l'Etat puisqu'elles sont considérées comme dépenses productives du fait que les investissements dans le domaine de l'éducation créent du capital humain nécessaire à l'augmentation de la productivité et donc du développement.

Le caractère public du budget est par conséquent nécessaire à la réalisation des politiques de l'Etat, ce qui nous amène à l'approfondir dans le prochain chapitre.

CHAPITRE II : NOTIONS DE BUDGET PUBLIC

Pour bien comprendre la notion de Budget Public, il nous faut la comparer avec celle du Budget Privé.

Le caractère d'autorisation du Budget Public le distingue du Privé. Il résulte en effet de la séparation des compétences entre les organes gouvernementaux.

Le gouvernement prépare le Budget et l'exécution, mais c'est le Parlement pour l'Etat, le conseiller municipal pour la commune urbaine, le conseiller communal pour la commune rurale et les conseils d'administration pour les entreprises publiques, qui les votent. Ce vote a pour effet d'autoriser le gouvernement en tant qu'exécutif, à engager les dépenses et à percevoir les recettes inscrites au Budget.

Parmi les services qui perçoivent les recettes figurent essentiellement les contribuables directs et indirects, les douanes, l'enregistrement et timbres, les délégués d'arrondissement. Les services dépensiers sont les Ministères.

Ces deux Budgets sont des actes de prévision de recettes et de dépenses mais élaborés à des fins différentes. Si pour le Privé, le Budget profite aux particuliers, le Budget Public œuvre pour l'intérêt général. Il est régi par un ensemble de lois et de principes c'est pourquoi dans une première section nous aborderons la Loi de finances, puis une seconde section servira à énoncer les principes budgétaires.

SECTION I – LA LOI DE FINANCES

Gérer un budget pour le citoyen comme pour l'Etat, signifie prendre des décisions majeures pour l'avenir telles que les objectifs à poursuivre, les domaines à investir ou les dépenses à privilégier.

L'ancienne présentation du budget de l'Etat ne répondait pas correctement à ces objectifs. Le Parlement, aidé des administrations financières, a donc décidé d'adopter la réforme de suivi du budget de l'Etat, en adoptant la Loi organique relative aux lois de finances, comme « constitution financière de l'Etat » en 2004⁴. La LOLF réforme en profondeur la gestion de l'Etat. Elle met en place une gestion plus démocratique et performante, au bénéfice de tous : citoyens, les agents de l'Etat, les usagers du service public.

⁴ Cours de Finance publique en 4^{ème} année, Année Universitaire 2008/2009

1.1. La LOLF⁵

La loi n°63-015 du 15 juillet 1963 portant dispositions générales sur les finances publiques fut le premier et le plus important texte de base régissant le cadre juridique de la bonne gestion des finances publiques à Madagascar. Cette loi fut ensuite modifiée par la Loi Organique sur les Lois de Finances, Loi n° 2004-007 du 26 juillet 2004 portant sur les règlements et les procédures de gestion du Budget de l'Etat, et du Décret 2004-571 du 1^{er} juin 2004 définissant les attributions et les responsabilités de l'ordonnateur dans les phases d'exécution des dépenses publiques. Les principales réformes apportées par la LOLF furent l'abandon du Budget de moyens au profit du Budget de programmes pour améliorer l'efficacité de la dépense publique.

1.2. CATÉGORIES DE LOI DE FINANCES⁶

L'article premier de la Loi de Finances définit pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. La loi de finances comprend trois catégories.

1.2.1. La Loi de finances initiale ou Loi de l'année

Elle est l'acte par lequel le parlement donne au Gouvernement l'autorisation de percevoir les recettes et de payer les dépenses conformément aux prévisions de la loi de finances. L'ensemble des recettes et des dépenses constitue le budget voté.

1.2.2. Les Lois de finances rectificatives

Elles modifient en cours d'exercice, certaines dispositions de la loi de finances initiale de l'année. Au moins une loi de finances rectificative est votée en fin d'année pour autoriser des mouvements de crédits ou ré-estimer le niveau des recettes.

1.2.3. La Loi de règlement

Elle permet au parlement, après clôture d'une année budgétaire, d'exercer son contrôle sur l'exécution de la loi de finances de l'année complétée, le cas échéant, par les lois de finances rectificatives. Elle constate le montant définitif des recettes et des dépenses au cours

⁵ Direction Général du Budget, « Le Budget, Guide Pratique », deuxième édition, page 8, (Août 2008)

⁶ Cours de Finance publique en 4^{ème} année, Année Universitaire 2008/2009

de l'année budgétaire considérée, et approuve les différences entre les résultats et les prévisions établies dans la Loi de Finances initiale, complétées des lois de finances rectificatives.

1.3. LES CADRES BUDGÉTAIRES⁷

Les cadres budgétaires constituent une mode de présentation des ressources et des charges de l'Etat dans le tableau d'équilibre générale de la loi de finances. Ils sont au nombre de cinq.

1.31. Le Budget général de l'Etat (cadre I)

Le Budget général de l'Etat retrace les recettes et les dépenses ordinaires des services publics administratifs réparties en deux catégories : les opérations de fonctionnement et celles des investissements.

1.32. Les Budgets annexes (cadre II)

Ils exposent les dépenses et les recettes d'exploitation et d'investissement d'un service de l'Etat non doté de la personnalité morale dont l'activité se rapporte particulièrement à la production de biens et services donnant lieu à un paiement.

1.33. Les comptes particuliers du Trésor (cadre III)

Les comptes particuliers du Trésor sont des comptes temporaires ouverts dans les livres du Trésor. Ils servent à retracer les dépenses et les recettes exécutées en dehors du budget général de l'Etat entre lesquelles un lien devait être établi, soit pour affecter certaines recettes à la couverture de certaines dépenses, soit pour faire apparaître un bilan entre des opérations qui sont en étroite corrélation.

1.34. Les opérations sur Fonds de contre-valeur (cadre IV)

Les Fonds de contre-valeur sont générés par les aides financières extérieures, ainsi que les aides en nature provenant de l'aide extérieure vendus au public et dont les fonds qui en résultent sont versés dans les comptes appartenant à l'Etat.

⁷ Cours de Finance publique en 4^{ème} année, Année Universitaire 2008/2009

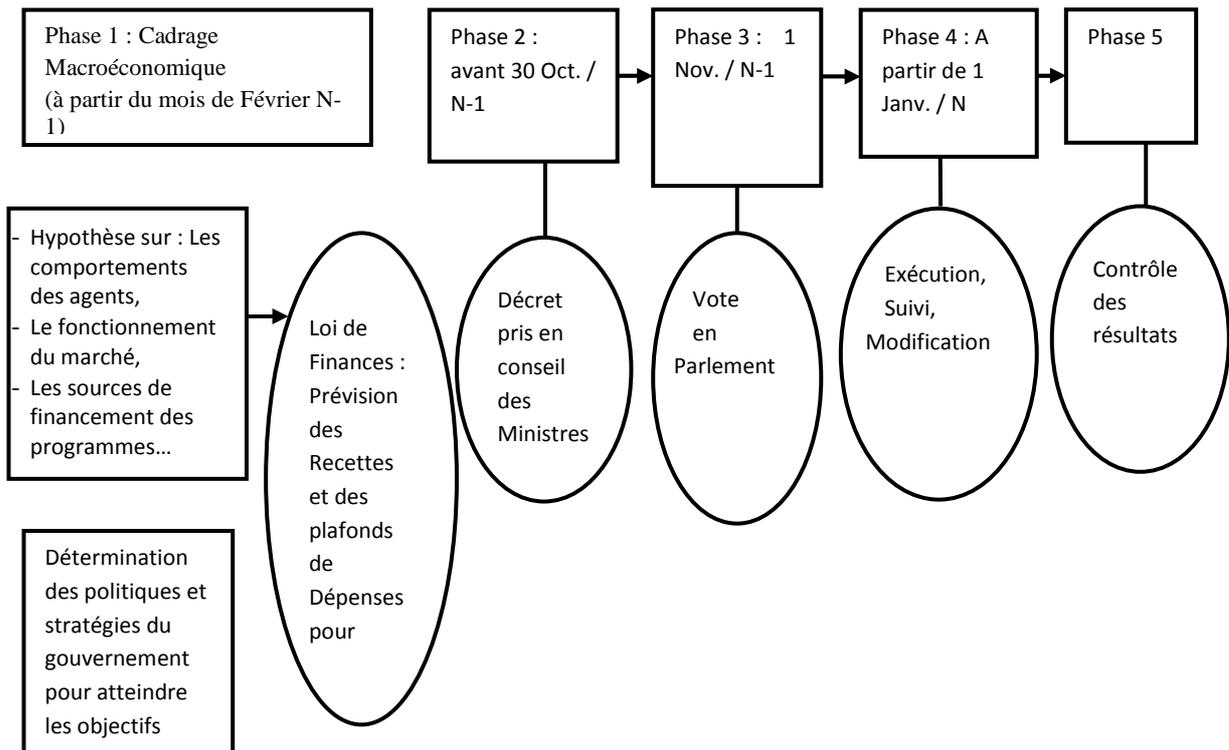
1.35. Les opérations en capital de la dette publique (cadre V)

La Dette Publique se résume en deux catégories, la dette extérieure et la dette intérieure. Est porté en recettes le produit de l'emprunt, à concurrence des débloquages de fonds attendus au cours de la gestion considérée. Parallèlement sont inscrites en dépenses, dans le cadre approprié de la Loi de Finances selon l'objet de l'emprunt, les autorisations d'engagement correspondant au montant total de l'emprunt qui doit être débloqué dans l'année.

1.4. LE CYCLE BUDGÉTAIRE

Le cycle budgétaire se déroule en quatre étapes : la Préparation, le Vote, l'Exécution (suivi et modification) et en dernier lieu, le Contrôle. Le budget de l'année suivante est préparé dès le mois de Février de l'année en cours. La figure ci –après illustre les étapes du processus d'élaboration et de vote du budget.

Figure N° 03 : Cycle budgétaire



Source : Direction Générale du Budget, « Le Budget, Guide pratique », deuxième édition, page 10, (Août 2008)

SECTION II – LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES⁸

Annualité, spécialité, unicité, sincérité, équilibre, sont les principes budgétaires qui ont été établis depuis l'apparition même des finances publiques classiques. Ces principes renvoient tous vers le même objectif mais sous des formes diverses : assurer le contrôle du parlement sur les dépenses et les recettes de l'Etat.

2.1. LE PRINCIPE DE L'UNICITÉ

Toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat doivent être retracées dans un document unique qui puisse faciliter la lecture et la compréhension des opérations, de manière globale et synthétique. Le vote du Budget est un acte unique portant sur l'ensemble des recettes et des dépenses. Ce principe n'implique pas qu'il y ait une imbrication étroite entre toutes les dépenses et toutes les recettes. Il n'est donc justifié qu'au niveau de la loi de finances elle-même et est régi essentiellement, sur les Budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor.

2.11. Les budgets annexes

Figurant dans le cadre II de la loi de finances, ils regroupent les opérations financières des services non dotés de la personnalité morale comme la poste, l'imprimerie nationale,... Leur activité consiste à produire des biens et à fournir des services en contrepartie d'une rémunération afin de pourvoir à leurs charges par leurs propres ressources, dans un souci de maintenir l'équilibre du Budget. Les Budgets annexes sont discutés et adoptés par le parlement. Leurs contrôles et exécutions sont les mêmes que ceux du Budget général.

2.12. Les Comptes particuliers du Trésor

Destinés à retracer des dépenses à caractère temporaire, génératrices de créances recouvrables, ainsi que des recettes correspondant à leur recouvrement, ces comptes étaient présumés non soumis à l'approbation du Parlement. Cela n'avait comme résultat que de nombreux excès occasionnés par les ministères qui ouvraient des comptes particuliers pour presque tout, afin de contourner le contrôle et la règle de non affectation de recettes. Pour y remédier, les comptes particuliers du Trésor ont été limités et regroupés en cinq grandes catégories figurant dans la Loi de finances et qui sont : le compte de commerce, le compte

⁸ Cours de Finance Publique en 4^{ème} année, Année universitaire 2008/2009

d'avance, le compte de prêt, le compte de participation et, le compte d'investissement sur ressources extérieures.

2.2. LE PRINCIPE DE L'UNIVERSALITÉ

Toutes les recettes doivent être rassemblées sans distinction et c'est sur cette masse que l'on va imputer l'ensemble des dépenses. Elles doivent être portées au Budget pour leur montant brut. Au même titre que le principe de l'unicité, il vise également l'interdiction des démembrements budgétaires ce qui implique qu'aucun lien direct ne subsiste entre une recette et une dépense précise ; l'égalité des services publics ; l'unicité des actions de l'Etat. De ce principe sont nées deux règles distinctes, mais néanmoins complémentaires.

2.21. La règle de la non-contraction

La règle de non contraction stipule, qu'il ne peut y avoir de contraction entre recettes et dépenses, dans le but de ne faire apparaître dans les documents budgétaires, que les soldes. D'où la nécessité d'inscrire toutes les recettes et dépenses suivant leur montant brut. Elle procure ainsi, un contrôle plus efficace de toutes les recettes et dépenses de l'Etat ; mais aussi, une appréciation plus avérée du volume du Budget. Elle permet aussi d'éviter la constitution de « caisses noires » dans les services.

Or, cette règle n'a pas que des avantages. En effet, elle ne permet pas de mesurer le coût et le rendement des services publics, situation qui est à l'origine de grands gaspillages au niveau de l'Etat.

2.22. La règle de non-affectation des recettes

Le non affectation des recettes aux dépenses vise à éviter que chaque catégorie de recette soit réservée à la couverture d'une seule catégorie de dépense. Ainsi, les dépenses, et les recettes sont considérées comme deux masses indépendantes, sans lien autre que global.

Cette règle impute au comptable public, de confondre dans ses caisses, toutes les recettes, sans possibilité de les réserver à des dépenses déterminées ; c'est la règle de l'unité de caisse. Ce qui implique quelque inconvénient, surtout au niveau des administrations qui éprouvaient quelques paresse ou même des réticences à opérer au mieux le recouvrement des recettes sachant que leurs services n'en profiteront même pas car elles iront à la caisse commune. Mais depuis, la règle de l'universalité n'est plus appliquée de manière aussi stricte et a connu des retenues.

a) Les opérations ne figurant pas dans le Budget Général

Ces opérations sont essentiellement, les opérations sur fonds de contre valeur (cadre IV) ; les emprunts extérieurs à moyen et à long terme (cadre V) ; les dépenses d'infrastructures opérées dans le cadre des FNDE inscrites à la rubrique dépenses (cadre I).

b) Les autres retenues

Ce sont les recettes budgétaires mentionnées dans le cadre I, à savoir, les fonds de concours, les dons et legs, les rétablissements de crédits et les recettes ristournées.

2.3. LE PRINCIPE DE L'ANNUALITÉ

La vie financière de l'Etat doit se dérouler dans le cadre annuel. C'est-à-dire que d'abord la loi de finances est votée chaque année, ensuite, l'autorisation de perception des recettes et d'engagement des dépenses n'est valide que pour une année et enfin, la Loi de finances de l'année est exécutée pour cette année. Dans la pratique, le principe de l'annualité est donc soumis à des aménagements, destinés à concilier continuité budgétaire et souplesse de fonctionnement de l'Etat.

2.31. Les aménagements apportés au principe de l'annualité

Comme la plupart des grandes décisions politiques gouvernementales s'exécutent sur plusieurs années principalement les dépenses d'investissement, des aménagements furent instaurés.

a) Aménagements au niveau des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement sont des dépenses qui ne sont pas renouvelables mais qui sont par contre, soit créatrices de nouvelle richesse, soit directement liées à la production. Vu leur caractère à long terme, une distinction fondamentale se devait d'être établie entre les crédits de paiement et les autorisations de programme.

i. Les crédits de paiement

Les crédits de paiement limitent les dépenses pouvant être ordonnancées pour couvrir les engagements effectués dans le cadre des autorisations de programme correspondantes. Elles créent un lien entre les parlementaires dès que ces derniers ont approuvé l'adoption des autorisations de programme correspondantes.

En cas de crédit non consommé durant une année précise, ce crédit sera reporté pour l'année suivante.

ii. Les autorisations de programme

Les autorisations de programme limitent les crédits qui peuvent être engagés pour l'exécution d'un investissement. Elles impliquent la couverture d'une ou plusieurs opérations ; la nécessité d'assortir une autorisation de programme et des crédits de paiement ; la constitution des opérations en une unité individualisée formant un ensemble cohérent immédiatement exploitable. En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, la règle de l'annualité s'applique de manière stricte. Toutefois, quelques aménagements ont été introduits.

b) Aménagement au niveau des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement sont les dépenses courantes de l'administration pour la marche des services publics ; elles se renouvellent chaque année. Deux types d'aménagements ont été instaurés :

i. Le report de crédits

Il permet à un service, de se servir du reste de crédit de l'année en cours, pour l'année suivante. Les reports de crédits sont soumis à trois conditions :

- Le report est autorisé par arrêté ministériel du Ministre chargé du Budget ;
- Aucune modification ne peut être faite, ni au niveau de la section, ni sur celui du chapitre budgétaire ;
- La loi de finances comporte la nature des dépenses, pouvant bénéficier d'un report de crédit.

ii. Distinction entre services votés et autorisations nouvelles

Les services votés sont ceux dont les dépenses ont un caractère permanent et qui apparaissent chaque année. En conséquence, ces services sont autorisés automatiquement. Ils constituent la dotation minimum que le gouvernement considère comme nécessaire pour poursuivre l'exécution des services publics suivant les conditions fixées par le parlement, durant l'année précédente. Les autorisations nouvelles correspondent, aux variations ou suppressions des moyens demandés par le gouvernement au parlement.

2.4. LE PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ

Les autorisations relatives aux dépenses sont spécialisées. L'orientation générale de cette présentation est de faire primer la répartition des crédits en fonction de leurs objectifs, c'est-à-dire que les crédits ouverts ne peuvent être engagés que pour une catégorie de dépenses déterminées. Néanmoins, il existe deux exceptions :

2.41. Les modifications de la répartition des crédits

Les modifications de la répartition des crédits peuvent être faites selon deux possibilités.

a) *Les transferts de crédits*

Ils modifient le bénéficiaire du crédit mais non la nature de la dépense et nécessite un arrêté pris par le seul Ministre chargé du budget.

b) *Les virements de crédits*

Ils se résument par l'affectation à une dépense déterminée, d'une partie d'un crédit alloué initialement pour l'engagement d'une autre dépense, mais dans le cadre d'un même ministère et est limité au dixième des inscriptions budgétaires du service bénéficiaire. Un arrêté interministériel pris par le Ministre chargé du budget conjointement avec le Ministre intéressé par le virement est requis pour son exécution.

2.42. Les crédits non spécialisés

Il existe deux sortes de crédits non spécialisés :

a) *Les crédits globaux*

Ce sont des crédits dont le montant est limité, mais qui ne sont pas destinés à des ministères précis. Ils peuvent être, soit des dépenses imprévisibles, soit des dépenses spécialisées de nature mais commune aux ministères.

b) *Les fonds spéciaux*

Ce sont des crédits destinés à financer certaines dépenses qui en raison de leurs caractères particulière sont tenus secrètes et qui lient uniquement le Chef du Gouvernement aux

Ministres. Ni les autorités juridictionnelles, ni les autorités parlementaires ne peuvent en exiger un compte rendu.

2.5. LE PRINCIPE DE SINCÉRITÉ

Les Lois de Finances doivent présenter de manière claire, lisible et exhaustive, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Le solde budgétaire prévisionnel qui découle des évaluations de la Loi de Finances ne doit pas être un solde fictif. Ce principe implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies par l'Etat : les évaluations se doivent d'être réalistes.

2.6. LE PRINCIPE DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

La somme des recettes doit couvrir la somme des dépenses. Cependant, l'équilibre budgétaire ne peut réellement s'identifier qu'à travers la situation économique globale, c'est-à-dire, que la valeur de l'efficacité d'un découvert dépende largement de la manière de la financer, ou du choix de la dépense qu'elle permette de couvrir. Or, la situation initiale de la Loi de finances au regard de l'équilibre ne reproduit pas la réalité de la situation financière de l'Etat ; en effet, l'ensemble des recettes de l'Etat, constitués uniquement par les recettes fiscales et les recettes non fiscale, ne suffisent pas pour équilibrer son Budget.

Pour clore cette première partie, rappelons que primo, en ayant pris connaissance du Ministère de l'Education Nationale (MEN), et de la Direction de l'Education Fondamentale (DEF'), nous avons mis en exergue que le MEN dispose de nombreux démembrements. La majeure partie de ces démembrements est composée essentiellement de direction. Ces dernières possèdent chacune des taches spécifiques, mais ensemble elles œuvrent à l'accomplissement de la mission du MEN qui consiste à réaliser la politique de l'Etat en matière d'éducation. Secundo, les notions théoriques que nous avons énoncées, ont permis de mieux comprendre ce qu'est réellement le Budget de l'Etat.

Le MEN en tant que service dépensier, bénéficie à chaque nouvel exercice d'un budget prévu dans la Loi de Finances. Cette Loi de finances (Loi de finances de l'année), détermine le montant, la nature et l'affectation des dépenses à chaque service. L'exécution de ces dépenses est soumise à une procédure déterminée c'est pourquoi, dans la deuxième partie de ce devoir, nous allons procéder à l'analyse de cette exécution du budget de dépenses.

DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE CRITIQUE DE L'EXISTANT

La loi organique relative aux lois de finances n° 2004 – 007 du 26 juillet 2004 a entièrement réformé la gestion des finance publique en adoptant le budget de programme à la place de l'ancien budget « le budget des moyens ».

Le budget des moyens est un modèle de structuration du budget par nature des moyens (humains, matériels et financiers) et dont le contrôle de l'exécution est purement comptable et juridique. Dans ce type de budget, les activités des services dépensiers s'effectuaient suivant le montant du budget qui leur était octroyés.

Quant au budget de programme, c'est un modèle de structuration du budget par les objectifs des politiques (rattachés à des missions puis des programmes et des activités) contrôlés essentiellement par les résultats obtenus et mesurés par les indicateurs de résultat. Il a été mis en application au début de l'exercice 2005 avec comme niveau « Mission, Programme, Objectif » ; et le crédit était aligné aux indicateurs d'objectif. En 2009, seulement 2 niveaux seront retenus à savoir la « Mission » et le « Programme » ; ceux-ci, constitueront la nouvelle nomenclature budgétaire.

Suite à une présentation générale du MEN ainsi qu'une introduction à la notion du budget effectuée durant la première partie de ce devoir, dans cette deuxième nous procéderons à l'analyse critique de l'existant. Pour ce faire nous allons effectuer l'analyse de l'exécution du budget de dépenses en vue de faire ressortir les points qui constituent encore un obstacle. Ainsi donc, cette partie comportera deux chapitres : une première servira à définir le déroulement de l'exécution du budget de dépenses ; tandis qu'une deuxième comportera les problèmes liés à son exécution.

CHAPITRE I : DÉROULEMENT DE L'EXÉCUTION

DU BUDGET DE DÉPENSES

Avant d'entamer ce chapitre, il est nécessaire de préciser que les dépenses publiques comportent toutes les paiements non remboursables des administrations publiques. Le montant du budget destiné à ces dépenses résulte de l'analyse des documents de suivi de la performance. Le lien entre les crédits et la performance se fait au niveau du programme. Les crédits alloués à un programme ne sont pas ventilés ni par objectif et ni par indicateur. Ceci réduit considérablement la complexité des documents et évite un grand nombre de problèmes méthodologiques, dont la répartition des dépenses qui contribuent simultanément à la réalisation des deux objectifs d'un même programme.

Pour cette analyse, notre étude portera essentiellement sur les acteurs du budget de dépenses et sa réalisation, ce qui nous permettra après, de dégager les problèmes liés à son exécution dans le prochain chapitre.

SECTION I : LES ACTEURS DU BUDGET

L'exécution du budget de dépenses relève de deux entités bien distinctes, d'un côté l'entité chargée de la partie budgétaire et de l'autre celle qui s'occupe des activités relevant d'un programme.

1.1. L'ENTITÉ CHARGÉE DE LA PARTIE BUDGÉTAIRE

La partie budgétaire est assurée par les Ordonnateurs délégués, les Ordonnateurs secondaires, l'Ordonnateur suppléant ainsi que l'Ordonnateur intérimaire. Ils veillent essentiellement sur la gestion budgétaire et financière des crédits qui leur sont alloués ; du respect des règles d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement des dépenses publiques, ainsi que le respect de la législation et de la réglementation relative aux marchés publics.

Ces ordonnateurs prennent charge également du respect de la législation et de la réglementation relative à la gestion du personnel ; des ordres de réquisition dont ils ont fait usage en matière de paiement de dépenses ; mais aussi de la présentation du rapport trimestriel de performance.

1.11. Les Ordonnateurs délégués

Les Ordonnateurs délégués sont les personnes auxquelles le Premier Ministre en tant qu'Ordonnateur Principal du Budget Général de l'Etat, a délégué ses pouvoirs pour les dépenses des Institutions et Ministères. Ce sont les Ministres, les Présidents des Institutions et d'une manière générale toute personne nommément désignée à cet effet par texte législatif et réglementaire. Ils sont les seuls habilités à engager, liquider et ordonnancer les dépenses ; sauf délégation de leur part.

1.12. Les ordonnateurs secondaires (ORDSEC)

Ce sont les personnes auxquelles les Ordonnateurs délégués ont subdélégué leurs pouvoirs pour les opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement. Par conséquent, ils deviennent les responsables budgétaires et financiers du ou des services au titre duquel le crédit est ouvert ou toute autre personne désignée à cet effet par arrêté de l'Ordonnateur délégué. Relevant de l'institution ou du Ministère auquel ils appartiennent, ils sont chargés de procéder à l'engagement de la dépense, d'arrêter, d'effectuer la liquidation au vu des certifications établies par le gestionnaire d'activités et d'ordonnancer les dépenses en signant à cet effet les mandats de paiement. Ils sont également les seuls interlocuteurs, mandatés par l'ordonnateur délégué reconnu du comptable assignataire de la dépense.

1.13. L'Ordonnateur secondaire suppléant

L'Ordonnateur secondaire suppléant assiste l'ORDSEC titulaire dans l'accomplissement des tâches, tout en ayant plein pouvoir sur tous les actes qu'il signe. Toutefois, et pour éviter tout conflit de compétence, les types d'activités et la nature des opérations pour lesquels l'ordonnateur suppléant peut intervenir doivent être préalablement définis et autorisés par note écrite de l'ORDSEC titulaire en fonction de l'organisation interne décidée entre eux.

1.14. L'Ordonnateur secondaire intérimaire

C'est la personne qui assure l'intérim en cas d'absence de l'ordonnateur délégué ou secondaire et de son ou (ses) suppléant(s) pour des raisons dûment motivées pour une période de un à trois mois. Au-delà de cette période, la nomination d'un Ordonnateur délégué ou secondaire titulaire est nécessaire. L'ORDSEC intérimaire est nommé par décision de l'ordonnateur délégué ou secondaire.

Il est à noter que les membres de Cabinet, ainsi que les agents ECD et ELD ne peuvent pas être nommés ORDSEC. Les Ordonnateurs sont responsables personnellement de leur gestion. En cas de manquement, il appartient au Conseil de Discipline Budgétaire et Financière d'examiner les fautes de gestion commises par les ordonnateurs et de prononcer les sanctions prévues⁹.

1.2. L'ENTITÉ CHARGÉE DES ACTIVITÉS DE PROGRAMME

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalité d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation¹⁰.

1.2.1. Le Coordonnateur de programme

Le Coordonnateur de programme est d'une part, celui chargé de : superviser l'ensemble des programmes du Ministère ou de l'Institution auquel il appartient ; d'assurer leur suivi et leur évaluation en collaboration avec tous les responsables de programme de l'Institution ou du Ministère. D'autre part il est nommé par arrêté du Chef d'Institution ou du Ministre, et se trouve être l'interlocuteur privilégié du Ministre dans l'élaboration et l'exécution du budget. A ce titre, il lui appartient de porter à la connaissance du Ministre ou du Chef d'Institution, les rapports d'exécution de dépenses et de performance ainsi que les informations pertinentes relatives à ces deux domaines ; le tout, en vue d'une éventuelle prise de décisions appropriées pour la réalisation de la mission que le Gouvernement a confiée au Ministère. Enfin, il est chargé de l'élaboration du budget du Ministère ou Institution. De ce fait, il est chargé de la relation entre la Direction Générale Chargée du Budget et l'Institution ou le Ministère.

1.2.2. Le Responsable de programme

Le Responsable de programme est celui qui s'engage sur les objectifs d'un programme et assure le pilotage du programme dans ses phases de mise en œuvre. Il décline les objectifs d'un programme en objectifs sectoriels au niveau des Gestionnaires d'activités (GAC) et en objectifs opérationnels adaptés aux compétences de chacun des Services opérationnels

⁹ Article 1 de la LOI n° 2004 – 006 du 26 Juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière)

¹⁰ LOLF, Article 9

d'activité (SOA), afin de permettre la mise en œuvre des opérations et l'utilisation des crédits au plus près du terrain.

Concernant le suivi des activités, le rôle du Responsable de programme est d'analyser les cohérences d'une part de l'effectivité des activités par rapport à la consommation des crédits et d'autre part, des arguments fournis par les GAC pour expliquer l'écart entre la réalisation des activités et les objectifs inscrits. Il dresse le rapport annuel de performance et les rapports trimestriels intermédiaires au vu du rapport de l'ordonnateur relatif au niveau de la consommation des crédits par catégorie d'activités. Pour terminer, le Responsable de programmes rend compte des différents aspects de son administration au Coordonnateur de programmes.

1.23. Le Gestionnaire d'activités (GAC)

Les GAC d'un programme sont chargés de l'exécution, sous l'autorité du Responsable de programmes, des activités rentrant dans le cadre d'un programme. A ce titre, outre la conduite des travaux et le suivi des matériels et fournitures, les GAC doivent veiller sur les indicateurs qui sont des repères qu'ils se sont proposé d'atteindre lors de l'élaboration du programme de travail annuel (PTA), trimestriel ou mensuel.

Les informations sur les activités sont centralisées au niveau des GAC qui, par la suite, devront les faire remonter au niveau du Responsable de programme et de son Chef hiérarchique (Directeur Général, Directeur, ...)

Il certifie le service fait sur la facture ou état de factures et transmet le dossier à l'ORDSEC qui procède à la liquidation au vu de la certification du service fait et appose son contreseing dont il est personnellement responsable.

1.24. Les services opérationnels d'activités (SOA)

Les SOA (Secrétariat Général, Direction Générale, Direction, Services, ...) assistent les GAC dans l'exécution des activités. Ils doivent transmettre périodiquement au GAC les informations concernant l'évolution des activités dont ils ont la charge et ils ont l'obligation de rendre compte, par écrit au GAC, de l'explication des écarts constatés entre les prévisions et les réalisations.

1.25. Le Dépositaire comptable

Le dépositaire comptable est placé auprès du GAC et assure la réception des biens et la présidence de la commission de réception érigée par le responsable de programme pour les

travaux. Il prend en charge en comptabilité des matières les biens, suivant le seuil indiqué pour la prise en charge en comptabilité des matières ; porte mention sur le bordereau de pièces, le numéro de prise en charge et signe le bordereau de pièces.

1.26. La Personne responsable des marchés publics (PRMP)

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 désignation du titulaire et l'approbation du marché définitif.

SECTION II : EXÉCUTION DU BUDGET

La loi organique n°2004-007 en date du 26 juillet 2004 sur les lois de finances en son article 11, stipule : « ...les crédits ouverts sont mis à la disposition des ordonnateurs des dépenses qui sont les chefs d'Institutions, les membres du Gouvernement, ou toute autre personne nommément désignée par un texte législatif ou réglementaire ». Ainsi, avant d'entamer toute exécution de dépenses que ce soit, il est impératif qu'il y ait eu nomination des intervenants de l'exécution du budget. Ensuite que la transmission des spécimens de signature des intervenants à tous les postes financiers (Trésor, Contrôle Financier).

Les crédits sont ouverts suivant une répartition fine par programme aux ordonnateurs de crédit dans le cadre du budget d'exécution par un décret d'ouverture et un Arrêté de répartition des crédits. La procédure d'exécution des dépenses publiques comporte les phases suivantes : une phase ordonnateur comportant : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement ou mandatement ; une phase comptable : le paiement. Elle est soumise à un contrôle strict et obéit au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables qui sont deux fonctions incompatibles entre elles.

Ce principe de séparation a un fondement multiple : d'abord, il élimine les risques d'abus par un contrôle réciproque ; ainsi la séparation permet d'organiser le contrôle des uns sur les autres, l'ordonnateur pouvant contrôler l'activité du comptable, et inversement. Ensuite, elle permet une meilleure efficacité du contrôle car les ordonnateurs tiennent des écritures distinctes de celles des comptables. Enfin en rapprochant les comptes administratifs des ordonnateurs et les comptes de gestion des comptables, les organes de contrôle peuvent découvrir d'éventuelles irrégularités.

2.1. L'ENGAGEMENT

L'engagement est l'acte par lequel l'Etat, représenté par un membre du Gouvernement ou son délégué, crée ou constate à son encontre une obligation dont résultera une dépense à charge du budget. La seule condition est l'existence de crédits disponibles. Doit être considérée comme indisponible non seulement la partie de crédit budgétaire qui a été dépensée, mais également celle qui a été grevée du fait d'engagements antérieurs non encore payés.

2.11. Travail préliminaire

L'engagement est donc tout acte ou toute démarche rendant l'Etat débiteur. Avant de réaliser un engagement de dépense, plusieurs étapes se doivent d'être suivies :

a) *Une proposition de dépense*

Dans la proposition de dépense se trouvent les répartitions des dépenses par rubrique, par trimestre, en tenant compte de la proportion de régulation des dépenses.

b) *Un programme d'emploi*

Le programme d'emploi comporte les dépenses trimestrielles cumulées. Il doit être vérifié et signé par l'ORDSEC, avant d'être vérifié à son tour par le contrôle financier qui doit aussi le signer.

Les documents suivants doivent être sous la main de celui qui prépare la proposition de dépense et le programme d'emploi :

- Le Planning d'Activité Annuel (PTA) ;
- L'Etat C3 : document contenant toutes les dépenses réparties par rubriques allouées à la direction ou au service ;
- Le Plan d'engagement : mentionnant la régulation des dépenses effectuées, c'est-à-dire, tous les pourcentages des dépenses devant être effectuées par trimestre ;
- Les décisions de nomination des intervenants ;
- L'autorisation d'engagement.

c) *Passation de Marché Public*

Les marchés publics sont des contrats administratifs écrits, conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées, par les personnes morales de droit public désignées sous le

terme de « Autorité Contractante », pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures, de services ou de prestations intellectuelles.

i. Principes généraux régissant les marchés publics

Quel que soit leur montant, les marchés publics doivent respecter les principes de la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. Ils permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Ces principes exigent une définition préalable des besoins de l'acheteur public, une planification rigoureuse des opérations de mise à la concurrence, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence et le choix de l'offre évaluée la moins disant ou de la proposition évaluée la plus avantageuse.

ii. Champ d'application

Sont désignées comme étant les autorités contractantes, les personnes morales de droit public suivantes :

- L'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ;
- Toute entité publique ou privée bénéficiant ou gérant un budget de l'Etat ou d'une collectivité publique ou tout autre financement public ;
- Toute société à participation majoritaire de l'Etat.

iii. Les organes de l'achat public

Le code d'éthique du marché public dans ses articles 5, 6, et 7 précise comme organe constitutif de l'achat public :

▪ La PRMP

En ce qui concerne tout encore la PRMP, une Unité de gestion de la passation des marchés (UGPM) est créée auprès d'elle. Cette Unité peut déléguer ses pouvoirs à une ou plusieurs PRMP déléguées, après accord de l'Autorité Contractante. Des PRMP déléguées spécialisées par secteurs peuvent également être instituées.

▪ La commission d'appel d'offre

Elle est chargée de procéder à l'examen des candidatures et à l'évaluation des offres ou propositions remises. La PRMP préside la commission d'appel d'offre et en désigne les membres.

▪ **Les groupements d'achats publics**

Des groupements d'achats publics peuvent être constitués par les Autorités Contractantes. Un ou plusieurs départements ministériels peuvent les constituer par Décret en conseil de gouvernement ou donner lieu à la création d'une cellule d'achats publics. Pour chaque groupement, un arrêté interministériel désigne les membres représentant les départements ministériels concernés et un Chef de File chargé de procéder à l'organisation de l'ensemble des opérations de sélection cocontractant.

iv. Procédure de passation des marchés publics

Le GAC doit effectuer une liste des besoins en fourniture ou en service pour l'exercice en cours, en vue de l'élaboration de l'avis général de la passation de marché public. Cette liste des besoins doit être signée par l'ORDSEC avant d'être déposée au PRMP.

v. Seuils d'application des procédures

La détermination des seuils est effectuée dans les conditions suivantes quel que soit le nombre de candidats auxquels il est fait appel :

- En ce qui concerne les travaux, est prise en compte, la valeur globale des travaux se rapportant à une même opération portant sur un ou plusieurs ouvrages. Il y a opération de travaux lorsque la PRMP décide de mettre en œuvre dans une période de temps et dans un périmètre délimité, un ensemble de travaux caractérisés par son unité fonctionnelle, technique ou économique.

- Pour les fournitures et les services, il est procédé à une estimation sincère de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent raisonnablement être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle.

- Pour les marchés d'une durée inférieure ou égale à un an, la valeur totale mentionnée ci-dessus est celle qui correspond aux besoins d'une année.

Les marchés comportant des lots, sont estimés sur la valeur de la totalité des lots et les prestations intellectuelles, suivant le contrat.

Suivant les différents critères d'appréciations énoncés précédemment, toute prestation dont le montant atteint les seuils dans le tableau qui suit, sera soumise aux procédures formelles de passation des marchés.

Tableau N° 01 : Seuils de Passation des marchés publics

	Travaux routiers		Travaux autres que routiers	Fournitures	Prestations de services ou intellectuelles
	Construction Réhabilitation	Entretien courant ou périodique			
Seuils de passation des marchés en Ariary	1 milliard	500 millions	140 millions	80 millions	25 millions

Source : DEF/Service des Affaires Générales, Avril 2010.

Après avoir reçu l'avis général de passation de marché public issu de la PRMP, contenant la liste des besoins et le mode de passation utilisé pour chaque rubrique de dépense dans l'Etat C3 ; la passation de marché peut débuter suivant le mode retenu : l'Appel d'Offres ou le marché de gré à gré.

✓ **L'Appel d'Offres**

L'Appel d'Offre est la procédure par laquelle une Autorité Contractante choisit l'offre évaluée la moins disant, sans négociations et sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats. L'Appel d'Offres peut être ouvert ou restreint. Il est ouvert lorsque tout candidat peut remettre une offre et est en principe le mode de dévolution des marchés publics auquel doivent recourir tous les pouvoirs adjudicateurs. En revanche, il est dit restreint lorsque seuls peuvent remettre une offre, les candidats qui y sont invités par l'Autorité Contractante, mais cette dernière doit au moins consulter trois candidats.

✓ **Le marché de gré à gré**

Les marchés sont dits de gré à gré lorsque la PRMP engage directement les discussions qui lui paraissent utiles et attribue ensuite le marché à un candidat pré-identifié à l'avance.

Il ne peut être passé que dans des cas bien précis :

- Les marchés portant sur des prestations devant être tenues secrètes ;
- Les marchés, qui après appel d'offres, n'ont fait l'objet d'aucune offre ou pour lesquels ils n'ont été proposées que des offres irrecevables ou inacceptables ;
- Les marchés qui, après appel d'offres ont fait l'objet de désistement immédiat du candidat retenu ;
- Les marchés pour lesquels l'urgence impérieuse résultant de circonstance imprévisibles pour l'Autorité Contractante n'est pas compatible avec les délais exigés par les procédures d'appel d'offres ;
- Les prestations qui ne peuvent être satisfaites que par un prestataire déterminé.

vi. Procédure simplifiée

La procédure simplifiée est appliquée lorsque le montant des prestations se trouve inférieur aux seuils normaux de passation de marché. Néanmoins cette simplification n'exclut pas le respect des principes fondamentaux des marchés publics à savoir : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

D'une manière générale, la PRMP est chargée de suivre le processus de passation des marchés publics, avec l'appui de l'UGPM en collaboration avec le GAC, le SOA, et l'ORDSEC, depuis le choix de la procédure jusqu'à la désignation du titulaire du marché et approuver les marchés. Toutefois, pour les procédures simplifiées, l'ORDSEC exerce ses pouvoirs et ses responsabilités d'acheteur public automatiquement ou par délégation de la PRMP.

En tant que premier responsable des marchés, la PRMP doit obligatoirement recevoir de l'ORDSEC toutes les informations concernant les contrats qui ont été passés par ce dernier. Il est entendu que, en vue de la préparation des contrôles *a posteriori* menés ultérieurement par l'ARMP, la PRMP, avec l'étendue du pouvoir qui lui est conféré et avec la charge de responsabilité qui s'ensuit, a le devoir de vérifier les contrats passés par l'ORDSEC. Elle se présente sous deux formes : la consultation par voie d'affichage et celle par voie restreinte.

✓ **La consultation par voie d'affichage**

Egalement appelée consultation ouverte, elle est effectuée lorsque le montant estimé de la prestation est supérieur ou égal aux seuils indiqués dans le prochain tableau, mais inférieur aux seuils de passation de marchés.

Tableau N° 02 : Seuil de consultation par voie d'affichage

Seuils (en Ariary)				
Travaux routiers		Travaux autres que routiers	Fournitures	Prestations de service ou intellectuelles
Construction ou réhabilitation	Entretien courant ou périodique			
40 millions			15 millions	10 millions

Source : DEF'/Service des Affaires Générales, Avril 2010.

✓ **La consultation par voie restreinte**

La consultation par voie restreinte, consiste en une comparaison de prix auprès d'au moins trois prestataire, dont les modalités d'exécution de prestations se font par simple devis ou bon de commande règlementaire.

Sans être astreinte à l'obligation de publicité, l'Autorité contractante doit néanmoins respecter le minimum d'obligations légales de mise en concurrence, la consultation d'au moins trois prestataires est obligée et se doit d'être matérialisée par une lettre de consultation formelle.

Elle est réalisée si le montant des prestations est en dessous des seuils de consultation définis dans le tableau suivants.

Tableau N° 03 : Seuil de consultation par voie restreinte

Seuils (en Ariary)	Travaux		Fournitures	Prestations de service ou intellectuelles	Prestation intellectuelles
	Travaux routiers	Travaux autres que routiers			
Consultation de prix restreinte	40 millions		15 millions	10 millions	10 millions

Source : DEF'/Service des Affaires Générales, Avril 2010.

La passation de marché s'effectue à travers le SIGMP (Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics) qui comme son nom l'indique, est un système de gestion des passations des marchés au sein des organismes publics. Il réalise notamment le traitement des commandes publiques ; la centralisation des données de passation de marché ; le stockage des processus de commandes publiques dès l'Avis général jusqu'à l'attribution du marché. Ce système ne s'ouvre qu'une fois que les renseignements concernant le marché aient été introduits. Si le mode de passation de marché est fait par voie d'affichage, le numéro du soumissionnaire voulant y participer doit être mentionné. Pour cela, il doit consulter le cahier de charge au bureau du GAC et de l'ORDSEC.

Le SIGMP constitue l'une des modules informatiques composant le SIGFP (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques). Ce dernier est un système de gestion automatisant les principales fonctions budgétaires et financières publiques telles que : la programmation du budget et l'élaboration des lois de finances, l'exécution des dépenses, le suivi et contrôle, etc. En effet, le SIGFP facilite la relation entre le Ministère des Finances et du Budget avec les autres ministères. Il s'appuie sur un ensemble d'applications informatiques intégrées au SIIGFP (Système Intégré Informatisé de la Gestion des Finances Publiques) qui n'a besoin que du numéro matricule du comptable public et de la décision de nomination de l'ORDSEC pour être activé. Il est nécessaire de distinguer le SIGFP du SIIGFP :

- Le SIGFP est un réseau permettant de véhiculer des informations d'ordre vital concernant la Finance Publique et tout ce qui s'y rattache. Il constitue aussi un logiciel permettant de traiter toutes les opérations nationales et internationales du Ministère des Finances et du Budget via son interface de réseau.

- Quant au SIIGFP, il intègre un l'ensemble d'applications informatiques nécessaires au fonctionnement du SIGFP et permet de saisir les transferts, les redevances, les indemnités de mission et les frais de transport, qui sont des exécutions ne dépendant pas de la concurrence et par conséquent peuvent se faire par simple procédure. Quant aux restes des exécutions, avant leur saisie, elles doivent en premier lieu être prises en charge par le SIGMP.

Dans le cadre de l'engagement de la dépense, l'ordonnateur est assisté par le délégué du PRMP. Pour devenir effectif, l'engagement doit être visé positivement par le contrôleur financier qui procurera un titre d'engagement financier (TEF). A cette fin, l'ordonnateur (ou son délégué) adresse au contrôleur financier une proposition d'engagement matérialisée par une demande d'engagement financier (DEF). Pour permettre au contrôleur financier d'exercer convenablement sa tâche, les propositions d'engagement munies des pièces nécessaires doivent lui être soumises dans les meilleurs délais, c'est-à-dire, suffisamment en avance par rapport à la date de paiement obligatoire ou envisagée. Deux cas peuvent se présenter :

a) Cas de refus de visa

Le contrôleur financier doit refuser son visa à l'égard de la proposition si les faits suivants se présentent :

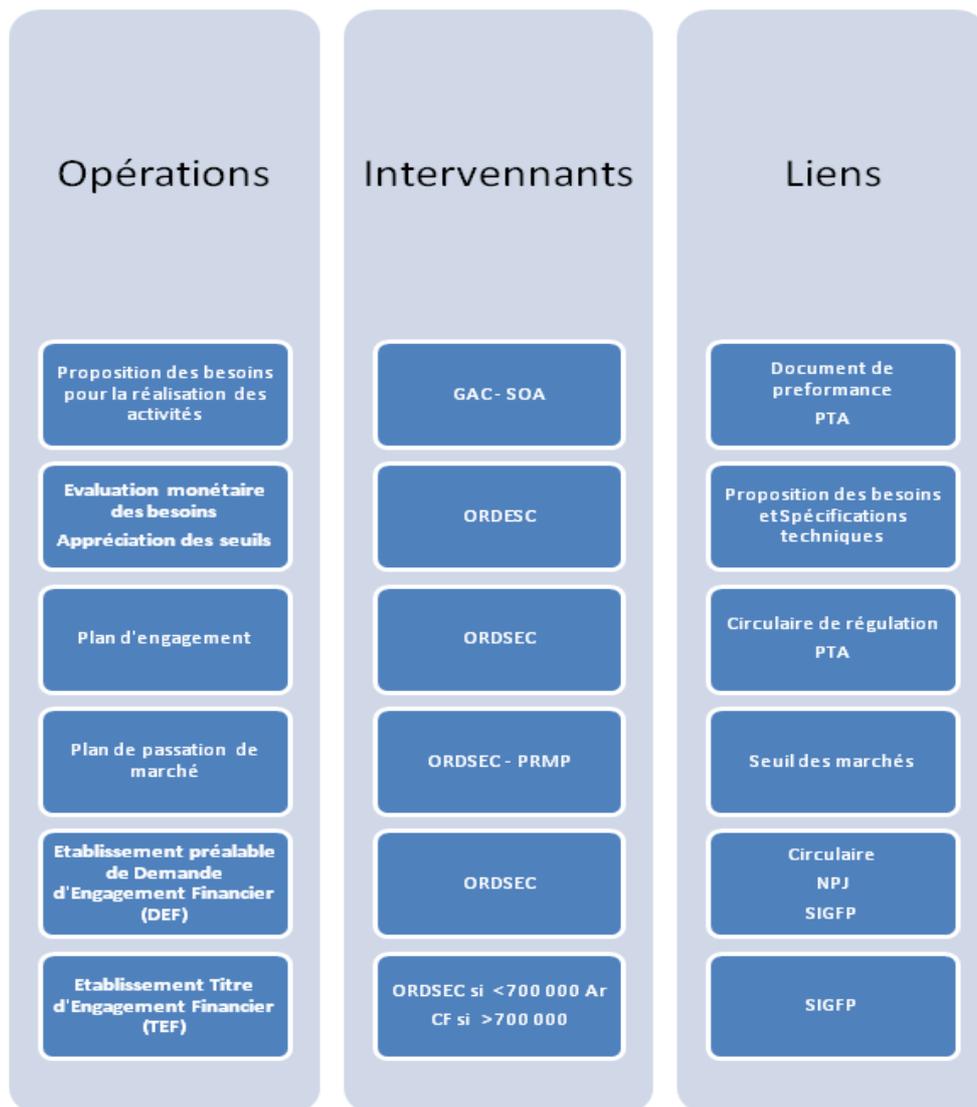
- Le crédit disponible, compte tenu des dépenses effectuées et des engagements antérieurement pris, est insuffisant pour couvrir la dépense proposée ;
- La dépense est imputée sur un article comptable ou budgétaire non approprié compte tenu de sa nature ;
- La proposition d'engagement enfreint une règle ou décision quelconque applicable à la dépense en question ;
- Les pièces justificatives devant permettre d'engager la dépense font défaut, sont incomplètes ou contiennent des erreurs matérielles ;
- D'éventuels contrôles internes à l'administration concernée n'ont pas été exécutés correctement.

Le refus de visa doit être signifié par écrit à l'ordonnateur et transmis pour information au Ministre ayant le budget dans ses attributions.

b) Le passer-outré au refus de visa du Contrôleur financier

Lorsqu'en cas de refus de visa, l'ordonnateur estime qu'il y a lieu de maintenir la proposition d'engagement malgré l'opposition du contrôleur, il la lui transmet une deuxième fois, accompagnée des arguments qui à ses yeux, permettent l'engagement de la dépense. Le contrôleur financier dispose alors d'un délai maximal de 6 jours pour soit décider d'accorder son visa, soit de maintenir son opposition initiale et de refuser le visa. Si le contrôleur financier réitère son refus, le ministre compétent peut, par arrêté motivé, passer outre au refus du visa. Le contrôleur financier est alors obligé d'exécuter cette décision et d'accorder son visa.

2.12. Figure N° 04 : Processus d'engagement



Source : Direction Générale du Budget, 16 Décembre 2010.

2.2. LA LIQUIDATION

La liquidation est l'opération qui consiste d'abord à vérifier la réalité de la dette sur la base des titres établissant les droits acquis au créancier, puis d'arrêter le montant en argent de la dépense, sur la base des règles administratives et contractuelles. L'opération incombe au Ministre ordonnateur ou à son délégué.

En d'autres termes, la liquidation d'une dépenses est l'acte par lequel l'ordonnateur vérifie et certifie : l'existence des droits du créancier, la réalité de la créance, et la date d'exigibilité de la créance.

2.21. Travail préliminaire

Bien qu'étroitement liée à la liquidation, il est utile avant de passer à cette étape de procéder à la constatation du service fait, qui consiste à vérifier et à certifier la matérialité de la fourniture ou de la prestation devant donner lieu à une dépense.

a) *Déroulement de la constatation*

En général le contrôle se déroule à deux niveaux : au niveau du service ordonnateur et celui de l'administration chargée du contrôle immédiat.

Au niveau du service ordonnateur, le contrôle se fait seulement sur pièces, il s'agit essentiellement de savoir s'il existe des pièces fournies prouvant que le service a été effectivement presté. En d'autre terme, y a-t-il le feu vert de l'administration immédiatement chargée du contrôle ?

Au niveau de l'administration chargée du contrôle immédiat, le contrôle se fait non seulement sur pièces, mais il peut être aussi matériel, comme une signature de bon de livraison.

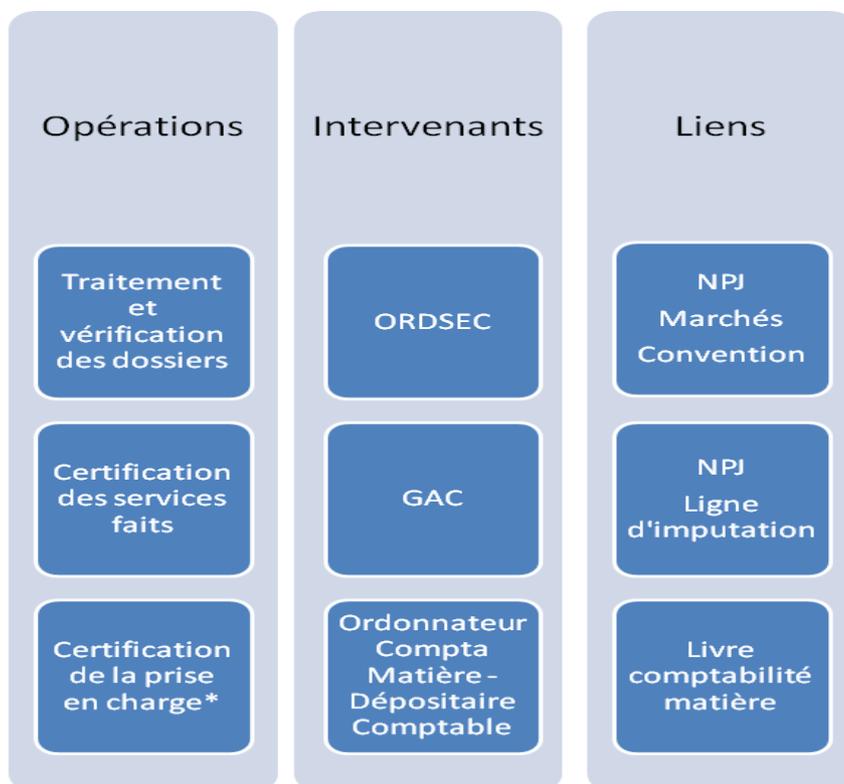
b) *Différentes formes de constatation*

La nature des contrôles à effectuer varie selon le type de créance.

- La Constatation automatique qui s'exerce sur l'échéance, surtout en matière de dette publique ;
- La Constatation sans demande du créancier : les états des traitements des agents publics sont établis par l'administration sur la base des pièces du dossier ;

- La Constatation à la demande du créancier : seulement en matière de marchés publics.

2.22. Figure N° 05 : Processus de liquidation



Source : Direction Générale du Budget, 16 Décembre 2010.

2.3. L'ORDONNANCEMENT

Appelé également Mandatement, l'ordonnancement est l'acte administratif par lequel l'ordonnateur ou son délégué, donne l'ordre à l'Etat par l'intermédiaire du comptable public de payer, à charge du crédit budgétaire mis à sa disposition et conformément aux résultats de la liquidation, la dette envers le créancier.

L'ordonnance indique l'article du budget des dépenses sur lequel la dépense est à imputer, la matière de la dépense, l'ayant droit du paiement et la somme à payer.

Il existe également les ordonnances d'imputation qui régularisent budgétairement les dépenses qui ont été effectuées auparavant sans émission d'une ordonnance en cas d'avance de trésorerie.

Suivant le nombre de bénéficiaires d'une même ordonnance, il existe : les ordonnances particulières (un seul bénéficiaire) ; les ordonnances collectives (plusieurs bénéficiaires) et les ordonnances d'imputation : régularisent budgétairement les dépenses qui ont été effectuées auparavant sans émission d'une ordonnance en cas d'avance de trésorerie.

Une même ordonnance ne peut pas comporter des dépenses se rapportant à plusieurs exercices ou à plusieurs articles budgétaires.

2.31. Travail préliminaire

L'ordonnance de paiement ne peut être émise qu'après certification de services faits par le GAC, une reconnaissance de la validité de la créance et suffisances des pièces justificatives produites.

Accompagnée des pièces justificatives, l'ordonnance doit obligatoirement être visée positivement par le contrôleur financier, pour pouvoir être exécutée. Ce dernier vérifie la concordance du paiement envisagé avec l'engagement initialement autorisé. L'égalité mathématique dans la concordance entre le montant de l'engagement et celui de l'ordonnancement, n'est cependant pas nécessaire : la concordance est remplie dans l'hypothèse où le montant ordonnancé est inférieur au montant engagé.

a) Cas de refus de visa

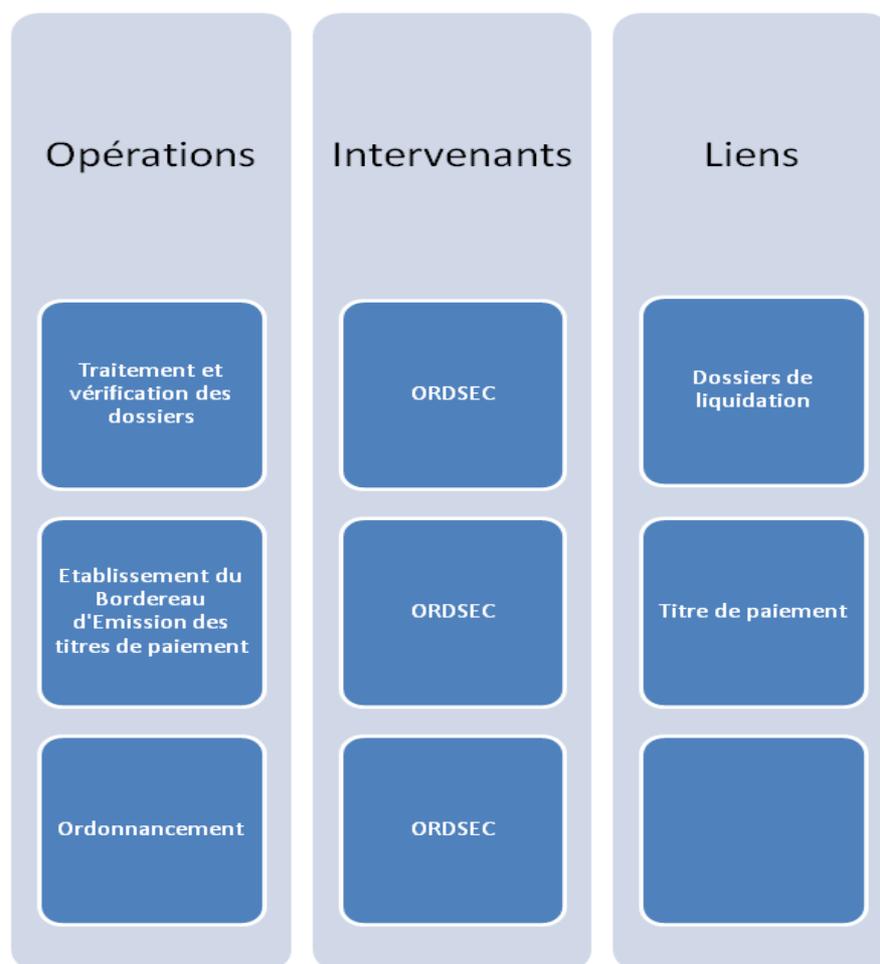
Le contrôleur financier refuse son visa si la dépense n'a pas fait l'objet d'une proposition d'engagement correspondante visée favorablement, ou son contrôle a révélé que l'une de ces obligations suivantes n'a pas été respectée :

- Le crédit disponible est insuffisant ;
- Les pièces justificatives ne sont pas complètes ;
- La dépense n'est pas conforme aux dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles ;
- Le refus de visa est signifié à l'ordonnateur et transmis pour information au Ministre ayant le budget dans ses attributions ;
- Le délai de traitement de l'ordonnance est de 48 heures, durant lequel, un examen du remplissage des rubriques des bordereaux des pièces est procédé au niveau de la forme et du suivi du traitement des pièces justificatives.

b) Le passer-outré au refus du contrôleur financier

La procédure est la même que celle prévue au stade de l'engagement. A rappeler qu'un outrepasser au refus du contrôleur est exclu au cas où il n'y a pas ou pas assez de crédits pour pouvoir ordonnancer la dépense en question.

2.32. Figure N° 06 : Processus d'ordonnancement



Source : Direction Générale du Budget, 16 Décembre 2010.

2.4. LE PAIEMENT

Le paiement est l'acte par lequel le comptable compétent libère l'Etat de ses obligations envers ses créanciers. Le paiement consiste, en la remise matérielle de la somme due au créancier de l'Etat par l'intermédiaire d'un bon de caisse pour les montants inférieurs ou égaux à Ar 2 millions sinon par virement du montant sur son compte bancaire.

Le paiement n'est plus de la compétence des ordonnateurs ou de leurs délégués, mais de celle des comptables de l'Etat qui sont indépendants par rapport aux ordonnateurs.

2.41. Travail préliminaire

Le comptable doit en premier lieu s'assurer que l'ordonnance lui étant transmise soit munie du visa du contrôleur financier. Pour que le comptable public puisse payer une dépense, il faut obligatoirement qu'elle ait été engagée, liquidée et ordonnancée. Le non respect de ces stades de l'exécution budgétaire, et surtout, l'absence d'accord du contrôleur financier au stade de l'engagement et de l'ordonnancement constitue un motif d'exclusion de paiement. Aucun paiement à charge de l'Etat ne peut être effectué qu'au vu d'une ordonnance de paiement.

Bien que toutes les conditions citées ci-dessus soient remplies, le comptable assignataire doit en dernier lieu effectuer certains contrôles. Ces contrôles visent à vérifier l'existence d'éventuelle d'erreurs matérielles qui présuppose évidemment que le contrôle effectué par le contrôleur financier a présenté des lacunes ; la personne du créancier, pour vérifier si le paiement tel que prévu dans l'ordonnance sera libératoire pour l'Etat.

SECTION III : SITUATION DU BUDGET DE DÉPENSES

Les services dépensiers composés d'Institution et Ministère peuvent être regroupés en quatre secteurs : secteur administratif, social, productif et infrastructure. Pour ce qui est du MEN, il se trouve dans le secteur social où se situe également le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique ainsi que Secrétariat d'Etat chargé de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle.

3.1. CONTEXTE ACTUEL

Suite à une année marquée par une crise politique, entraînant une suspension des financements extérieurs, l'Etat se trouve devant une nécessité de réduction imminente des ressources, d'où le choix d'une politique d'Austérité. Cette décision est prise étant donné que les aides budgétaires prévues lors de la loi de finances n'ont pas été opérées.

La politique d'austérité est ainsi appliquée, tout en tenant compte du souci de bonne gouvernance en rapport avec la volonté du Gouvernement de mieux allouer les dépenses publiques et de consolider les réformes de la gestion des finances publiques déjà engagées depuis ces dernières années.

Parmi ces réformes se trouvent : la poursuite de l'application du Budget de Programme axé sur le résultat ; le renforcement efficace des dépenses publiques par la mise en cohérence de la politique sectorielle avec la nouvelle nomenclature budgétaire pour une meilleure programmation, exécution et contrôle budgétaire ; le respect des textes et procédures budgétaires.

Les dépenses de fonctionnement du SIIGFP seront prises en charge par le Budget Général. A cet effet, toutes les factures relatives à ces dépenses sont à adresser au « Secrétariat Général du Ministère des Finances et du Budget » pour règlement. Par ailleurs dans ce même ordre d'idée, toutes demandes relatives au SIIGFP (réparation, maintenance, ...) seront envoyées à la même adresse qui se chargera de son exécution.

A cause des discordances constatées entre les demandes d'engagement émises par l'ordonnateur et celles constatées dans la comptabilité du Contrôleur financier sur les « crédits consommés », « disponible avant » et « disponible après » dans le cas d'engagements consécutifs sur une même ligne budgétaire, les colonnes y correspondants ne seront plus servies dans l'impression du DEF.

Depuis 2009, les documents suivants sont dorénavant imprimables sur du papier blanc ordinaire : le DEF et le TEF en matière d'engagement, le bordereau de pièces, mandat, Ordre de Paiement et Titre, en matière de liquidation et ordonnancement. Le cachet et la signature de l'Autorité de délivrance ainsi que l'identification unique de chaque document informatique sur le territoire national feront foi de leur authenticité.

Dans le suivi de la performance au niveau de chaque acteur de la dépense :

- Un accusé de réception est produit systématiquement à la réception du DEF et des pièces justificatives par le Contrôle Financier avant le traitement du dossier ;
- Un accusé de réception est produit systématiquement à la réception du MANDAT et des pièces justificatives par le Trésor avant le traitement du dossier ;
- La saisie de la date de chaque pièce justificative est obligatoire dans le SIIGFP.

3.2. LES DÉPENSES ENGAGÉES

Pour une meilleure orientation du budget, depuis 2004 une nouvelle méthode de gestion a été appliquée. Cette méthode consiste à évaluer périodiquement de manière trimestrielle, l'exécution du budget suivant un taux de régularisation. En d'autres termes, les dépenses et recettes du trimestre passé serviront de bases afin d'orienter la gestion budgétaire du trimestre suivant. Notre étude a été basée sur les deux premiers trimestres.

Durant ce premier semestre, seulement 11% du montant affecté aux dépenses ont été engagés, elles ont servi principalement aux paiements des salaires et des services de la dette avec une faible dépense en investissement. L'engagement des dépenses s'est effectué suivant les dispositions déterminées par la circulaire d'exécution du budget de dépenses, en rapport avec la Loi de Finances. La politique d'austérité a été maintenue et le taux de régularisation, respecté.

Les dépenses engagées durant cette période budgétaire se présentent comme suit :

Tableau N° 04: Suivi des engagements du MEN sur 6 mois en millions d'Ariary

	CRÉDIT	ENGAGÉ	%
SOLDE	301 083	149 875	49,78%
HORS SOLDE	109 241	8 858	8,11%
INVESTISSEMENT	101 968	9 541	9,36%
TOTAL	512 292	168 274	32,85%

Sources : Madamatin, journal quotidien de Madagascar, Edition n° 04 17-11-2010 ; DESB

Le tableau ci-dessus fait ressortir un taux d'engagement semestriel de 32,85%. Avec un taux d'exécution de 49,78%, soit presque la moitié des crédits alloués : le rythme d'engagement des dépenses de soldes est tout à fait normal pour la première moitié de l'année. Ce taux est justifié pour la simple bonne raison que l'exécution des dépenses de soldes doit s'effectuer

mensuellement. Quant aux dépenses de fonctionnement hors solde, en lien avec la baisse considérable du taux de régulation qui est passé de 50% en moyenne en 2008 à seulement 30% pour cette année, le taux d'exécution de 8,11% est pratiquement faible.

Enfin en ce qui concerne les dépenses d'investissements, le MEN n'a pu exécuter que 9,36%, de son crédit étant donné que l'engagement des dépenses sur financements internes est lié aux financements externes et que ces derniers se trouvent bloqués. De plus, une nouvelle orientation a été prise, elle consiste à se concentrer sur des projets significatifs répondant à des résultats concrets au lieu de s'investir dans plusieurs projets éparpillés.

Pour clore ce chapitre, rappelons que nous venions de détailler le déroulement de l'exécution du budget de dépenses à travers trois sections.

Dans une première section, nous avons énumérer les acteurs du budget de dépenses qui peuvent être groupés en deux catégories bien distinctes selon leur rôle dans l'exécution budgétaire: l'entité chargée de la partie budgétaire et celle qui s'occupe des activités de programme. Dans la seconde section, nous nous sommes plus axés sur l'exécution proprement dit du budget de dépenses en exposant sa procédure de réalisation qui contienne quatre étapes bien distinctes : l'engagement, le mandatement, l'ordonnancement et le paiement. C'est étapes de l'exécution peuvent être regroupées en deux phases qui sont la phase ordonnateur et la phase comptable, et obéissant au principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable. En dernier lieu, dans la troisième section, nous avons présenté la situation actuelle du budget de dépenses.

Ces sections mentionnées ci-dessus nous sont nécessaires pour entamer le deuxième chapitre qui consiste à mettre en exergue les problèmes liés à l'exécution du budget de dépenses. Ce dernier terminera également cette partie de notre devoir consacrée à l'analyse critique de l'existant.

CHAPITRE II : PROBLÈMES LIÉS A L'EXÉCUTION

DU BUDGET

Le MEN au même titre que les autres services dépensiers, a connu depuis l'application du budget de programme, une procédure d'exécution beaucoup plus orientée vers une meilleure utilisation du budget. En 2009, une nouvelle nomenclature budgétaire a fait son apparition. Par nomenclature, il est question de classification des dépenses : par destination (mission, programme), par ordonnateur (gestionnaire de crédits), par imputation budgétaire comprenant le mode de financement, l'imputation administrative, la commune bénéficiaire, la catégorie d'opération, les comptes rejoignant la nomenclature comptable (PCOP) qui permettent de classer les dépenses suivant leur types.

Après avoir effectué l'analyse de l'exécution du budget de dépenses, notamment sur ses acteurs et son processus d'exécution, nous allons procéder dans ce second chapitre à la détermination des problèmes suites à cette analyse.

Ce chapitre comprend deux sections en référence aux natures des problèmes que nous allons soulever concernant l'exécution du budget de dépenses. En premier lieu, nous verrons les problèmes au niveau des acteurs du budget et en second lieu, ceux en rapport avec le faible engagement des dépenses.

SECTION I : AU NIVEAU DES ACTEURS DU BUDGET

Les acteurs du budget de dépense sont ceux chargés d'appliquer la procédure d'exécution des dépenses publiques conformément aux lois et règlements en vigueur. Durant notre période de stage, nous avons pu constater les problèmes suivants en ce qui concernent ces acteurs : un retard dans leur nomination ainsi qu'un manque de capacités de leur part.

1.1. RETARD DE NOMINATION

La Finance Publique évolue dans un environnement instable en étroite relation avec le contexte politique. En effet, ce dernier constitue l'un des facteurs déterminant dans la

nomination des acteurs du budget de dépenses. La partie budgétaire relève surtout de la charge des Ordonnateurs (délégués, secondaires, suppléants et intérimaire). Si les GAC sont désignés en rapport avec leur compétence ; les ordonnateurs quant à eux, sont nommés via des textes législatifs et règlementaires. Nous avons vu que l'ORDSEC occupait un rôle important dans l'exécution du budget de dépenses. Cette considération découle du fait que suite à une succession de délégation de pouvoir dont le sommet provient du Premier Ministre en tant qu'Ordonnateur principal, l'ORDSEC est celui qui se charge de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses.

En temps normal, toute nouvelle nomination des Ordonnateurs Secondaires et Gestionnaires des Activités due à des changements structurels de nom (ORDSEC), ou de fonctions (GAC) ou de codifications doit être effectuée bien avant la fin de l'année en cours. Or cette année, en raison de la conjoncture politique qui a entraîné des restructurations ministérielles opérant des changements consécutifs et avec retard de la structure gouvernementale, la nomination des ordonnateurs de dépenses ont pris aussi du retard chamboulant ainsi la continuité des services publics.

1.2. MANQUE DE CAPACITÉS DES INTERVENANTS DU BUDGET

Les dispositions de la Loi de finances sont établies en fonction des résultats économiques et financiers d'un exercice budgétaire en cours d'achèvement, auxquels s'ensuivent les perspectives pour le prochain exercice. Compte tenu de ces facteurs, les dispositions relatives à l'exécution du budget de dépenses peuvent être contraintes de subir des modifications auxquelles les services dépensiers sont tenus de se conformer.

Cependant, parallèlement au retard constaté dans la nomination des intervenants, ces derniers ne sont pas toujours aptes à satisfaire cette exigence soit parce qu'ils sont rarement au courant des nouvelles dispositions ; soit parce qu'ils ont un manque de formation initiale, principalement en matière de budget de programme incluant la nouvelle nomenclature budgétaire.

Dû à ce manque de capacités des intervenants, il en résulte que l'exécution du budget de dépenses soit ralenti, le budget de programme ainsi que la nomenclature budgétaire ne sont pas maîtrisés et ceux de l'établissement des besoins au paiement. Il en va de même pour les systèmes informatisés de gestion de la finance publique, à savoir le SIGMP et le SIGFP.

SECTION II : FAIBLE ENGAGEMENT DES DÉPENSES

Depuis l'exercice budgétaire 2005, période marquée par l'abandon du budget de moyens au profit du budget de programme suite à la loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 dans son chapitre II article 8, la procédure d'exécution du budget de dépenses a été complètement redéfinie. Cette redéfinition s'applique tant au niveau du contrôle des attributions de chaque agent de l'Etat, que sur l'utilisation des moyens mis à leur dispositions ; ce qui permet dorénavant d'apprécier l'efficacité de la dépense.

Certes, ces améliorations ont été conçues dans le but d'optimiser l'exécution du budget de dépenses. Toutefois, nous avons remarqué les problèmes ci après.

2.1. LOURDEUR DU CONTRÔLE A PRIORI

Il est indispensable de contrôler étroitement l'exécution du budget. Le contrôle a d'abord un motif politique : vérifier l'application des décisions du parlement en matière budgétaire ; empêcher le dépassement de crédit de la part de l'exécutif. Il a également un motif financier : éviter les gaspillages et la dilapidation. Le budget de dépenses est soumis à différents moyens de contrôle :

✓ Un contrôle politique

Le contrôle politique, dont le rapport est adressé aux commissions des finances du Parlement, est établi par le Gouvernement. Le rapport porte entre autres sur la situation des engagements et ordonnancements de dépenses, la situation de trésorerie et de la dette publique ou encore de la liste des mouvements de crédits.

✓ Un contrôle administratif

Ce type de contrôle est effectué par les organes rattachés au Premier Ministre à savoir l'Inspecteur Général de l'Etat, et du Contrôle Financier. Il a pour but d'assurer le bon fonctionnement des services publics et des organismes publics de l'Etat.

✓ **Un contrôle juridictionnel**

A la charge de la Cour des comptes, le contrôle juridictionnel s'effectue sur les comptables publics de l'Etat afin de vérifier la régularité de leurs comptes. Il permet aussi de contrôler l'exécution des lois de finances.

✓ **Un contrôle interne**

Le contrôle interne vise à protéger les ressources et le patrimoine de l'Etat, à prévenir et à détecter les fraudes et les erreurs, à garantir la fiabilité des processus financiers et opérationnels.

Au niveau de l'Administration, il se traduit par un contrôle financier visant à garantir le respect du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables et à assurer une vision globale des processus de la dépense et de la situation patrimoniale de chaque ministère. Nous nous intéresserons sur ce dernier type de contrôle en raison de son impact direct sur l'exécution du budget de dépenses.

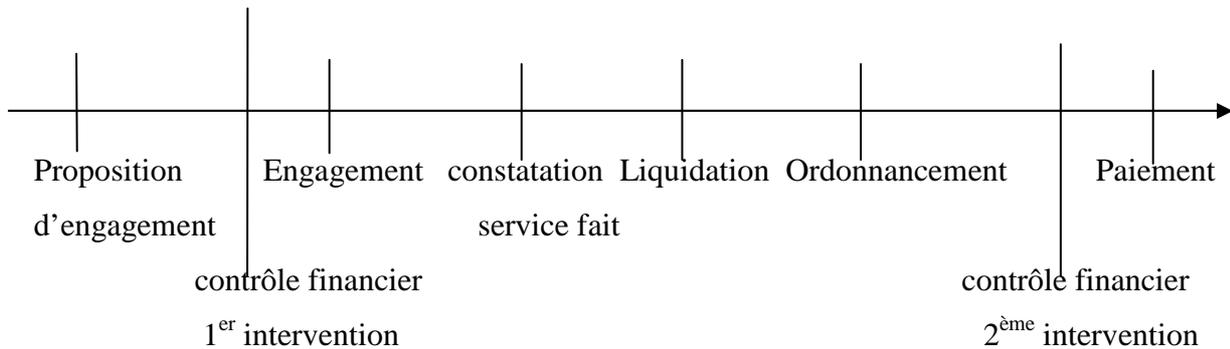
Si le contrôle du budget est nécessaire, il ne doit pas pour autant être trop développé, sinon il risque de retarder ou de paralyser les opérations d'exécution. Comme nous l'avons explicité durant le précédent chapitre, l'exécution du Budget de dépenses comporte quatre phases bien distinctes, durant lesquelles intervient le Contrôle Financier pour effectuer le contrôle interne.

Ce contrôle est l'ensemble cohérentes des règles d'organisation, de fonctionnement et de normes de qualité qui ont pour but d'optimiser le service au public, la qualité des prestations et la gestion des entités, et de minimiser les risques économiques et financiers inhérents à l'activité des entités¹¹. Il s'applique sur le fond et la forme des dossiers (DEF/TEF, pièces justificatives, projet de mandatement) pouvant se traduire par une acceptation suivie de saisie ou d'un rejet immédiat et visent à régulariser la gestion du Budget de dépenses. Ce type de contrôle intervient en cours d'exécution et s'applique sur les ordonnateurs puisque les comptables sont soumis au contrôle particulier de la Cour des comptes.

¹¹ Cours de Finance Publique en 4ème Année, Année Universitaire 2008/2009

Ci après, la figure démontrant tous ce qui viennent d'être énoncés :

Figure N° 07 : Illustration du processus d'exécution du Budget de dépenses



Source : Institut National d'Administration Publique, « Eléments du cours de Finance Publiques, page 43 (Avril 2008)

Nous constatons dans la figure ci-dessus que le pouvoir du Contrôle Financier s'exerce bien avant l'engagement de dépense, se traduisant par un contrôle *a priori*.

Cependant, pour les dépenses de fonctionnement urgents et fréquemment utilisés par les services dépensiers, le contrôle *a priori* contribue à ralentir son engagement et donc constitue une source de problème pour l'exécution du budget de dépenses.

2.2. Instabilité des Systèmes d'informations

L'exécution du budget de dépenses repose sur le logiciel SIGFP qui à titre de rappel, s'appuie sur l'ensemble des applications informatiques intégrées au SIIGFP et qui est un système intégrant la gestion des finances publiques d'où son acronyme. Ce dernier inclus plusieurs applications connexes :

- Le SIGMP, qui traite les commandes publiques, centralise les données de passation de marché, et stock les processus de commandes publiques dès l'avis général jusqu'à l'attribution du marché.

- Au niveau de la gestion de la solde et des Pensions du personnel de l'Etat, il prend en charge les mouvements (avancement, affectation, admission à la retraite, intégration, décès, disponibilité) ; traite les soldes et pensions ; édite les différents états liés à la solde et pension.

- Au niveau de la comptabilité des dépenses, il gère les engagements, liquidations et les ordonnancements.

Le SIGFP utilise comme infrastructure « l'Intranet » qui consiste en une partie sécurisée d'un réseau informatique d'une entreprise ou d'une organisation, basé sur les mêmes technologies que l'Internet et héberge souvent un système d'information.

L'intranet est destiné à l'échange d'informations entre des programmes et/ou des utilisateurs connus et autorisés. Il s'utilise comme une plateforme pour développer et déployer des applications de support aux transactions informatiques utilisées à des fins financières et décisionnelles, par delà l'entreprise interconnectées. Dans notre cas, le titulaire du réseau informatique n'est autre que l'Etat, et comme système d'information : il utilise le SIIGFP. Ce réseau relie le Ministère des Finances et du Budget avec les autres ministères.

L'Intranet est généralement connecté au réseau Internet via une interface web pour permettre la communication avec le monde extérieur ; pour l'Etat, l'Intranet utilise le navigateur « Mozilla Firefox ». Le problème survient du fait que le réseau utilisé pour l'exécution du budget de dépenses en l'occurrence le SIGFP, connaissent fréquemment des problèmes de connexion c'est-à-dire que les acteurs budgétaires rencontrent souvent des difficultés d'accès en raison de l'instabilité du SIIGFP ainsi que du SIGMP, ce qui ralentit le rythme d'engagement des dépenses.

En guise de conclusion de cette seconde partie, nous pouvons retenir que les points fondamentaux de l'exécution du budget de dépenses sont ses acteurs et sa procédure.

Les acteurs budgétaires sont divisés en deux entités distinctes, d'abord celle chargée de la partie budgétaire et qui regroupe les Ordonnateurs délégués, les Ordonnateurs secondaires, l'Ordonnateur secondaire suppléant et l'Ordonnateur secondaire intérimaire. Ensuite, l'entité chargée des activités de programme, où se situent le Coordonnateur de programme, le Responsable de programme, le Gestionnaire d'activité, les Services opérationnels d'activités et le dépositaire comptable. Quant à la procédure d'exécution du budget, elle se compose de quatre étapes : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

Après avoir effectué notre analyse sur ces points fondamentaux et notamment sur la situation du budget de dépenses, nous avons pu discerner les problèmes y afférents tels que : ceux liés aux acteurs budgétaires et le faible engagement des dépenses. Ces problèmes doivent être solutionnés afin d'atteindre notre objectif qui est d'améliorer la gestion de l'exécution du Budget de dépenses et la rendre plus efficace et efficiente, ce qui nous amène à la troisième et dernière partie de ce devoir qui est la proposition de solutions et de recommandations.

TROISIÈME PARTIE: PROPOSITIONS DE SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

Si depuis l'application du budget de programme c'est-à-dire, au début de l'exercice 2005, jusqu'à la clôture de l'exercice budgétaire 2008, le budget comportait trois niveaux à savoir « Mission, Programme, Objectif », désormais, avec la nouvelle nomenclature, le budget de dépense ne retiendra que deux niveaux : la « Mission » et le « Programme ». Le document budgétaire sera essentiellement traduit par le document de performance qui retrace tous les indicateurs. Cette nouvelle nomenclature aspire à accroître l'efficacité et l'efficience budgétaire.

A ce titre, et suivant les perspectives prises par le Gouvernement, marquées surtout par la continuité de la volonté de mieux allouer les dépenses publiques. Les efforts entamés dans la réforme des finances publiques sont alors poursuivis, dont principalement le renforcement du système de contrôle, la mise à jour avec la nouvelle nomenclature budgétaire.

Nous consacrerons cette troisième et dernière partie, aux propositions de solutions et recommandations suites à notre analyse sur l'exécution du budget de dépenses durant la partie précédente. Les solutions qui suivront ont donc été formulées en tenant compte des perspectives citées ci dessus, qui convergent vers l'objectif que nous même nous sommes fixé en réalisant ce devoir, qui est de renforcer la gestion de l'exécution du Budget de dépense et de la rendre plus efficace et efficiente.

Sur ce, cette partie sera composée de trois chapitres : Dans un premier temps, nous allons voir les solutions liées aux acteurs du budget ; en second lieu nous proposerons les solutions concernant le faible engagement du budget de dépenses ; et comme dernier chapitre, nous énoncerons les solutions retenues avec les résultats attendus, qui seront ensuite suivis des recommandations concernant ces solutions.

CHAPITRE I : SOLUTIONS LIÉES AUX ACTEURS

DU BUDGET

Suites aux problèmes exposés durant la deuxième partie de ce devoir, concernant les acteurs budgétaires, nous pouvons en déduire leur importance en matière de finances publiques. Effectivement, de ces derniers dépendent l'accomplissement des fonctions de l'Etat en matière de dépenses.

Nous avons émis qu'au niveau des acteurs du budget, les problèmes qui se posaient, étaient surtout en relation avec le retard dans leur nomination et leur manque d'efficacité pour appliquer les procédures budgétaires en raison de leur insuffisance de maîtrise du budget de programme, de la nouvelle nomenclature et des systèmes informatiques utilisés pour la gestion des finances publiques. Pour remédier à ces problèmes, nous proposons les solutions suivantes :

- Redéfinition de la méthode de nomination ;
- Former les intervenants du budget de dépenses.

SECTION I : REDÉFINITION DE LA MÉTHODE DE NOMINATION

Une fois le budget octroyé aux services dépensiers, les intervenants budgétaires en tant que tels, sont les premiers responsables de son exécution. En d'autres termes, l'exécution du budget de dépenses implique de prime abord : la nomination de ses acteurs. Les intervenants dans l'exécution du budget de dépenses se renouvellent à chaque exercice budgétaire. La durée d'un exercice budgétaire se détermine selon le système utilisé: le système de gestion, le système de l'exercice et le système luxembourgeois.

1) Système de Gestion/ système de l'exercice

Dans le système de Gestion, ne sont considérées comme dépenses et recettes d'une année déterminée, que celles effectivement payées et respectivement encaissées, au cours de cette année.

L'avantage de ce système est qu'il permet la reddition des comptes dans un bref délai et ce dès la clôture de l'année budgétaire puisqu'il ne présente pas de période complémentaire. Cependant, le système de gestion présente également des inconvénients majeurs. En effet, les dépassements de crédit risquent de passer inaperçus du fait du report des dettes d'un exercice à l'autre. De même, il nécessite l'établissement pour chaque crédit, d'un montant pour les engagements ainsi qu'un autre pour les paiements et rend un contrôle parlementaire efficace plus difficile.

Dans le système de l'exercice en revanche, les dépenses et recettes d'une année sont les dettes résultant des engagements et créances acquises au cours de cette même année, quelle que soit la date de règlement et de recouvrement. Contrairement au système de gestion, dans ce type de système, l'année considérée est majorée d'une période complémentaire, afin de permettre l'exécution matérielle des opérations de dépenses et de recettes.

Il permet de regrouper tous les actes d'exécution qui ont été autorisés par le budget applicable à cette période. Ceci facilite après la clôture de l'exercice, le rapprochement entre les prévisions budgétaires et le budget effectivement exécuté.

2) Le Système luxembourgeois

En principe, le système budgétaire luxembourgeois est celui de l'exercice : « seules sont considérées comme appartenant à un exercice, les dépenses relatives à des engagements contractés au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les recettes relatives à des créances de l'Etat au cours de cette année ».

iii. Durée de l'exercice

L'exercice proprement dit dure une année et cadre avec l'année civile : « l'exercice budgétaire et comptable commence le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre de la même année ». Comme le système luxembourgeois est cependant celui de l'exercice, il est prolongé d'une période complémentaire.

En matière de recettes, la clôture de l'exercice n'empêche pas l'administration de faire recouvrer l'impôt dû. Ce dernier n'entraîne que des effets comptables : la recette ne sera plus imputée sur les comptes de l'exercice ayant donné naissance à la créance de l'Etat mais à celui au cours duquel elle est recouvrée.

Par contre en matière de dépenses, la clôture de l'exercice n'entraîne pas que des effets comptables : passés la période complémentaire, il devient impossible d'ordonnancer ou de payer des dépenses alors qu'il resterait des crédits disponibles. De même aucun engagement ne peut plus être pris après le 31 décembre de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice.

iv. Dérogations générales

A la clôture de l'exercice, il peut rester des recettes à recouvrer et des dépenses à payer qui se rattachent à cet exercice. Aussi le législateur prévoit :

- Suivant quelles modalités particulières le recouvrement et respectivement le paiement pourront se faire ;
- A quel exercice budgétaire et à quel crédit l'imputation comptable de la recette et de la dépense pourront être effectuée.

Ce système est celui que nous appliquons, aussi, la solution pour remédier au problème lié au retard dans la nomination des acteurs du budget peut-elle-être observée dans le fondement même de ce principe qui consistera essentiellement à nommer les acteurs du budget d'un exercice N+1, avant même que l'exercice N ne soit clôturé.

Toutefois, la finance publique et le contexte politique sont deux domaines inséparables, et le second conditionne le premier. Il convient donc de souligner avec insistance que cette solution proposée n'est applicable que dans un environnement politique stable.

Dans un environnement politique instable, la nomination des acteurs du budget ne peut être qu'en retard, du fait des restructurations qui s'opèrent. La réalité étant que depuis ces dernières années, durant chaque régime politique qui s'est succédé, la nomination des acteurs du budget est étroitement liée au choix personnel de celui qui est hiérarchiquement au dessus, c'est-à-dire celui qui détient le pouvoir d'effectuer la nomination. En plus clair, les acteurs du budget sont la plupart pour ne pas dire tous, nommés de manière subjective et non objective comme elle le devrait.

Par conséquence, les intervenants dans l'exécution du budget de dépenses changent le plus souvent, en fonction des changements dans la structure gouvernementale mise en place.

Cette solution proposée, concernant la nomination des intervenants du budget de dépenses n'est qu'une première étape dans la résolution des problèmes liés aux acteurs du budget. En effet, tous les acteurs ayant été nommés pour l'exécution du budget de dépenses se

doivent d'être efficaces dans leurs tâches respectives afin de contribuer à une bonne exécution budgétaire. C'est pourquoi dans la section qui suit, nous présentons une seconde solution destinée à améliorer l'exécution budgétaire au niveau de ces acteurs par le biais d'une séance de formation.

SECTION II : FORMER LES INTERVENANTS DU BUDGET DE DÉPENSES

La Finance publique évolue dans un environnement instable. En tant que tel, la préparation, l'exécution et le suivi budgétaires impliquent de la part de ses acteurs, la maîtrise parfaite des dispositions et des outils du budget.

La formation et le renforcement des acquis des acteurs du budget de dépenses permettent de multiplier la capacité d'exécution de ces agents. Ces initiatives s'avèrent nécessaire afin que les intervenants du budget puissent être en mesure de répondre aux objectifs de l'Etat en matière de Finances publiques, et dans notre situation, en matière d'exécution du budget de dépenses.

En vue donc de contribuer à l'amélioration de l'exécution du budget de dépenses par le renforcement des capacités de ses intervenants, nous présentons ci après, un modèle de plan de mise en œuvre d'une séance de formation¹².

Les étapes clés de la préparation d'une action de formation se situent aux niveaux suivants :

a) La prise de connaissance

La phase préalable à la préparation de l'intervention est la compréhension du pourquoi de la formation ; il est question, d'une part, de se situer dans le contexte, et d'autre part, de clarifier la mission de formation qui consiste à cerner le résultat attendu des participants en sortie de formation.

¹² Serge Lelaidier - CEDIP, « Comment préparer et animer une séance de formation », les fiches En lignes, fiches techniques n°35.

b) La préparation de l'intervention

Après la prise de connaissance, cette étape consistera à définir les modalités de transmission pédagogique. Classiquement, il existe trois grandes méthodes :

Les méthodes affirmatives, qui se divise en méthode expositive et méthode démonstrative.

- La méthode expositive (cours magistraux) permet de fournir en un peu de temps, beaucoup d'informations à un très grand nombre de personnes.
- Dans la méthode démonstrative par contre, le formateur explique, présente un processus. Les participants est en situation d'observateur mais n'expérimentent pas par eux-même.

Les méthodes interrogatives, qui s'effectuent par un jeu de questions, l'apprenant est mis en situation d'appropriation d'un savoir.

Les méthodes actives, qui part du principe que l'apprenant retiendra mieux s'il construit son propre savoir. Les formés sont mis en situation d'apprentissage construite sur des cas réels significatifs pour eux. Le formateur sera amené à produire des supports pédagogiques et dans bien des cas, à utiliser les TIC comme moyen technique de présentation.

c) Le déroulement de la séance

Il est indispensable de maintenir une bonne qualité relationnelle entre le formateur et les auditeurs. Pour ce faire, en début de séance, les participants s'expriment sur leurs attentes et le formateur détecte leur niveau de connaissance des sujets de la formation. Il faut ensuite maintenir l'intérêt de l'assistance en s'adaptant au niveau. La difficulté réside dans ce maintien de l'intérêt des formés, c'est pourquoi il est utile de leur rappeler l'importance de la séance de formation.

Face aux problèmes liés aux acteurs du budget de dépenses, nous avons proposé comme solutions de redéfinir la méthode de leur nomination, ensuite de leur fournir une formation afin de renforcer leur capacité d'exécution. Néanmoins nous avons également évoqué en tant que problème, le faible engagement des dépenses, ce qui nous mène au chapitre suivant et qui consistera à proposer des solutions y afférentes.

CHAPITRE II: SOLUTIONS LIÉES AU FAIBLE

ENGAGEMENT DES DÉPENSES

La lourdeur du contrôle à priori tout comme l'instabilité des systèmes d'informations, sont également sources de problème pour l'exécution du budget. Ces facteurs affectent principalement le degré d'engagement des dépenses. Nous poursuivrons donc dans ce second chapitre, par la résolution de ces problèmes liés aux faibles engagements du budget de dépenses. Pour ce faire, nous présentons les solutions suivantes :

- Révision des contrôles *a priori* ;
- Stabiliser les systèmes d'informations.

SECTION I : RÉVISION DES CONTRÔLES A PRIORI

Les contrôles effectués sur le budget de dépenses n'ont pas été établis dans un but de faire obstacle à l'exécution de ce dernier. Au contraire, ils ont été instaurés par souci de bonne gouvernance et dans la recherche d'une bonne gestion des finances publiques.

Parmi ces contrôles se trouve le contrôle *a priori* qui comme son nom l'indique, s'effectue avant la première phase de l'exécution budgétaire à savoir l'engagement. Ainsi pour que la première phase puisse être réalisée, il est nécessaire que le Contrôle Financier accorde son visa certifiant la régularité de dossiers d'engagement d'où le problème que nous avons soulevé.

A première vue, annuler le contrôle *a priori* serait la première solution pour accélérer l'engagement des dépenses. Cependant le fait de le supprimer reviendrait à laisser en décadence l'exécution budgétaire. En somme, l'existence d'un contrôle financier est primordial ; ce qui signifie qu'il ne peut en aucune manière être dissout. Néanmoins, ce type de contrôle peut être révisé en l'allégeant, mais tout en imposant une certaine mesure concernant ses dispositions. Ces dernières toucheront essentiellement les types de dépenses à dispenser de visa ainsi que les contrôles à effectuer vis-à-vis de ces dépenses. Dans cette idée, la poursuite du contrôle hiérarchisé des engagements de dépenses ou « CHED », serait le plus approprié.

Suivant le Décret N°2008-533 ; portant expérimentation du contrôle hiérarchisé des engagements de dépense. Le CHED a été expérimenté pour la première fois le 1^{er} juillet 2008, sur quatre sites pilotes, en l'occurrence les services centraux du MEN, ceux du Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie et ceux du Ministère de la Santé, du Planning Familial et de la Protection Sociale. Cette disposition a pour objet d'accélérer l'exécution du budget de dépenses via une révision des contrôles *a priori*.

SECTION II : STABILISER LES SYSTÈMES D'INFORMATIONS

Face à l'évolution technologique, l'Intranet est devenu pour les grandes entités publiques ou privées, une ressource technologique indispensable en raison de sa pénétration dans l'ensemble des rouages des organisations. Il permet d'établir un système d'informations à faible coût parce que concrètement, le coût de ce dernier se résume principalement à celui du matériel, de son entretien et de sa mise à jour, avec des postes clients fonctionnant avec des navigateurs gratuits.

Mise à part la lourdeur du contrôle *a priori*, nous avons pu également apprendre qu'il existait fréquemment un problème de connexion lié au réseau utilisé pour l'exécution du budget de dépenses à savoir le SIGFP. Ce réseau, comme nous l'avons expliqué en amont, utilise le système d'Intranet en connexion à l'Internet via l'interface « Mozilla Firefox ».

Améliorer la connexion du SIGFP contribuerait à résoudre le problème lié au faible engagement des dépenses. Il faudra donc agir sur le réseau informatique exploité pour l'exécution du budget. Pour ce faire, nous avons collecté des informations qui par leur adoptions, pourront servir à la réalisation de cette solution proposée, et que nous présenterons dans le chapitre consacré aux solutions retenues.

Après ces solutions concernant la faiblesse des engagements de dépenses et ceux liées aux problèmes sur les acteurs budgétaires, il est utile de savoir comment elles s'élaboreront. Pour cette raison, nous allons avoir un troisième chapitre dans lequel nous exprimerons aussi les résultats attendus de ces solutions puis les recommandations en rapports.

CHAPITRE III: SOLUTIONS RETENUES ET

RECOMMANDATIONS

Ce dernier chapitre comprendra trois sections dans lesquelles seront présentées les élaborations des solutions retenues, détaillant les points essentiels de ce qui ont été présentés dans les précédents chapitres de cette partie du devoir. Ensuite, seront démontrés, les résultats auxquels nous pouvons nous attendre de l'application des solutions proposées en amont. En dernier lieu, nous soumettrons des recommandations pour atteindre ces résultats, en rapport avec notre objectif en réalisant ce mémoire.

SECTION I : SOLUTIONS RETENUES

Cette section servira à la mise en place des solutions liées aux problèmes rencontrés au niveau des acteurs du budget, ainsi que ceux liés à l'exécution du budget de dépenses.

1.1. ANTICIPER LA NOMINATION DES ACTEURS DU BUDGET

Comme nous l'avons énoncé dans le chapitre consacré à la proposition de solutions, notamment en ce qui concerne le retard observé dans la nomination des acteurs budgétaires, il est nécessaire de redéfinir la méthode de leur nomination. Nous avons vu que dans un environnement politique stable, les principes qui déterminent le système luxembourgeois peuvent solutionner ce retard de nomination des acteurs budgétaire. Ainsi, la solution retenue qui suit, a été élaborée dans cette hypothèse que la finance publique évolue dans un contexte de stabilité politique.

A titre de rappel, dans le système luxembourgeois l'exercice budgétaire proprement dit est similaire à une année civile c'est-à-dire qu'il commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre. Néanmoins, à l'année civile s'ajoute une période complémentaire pour permettre un meilleur encadrement de l'exécution du budget, ainsi que de mettre en évidence les différences entre la prévision et la réalisation budgétaire.

Ce système est celui que nous utilisons comme le démontre les tableaux suivants ; le premier présentant le calendrier des dépenses donnant lieu à des décaissements, tandis que le second, le calendrier de régularisation des dépenses.

Tableau N° 05 : Disposition et calendrier de clôture de gestion 2010 ; dépenses (fonctionnement + investissement) donnant lieu à des décaissements

NATURE DES OPERATIONS	DATES LIMITES		
	Contrôles Financier	Ordonnateur	Trésorier
- Réception DEF	23/11/2010		
- Réception DEF rejetées et redressées	26/11/2010 30/11/2010		
- Visa TEF			
- Fin des émissions		15/12/2010	
- Réception des pièces émises			17/12/2010
- Réémissions des mandats rejetés		28/12/2010	31/12/2010
- Rapprochements obligatoire		18/02/2011	18/02/2011
- Clôture définitive		25/02/2011	25/02/2011

NB : Les engagements sont clos tant au niveau central qu'excentré le mardi 20 novembre 2010, date limite impérative. Le délai de réception des dossiers de mandatement au niveau du Trésor s'achève tous les 25 du mois.

Source : Ministère des Finances et du Budget ; Circulaire relative à l'exécution de la Loi de finances rectificative 2010 ; (Septembre 2010).

Ce premier tableau indique que les opérations à charge de l'ordonnateur peuvent se prolonger jusqu'au mois de février de l'année suivante. Pour ce qui est des opérations de

mandatement, elles prennent fin avec l'exercice budgétaire proprement dit, c'est-à-dire, à la fin du mois de décembre. Tous mandats rejetés après cette date seront dégagés et réengagés sur les crédits de la gestion de l'année qui suit ; aucune dérogation ne peut être accordée après cette date. Il en est de même pour les opérations au niveau du Trésorier. Les opérations de rapprochement sont effectuées pour la période complémentaire.

Pour les dépenses à régulariser le calendrier se présente comme suit :

Tableau N° 06: Disposition et calendrier de régularisation des dépenses 2010.

NATURE DES OPERATIONS	DATES LIMITES		
	Ordonnateur	Contrôle Financier	Trésor
Comptabilité des Trésoriers et Percepteurs Principaux, des Agents Comptables des Postes Diplomatiques et Consulaires			
- Réceptions des pièces de dépenses			
- Visa TEF*			
- Emission des titres de régularisations et receptions par le Trésor**	25/01/2011	01/02/2011	
- Rapprochement	05/02/2011		05/02/2011
- Clôture définitive des opérations	22/02/2011		22/02/2011
	25/02/2011		25/02/2011

* Les TEF portent la date du 30/11/2010

** Les émissions seront datées du 31/12/2010

Tous mandats rejetés après le 22/02/2011 seront réengagés sur les crédits 2011 ; aucune dérogation ne peut être accordée après cette date.

Source : Ministère des Finances et du Budget ; Circulaire relative à l'exécution de la Loi de finances rectificative 2010 ; (Septembre 2010).

Pour résumer ces deux tableaux, les phases d'exécution du budget de dépenses pour une année, se terminent bien suivant l'année budgétaire proprement dit, soit le 31 décembre, mais qu'à cette date s'ajoute une période complémentaire pour les opérations de rapprochement et de régularisation.

Sur ce, les intervenants de l'exécution du budget pourront donc être nommés vers la fin de l'année civile puisque c'est aussi aux environs de cette période que s'achève la phase ordonnateur de l'exécution du budget de dépenses ; le restant de l'exercice, suivant le système luxembourgeois, n'étant réservé que pour l'accomplissement des opérations de rapprochement et de régularisation.

1.2. FORMATION DES INTERVENANTS DU BUDGET

Le manque de capacité des intervenants budgétaires est un facteur déterminant du ralentissement de l'exécution du budget de dépenses. Pour faire face à ce problème, la formation de ces intervenants s'avère donc plus que nécessaire, dans le but de renforcer leur capacité et leur compétence. Une formation a pour finalité l'acquisition d'un certain nombre de ressources par chaque participant. L'hypothèse implicite est qu'il sera capable, en situation professionnelle, de les adapter à un contexte spécifique, sur son poste de travail, et de les transformer en compétences¹³.

Dans le sens de l'amélioration de l'exécution du budget de dépenses et en tenant compte du plan de mise en œuvre d'une séance de formation que nous avons présenté dans le chapitre précédent, nous retiendrons donc les points suivant : les objectifs de la formation, ses contenus et les principes à mettre en œuvre.

1. Objectif de la formation

- Saisir l'impact et les changements occasionnés par les résultats économiques et financiers de l'exercice antérieur ;
- Clarifier les objectifs de l'Etat vis-à-vis des ces domaines (économique et financier) ;
- Faire maîtriser par les acteurs du budget, les techniques budgétaires.

¹³ Gilles Aymar, « Evaluation des effets d'une formation sur les compétences mises en œuvre en situation professionnelle », les fiches En lignes, fiche n°41.

2. *Contenus de la formation*

D'abord, dans cette séance de formation, il sera question d'exposer les principaux points liés à l'exécution du budget de dépenses à savoir : le Budget de Programme, la nouvelle nomenclature budgétaire, la passation des marchés publics, ainsi que le fonctionnement du logiciel SIGFP.

Ensuite, elle servira aussi à faire connaître aux participants, la circulaire d'exécution budgétaire, les politiques de l'Etat en matière de dépenses publiques et notamment les dispositions prises par la loi de finances en vigueur ayant un rapport direct avec l'exécution du budget de dépenses.

Enfin, durant cette séance aussi, il sera question de collecter les difficultés auxquelles les acteurs du budget de dépenses sont le plus fréquemment confrontés. Ceci, afin de mieux cerner et d'obtenir de manière exhaustive, les problèmes qui subsistent au niveau de l'exécution du budget.

3. *Les principes de la formation à mettre en œuvre*

- L'orientation de l'activité de formation sera axée sur les résultats souhaités ;
- La formation des exécutants ne doit pas amputer sur l'exécution proprement dite du budget de dépenses. En somme, elle doit s'effectuer dès le début du premier trimestre de l'exercice, puisque le mois de janvier et début février sont généralement consacrés à la régularisation des dépenses et que l'engagement ne commence réellement qu'à partir du mois de mars.
- Un dispositif de communication doit être mise en place pour informer les exécutants du budget sur le moment et le lieu de formation.

1.3. POURSUITE DU CHED

Le CHED vise à alléger le pouvoir qu'exerce le Contrôle Financier dans la chaîne d'exécution du Budget de dépenses tout en accélérant son processus. En somme, par application du CHED, l'engagement des dépenses s'effectuera donc suivant des critères de modulations, ainsi qu'un système de contrôle bien déterminé.

a) Critères de modulation

Le CHED se fonde sur l'analyse des risques et des enjeux des dépenses et prend en considération le montant, la nature et la capacité de gestion des ordonnateurs sur ces dépenses.

A cet effet, en application du système du CHED, ne sont pas soumises au visa préalable du contrôle financier, les dépenses entrant dans les critères ci-après.

i. Le montant de la dépense

Tout engagement inférieur ou égal à Ar 700 000 et ce, quelle que soit la nature de cette dépense et la procédure y afférente.

ii. La nature de la dépense

Le critère de modulation du CHED peut aussi s'observer à travers la nature des dépenses.

Suivant ce critère, le CHED s'applique sur toutes dépenses, quel que soit leur montant, au nature des dépenses suivantes :

- Au montant des loyers dus en application des baux et actes de location ayant déjà reçu le visa du Contrôle Financier ;
- Aux redevances d'eau et électricité ;
- Aux redevances téléphoniques ;
- Aux tickets commerciaux ;
- Aux contributions internationales ;
- Aux frais de transport faisant l'objet de factures pro forma délivrées par les compagnies aériennes ;
- Aux dépenses de solde de la catégorie 2 du budget général et celles des pensions des deux caisses : la caisse de prévoyance et de retraite (CPR) ainsi que la caisse de retraite civile et militaire (CRCM).

b) Systèmes de contrôle

Ces points sont déterminants pour l'application du CHED parce qu'ils constituent les conditions sine qua non pour maintenir une bonne exécution du budget.

En effet, en ne tenant compte que seulement des critères de modulation qui viennent d'être énoncés, l'exécution du budget de dépenses serait vouée à la déchéance. Le risque étant que, les Ordonnateurs de dépenses seraient incités à fragmenter les dépenses à engager afin que ces dernières ne soient pas soumises au visa préalable du Contrôle Financier. De plus, la caisse de l'Etat risquerait d'être accablée de lourdes charges vis-à-vis des dépenses dont la nature entre dans les critères d'application du CHED, cela du fait qu'elles ne subissent pas de contrôle financier.

Pour éviter donc cette décrépitude de l'exécution du budget de dépenses suite à l'application du CHED, les systèmes de contrôles suivants ont été instaurés et se doivent d'être respectés :

Le contrôle hiérarchisé remplace le dispositif de contrôle uniforme, par une diversité de formules qui permet de personnaliser les contrôles en modulant le champ de contrôles (contrôle exhaustif/ par sondage), le moment (*a priori/ a posteriori*) et l'intensité (sur tout ou partie des points de contrôle). Pour les dépenses qui présentent des risques modérés ou faibles, le principe est dorénavant le contrôle par sondage, le contrôle exhaustif devient exception.

Au niveau des intervenants du circuit d'exécution des dépenses, les contrôles s'effectuent comme suit :

i. Au niveau de l'ORDSEC

Les actes d'engagement éligibles au CHED doivent faire impérativement l'objet d'un contrôle de l'ORDSEC sur les points suivants :

- Disponibilité de crédits;
- Interdiction de procéder au fractionnement de la dépense ;
- Respect de la moralité des prix ;
- Exactitude de l'imputation budgétaire ;
- Respect de la procédure d'achats publics ;
- Respect de la régulation.

Lorsque les dépenses inférieures ou égales à Ar 700 000 au même titre que les dépenses relatives au critère « nature » ont satisfait à ces contrôles, l'ORDSEC peut procéder à leur engagement en signant le titre d'engagement financier. La signature est portée dans la partie gauche de l'imprimé.

Sur la partie droite du TEF réservé au Contrôle Financier, l'ORDSEC porte la mention « Dispensé de visa du Contrôle Financier ». Il doit également viser les pièces justificatives afférentes aux dépenses visées ci-dessus.

Quant-à la numérotation des TEF dans le SIGFP, elle reste inchangée que l'engagement soit soumis ou non au visa du Contrôle Financier.

ii. Au niveau du Comptable public

Le contrôle en vigueur exercé actuellement par le Comptable public ne subit aucun changement à l'exclusion du visa préalable du Contrôle Financier.

iii. Au niveau du Contrôle Financier

Le Contrôle Financier est habilité à procéder à tout contrôle a posteriori inopiné, du respect des procédures ainsi que de la réalisation des services faits.

Le Contrôle Financier assiste les ORDSEC dans l'application du CHED et joue le rôle de Conseiller Financier. A cet égard, pour les dépenses visées par l'ORDSEC dans le cadre du CHED, le Contrôle Financier vérifie, et le respect des procédures et la matérialité des dépenses. Par contre, pour les dépenses soumises au visa préalable du Contrôle Financier, son contrôle s'exerce uniquement sur la réalisation des services faits.

Par ailleurs, le Contrôle Financier est tenu de dresser une fiche de contrôle faisant ressortir les résultats de sa mission qui sera adressée : à l'ORDSEC concerné, en vue des redressements dans les meilleurs délais et au Directeur Général du Contrôle Financier, à titre de compte-rendu. Les irrégularités graves constatées au cours de la mission doivent faire l'objet d'un rapport et portées obligatoirement à la connaissance du Directeur Général du Contrôle Financier qui se chargera de saisir, soit le Conseil de Discipline Budgétaire, soit la Juridiction judiciaire compétente.

Les propositions du Contrôle Financier en la matière doivent être précédées d'un contrôle, d'une part sur les actes concernés par le dispositif du CHED, et d'autre part, sur les réalisations du « service fait ». Ce type de contrôle est effectué sur place par une équipe composée d'inspecteurs d'Etat du Contrôle Financier.

Dans le cadre de la mise en place du CHED et d'un suivi réaliste des dépenses de solde et des pensions, l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement de ces dépenses se

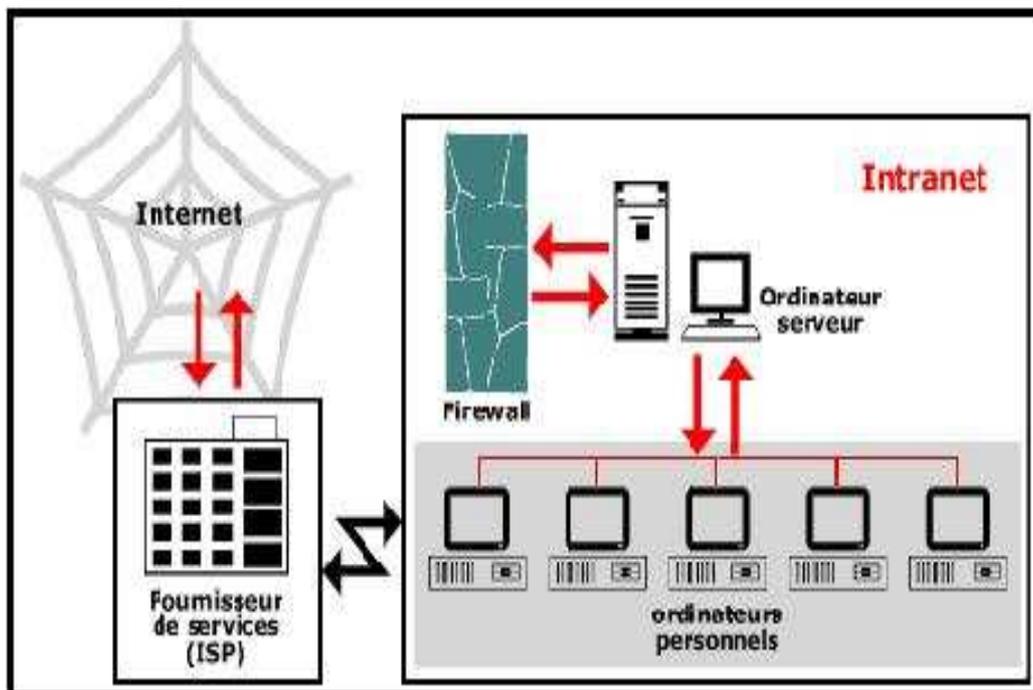
feront mensuellement. L'engagement des crédits de la solde et des pensions ne requiert plus le visa du Contrôle Financier (dépenses obligatoires répétitives).

Toutefois, le visa du Contrôle Financier reste toujours valable pour les actes à incidences financières en général et des actes y correspondant pour la solde (recrutement, admission en retraite, avancement,...). Le mandatement des retenues sur solde au titre des cotisations individuelles et celui au titre des cotisations patronales, doivent être effectués au plus tard dans le mois qui suit le paiement de la solde.

1.4. AMÉLIORATION DU SYSTÈME

Nous avons émis comme solution de stabiliser la connexion du SIGFP afin d'améliorer la constance du système d'information. Sachant que le SIGFP fonctionne via le réseau Intranet, nous avons proposé d'agir à travers son système de réseau informatique.

1.4.1. Figure N° 08 : Schéma général d'un réseau Intranet



Source : DTIC, (Février 2011).

Tel que nous avons pu le constater dans la figure ci dessus, l'Intranet constitue un réseau reliant au moins deux ordinateurs à savoir celui du serveur (MFB) ainsi que celui de l'utilisateur (le MEN ainsi que tous autres Ministères et institutions publiques). L'ordinateur serveur contient toutes les informations (commandes, produits,...), les applications qui traitent

les données (méthode de calcul de la facturation,..) et où résidera le contenu des écrans (pages) qui seront présentés aux utilisateurs (textes, tableaux à remplir,...). Afin de résoudre le problème il faut donc : améliorer le serveur au niveau central.

Nous avons en amont, annoncé que nous avons collecté des informations pouvant améliorer le réseau informatique utilisé pour l'exécution du budget de dépenses. Ces informations est la propriété d'ACIPIA. Située à Lille (Nord-Pas de Calais), il est un spécialiste de la gestion des infrastructures réseau, de la supervision et de la sécurité informatique.

Afin de garantir la performance et la disponibilité d'un réseau informatique, ACIPIA a donc élaboré les gammes de solutions suivantes :

a) *Réaliser un audit du réseau informatique*

Avec l'importance croissante des systèmes d'information dans la production des entreprises, la disponibilité et les performances du réseau sont des paramètres importants. Il est utile de savoir si le réseau utilisé est performant ? Quels sont les risques de pannes encourues ? Est-il suffisamment puissant pour croître et répondre aux besoins futurs ? Comment l'améliorer ? Quelles conséquences une panne d'un équipement aurait ?

L'audit réseau a pour objectif à la fois d'évaluer le niveau de performance et de disponibilité de l'infrastructure, et de déterminer quelles améliorations peuvent être mises en œuvre afin de la renforcer.

b) *Assurer la haute disponibilité de l'infrastructure*

Un équipement informatique n'est pas infaillible, et ses performances ne sont pas sans limite. Pourtant, beaucoup d'applications doivent être disponibles et performantes. Au regard du nombre d'utilisateurs qui les sollicitent, et des enjeux qu'elles peuvent avoir, une défaillance aurait des conséquences trop importantes. Pour garantir une disponibilité et des performances optimales, et toujours dans ce même ordre d'idée, pour pallier de manière automatique et transparente la panne d'un équipement : procéder au partage de charge. La technologie de partage de charge consiste à héberger une application sur deux ou plusieurs serveurs et ce de manière complètement transparente pour l'utilisateur, qui n'a même pas connaissance du serveur qu'il utilise. La répartition des utilisateurs est effectuée intelligemment par des équipements dédiés (appelés équilibres de charge), selon des critères spécifiques, et adaptés à chaque type d'applications.

L'intelligence du partage de charge tient à la fois dans la manière dont les utilisateurs sont répartis, et également dans la capacité de l'équilibreur de charge à déterminer si un serveur est capable ou non à recevoir des utilisateurs à chaque instant.

Concrètement, si un serveur est en panne, l'équilibreur de charge le détecte, et cesse de lui transmettre des connexions. Les utilisateurs sont ainsi automatiquement dirigés vers un serveur adéquat, apte à servir leur requête.

c) *Collecter et centraliser les logs*

Certains dysfonctionnements ne peuvent pas être diagnostiqués et donc résolus sans les informations fournies par les fichiers journal communément appelés « log » fournies par les équipements concernés. La plupart des équipements réseau, système et sécurité émettent régulièrement des messages sur leur fonctionnement. La majorité est anodine, tandis que certains peuvent être critiques.

Les résolutions des pannes les plus complexes nécessitent souvent d'étudier les logs des équipements réseau. Mais les routeurs (dispositif matériel ou logiciel permettant de diriger les messages vers le bon destinataire, dans un réseau) et les commutateurs (appareil servant à l'établissement d'une connexion entre deux points d'un réseau) ne peuvent pas conserver une quantité de logs importants.

De plus, c'est souvent la corrélation de plusieurs événements sur des équipements distincts qui est à l'origine d'un dysfonctionnement. L'essentiel est d'avoir une vision unique et centrale sur les logs des équipements réseaux. Pour cela, il est utile de disposer d'un serveur de logs capable de collecter et d'archiver les informations, et de les mettre à dispositions de manière simple et pratique. Le protocole syslog (programme réalisant des tâches de fond du système ; tenant à jour les journaux systèmes sous Unix qui est un système d'exploitation basé sur le langage de programmation) permet de centraliser ces informations en un point central de l'infrastructure, et de stocker les données dans des fichiers. En conséquent, les logs sont conservés et disponible pour une analyse ultérieure, selon le besoin qui se présente.

En résumé, l'audit du réseau informatique permet l'élaboration du plan d'action pour l'amélioration du réseau (dans l'immédiat, à moyen terme et à long terme) ; la technique de partage des charges occasionne un gain de temps et d'efficacité dans l'exploitation ; la simplification de l'accès et l'administration réseau fournies un gain de temps dans le déploiement et la maintenance des postes de travail.

SECTION II : RÉSULTATS ATTENDUS

Suite aux problèmes constatés durant l'analyse de l'exécution du budget de dépenses, nous avons proposé des solutions qui, par leur application, pourront conduire aux résultats ci après, que nous regrouperons en terme de performance et de temps d'exécution.

2.1. PERFORMANCE D'EXÉCUTION

Les acteurs représentent le moteur de l'exécution du budget de dépenses : une bonne gestion du budget se traduisant par la valorisation des dépenses en fonction de leur crédit, permet d'éviter le compte de dépôt en fin d'exercice. Grâce au renforcement de la capacité des acteurs sur les procédures d'exécution, de passation de marché et les nouvelles réformes du budget de dépenses, le risque de dépenses engagées non ordonnancées ou rejetées par le Trésor sera moindre. Le cas échéant, ces dépenses seront imputées aux crédits budgétaires de l'année d'après puisque toutes dépenses non encore payées doivent faire l'objet d'établissement de DEF/TEF de dégagement.

L'application du CHED permet de proportionner les contrôles aux risques et aux enjeux rendant la procédure plus simple. Le contrôle effectué par l'ORDSEC au niveau des dépenses éligibles au CHED, spécialement en ce qui concerne les contrôles sur la disponibilité de crédit et le respect de la moralité des prix, permet d'éviter un dépassement de crédit. En effet, seules les dépenses résultantes de circonstances de force majeure peuvent être approuvées. Aussi, tout dépassement de crédit autorisé par les dispositions de la LOLF dans ses articles 2 et 43 (voir annexe VII), s'il y a lieu, doit être justifié et motivé par une note explicative de l'Institution ou du Ministère Ordonnateur.

L'adoption des gammes de solutions proposées par ACIPIA permet de renforcer la performance budgétaire via l'amélioration du réseau informatique utilisé par le SIGFP, comme l'expliquent les points suivants :

a) L'audit du réseau informatique permet de connaître les risques réellement encourus par l'architecture ; ainsi que les impacts potentiels sur l'exécution du budget en cas d'incident.

b) La technique de partage des charges procure de meilleures disponibilités et performances des applications telles que le SIGMP. Lors d'un changement de version d'une

application, la mise à jour sur un seul serveur, afin de tester son bon fonctionnement sur un faible échantillon d'utilisateur est possible.

c) La simplification de l'accès et l'administration réseau permettent l'administration et l'exploitation plus simple et plus rapide du réseau, donc une meilleure exécution du budget.

d) La collecte et la centralisation des logs facilite l'exploitation réseau en utilisant une source d'information unique et exhaustive. Par conséquent, la compréhension et le diagnostic deviennent plus faciles en cas de panne ou de défaillance de réseau.

Un système d'information de gestion des finances plus fiable améliore :

- La programmation et l'exécution de la dépense publique ;
- L'analyse de la dépense publique, les contrôles et la transparence ;

2.2. TEMPS D'EXÉCUTION

Suivant la notion de durée de l'exercice budgétaire que nous pratiquons et qui est caractérisée essentiellement par l'existence d'une période complémentaire, dans un contexte politique stable, il est possible de nommer les intervenants du budget vers la fin de l'année civile. Le fait d'anticiper la nomination des acteurs du budget de dépenses permet d'entamer son exécution dans un meilleur temps.

Le CHED permet de restreindre le pouvoir exercé par le Contrôle financier vis-à-vis de certaine catégorie de dépenses. Ce dispositif concernant les engagements de dépenses permet en effet, de dispenser ces dernières du visa préalable du Contrôle financier suite aux contrôle *a priori* qui, comme son nom l'indique, intervient bien avant la phase d'engagement. Ainsi d'un point de vue temporel, l'application du CHED permet :

- des contrôles plus fluides, facilitant un paiement plus rapide ;
- la suppression du visa de validation pour les dépenses entrant dans son cadre.

Le Contrôle Financier n'a plus à émettre de réserve, ce qui accélère leur exécution.

Une connexion plus fiable de la SIGFP permet une célérité de l'exécution du budget. En plus clair, elle garantit la rapidité des échanges de donnée et l'accessibilité aux contenus des services que renferme le SIIGFP. Il en est de même pour l'accessibilité aux enregistrements des opérations s'effectuant par simple procédure.

SECTION III : RECOMMANDATIONS

Nous avons vu à quels types de résultat nous pouvons nous attendre par l'application des solutions proposées suites aux problèmes qui ont été mis en exergue. Cependant, pour garantir l'atteinte de ces résultats, quelques recommandations doivent être prises en comptes. Ces dernières porteront essentiellement sur les acteurs mais aussi l'exécution proprement dite du budget de dépenses.

3.1. CONCERNANT LES ACTEURS

En rapport avec notre première solution concernant la nomination des intervenants dans l'exécution du budget de dépenses, nous suggérons de renforcer leur capacité et leur compétence dès que possible après leur nomination. Malgré le fait que les acteurs reçoivent une formation complémentaire pour renforcer leur capacité initial, la nomination de ces derniers devrait s'exécuter en tenant compte de cette capacité, c'est-à-dire que l'attribution des rôles de ces intervenants budgétaires doit s'effectuer suivant leur capacité réelle. En d'autres termes, pour garantir une performance optimale des agents nommés pour l'exécution du budget de dépenses, la méthode de leur désignation devrait se faire de manière objective, et non subjective comme c'est souvent le cas.

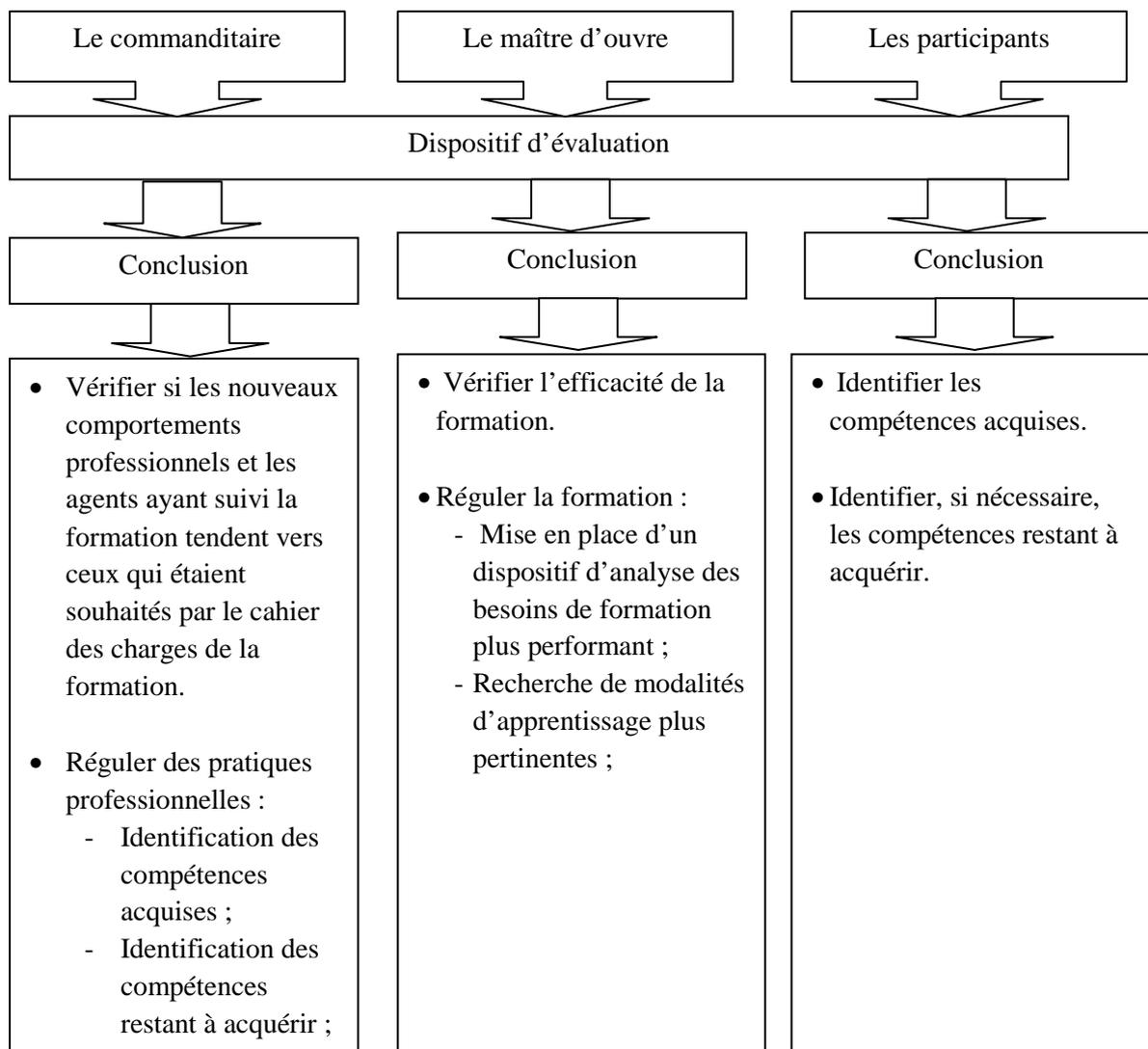
Les stratégies de formation doivent être réalistes et efficaces pour aboutir à l'amélioration effective des pratiques professionnelles. En somme elles doivent s'appuyer sur l'opportunité de la dépense ainsi que le respect des textes en vigueur. Dans la mise en œuvre de la formation, les points ci après se doivent d'être observés par celui qui se charge de fournir la formation :

- La prise en compte du contexte dans lequel évolue la finance publique, les objectifs qui y ont été fixés, ainsi que sa mission en rapport à ces objectifs préétablis ;
- Maitriser les sujets qui seront traités tout au long de la formation ;

La formation des acteurs doit augmenter leur capacité d'exécution afin qu'ils soient en mesure de répondre à la volonté du gouvernement en matière de dépenses. Elle doit inclure un suivi-évaluation pour mesurer son impact sur le terrain après une période suffisamment longue pour que les agents, en l'occurrence les acteurs du budget de dépenses, aient eu le temps d'appliquer les acquis de la formation. Trois entités sont plus particulièrement intéressés par ce niveau d'évaluation, le commanditaire de la formation et de l'évaluation,

dans notre cas, le Ministère des Finances et du Budget ; le maître d'œuvre de la formation (la Direction Générale du Budget) ; les participants (ORDSEC, GAC, ARMP, les représentants de la Direction Générale du Trésor, les responsables du Contrôle financier). De même, l'établissement d'une évaluation permet de tirer conclusion des formations qui ont été dispensées, de mesurer ses impacts, mais également de cerner les failles qui restent à combler d'une part, vis-à-vis de l'efficacité de la formation réalisée, et d'autre part, sur les compétences des participants à cette séance. Ci-après, la représentation des objectifs essentiels du suivi-évaluation de la formation selon les entités en rapport direct.

Figure N° 09 : Finalités de l'évaluation pour chacun des acteurs



Source : Gilles Aymar, « Evaluation des effets d'une formation sur les compétences mises en œuvre en situation professionnelle », les fiches En lignes, fiches n°41 ; (Septembre 2010)

3.2. CONCERNANT L'EXÉCUTION DU BUDGET

Les délais prescrits pour l'exécution du budget de dépenses comme nous avons pu le voir concernant la clôture de gestion de l'exercice budgétaire, doivent être scrupuleusement suivis pour éviter toute imputation de dépenses sur le crédit budgétaire du prochain exercice.

Pour les dépenses n'entrant pas dans le cadre du CHED, la DEF est soumise à l'appréciation du Contrôle financier qui doit viser ou non le TEF. Le Contrôle financier dispose de pouvoir étendu mais, dans le fait, est limité au niveau de l'engagement.

Il s'agit principalement d'un contrôle de formalisme alors que les irrégularités peuvent se situer le plus souvent au niveau du service fait. Il convient donc de renforcer également le contrôle du service fait.

Le contrôle du service fait est du ressort du GAC, mais par souci d'une bonne gestion de l'exécution du budget de dépenses, le contrôle du service fait devrait être plus minutieux. Suivant l'article 145 et 152 du décret n° 2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics, la vérification de la réalité du service fait n'est pas une obligation du Contrôle financier mais une simple faculté. Sur ce, le Contrôle financier peut contrôler le service fait mais à condition d'abord de l'avoir demandé lors du visa de l'engagement. Il s'agit d'instaurer un contrôle du contrôle fait par le GAC.

Pour assurer l'efficacité du contrôle exercé par le Contrôle Financier, une comptabilité publique de qualité s'impose notamment la bonne tenue de la comptabilité des matières.

L'utilisation de nouveaux moyens technologiques pour améliorer la connexion du SIGFP doit inclure la mise en place d'une organisation adaptée à tous les niveaux : la reconversion ou l'adaptation des agents au nouveau moyen. Il en résulte donc un besoin de formation en vue de minimiser les risques divers.

Quant-à la solution liée au problème de connexion du SIGFP, l'adoption des gammes de solutions pour l'amélioration du réseau informatique proposée par ACIPIA, peut nécessiter le recrutement de personnel plus compétent. Ce dernier doit être capable de gérer et maintenir le SIGFP, assurer sa gestion (disponibilité des services, performance, matériel, pannes, coût), gérer les utilisateurs et enfin aider les utilisateurs.

Le MEN tout comme les autres services dépensiers peuvent également coopérer à l'amélioration de leur connexion au SIGFP. En vue de cet objectif, ils peuvent faire un état de leurs machines et si le besoin se présente : remplacer les vieux par du neuf plus performant, capable d'effectuer les traitements informatiques en un temps moindre ce qui diminuera le trafic sur le réseau et donc pourra améliorer la performance de leur connexion d'un point de vue utilisateur.

Cette dernière recommandation concernant l'amélioration de la connexion au niveau du Ministère, termine également ce chapitre consacré aux propositions de solutions et de recommandations. Durant ce chapitre, nous avons pu également mettre en exergue les résultats escomptés de la mise en application des solutions proposée par rapport au sujet de notre thème qui était de contribuer à l'amélioration de l'exécution du budget de dépenses.

Pour terminer cette dernière partie de notre ouvrage, rappelons que dans la précédente partie nous avons émis en tant que problèmes faisant obstacles à l'exécution du budget de dépenses : le retard de nomination et le manque de capacités des intervenants du budget, ainsi que la lourdeur du contrôle *a priori* et l'instabilité des systèmes d'informations.

Dans cette troisième partie, nous avons proposé des solutions selon la spécificité des problèmes qui ont été trouvés. Ainsi en premier lieu, nous avons donc donné des solutions suivant les problèmes qui existaient au niveau des acteurs du budget de dépenses ; ces solutions sont: la redéfinition de la méthode de leur nomination et la formation de ces acteurs. En second lieu, nous avons offert des solutions pour résoudre le faible engagement des dépenses et qui sont d'une part, la révision des contrôles *a priori* et d'autre part, la stabilisation des systèmes d'informations.

A ces solutions nous avons rajouté leur mis en ouvres, ce qui permet de démontrer la faisabilité de ces solutions et par la même occasion de relater les résultats escomptés en rapports avec l'objectif que nous avons fixé au tout début de notre ouvrage. Enfin en tout dernier lieu, nous avons émis des recommandations afin de garantir l'obtention des résultats escomptés et mettre un terme à cette partie dédiée aux propositions de solutions et de recommandations.

CONCLUSION

Le thème de ce mémoire intitulé : « **Contribution à l'amélioration de l'exécution du budget de dépenses au sein du Ministère de l'Education Nationale, Direction de l'Education Fondamentale** » souligne l'importance de mettre en place une bonne gestion des finances publiques surtout en ce qui concerne le budget de dépenses. En effet il est indispensable à la vie d'un Etat, étant donné que ce dernier en a besoin pour remplir ses fonctions.

La Finance Publique se distingue du fait qu'elle dispose de moyens outre que ceux dont peut en disposer la finance privée, pour régler ses dépenses : le prélèvement obligatoire. Cette particularité de financement caractérise le budget de l'Etat qui est sous forme de budget de recettes et celui de dépenses ; ce qui amène également à mettre en évidence deux services bien distincts: les services qui perçoivent les recettes et les services dépensiers.

Concernant les dépenses publiques qui ont constitué l'objet de notre analyse, la nature, le montant, et l'affectation de son budget, sont déterminés par la Loi de finances qui est votée par le Parlement ou à défaut, est promulguée par voie d'ordonnance. Elles n'ont cessé de croître et d'évoluer impliquant de la part de ses services dépensiers qui ne sont autres que les Ministères et les Institutions, une qualité optimale de leur gestion.

L'Etat, conscient de cette obligation des Services dépensiers vis-à-vis du budget de dépenses, a poursuivi les réformes qui y ont été engagées. Parmi les plus importantes furent l'abandon du Budget de moyen qui est un modèle de structuration du budget par nature des moyens (humains, matériels et financiers), et qui depuis l'exercice 2005, avait été remplacé par le Budget de programme. Le Budget de programme a permis une restructuration fondée sur trois niveaux constituant sa nomenclature : la Mission, le Programme et l'Objectif et qui à partir de 2009 ne contenait plus que les deux premiers niveaux.

En réalisant ce mémoire de maîtrise, nous avons posé la problématique suivante : est-il possible d'améliorer la gestion de l'exécution du Budget de dépenses et de la rendre plus efficace et efficiente ? En effet, nous avons remarqué que malgré les réformes entamées en

vue d'instaurer une bonne clarté dans la gestion des Finances Publiques et l'application de nombreux textes juridiques réglementant l'exécution du budget de dépenses ne rendaient pas encore cette exécution du budget de dépenses, sans lacune et dans les meilleurs délais.

Dans le cadre de notre passage au sein de la Direction de l'Education Fondamentale (DEF') du Ministère de l'Education Nationale (MEN), nous avons pu analyser l'exécution du budget de dépenses et par delà, mettre en exergue les problèmes y afférents.

Nous avons alors identifié les faits ci-après constituant des obstacles au bon déroulement du budget, lesquels ont été regroupés en deux catégories :

- Problèmes au niveau des acteurs du budget ;
- Problèmes liés au faible engagement des dépenses.

La première catégorie de problème, c'est-à-dire celle au niveau des acteurs budgétaire, se traduit primo, par le retard dans leur nomination ; il résulte des restructurations occasionnées par la conjoncture politique étant donné que le contexte politique est l'un des facteurs déterminant de la nomination de ces acteurs. Secundo, il existe aussi un manque de capacités du au fait que les dispositions relatives à l'exécution du budget de dépenses sont parfois modifiées ou que les acteurs eux-mêmes ont un manque de formation initiale.

Quant aux problèmes liés au faible engagement des dépenses ; ils sont le fruit d'une part, de la lourdeur du contrôle *a priori* qui est effectuée par le Contrôle financier bien avant la première étape de l'exécution budgétaire et qui constitue un frein à l'engagement de certaines dépenses en raison de leur caractère d'urgence. Ces dépenses sont le plus souvent des dépenses de fonctionnement. D'autre part, il y a aussi l'instabilité des systèmes d'informations, s'expliquant par des pannes de connexion fréquentes et qui contribuent également au ralentissement des engagements de dépenses.

Pour remédier à ces problèmes, nous avons proposé les solutions ci-après.

- Concernant les solutions liées aux acteurs du budget, il faudrait en premier lieu redéfinir la méthode de leur nomination par l'intermédiaire du système budgétaire que nous pratiquons. En effet comme système budgétaire, nous utilisons le système luxembourgeois qui consiste à prolonger d'une période complémentaire, l'année budgétaire de 12 mois. Dans ce type de système, toutes les opérations d'exécutions du budget de dépenses s'achèvent vers la fin du mois de Décembre, la période complémentaire n'étant réservée qu'aux opérations de

régularisation. Ainsi les acteurs du budget de l'année N+1 pourront être nommés vers la fin de l'année N. En second lieu, il est nécessaire de former les acteurs budgétaires afin de multiplier leur capacité d'exécution. Toutefois, la mise en œuvre de la séance de formation doit respecter certains points clés tels que : la prise de connaissance, la préparation de l'intervention, le déroulement de la séance.

- Pour résoudre le faible engagement des dépenses, il est préférable de réviser le système de contrôle *a priori*, par la poursuite des contrôles hiérarchisés des engagements de dépenses ou CHED qui intègre une diversité de formules pour personnaliser les contrôles et par delà, minimise le pouvoir exercé par le Contrôle financier. Pour ce qui est de l'instabilité des systèmes d'information, elle peut être résolue en améliorant son système. Cette amélioration est possible via l'adoption des gammes de solutions dont ACIPIA, une entreprise spécialisée dans la gestion des infrastructures réseau, de la supervision et de la sécurité informatique, en est le propriétaire. Ces gammes de solutions proposent principalement : de réaliser un audit du réseau informatique, assurer la haute disponibilité de l'infrastructure et de collecter et centraliser les logs.

Par ces solutions, nous pouvons prétendre aux résultats suivants : une meilleure performance d'exécution du budget, et de même, pour ce qui est de sa durée. Ainsi, nous pouvons déduire que par rapport aux problèmes de l'exécution du budget de dépenses que nous avons identifiés suite à notre stage au sein du MEN, les solutions apportées répondent favorablement à la problématique qui a été posée en amont de ce devoir. Ces solutions devront cependant s'appliquer en tenant compte des capacités initiales des acteurs du budget de dépenses suivies d'une bonne orientation de la formation et le respect des textes en vigueur notamment pour ce qui est de la procédure d'exécution.

Par cette conclusion générale, nous terminons ce mémoire de fin d'études concernant l'analyse de l'exécution du budget de dépenses au sein du MEN. Toutefois, la Finance Publique est un vaste domaine en étroite évolution avec l'environnement économique, politique et social. C'est pourquoi, toujours dans le but d'améliorer l'exécution du budget de dépenses que ce soit au sein du MEN ou dans les autres Institutions et Ministères, nous laissons ouverte cette recherche et nous espérons qu'elle se poursuivra au fil des années à venir.

LISTE DES ANNEXES

	<u>Références</u>
Annexe I – Equilibre générale de la Loi de finances	Page 16
Annexe II – Exemple de documents de suivi de performance	Page 25
Annexe III – Proposition de dépenses	Page 30
Annexe IV – Programme d’emploi	Page 30
Annexe V – Demande d’engagement financier	Page 37
Annexe VI – Titre d’engagement financier	Page 37
Annexe VII – Extrait LOLF	Page 72
Annexe VIII – Collecte d’informations	

ANNEXE I: ÉQUILIBRE GÉNÉRALE DE LA LOI DE FINANCES

NOMENCLATURE	DEPENSES	RECETTES
C A D R E I		
BUDGET GENERAL DE L'ETAT		
a. Opérations de Fonctionnement	1 925 299	2 256 449 659
b. Opérations d'investissement	1 329 851	530 266 000
TOTAL BUDGET GENERAL	3 255 151	2 786 715 659
<i>SOLDE CADRE I</i>		<i>-468 435 413</i>
C A D R E II		
BUDGETS ANNEXES		
a. Opérations de Fonctionnement	18 986	18 986 500
b. Opérations d'investissement		
TOTAL BUDGETS ANNEXES	18 986	18 986 500
<i>SOLDE CADRE II</i>		<i>0</i>
C A D R E III		
OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR		
TOTAL CADRE III	347 016	206 047 741
<i>SOLDE CADRE III</i>		<i>-140 968 958</i>
C A D R E IV		
OPERATIONS GENERATRICES DE FCV ET ASSIMILEES		
TOTAL CADRE IV	1 000	1 973 000
<i>SOLDE CADRE IV</i>		<i>973 000</i>
C A D R E V		
OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE		
a- Dette Intérieure		
. Bons du Trésor	1 245 623	1 503 292 764
. Paiement différés/Accumulations instances		
. Avances		
. Autres	48 000	22 100 000
b- Dette Extérieure		
. Emprunts	80 125	426 935 000
. Financement exceptionnel		214 729 032
. Allègement dette CP		17 388 181
. Allègement dette IPPTE		
. Variation ape		
c.-Disponibilité Mobilisable	202 265	
TOTAL CADRE V	1 576 013	2 184 444 977
<i>SOLDE CADRE V</i>		<i>642 125 371</i>
TOTAL GENERAL	5 198 167 877	5 198 167 877

ANNEXE II: EXEMPLE DE DOCUMENTS DE SUIVI DE PERFORMANCE

MINISTERE :

DOCUMENT DE SUIVI DE PERFORMANCE

CODE MISSION	MISSION	CODE PROGRAMME	PROGRAMME	CODE OBJECTIF	OBJECTIF
220	Finances et Budget	114	Gestion du Budget	114	

FICHE DE SUIVI PAR INDICATEUR

TRIMESTRE : 1 2 3 4

CODE PROGRAMME	INDICATEUR	VALEUR CIBLE prévue	VALEUR CIBLE réalisé	Ecart	EXPLICATION	RECOMMANDATION

- Pour chaque indicateur, donner la spécification méthodologique : la méthode de calcul et la (les) sources
- Pour la colonne observations, utiliser des phrases simples et claires
- L'explication doit être faite à chaque écart observé

ANNEXE III: PROPOSITION DE DÉPENSES

SOA :

Date début :

Date fin :

			1 ^{er} Trimestre		2 ^{ème} Trimestre		3 ^{ème} Trimestre		4 ^{ème} Trimestre	
			PCOP	Montant	PCOP	Montant	PCOP	Montant	PCOP	Montant
Code	Activité et sous-activité	Moyen								
		TOTAL								

Pièce jointe : Fiche technique pour les détails

ANNEXE IV: PROGRAMME D'EMPLOI

MINISTERE DE.....

DIRECTION DE.....

ORDSEC :

SOA :

INDICATEUR :

PROGRAMME D'EMPLOI EXERCICE.....

ENGAGEMENT TRIMESTRIEL

Paragraphe PCOP	Intitulé	Autorisation d'Engagement	Crédit de Paiement	1^{er} Trim	2^{ème} Trim	3^{ème} Trim	4^{ème} Trim
TOTAL							

*Les dépenses sont cumulées de trimestre en trimestre

ANNEXE V : DEMANDE D'ENGAGEMENT FINANCIER

MINISTERE	⁸¹ MEN	REPOBLIKAN' I MADAGASIKARA		AVERTISSEMENT Toute prestation fournie sans délivrance d'un Titre d'Engagement Financier ne saurait engager l'Etat. Seul le Tribunal Administratif est compétent pour débiter des litiges. Demande destinée au contrôleur financier
ORDONNATEUR	00-810-1-00000	MISSION: 810	EXERCICE: 2011	
CONTROLE FINANCIER	10101.007	BUDGET: 00	CATEGORIE: 3	
TP ASSIGNATAIRE	10101.100	DEMANDE D'ENGAGEMENT FINANCIER		
N° ENGAGEMENT	ENG201101068654			

INDICATEUR D'OBJECTIF	305	SECT- CONV: 000
ACTIVITE	305-1-2-1	RESSOURCES PROPRES
IMPUTATION ADMINISTRATIVE	00-81-0-211-00000	FINANCEMENT: 10-001-001-A
COMPTE	6565 Subvention au secteur privé	

TITULAIRE DE L'ENGAGEMENT <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 70%;">N° d'identification du TITULAIRE</td> <td style="width: 30%; text-align: right;">V1010102000</td> </tr> <tr> <td colspan="2">TITULAIRE : RECETTE GENERALE D'ANTANANARIVO</td> </tr> <tr> <td>NIF :</td> <td style="text-align: right;">-</td> </tr> <tr> <td>ADRESSE :</td> <td style="text-align: right;">-</td> </tr> </table>	N° d'identification du TITULAIRE	V1010102000	TITULAIRE : RECETTE GENERALE D'ANTANANARIVO		NIF :	-	ADRESSE :	-	NATURE DE L'ENGAGEMENT <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 100%;">OBJET de la Dépense</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;"> <i>Païement de l'allégement des charges parentales des écoles primaires privées des DRENs Alaotra Mangoro, Amoroni Mania, Androy, Anosy, Atsimo Andrefana, Atsimo Atsinanana, Atsinanana, Boeny, Ihorombe, Menabe et Sofia</i> </td> </tr> </table>	OBJET de la Dépense	<i>Païement de l'allégement des charges parentales des écoles primaires privées des DRENs Alaotra Mangoro, Amoroni Mania, Androy, Anosy, Atsimo Andrefana, Atsimo Atsinanana, Atsinanana, Boeny, Ihorombe, Menabe et Sofia</i>
N° d'identification du TITULAIRE	V1010102000										
TITULAIRE : RECETTE GENERALE D'ANTANANARIVO											
NIF :	-										
ADRESSE :	-										
OBJET de la Dépense											
<i>Païement de l'allégement des charges parentales des écoles primaires privées des DRENs Alaotra Mangoro, Amoroni Mania, Androy, Anosy, Atsimo Andrefana, Atsimo Atsinanana, Atsinanana, Boeny, Ihorombe, Menabe et Sofia</i>											

MONTANT de l'ENGAGEMENT	
MONTANT ENGAGE HT	195 000 000.00
TAXES TTL (TVA, TST), DTI	0.00
ENGAGEMENT/DEGAGEMENT	195 000 000.00

ENGAGEMENT COMPLEMENTAIRE/DEGAGEMENT	
ENGAGEMENT INITIAL	
ENG. COMPL./DEGAGEMENT	
ENGAGEMENT FINAL	
TAUX DE CHANGE	

REFERENCE CONVENTION	
MONTANT/en devises	
Date de mise en vigueur	
Baïlleur	
Référence de la convention	

SITUATION DU COMPTE	
CREDITS	Montant
Ouverts	5 000 000 000.00
Consommés	
Disponible avant le présent DEF	
Engagement/Dégagement	195 000 000.00
Disponibles	

PROGRAMMATION DES PAIEMENTS		
Année 1		
Année 2		
Année 3		

DISPONIBILITE DE L'AUTORISATION D'ENGAGEMENT	
CREDITS	Montant
Ouverts	5 000 000 000.00
Consommés depuis l'origine	
Disponible avant le présent	
Engagement/Dégagement	195 000 000.00
Disponibles	

Fait à ANTANANARIVO ,le 19/05/2011 <div style="text-align: right; margin-right: 50px;">L'Ordonnateur,</div>	VISA N°
--	---------

ANNEXE VII : EXTRAIT LOLF

REPOBLIKAN'i MADAGASIKARA

Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

LOI ORGANIQUE n°2004 – 007 DU 26 JUILLET 2004

sur les lois de Finances

L'Assemblée Nationale et le Sénat ont adopté en leur séance respective du 03 juin 2004 et du 17 juin 2004

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

Vu la Constitution ;

Vu la Décision n° 10 – HCC/D3 du 14 juillet 2004 de la Haute Cour Constitutionnelle ;

Promulgue la loi dont la teneur suit :

...

Art. 2 - Les catégories de loi de Finances

Ont le caractère de loi de Finances :

- la loi de Finances de l'année et les lois rectificatives ;
- la loi de Règlement ;
- les lois prévues aux articles 20, 49 et 50.

La loi de Finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

Seules, les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières, aux avals accordés par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que la dette viagère, aux autorisations d'engagement par anticipation ou aux autorisations d'engagement peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures.

Les plans à long terme approuvés par le Parlement et les lois de programmes prises pour leur application ne peuvent engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations d'engagement contenues dans une loi de finances.

Seules, des lois de Finances dites rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de Finances de l'année. Sauf les cas de nécessité ou d'urgence, les lois de Finances rectificatives doivent être déposées au cours du second semestre de chaque année.

La loi de Règlement constate le montant définitif des recettes encaissées et des dépenses ordonnancées au cours de la gestion de l'année civile considérée et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de Finances de l'année, complétée, en tant que de besoin, par les lois rectificatives. Le cas échéant, elle approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure. Elle autorise enfin le transfert du résultat de l'année au compte permanent des résultats du Trésor.

...

Art. 43 - La partie législative

- Le projet de loi de Finances de l'année :
 - autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui en assurent l'équilibre financier,
 - évalue le rendement des impôts dont le produit est affecté à l'Etat, ainsi que le produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, des revenus du domaine et des participations financières, des remboursements des prêts ou avances et du montant des produits divers de l'Etat,
 - contient des dispositions relatives aux emprunts contractés et aux avals accordés par l'Etat ainsi qu'aux conventions financières à passer avec d'autres collectivités, Etats ou organismes internationaux,
 - fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier,
 - fixe pour le Budget Général de l'Etat le montant global des crédits autorisés par ministère et par catégorie d'opérations,
 - autorise les opérations des Budgets Annexes,
 - autorise, par catégorie de comptes, les opérations des Comptes Particuliers du Trésor, et fixe le cas échéant, le plafond de leur découvert,
 - regroupe l'ensemble des autorisations d'engagement assorties de leur échéancier,
 - énonce les dispositions diverses prévues à l'article 1er de la présente loi en distinguant celles de ces dispositions qui ont un caractère annuel de celles qui ont un caractère permanent,
 - contient des dispositions législatives :
 - a) destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques,
 - b) intéressant les ressources de tous ordres des collectivités territoriales et des établissements publics et la tutelle financière de ces organismes,
 - c) autorisant la perception dans un intérêt économique ou social de taxes parafiscales au profit de personnes morales de droit public ou privé autres que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ; les conditions d'assiette, de taux et de recouvrement restant du domaine réglementaire.

- Le projet de loi de Finances rectificative est présenté en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de Finances de l'année ;

- **Le projet annuel de loi de Règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année ; le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeures.**

Il établit le compte de résultat de l'année qui comprend :

a) le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du Budget Général de l'Etat et des Budgets Annexes ;

b) les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes particuliers du Trésor ;

c) la variation de solde des comptes d'emprunt ;

d) les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans des conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique ;

Il autorise le transfert du résultat de l'année au compte permanent des résultats du Trésor.

Il peut enfin comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat.

...

ANNEXE VIII : COLLECTE D'INFORMATIONS

Objectif : Saisir les problèmes liés à l'exécution du budget de dépenses.

1. Existe-t-il des problèmes liés à l'exécution du budget de dépenses ?

Oui

Non

2. Si oui, au niveau de quelle(s) étape(s) se situent ces problèmes ?

Engagement

Liquidation

Ordonnancement

Paiement

Autre(s) à préciser

3. Sous quels aspects se présentent ces problèmes ?

4. Quelles sont ses répercussions sur la réalisation budgétaires ?

5. Comment percevez-vous les réformes et dispositions engagées au sein de la Finance publique, notamment celles concernant l'exécution du budget de dépenses ?

BIBLIOGRAPHIE ET RÉFÉRENCES TEXTUELLES

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages académiques :

- ❖ Université d'Antananarivo, Fac DEGS, Département Gestion. « Cours de Finances Publiques », 4^{ème} Année, Année Universitaire 2008/2009, 70 pages.
- ❖ Institut National d'Administration publique. « Elément du cours de Finances Publiques », Avril 2008, 61 pages.

Ouvrages divers :

- ❖ Gilles Aymar. « Evaluation des effets d'une formation sur les compétences mises en œuvre en situation professionnelle », les fiches En lignes, fiche n°41, 7pages.
- ❖ Serge Lelaidier – CEDIP. « Comment préparer et animer une séance de formation », les fiches En lignes, fiche technique n°35, juin 2006, 4 pages.
- ❖ Autorité de régulation des marchés publics. « Guides des UGPM », Mai 2008, 78 pages.
- ❖ Autorité de régulation des marchés publics. Une bonne gouvernance n'est efficiente sans une intégrité certaine : « LE CODE D'ETHIQUE », Août 2008, 58 pages.
- ❖ Ministère des Finances et du Budget. « Le Budget - Guide pratique », 2^{ème} édition, Août 2008, 30 pages.

Ouvrages périodiques :

- ❖ Circulaire N° 07- MFB/SG/DGB/DESB du 21 décembre 2009 relative à l'exécution du budget 2010.
- ❖ Madamatin, journal quotidien de Madagascar, Edition n° 0417-11-2010 ; DESB
- ❖ MFB/DGB. La Référence, N°002, Septembre 2010.
- ❖ Mirana. « Ministère de l'Education, 2010 Année des grands défis », in Madagascar Matin, journal quotidien à Madagascar, n°0265, (11 Mai 2010)

RÉFÉRENCES TEXTUELLES

- ❖ Loi Organique N° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de Finances.
- ❖ Ordonnance N° 2010-006 du 06 septembre 2010 portant Loi de Finances rectificative pour 2010.
- ❖ Ordonnance N° 2009-014 du 31 décembre 2009 portant Loi de Finances pour 2010.
- ❖ Projet de Loi N° 024/2008 du 23 Octobre 2008 portant Loi de Finances pour 2009.
- ❖ Projet de Loi N° 027/2007 du 25 octobre 2007 portant Loi de Finances pour 2008.

WEBOGRAPHIE

- ❖ www.arnp.mg
- ❖ www.acipia.fr
- ❖ www.lagazette-dgi.com
- ❖ www.laverite.mg
- ❖ www.Madagascar-Tribune.com
- ❖ www.madamatin.com
- ❖ www.mefb.gov.mg

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

SOMMAIRE.....	i
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	iii
LISTE DES FIGURES.....	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vi
INTRODUCTION.....	1

Première partie : GÉNÉRALITÉS ET APPROCHES THÉORIQUES.....4

Chapitre I : PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....5

Section I – Le Ministère de l’Education Nationale.....5

1.1. Attributions du Ministère.....6

1.2. Organisation.....6

1.21. Les Personnes responsables des marchés publics.....8

1.22. Le Cabinet du Ministre.....8

1.23. Le Secrétariat Général.....8

1.24. La Direction générale de l’éducation fondamentale et de l’alphabétisation.....9

1.25. La Direction générale de l’enseignement secondaire et de la formation de masse.....10

1.26. Les organismes sous tutelle et services rattachés.....12

Section II – La Direction de l’Education Fondamentale.....12

2.1. Historique.....12

2.2. Organisation.....13

Chapitre II : NOTIONS DE BUDGET PUBLIC.....14

Section I – La Loi de Finances.....14

1.1. La LOLF.....15

1.2. Catégories de Loi de finances.....15

1.21. La Loi de finances initiale ou Loi de l'année.....	15
1.22. Les Lois de finances rectificatives.....	15
1.23. La Loi de règlement.....	15
1.3. Les cadres budgétaires.....	16
1.31 Le Budget général de l'Etat.....	16
1.32. Les Budgets annexes.....	16
1.33. Les comptes particuliers du Trésor.....	16
1.34. Les opérations sur fonds de contre-valeurs.....	16
1.35. Les opérations en capitale de la dette publique.....	17
1.4. Le Cycle budgétaire.....	17
 Section II – Les Principes Budgétaires.....	 18
2.1. Le principe de l'unicité.....	18
2.11. Les Budgets annexes.....	18
2.12. Les comptes particuliers du trésor.....	18
2.2. Le principe de l'universalité.....	19
2.21. La règle de non-contraction.....	19
2.22. La règle de non-affectation de recettes.....	19
2.3. Le principe de l'annualité.....	20
2.31. Les aménagements apportés au principe de l'annualité.....	20
2.4. Le principe de spécialité.....	22
2.41. Les modification de la répartition des crédits.....	22
2.42. Les crédits non spécialisés.....	22
2.5. Le principe de sincérité.....	23
2.6. Le principe de l'équilibre budgétaire.....	23
 Deuxième partie : ANALYSE CRITIQUE DE L'EXISTANT.....	 24
 Chapitre I : DÉROULEMENT DE L'EXÉCUTION DU BUDGET DE DÉPENSES.....	 25
 Section I – Les Acteurs du Budget.....	 25
1.1. L'entité chargée de la partie budgétaire.....	25
1.11. Les Ordonnateurs délégués.....	26
1.12. Les Ordonnateurs secondaires.....	26
1.13. L'Ordonnateur secondaire suppléant.....	26

1.14. L'Ordonnateur secondaire intérimaire.....	26
1.2. L'entité chargée des activités de programme.....	27
1.21. Le Coordonnateur de programme.....	27
1.22. Le Responsable de programme.....	27
1.23. Le Gestionnaire d'activités.....	28
1.24. Les Services opérationnels d'activités.....	28
1.25. Le Dépositaire comptable.....	28
1.26. La Personne responsable des marchés publics.....	29
Section II – Exécution du Budget.....	29
2.1. L'engagement.....	30
2.11. Travail préliminaire.....	30
2.12. Processus d'engagement.....	38
2.2. La liquidation.....	39
2.21. Travail préliminaire.....	39
2.22. Processus de liquidation.....	40
2.3. L'ordonnancement.....	40
2.31. Travail préliminaire.....	41
2.32. Processus d'ordonnancement.....	42
2.4. Le paiement.....	42
2.41. Travail préliminaire.....	43
Section III – Situation du Budget de dépenses.....	43
3.1. Contexte actuel.....	43
3.2. Les dépenses engagées.....	45
Chapitre II : PROBLÈMES LIÉS A L'EXÉCUTION DU BUDGET.....	47
Section I – Au niveau des acteurs du Budget.....	47
1.1. Retard de nomination.....	47
1.2. Manque de capacités des intervenants du budget.....	48
Section II – Faible engagement des dépenses.....	49
2.1. Lourdeur du contrôle <i>a priori</i>	49
2.2. Instabilité des systèmes d'informations.....	51

Troisième partie : PROPOSITIONS DE SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS.....	53
Chapitre I : SOLUTIONS LIÉES AUX ACTEURS DU BUDGET.....	54
Section I – Redéfinition de la méthode de nomination.....	54
Section II – Former les intervenants du Budget de dépenses.....	57
Chapitre II : SOLUTIONS LIÉES AU FAIBLE ENGAGEMENT DES DÉPENSES.....	59
Section I – Révision des contrôles a priori.....	59
Section II – Stabiliser les systèmes d’informations.....	60
Chapitre III : SOLUTIONS RETENUES ET RECOMMANDATIONS.....	61
Section I – Solutions retenues.....	61
1.1. Anticiper la nomination des acteurs du budget.....	61
1.2. Formation des intervenants du budget.....	64
1.3. Poursuite de CHED.....	65
1.4. Amélioration du système.....	69
Section II – Résultats attendus.....	72
2.1. Performance d’exécution.....	72
2.2. Temps d’exécution.....	73
Section III – Recommandations.....	74
3.1. Concernant les acteurs.....	74
3.2. Concernant l’exécution du budget.....	76
CONCLUSION.....	78
LISTE DES ANNEXES.....	vii
ANNEXES.....	viii
BIBLIOGRAPHIE.....	xviii
WEBOGRAPHIE.....	xx
TABLE DES MATIÈRES.....	xix