

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS

LISTE DES ABREVIATIONS

LISTE DES TABLEAUX ET LISTE DES FIGURES

INTRODUCTION GENERALE

Première Partie : PRESENTATION GENERALE DE L'ECOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE ET DES GREFFES ET OUTILS QUALITATIFS ET QUANTITATIFS

CHAPITRE I : CADRE D'ETUDES

Section 1 : Identification de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes

Section 2 : Présentation de la Direction Administrative et Financière

CHAPITRE II : OUTILS QUALITATIFS ET QUANTITATIFS

Section 1 : Budget de programme et caractéristiques du budget

Section 2 : Collecte de données et leur traitement

Deuxième Partie : ANALYSE ET IDENTIFICATION DES PROBLEMES

CHAPITRE I : DESCRIPTION DU SYSTEME

Section 1 : Étude de l'élaboration du budget de programme au niveau de la DAFPB

Section 2 : Étude de l'exécution du budget de programme au sein de l'ENMG

CHAPITRE II : ANALYSE DU BUDGET DE PROGRAMME

Section 1 : Forces et faiblesses constatées au niveau du budget de programme de l'ENMG

Section 2 : Opportunités et menaces intervenues au budget de programme de l'ENMG

Troisième partie : PROPOSITION DES SOLUTIONS, ETUDE D'IMPACTS ET RECOMMANDATIONS GENERALES

CHAPITRE I : PROPOSITION D'ACTIONS

Section 1 : Solutions préconisées à l'élaboration et à l'exécution du budget de programme de l'ENMG

Section 2 : Solutions préconisées aux menaces

CHAPITRE II : ETUDE D'IMPACTS ET RECOMMANDATIONS GENERALES

Section 1 : Étude d'impacts

Section 2 : Recommandations générales

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS :

A C : Agent Comptable ;

Ar : Ariary ;

B I T : Bureau International de Travaux ;

B M : Banque Mondiale ;

CI : Consommations Intermédiaires

CITE : Centre d'Information Technique et Economique

C P R : Caisse de Prévoyance de Retraite ;

C R C M : Caisse de Retraite Civile et Militaire ;

C Na PS : Caisse National pour la Prévoyance Sociale ;

D A F P B : Directeur Administratif Financier et de la Programmation Budgétaire ;

DESB : Direction de l'Exécution et de Synthèse Budgétaire ;

D F G : Directeur de la Formation Greffier ;

D F M : Directeur de la Formation Magistrat ;

D G : Directeur Général ;

DGB : Direction Général du Budget ;

D S S E : Directeur des Stages et Suivie Evaluation ;

E C D : Employé de Courte Durée ;

E F A : Employé Fonctionnaire Assimilé ;

E L D : Employé de Longue Durée ;

ENMG : Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes ;

E P A : Etablissement Public à caractère Administratif ;

F F O M : Forces-Faiblesses et Opportunités-Menaces ;

G A C : Gestionnaire d'Activité ;

I R: Impôt sur le Revenu ;

I R C M: Impôt sur le Revenu des Capitaux Mobilières ;

I R S A: Impôt sur le Revenu Salariale ;

INFP : Institut National de la Formation Pédagogique ;

L O L F : Loi Organique de la Loi de Finances ;

M F B : Ministère de Finances et de Budget ;

O R D S E C: Ordonnateur Secondaire ;

P C G : Plan Comptable Générale ;

P C O P : Plan Comptable des Opérations Publiques ;

P G D I: Programme de Gouvernance pour le Développement Institutionnel ;

P I B: Produit Intérieur Bruit ;

PTA : Plan de Travail Annuel ;

R d P : Responsable de Programme ;

SCAC : Service de Coopération et Action Culturelle ;

S G : Surveillant général ;

S P : Secrétaire Particulier ;

S I I G F P : Système Intégré sur l’Informatisation de la Gestion de Finances Publiques

S W O T: Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats;

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée ;

U E: Union Européenne;

UNICEF: United Nations Children’s Fund;

VA: Valeur Ajoutée.

LISTE DES TABLEAUX :

Tableau n° 01 : Chronogramme de déroulement du travail.....	25
Tableau n° 02 : Budget d'exécution de dépense (programme 111 ₁).....	31
Tableau n° 03 : Budget d'exécution de recette.....	33
Tableau n° 04 : Document de suivi de performance.....	35
Tableau n° 05 : Taux de régulation.....	38
Tableau n° 06 : Situation de subvention.....	44
Tableau n° 07 : dépenses incontournables.....	45
Tableau n° 08 : Indicateur de résultat sur le renforcement des compétences techniques et managériales.....	48
Tableau n° 09 : Indicateur de résultat sur l'acquisition de matériel informatique.....	49
Tableau n° 10 : Tableau de synthèse du FFOM.....	56

LISTE DES FIGURES :

Figure 01 : Organigramme de l'ENMG, Direction Générale.....	07
Figure 02 : Organigramme de l'ENMG, Direction Administrative et Financière.....	10

INTRODUCTION GENERALE

Le développement d'un pays dépend de la politique générale de l'Etat. La mise en œuvre de cette politique est attribuée aux différentes Administrations et organismes publics. L'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes est l'organisme qui offre une formation pour être Magistrat et pour être personnel des greffes à Madagascar. Elle joue, de ce fait, un rôle important dans le développement économique, politique et social de notre pays. Sa devise choisie d'ailleurs le témoigne : « Fahaizana- Fahamendrehana- Fahamarinana ».

Les administrations et les organisations publiques n'ont pas de raison d'être sans les budgets qui assurent leurs fonctionnements. Le budget fixe l'objectif général. Il lui appartient d'assurer le fonctionnement normal des services publics et la stabilité économique du pays tout en favorisant les activités qui ont des impacts tangibles sur la vie de la population. Effectivement, pour que l'importance de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des greffes soit mise en lumière, on doit assurer la fonction administrative et financière. Pour que cette fonction soit bien assurée, il faut avoir une bonne maîtrise de la gestion publique car la viabilité et la pérennité d'une entreprise ou d'un Organisme Public dépendent en grande partie de sa gestion financière.

La gestion publique est une discipline utilisée par des multiples décideurs. Elle permet aux Organismes Publics de manipuler ses crédits matérialisés par la comptabilité publique. La comptabilité publique est le système de représentation des phénomènes de dépense et de recette et englobe la technique d'établissement des comptes. La gestion budgétaire des deniers publics est impérative pour les administrations publiques, les établissements publics, les organismes indépendants qui sont tous dans l'objectif de la recherche de l'optimisation des moyens et de la satisfaction du public. Qu'il soit client, usager, contribuable, justiciable ou administré.

Dans une entreprise privée, l'objectif principal de l'opération financière est de satisfaire les besoins personnels et de rechercher le maximum de profit qui est, en revanche, la réalisation de l'intérêt général pour les Organismes Publics. En outre, les notions de coût, de productivité et de rendement sont primordiales dans les finances des entreprises privées qui ne sont pas valables dans les Finances Publiques.

Nous avons choisi d'effectuer notre stage au niveau de la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes dans le but d'approfondir nos connaissances sur les Finances Publiques et d'obtenir des informations nécessaires dans la réalisation de nos travaux de recherche.

Les activités de la Direction Administrative et Financière représentent la vitalité de cet organisme et correspondent au sujet que nous voulons développer.

Vu la complexité de l'élaboration et de l'exécution du budget de programme des Organismes Publics, notre étude a pour objectif d'analyser les portées et les limites du budget de programme d'un Etablissement Public à caractère Administratif. C'est dans cette perspective que le travail d'étude naît et soulève la problématique suivante : Est-ce que le budget de programme est un outil efficace pour atteindre l'objectif ?

C'est pour cette raison que nous avons choisi notre thème : « *Portées et limites du budget de programme d'un Etablissement Public à caractère Administratif : Cas de Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes* »

Ce mémoire résulte de la confrontation des connaissances théoriques et de la pratique. Il essaie de décrire le système, d'identifier les problèmes en matière du budget de programme c'est-à-dire son élaboration, son exécution ainsi que son système de comptabilité publique, d'apporter des solutions aux problèmes constatés, d'étudier les impacts de ces solutions et de donner quelques recommandations utiles.

La phase pratique qui n'est autre que le stage de trois mois, nous a permis de faire des travaux pratiques et des interviews auprès du personnel de cette école. Concernant les méthodes de travail, nous avons procédé à la collecte des informations primaires à travers des documents internes de cette Direction, à l'analyse personnelle ainsi qu'à la pratique en collaboration avec le responsable financier. En outre, pour enrichir les informations primaires, nous avons fait le tour des bibliothèques et des centres de documentations à savoir : la bibliothèque universitaire, la bibliothèque Nationale, le Centre d'Etudes et de Recherches en Gestion, le Centre d'Information Technique et Economique d'Ambatonakanga plus l'internet.

Pour bien achever ce travail de recherche et pour apporter notre contribution dans l'identification des problèmes au niveau de la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire, nous avons abordé dans les descriptions et analyses différents paramètres relevant de tels ou tels secteurs d'activités.

En effet, pour mieux apprécier les portées et les limites du budget de programme d'un Etablissement Public à caractère Administratif, nous vous invitons à attirer votre attention sur l'étude approfondie du cas de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes.

Pour ce faire, trois vérités me semblent émerger avec clarté de cette étude.

Dans un premier temps, il convient de décrire le cadre d'études et les outils qualitatifs et quantitatifs.

Dans un deuxième temps, nous tenterons de démontrer l'analyse et l'identification des problèmes.

Et dans un troisième temps, nous essayons de proposer des solutions aux problèmes constatés, d'étudier les impacts de ces solutions et de donner quelques recommandations. Enfin, nous terminerons ce travail de recherche par une conclusion générale qui résume cet ouvrage.

A titre d'appui, certains questionnaires, textes législatifs et tableaux sont brièvement décrits en annexe.

Première Partie : PRESENTATION GENERALE DE L'ECOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE ET DES GREFFES ET OUTILS QUALITATIFS ET QUANTITATIFS

Pour que notre analyse soit bien fondée, il est important de disposer des informations nécessaires au sein de l'organisme qui nous a servi de cadre de travail pendant le stage. Il faudra aussi avoir des connaissances théoriques relatives au thème que nous avons choisi. Pour cela, nous allons voir deux chapitres différents. Le premier chapitre portera sur la présentation générale de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes tandis que le second mettra en exergue les outils qualitatifs et quantitatifs.

CHAPITRE I : CADRE D'ETUDES

Notre chapitre a pour objet de décrire l'existant au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes aussi bien aujourd'hui que dans le passé. Nous allons voir deux sections. Dans la première section, nous verrons l'identification de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes et dans la deuxième section, la présentation de la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire.

Section 1 : Identification de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes:

Cette section nous permet de mettre en exergue la présentation générale de l'ENMG. En tant qu'Organisme Public, l'Ecole a son historique, ses missions et organisations, sa tutelle technique et sa tutelle financière.

1.1-Historique de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes :

L'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes a été créée le 21 Août 1996 selon le décret n° 96-739 du 21 Aout 1996 portant sa création et son organisation. C'est un Etablissement Public à caractère Administratif. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Son siège est à Antananarivo.

A l'origine, l'Ecole avait ses locaux à Ivato, bâtiment de l'INFP. Le 10 Mai 2000, une réorganisation a été apportée à l'ENMG. Elle est transférée dans l'immeuble de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale sise au quartier des 67 Hectares.

Le 10 Mars 2006, son bâtiment de formation est transféré au 17 Rue Lumumba Tsaralalàna – Antananarivo. La cérémonie d'inauguration a été dirigée par Son Excellence Marc RAVALOMANANA, Président de la République de Madagascar. Ce qui fait de Tsaralalàna le siège définitif de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes.

Le 11 juin 2007, un nouveau décret n°2007-532 était mis en vigueur. Il porte sur la nouvelle réorganisation de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes.

1.2- Missions et organisations de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes :

L'ENMG a plusieurs missions qui sont la raison d'être de son organisation. Elle a aussi son organisation, orientée vers la réalisation des objectifs.

1.2.1- Missions assumées par l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes:

La mission est la raison d'être d'une organisation. L'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes a pour mission principale d'offrir une formation professionnelle aux futurs magistrats dénommés élèves - magistrats et aux futurs greffiers en chef et aux greffiers dénommés élèves - greffiers dans le cadre de la formation initiale, ainsi que d'informer et de perfectionner les magistrats et le personnel des greffes dans le cadre de la formation continue. A ce titre, elle veille particulièrement à la réforme de tout système de formation professionnelle pour répondre aux besoins actuels et futurs de la Nation et aux normes Nationales et Internationales et aussi de mettre en place une stratégie permettant d'éradiquer les chômage des jeunes.

Une autre mission de cette école est de préparer des stages pour les élèves magistrats et les élèves greffiers et aussi de prendre en main le suivi et l'évaluation des magistrats et des personnels des greffes.

Cet organisme ne reste pas dans le secteur formation, elle a aussi pour mission de promouvoir de développement des savoirs fondamentaux et du savoir - faire indispensable à l'essor économique, politique et social de Madagascar.

1.2.2-Organisations de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes :

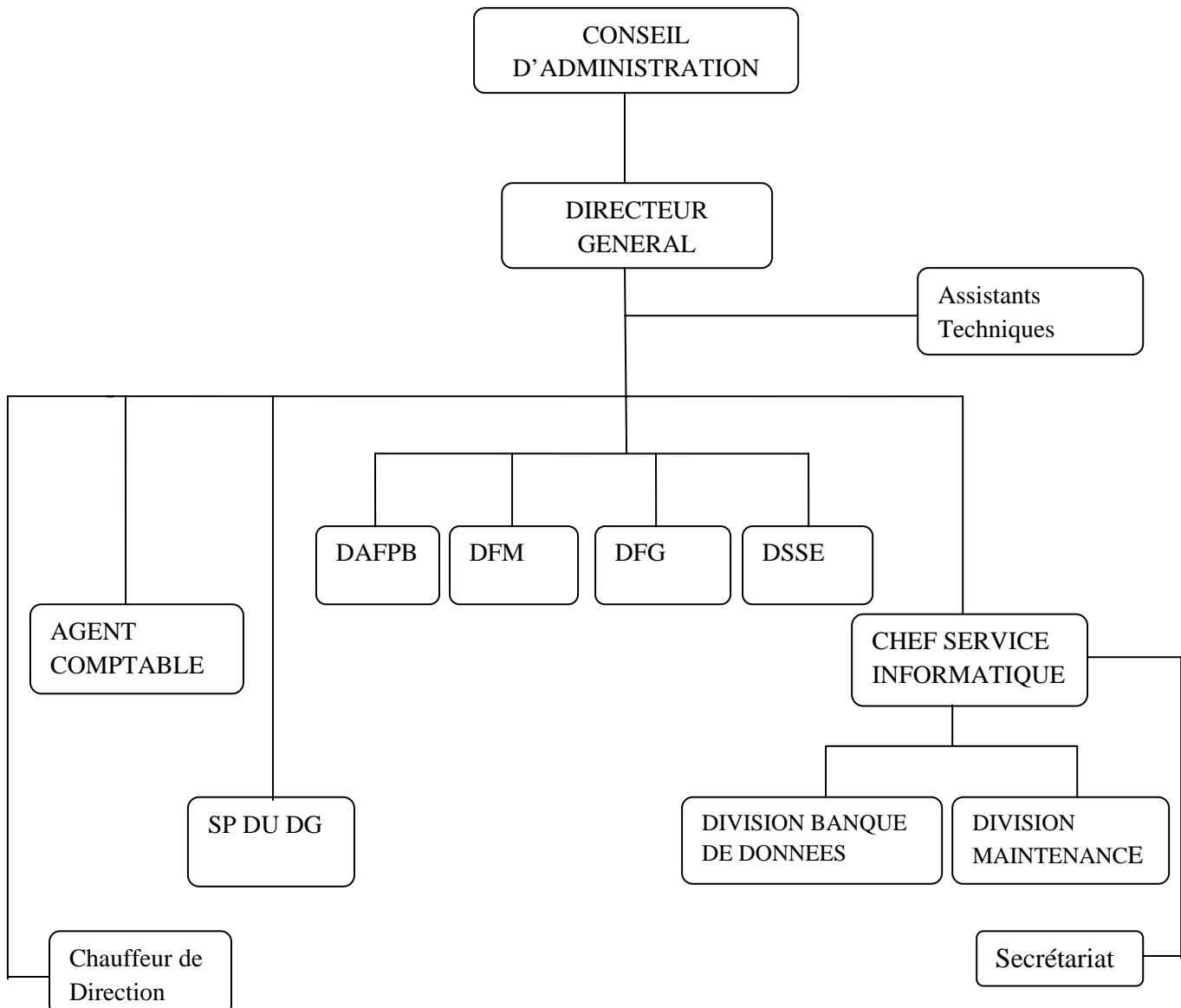
Au cours de notre stage, nous avons constaté que l'organisation de l'ENMG énumérée par le décret n°2007-532 du 11 juin 2007 portant sur son réorganisation, est composée par trois (3) éléments. Le premier élément est l'organisation administrative composée par un Conseil d'Administration qui est obligatoirement consulté sur les questions concernant l'organisation et le fonctionnement de cette école, un Directeur General qui assure aussi le fonctionnement et la discipline intérieure.

Le second est l'organisation financière qui comprend les opérations des recettes et des dépenses ainsi que la comptabilité. Et enfin l'organisation pédagogique composée : d'abord du Conseil Scientifique qui est l'organe de conception des programmes pédagogiques. Il est consulté sur toutes les questions d'ordre pédagogique et donne son avis préalablement aux recrutements et à la révocation des enseignants, puis l'organisation sur l'accès à l'école, ensuite l'organisation sur le régime des étudiants et enfin l'organisation sur la formation initiale et continue.

Pour mieux comprendre son organisation, nous allons voir ci-après son organigramme.

Figure 1 : ORGANIGRAMME DE L'ENMG

DIRECTION GENERALE



(*SOURCE : ANNEXE DU DECRET N° 2007-532 du 11 Juin 2007*)

DAFPB : Directeur Administratif, Financier et de la Programmation Budgétaire

DFM : Directeur de la Formation Magistrats

DFG : Directeur de la Formation Greffiers

DSSE : Directeur des Stages et de Suivi-Évaluation.

AC : Agent Comptable

SP : Secrétaire Particulier

Par cette figure, l’Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes est administrée par un Conseil d’Administration et un Directeur Général. Ce dernier est assisté par un assistant technique. Quatre Directeurs sont rattachés directement à la Direction Générale : le Directeur Administratif, Financier et de la Programmation Budgétaire, le Directeur de la Formation Magistrats, le Directeur de la Formation Greffiers et enfin le Directeur des Stages et de Suivi-Evaluation.

Le Directeur Administratif, Financier et de la Programmation Budgétaire est chargé d’assurer la bonne marche des affaires administratives et financières. Le Directeur de Formation Magistrat est responsable des formations initiale et continue des magistrats, de la coordination pédagogique des missions professionnelles des magistrats. Le Directeur de Formation Greffier est responsable des formations initiale et continue des personnels des greffes, de la coordination pédagogique des missions professionnelles des personnels des greffes. Le Directeur de Stage et de Suivi Evaluation est chargé du suivi des stages des élèves en juridiction et /ou en administration, de la coordination des activités avec les juridictions et du centre des stages ; du suivi évaluation des activités et des impacts des activités de formation au sein de cette école.

D’après cette figure, quatre autres organes sont aussi rattachés au Directeur Général en position d’état – major, à savoir l’Agent Comptable, le Secrétaire Particulier du Directeur Général, le Service informatique et le chauffeur de direction.

L’Agent - Comptable tient la comptabilité de cette école. Il est nommé par le Ministre chargé de finances, conformément aux dispositions du décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l’exécution budgétaire des Organismes Publics. Le Secrétaire Particulier prend en charge tous les travaux de secrétariat au niveau de la Direction Générale. Le chef de service informatique est chargé d’assurer l’administration de banque des données et de la maintenance informatique.

1.3- Tutelle technique et tutelle financière de l’ENMG :

Pour réaliser son objectif, l’Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes a coopérée avec des partenaires qui œuvrent dans le même secteur de formation. Elle est placée sous tutelle technique du Ministère de la Justice et administrée par un Directeur Général et un Conseil d’Administration, sous la présidence du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice ou son représentant.

En matière financière, elle est placée sous tutelle financière du Ministère chargé des Finances et du Budget. Elle est reliée à ce dernier par la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire.

Nous venons de voir dans cette première section l'identification de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes, c'est-à-dire son historique, ses missions et son organisation, et enfin ses organismes tutelles. Pour que notre étude soit claire nous avons choisi la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire de cette école qui sera présentée dans la section suivante.

Section 2 : Présentation de la Direction Administrative et Financière:

La mission principale de la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire est d'assurer l'activité financière au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes. Elle a son rôle, son organigramme et ses services rattachés. Nous allons les présenter dans les sous sections suivantes.

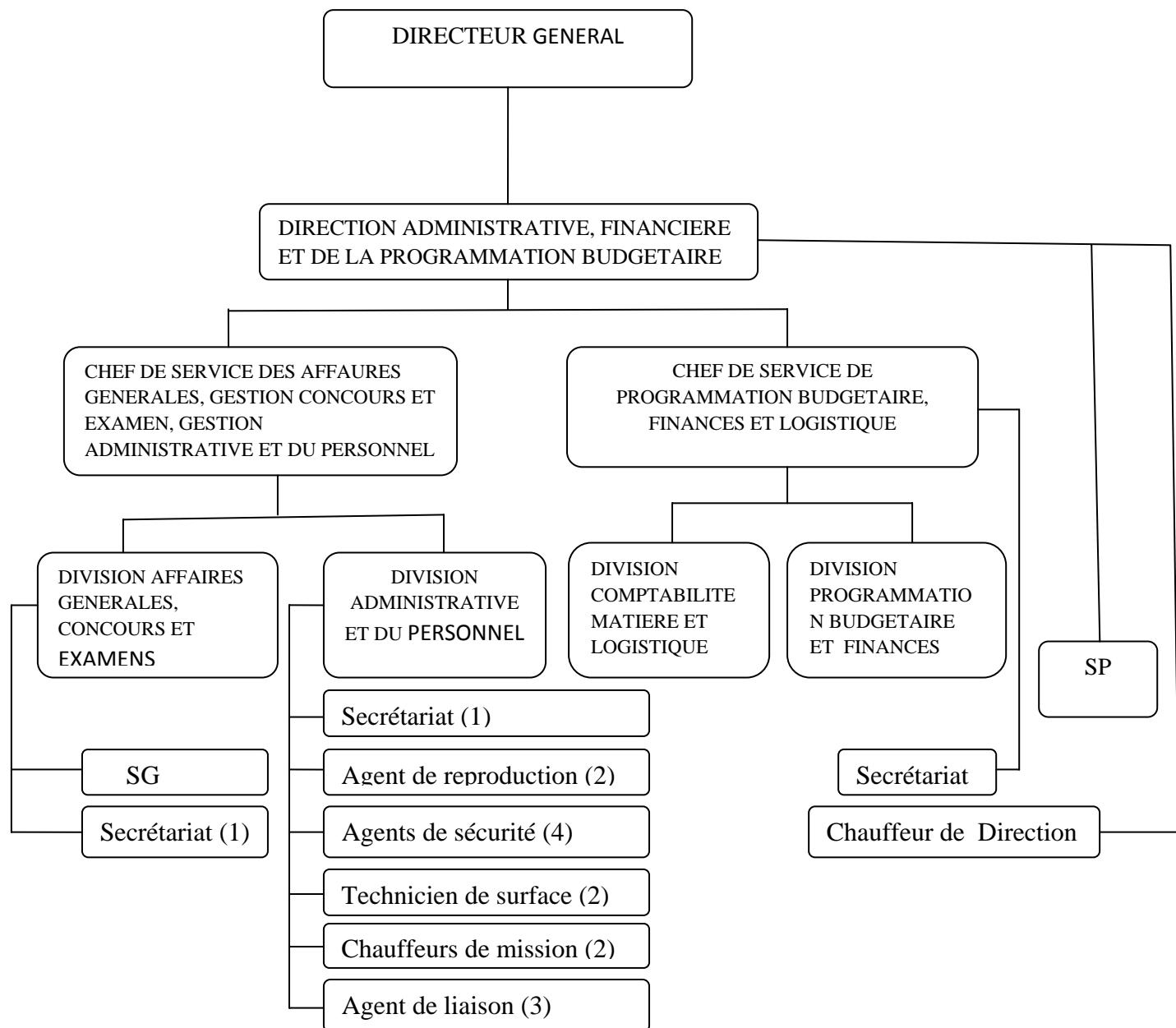
2.1- Rôle de la Direction Administrative et Financière :

La Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire est chargée d'assurer le secrétariat général, la gestion administrative et financière. Elle est responsable de la gestion des concours et examens, la gestion budgétaire et financière et la mise en œuvre du programme triennal. Elle assure la coordination administrative des missions de formation de l'école.

La Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire relie l'ENMG avec le Ministère des Finances et du Budget dans le domaine financier. Elle est dirigée par un Directeur nommé par décret pris en conseil des Ministres, sur proposition du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

2.2- Organigramme de la Direction Administrative et Financière:

L'organigramme permet de voir la ligne hiérarchique et la division des tâches au niveau de la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire. Il représente le schéma de cette direction.

Figure 2 : ORGANIGRAMME**DIRECTION ADMINISTRATIVE, FINANCIERE ET DE LA PROGRAMMATION BUDGETAIRE :**

SG : Surveillant Générale

SP : Secrétaire Particulier

SOURCE : ANNEXE DU DECRET N° 2007-532 du 11 Juin 2007

Par cette figure, nous voyons que la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire engendre deux services à savoir le service des affaires générales, gestion concours et examen, gestion administrative et du personnel ; le service programmation budgétaire, finances et logistique. Chaque service dispose chacun de deux divisions qui sont respectivement la division des affaires générales, gestion des concours et examen ; la division administrative et du personnel ; la division comptabilité matière et logistique et la division programmation budgétaire et finances. Chaque division est dirigée par un chef de division et chaque service est dirigé par un chef de service tout en restant sous l'autorité du Directeur Administratif et Financier.

Deux autres organes sont rattachés directement au Directeur Administratif et Financier en position d'état - major à savoir le Secrétaire Particulier, le chauffeur de direction. Sous l'autorité du chef de division administrative et du personnel, il y a le secrétariat, l'agent de reproduction, l'agent de sécurité, le technicien de surface, les chauffeurs de mission, et l'agent de liaison. De même pour le chef de division affaires générales, concours et examens, il y a le surveillant général et un secrétaire. Les attributions de tous les organes de la Direction Administrative et Financière sont complémentaires.

2.3- Rôle des services rattachés à la Direction Administrative et Financière :

Comme nous avons vu dans son organigramme, la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire a deux services : service des affaires générales, gestion concours et examen, gestion administrative et du personnel ; service programmation budgétaire, finances et logistique

2.3.1-Service des affaires générales, gestion concours et examen, gestion administrative et du personnel :

Il s'agit de faire le suivi des affaires générales : l'animation, le contrôle et la coordination des différentes activités dans ce service ; de faire l'exécution et la réalisation des directives de la direction administrative pour l'organisation administrative, matérielle et logistique des formations, des stages, concours et examens. Il s'agit aussi de mettre en place la programmation et l'organisation de concours d'accès à cette école.

Ce service est chargé de la gestion du personnel administratif, la tenue des dossiers individuels des agents, l'établissement des fiches de paie, les contrats de travail (EFA, ELD, ECD), les déclarations (IR, CPR, CRCM, CNAPS) et la tenue des dossiers des agents fonctionnaires, de faire la préparation, le visa et la diffusion des arrêtés des concours, examens et stages. Il participe à l'organisation matérielle pour la sécurisation des concours et examens.

2.3.2- Service Programmation Budgétaire, Finances et Logistique :

Ce service est chargé particulièrement des recherches des partenariats financiers et des bailleurs de fonds en collaboration étroite avec la Direction Générale. Il élabore le programme de travail annuel ou triennal des activités à effectuer par l'école et son budget de programme triennal. Il s'agit de faire la programmation budgétaire, la gestion de crédits et l'exécution du budget de programme, le contrôle et la réalisation des dépenses de cette école.

En outre, ce service élabore les comptes prévisionnels, les résultats, les états financiers et le compte administratif. Il participe également au dépouillement, à la comptabilisation de toutes les opérations financières relatives aux activités de l'école et à l'établissement des diverses situations et analyses financières utiles. Il s'agit de faire le suivi de la tenue des livres de comptabilité de l'ordonnateur et de la comptabilité matière. Le chef de ce service est responsable de l'animation, le contrôle, la coordination des différents activités de ce service.

2.4- Attributions des postes rattachés au service programmation budgétaire, finances et logistique :

Le service programmation budgétaire, finances et logistique dispose deux divisons : division programmation budgétaire et financière, division comptabilité matière et logistique. Chaque division a ses attributions que nous verrons dans les sous sections suivantes.

2.4.1- Division programmation budgétaire et financière :

Cette division élabore le budget primitif et additionnel en collaboration avec le service programmation budgétaire, finances et logistique. Elle est responsable de la tenue des livres de comptabilité (engagement, liquidation, ordonnancement), des dossiers des personnels administratifs et la mécanisation des soldes. Elle assure l'organisation matérielle des concours et examens en collaboration avec le service programmation budgétaire, finances et logistique, la gestion des matérielles et stocks. Il s'agit de faire le suivi des visas, des diffusions des arrêtés des concours, examens, stages. Cette division est responsable des dépositaires comptable comme les matériels en service, les chèques carburants et lubrifiants.

2.4.2- Division comptabilité matière et logistique :

Cette division est chargée de gérer les stocks, les matériels en service, gérer les pièces de rechange, d'enregistrer les matières, de tenir les fiches de prises en charges pour les matériels affectés ou en services, à des usagers de service (pour l'agent de l'école) et à des tiers (pour les usagers des tiers ou services tiers). Elle est responsable de l'entretien et réparation.

La deuxième section que nous avons expliquée montre la présentation de la Direction Administrative, Financière et de la programmation Budgétaire, c'est-à-dire son rôle, son organigramme et ses attributions des services rattachés.

Dans notre cadre d'étude, quelques points méritent d'être soulignés. D'abord, le statut de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes a changé selon son utilité dans le temps. Son objectif est d'avoir des magistrats et des personnels des greffes compétents et de répondre aux normes nationales et internationales. L'organisation de cette école est composée par trois éléments à savoir l'organisation administrative, l'organisation financière et l'organisation pédagogique. Ensuite, elle est sous tutelle technique du Ministère de la Justice et sous tutelle financière du Ministère des Finances et du Budget. Enfin, elle a quatre Directions, mais on a étudié seulement la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire qui assure l'activité financière de cette école. Cette dernière engendre deux services. Ces services ont chacun ses attributions, à savoir le service des affaires générales, gestion concours et examen, gestion administrative et du personnel ; le service programmation budgétaire, finances et logistique. Après la description concernant le cadre d'études passons maintenant aux outils qualitatifs et quantitatifs.

CHAPITRE II : OUTILS QUALITATIFS ET QUANTITATIFS:

Notre étude a pour objectif d'analyser la portée et la limite du budget de programme d'un établissement public à caractère administratif au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes. Toutefois, il est difficile d'atteindre cet objectif sans maîtriser la théorie concernant le budget et sans avoir la méthode de collecte des données et leur traitement. Nous les exposons dans les deux sections suivantes.

Section 1 : Budget de programme et caractéristique du budget :

Le budget de programme se matérialise par les dotations par objectifs. Il indique le coût des actions. Pour ce faire, nous allons voir tout d'abord la définition et les principaux acteurs de la gestion de crédits.

1.1-Définition et les principaux acteurs de la gestion des crédits :

Avant d'entrer dans le corps de notre analyse, il est nécessaire de définir le budget de programme et de savoir les rôles des acteurs de la gestion des crédits.

1.1.1-Budget :

Avant de définir le budget de programme, il est nécessaire de distinguer le budget selon les entreprises privés et les organismes publics

a)- Définition selon les entreprises privées :

« Les budgets sont des programmes d'actions chiffrés, indépendants les uns des autres. Ils sont aussi des outils de contrôle de gestion : ils aident les opérationnels et la Direction Générale à maîtriser leur gestion. Le budget représente un engagement du responsable opérationnel vis-à-vis d'objectifs, et le plan budgétaire définit la manière dont il va les atteindre. »¹

b)- Définition selon les organismes publics

« Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ou d'autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles. Cette définition purement comptable met l'accent sur les notions des prévisions, d'autorisation préalable et d'annualité »². Le budget est donc un acte prévisionnel, et en tant qu'acte prévisionnel, il est susceptible d'être modifié ou complété en cours d'exécution

¹ J R Edighorfer, « *Précis de gestion d'entreprise* », édition Nathan, page 120

²Christian Bigaut « *Finances publiques, droit budgétaire* », France, 1995, page 25

c)- Définition du budget de programme :

Le budget de programme se base sur la notion du programme. Un programme implique un objectif principal qui justifie sa raison d'être et des objectifs secondaires liés aux activités ou aux projets. Le budget de programme est donc une rationalisation des choix budgétaires qui se résume à une gestion par objectif c'est-à-dire un ensemble des mesures et d'actions pour réaliser les missions des différents départements. Il est caractérisé par ses moyens, ses activités, ses résultats intermédiaires attendus, ses objectifs, ses programmes, ses missions.

1.1.2- Principaux acteurs de la gestion du Budget de programme³:

Les acteurs de la gestion des crédits assurent la mise en œuvre du budget de programme des Organismes Publics.

En général, on a cinq acteurs à savoir: le coordonnateur de programme, le Responsable du Programme, l'Ordonnateur Secondaire, le Gestionnaire d'Activités, le responsable de la comptabilité des matières.

a)- Le coordonnateur de programme :

Le coordonnateur de programme est le responsable de l'ensemble des programmes du Ministère auquel il appartient. Il a pour charge de coordonner les programmes, d'assurer leur suivi et leur évaluation en collaboration avec les responsables des programmes. Il veille à l'exécution du budget du Ministère.

b)- Le Responsable du Programme :

Le RdP tient à la fois une responsabilité politique et une responsabilité de gestion. Il concourt à l'élaboration des choix stratégiques, sous l'autorité du coordonnateur de programme, et il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle. De façon plus précise, il est responsable du pilotage stratégique du programme. Il établit et transmet à la Direction Générale du Budget le rapport sur la performance annuelle et les rapports de suivi trimestriel.

c)-L'Ordonnateur Secondaire:

Les Ordinateurs Délégués et les Ordinateurs Secondaires ainsi que les ordinateurs suppléants sont chargés de la gestion budgétaire et financière des crédits qui leur sont alloués.

Ils sont aussi chargés des règles d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement des dépenses publiques ; du respect de la législation et de la réglementation relatives aux marchés publics et à la gestion du personnel ; des ordres de réquisition dont ils ont fait usage en matière de paiement des dépenses.

³Circulaire N° 07-MFB/SG/DGB/DESB du 31 décembre 2009, page 13-14

En outre, ils sont responsables du respect des règles relatives à la constatation, à la liquidation et à l'ordonnancement des créances publiques ; du recouvrement des créances publiques ; de la présentation du rapport intermédiaire trimestriel de performance, présentant l'évolution des crédits au Responsable de Programme et l'archivage des dossiers d'ordonnancement. Par ailleurs, ils sont personnellement responsables en cas de faute lourde et intentionnelle.

d)- Le Gestionnaire d'Activités:

Les Gestionnaires d'Activités sont, d'une manière générale, les responsables des services placés auprès de l'ORDSEC. Ils ont une qualité à présenter à ce dernier des propositions de dépenses pour assurer la réalisation du programme auquel ils contribuent.

Ils sont désignés pour suivre l'exécution des activités effectuées par les Services Opérationnels d'Activités. Outre la conduite des travaux et le suivi des matériels et fournitures. De plus, les GAC sont responsables des informations sur l'exécution des activités transmises à l'ORDSEC et à la certification des services faits ou des activités réalisées.

Le gestionnaire d'activités a l'obligation de fournir et transmettre, au Responsable de Programme, la réalisation de ses activités ou les motifs des écarts ou le non réalisation.

e)- Le responsable de la comptabilité des matières :

La gestion du matériel en service est assurée par deux catégories de fonctionnaires : l'un est l'ordonnateur en matière qui ordonne tous le mouvement d'entrée et de sortie des matières. Il veille à leur arrangement dans les magasins ainsi qu'à la régularité de toutes les écritures qui s'y rapportent. Il est pécuniairement responsable des délivrances non prévues par les règlements qu'il aurait autorisées. L'autre est le dépositaire comptable qui exécute les instructions de l'ordonnateur en matière. Il est responsable de la garde (en cas de perte de certains objets, il doit en aviser immédiatement le chef de service), de la conservation (il propose au chef la condamnation des objets qui ne peuvent plus servir) et de l'entretien du matériel en service ainsi que de la régularité des écritures le concernant.

A la fin de chaque année, le dépositaire comptable dresse un état appréciatif présentant les mouvements des entrées et des sorties effectuées pendant l'année. Il doit procéder également au recensement de tous objets existants. Les fiches de détenteurs effectifs doivent être mises à jour et signées par l'ordonnateur en matière, les dépositaires comptables et l'intéressé.

1-2-Exécution du budget public :

L'exécution du budget public comporte le budget d'exécution des recettes et le budget d'exécution des dépenses. Elle se fait dans le principe de séparation de fonctions de l'ordonnateur et de comptable donnant lieu à deux phases : phase administrative et phase comptable.

1-2-1-Budget d'exécution des recettes⁴ :

La réalisation des recettes se déroule en quatre étapes à savoir : d'abord, la constatation de fait générateur de la créance qui consiste d'une part, à la recherche de la matière imposable (exemple : salaire, bénéfice, capital) et d'autre part, à la détermination de la base imposable (c'est le montant sur lequel l'impôt est calculé). Ensuite, la liquidation, c'est l'acte qui consiste à déterminer le montant exact de la recette après avoir défini la base imposable. L'étape suivante est l'établissement de titre de perception, c'est une pièce d'ordre comptable qui permet de donner à une recette l'imputation budgétaire convenable et de justifier l'encaissement correspondant, lorsque le débiteur s'acquitte spontanément sa dette. Il s'agit de l'ordre que donne l'ordonnateur au comptable de recouvrir la recette et enfin l'encaissement ou recouvrement, c'est l'acte par lequel le comptable collecte la recette.

En outre, l'exécution de recettes se fait en appliquant le régime juridique des créances publiques comme l'exécution d'office c'est-à-dire le paiement à l'État est prioritaire. Et les prescriptions en matière des recettes.

1-2-2-Budget d'exécution des dépenses :

Avant d'engager une certaine dépense, il faut avoir une autorisation d'exécution de dépense. Les opérations d'exécution des dépenses comportent également quatre étapes successives :

La première est l'engagement qui est l'ensemble des opérations administratives concernant à créer une dette à l'encontre de l'État.

Le deuxième est la liquidation, c'est l'acte qui consiste à constater et calculer le montant de la dépense de l'État. L'étape suivante est l'ordonnancement ou le mandatement.

Il s'agit de l'ordre que donne l'ordonnateur au comptable de payer la dépense à travers l'établissement d'un titre de dépense. Et enfin le paiement, c'est un acte qui consiste à payer la dépense et à libérer l'État de sa dette.

⁴Paul (M), « les finances de l'Etat », édition Economica, Paris 1981, page 98

En outre, l'exécution de dépense exige le régime juridique des dettes publiques à savoir l'absence de voies d'exécution et la déchéance quadriennale c'est-à-dire les dettes supérieures à quatre (4) ans ne sont pas payées.

Dans les étapes d'exécution précédente, les trois premières étapes constituent la phase administrative et la dernière, la phase comptable.

1.3 Structure du budget de l'État :

Le budget de l'État est composé par deux éléments : les recettes de l'État et les dépenses de l'État .Tous les budgets distinguent deux catégories de recettes ou de dépenses : La section d'investissement et la section de fonctionnement .Pour mener à bien notre analyse, nous allons voir ces deux éléments qui composent le budget dans les sous sections suivantes.

1.3.1 Recettes de l'État :

Les recettes de l'État comportent des obligations, c'est – à dire que les chiffres préétablis dans la loi des Finances doivent être atteints d'autant que leur perception pourrait dépasser les chiffres indiqués dans le document budgétaire. En tant qu'obligation, ils sont difficiles à augmenter mais les efforts pour augmenter les recettes internes de l'État doivent rester une priorité. Les recettes peuvent se définir comme l'ensemble des ressources financières de l'État, des collectivités locales et des Etablissements Publics, généralement obtenues par l'impôt, la taxe administrative, le prix, l'emprunt.

Pour cela, l'État utilise la politique fiscale à savoir la diminution de taux d'IR, IRCM, IRS ; en contrepartie il y a l'augmentation de nombre des personnes imposables, l'application du TVA sauf le Produit de Premier Nécessité, l'exonération du taux douanière sur le matériel de production, la simplification de procédure fiscale.

1.3.2 Dépenses de l'État :

Les dépenses de l'État ont un caractère limitatif, c'est-à dire que les dépenses à exécuter ne peuvent pas être supérieures aux recettes obtenues, sinon, on assiste à un déficit budgétaire. Le déficit se calcule sur la différence entre les dépenses et les ressources qui est supérieure à zéro(0).Pour éviter le déficit, l'État applique la politique des dépenses publiques. Il s'agit de la politique d'austérité, il faut maîtriser les dépenses soutenables à l'économie, c'est -à- dire savoir les dépenses productives et les dépenses improductives. Une autre politique est la transparence de la gestion des Finances Publiques. Les dépenses de l'État peuvent être définies comme un ensemble de tous les paiements non remboursables, effectués par les administrations publiques.

1.4- Comptabilité publique :

Pour saisir ce qu'est une comptabilité publique, commençons d'abord par sa définition et ensuite les différentes sortes des comptes.

1-4-1- Définition de la comptabilité publique :

« Les règles de la comptabilité publique seraient les règles de présentation des comptes publics. Ce que l'on sait actuellement, c'est que la comptabilité publique fait l'objet d'élaboration et de vote d'un budget arrêté en équilibre en recettes et en dépenses et d'un compte définitif faisant ressortir le compte global des recettes et des dépenses à chaque clôture d'exercice »⁵

1.4.2- Différentes sortes des comptabilités :

La comptabilité publique comprend deux comptes : d'abord, la comptabilité des ordonnateurs, c'est la comptabilité administrative ou comptabilité des crédits qui retrace les ordres de recettes et de dépenses.

Elle est tenue par le Ministère ou son département. Elle lui permet de suivre l'emploi des crédits accordés par la Loi des Finances (comptabilité des engagements et des ordonnancements). Ensuite, la comptabilité des comptables, c'est la comptabilité de deniers, ou comptabilité des mouvements des fonds qui retrace l'exécution des opérations de recouvrement et de paiement. Elle est tenue par les comptables. Elle permet une ouverture dans la gestion, elle donne la connaissance de la situation du patrimoine, le calcul du prix de revient, du coût et du rendement de services et elle permet l'intégration des opérations dans la comptabilité nationale.

La concordance entre ces deux comptabilités fait l'objet d'une déclaration de conformité de la part de la Cour des Comptes.

1.5- Grands principes budgétaires :

Les principes budgétaires ont pour objet d'assurer le contrôle du Parlement sur les dépenses et les recettes de l'État.

Ces principes reflètent le principe d'unité, le principe de l'universalité, le principe d'annualité, le principe de spécialité, le principe de sincérité.

1.5.1- Principe de l'unité :

Le principe de l'unité suppose l'établissement d'un document unique recensant toutes les dépenses et recettes. Il permet de vérifier l'équilibre budgétaire en évitant les dissimulations. Le

⁵ Désiré, « guide pratique à l'usage du gestionnaire, Madagascar », 1988, page 01

vote du budget est donc un acte unique portant sur l'ensemble des recettes et des dépenses. L'objectif est de permettre aux députés d'avoir une vue d'ensemble de la situation budgétaire de l'État.

Cependant, les véritables aménagements de ce principe ne peuvent être considérés qu'au niveau de la Loi des Finances elle-même. Ils concernent plus particulièrement les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor. Dans le cadre de la nouvelle Loi Organique, il est réaffirmé et renforcé.

1.5.2- Principe de l'universalité :

Le principe de l'universalité se fonde sur l'idée qu'il faut rassembler, sans distinction, toutes les recettes et c'est sur cette masse que l'on va imputer l'ensemble des dépenses. Ce principe implique le non compensation entre les recettes et les dépenses ainsi que le non affection.

La non compensation signifie qu'il est interdit de faire des contractions entre certaines recettes et certaines dépenses de manière à ne faire figurer dans les documents budgétaires que les soldes. Le non affection signifie qu'il est interdit d'affecter certaines recettes à certaines dépenses déterminées.

L'universalité peut être tournée par le biais de certaines procédures comme les marchés de transformation. Dans le cadre de la nouvelle Loi Organique, il est réaffirmé et renforcé.

1.5.3- Principe d'annualité :

Le principe d'annualité signifie que toute la vie financière de l'État doit se dérouler dans le cadre annuel. Les dérogations à ce principe se trouvent sur la Loi de Finances rectificatif, décrets d'avances (permettent d'ouvrir des crédits additionnels aux profits des chapitres de crédits provisionnels ou crédits limitatifs) pour une durée inférieure à un an. L'existence du période complémentaire, possibilité d'exécuter un certaine dépenses par anticipation, possibilité de reporter et l'autorisation de programme sont celles du supra annuel. Il est réaffirmé et renforcé dans la nouvelle Loi Organique.

1.5.4- Principe de spécialité :

Le principe de spécialité signifie que les autorisations relatives aux dépenses sont spécialisées. Les crédits ouverts ne peuvent être utilisés que pour une catégorie de dépenses bien précises. La spécialité des crédits peut être dépassée par l'existence de chapitres globaux et des fonds spéciaux (ou fonds secrets) et surtout peut être écartée grâce aux virements de crédits et aux transferts de crédits.

1.5.5- Principe de sincérité :

Le principe de sincérité est nouveau et l'une des innovations de la nouvelle loi organique. Il implique une évaluation de bonne fois des charges et des ressources de l'État. Il implique également que la loi de finances doit présenter de manière claire, lisible et exhaustive, l'ensemble de ressources et des charges de l'État, et que le solde budgétaire prévisionnelle qui découle des évaluations de la Loi des Finances ne soit pas une solde fictif.

En définitive, les évaluations doivent être réaliste sans négliger les charges et sans anticiper les produits, sans estimer les dépenses et sans surestimer les recettes ou encore l'inverse. La présence d'une loi de Finances initiale ou de Loi de règlement entraîne une définition souple du principe.

Tous les principes budgétaires contribuent au même but. Dans les principes budgétaires précédents, les deux premiers principes constituent le principe de présentation et les restes, le principe d'autorisation.

Dans cette première section, nous avons remarqué d'abord que le budget est un acte prévisionnel.

Il est susceptible d'être modifié ou complété en cours d'exécution et le budget de programme se base sur la notion des programmes. Il comporte deux documents : les documents budgétaires et les documents de performances. Ensuite, nous avons vu que les différents acteurs des crédits ont chacun ses rôles. Concernant l'exécution du budget public, elle se divise en budget d'exécution recettes et en budget d'exécution dépenses. De plus, Le budget de l'État est composé par les recettes de l'État et les dépenses de l'État. En outre, tous les budgets distinguent deux catégories de recette ou dépenses, la section d'investissement et la section de fonctionnement. Par ailleurs, Les règles de la comptabilité publique seraient les règles de présentation des comptes publics et se présentent en deux comptabilités : la comptabilité des ordonnateurs et la comptabilité des comptables.

Enfin pour assurer le contrôle du Parlement, il faut savoir et respecter les grands principes budgétaires : le principe d'unité, le principe de l'universalité, le principe d'annualité, le principe de spécialité, le principe de sincérité.

Après avoir donné des explications sur le budget de programme et les caractéristiques du budget, passons maintenant à la méthode de collecte des données et leur traitement.

Section 2 : Collecte de données et leur traitement :

Cette section nous permet de présenter la méthode de collecte des données que ce soit primaire ou soit secondaire. De plus, elle nous permet de mettre en exigence la méthode d'analyse utilisée, le traitement proprement dit et enfin, le chronogramme d'activité.

2.1-Collecte des données primaires :

Les données primaires sont celles trouvées à l'intérieur même de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes, lieu où nous avons fait notre stage. Le choix ne s'est fait pas par hasard, mais son service administratif et financier engendre les informations relatives à notre thème. De plus, c'est cette école qui nous a répondu d'une manière favorable à notre demande de stage. La durée de notre stage au sein de cet organisme n'a pas dépassé trois (03) mois. Le temps imposé par l'Administration universitaire.

Notre étude est matérialisée par une observation et une analyse personnelle de la situation existante et par un entretien auprès de certains responsables. Par exemple : quelles sont les procédures à suivre dans l'élaboration et exécution du budget de programme ? Comment comptabiliser le matériel en service ? Est-ce-que l'ENMG a des partenaires et des bailleurs de fonds ? Notre étude s'est aussi traduite par une pratique appuyée par des documents administratifs (Note, circulaire, manuel de procédure, document de budget, comptes administratifs,...), et enfin des textes législatifs (LOLF, décrets, ordonnances)

Les données primaires présentent les réalités au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes. Elles ne sont pas suffisantes. D'où l'impossibilité de mener à bonne fin nos travaux de recherche. Il fallait donc recourir à des données secondaires.

2.2-Collecte des données secondaires :

Les données secondaires sont celles trouvées à l'extérieur de l'ENMG, relatives à nos travaux de recherche. Pour cela, nous avons fait le tour des bibliothèques et centre de documentations existant à Antananarivo à savoir : la Bibliothèque Universitaire, la Bibliothèque Nationale, le Centre d'Étude et de Recherche en Gestion, CITE ou Centre d'Information Technique et Economique ainsi que l'internet.

En outre, les ouvrages académiques consultés ainsi que les cours théoriques enseignés durant les quatre années d'études à l'Université nous ont aidés dans la réalisation de ce mémoire de fin d'étude.

2.3- Méthode d'analyse utilisée :

A partir de la méthode d'analyse utilisée, nous pouvons proposer des solutions aux problèmes, d'étudier les impacts de ces solutions et de donner quelques recommandations.

Quant à nous, nous avons choisi deux méthodes d'analyse pour réaliser ce mémoire à savoir l'approche par système et l'analyse FFOM (Forces-faiblesses-Opportunités-Menaces) ou en anglais : SWOT (Strengths – Weaknesses – Opportunities - Threats).

Tout d'abord, l'approche par système permet d'identifier l'organisation générale du système étudié. Prenons comme exemple, la séparation des fonctions, le rapport (mensuel, trimestriel ou annuel), le manuel de procédure utilisé, le moyen, la compétence. L'approche par système permet aussi d'identifier le système de contrôle existant.

Le manuel de procédure est-t-il conservable et consultable ? Par écrit ou verbal ? Cette démarche permet donc de décrire le système.

Ensuite, l'analyse FFOM permet d'identifier et de présenter les dimensions d'un domaine d'étude. C'est un cadre plus complet que le classique « avantages / inconvénients » dans la mesure où il intègre les aspects plutôt internes « forces/faiblesses » (exemple : Forces : le partage des responsabilités, l'autonomie financière ; Faiblesses : absence d'augmentation des allocations des crédits , augmentation des dépenses incontournables...) ; plutôt externes « opportunités/menaces » (exemple : la subvention de l'État, l'intervention de bailleurs de fonds sur les activités de l'école sont des opportunités et la dépendance de recettes à l'État, la conjoncture politique, l'environnement financier instable et la continuité des activités après le départ de bailleurs de fonds sont des menaces).

Les objectifs de cette analyse sont de poursuivre les opportunités qui sont en rapport avec les forces de l'organisation, de surmonter les faiblesses pour poursuivre les opportunités et d'utiliser les forces pour éliminer les menaces.

Au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes, nous constatons des points forts et aussi des problèmes en matière du budget de programme que l'on va traiter dans la deuxième partie.

2.4- Traitement des données et chronogramme des activités :

Les données sont traitées à partir des confrontations des théories acquises sur la formation académique et des pratiques pendant le stage. Le matériel de traitement n'est autre que les logiciels habituels de traitement de texte (Microsoft Word) et de calcul (Microsoft Excel).

Notre étude est centrée sur le budget de programme de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes, c'est-à dire, son élaboration et son exécution au niveau du Service Administratif et Financière et de la Programmation Budgétaire. D'où, le choix du thème : “Portée et limite de Budget de Programme d'un Etablissement Public à caractère Administratif“.

Pour mener à bien notre analyse, nous réalisons un chronogramme des activités depuis le stage jusqu'à la fin de rédaction de ce mémoire sous forme d'un tableau.

Tableau n° 01 : Chronogramme de déroulement du travail :

Mois		PERIODE DE STAGE			PERIODE APRES STAGE					
		Avril	Mai	Juin	Juilly	Aout	Sept	Oct.	Nov.	Déc.
Taches										
Familiarisation avec l'environnement de travail		↔								
Réalisation des petites taches et consultation de l'encadreur professionnel		↔								
Collecte des données :		↔								
-Données primaires au sein de l'ENMG		↔								
-Données secondaires à l'extérieur de l'ENMG			↔							
Traitement des informations recueillies		↔								
Consultation de l'encadreur pédagogique et rédaction du mémoire				↔						

Source : Recherche personnel

Par ce chronogramme, notre stage a débuté la fin du mois de mars 2011 et s'est achevé à la fin du mois de juin 2011. Pendant la période de stage, nous avons réalisé des petites tâches et avons collecté des données relatives à notre thème au niveau de la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire. C'est aussi le moment où nous consultons mon encadreur professionnel.

Le moment d'après stage est consacré aux collectes des données secondaires relatives à notre thème. Le traitement des informations recueillies a commencé dès le début du stage et ne s'est achevé qu'à la fin de la rédaction de ce mémoire. Ce n'est qu'à la fin du mois de septembre que nous avons procédé au dépôt de thème et à la consultation de l'encadreur pédagogique.

La phase la plus importante est la consultation de nos deux encadreurs : l'encadreur pédagogique et l'encadreur professionnel. Leur contribution nous a beaucoup aidé dans la réalisation de ce mémoire de maîtrise ainsi que leur appui et soutien.

La deuxième section nous montre que les données se divisent en données primaires et en données secondaires et les méthodes d'analyses utilisées sont l'approche par système qui permet d'identifier la réalité du système et l'analyse FFOM (Forces-faiblesses-Opportunités-Menaces) qui permet d'identifier et de présenter les dimensions d'un domaine d'étude. Elle nous montre aussi que la réalisation de ce présent mémoire est à partir de confrontation entre les théories et la pratique. La réalisation des activités se trouve au centre d'un chronogramme.

Les outils qualitatifs et quantitatifs comportent deux sections. Premièrement, nous venons d'expliquer la théorie sur le budget de programme et de montrer quelques caractéristiques du budget public. Deuxièmement, nous venons de mettre en évidence la collecte des données et leur traitement.

Conclusion de la première partie

Dans cette première partie, nous avons présenté la situation globale de l'École Nationale de la Magistrature et des Greffes. Elle est un Établissement Public à caractère Administratif. Elle a son autonomie financière et est dotée de la personnalité morale. Elle a plusieurs missions qui ont pour buts d'améliorer la formation professionnelle. Son organisation est orientée vers la réalisation de ses objectifs. Elle est sous tutelle technique du Ministère de la Justice et sous tutelle financière du Ministère des Finances et du Budget. La Direction Administrative et financière de cette école assure son activité financière.

Concernant les outils qualitatifs et quantitatifs, deux éléments sont à prendre en considération : Primo, la notion du budget de programme se base sur la notion de programme. Ses acteurs ont chacun ses rôles. Le budget se divise en recette et en dépense qui doivent tout exécuter à partir de la phase d'exécution budgétaire. Il est aussi comptabilisé à partir de la comptabilité publique et doit respecter les principes budgétaires. Secundo, la collecte de donnée est réalisée à l'intérieur de l'ENMG (données primaires) et à l'extérieur (données secondaires). En outre, les méthodes d'analyses utilisées à ce travail sont l'approche par système et l'analyse FFOM. Le déroulement de la réalisation de ce travail de recherche est présenté dans un chronogramme de réalisation. Après avoir décrire le système d'études, nous allons entamer tout de suite la deuxième partie de ce travail.

Deuxième Partie : ANALYSE ET IDENTIFICATION DES PROBLÈMES

Nous allons entrer dans le vif du sujet dans cette partie. En premier lieu, elle nous allons décrire le système : l'élaboration et l'exécution du budget de programme au sein de la DAFPB. En second lieu, nous dégagerons les points forts et les points faibles que ce soit interne ou soit externe en matière du budget de programme.

CHAPITRE I : DESCRIPTION DU SYSTEME :

Ce présent chapitre va nous permettre de décrire la situation existante concernant le budget de programme au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes. Toutefois, il est difficile de décrire ce système sans étudier le cas de l'élaboration et d'exécution du budget de programme au niveau de la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire.

Section 1 : Étude de l'élaboration du budget de programme au niveau de la DAFPB :

Avant d'être exécuté, le budget doit être élaboré et doit avoir une autorisation d'exécution. L'élaboration du budget passe par plusieurs étapes. D'abord la procédure d'élaboration du budget de programme. Puis la mise en œuvre de la procédure d'élaboration au niveau de la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire.

1.1-Procédure d'élaboration du budget de programme :

Le budget de programme exige que toute prévision en matière de recettes et de dépenses respecte la procédure de budgétisation par objectif : il s'agit d'abord de déterminer l'objectif à atteindre en établissant un Plan de Travail Annuel ; d'évaluer toutes les alternatives susceptibles de permettre la réalisation des objectifs c'est-à-dire faire de prévision en matière de recettes et de dépenses. Puis, organiser les moyens en vue d'atteindre l'objectif fixé par la combinaison des ressources humaines, matérielles et financières qui est caractérisée par une conférence budgétaire. Ensuite, évaluer le coût de chaque programme pour pouvoir répartir le budget.

En outre, quand le budget est reparti à chaque programme, chapitre,... le technicien en matière du budget d'un Etablissement Public à caractère Administratif convoque les membres du Conseil d'Administration pour délibérer. Et enfin, le budget est envoyé au Contrôle de Dépense Engagée pour visa et au Ministère des Finances et du Budget pour approbation.

1.2-Mise en œuvre de la procédure au niveau de la DAFPB :

Au début de chaque année, les directions au sein de cette école à savoir : la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire, Direction de la Formation Magistrats, Direction de la Formation Greffiers, Direction des Stages et de Suivi-Évaluation établissent un Plan de Travail Annuel. Ce dernier comporte le programme et le coût prévisionnel de réalisation. Pour pouvoir élaborer le budget de programme au sein de cet Organisme Public, la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire collecte le Plan de Travail Annuel de chaque direction et fait la prévision de recettes et de dépenses en collaboration avec le Directeur Général.

Elle repartit le budget à chaque programme selon la disponibilité de recettes : c'est la phase d'établissement proprement dit du budget.

Le budget de l'Ecole National de la Magistrature et des Greffes n'est pas en vigueur sans la délibération du Conseil d'Administration. Pour cela, le budget de programme passe par une Assemblée Générale des membres du Conseil d'Administration pour examen et vote. Puis, le budget de programme est envoyé à la Direction Générale du Contrôle Financier pour Visa et au Ministère des Finances et du Budget pour approbation.

Après toutes les étapes d'élaboration du budget de programme précédentes, le Responsable du budget au sein de l'ENMG passe à la phase d'exécution du budget.

L'élaboration du budget de programme passe par plusieurs étapes. Ces étapes sont respectées dans l'élaboration du budget de programme. Après l'étude d'élaboration du budget, passons maintenant à l'étude de l'exécution du budget de programme.

Section 2 : Étude de l'exécution du budget de programme au sein de l'ENMG :

L'exécution du budget de programme au niveau de la DAFPB au sein de cet organisme comprend la gestion des crédits budgétaires, l'exécution des dépenses, le mouvement des crédits, l'outil utilisé dans l'exécution du budget et la comptabilité des matériels en services.

2.1-Gestion des crédits budgétaires :

Depuis l'exercice 2005, le budget de programme étant appliqué à Madagascar et à compter de l'année 2010, le budget d'un Etablissement Public comprend deux (2) documents (document budgétaire et document de performance). En effet, tous les acteurs dans la gestion des crédits devraient déjà être opérationnels.

2.1.1-Document budgétaire de l'ENMG :

La nomenclature budgétaire est très importante dans le budget d'exécution de cet organisme. C'est le mode de classement des dépenses d'un Etablissement Public: par destination (mission, programme), par ordonnateur (gestionnaire de crédits) et par imputation budgétaire. Ce dernier comprend le mode de financement, l'imputation administrative, le bénéficiaire, la catégorie d'opération et les comptes. Le compte traduit la classification économique des dépenses et des recettes du budget. Il est calqué sur le PCOP et est codifié généralement sur quatre caractères (exemple : 6011 : Personnel permanent, 2163 : Matériels informatiques). Le budget d'un EPA est subdivisé en chapitre, article et/ou paragraphe où les opérations sont groupées en nature. Allons voir le tableau suivant.

Tableau n° 02 : Budget d'exécution de dépense (programme 111₁)

SECTION FONCTIONNEMENT				COMPTE ADMINISTRATIFS 2009	CREDITS OUVERTS DEFINITIFS	ENGAGEMENTS	MANDATEMENTS ADMIS	ECARTS	PAIEMENT	RESTE A PAYER
N° DE COMPTE		INTITULE								
6	0	3	Section Fonctionnement	-	-	-	-	-	-	-
6	0	3	COMPTES DE CHARGE	-	-	-	-	-	-	-
6	0	3	Charges de personnel	-	-	-	-	-	-	-
6	0	3	Indemnités et avantages liés à la fonction	-	-	-	-	-	-	-
6	0	3	Personnels non permanent	46 796 100	90 000 000	89 995 700	89 995 700	4 300	89 995 700	-
6	1	1	Achats de biens	-	-	-	-	-	-	-
6	1	1	Achats de biens de fonctionnement	-	-	-	-	-	-	-
6	1	1	Fournitures et articles de bureau	30 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	-	-	5 000 000
6	1	1	Imprimés, cachets et documents administratifs	1 764 000	1 170 000	1 170 000	1 170 000	-	1 170 000	-
6	1	1	Consomptibles informatiques	25 571 408	5 000 000	4 996 600	4 996 600	3 400	-	4 996 600
6	1	3	Carburants, lubrifiants et combustibles	-	-	-	-	-	-	-
6	1	3	Carburants et lubrifiants	30 000 000	30 840 000	30 840 000	30 840 000	-	30 840 000	-
6	2	2	Achats de services et charges permanentes	-	-	-	-	-	-	-
6	2	2	Charges de représentation, d'information, de documentation et d'encadrement	-	-	-	-	-	-	-
6	2	2	Impression, reliure, insertion, publicité et promotion	3 965 216	3 104 245	3 104 245	3 104 245	-	3 104 245	-
6	2	2	Charges de transport	-	-	-	-	-	-	-
6	2	3	Frais de déplacement intérieur	13 103 800	16 500 000	16 490 800	16 490 800	9 200	16 490 800	-
6	2	3	Indemnités de mission	-	-	-	-	-	-	-
6	2	4	Indemnités de mission intérieure	111 000	655 250	655 250	655 250	-	655 250	-
6	2	6	Poste et télécommunications	-	-	-	-	-	-	-
6	2	6	Redevances téléphoniques	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	-	3 000 000	-
6	2	6	Redevances téléphoniques mobiles	1 800 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	-	3 000 000	-
<i>Sous Total</i>				156 111 524	158 269 495	158 252 595	158 252 595	16 900	148 255 995	9 996 600

SECTION INVESTISSEMENT				COMPTE ADMINISTRATIFS 2009	CREDITS OUVERTS DEFINITIFS	ENGAGEMENTS	MANDATEMENTS ADMIS	ECARTS	PAIEMENT	RESTE A PAYER
N° DE COMPTE		INTITULE								
2	1	6	Section investissement	-	-	-	-	-	-	-
2	1	6	COMPTES D'IMMOBILISATIONS	-	-	-	-	-	-	-
2	1	6	<u>Immobilisations corporelles</u>	-	-	-	-	-	-	-
2	1	6	Installations techniques - Matériels et outillages	-	-	-	-	-	-	-
2	1	6	Matériels Informatiques	-	-	-	-	-	-	-
2	1	7	Matériel de Transport	-	-	-	-	-	-	-
<i>Sous Total</i>				-	-	-	-	-	-	-
TOTAL DES DEPENSES PROGRAMME 111₁				156 111 524	158 269 495	158 252 595	158 252 595	16 900	148 255 995	9 996 600

SOURCE : document de dépense de l'ENMG

Ce tableau nous montre que les charges se divisent en section fonctionnement et en section investissement. Il nous montre aussi que le document de dépense comporte le numéro de compte, les intitulés, le compte administratif de l'année précédente, les crédits ouverts définitifs (année en cours), les engagements, les mandatements admis, les écarts, le paiement et le reste à payer c'est-à-dire la situation des crédits de l'année précédente et de l'année en cours est présentée dans un même tableau. L'objectif est de donner des informations fiables et compréhensives.

Les écarts sont obtenus par la différence entre les crédits ouverts définitifs et les mandatements admis. Prenons comme exemple : compte 6032 : personnel permanent

$90\,000\,000 - 89\,995\,700 = 4\,300$ Ar. C'est-à-dire Ar 90 000 000 est le crédit ouverte définitif pour l'année 2010 pour le personnel permanent mais le mandatement admis n'est autre que de Ar 89 995 700. La différence donne un écart d'Ar 4 300.

En outre le reste à payer se calcule par la différence entre les mandatements admis et le paiement. Par exemple : compte 6111 : fourniture et article de bureau :

$5\,000\,000 - 0 = 5\,000\,000$ Ar. Cela veut dire que le mandatement admis pour la fourniture et articles de bureau est de Ar 5 000 000 et aucune paiement n'a été effectué pour l'année 2010 et qui donne une reste à payer de Ar 5 000 000.

De tout ce qui se précède, le document d'exécution de dépense donne toutes les informations relatives aux dépenses.

Tableau n° 03 : Budget d'exécution de recette

SECTION FONCTIONNEMENT				COMPTE ADMINISTRATIF 2009	CREDITS OUVERTS DEFINITIFS	TITRE EMIS	RECOUVREMENT RECETTES DE L'ANNEE	ECARTS	RESTE A RECOUVRER
N° DE COMPTE		INTITULE							
7	5	1	1	Section Fonctionnement					
7	5	1	1	COMPTES DE PRODUITS					
7	5	1	1	<u>Contributions reçues des tiers</u>					
7	5	1	1	Subvention d'exploitation État					
7	5	1	1	Dotation globale de fonctionnement	1 120 000 000	1 190 000 000	1 190 000 000	1 190 000 000	-
				<i>sous total</i>	1 120 000 000	1 190 000 000	1 190 000 000	1 190 000 000	-
7	7	2	1	<u>Recettes non fiscales</u>					
7	7	2	1	Produits des activités des services					
			1	Prestation de service	900 000	900 000	900 000	900 000	-
			1	Droits d'inscription	49 000 000	78 000 000	78 000 000	78 000 000	-
			2	Droits scolaires des étudiants nationaux	1 076 000	1 076 000	1 076 000	1 076 000	-
			3	Droits scolaires des étudiants étrangers	12 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	-
			4	Frais généraux	1 736 000	1 736 000	1 736 000	1 736 000	-
				<i>sous total</i>	64 712 000	84 712 000	84 712 000	84 712 000	-
				Reste à réaliser année 2008	1 013 920	-	-	-	-
				TOTAL DE RECETTE DE FONCTIONNEMENT	1 185 725 920	1 274 712 000	1 274 712 000	1 274 712 000	-

SECTION FONCTIONNEMENT				COMPTE ADMINISTRATIF 2009	CREDITS OUVERTS DEFINITIFS	TITRE EMIS	RECOUVREMENT RECETTES DE L'ANNEE	ECARTS	RESTE A RECOUVRER
N° DE COMPTE		INTITULE							
1	2	0	0	Section Investissement					
1	2	0	0	COMPTE DE FONDS					
1	2	0	0	Résultats					
1	2	0	0	Résultat comptable de l'exercice- Résultat patrimonial					
1	2	0	0	Résultat comptable de l'exercice 2008	24 498 604				
1	3	1	1	Subvention d'équipement					
1	3	1	1	Subvention d'équipement reçue					
1	3	1	1	Subvention reçue de l'État	210 000 000	210 064 202	210 064 202	210 064 202	-
				Prélèvement sur fond de roulement					
				TOTAL DE RECETTE D'INVESTISSEMENT	234 498 604	210 064 202	210 064 202	210 064 202	-
				TOTAL DES RECETTES AR :	1 420 224 524	1 484 776 202	1 484 776 202	1 484 776 202	-

SOURCE : document de recette de l'ENMG 2010

Les recettes se divisent en section fonctionnement et en section investissement. Le document de recette comporte les éléments suivants : le numéro de compte, les intitulés, le compte administratif de l'année précédente, les crédits ouverts définitifs, les titres émis, les recouvrements recettes de l'année, les écarts et le reste à recouvrer.

Les écarts sont donnés par la différence entre crédits ouverts définitifs et les recouvrements recettes de l'année. Prenons comme exemple le compte 7511 : dotation globale de fonctionnement :

$1\,190\,000\,000 - 1\,190\,000\,000 = 0$ Ar. C'est-à-dire les crédits ouverts définitifs pour la dotation globale de fonctionnement est de Ar 1 190 000 000 et les recouvrements de recettes de l'année est de la même valeur, donc écart est égal à 0 Ar.

En outre, le reste à recouvrir est la différence entre les titres émis et les recouvrements recettes de l'année. Par exemple prenons le compte 7721 : prestation de service

$900\,000 - 900\,000 = 0$ Ar. C'est-à-dire les valeurs du titre émis et les recouvrements des recettes de l'année sont égaux, donc reste à recouvrir est égal à 0 Ar.

2.1.2-Document de performance de l'ENMG :

Un autre mode de gestion de crédits de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes est l'établissement de la fiche de suivi budgétaire qui présente la réalisation trimestrielle du programme et les écarts par rapport à la prévision trimestrielle lors de l'exécution budgétaire et la fiche de suivi de performance qui montre la prévision de réalisation trimestrielle des objectifs et la réalisation effective des objectifs. Par ailleurs, les fonds de cette école sont déposés sur des comptes du trésor, sur des comptes bancaires et/ou comptes chèques postaux et leurs comptes sont tenus selon la règle de la comptabilité générale en vigueur. (art.22 du décret N° 2007-532 du 11 juin 2007)

Tableau n° 04 : Document de suivi de performance

MISSION 160	Programme 012 : coordination et administration	objectif 0121	Indicateur d'objectif	Unité	Plan des objectifs								Objectifs réalisés								Écart							
					T1	%	T2	%	T3	%	T4	%	T1	%	T2	%	T3	%	T4	%	T1	%	T2	%	T3	%	T4	%
			01211	Nombres de formation effectuée	1	17	2	50	2	83	1	100	0	0	0	0	0	0	0	1	17	2	50	2	83	1	100	
			01212	Nombre de matériels informatique	0	0	0	0	0	0	4	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	100	
			01213	Construction de bâtiment							1	100							1	100						0	0	
	111 ₁ : concours et examens	111 ₁₁	111 ₁₁	...																								
			111 ₁₂																									

SOURCE : document de performance 2011 de l'ENMG

D'après ce tableau, le document de suivi de performance présente aux en-têtes des colonnes : le code mission (exemple 160), le programme, l'objectif, l'indicateur d'objectif, l'unité, le plan des objectifs, les objectifs réalisés et les écarts. C'est-à-dire la performance des activités est résumée dans un tableau. Le plan des objectifs, les objectifs réalisés ainsi que les écarts sont présentés en valeur et en pourcentage pour chaque trimestre.

L'écart est la différence entre le plan des objectifs et les objectifs réalisés. Par exemple indicateur d'objectif 01211 : Nombre de formation effectué : 100% - 0% = 100%. C'est-à-dire aucun objectif n'a été réalisé, donc écart est égal à 100%. Un autre exemple indicateur d'objectif 01213 : construction de bâtiment 100% - 100% = 0%. Cela veut dire que tous les objectifs sont réalisés donc écart est égal à 0%.

2.2-Exécutions des dépenses :

L'exécution des dépenses de l'École Nationale de la Magistrature et des Greffes se base sur la distinction fondamentale entre les dépenses de fonctionnements et les dépenses d'investissements. La répartition des crédits par chapitre, article et/ ou paragraphe est effectuée conformément au PCOP en vigueur.

2.2.1-Procédure d'exécution de la dépense :

Les opérations d'exécution du budget de programme de l'ENMG doivent suivre une procédure qui permet d'assurer leur conformité avec l'autorisation budgétaire. Cette procédure se décompose en deux phases à savoir : la phase administrative qui correspond à l'ordonnateur principal du budget de programme de cet organisme (Directeur Général) et la phase comptable qui correspond à l'Agent Comptable.

La phase administrative comporte trois opérations, notamment : l'opération d'engagement, l'opération de liquidation et l'opération d'ordonnancement qui est sous la responsabilité du Directeur Général. Aucune dépense ne peut être payée si elle n'a pas été ordonnancée par l'ordonnateur, car l'ordonnance est un titre remis au créancier lui permettant d'obtenir le paiement. Avant de procéder au paiement, la dépense de l'école passe à la Direction Générale du Contrôle Financier pour Visa et au Ministère des Finances et du Budget pour approbation.

La phase comptable constitue le paiement qui est sous la responsabilité de l'Agent Comptable. C'est un acte par lequel l'ENMG se libère de sa dette. Le comptable contrôle la régularité comptable et juridique de l'ordonnance ou du mandant de l'ordonnateur. Il peut refuser de payer pour les raisons suivantes : indisponibilité des crédits ; absence de justification de service fait ; absence du visa du contrôle financier.

2.2.2-Exécutions des dépenses de fonctionnement :

Les dépenses de fonctionnements de l'ENMG sont des allocations des crédits destinés à faire fonctionner leurs activités, à savoir l'administration et coordination ; les examens et concours; la formation initiale et continue des élèves magistrats et des élèves greffiers et les stages et suivi-évaluation. Elles sont ventilées à travers les grandes rubriques suivantes : les salaires et accessoires, les indemnités, les achats des biens et des services, les transferts et subventions.

L'exécution des dépenses de fonctionnement de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes passe par la phase d'exécution des dépenses publiques. Le comptable doit constituer un dossier d'engagement et l'ordonnateur secondaire doit signer le Titre d'Engagement Financier du titulaire. Ensuite, il établit aussi le dossier de liquidation après l'exécution des travaux par les entrepreneurs ou fournisseurs. Enfin, le comptable dépose le dossier d'ordonnancement auprès du trésor public. En outre, l'ordonnateur secondaire donne l'ordre au Responsable de Programme de traiter ces dossiers. Après traitement, les dossiers sont envoyés au Contrôle de Dépense Engagé pour visa du contrôle financier et au Ministère des Finances et du Budget pour approbation. Enfin, le RdP établit et transmet à la Direction Générale du Budget le rapport sur la performance annuelle et les rapports de suivi trimestriel.

Concernant l'exécution des charges de personnel, seul les salaires et accessoires (compte 601) du personnel administratif de cette école, indemnités et avantages liés sont exécutés au sein de l'ENMG mais le fonctionnaire détaché d'État est en charge du budget général de l'État.

2.2.3-Exécution des dépenses d'investissement :

Par définition « l'investissement est l'engagement d'un capital dans une opération de laquelle on attend des gains futurs, étalés dans le temps»⁶. En d'autre terme par J.R Edighoffer: « l'investissement est un emploi durable de fonds qui rapporteront des revenu à l'entreprise. Tout accroissement d'activité doit être financé et constitué donc un investissement »⁷. Les dépenses d'investissement de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes sont des crédits prévus pour être dépensés dans les constructions de bâtiment de formation, dans les grandes réparations et entretiens des matériels.

⁶ Jean Barreau Jacqueline Delahaye, « Gestion financière », Dunod, Paris, 1991, p 33

⁷ J.R Edighoffer, édition Nathan, « Précis de gestion d'entreprise », page 140

Elles sont ventilées en financements extérieurs qui comprennent les subventions provenant de l'État et/ou des bailleurs et en financements internes qui comprennent les Ressources Propres Internes.

L'exécution des dépenses d'investissement a lieu dans les opérations budgétaires de l'ordonnateur c'est-à dire elle passe par l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement et par le contrôle financier.

Dans le cas des activités financées par les bailleurs de fonds, l'annualité est difficile à s'appliquer puisque pour les dépenses d'investissement le règlement s'échelonne, dans la majeure partie des cas, sur plusieurs années.

Remarque :

Toutes les subventions reçues de l'extérieur en provenance des partenariats financiers ne sont pas budgétisées dans le budget de programme de l'ENMG, car chaque bailleur ayant sa spécificité de procédure d'exécution des dépenses.

2.2.4-Taux de régulation des dépenses :

L'engagement de dépenses de l'État pour l'année 2011 est réglé selon les taux cumulés, mentionnés dans la note circulaire n° 004-MFB/DGB/DESB du 24 décembre 2010. Pour mieux comprendre, nous allons présenter dans le tableau suivant ce taux cumulés.

Tableau n° 05 : Taux de régulation

Dépenses	1 ^{er} Trimestre	2 ^{eme} Trimestre	3 ^{eme} Trimestre	4 ^{eme} Trimestre
	Taux d'exécution cumulés			
Total fonctionnement et investissement (catégorie 3, 4, 5 et 6)	12,8%	43,1%	69,4%	100%

SOURCE : Circulaire n° 004- MFB/SG/DGB/DESB/SAIDM du 24 décembre 2010

La répartition de ce taux de régulation global entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement appartient à chaque département.

Concernant celle de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes, elle doit respecter ce taux de régulation trimestriel mais pour éviter le transfert supérieur à 200 000 000,00 d'Ariary (politique d'austérité), elle fait de transfert mensuel sur les subventions d'exploitations mais le volume de crédits ne dépasse pas le taux trimestriel. Cette répartition de taux de régulation de dépense imposé par le Ministère des Finances et du Budget et le politique d'austérité posent de problème au budget de cet Organisme Public.

2.3-Aménagement de crédits au sein de l'ENMG

Le Responsables de Programme trouve en cours de gestion que des ajustements de crédits dans un certain programme s'avèrent nécessaires. Pour cela, l'ordonnateur doit recourir à des aménagements des inscriptions initiales.

Les aménagements de crédits entraînent l'établissement du budget rectificatif (Annexe 05). Les aménagements des crédits à l'intérieur de l'École Nationale de la Magistrature et des greffes sont effectués sur décision du Directeur Général qui se matérialise par la prise d'un « arrêté d'aménagement de crédit », visé par le Contrôle Financier et dont une copie sera transmise à la Direction de l'Exécution et de Synthèse Budgétaire (DESB).

Les aménagements des crédits doivent respecter les grandes rubriques de dépenses pour permettre de garder la classification économique des dépenses et doivent respecter les règles de l'asymétrie. La règle de l'asymétrie se traduit par la faculté d'utiliser les crédits prévisionnels inscrits à l'intérieur d'un programme. Ainsi, les crédits de fonctionnement peuvent renflouer les crédits d'investissement mais l'inverse n'est pas autorisé ; les crédits de solde peuvent renflouer les autres catégories des dépenses mais l'inverse n'est pas autorisé.

2.4- Outil utilisé dans l'exécution du budget de l'ENMG :

La notion des activités trouve son importance du fait qu'elle constitue le pivot du budget de programme. Elle explique davantage les interrelations entre moyens humains et les moyens budgétaires. Sa réalisation a besoin des matériels. En effet, il est important de contrôler les moyens matériels utilisés dans l'exécution du budget au niveau de la Direction Administrative et Financière. Les plus fréquents utilisés dans l'exécution du budget sont les matériels informatiques, fourniture et article de bureau.

Quant au matériel informatique l'application du SIIGFP est nouvelle dans la gestion budgétaire ; pour cela, les utilisateurs doivent être déjà opérationnels. La réparation et l'entretien des matériels et la formation de personnel en matière de gestion informatisée sont nécessaires dans l'exécution du budget.

2.5- Comptabilité des matériels en service au sein de l'ENMG :

Par définition, la comptabilité matière est comme son nom l'indique, l'ensemble des règles applicables à la gestion des matériels, de matières de toute nature par l'Administration pour le fonctionnement de ses services.

Le matériel en service est constitué par les objets qui sont sujets à de mouvements d'entrée et de sortie (acquisition, cession, condamnation...), objets qui sont confiés à un détenteur effectif pour les besoins du service ou pour usage personnel.

La comptabilité des matériels en services au niveau de la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes est soumise à une période annuelle et tenue par service et budget.

Deux livres comptables sont indispensables à cette comptabilité : un livre journal et un grand livre qui sont cotés et paraphés par le Chef de Service Administratif et Financière avant toute utilisation.

Le livre journal est un registre sur lequel est inscrit le détail de chaque opération d'entrée ou de sortie numérotée chronologiquement. Y sont inscrites la quantité de chaque article, la valeur unitaire et la valeur totale, la référence à la nomenclature sommaire. Les objets, matières, matériels dont la valeur est supérieure à Ar 1000 sont portés sur le livre journal. Le journal doit être tenu quotidiennement jusqu'à la fin de l'année, Il est arrêté en valeur et non pas en quantités.

Le grand livre est un livre qui retrace le mouvement d'entrée et de sortie des articles. Ceux-ci y sont classés : par numéro de la nomenclature du matériel et par ordre alphabétique avec l'indication de l'espèce de l'unité. Il est tenu annuellement et par période de trois ans.

Nous avons remarqué dans cette section que la gestion des crédits au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes se trouve dans l'application des documents budgétaires (document de recette et de dépense) et des documents de performance obligés par le Ministère des Finances et du Budget. L'exécution de dépense suit la procédure d'exécution des dépenses qui est appliquée à l'exécution de dépense de fonctionnement et d'investissement. La dépense de l'école est régulée selon le taux cumulé donné par le Ministère des Finances et du Budget et la répartition de dépense entre le fonctionnement et investissement est à la responsabilité du technicien en matière de budget au sein de cette école.

Quand on trouve des ajustements, on passe à des aménagements des crédits. En revanche, l'insuffisance de réparation et d'entretien matériels informatiques entraînent des impacts négatifs aux activités de l'école. Nous avons remarqués aussi que les matériels en service sont tenus à un livre journal et à un grand livre.

Dans ce premier chapitre nous avons vu la description du système c'est-à-dire l'étude de l'élaboration et d'exécution du budget de programme au sein de l'École Nationale de la Magistrature et des Greffes. Passons maintenant d'une part à l'analyse des forces et faiblesses et d'autre part à l'analyse des opportunités et menaces au niveau du budget de programme de cette école.

CHAPITRE II : ANALYSE DU BUDGET DE PROGRAMME:

Ce présent chapitre expliquera les forces et faiblesses constatées au niveau du budget de programme de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes et mettra en exergue les opportunités et menaces intervenues à son budget de programme. Pour ce faire, nous allons voir tout d'abord les Forces et faiblesses constatées au niveau de son budget de programme.

Section 1 : Forces et faiblesses constatées au niveau du budget de programme de l'ENMG

Forces et faiblesses sont deux éléments contradictoires. Elles intègrent des aspects internes de l'organisation. Les forces peuvent être des avantages, de compétence technique, de situation actuelle...En revanche, les faiblesses peuvent être des insuffisances des moyens (financiers, matériels), absence de support.

1.1-Forces constatées au niveau du budget de programme de l'ENMG :

Les forces sont des facteurs internes qui tendent vers la réalisation des objectifs d'une organisation. Dans notre cas d'espèce, nous allons analyser deux forces en matière du budget de programme : établissement ayant une autonomie financière et partage des responsabilités entre les acteurs de crédits.

1.1.1-Établissement doté de l'autonomie financière :

L'autonomie financière est une notion complexe. Elle se réalise par l'élaboration et l'exécution du budget. Elle est marquée par l'autonomie budgétaire c'est-à-dire l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes est dotée d'un budget autonome. La gestion des crédits au sein de cet établissement est réalisée à l'intérieur même de cette école. L'autonomie financière de l'Etablissement Public à caractère Administratif reposeraient principalement sur l'autonomie budgétaire et l'autonomie de gestion.

D'un point de vue financier, l'autonomie de gestion permet de placer librement la trésorerie. Cette autonomie de gestion est un élément essentiel de la décentralisation. Trop souvent, le Ministère de la Justice a transféré ses compétences à l'École Nationale de la Magistrature et des greffes.

L'autonomie financière repose donc sur l'autonomie budgétaire et l'autonomie de gestion. Elle est énumérée par l'art.2 du décret n° 2007-532 du 11 juin 2007 portant réorganisation: « l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes est un Etablissement

Public à caractère Administratif. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ». Elle marque son indépendance en matière de gestion budgétaire.

En marge de tout cela, La gestion financière au sein de l'École Nationale de la Magistrature et des greffes est autonome c'est-à-dire la gestion du budget (son élaboration, son exécution, le compte administratif) est effectuée à l'intérieur même de cette école par les techniciens en matière de budget. L'autonomie de gestion est donc une des forces de budget de programme de cette école.

1.1.2-Partage des responsabilités entre les acteurs des crédits de l'ENMG :

Le respect de la hiérarchisation des tâches est un outil efficace sur la mise en œuvre du budget de programme au sein de l'École Nationale de la Magistrature et des greffes. En clair, il y a séparation des fonctions de l'ordonnateur et celle du responsable du programme et du comptable. L'ordonnateur intervient dans la phase administrative et dans l'élaboration et d'exécution du budget de programme. Le responsable de programme réalise et assure le bon déroulement du programme.

Le comptable entre en scène dans la phase comptable qui n'est autre que la perception des recettes ou le paiement des dépenses.

Cela implique le respect du principe de séparation des fonctions de l'ordonnateur et du comptable qui est plus important dans l'exécution budgétaire. Ce principe permet l'autocontrôle entre les deux intervenants des crédits (ordonnateur et comptable). L'ordonnateur donne l'ordre de payer et contrôle le comptable. Ce dernier, à son tour, va contrôler l'ordonnateur sur le service fait, le visa de contrôle financier et la disponibilité des crédits. S'il constate une irrégularité, il est obligé de refuser d'effectuer le paiement. Grâce à la division de travail au sein de cette école, les informations en matières financières sont pertinentes et efficientes. Pour cela, l'obtention du visa du Contrôle Financier ne pose pas de problème ni de difficulté. Cela entraîne des impacts positifs sur la réalisation des activités de cette école. Passons maintenant à la faiblesse du système.

1.2-Faiblesses constatées au niveau du budget de programme de l'ENMG :

Les faiblesses sont des facteurs internes qui entraînent des impacts négatifs dans une organisation. Nous allons identifier quelques faiblesses dans les sous sections suivantes.

1.2.1-Absence de l'augmentation des crédits destinée à l'ENMG :

Les activités réalisées dépendent du budget de programme disponible. Quand le budget augmente, les activités réalisées augmentent aussi. Les crédits destinés à l'École Nationale de la Magistrature et des Greffes ne bénéficient pas d'augmentation surtout en ce qui concerne la dotation globale de fonctionnement.

Pour éclaircir cette situation, nous allons dégager ci-dessous le tableau de synthèse de la subvention allouée à cette école depuis l'année 2007.

Tableau n°06 : Situation de subvention

DESIGNATIONS	ANNEE				
	2007	2008	2009	2010	2011
Subvention de fonctionnement prévue à allouer à l'ENMG en Ar	1 838 000 000	1 749 976 794	1 750 000 000	1 700 000 000	1 800 000 000
Subvention de fonctionnement perçue en Ar	1 838 000 000	1 749 976 794	1 750 000 000	1 700 000 000	

Source : procès-verbal n° 01 / 11 de réunion du Conseil d'Administration de l'ENMG.

Par ce tableau, depuis l'année 2007, de diminution successive a été remarquée à la subvention de fonctionnement allouée à l'École Nationale de la Magistrature et des greffes. Cette diminution est à hauteur 4,8%. Du coup, l'on constate qu'on ne peut pas combler les besoins nécessaires relatifs aux activités de cette école.

L'absence de l'augmentation des crédits destinés à cette école entraîne donc des impacts négatifs à ses activités.

1.2.2-Augmentation des dépenses incontournables de l'ENMG :

Les dépenses incontournables de l'École Nationale de la Magistrature et des greffes s'augmentent chaque année mais nous avons déjà vu dans la sous section précédente la diminution successive de la subvention de fonctionnement de l'Etat.

Selon Jean Yves Sepot : « L'augmentation des dépenses publiques est surtout le fait de politiques d'intervention de l'Etat dans l'économie »⁸. Verrons le tableau de synthèse des dépenses de cet organisme

⁸ Jean Yves Sepot, « l'économie du monde », édition Nathan, page 153

Tableau n° 07 : dépenses incontournables

DESIGNATIONS	ANNEE				
	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de direction	02	04	04	04	04
Personnel administratif	35	50	60	69	79
Effectif des élèves magistrats :					
Promotion sortante	45	97	51	56	50
Promotion entrante	97	51	56	50	50
Effectifs des élèves greffiers :					
Promotion sortante	100	100	100	100	102
Promotion entrante	100	100	100	102	100
Bourses d'études élèves magistrats en Ar	170 400 000	177 600 000	128 400 000	127 200 000	120 000 000
Bourses d'études des élèves greffiers en Ar	72 000 000	144 000 000	144 000 000	145 440 000	145 440 000
Indemnités des stages des élèves magistrats en Ar	127 800 000	133 200 000	96 300 000	95 400 000	90 000 000
Indemnités des stages des élèves greffiers en Ar	22 500 000	75 000 000	75 000 000	75 000 000	22 500 000
Charges salariales des personnels administratifs	89 824 769.92	157 132 849.77	172 506 034.56	259 277 582.56	341 437 920.92
Eau et électricité	19 846 745	17 900 000	22 300 000	53 986 619	36 000 000
Vacations concours et examens de fin d'études	88 390 248	104 192 940	89 995 700	92 550 400	111 440 000
Vacations formation initiale et continue des magistrats et des personnels de greffes	132 837 400	171 551 840	188 657 350	522 700	213 345 000
TOTAL DEPENSES	723 599 162.92	980 577 629.77	917 159 084.56	1 038 377 084.56	1 132 662 920.92

Source : Procès-verbal n°01/11 de réunion de Conseil d'Administration de l'ENMG.

Par ce tableau nous avons constaté que le nombre des directions au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes s'augmente depuis l'année 2007. La création de ces quatre nouvelles directions est énumérée par le décret 2007-532 du 11 juin 2007. Elle augmente les dépenses permanentes de cette école qui est incompatible à la somme de subvention allouée à cette école. La création des nouvelles directions implique augmentation de personnel. Le nombre de personnel administratif en 2011 (79 personnels) a plus que doublé par rapport à celui de l'année 2007 (35 personnels). Cette augmentation massive de personnel entraîne une charge permanente massive pour cette école. Nous avons vu que les charges salariales en 2011 (Ar 341 437 920.92) ont plus que triplé par rapport à celles de l'année 2007 (Ar 89 824 769.92).

En outre, les effectifs des élèves magistrats et greffiers à recruter chaque année depuis l'année 2007 ont doublé. En effet le montant de leurs bourses d'études et indemnités de stage augmente et a besoin de révision à la hausse de subvention de fonctionnement à allouer à cette école. Par ailleurs, les charges d'Eau et électricité, les vacations s'augmentent aussi. En fait, cette école connaît une difficulté financière faute d'augmentation des dépenses incontournables.

1.2.3-Insuffisance du volume des crédits de transfert pour l'ENMG :

La circulaire budgétaire illustre le taux de transfert des crédits pour chaque trimestre. L'application du taux de régulation trimestriel des engagements sur le transfert de la subvention a perturbé le calendrier de la réalisation des activités exercées par cette école. Le taux appliqué au premier trimestre est plus petit que celui du quatrième trimestre mais à ce moment les activités sont nombreuses. Ainsi par exemple 12,8% pour le premier trimestre, 43,1% pour le deuxième trimestre, 69,4% pour le troisième trimestre et 100% pour le quatrième trimestre (taux d'exécution cumulés).

En outre, l'adoption de la politique d'austérité sur l'exécution budgétaire qui oblige l'administration publique de recourir à la procédure d'engagement dont le montant maximum est toujours inférieur à Ar 200 000 000,00 (y compris le transfert des subventions de fonctionnement et d'investissement aux établissements publics) entraîne l'insuffisance du volume de crédits de transfert pour l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes.

1.2.4- Problèmes posés par la circulaire budgétaire :

Chaque année budgétaire, le Ministère des Finances et du Budget établit la circulaire d'exécution qui donne toutes les instructions sur l'exécution des dépenses publiques. Elle est élaborée avant le début de l'année budgétaire c'est-à-dire à la fin de l'année N-1 et est

envoyée à tous les organismes publics. En effet, chaque organisme public doit respecter et appliquer le contenu de cette circulaire.

Des problèmes sont rencontrés par certains acteurs du budget de programme au sein de cet organisme public sur l'application de cette circulaire d'exécution. De plus, cette circulaire apporte des nouvelles instructions pour chaque année d'exercice chaque année. Les responsables des crédits peuvent négliger certaines étapes mentionnées dans la circulaire. Des répétitions sur l'élaboration et exécution se produisent. Elles entraînent inévitablement le retard de l'approbation par le Ministère en plus des retombées négatives sur les activités de l'école.

De plus, le taux de régulation imposé par cette circulaire entraîne des risques sur le budget de l'école parce que le montant maximum pour chaque trimestre est limité. Cela entraîne des limitations trimestrielles de ses activités selon la disponibilité des crédits. Mais l'ENMG n'établit pas de programme de travail trimestriel, son programme est annuel.

A la fin de l'année, si l'État tombe dans des difficultés financières, il bloque une partie des crédits de l'école pour combler d'autres besoins. Par exemple pour préparer une élection ou autre chose jugée prioritaire. Mais force est de constater que le taux de régulation de dépenses au quatrième trimestre est plus élevé par rapport aux trois autres trimestres. En effet une partie de programme est non réalisée. En bref, la circulaire budgétaire pose des problèmes sur le budget de programme de l'organisme en question.

1.2.5-Manque de formation des certains personnels administratifs :

Par définition : la formation est un ensemble d'actions, de moyens, de méthodes et de supports à l'aide desquels les travailleurs sont incités à améliorer leurs connaissances, leurs comportements, leurs attitudes et leurs capacités mentales nécessaires à la fois pour atteindre l'objectif de l'organisation et ceux qui leurs sont personnels, sans oublier l'accomplissement adéquat de leurs fonctions actuelles.

Par cette définition, la formation est plus importante pour atteindre l'objectif. Mais dans notre cas d'espèce (Cas de l'ENMG), aucune formation des personnels administratifs n'a été réalisée au cours d'une année. Le manque de formation entraîne le manque de compétence des certains responsables au sein de cette école.

Prenons comme exemple le renforcement des compétences techniques et managériales de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes pour l'année 2010.

Tableau n° 08 : Indicateur de résultat sur le renforcement des compétences techniques et managériales.

ANNEE	2010				
	Prévision primitive	Réalisation sur la prévision primitive	Prévision rectificative	Formation inachevé	Taux de réalisation
Nombre formation de personnel administratif effectués	06	00	00	06	0%

SOURCE : Document de résultat et de performance de l'ENMG 2010

D'après ce tableau, six personnels administratifs sont prévus pour bénéficier de formation mais à la fin de l'année nous trouvons que six formations sont inachevées donc taux de réalisation est égal à 0%. Mais le savoir faire d'un employé marque la maîtrise de son domaine de travail et les expériences sont nécessaires pour atteindre l'objectif fixé.

Durant notre stage, nous avons pu constater que certains responsables n'ont pas les expériences requises pour leur travail. De plus il n'y a pas de rotation de poste. Ce qui entraîne le blocage sur le déroulement des préoccupations tout entier en cas d'absence d'un agent responsable. En un mot, le manque de formation entraîne le manque de compétence qui engendre une influence négative sur la réalisation du budget de programme.

1.2.6-Problèmes posés par le matériel d'exécution du budget :

Le matériel informatique est plus important sur le bon fonctionnement de l'administration c'est-à-dire la réalisation des activités. Cette dernière a besoin des moyens matériels. Pendant notre stage au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes, nous avons pu constater que la plupart de matériel informatique est obsolète.

Par exemple, parmi les six photocopieuses au service reprographie, il n'y a qu'une photocopieuse qui fonctionne normalement. Le reste est en panne. En effet, la photocopie de document au sein de cette école s'avère en retard. Certains matériels nécessitent des réparations et des entretiens. De plus, la fourniture d'articles de bureau et consomptibles informatiques arrivent en retard parce que tous les achats suivent la longue procédure de passation de marché public.

En outre, aucune acquisition de nouveau matériel informatique n'a été effectuée au sein de cette école pour faciliter la tâche et garantir la bonne marche du travail. Prenons comme exemple le cas de l'année 2010 que nous résumons dans le tableau suivant :

Tableau n° 09 : Indicateur de résultat sur l'acquisition de matériel informatique.

ANNEE	2010				
	Prévisions primitives	Réalisation sur la prévision primitive	Prévisions rectificatives	Matériels informatiques non acquis	Taux de réalisation
Matériels informatiques					
-Ordinateurs de bureau	02	00	00	02	0%
-Onduleurs	02	00	00	02	0%

SOURCE : document de résultat et de performance de l'ENMG 2010

Par ce tableau, nous avons constaté que l'école a prévu d'acquérir deux ordinateurs de bureau et deux onduleurs mais à la fin de l'année nous avons remarqué deux ordinateurs et deux onduleurs non acquis.

En effet, le taux de réalisation est égal à 0%. L'obsolescence de matériel informatique, le retard de fourniture et article de bureau ainsi que la non acquisition de nouveau matériel informatique entraîne la non réalisation des activités à savoir l'élaboration et l'exécution du budget de programme.

Cette première section nous montre, d'une part, les forces constatées au niveau du budget notamment : l'autonomie financière et le partage des responsabilités entre les intervenants de la gestion des crédits; d'autre part, les faiblesses au niveau du budget de l'école à savoir : l'absence de l'augmentation des allocations des crédits, l'augmentation des dépenses incontournables. Ces deux faiblesses sont contradictoires mais complémentaires. D'autres problèmes au niveau du budget sont l'insuffisance de volume des crédits de transfert destinés à cette école, le problème posé par la circulaire budgétaire, le manque de personnel administratif et le problème secondaire posé par le matériel d'exécution du budget. Ces forces et faiblesses proviennent du facteur interne. Passons maintenant à l'identification des facteurs externes qui ont des impacts sur le budget de cet organisme public: opportunités et menaces.

Section 2 : Opportunités et menaces intervenues au budget de programme de l'ENMG

Opportunités et menaces ont de sens contraire. Elles viennent de l'extérieur mais ont des aspects à ne pas négliger sur l'organisation. Les opportunités sont des événements extérieurs favorables ou intérieurs facilitateurs (réorganisation, nouvelle réglementation favorable...). Par contre, les menaces sont des événements extérieurs défavorables.

2.1-Opportunité intervenue au budget de programme de l'ENMG :

Pour étoffer l'activité, l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes a coopéré avec des organismes extérieurs. Cette intervention de l'extérieur représente des opportunités. Les opportunités sont les possibilités extérieures positives, dont on peut éventuellement tirer profit, dans les contextes des forces et faiblesses actuelles. Dans notre cas, nous identifions deux opportunités.

2.1.1-Établissement subventionné par l'État :

Le PCG 2005 à son art 334-1 définit les subventions : « Les subventions correspondent à des transferts de ressources publiques pour compenser des coûts supportés ou à supporter par le bénéficiaire de la subvention en échange du fait qu'il s'est conformé ou qu'il se conformera à certaines conditions liées à ses activités ». Par cette définition la contre partie de la subvention est donc l'activité faite.

L'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes est un établissement public sous tutelle technique du Ministère de la Justice ; elle est donc subventionnée par l'État. Ces subventions représentent la majorité de son budget de fonctionnement. Par exemple, le recouvrement recettes de l'année 2010 pour les subventions d'exploitation État (compte 751) représente 93,35% des recettes de fonctionnement de l'école soit : 1 190 000 000,00 / 1 274 712 000,00 = 0,9335 ou 93,35% (source document des recettes 2010 de l'ENMG)

Par conséquent, la présence des subventions de l'État au budget de programme de cette école lui permet de faire une bonne prévision des dépenses et d'atteindre ses objectifs. Cela implique l'efficacité de son Budget de Programme.

2.1.2-Intervention des Bailleurs de Fonds aux activités de L'ENMG

Théoriquement, les bailleurs de fonds peuvent être une personne physique ou une institution (personne morale). Mais en pratique, les bailleurs de fonds sont des institutions spécialisées capables de mobiliser des moyens financiers importants pour les mettre à la disposition du demandeur.

L'ENMG est un des établissements professionnels dont les activités intéressent les bailleurs de fonds, notamment : le projet SCAC, la Banque Mondiale (projet PGDI), l'UNICEF et le BIT.

Le projet SCAC finance le catalogue de formation continue des magistrats et des personnels des greffes. Ce catalogue est élaboré par la Direction des Études et le Service des Greffes de l'ENMG. A partir de ce catalogue déjà élaboré, seuls les thèmes ayant reçu l'accord préalable de l'Assistant Technique de ce projet auprès de cette école font l'objet de financement du projet SCAC.

La Banque Mondiale (Projet PGDI) finance les activités de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes. Cette dernière élabore son Plan de Travail Annuel à financer par les bailleurs. La commission technique d'orientation du PGDI valide ce Plan de Travail Annuel. Seul le PTA ayant reçu le non objection de la Banque Mondiale est exécutoire.

L'UNICEF est intéressé par les thèmes concernant les enfants, les femmes et les mariages. Par contre, le BIT est intéressé par les thèmes touchant le travail.

Pour les deux derniers partenaires, la procédure de déblocage et de l'exécution des dépenses se réalise par la demande de financement et matérialisée par la requête de financement ayant la non objection.

Ces différents bailleurs de fonds renforcent la bonne réalisation des activités de l'école. Nous venons de voir que l'intervention des bailleurs de fonds représente une opportunité de budget de programme. Les opportunités sont accompagnées toujours par des menaces. Passons donc à cette sous section suivante l'identification des menaces.

2.2-Menaces intervenues au budget de programme de l'ENMG :

Les menaces sont les problèmes, obstacles, limitations extérieures qui peuvent limiter le développement d'un pays ou d'un secteur. Elles sont souvent hors du champ d'influence. Dans notre cas, nous allons analyser quatre menaces notamment : la dépendance des recettes à l'État, la conjoncture politique, le financement par inflation et la continuité des activités après le départ des bailleurs de fonds.

2.2.1-Dépendance des recettes de l'ENMG à l'État :

Les recettes de l'ENMG comportent les contributions reçues des tiers (subventions d'exploitation), les recettes non fiscales, les Ressources Propres Internes et les subventions d'équipement. La majorité de ses recettes sont en provenance de la subvention de l'État.

La procédure à suivre dans l'exécution du budget pour débloquer les crédits est longue. Cela entraîne le retard de déblocage des allocations des crédits. En effet, la réalisation de programme tombe en retard et provoque des impacts négatifs sur l'atteinte des objectifs.

En outre, la modification du budget de l'État en cours d'année comme la Loi des Finances Rectificatives qui est en général diminue le montant inscrit initial, entraîne des influences sur le budget de programme d'un Etablissement Public à caractère Administratif. Par exemple, d'après l'ordonnance N°2010-006 du 06 septembre 2010 portant Loi des Finances Rectificatives, la situation des engagements des dépenses de fonctionnement au niveau du Ministère de la Justice a été fixée à 70%. La prévision primitive du budget de fonctionnement allouée à l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes a été donc diminuée de 30% car ce blocage est impératif aux crédits de fonctionnement. Ce blocage entraîne une difficulté de trésorerie grave de cette école. En effet, certains programmes dans la prévision primitive ne sont pas réalisés.

En bref, la dépendance de la majorité des recettes de cette école aux subventions de l'État provoque des impacts négatifs à son budget de programme.

2.2.2-La conjoncture politique :

Le facteur politique influence directement l'élaboration du budget. Le budget s'infère dans un contexte politique et est influencé par la crise politique actuelle.

a)-Contexte politique :

A Madagascar, la situation politique entraîne un ralentissement grave d'une croissance économique. Dans un contexte politique interne, les pressions et les élections contribuent à façonner le budget. L'action de groupe de pression est déterminant dans l'élaboration du budget et les élections hypothèquent le budget. Par exemple, en période présélection, le gouvernement essaie de retarder les échéances et diffère les mesures impopulaires.

En effet, à la fin de l'année une partie de subvention allouée à l'Etablissement Public à caractère Administratif est bloquée. Nous savons que la majorité des recettes de l'ENMG dépendent de la subvention de l'État donc elle est touchée par ce contexte politique interne.

De plus, les budgets ne peuvent pas faire abstraction du contexte international puisque notre économie est de plus en plus ouverte à l'extérieur. Plus précisément, la plupart de Bailleurs de fonds qui s'intéressent aux activités de l'école viennent de l'extérieur comme la BM, BIT, UE. En conclusion, le contexte politique engendre des obstacles sur le budget de programme de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes et de l'État tout entier.

b)-Impact de la crise politique à Madagascar :

Quelques activités de l'école sont suspendues à cause de la crise politique passée par Madagascar. Les financements venant de l'extérieur sont suspendus, plus précisément, les investissements parce que les bailleurs de fonds hésitent à investir à cause de l'insécurité entraînée par la crise.

Pour l'ENMG, elle avait quelques Bailleurs de fonds. Chacun consacre ses activités à des domaines spécifiés. Certains d'entre eux suspendent leurs activités à cause de la crise. Les nouveaux projets sont rejetés tant que Madagascar n'ait pas la reconnaissance internationale.

En outre, la crise politique attaque l'économie et le social de Madagascar. En effet, il y a déséquilibre de l'offre et de la demande qui génère une inflation. De détérioration du pouvoir d'achat, et baisse de salaires ont été remarquées. Les recettes se dégonflent et ne recouvrent pas les dépenses envisagées. Des chômage sont aussi remarqués. Ce qui affecte le budget car les recettes diminuent. Perte d'impôt par la fermeture des entreprises et par la réduction de la consommation.

De tout ce qui précède, la crise politique affecte le fonctionnement de l'administration. Economiquement et financièrement. En effet, l'État met en œuvre la politique d'austérité, le budget est donc limité et entraîne une non réalisation des certaines activités des organismes publics. La crise politique pose donc de sérieux problème au budget de programme de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes.

2.2.3-Environnement financier instable :

Face à l'augmentation de la valeur réelle de la dépense due à l'inflation et à la crise financière mondiale. Notre pays connaît un manque à gagner. Ce phénomène engendre des impacts sur les activités des Organismes Publics. Cette rubrique comporte deux volets : Financement par inflation et impact de la crise financière mondiale.

a)-Financement par inflation :

Par le déséquilibre entre offre et demande, la valeur de dépense estimée en année N-1 n'est pas valable à l'année N. Cela est dû à l'inflation. L'inflation se définit comme « un phénomène de hausse permanant et généralisée du niveau moyen de prix. C'est un phénomène autoentretenue et non un phénomène isolé ou accidentelle. On ne parle pas d'inflation quand c'est le prix d'un seul bien qui augmente, il s'agit là d'une variation des prix relatifs. De même, on ne doit pas parler d'inflation en face d'une hausse ponctuelle des prix.

La hausse de prix est aussi qualifiée d'inflation quand elle est générale et prolongée »⁹. C'est une définition plus macroéconomique. En d'autre terme selon Maurice, « l'inflation est une baisse durable de la valeur de monnaie qui se traduit par une hausse globale du niveau général de prix. Il s'agit d'un phénomène persistant qui touche l'ensemble des prix, auquel se superpose les variations des prix à la consommation des biens et services, mesurée à qualité égale »¹⁰.

Par cette définition nous constatons que l'inflation attaque notre pays. La faute revient à la crise qui influence l'élaboration du budget c'est-à-dire qu'elle évoque une mal prévision du budget. Nous savons que la Loi des Finances Initiales est élaborée à la fin de l'année N-1 donc la valeur prévue à cette date ne recouvre pas la valeur réelle des biens à l'année N.

Cela entraîne la différence des estimations entre la Loi des Finances Initiales et le PTA. Par conséquent, l'estimation de dépense en année N-1 n'arrive pas à couvrir totalement les programmes ou les projets en année N puis que le coût de programme ou de projet s'augmentent en année N mais la valeur de la monnaie diminue. Ce qui conduit à l'élimination d'un certain programme ou projet et peut entraîner des influences sur les activités des organismes publics.

b)-Impact de la crise financière mondiale :

La crise financière mondiale a des influences sur le pays sous développé. Elle entraîne une perte d'emploi, effectivement, de diminution de pouvoir d'achat et de consommation qui engendre une diminution de demande à Madagascar. En clair, certaines industries Malagasy dépendent des aides extérieures fournies par des pays hautement industrialisés.

Quand la demande diminue, la production diminue aussi. Cela est causé par l'insuffisance des investissements ou l'augmentation des prix des matières premières utilisées. Il y a perte d'emploi et perte de salaire. Par conséquent, l'État connaît un manque à gagner (20% des recettes). Cela risque de ne pas recouvrir les dépenses de l'État et peut entraîner un blocage de l'administration c'est-à-dire provoque des influences sur le budget de programme des Organismes Publics.

⁹ *Support de cours macroéconomie, première année gestion, réf n° 002/Macro 1/06-07 p.19*

¹⁰ Maurice(F), « l'inflation », édition CUJUS, Paris, 1972, page 04

2.2.4-La continuité des activités après le départ des Bailleurs de Fonds :

Nous venons de voir dans la sous section précédente que l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes est un des établissements professionnels dont les activités intéressent les Bailleurs de Fonds.

Les bailleurs de fonds financent ses activités sur des thèmes spécifiés et dans une période déterminée c'est-à-dire que la durée de financement est limitée. Pendant cette période, certaines activités financées par ces bailleurs sont inachevées. La continuité des ces activités inachevées après le départ de bailleurs de fonds pose de problème parce que cette école n'a pas la possibilité de financer ces activités ou projets.

En effet, elle passe au blocage de ces activités qui entraîne une non réalisation des certaines activités de cette école. Si elle continue ces activités ou ces projets déjà financées par les bailleurs de fonds, des difficultés financières seront rencontrées puisque nous savons que la majorité de ses recettes proviennent de la subvention de l'État mais la subvention allouée à cette école diminue c'est-à-dire insuffisant.

Par contre, la continuité des activités ou des projets déjà financés par les bailleurs implique création de nouvelle charge de l'école parce que toutes subventions reçues de l'extérieur en provenance de partenariats financiers ne sont pas budgétisées dans son budget de programme.

Nous avons vu dans cette section que la subvention de l'État, l'intervention des bailleurs de fonds aux activités de l'école sont des grandes opportunités pour cette école. Par contre, la dépendance des recettes à l'État, la conjoncture politique qui est matérialisée par le contexte politique et la crise politique actuelle ; l'instabilité de l'environnement financier par le financement par inflation et la crise financière mondiale et la continuité ses activités après le départ des bailleurs de fonds sont des menaces à son budget de programme.

Notre analyse du budget de programme comporte deux éléments : premièrement, l'analyse du facteur interne c'est-à-dire l'analyse des forces et des faiblesses au niveau du budget de programme. Deuxièmement, l'analyse du facteur externe c'est-à-dire les opportunités et menaces constatées au niveau du budget de programme de cette école. Nous allons résumer dans ce tableau cette analyse du budget de programme.

Tableau n° 10 : Tableau de synthèse du FFOM :

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> -Établissement doté de l'autonomie financière ; -Partage des responsabilités entre les acteurs des crédits. 	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de l'augmentation des crédits destinés à l'ENMG ; -Augmentation des dépenses incontournables de l'ENMG ; - Insuffisance du volume des crédits de transfert pour l'ENMG ; -Problème posé par la circulaire budgétaire ; -Manque de compétence des certaines personnels Administratifs ; -Problème posé par le matériel d'exécution budgétaire.
OPPORTUNITES	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> -Établissement subventionné par l'État ; -Intervention des bailleurs de fonds aux activités de l'ENMG. 	<ul style="list-style-type: none"> -Dépendance des recettes à l'État ; -Conjoncture politique ; -Environnement financier instable ; -Continuité des activités de l'ENMG après le départ des bailleurs de fonds.

Cette description permet d'identifier les axes d'amélioration du budget de programme de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes. Elle permet de poursuivre les opportunités qui sont en rapport avec les forces, de surmonter les faiblesses pour poursuivre les opportunités et d'utiliser les forces pour éliminer les menaces.

Conclusion de la deuxième partie

Dans cette deuxième partie, notre étude concerne le budget de programme de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes. La description du système se fait par l'étude d'élaboration du budget qui a beaucoup de procédures à suivre et par l'étude d'exécution du budget. L'exécution du budget au sein de cet établissement est marquée par la gestion des crédits c'est-à-dire l'utilisation des documents budgétaires (document d'exécution des recettes et document d'exécution des dépenses) et des documents de performances ; l'exécution des dépenses suit des procédures et se divise en exécution de dépense de fonctionnement et exécution de dépense d'investissement. Cette exécution des dépenses est régulée par taux cumulés, mentionnés dans la circulaire élaborée par le Ministère des Finances et Budget. Elle est aussi marquée par l'inventaire de l'outil utilisé dans l'exécution du budget et par la comptabilisation de matériel en service.

Concernant l'analyse FFOM au niveau du budget de programme de cet organisme public, l'autonomie financière et le partage des responsabilités entre les acteurs des crédits représentent des forces au budget de programme. Par contre, l'absence de l'augmentation des allocations des crédits, l'augmentation des dépenses incontournables, l'insuffisance de volume des crédits de transfert destinés à cette école, le problème posé par la circulaire budgétaire, le manque de formation du personnel administratif ainsi que le problème posé par le matériel d'exécution sont des faiblesses à son budget de programme. Dans un contexte externe, la subvention venant de l'État, l'intervention des bailleurs de fonds à ses activités implique des opportunités en matière du budget. Par contre, la dépendance de ses recettes à l'État, la conjoncture politique c'est-à-dire le contexte politique et la crise politique actuelle, l'instabilité de l'environnement financier par l'inflation et la crise financière mondiale ainsi que la continuité des activités de l'ENMG après le départ de bailleurs de fonds sont des menaces à son budget de programme. Par conséquence, des solutions sont nécessaires à cette situation. Et à partir des ces solutions, nous pouvons tirer des impacts et de donner quelques recommandations. Pour ce faire, passons maintenant à la troisième et dernière partie de ce travail.

Troisième partie : PROPOSITION DES SOLUTIONS, ETUDE D'IMPACTS ET RECOMMANDATIONS GENERALES

Après avoir décrit et analysé les réalités et les problèmes corrélatifs au budget de programme de l'ENMG, la présente partie portera sur la contribution d'amélioration de la situation et sur les problèmes rencontrés à chaque niveau. C'est une sorte d'action à mettre en œuvre pour atteindre le principal objectif, à savoir l'efficacité des services publics.

Pour ce faire, nous allons voir deux chapitres : Propositions des solutions ; étude d'impacts et recommandation générale.

CHAPITRE I : PROPOSITION D'ACTIONS

La constatation d'un problème permet d'analyser ses causes avant de mener des actions car l'existence d'un problème implique une recherche des solutions. Dans ce chapitre, nous allons préconiser des solutions qui, à notre avis, permettront d'améliorer la situation qui prévaut au sein de service Administratif, Financier et de la programmation budgétaire pour relever la performance générale de l'Ecole Nationale de la Magistrature et de Greffes. Pour ce faire, nous présentons deux sections à savoir : solutions préconisées à l'élaboration et à l'exécution du budget de programme de cet Organisme Public et solutions permettant de minimiser les menaces portées par l'environnement.

Section 1 : Solution préconisée à l'élaboration et à l'exécution du budget de programme de l'ENMG :

Dans cette section, nous allons proposer des solutions permettant de résoudre les problèmes internes rencontrés au niveau du budget de programme en vue d'aller aux meilleurs résultats. Elle porte sur l'allocation des crédits, les dépenses, la circulaire budgétaire et le taux de régulation, la formation du personnel administratif et le matériel d'exécution.

1.1- Réévaluation des crédits alloués à l'ENMG :

En tant que Etablissement Public à caractère Administratif, sous tutelle technique du Ministère de la Justice, les crédits ouverts de l'école sont décrits au niveau de loi de finances.

Pour la réévaluation des crédits alloués à l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes c'est à dire l'action d'offrir de crédits suffisants, il faut revenir aux rôles joués par le Ministre de la Justice. Le Ministre participe, d'une part, à la préparation et à l'élaboration du budget et peut intervenir à ce niveau. Il a le pouvoir de convaincre et d'engager l'État pour les affaires du Ministère de la Justice. Il est responsable de l'appui à la défense sur la proposition du budget de cette école en vue d'obtenir des crédits suffisants pour sa bonne marche.

Il occupe, d'autre part, les opérations primordiales consacrant son activité pour l'amélioration de son département et doit concrétiser la promesse d'amélioration des crédits face au pouvoir hiérarchique qu'il dispose. Par conséquence, le Ministre de la Justice a le pouvoir de mettre en place une augmentation pour chaque année budgétaire des subventions allouées à cet établissement.

1-2.Mise en place d'une grande rigueur de gestion au sein de l'ENMG :

Les dépenses incontournables de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes augmentent depuis l'année 2007 jusqu'à nos jours, mais, pendant ce moment les subventions allouées à cette école diminuent. En effet, elle se trouve dans un contexte financier particulièrement difficile.

Pour ce faire, cette École nécessite une plus grande rigueur de gestion. Son technicien en matière du budget doit faire une bonne prévision à partir de différentes méthodes pour assurer l'obtention des recettes. La prévision exige un programme bien défini à l'avance et un meilleur choix des dépenses qui ont des impacts directs sur l'activité. Cela veut dire que cet organisme devrait déterminer les projets considérés comme prioritaire et susceptibles de bénéficier l'appui de l'État. En sus, il devrait affecter les ressources à des dépenses liées fondamentalement à leurs objectifs. La bonne gestion des crédits est donc nécessaire pour faire face à cette situation financière difficile.

1-3.Solution concernant la circulaire budgétaire et la régulation des dépenses :

Pour que les responsables en matière de budget soient capables d'appliquer la circulaire budgétaire, l'État doit offrir de formation sur cette circulaire c'est-à-dire il doit engager un formateur professionnel pour enseigner les nouvelles instructions apportées par la circulaire d'exécution des dépenses au personnel administratif de l'école.

De plus, la procédure d'élaboration et d'exécution du budget énumérée dans cette circulaire doit être simplifiée pour éviter le retard de déblocage de crédits de transfert. C'est-à-dire que le Ministère des Finances et du Budget doit élaborer une circulaire dont les instructions sont facile à comprendre et facile à appliquer. Concernant le taux de régulation de dépenses, nous avons constaté que le service central du budget a mis en place le taux de régulation sur l'achat des fournitures et mobiliers de bureau chaque année. La procédure de transfert de fonds du budget du Ministère de la Justice au compte de dépôt de l'école devient de plus en plus contraignante. Cela est causé par l'application du taux de régulation imposé par la circulaire budgétaire et le délai de transfert plus long.

Pour éviter le blocage de crédits à la fin de l'année (par exemple 15 % du budget de l'ENMG pour cette année 2011), la répartition du taux de régulation nécessite un aménagement.

Donc, il est nécessaire de mettre une stratégie sur la répartition du taux de régulation afin que ce taux soit stable ou bien en équilibre dans les quatre trimestres au cours d'une année qui provoque la facilité pour la gestion budgétaire de cette école. Les activités de l'Établissement au premier trimestre sont nombreuses donc on adopte un taux supérieur à celui des autres trimestres.

En outre, pour que le retard de transfert soit évité, l'État doit établir une nouvelle procédure dans une courte dure et doit accélérer cette procédure.

1-4. Formation du personnel :

Pour avoir des responsables compétents d'un service à l'autre, le recours à la formation régulière est impératif. La formation du Personnel est une étape importante, mais malheureusement trop souvent négligée. Elle permet de motiver le personnel. La motivation consiste à un renforcement des énergies des individus, à ouvrir son comportement vers l'atteinte de l'objectif. Cette motivation peut se présenter sous diverses formes telles qu'une rotation de poste, ou un élargissement des tâches, un enrichissement de tâches.

La formation est nécessaire à cause de l'accélération de l'innovation technologie. Certaines personnes peuvent commencer leur formation avant même que le système ne soit installé ; de cette façon, elles s'adapteront plus facilement. La formation ne permet pas uniquement de combler les carences du personnel, mais d'assurer une meilleure compréhension de son rôle au sein d'un organisme.

1.5. Contrôle de fonctionnement des matériels en services et réparation :

Le contrôle est plus important pour le fonctionnement de l'administration car il permet de vérifier la situation. Ce contrôle consiste à une vérification de l'état des matériaux. Il devrait réaliser périodiquement.

Un agent de contrôle est nécessaire pour mettre en place au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes sous réserve de faire le contrôle de fonctionnement des matériels au moment opportun. Il a pour rôle de suivre le mode d'utilisation du matériel, la performance d'utilisation des biens et le contrôle de la qualité des biens avant leurs acquisitions et utilisations c'est-à-dire il évalue les performances des matériels quel que soit ses marques.

Cet agent de contrôle est aussi responsable de la réparation du matériel en cas d'arrêt pour assurer la continuité de travail. De plus, pour éviter l'arrêt du matériel et la perte du temps devant le disfonctionnement du matériel, il faut faire des efforts à l'entretien une fois

par semaine au minimum. Pour ce faire, il est indispensable de gonfler le budget réservé pour ce matériel.

En outre, Nous avons remarqué aussi qu'à cause de l'insuffisance de matériel informatique, le comptable ne peut pas pratiquer le traitement des informations sur ordinateur. Pour éviter cette situation et étant donné la grande masse des informations à traiter au sein de la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire, il lui faut absolument faire l'acquisition d'autre matériels ou équipements informatiques pour améliorer le réseau informatique afin d'accélérer l'exportation des données aux autres services publics. Une fois le réseau informatique amélioré ou bien équipé, l'école ne souffre plus sur le traitement des données notamment les comptables et ne rencontre plus de problème sur la saisie des informations des fournisseurs.

Dans cette section, plusieurs solutions sont proposées pour que l'élaboration et l'exécution du budget de programme au sein de l'ENMG soit efficace. La réévaluation des crédits alloués à cette école dépend du Ministre de la Justice. En outre, la circulaire d'exécution budgétaire doit simplifier et mettre un taux de régulation stable pour les quatre trimestres. De plus, il est nécessaire de former le personnel administratif et de faire une acquisition, une réparation des matériels d'exécution budgétaire. Ce sont des solutions préconisées aux facteurs internes du budget de programme, Passons maintenant aux solutions inhérentes à des facteurs externes.

Section 2 : Solution préconisée aux menaces

Pour réduire les risques affectés au budget de programme de l'ENMG, la prise en compte des facteurs extérieurs facilite la maîtrise de ses conséquences. Cette section propose des solutions permettant de résoudre ces menaces. Nous allons voir trois sous - sections notamment : la solution concernant la conjoncture politique, la mise en place d'un environnement financier stable et la solution sur la continuité des activités après le départ des bailleurs de fonds.

2-1. Concernant les recettes de l'ENMG :

Selon l'art 20 du décret 2007-532 du 11 juin 2007, le budget de l'école comprend en recette notamment : les contributions reçues des tiers (Subventions d'exploitations d'État, subvention d'investissements État, subvention reçues de l'extérieur),

les recettes non fiscales (Droits d'inscriptions, Droit scolaire des étudiants nationaux et étrangers, produit des activités des services, la rémunération des services rendus) ; les dons et legs.

Nous avons constaté que la majorité de ses recettes dépendent de la subvention de l'État. Cette dépendance entraîne des problèmes au niveau du budget de programme

Pour y faire face, l'État et l'ENMG doivent être responsables. D'un côté, l'État doit mettre en place une politique et une stratégie permettant de recouvrir en temps les charges des Administrations publiques. Il doit offrir des subventions suffisantes et en temps utiles aux EPA pour assurer leurs fonctionnements. Et de l'autre côté, l'ENMG doit chercher des moyens et des techniques permettant d'augmenter les recettes non fiscales. En outre, l'élaboration du projet permettant d'inciter les bailleurs de fonds à s'intéresser à leurs activités est aussi nécessaire pour éviter l'impact de cette dépendance.

2.2- Solution concernant la conjoncture politique :

La conjoncture politique est un des facteurs d'établissement du budget. Cette sous section présente les solutions préconisées à ces facteurs à savoir : la restructuration politique et la stabilité politique à Madagascar.

2.2.1- Restructuration politique à Madagascar :

Les partis politiques dans notre pays s'augmentent incessamment. Ils atteignent actuellement environ trois cent. Cette abondance entraîne une séparation des idées et traîne la résolution de la crise politique.

En effet, les institutions Malagasy doivent prendre de précaution sur les partis politiques. Ils peuvent améliorer les lois existantes pour ces partis politiques en imposant des règles strictes pour une création d'un parti politique. Il faut limiter les nombres des partis politiques en combinant tous ceux qui ont de même vision c'est-à-dire il faut grouper ceux qui sont pour (parti de droite) et ceux qui sont contre (parti de gauche). Il faut mettre aussi un règlement strict sur les partis de droite et les partis de gauche.

Cette restructuration politique permettra la rapidité de la résolution de la crise en cas de crise politique car les idées sont groupées.

2.2.2- Stabilité politique à Madagascar :

La crise politique à Madagascar a un énorme impact sur la situation économique et financière. Les plus concernés sont : la perte d'emploi, la perte de salaire et la diminution des investissements. Ce qui entraîne la perte des recettes de l'État.

Par conséquence, l'État Malagasy doit tourner sa politique vers la recherche d'une stabilité politique par la négociation interne et la considération des intérêts supérieurs de la Nation.

De plus il doit mettre en place une stratégie permettant d'avoir la reconnaissance internationale. Cette reconnaissance permet d'avoir les aides extérieurs.

2-3 .Mise en place d'un environnement financière stable :

La stabilité financière est indispensable à la réalisation des activités d'un État ou d'un Organisme Public. Il faut donc tenir compte du facteur économique et du facteur financier. Cette section présente la solution présentée à ces facteurs.

2-3-1.Relance progressive de l'économie.

« La croissance économique se définit comme un accroissement sur une longue période des quantités de biens et services produits dans un pays. En outre, le développement est une croissance qui s'accompagne de transformation des structures »¹¹.

Le développement durable est impératif pour la satisfaction des besoins humains de demain ; pour la préservation d'un « capital naturel » suffisant.

Cela veut dire qu'il faut assurer une bonne gestion des ressources naturelles et renforcer le secteur productif qui à de impacts directs sur la vie de la population car nous savons que Madagascar est un pays riche en ressource naturelle et que 70% de la population sont classées comme conducteurs des secteurs primaires.

En outre, le développement est aussi impératif pour la préservation du revenu réel par tête et l'équilibrage social du développement actuel (consommations futures et consommations actuelles). Pour cela, la relance économique doit se baser sur un renforcement de la société Malagasy pour la réduction de taux de chômage et pour l'augmentation du niveau de vie à Madagascar. L'État peut mettre en œuvre donc cette politique pour que le développement économique puisse favoriser une stabilité au fur et à mesure. La maîtrise de ce fait met en place un environnement financier stable à notre pays.

2-3-2.Concernant l'inflation :

L'inflation est causée par l'excès de la demande, la croissance des dépenses publiques, l'augmentation des salaires, le défaut d'infrastructure et par l'augmentation de prix. Ces différents facteurs ont des impacts au budget des Organismes Publics. Pour y faire face, l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes peut utiliser une méthode efficace qui se base sur la maîtrise de coût de consommation (pour l'achat de biens et services).

¹¹ Support de cours macroéconomie, première année gestion, réf n° 002/Macro 1/06-07 p.33

Les mesures de lutte contre l'inflation peuvent être très variables selon les causes. L'inflation est donc un fait difficile à maîtriser dans le domaine des affaires. Quelques solutions sont considérées comme réalistes.

D'une part, sur la politique budgétaire, les pouvoirs publics peuvent réduire les dépenses publiques c'est-à-dire aucune augmentation des salaires de personnel n'a été réalisée pendant la période des crises et alourdir le poids de la fiscalité.

D'autre part, sur les coûts et la demande, les pouvoirs publics peuvent maîtriser le coût par une évaluation générale de prix. Cela veut dire que le responsable de programme doit estimer le budget en plafond pour faire face à l'augmentation de prix à l'année suivante.

De plus sur le plan mondial, il faut éviter d'être victime de la crise financière mondiale c'est-à-dire on doit prendre des mesures sur la restriction de produits, la limitation des importations de produits et à la non dépendance aux aides extérieures.

En bref, l'État doit mettre en place une politique qui permet d'avoir un environnement financier stable puisque les activités des organismes publics dépendent de la finance.

2-4. Concernant la continuité des activités de l'ENMG après le départ des bailleurs de fonds :

Le bailleur de fonds finance l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes à des thèmes spécifiques déjà élaborés par le technicien au sein de cette école.

Des problèmes sont rencontrés après le départ de ces bailleurs de fonds. L'école ne peut pas continuer ses activités en raison de l'insuffisance des crédits. Pour faire face à cette situation, le responsable auprès de cet établissement doit élaborer son catalogue de formation (projet) avec une durée proportionnelle à celle des bailleurs de fonds c'est-à-dire correspondant à la durée des actions à mener. Que le projet n'excède pas la durée de financement des bailleurs de fonds.

En outre, l'ENMG doit élaborer un nouveau projet qui peut intéresser ces bailleurs de fonds en souhaitant leurs retours au financement. Ce projet peut répondre aux objectifs de chaque bailleur de fond. La mise en place d'une relation et d'une communication est donc indispensable à la continuité des activités après son départ.

Dans cette section, l'allocation des subventions suffisantes et la redynamisation des recettes non fiscales, la restructuration politique permet de regrouper les idées des partis politiques, la stabilité politique qui a pour objet d'avoir une reconnaissance internationale sont des solutions proposées pour faire face aux facteurs externes intervenus au budget de programme.

Par ailleurs, la mise en place d'un environnement financier stable permet d'augmenter les recettes et de lutter contre l'inflation. En outre, l'élaboration des nouveaux projets à soumettre aux bailleurs de fonds sont aussi des solutions aux facteurs venant de l'extérieur.

Après avoir donné des solutions aux facteurs internes et aux menaces intervenues au budget de programme, passons maintenant à l'étude d'impacts et recommandations générales.

CHAPITRE II : ETUDE D'IMPACTS ET RECOMMANDATION GENERALE :

Parmi les solutions proposées, la question se pose : Est-ce qu'il a des impacts et dans quelle domaine ? Un certain nombre d'entre elles mérite d'être recommandé et d'autre participe à l'amélioration de budget de programme de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des greffes. Nous verrons dans le deux sections suivantes.

Section 1 : Étude d'impacts :

Au niveau du budget public trois sortes de résultat ou d'impact peuvent être attendues à savoir : l'impact économique, l'impact financier et l'impact social.

1.1-Impact économique :

A partir de notre analyse, nous pouvons atteindre des résultats tant sur le plan macroéconomique que sur le plan micro économique.

Du point de vue macroéconomique, un meilleur emploi des ressources provenant de l'État sur les charges fera augmenter la valeur ajoutée c'est-à-dire les charges doivent être inférieures aux ressources. Les administrations publiques emploient vraisemblablement les crédits ouverts à l'orientation générale de l'État pour l'exercice budgétaire.

Dans cette optique, grâce à l'application permanente des solutions, tous travaux de l'ENMG pourront contribuer à la croissance économique du Ministère de la Justice, de même au Produit Intérieur Brut (PIB) de notre pays en général. Selon Jean Yves Sepot « le PIB mesure la richesse créée par les agents économiques installés dans un pays quelle que soit leur nationalité, au cours d'une année. Cette richesse ne correspond pas exactement à la valeur de la production des différents secteurs. En effet, celle-ci comptabilise plusieurs fois les consommations intermédiaires (CI) nécessaires à sa création. C'est pourquoi, il est utile d'avoir recours à la notion de Valeur Ajoutée (VA). Celle-ci s'obtient par simple soustraction des CI à la production. Par définition, $PIB = \text{Sommes des VA} + \text{TVA} + \text{Droits de douane}$ »¹² ; La mesure à prendre contre l'inflation augmente les recettes de l'État. Ce qui implique la diminution des charges.

La gestion rationnelle des ressources, le renforcement du secteur productif et des sociétés Malagasy conduisent à une croissance économique et contribuent à l'augmentation de

¹² Jean Yves Sepot, « l'économie du monde », édition Nathan, page 06

caisse de l'État. Par exemple l'agriculture et l'élevage sont des produits en ajoutant de valeur ajoutée. De même les entreprises privées par le TVA et impôts.

En outre, du point de vue microéconomique, l'équilibre entre les recettes et les dépenses de la Nation sera toujours maintenu. C'est ce qu'on appelle zéro budgétaire dans la gestion du budget public. Cet équilibrage est réalisé pour une année budgétaire.

1.2-Impact financier :

Madagascar est classé parmi le pays en voie de développement. Il reste toujours dépendant des aides extérieures apportées par les bailleurs de fonds pour lutter contre la pauvreté.

Chaque partenaire financier a sa spécificité sur la procédure de déblocage des fonds et de l'exécution de la dépense. En effet, il exige une bonne gestion des fonds et un meilleur suivi des projets. Cette bonne gestion le meilleur suivi des projets sont des ententes entre notre pays et les bailleurs de fonds. De plus, la preuve et le rapport sur l'utilisation du budget public surtout le financement venant de l'extérieur solidifient la performance d'un organisme public et cela incite les bailleurs de fonds à fournir toujours leurs aides financières.

La bonne gestion accompagnée d'une relation et d'un partenariat est un outil efficace pour avoir des aides extérieures.

1.3-Impact social. :

L'application d'une méthode de gestion des personnels administratifs au sein de cet organisme public favoriserait l'épanouissement personnel des fonctionnaires. De plus, la formation des futurs magistrats et des futurs greffiers participe à la réduction petit à petit du taux de chômage qui ne cesse d'augmenter. Toutefois, ces personnes formées pourront contribuer à une économie d'État et à une défense du patrimoine de l'Etat. A cela s'ajoute une amélioration de son budget de programme qui assurera sa pérennité et le développement économique de notre pays.

De plus, vu la diminution de subvention alloués à l'ENMG, l'État peut motiver le public de payer des impôts pour augmenter ses recettes. Il peut donner de pouvoir au public de participer indirectement à la gestion des deniers publics car d'après John Clayton : « l'engagement des public, même s'il ne s'impose pas en toutes circonstances et même s'il ne

doit pas avoir toujours la même ampleur, est essentiel de l'administration publique »¹³. C'est dans cette perspective qu'est née la participation de public dans l'amélioration du budget.

Dans cette section, le résultat attendu sur le plan économique est l'utilisation de ressources publiques sur l'orientation générale de l'État, la croissance économique et l'équilibre entre les recettes et les dépenses de la nation.

De plus, sur le plan financier, la bonne gestion accompagnée d'une relation et le meilleur suivi des projets sont des ententes entre les bailleurs de fonds et notre pays. La diminution de taux des chômeurs et la participation des citoyens dans la gestion des deniers publics sont aussi des attentes sur le plan social.

Section 2 : Recommandations générales :

Après avoir détaillé les diverses solutions proposées dans les chapitres précédents concernant le budget de programme malgré sa multiplicité, quelques unes méritent d'être recommandées dans le cadre de ce mémoire à savoir : la prise en compte d'une dépense soutenable aux activités de l'ENMG, la fixation du taux de régulation, la mise à jour de connaissance du responsable, la prise en compte du mesure de l'entretien du matériel et l'amélioration de la gestion de temps.

2.1- Prise en compte d'une dépense soutenable aux activités de l'ENMG :

Face à l'augmentation des dépenses incontournables, il est indispensable de faire un aménagement des crédits et de mettre une grande rigueur de gestion. Le Responsable de Programme trouve en cours de gestion que les besoins sont supérieurs aux allocations des crédits. Pour cela, l'ordonnateur doit recourir à des aménagements des inscriptions initiales (budget rectificatif) et/ou demande un avenant pour le budget de l'année prochaine avant le mois de la loi des finances.

En outre, le Responsable de programme au sein de cette école doit savoir les dépenses soutenables à ses activités. Ces activités doivent être prioritaires pour que l'objectif puisse être atteint. Il faut donc utiliser les ressources publiques efficacement et avec efficience.

¹³ John Clayton Thomas, « Action publique et participation des citoyens », page 02

2.2- Fixation de taux de régulation :

Le taux de régulation répartit le volume de transfert pour chaque trimestre. La circulaire budgétaire établie par le Ministère des Finances et du Budget énumère ce taux.

Pour que le volume de transfert soit suffisant, l'État doit mettre un taux de régulation fixe ou bien stable. De plus, pour éviter le blocage d'une partie de crédits à la fin de l'année, le taux au quatrième trimestre doit être inférieur aux trois autres. Par ailleurs, la procédure de déblocage de transfert ainsi que le paiement des fournisseurs doivent être simplifié pour éviter le retard de fonds.

En bref, la circulaire budgétaire imposée par le Ministère des Finances et du Budget nécessite un aménagement c'est-à-dire il faut simplifier la procédure budgétaire mentionnée dans cette circulaire.

2.3- Mise à jour de connaissance du responsable :

Dans le monde actuel, la technologie moderne s'évolue. Ces progrès apportent toujours des nouvelles méthodes. Pour la meilleure utilisation de ces méthodes, la mise à jour de la connaissance du responsable est indispensable dans le domaine de son travail, Autrement dit, des formations délicates sont nécessaires au personnel pour faire face au rythme de l'évolution de travail.

Face au changement des instruments de travail, par exemple : circulaire, manuel de procédure ... et aux différents règlements imposés par les autorités compétentes sur le travail, le responsable de l'administration est aussi provoqué. En effet, le responsable de l'administration doit être opérationnel et avoir de connaissance nouvelle adaptée à cette situation. Une formation est donc primordiale au personnel pour avoir une connaissance large. Elle permet de réactualiser les connaissances techniques, informer le personnel aux chargements et à l'évolution technologique ; de donner une compétence professionnelle aux membres du personnel n'en ont pas. La mise à jour de connaissance est donc nécessaire pour le bien fonctionnement de l'administration.

2.4- Prise en compte de mesure de l'entretien du matériel :

Tous les documents administratifs au sein de l'ENMG doivent traiter à partir des matériels informatiques comme l'ordinateur, imprimante, photocopieuse.

Ces matériels peuvent être défectueux dans un moment incertain. Il est donc recommandé à la direction administrative, financier et de la programmation budgétaire de cette école de

prendre comme primordial l'entretien des matériels administratifs. Car ils occupent une place très importante pour le bien fonctionnement de l'administration. Dans ce sens, ils méritent de ne pas être sous estimés.

Les matériels informatiques facilitent la réalisation des tâches parce que leurs absences portent sur la diminution de quantité de travail effectué par un personnel dans une journée et entraînent le retard de l'exécution des tâches. Une panne de machine implique une perte de temps.

La meilleure solution est l'entretien quotidien des matériels à utiliser. Cela a pour but de réduire les dépenses engagées par l'État sur le matériel et de faire fonctionner sans arrêt l'administration. Cet entretien est réalisé par un agent responsable. Il est donc nécessaire de recruter un agent de contrôle de matériel quand le matériel s'augmente.

2.5- Amélioration de la gestion de temps :

La gestion de temps est primordiale dans tout le domaine mais la Fonction publique est souvent réputée d'être le roi de « la lenteur administrative ».

En effet, la gestion de temps devrait être améliorée. Tous les personnels administratifs doivent être responsables. D'un part, ils doivent respecter les conditions de travail imposées par l'établissement. D'autre part, la gestion de temps pour la réalisation de chaque tâche est nécessaire parce que dans la plupart de temps, on a toujours tendance à reporter le travail d'aujourd'hui pour le lendemain. Cela entraîne un retard et a des impacts sur l'organisation. Il faut donc supprimer cette mauvaise habitude car elle ne fait qu'affliger au développement de notre pays.

Dans cette section, quatre éléments ont été recommandés au niveau de la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire : la prise en compte des dépenses soutenables à leurs activités, la mise à jour de connaissance des responsables, la prise en compte de mesure de l'entretien et l'amélioration de la gestion de temps. De plus, la fixation ou bien la stabilisation de taux de régulation pour chaque trimestre est aussi recommandée à l'État. Le but de la recommandation est d'améliorer le budget de programme au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes.

Orientation stratégique :

La stratégie est l'art de coordonner des actions au niveau des organismes publics ou privés. En d'autre terme, elle est l'art de manœuvrer habilement pour atteindre le but. Elle peut s'appliquer dans le pays, dans des différents organismes, au niveau d'une Direction ou d'un secteur d'activité. Dans notre cas d'espèce, les orientations stratégiques pouvant être suivies sont nombreuses. Premièrement, la redynamisation des recettes non fiscale au sein de l'École Nationale de la Magistrature et des Greffes. Au niveau de l'État, le non recours aux dettes extérieures pour éviter l'impact de la crise financière mondiale ; deuxièmement, il faut profiter de l'intervention des bailleurs de fonds aux activités de cette école en mettant une relation plus performante et savoir gérer les subventions reçues de l'État sur son objectif ; amélioration rigoureuse de la gestion de crédits tout en gardant son autonomie financière. De plus, l'attribution d'une formation pour le personnel administratif et prendre une mesure d'entretien des matériels d'exécution budgétaire tout en gardant la division des tâches.

Conclusion de la troisième partie :

Il est recommandé que la troisième partie nous propose des diverses solutions concernant les problèmes constatés au niveau du budget de programme. Elle nous donne quelques recommandations.

Concernant les recettes, la solution efficace est l'octroi des crédits suffisants pour couvrir les charges annuelles et la redynamisation des recettes non fiscales.

Pour la réévaluation des allocations des crédits, c'est à la responsabilité de l'autorité compétente comme le Ministre de la Justice de porter un appui et une défense de la proposition du budget de l'ENMG.

Concernant la gestion des crédits, la bonne prévision et le choix de projet considéré comme prioritaire et susceptible de bénéficier de l'appui de L'État sont la solution efficace pour la gestion.

Pour le taux de régulation et la circulaire budgétaire, on met un taux de régulation fixe ou stable et on simplifie la procédure budgétaire mentionnée dans la circulaire budgétaire.

La formation de personnel administratif est nécessaire pour faire face aux différents changements et à l'évolution de nouvelle technologie. De plus, l'entretien du matériel et le contrôle périodique sont indispensables au bon fonctionnement de cette école. Concernant les menaces, la restructuration politique, la stabilité politique, la mise en place d'un environnement financier stable et l'élaboration du projet pour intéresser le bailleur de fond à retourner au financement sont la meilleure solution.

Ces différentes solutions ont des impacts positifs sur le domaine économique (croissance économique) ; financier (bonne gestion); et social (diminution de chômeurs et participation du citoyen dans la gestion publique).

Il est recommandé à la direction Administratif, financier et de la programmation budgétaire de prendre en compte une dépense soutenable à ses activités, de donner des sessions de formations au responsable, de prendre compte une mesure d'entretien de matériel d'exécution et d'améliorer la gestion de temps. Par ailleurs, il est recommandé à l'État de stabiliser ou de fixer le taux de régulation par chaque trimestre.

CONCLUSION GENERALE :

Dans le cadre de la nouvelle gestion des Finances Publiques, Madagascar a entamé depuis l'année 2005 l'application du budget de programme.

Le budget met l'accent sur les notions des prévisions, d'autorisation et d'annualité. Le budget de programme se base sur la notion de programme. Il est utilisé par les organismes publics ou privés comme moyens d'évaluations chiffrés de ses activités. Cette évaluation nécessite une grande rigueur de gestion. Dans notre cas, la gestion financière de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes est réalisée au niveau de la Direction Administrative, Financière et de la Programmation Budgétaire et suit la réglementation des Finances Publiques dans l'objectif de la recherche de l'optimisation et de la satisfaction des publics.

Durant notre passage au sein de cet organisme, nous avons remarqué sa puissance, vue ses diverses activités et la compétence du personnel. Ainsi, au cours de notre investigation, nous avons décelé quelques déficiences à savoir les faiblesses et les menaces au niveau de son budget de programme.

Dans le cadre de notre étude, nous avons présenté dans la première partie de cet ouvrage l'historique de cette école en identifiant ses missions, ses organisations ainsi que les rôles de la Direction Administrative et Financière et les outils qualitatifs et quantitatifs qui nous ont permis de donner quelques cours théoriques et d'acquérir quelques méthodes de collecte de données.

Lors de cette évaluation préliminaire, on a pu analyser le système d'étude c'est-à dire l'élaboration et l'exécution du budget de programme. Et à partir de cette analyse, on a pu déceler des forces-faiblesses et des opportunités-menaces. Les forces et les opportunités sont des possibilités positives qui nécessitent un effort à l'amélioration. Par contre, les faiblesses et menaces sont des problèmes, des obstacles, des limitations à éviter et / ou à éliminer à savoir les problèmes des recettes, des allocations de crédits, l'insuffisance de volume de transfert aux Etablissement Public à caractère Administratif, le problème posé par la circulaire budgétaire, le manque de formation et le problème de matériel d'exécution. Par ailleurs, la conjoncture politique, l'environnement financier instable et la continuité des activités après le départ des bailleurs de fonds sont des problèmes au budget de programme.

Pour cela, nous avons contribué à la proposition de solutions à ces différents problèmes. Des solutions ou des actions à entreprendre ont été appropriées à chaque faiblesse et à chaque menace.

Des solutions visant à l'amélioration de budget de programme au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes à savoir les solutions concernant les recettes, la revalorisation des allocations des crédits, la mise en place d'une grande rigueur de gestion, les solutions concernant le taux de régulation et le contrôle de l'entretien de matériel, doivent être mise en place. De plus, la restructuration politique, la stabilité politique, la mise en place d'un environnement financier stable et d'un projet intéressant les Bailleurs de fonds sont aussi des solutions à mettre en place.

Nous espérons que les solutions proposées seront promptement suivies par l'organisme en question ou tout au moins, seront prises en compte ultérieurement. A partir des solutions, nous pouvons analyser ses impacts sur le domaine économique : la croissance économique et l'équilibre entre recette et dépense de la Nation ; sur le domaine financier : la bonne gestion des ressources publiques et le meilleur suivi des projets ; sur le domaine social : la diminution des chômeurs et la participation du public à la gestion des deniers publics.

Parmi les solutions proposées, certaines d'entre elles ont été recommandées à savoir la prise en compte de dépense soutenable aux activités, la fixation de taux de régulation, la mise à jour de connaissance du responsable, la prise en compte de mesure de l'entretien du matériel et l'amélioration de la gestion du temps.

D'après ce que nous avons vu, nous pouvons dire que le budget de programme a sa portée et ses limites. C'est un outil efficace pour atteindre l'objectif dans les conditions où les acteurs du budget surmontent les forces et les opportunités et prennent des mesures en dépassant les faiblesses et les menaces. Dans ce cas, l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes participe à une bonne gestion publique. Ce qui facilitera l'atteinte de ses objectifs. Cela débouchera sur son développement ainsi que celui de notre pays tout entier.

BIBLIOGRAPHIE :

- Christian Bigaut « Finances publiques, droit budgétaire », Paris, 1995, 287p
- Désiré RAZAFIMANDIMBY « guide pratique à l'usage du gestionnaire », Madagascar, 1988, 141p
- Jean Barreau Jacqueline Delahaye, « Gestion financière », Dunod, Paris, 1991, 454p
- Jean Yves Sepot, « l'économie du monde », édition Nathan, 159p
- John Clayton Thomas, « Action publique et participation des citoyens », 179p
- J R Edighoffer, « précis de gestion d'entreprise », édition Nathan, 159 p
- Maurice (F), « l'inflation », édition CUJUS, Paris, 1972, 189p
- Paul (M), « les finances de l'Etat », édition economica, Paris, 1981, 205p

TEXTES LEGISLATIFS ET DOCUMENTS :

- Circulaire N° 07-MFB/SG/DGB/DESB du 31 décembre 2009
- Circulaire n° 004- MFB/SG/DGB/DESB/SAIDM du 24 décembre 2010
- Décret n° 96-739 du 21 Aout 1996 portant création et organisation de l'ENMG
- Décret n° 2000-307 du 10 Mai 2000 portant réorganisation de l'ENMG
- Décret n° 2007-532 du 11 juin 2007 portant réorganisation de l'ENMG
- Décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité d'exécution budgétaire
- Loi Organique de loi de finances n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances
- Ordonnance n° 2010-006 du 06 septembre 2010 portant Loi de Finances Rectificatives.
- Plan Comptable Général
- Plan Comptable des Opérations Publiques
- Support de cours macroéconomie, première année gestion, réf n° 002/Macro 1/ 06-07,
47p

ANNEXES

Annexe 01 : Questionnaires.....	VIII
Annexe 02 : Extrait de la Loi Organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois des finances.....	VIII
Annexe 03 : Extrait du décret n°2007-532 du 11 juin 2007 portant réorganisation de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes.....	IX
Annexe 04 : Extrait du décret n° : 2005- 003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité d'exécution budgétaire.....	X
Annexe 05 : Budget rectificatif.....	XI

Annexe 01 : Questionnaires

Quels sont les organes qui délibèrent et contrôlent les documents budgétaires de l'ENMG?

Procédure d'élaboration et exécution du budget de programme au sein de l'ENMG ?

Comment comptabiliser les matériels en services ?

Partenaires et bailleurs de fonds de l'ENMG? Dans quels domaines ils travaillent ?

Annexe 02 : Extrait de la Loi Organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois des finances :

Article premier - Définition

Les lois de Finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte compte tenu des contraintes d'ordre macro-économique.

Art. 3 - Champ d'application de la loi organique

Dans les conditions et sous réserve des dispositions particulières prévues par la Constitution ou par des textes spécifiques, les Provinces Autonomes, les Régions et les Communes ainsi que les Établissements Publics nationaux et locaux élaborent et gèrent leur budget selon les principes applicables en matière de gestion des finances publiques définis par la présente loi. Des dispositions législatives et réglementaires seront prises, en tant que de besoin, pour préciser les modalités d'application de ces principes à leur niveau respectif.

La loi de Finances détermine la proportion des recettes publiques devant revenir à l'État et aux Provinces Autonomes.

Art. 38 - Les différentes comptabilités et la qualité des comptes.

L'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations établie suivant le Plan Comptable des Opérations Publiques en vigueur.

En outre, il met en œuvre une comptabilité analytique destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

Art. 56 - Responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics

La violation des règles de gestion budgétaire et financière par les personnes qui sont appelées à exécuter les recettes et les dépenses du budget de l'État, des collectivités publiques ou des établissements publics les rend passibles du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière dont la compétence, l'organisation et le fonctionnement sont fixées par la loi.

Pour leur part, les comptables publics sont soumis à un régime de responsabilité pécuniaire et personnelle à raison des irrégularités ou manquements commis dans l'exercice de leurs fonctions, indépendamment des responsabilités de droit commun, disciplinaires, civiles et pénales qu'ils encourrent en ces occasions.

Annexe 03 : Extrait du décret n°2007-532 du 11 juin 2007 portant réorganisation de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes :

Art 1 : L'ENMG est un établissement public à caractère Administratif. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Son siège est à Antananarivo.

Art.2 : L'ENMG assure la formation initiale professionnelle des futurs magistrats dénommés élèves-magistrats, des futurs greffiers en chef et greffiers, dénommés élèves-greffiers en chef et élèves-greffiers, ainsi que l'information et le perfectionnement des magistrats et du personnel des greffes, dans le cadre de la formation continue.

Art 3 : L'ENMG est placée sous tutelle technique du Ministère de la Justice et sous tutelle financière du Ministère chargé des Finances et du Budget.

Art 4 : L'ENMG est administrée par un Conseil d'Administration et un Directeur Général

Art 22 : Les fonds de l'ENMG sont déposés sur des comptes du trésor, sur des comptes bancaires et/ ou comptes chèques postaux. Les comptes de l'ENMG sont tenus selon les règles de la comptabilité en vigueur.

Annexe 04 : Extrait du décret n° : 2005- 003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité d'exécution budgétaire :

Art 2 : La comptabilité publique est applicable :

- À l'Etat
- Aux Collectivités Publiques Territoriales
- Aux Etablissement Publics à caractère Administratif
- Aux Etablissement Publics à caractère Industriel et Commercial

Ces personnes morales sont, dans le présent décret, désignées sous le terme « Organismes Publics »

A-Etablissement Publics à caractère Administratif

Opération des recettes :

Art 336 : Sauf dispositions contraires, le Directeur de l'établissement est l'ordonnateur principal.

Art 345 : Sous réserve de l'application des dispositions législatives relatives au domaine de l'Etat, les recettes de l'établissement sont liquidées par l'ordonnateur sur les bases fixées par la loi, les règlements, les délibérations du Conseil d'Administration régulièrement approuvées, les décisions de justice et les conventions.

Le Conseil d'Administration est consulté sur les conditions générales de vente des produits et services.

Les conventions sont passées par l'ordonnateur avec, dans le cas d'énumérés à l'article 346 et 347 ci-dessous, l'autorisation préalable du Conseil d'Administration et, éventuellement, des autorités de tutelle technique et financière.

Opération des dépenses :

Art 352 : Sous réserve des pouvoirs dévolus au Conseil d'Administration, l'ordonnateur de l'établissement et ses délégués ont seuls qualité pour procéder à l'engrangement des dépenses de l'établissement.

Tout fois, l'autorisation préalable du Conseil d'Administration et l'évaluation par un expert sont exigées en entière d'acquisitions immobilières et de location de biens pris à loyer.

Annexe 05 : Budget rectificatif
DOCUMENT DE RECETTES 2009 DE L'ENMG

Imputation budgétaire				RUBRIQUE	PREVISION PRIMITIVE	MODIFICATION		PREVISION RECTIFIEE	RESTE A REALISER ANNEE 2008	TOTAL
Cl	Pte	Rque	Cpte	Section Fonctionnement		En +	En -			
7				COMPTES DE PRODUITS						
	5			<u>Contributions reçues des tiers</u>	-					
		1		Subvention d'exploitation État						
			1	Dotation globale de fonctionnement	1 750 000 000,00			1 750 000 000,00		1 750 000 000,00
		7		<u>Recettes non fiscales</u>	-			-		-
			2	Produits des activités des services				-		-
				1 Prestation de service	900 000,00			900 000,00	-	900 000,00
				11 Droits d'inscription	24 000 000,00	25 000 000,00		49 000 000,00	-	49 000 000,00
				12 Droits scolaires des étudiants nationaux	1 076 000,00			1 076 000,00	-	1 076 000,00
				13 Droits scolaires des étudiants étrangers		12 000 000,00		12 000 000,00		12 000 000,00
				14 Frais généraux	1 736 000,00			1 736 000,00	-	1 736 000,00
				Section Investissement						
1				COMPTE DE FONDS						
	3			Subvention d'équipement						
		1		Subvention d'équipement reçue						
			1	Subvention reçue de l'Etat		328 125 000,00		328 125 000,00		
				Reste à réaliser année 2008					1 013 920,00	1 013 920,00
					1 777 712 000,00	365 125 000,00	-	2 142 837 000,00	1 013 920,00	2 143 850 920,00
				TOTAL DES RECETTES:						
				Ar	2 143 850 920,00					

Table des matières

REMERCIEMENTS	I
LISTE DES ABREVIATIONS :	II
LISTE DES TABLEAUX :.....	IV
LISTE DES FIGURES :.....	IV
INTRODUCTION GENERALE.....	1
Première Partie : PRESENTATION GENERALE DE L'ECOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE ET DES GREFFES ET OUTILS QUALITATIFS ET QUANTITATIFS.....	4
CHAPITRE I : CADRE D'ETUDES.....	5
Section 1 : Identification de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes:	5
1.1-Historique de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes :.....	5
1.2- Missions et organisations de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes :	5
1.2.1- Missions assumées par l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes:.....	6
1.2.2-Organisations de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes :	6
1.3- Tutelle technique et tutelle financière de l'ENMG :	8
Section 2 : Présentation de la Direction Administrative et Financière:.....	9
2.1- Rôle de la Direction Administrative et Financière :.....	9
2.2- Organigramme de la Direction Administrative et Financière:	9
2.3- Rôle des services rattachés à la Direction Administrative et Financière :	11
2.3.1-Service des affaires générales, gestion concours et examen, gestion administrative et du personnel :	11
2.3.2- Service Programmation Budgétaire, Finances et Logistique :	12
2.4- Attributions des postes rattachés au service programmation budgétaire, finances et logistique :	12
2.4.1- Division programmation budgétaire et financière :.....	12
2.4.2- Division comptabilité matière et logistique :	12
CHAPITRE II : OUTILS QUALITATIFS ET QUANTITATIFS:	14
Section 1 : Budget de programme et caractéristique du budget :	14
1.1-Définition et les principaux acteurs de la gestion des crédits :	14
1.1.1-Budget :	14
a)- Définition selon les entreprises privées :	14
b)- Définition selon les organismes publics	14
c)- Définition du budget de programme :	15
1.1.2- Principaux acteurs de la gestion du Budget de programme:	15
a)- Le coordonnateur de programme :	15
b)- Le Responsable du Programme :	15

c)-L'Ordonnateur Secondaire:.....	15
d)- Le Gestionnaire d'Activités:.....	16
e)- Le responsable de la comptabilité des matières :.....	16
1-2-Exécution du budget public :	17
1-2-1-Budget d'exécution des recettes :	17
1-2-2-Budget d'exécution des dépenses :.....	17
1.3 Structure du budget de l'État :.....	18
1.3.1 Recettes de l'État :.....	18
1.3.2 Dépenses de l'État :	18
1.4- Comptabilité publique :.....	19
1-4-1- Définition de la comptabilité publique :	19
1.4.2- Différentes sortes des comptabilités :	19
1.5- Grands principes budgétaires :.....	19
1.5.1- Principe de l'unité :	19
1.5.2- Principe de l'universalité :	20
1.5.3- Principe d'annualité :	20
1.5.4- Principe de spécialité :	20
1.5.5- Principe de sincérité :	21
Section 2 : Collecte de données et leur traitement :	22
2.1-Collecte des données primaires :.....	22
2.2-Collecte des données secondaires :	22
2.3- Méthode d'analyse utilisée :	23
2.4- Traitement des données et chronogramme des activités :	23
Deuxième Partie : ANALYSE ET IDENTIFICATION DES PROBLEMES.....	28
CHAPITRE I : DESCRIPTION DU SYSTEME :.....	29
Section 1 : Étude de l'élaboration du budget de programme au niveau de la DAFPB :	29
1.1-Procédure d'élaboration du budget de programme :	29
1.2-Mise en œuvre de la procédure au niveau de la DAFPB :	29
Section 2 : Étude de l'exécution du budget de programme au sein de l'ENMG :	30
2.1-Gestion des crédits budgétaires :.....	30
2.1.1-Document budgétaire de l'ENMG :	30
2.1.2-Document de performance de l'ENMG :	34
2.2-Exécutions des dépenses :	36 -
2.2.1-Procédure d'exécution de la dépense :	36 -
2.2.2-Exécutions des dépenses de fonctionnement :	37 -
2.2.3-Exécution des dépenses d'investissement :	37 -

2.2.4-Taux de régulation des dépenses :.....	- 38 -
2.3-Aménagement de crédits au sein de l'ENMG.....	- 39 -
2.4- Outil utilisé dans l'exécution du budget de l'ENMG :.....	- 39 -
2.5- Comptabilité des matériels en service au sein de l'ENMG :.....	- 40 -
CHAPITRE II : ANALYSE DU BUDGET DE PROGRAMME:	- 42 -
Section 1 : Forces et faiblesses constatées au niveau du budget de programme de l'ENMG	- 42 -
1.1-Forces constatées au niveau du budget de programme de l'ENMG :	- 42 -
1.1.1-Établissement doté de l'autonomie financière :	- 42 -
1.1.2-Partage des responsabilités entre les acteurs des crédits de l'ENMG :	- 43 -
1.2-Faiblesses constatées au niveau du budget de programme de l'ENMG :	- 43 -
1.2.1-Absence de l'augmentation des crédits destinée à l'ENMG :	- 44 -
1.2.2-Augmentation des dépenses incontournables de l'ENMG :.....	- 44 -
1.2.3-Insuffisance du volume des crédits de transfert pour l'ENMG :.....	- 46 -
1.2.4- Problèmes posés par la circulaire budgétaire :.....	- 46 -
1.2.5-Manque de formation des certains personnels administratifs :	- 47 -
1.2.6-Problèmes posés par le matériel d'exécution du budget :	- 48 -
Section 2 : Opportunités et menaces intervenues au budget de programme de l'ENMG	- 50 -
2.1-Opportunité intervenue au budget de programme de l'ENMG :	- 50 -
2.1.1-Établissement subventionné par l'État :.....	- 50 -
2.1.2-Intervention des Bailleurs de Fonds aux activités de L'ENMG.....	- 50 -
2.2-Menaces intervenues au budget de programme de l'ENMG :	- 51 -
2.2.1-Dépendance des recettes de l'ENMG à l'État :.....	- 51 -
2.2.2-La conjoncture politique :	- 52 -
a)-Contexte politique :.....	- 52 -
b)-Impact de la crise politique à Madagascar :	- 53 -
2.2.3-Environnement financier instable :	- 53 -
a)-Financement par inflation :	- 53 -
b)-Impact de la crise financière mondiale :	- 54 -
2.2.4-La continuité des activités après le départ des Bailleurs de Fonds :	- 55 -
Troisième partie : PROPOSITION DES SOLUTIONS, ETUDE D'IMPACTS ET RECOMMANDATIONS GENERALES.....	- 58 -
CHAPITRE I : PROPOSITION D'ACTIONS	- 59 -
Section 1 : Solution préconisée à l'élaboration et à l'exécution du budget de programme de l'ENMG : - 59 -	
1.1- Réévaluation des crédits alloués à l'ENMG :	- 59 -
1-2.Mise en place d'une grande rigueur de gestion au sein de l'ENMG :.....	- 60 -
1-3.Solution concernant la circulaire budgétaire et la régulation des dépenses :	- 60 -

1-4. Formation du personnel :	- 61 -
1.5. Contrôle de fonctionnement des matériels en services et réparation :.....	- 61 -
Section 2 : Solution préconisée aux menaces.....	- 62 -
2-1.Concernant les recettes de l'ENMG :.....	- 62 -
2.2- Solution concernant la conjoncture politique :.....	- 63 -
2.2.1- Restructuration politique à Madagascar :.....	- 63 -
2.2.2- Stabilité politique à Madagascar :	- 63 -
2-3 .Mise en place d'un environnement financière stable :	- 64 -
2-3-1.Relance progressive de l'économie.	- 64 -
2-3-2.Concernant l'inflation :	- 64 -
2-4.Concernant la continuité des activités de l'ENMG après le départ des bailleurs de fonds :....	- 65 -
CHAPITRE II : ETUDE D'IMPACTS ET RECOMMANDATION GENERALE :	- 67 -
Section 1 : Étude d'impacts :.....	- 67 -
1.1-Impact économique :.....	- 67 -
1.2-Impact financier :	- 68 -
1.3-Impact social. :	- 68 -
Section 2 : Recommandations générales :	- 69 -
2.1- Prise en compte d'une dépense soutenable aux activités de l'ENMG :	- 69 -
2.2- Fixation de taux de régulation :.....	- 70 -
2.3- Mise à jour de connaissance du responsable :	- 70 -
2.4- Prise en compte de mesure de l'entretien du matériel :.....	- 70 -
2.5- Amélioration de la gestion de temps :	- 71 -
CONCLUSION GENERALE :	- 74 -
BIBLIOGRAPHIE :	V
TEXTES LEGISLATIFS ET DOCUMENTS :	VI
ANNEXES	VII
Annexe 01 : Questionnaires	VIII
Annexe 02 : Extrait de la Loi Organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois des finances :	VIII
Annexe 03 : Extrait du décret n°2007-532 du 11 juin 2007 portant réorganisation de l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes :	IX
Annexe 04 : Extrait du décret n° : 2005- 003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité d'exécution budgétaire :	X
Annexe 05 : Budget rectificatif	XI