

SOMMAIRE

REMERCIEMENT

LISTE DES ABREVIATIONS, SIGLES ET DES ACRONYMES

GLOSSAIRE

METHODOLOGIE

INTRODUCTION.....11

PREMIERE PARTIE : LA PRESENTATION GENERALE DE LA

DIRIGE.....13

CHAPITRE I : HISTORIQUE ET PRESENTATION

ORGANISATIONNELLE.....14

Section I- Historique.....14

Section II- Présentation organisationnelle de la Direction Générale
de l'Inspection Générale d'Etat.....17

CHAPITRE II : PRESENTATION ORGANISATIONNELLE

DE LA DIRIGE20

Section I- Structure organisationnelle de la DIRIGE.....20

Section II- Missions et attributions de la DIRIGE.....22

CHAPITRE III- LES EXECUTIONS BUDGETAIRES.....25

Section I- Les Principes budgétaires.....25

Section II- Les dimensions du contrôle administratif à l'exécution du budget.....33

DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DE L'EXECUTION DES

DEPENSES PUBLIQUES.....37

CHAPITRE I : PROCEDURE A SUIVRE POUR L'EXECUTION DES

DEPENSES PUBLIQUES.....38

Section I- Les différentes phases administratives d'exécution des
dépenses publiques.....38

Section II- Utilisation des crédits.....41

Section III- Typologie des erreurs rencontrées dans le cadre des contrôles de l'exécution des dépenses publiques.....	60
 CHAPITRE II : DESCRIPTION DES ETAPES DE LA PASSATION	
DES MARCHES PUBLICS.....	62
Section I- Attributions intervenants par étapes lors de la passation des marchés de fournitures.....	63
Section II- Attributions intervenants par étapes lors de la passation des marchés de travaux.....	67
Section III- Attributions intervenants par étapes lors de la passation des prestations intellectuelles.....	71
Section IV- La caisse d'avance.....	76
 CHAPITRE III : LES PROBLEMES SOULEVES ET	
LES SOLUTIONS PROPOSEES.....	79
Section I- Les problèmes soulevés.....	79
Section II- Les solutions proposées.....	82
CONCLUSION.....	86
BIBLIOGRAPHIE.....	88
ANNEXES.....	90
LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES.....	95
TABLE DES MATIERES	96

REMERCIEMENTS

Ce mémoire de fin d'étude de second cycle pour l'obtention de maîtrise en gestion, option Finances/ Comptabilité me tient beaucoup à coeur et j'ai consacré tous mes efforts ainsi que mes forces.

Cet ouvrage n'aurait pu être réalisé sans les conseils et l'aide de plusieurs personnes (parents, professeurs, ami (es),...).

La solidarité dont j'ai bénéficié auprès d'eux, nous a permis de mener à terme cet ouvrage.

J'adresse particulièrement mes vifs remerciements à :

- Monsieur LEMIARY, mon encadreur enseignant qui bien voulu consacrer son temps en coordonnant avec amabilité, compréhension et fermeté la réalisation de ce mémoire
- Monsieur Amélien JAODADY, mon encadreur professionnel qui m'a fait le grand honneur d'encadrer ce mémoire malgré ses nombreuses responsabilités et occupations
- Tous les corps enseignants de l'Unité de Formation de Gestion de l'Université d'Antsiranana et à la Faculté de Droit, des Sciences Economiques et Gestion de l'Université de Toamasina pour m'avoir formé
- Monsieur RAVELOARISON Rivo Christian, chef comptable de la Direction Inter-Régionale de l'Inspection Générale d'Etat Antsiranana
- Tous les membres du personnel de la Direction Inter Régionale de l'Inspection Générale d'Etat d'Antsiranana, qui nous ont toujours accueilli avec une grande sympathie. Sans leurs aides et leurs concours, l'étude en question n'aurait pu être réalisée
- Tous ceux qui de près ou de loin, n'ont pas ménagé leurs temps pour nous soutenir moralement et matériellement
- Enfin ma famille mérite de trouver ici l'expression de notre profonde gratitude. Leur amour et leur soutien tout au long de ces années a permis la réalisation de ce mémoire.

TALAVA Anita Angelina

LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS

AAC	: Avis d'Appel à Candidature
AAO	: Avis d'Appel d'offres
ARMP	: Autorité de Régulation des Marchés Publics
CAO	: Commission d'Appel d'Offres
CCAG	: Cahiers des Clauses Administratives Particulières
CDE	: Contrôle des Dépenses Engagés
CF	: Contrôle Financier
CMP	: Code des Marchés Publics
CNM	: Commission Nationale des Marchés
CPC	: Cahier des Prescriptions Communes
CPIC	: Données Particulières des Instructions aux Candidats
CPS	: Cahiers des Prescriptions Spéciales
CRAL	: Comité de Réglementations Amiable des Litiges
CRR	: Comité de Réglementation et de Recours
DAO	: Dossier d'Appel d'Offre
DEF	: Demande d'Engagement Financier
DI	: Décision d'Incompétence
DIRIGE	: Direction InterRégionale de l'Inspection Générale d'Etat
DPAO	: Données Particuliers de l'Appel d'Offres
DTAO	: Dossiers Types d'Appel d'Offres
ECD	: Employé réputé de Courte durée
ELD	: Employé réputé de Longue Durée
FCC	: Fiche de Centralisation Comptable
FCE	: Fiche de Comptabilité de l'Engagement
FCL	: Fiche de Comptabilité de Liquidation
FCO	: Fiche de Comptabilité de l'Ordonnancement
GAC	: Gestionnaire d'Activités

ORDSEC	: Ordonnateur Secondaire
PRMP	: Personnes Responsables des Marchés Publics
PTA	: Planning de Travail Annuel
SOA	: Service Opérationnel d'Activités
TEF	: Titre d'Engagement Financier
UGPM	: Unité de Gestion des Passations des Marchés

GLOSSAIRE

Acheteur : signifie l'Autorité Contractante pour le compte de laquelle, un marché de fournitures doit être exécuté.

Acte d'Engagement : signifie l'acte signé par le Candidat dans lequel il a présenté son offre et a adhéré aux dispositions du Marché, signé par la Personne Responsable des Marchés Publics lors de l'attribution u Marchés.

Attributaire : signifie le Candidat en faveur duquel une décision d'attribuer le Marché a été prise par la Personne Responsable des Marchés Publics, sur proposition de la Commission d'Appel d'Offres, mais auquel le marché n'a pas encore été notifié.

Autorité Contractante : signifie les personnes morales de droit public mentionnées à l'article 3 du code de Marchés Publics.

Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ou Autorité de régulation : signifie l'autorité constituée de deux entités distinctes indépendantes : le comité de Réglementation et des recours en matière d'attribution des marchés publics(CRR) et la Commission Nationale des Marchés Publics (CNM) chargée de missions de conseil et contrôle telles que définies à l'article 54 du code des Marchés Publics.

Avis d'Appel à Candidature (AAC) : signifie l'avis spécifique d'appel à candidature destiné à informer les Candidats potentiels de la possibilité de déposer un dossier de candidature en vue de leur pré qualification.

Avis d'Appel à Manifestation d'Intérêts : signifie l'avis spécifique publié en vue d'informer les candidats potentiels en vue de leur présélection pour la réalisation d'un marché de prestations intellectuelles.

Avis d'Appel d'Offres Ouvert(AAO) : signifie l'avis spécifique d'appel à la concurrence publié conformément au modèle type établi par Arrêté du Ministre Chargé des Finances et aux dispositions de l'article 18.I du code des marché publics pour informer les Candidats potentiels qui souhaitent remettre une offre.

Avis Général de Passation de Marchés : signifie l'avis général de passation des marchés publié par l'autorité Contractante conformément à l'article 15.I et 15.III et Code des Marchés Publics, recensant la liste de l'ensemble des marchés publics que l'Autorité Contractante prévoit

de passer par appel d'offres durant l'exercice budgétaire, établi conformément à un modèle type fixé par arrêté du Ministre Chargé des Finances.

Cahier des clauses Administratives Générales (CCAG) : signifie le document visé à l'article 31 du code des Marchés Publics qui décrit les conditions générales d'exécution des marchés portant sur même type de prestation : fournitures et prestations et de service courants, travaux ou prestations intellectuelles.

Cahiers des Clauses Administratives Particulières (CCAP) : signifie le Cahier des Clauses Administratives Particulières inclus dans le Cahier des Prescriptions Spécial qui contient les dispositions dérogeant au CCAG et qui permet de préciser les obligations contractuelles reflétant les circonstances particulières de l'appel d'offres concerné.

Cahier des Prescriptions Communes (CPC) : signifie le Cahier des Prescriptions Communes réunissant l'ensemble des cluses techniques qui s'appliquent aux fournitures, services ou travaux de même nature.

Cahier des Prescriptions Spéciales (CPS) : signifie le Cahier des Prescriptions Spéciales visé à l'article 31 du Code des Marchés Publics, comprenant le Cahier des Clauses Administratives Particulières et les Spécifications Techniques, qui fait partie du Dossier d'Appel d'Offres et des pièces du Marché.

Candidat : signifie toute physique ou toute personne morale privée ou publique, admise à présenter une offre dans le cadre d'une procédure de passation de marché public.

Client : signifie l'Autorité Contractante pour le compte de laquelle un marché de prestations intellectuelles doit être exécuté.

Code d'Ethique : signifie le Code d'Ethique des Marchés Publics instauré par le décret 2006-343 du 30 mai 2006.

Commission d'Appel d'Offres (CAO) : signifie la commission chargée de procéder à l'examen des candidature et à l'évaluation des offres ou propositions remises.

Code des Marchés Publics (CMP) : désigne la loi définissant les règles générales régissant les marchés publics.

Consultants : signifie le titulaire d'un marché de prestations intellectuelles.

Comité de Règlement Amiable des Litiges (CRAL) : désigne l'organe de recours constitué en application de l'article 58.1 du CMP, en vue d'une solution amiable et équitable aux différends et litiges relatifs à l'exécution des MP.

Comité de Réglementation et de Recours (CRR) : désigne une entité indépendante organisée en deux sections : la Section des Normes et Réglementation et la Section de Recours.

Décision d'Incompétence (DI) : désigne la décision évoquant le défaut d'aptitude d'une juridiction à connaître d'une demande introductive d'instance, d'une question préjudicielle, d'une demande incidente.

Dossier d'Appel à Candidature : signifie le dossier élaboré par la Personne Responsable des Marchés Publics contenant les informations destinées à permettre aux Candidats à la pré qualification des remettre leur dossier de candidature en vue fournir un bien ou un service ou d'exécuter des travaux.

Dossier d'Appel d'Offres (DAO) : signifie le dossier élaboré par la Personne Responsable des Marchés Publics contenant les informations destinées à permettre aux Candidats à la réalisation de marchés de fournitures, prestations de services courants et travaux, d'établir et remettre leur offre.

Dossier de Candidature : signifie le dossier élaboré par le Candidat par lequel il soumet à la Personne Responsable des Marchés Publics sa candidature à la pré qualification en vue fournir un bien ou un service ou d'exécuter des travaux.

Dossier de Consultation : signifie le dossier élaboré par la PRMP contenant les informations destinées à permettre aux candidats présélectionnés pour la réalisation d'un marché de prestations intellectuelles d'établir et de remettre leur offre.

Données Particulières de l'Appel d'Offres (DPAO) : signifient les données complétant ou modifiant les clauses des Instructions aux candidats à la réalisation de marché de fournitures, services ou travaux, qui font partie du Dossier d'Appel d'Offres.

Données Particulières des Instructions aux Candidats (CPIC) : signifient les données complétant ou modifiant les clauses des Instructions aux Candidats à la réalisation de marchés de prestations intellectuelles, qui font partie du Dossier d'Appel d'Offres.

Dossiers Types d'Appel d'Offres (DTAO) : signifie le dossier type contenant les modèle de documents et commentaires permettant d'élaborer le dossier de Consultation.

Entrepreneur : signifie le titulaire d'un marché de travaux.

Fournisseurs : signifie le titulaire d'un marché de fournitures.

Instructions aux Candidats : signifie un document non contractuel qui a pour objet d'indiquer aux Candidats les règles générales à suivre pour préparer et déposer des offres

conformes aux conditions fixées par le Code des Marchés Publics, qui font partie du Dossier d'Appel d'Offres.

Jour : signifie jour calendaire. Sauf précision contraire les délais exprimés en jours sont décomptés en jours francs, à savoir en nombre de jours entiers sans inclure dans le délai le jour de son point de départ ni le dernier jour.

Maître de l'Ouvrage : signifie l'Autorité Contractante pour le compte de laquelle la construction et la livraison des ouvrages, objet d'un marché de travaux, doivent être exécutés.

Marchés : signifie l'Acte d'Engagement signé par le Titulaire et accepté et signé par la PRMP ainsi que l'ensemble des documents contractuels visés dans ledit Acte d'Engagement.

Marché Public (MP) : désigne tout contrat administratif écrit conclu à titre onéreux avec des personnes publiques, ou privées par les personnes morales de droit public mentionnées dans le code sous le terme « Autorité Contractante », pour répondre à leur besoins en matière de travaux, de fournitures, des services ou de prestations intellectuelles.

Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) : signifie la personne habilitée à effectuer les opérations de passation du Marché et à signer le Marché au nom de l'Autorité Contractante, conformément à l'article 5.II du Code des Marchés Publics ou la personne physique qu'elle désigne.

METHODOLOGIE

Premièrement : capitalisation des acquis

- documentation : sur tous les documents concernant la gestion financière de l'administration publique et sur d'autre la gestion administrative.

La bibliographie se fait dans la bibliothèque et les organismes concernant

- définir l'objectif de l'étude
- stage au sein de la DIRIGE Antsiranana

Deuxièmement :

- Rédaction :
 - rédaction et saisie intermédiaire de travail
 - correction du rapport par les encadreurs
 - rédaction du mémoire
 - finalisation du livre de mémoire
 - soutenance
 - dépôt de livre à l'organisme d'accueil (DIRIGE et à la Faculté de Gestion)

INTRODUCTION

L'Administration constitue toujours l'instrument de la réalisation des objectifs définis par le pouvoir politique. Quelles que soient sa structure ou son organisation, elle est conçue comme étant l'appareil de gestion des affaires de l'Etat dont le but est de servir l'intérêt général. De ce fait, elle est constituée par l'ensemble des services publics.

Cependant, de par le rôle propre à chacun d'eux, les services publics forment deux organes distincts : il y a, les organes de préparation et d'exécution exclusivement voués à l'action administrative, composés le plus souvent de fonctionnaires qui y consacrent toute leur existence. Et il y a les organes de direction suprême et de contrôle dont les membres ont des compétences fixées par la Constitution et qui changent avec celle-ci.

De ce qui précède, il importe de savoir à quel organe appartient la Direction Inter Régionale de l'Inspection Générale d'Etat d'Antsiranana ; tout d'abord, elle fait partie des démembrements de la Direction Générale de l'Inspection Générale d'Etat, sise à Antananarivo. Celle-ci, à son tour, figure dans l'organigramme de la Présidence, donc y est rattachée. Naturellement, ladite Direction Interrégionale reçoit des ordres de la Direction Générale et agit en conséquence pour le compte du Président de la République. A ce titre, elle joue le rôle de l'organe d'exécution. D'autre part, la même Direction Inter Régionale exerce des contrôles sur tous les services publics à l'exception de la gestion des affaires purement judiciaires du fait de la séparation des pouvoirs. Là, son rôle consiste dans l'examen approfondi des gestions administrative, financière et comptable des services vérifiés. Somme toute, la Direction Inter Régionale de l'Inspection Générale dont il est, joue à la fois le rôle de l'organe d'exécution et de celui de contrôle.

Mais notre préoccupation majeure à l'origine de la présente recherche est de mettre en évidence le système d'organisation d'un service public à travers la Direction Inter Régionale de l'Inspection Générale d'Etat d'Antsiranana. C'est pour cette raison que nous avons choisi notre thème intitulé comme suit : « **ANALYSE DE L'ORGANISATION FINANCIERE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE** ».

L'objet de cet ouvrage est procurer à la Direction Inter Régionale de l'Inspection Générale d'Etat une nouvelle procédure et de contribuer à l'assainissement des méthodes de travail auprès de cette entité.

En outre, le traitement du thème procure des intérêts sous formes de :

- perfectionnement des connaissances théoriques et pratiques reçues par la rédaction au cours des études universitaires ainsi qu'au cours de stage.
- conception de nouvelle méthode de travail d'organisation pour la Direction Inter Régionale de l'Inspection Général d'Etat.

Pour avoir un travail plus raffiné, nous allons vous présenter le plan avec ses deux grandes parties :

- la première partie traite de la présentation générale de La Direction Inter Régional de l'Inspection Générale d'Etat c'est-à-dire son historique, son organigramme. Nous parlerons également l'exécution budgétaire .
- la seconde relate la gestion financière d'une administration publique qui subdivise en trois chapitres. Le premier nous amènerons à des différentes phases administratives d'exécution des dépenses publiques, dans le deuxième, nous conduira sur les étapes à suivre sur les prestations des marchés publics et dans le dernier, nous relèverons les problèmes que nous avons rencontrés durant notre stage et les suggestions y afférents.

PREMIERE PARTIE : LA PRESENTATION GENERALE DE LA DIRIGE

La première partie de cet ouvrage a été consacré à l'analyse descriptive de la DIRIGE où nous avons mis l'accent sur sa présentation générale, sa structure, nous terminerons sur l'exécution budgétaire.

CHAPITRE I : HISTORIQUE ET PRESENTATION ORGANISATIONNELLE

Section I : Historique

L'Inspection générale d'Etat a été créée à Madagascar au début de la Première République. « Le décret n° 60-018 du 03 Février 1960 »¹ précise les conditions d'exercice des pouvoirs de contrôle du Président de la République et institue une inspection générale d'Etat. Alors, pour exercer les pouvoirs de contrôle qu'il tient de la Constitution, le Président de la République dispose d'un service de l'Inspection Générale d'Etat.

Le personnel de l'Inspection Générale d'Etat comprend des inspecteurs et des contrôleurs d'Etat.

Le contrôle exercé par ces agents a pour but essentiel de sauvegarder les intérêts du Trésor et les droits des personnes et de constater dans tous les services, l'observation des textes législatifs (lois et ordonnances), des actes réglementaires (décrets, arrêtés et décisions) et des instructions qui régissaient les fonctionnements administratifs, financiers et comptables.

Ce contrôle s'exerce sur tous les organismes relevant de la République Malgache auxquels elle apporte son concours. Ledit contrôle vise également l'organisation et le fonctionnement des services judiciaires qui demeurent soumis au contrôle de l'inspection générale d'Etat et sans porter atteinte à l'indépendance de la Magistrature du fait de la séparation des trois pouvoirs (législatifs, judiciaires et exécutif).

Par « décret n°60-305 du 02 septembre 1960 »², Monsieur R. Le Garrères, administrateur en chef des affaires d'Outre Mer, est nommé inspecteur d'Etat et affecté à l'Inspection Générale d'Etat de Tananarive, le 01 Octobre 1960.

Par « décret n°60-487 du 08 décembre 1960 »³, Monsieur Albert Roure, conseiller aux affaires administratives, est nommé inspecteur d'Etat. Il est affecté à Diégo Suarez en qualité de délégué permanent de l'Inspection Générale d'Etat, avec le titre d'inspecteur des services provinciaux pour seconder le Secrétaire d'Etat délégué à Diégo Suarez dans l'exercice du contrôle qu'il assume.

Au fil de temps, l'Inspection Générale d'Etat n'a cessé d'évoluer. Selon le décret n°64-048 du 11 février 1964 précité, le contrôle de l'Inspection Générale d'Etat s'exerce non seulement sur les services civils mais aussi dans les domaines militaires.

¹ Journal Officiel de la République de Madagascar du 05 février 1960

² Journal Officiel de la République de Madagascar du 04 septembre 1960

³ Journal Officiel de la République de Madagascar du deuxième semestre de l'année 1960

Selon le « décret n°67-025 du 10 janvier 1967 »¹ portant modification du décret n°60-018 du 03 février 1960,

Le Président de la République dispose de deux organismes à savoir : l'Inspection Générale d'Etat et le Contrôle Financier, au lieu d'un service d'inspection générale d'Etat.

Le personnel de ces organismes comprend deux corps différents : corps d'inspecteur et celui des contrôleurs d'Etat. Les contrôleurs d'Etat secondent les inspecteurs dans leurs attributions au sein de l'Inspection Générale d'Etat ou au contrôle financier, selon leur affectation.

Toujours selon le décret évoqué ci-dessus, l'Inspection Générale d'Etat a pour mission d'exercer pour le compte du Président de la République, chef du gouvernement, et des chefs de provinces, les contrôles destinés à sauvegarder les intérêts de l'Etat et les droits des particuliers et à suivre l'exécution des lois et des règlements qui régissent les secteurs administratifs, économiques et financiers.

D'autre part, le Contrôle Financier a pour mission d'exercer de façon permanente pour le compte du Président de la République, Chef du Gouvernement et du Ministère chargé des finances, le contrôle sur pièces de l'exécution des dépenses publiques ainsi que de toutes les opérations affectant les finances publiques.

Et les deux derniers textes en date sont suivants :

- le « décret n°97-1219 du 16 octobre 1997 »² institue une Inspection Générale de l'Etat ;
- le « décret n°97-1220 du 16 octobre 1997 » organise l'Inspection Générale de l'Etat et fixe les règles de son fonctionnement.

En ce qui concerne l'organisation, l'Inspection Générale de l'Etat est placée sous l'autorité d'un Secrétaire Général.

Elle comprend :

a) au niveau central :

- une Direction Générale du Contrôle Financier ;
- une Direction Générale de l'Inspection Générale d'Etat.

b) au niveau des ministères et organismes :

- des Délégations du Contrôle Financier ;
- des Délégations de l'Inspection Générale d'Etat, ce qui n'a jamais été créé.

¹ Journal Officiel de la République de Madagascar du 13 janvier 1967

² Journal Officiel de la République de Madagascar du deuxième semestre de l'année 1997

Les Délégués du Contrôle Financier auprès des ministères et organismes sont choisis parmi, les inspecteurs d'Etat, ou Contrôleurs d'Etat les plus gradés et nommés par décret pris en conseil des Ministres.

c) au niveau des régions :

- des Directions Inter Régionales de l'Inspection Générale d'Etat ;
- des Délégations Régionales du Contrôle Financier.

Le Directeur Inter Régional de l'Inspection Générale d'Etat, choisi parmi les inspecteurs d'Etat ou à défaut parmi les contrôleurs d'Etat principaux, nommé par décret, accomplit ses missions à l'intérieur de sa circonscription

Quant au fonctionnement, l'Inspection Générale de l'Etat fonctionnait pour un certain temps sous l'autorité du Premier Ministre, Chef du Gouvernement et actuellement sous l'autorité du Président de la République qui décide par ses directives des missions permanents ou occasionnelles à confier aux Inspecteur et Contrôleur d'Etat.

Pour ce qui est de l'effectif, le personnel de la Direction Générale de l'Inspection Générale comprend 13 inspecteurs et 5 contrôleurs d'Etat, soit 18 agents au total. A la Direction Inter Régionale d'Antsiranana il n'y a qu'un seul et unique inspecteur d'Etat.

Par contre, à la Direction Générale du Contrôle Financier, il y a 30 inspecteurs et Contrôleurs d'Etat au total.

Enfin, faute de carnet historique de la Direction Inter Régionale de l'Inspection Générale d'Etat d'Antsiranana, la liste des responsables successifs n'est pas disponible. Seulement, un inspecteur d'Etat qui assume à la fois les responsabilités de Directeur est à ce poste.

Section II : Présentation organisationnelle de la Direction Générale de l'Inspection Générale d'Etat

La Direction Générale de l'Inspection Générale d'Etat est placée sous l'autorité de la Présidence de la République et rattachée directement au secrétariat à la planification.

I- Secrétariat à la planification de la Présidence

Le Secrétariat à la planification de la présidence est chargé de :

- Assurer la coordination entre le Président de la République et le Gouvernement dans le cadre de la préparation des prises de décision politique et d'en assurer le suivi ;
- Préparer les décisions du Président de la République dans le cadre de la politique générale de l'Etat ;
- Assurer le suivi de l'exécution des objectifs de la politique générale fixés en conseil des Ministres ;
- Tenir informé le Président au courant de toutes les questions politiques nationales et internationales ;
- Assurer le suivi dans la mise en œuvre de la politique financière de l'Etat.

1-1-Constitution du Secrétariat à la planification

- Direction Bonne Gouvernance ;
- Direction Economique et Bailleurs de Fonds ;
- Direction Infrastructure ;
- Direction Décentralisation ;
- Direction Affaires Sociales, Culturelles et Société Civile.

1-2- Le secrétaire à la planification

Le secrétaire à la planification a pour mission d'animer, orienter, diriger et coordonner, pour le compte et au nom du Président de la République.

Il organise la répartition du travail et veille à son exécution.

1-2-1-Direction Bonne Gouvernance

La Direction Bonne Gouvernance est chargée de :

- promouvoir et effectuer le suivi des programmes visant l'amélioration des services publics ;
- veiller au respect de l'orthodoxie administrative et financière ;
- soutenir le conseil supérieur de lutte contre la corruption.

1-2-2-Direction Economique et Bailleurs de Fonds

La Direction Economique et Bailleurs de Fonds est chargé de :

- coordonner les programmes financés par les bailleurs de fonds ;
- promouvoir un climat favorable aux investissements ;
- concevoir et mettre en œuvre un programme «Marketing pour Madagascar » ;
- tenir un tableau de bord de l'économie.

1-2-3-Direction Infrastructures

La Direction Infrastructures est chargé de :

- assurer le suivi de l'exécution de programme de réhabilitation et de construction de routes nationales ;
- participer au développement des programmes routiers au niveau des collectivités locales et décentralisées ;
- participer au développement et à la mise en œuvre d'un programme « Eau potable pour tous » ;
- participer au développement et à la mise en place d'autres pour l'amélioration des infrastructures

1-2-4-Direction Décentralisation

La Direction Décentralisation est chargée de participer au développement et à la mise en œuvre des programmes et des lois pour la décentralisation et la décentralisation à tous les niveaux.

1-2-5-Direction Affaires Sociales, Culturelles et Société civile

La Direction Affaires Sociales, Culturelles et Société Civile est chargée de :

- participer au développement et au suivi des programmes pour l'amélioration :
- des résultats scolaires, universitaires et en matières de formation professionnelle ;
- de la Santé de population.
- participer au développement d'autres programmes sociaux et des programmes culturels ;
- entretenir les relations avec la Société Civile ;
- veiller à la mise en œuvre du programme stratégique de lutte contre le VIH/SIDA ;

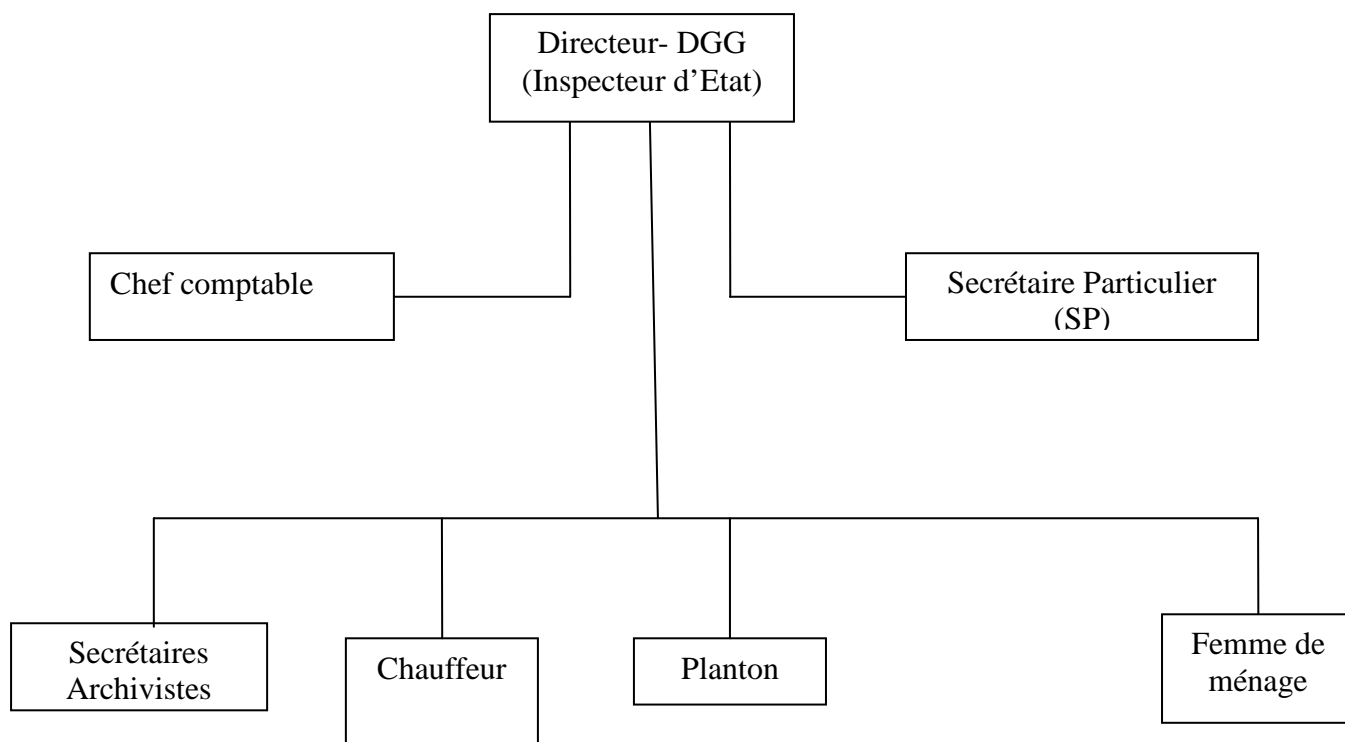
CHAPITRE II : PRESENTATION ORGANISATIONNELLE DE LA DIRIGE

« L’organigramme est un graphique ou un tableau synoptique représentant la structure organisationnelle d’une entreprise ou d’une administration mettant en évidence les différentes organes de l’entreprise ou d’une administration (directions, services, section,...), les rapports pouvant exister entre ces organes (liaisons), les noms des personnes responsables et éventuellement l’importance des effectifs que chaque cadre doit animer¹ ».

Section I : Structure organisationnelle de la DIRIGE

I- Organigramme

Figure n°1



Source : DIRIGE Février 2008

¹ Cours Gatien HORACE, Initiation à l’organisation, 1^{ère} année en gestion, Université de Formation de l’Université d’Antsirananana

II- Rôle de chaque personnel

Directeur :

- planifier et diriger le travail quotidien, veiller au respect des calendriers
- superviser toutes les activités déléguées au chef des services
- établir les budgets de la direction avec ses subordonnés
- faire respecter la discipline, la déontologie, les contrôles internes au sein de la direction
- surveiller les dépenses, veiller à l'utilisation rationnelle des ressources
- intervenir directement pour les tâches spécifiques nécessitant son savoir faire
- gérer les activités de la direction
- apprécier les opérations et les résultats de la direction et en faire rapport au directeur général et au secrétaire général
- représenter la direction dans les diverses réunions

Chef comptable :

- tenir les écritures complètes des opérations financières conformément aux principes généraux de la comptabilité
- assurer tous les processus comptables appropriés au crédit de fonctionnement (engagement, liquidation, mandatement)
- assurer la tenue correcte et la conservation stricte des pièces comptables de toutes les opérations financières entreprises (double dossiers de mandatement, FCE, FCL, FCC)

Secrétaire archiviste :

- garder des archives, ensemble des documents relatifs à un domaine
- recueillir, classer et conserver des documents suivants la science des archives
- communiquer des informations à la demande
- rechercher, sélectionner, classer, utiliser des documents
- utiliser si c'est possible une documentation automatique, des techniques de traitement de l'information

Chauffeur :

- conduire et servir un véhicule administratif pour le transport du directeur, des courriers, des matériels et fournitures administratives
- veiller à la régularité de tous les papiers du véhicule utilisé
- respecter tous les règlements relatifs au véhicule administratif
- procéder à l'entretien périodique du véhicule utilisé et en assurer sa bonne marche

Section II- Missions et attributions de la DIRIGE

I- Missions

L'inspection Générale d'Etat a pour mission de :

- fournir une assistance et des conseils aux Administrateurs publics
- procéder à la vérification de la gestion des ordonnateurs et de celle des comptables publics des services et établissements publics de l'Etat, des collectivités Territoriales Décentralisés
- procéder à la vérification de la conformité de l'utilisation par rapport aux objectifs convenus, des dons, prêts, avances et autres concours financiers consentis par le Trésor à tout organisme , quel que soit son statut
- charger d'exercer pour le compte du chef de l'Etat les pouvoirs de contrôle général

II- Attributions

La direction générale de l'inspecteur de l'Etat a pour rôle de :

- procéder à des vérifications ou enquêtes demandées par la hiérarchie ;
- faire des études sur les projets de textes ou dossiers qui sont communiquées pour avis ;
- centraliser et d'exploiter les travaux de vérification des directeurs interrégionaux de l'inspection d'Etat ;
- se borner strictement à l'examen approfondi de la gestion administrative et financière de l'organisme inspecté (organisation administrative, gestion de personnel, comptabilités des crédits,...).

Ce contrôle a pour objet principalement de constater l'observation des lois et règlements en vigueur en matière budgétaire et de comptabilité publique par les services et agents ci-après :

- Comptables du Trésor et des Régies financières
- Agents comptables des établissements publics
- Régisseurs de recettes et d'avances
- ORDSEC du budget de l'Etat
- Ordonnateurs du budget des collectivités territoriales décentralisées
- Trésorier des communes rurales

III- Effectifs de personnels au sein de la DIRIGE

Au sein de la Dirige, le nombre de personnel est au total de huit (08) personnes. Il est composé de trois cadres, un employé de longue durée (ELD) et quatre employés de courtes durées (ECD). Chaque catégorie de ces personnes a un statut qui les différencie.

Par exemple :

- L'Inspecteur d'Etat a son statut spécial, il n'est pas parmi du fonctionnaire
- Les deux autres cadres sont cadrés dans le statut du fonctionnaire
- Les ELD et ECD ont des cas particuliers aussi, ils deviendront des fonctionnaires après six années de services au sein de l'administration publique

CHAPITRE II : LES EXECUTIONS BUDGETAIRES

Avant d'entamer l'exécution budgétaire nous allons aborder d'abord les règles budgétaires.

Section 1 : Les principes budgétaires

« En matière de dépenses, le budget est essentiellement consacré à la rémunération des agents de l'Etat (ce sont les dépenses dites de fonctionnement) et fait l'objet d'une ventilation par « mission » : en 2007, les missions les mieux dotées sont l'enseignement scolaire (59,56 milliards d'euros, soit plus de 22 p. 100 du budget total), la recherche et l'enseignement supérieur (21,31 milliards d'euros, 7,95 p. 100 du budget), la défense (36,28 milliards d'euros, 13,54 p. 100 du budget) et la sécurité (15,68 milliards d'euros, 5,85 p. 100 du budget). En 2004, à Madagascar les dépenses publiques s'élèvent à 2 749 000 de dollars »¹.

Dans l'exécution du budget, il y a trois (3) principes :

- L'annualité du budget
- La globalité (unité, universalité, sincérité et transparence) du budget
- La spécialité du budget

I- L'annualité du budget

Les autorisations budgétaires sont données pour une année civile. Ainsi, les crédits accordés par les lois de finances doivent être votés avant le 31 décembre de l'année pour laquelle ils sont votés. S'ils ne sont pas consommés, ils se trouvent annulés ou doivent faire l'objet de reports dans les conditions prévues par la loi organique aux lois de finances.

Ce principe, est d'assurer au parlement un contrôle régulier et fréquent des dépenses et des recettes. Mais, il connaît d'inévitables aménagements et des dérogations de droit et de fait qui tiennent à l'existence de crédits pluriannuels et au développement d'un cadre pluriannuel dans lequel s'insère le budget annuel.

¹ Microsoft ® Encarta ® 2008. © 1993-2007 Microsoft Corporation

1.1- Les aménagements du cadre annuel

L'Etat respecte le plus souvent le principe d'antériorité mais les difficultés de la prévision rendent souhaitable, en tout cas inévitable, le vote en cours d'années des lois de finances rectificatives à partir du projet de lois de finances rectificatives déposé par l'exécutif.

Le deuxième aménagement du cadre pluriannuel concerne l'exécution du budget qui n'est pas arrêtés au 31 décembre, mais peut être poursuivie pendant une période complémentaire pouvant aller jusqu'à deux mois au lieu de vingt jours.

1.2- Les crédits pluriannuels

L'Etat Malgache a développé, à défaut d'un budget pluriannuel très lourd, un système de crédits pluriannuels en utilisant la technique des crédits dissociés qui distingue les engagement pluriannuels des crédits de paiements annuels avec pour les un et les autres, la possibilité de reporter les crédits inutilisés en fin d'années car les crédits ouverts constitués d'autorisations de programmes servant à l'engagement et de crédits de paiements correspondant à la tranche annuelle.

1.3- La périodicité du budget

Traditionnellement les budgets publics obéissent au principe d'annualité qui impose d'adopter un budget tous les ans. Ce principe permet un contrôle parlementaire suffisamment fréquent.

Par ailleurs l'année constitue une période raisonnable pour faire des prévisions sérieuses, des comparaisons rapprochées et des rectifications en temps utile.

Mais l'application du principe d'annualité oblige cependant à certains aménagements car il est impossible de faire totalement coïncider l'activité financière et l'année civile :

- Il arrive que le budget soit adopté après le début de l'exercice auquel il s'applique (non respect du principe d'antériorité budgétaire, pour l'Etat cas très rare pouvant donner lieu à une ordonnance de finances, mais demeure fréquent pour les collectivités locales et oblige à prévoir les régimes provisoires) .
- Le budget, acte de prévision annuelle, est rectifié en cours d'année par des actes modificatifs introduisant une dimension infra- annuelle dans les propositions budgétaires.
- l'arrivée du 31 décembre ne coupe pas tout lien avec l'année suivante car :

- a) L'exécution du budget d'une année déborde sur l'année suivante même si le principe est qu'on clôt les comptes le 31 décembre puisque certaines opérations en cours à la fin de l'année civile peuvent encore être rattachées à cette année à condition d'être achevées pendant sur un ou deux mois en début de l'année suivante.
- b) Il existe des liens entre les exercices budgétaires :
 - les résultats de l'exercice doivent parfois être intégrés dans le budget
 - les crédits utilisés à la fin de l'exercice ne sont pas toujours annulés mais réengagés

Le dépassement du principe d'annualité est maintenant de plus en plus souvent proposé ou pratiqué pour trois raisons :

- la longueur de certaines opérations (ex : investissement) débordent largement le cadre annuel
- l'étendue et la complexité des budgets contemporains rendent difficiles à soutenir le rythme annuel
- la nécessité de permettre une gestion de denrées publiques à la fois prospective et plus souple

La différence entre engagement de l'autorisation et le crédit de paiement :

- l'engagement de l'autorisation de programme est pris pour plusieurs années (dans la limite des crédits d'engagement ouvert) et l'administration dispose ainsi d'un instrument de planification sure devant entraîner plus de cohérence et de meilleures conditions juridiques, économiques et financières pour l'utilisation des denrées publiques

Le risque est celui d'une rigidité excessive de la dépense publique car les engagements juridiquement pris devront être honorés, car cela peut contrarier l'action conjoncturelle, la régulation budgétaire et les efforts d'économie budgétaire. La solution a été le report à l'année suivante de l'autorisation non utilisée en fin d'année mais ce, sur demande expresse.

- Les crédits de paiements constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre de l'autorisation de programme. Mais cette souplesse des modalités ne saurait masquer la rigueur du principe juridique et pratique qui veut que les crédits de paiements dépendent nécessairement des engagements pris et les crédits restent juridiquement, strictement annuels .Tout cela implique, la

comptabilisation correcte et complète au dos du titre d'engagement financier ou dans un document ou matériel adéquats des crédits de paiement déjà utilisé

1.4- Le cadre pluriannuel

Même s'il reste formellement annuel, le budget de l'Etat, replacé dans un cadre pluriannuel, tend à devenir de plus en plus prégnant. Au vu du plan de développement économique et social, on s'est efforcé d'y s'inscrire une programmation indicative relative aux finances publiques. Les programmes budgétaires sur lesquels se fondent l'organisation financière de l'Etat ne peuvent, sauf exception, reposer que sur des bases pluriannuelles qu'il agisse de prévisions ou d'exécution. L'année n'est plus cadre de traduction budgétaire de choix pluriannuels mais elle demeure toutefois l'occasion indispensable sur le plan financier et politique d'adopter ou d'infléchir les choix pluriannuels.

II- La globalité du budget

Le principe de globalité consacrant le principe de sincérité impose que les lois de finances présentent de façons sincères l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Ce principe qui englobe les principes de l'unité, de la sincérité et de l'universalité.

2.1- Le principe de l'unité

Règle de présentation et de forme mais aussi impératif technique et politique (contrôle), le principe de l'unité exprime la nécessité de faire figurer dans un seul budget toutes les recettes et toutes les dépenses afin d'offrir au parlement, une vision globale et complète de prévision lors du vote du budget.

2.2- La règle de l'universalité

L'universalité postule comme l'unité, le regroupement des recettes et des dépenses mais implique, en sus que toute les recettes et toutes les dépenses d'un même service privant le parlement de tout contrôle sur l'ensemble des opérations.

Cette règle s'appelle règle de produit brut. Elle subit les mêmes exceptions que la règle de l'unité et ce en plus des compensations même de la loi soit par l'usage de certaines techniques comptables.

2.3- Le principe de la sincérité

Le contenu du budget doit obéir à deux de trois aspects du principe de la sincérité :

a) La sincérité des évaluations portées au budget et des informations qui les soutiennent

Elle concerne principalement les évaluations de recettes et de soldes prévisionnels qui en résulte mais peut aussi sur l'évaluation des charges et les éléments permettant de les établir.

Mais le budget étant un acte de prévision, la sincérité, requise est une sincérité subjective qui s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler et qui se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre détermine par les lois de finances.

b) La sincérité du périmètre budgétaire

Cette règle qu'on peut aussi appeler la règle de la totalité impose de porter, toute les recettes et toutes les dépenses de l'Etat au budget or cette règle connaît trois séries de dérogation ou atténuation.

Les opérations de trésoreries sont des opérations de l'Etat qui ne figurent pas au budget malgré les dispositions expresses précisant que le budget décrit, pour une année, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat qui comprennent les ressources et les charges budgétaires de trésoreries.

III- La spécialisation du budget et antériorité de l'autorisation

L'autorisation donnée à l'exécutif d'exécuter le budget confère adopté aux crédits (dépenses) une spécialité. Donc un budget non adopté par l'organe délibérant (le Conseil d'Administration) ne doit jamais être exécuté et dans le cas exceptionnel d'absence d'autorisation précédente, d'où la règle de l'autorisation de l'antériorité de l'autorisation.

Mais dans la pratique, l'exécutif ne présente à l'organe délibérant le projet de budget que très tardivement dans le courant de l'année d'exercice. C'est pourquoi le Ministre de Finances et du budget par l'intermédiaires des circulaires annuelles d'exécution du budget, conditionne de la première tranche par la production du budget approuvé et la deuxième tranche par la production du budget de comptes financières ou administratifs de l'année N-1.

Interrogé sur le pourquoi de ce traditionnelle retard, l'Exécutif réplique qu'il doit attendre les données provenant de l'Etat, or il peut d'abord présenter un projet de budget dont les subventions seront la reconduction de celle de l'année N-1 quitté à rectifier lorsque les données réelles seront obtenues.

Quant au principe de spécialité budgétaire, il revêt au moins deux significations :

- La spécialité comptable impose d'indiquer avec précision le détail des opérations prévues ce qui exige une nomenclature (PCOP)
- La spécialité juridique implique, elle, les crédits soient de manières détaillées suivant les subdivisions ouverts dont le bénéficiaire ne peut plus ensuite modifier le contenu, sans une nouvelle de décision de l'autorité budgétaire

Par ailleurs, l'unité de spécialisation des crédits doit concilier les nécessités des contrôles par l'autorité budgétaire et les besoins de souplesse dans la gestion des Administrations. Cette unité pour le budget des moyens est le chapitre et pour le budget programme.

Il est à noter toutefois que la fongibilité des crédits d'un programme à pour limites :

- Le cadrage à respecter : convention de financement
- Les soldes qui sont intangibles

Tableau I : Plan de régulation de dépenses

L'engagement des dépenses du cadre I : « budget général d'Etat » est régulé selon le taux suivant :

Catégorie d'Opérations	Taux d'engagement				Chapitres
	1 ^{er} Trimestre	2 ^{em} Trimestre	3 ^{em} Trimestre	4 ^{em} Trimestre	
	1 ^{er} Semestre		2 ^{em} Semestre		
1 : opération dettes publiques	25%	52%	74%	100%	66
2 : opération courante soldes	50%		50%		60
3 : opération courante hors soldes					
4 : opération structurelle	26%	47%	71%	100%	20, 21, 60, 61, 62,63
6 : opérations courantes exceptionnelles					64, 65, 67,69 Tous les chapitres
5 : opération d'investissement	20%	40%	60%	100%	20, 21, 65

Source : Direction Régionale de Finances et du Budget d'Antsiranana, mars 2008

Ce tableau récapitule le taux appliqué à l'exécution des dépenses publiques. Le comptable ne doit pas dépasser ce taux.

3.1- Le principe de spécialisation par programme

Le principe de spécialisation des crédits par programme constitue une l'innovation majeur apporté par la nouvelle loi organique des finances publiques (LOLF).

Cette nouvelle loi abandonnée le chapitre qui constitue une globalisation insuffisante des crédits et a cherché à substituer au traditionnel budget de moyens, un budget de résultats (par nature) ou de performance (par objectifs).

Les crédits sont votés par mission. Les crédits sont ouverts et spécialisés par programme. Chaque programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'action relevant d'un même Ministre et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction des finalités d'intérêts général ainsi que des résultats attendus et des indicateurs objectivement vérifiables.

3.2- La portée de la spécialisation par programme

Le budget est mis à la disposition de l'ordonnateur et ce dernier sous repartir librement les crédits entre les différentes subdivisions du programme et entre les services centraux et les services déconcentrés.

Le fait que les crédits soient mis à la disposition implique que l'ordonnateur ne soit pas obligé d'utiliser l'intégralité des crédits même si la logique politique et technique du budget de programme impose à l'ordonnateur d'atteindre les objectifs et résultats justifiant les crédits du programme.

3.3- L'antériorité de l'acte d'autorisation donné par l'autorité délibérante

Le principe d'antériorité budgétaire exige à ce qu'aucun budget ne soit appliqué ou exécuté sans l'autorisation préalable du parlement. Le budget est donc l'acte qui permet et traduit le mieux pouvoir du parlement sur l'Administration et qui, historiquement, a constitué le prolongement logique du consentement à l'impôt. C'est ce caractère éminemment politique de l'acte budgétaire qui entraîne les principales différences entre finances publiques et finances privées et qui explique notamment la notion de crédit budgétaire (autorisation des dépenses) .

Section II : Les dimensions du contrôle administratif d'exécution du budget

Le principe d'un contrôle sur l'exécution des budgets publics et l'utilisation des deniers publics donne le droit suivre l'emploi de la contribution publique et à la société de demander compte à tout agent public de son Administration.

Pour déceler les fraudes et s'assurer de la conformité aux autorisations budgétaires, la tendance fréquente est de s'appuyer soit sur un contrôle a priori relevant d'un principe de méfiance à l'égard des gestionnaires publics, soit sur une appréciation de la validité des systèmes utilisés et des résultats obtenus par les responsables. Ce qui appelle logiquement un contrôle a posteriori exercé par des instances de contrôle (Inspecteur Général d'Etat, Inspecteur Général de finances, . .).

L'Inspection :

« C'est une opération de contrôle, de vérification ou de surveillance (de choses, de lieux ou de personnes) effectuée par un inspecteur ou une personne ayant autorité »¹ ayant pour but de :

- S'assurer de la régularité de toutes les actions Entreprises
- Détecter toutes les irrégularités et d'en proposer les solution de redressement
- Constater toutes les fraudes, d'en évaluer les conséquences et d'en proposer les mesures répressives

1. L'Audit externe :

« C'est un examen, par test d'échantillonnage, effectué par un spécialiste indépendant en vue d'exprimer une opinion sur la sincérité et la régularité de l'information (comptable, financière)² ».

Il permet de détecter les fraudes et permet comme l'inspection d'améliorer la gestion mais il ne donne pas le montant exact des détournement ou des malversations car il repose sur un seuil de signification, une marge de tolérance.

2. Le contrôle interne :

C'est une organisation, intégrée dans l'activité de l'entité, qui fixe les points clés de contrôles à chaque étape du processus ou du circuit. Dans cette organisation, chaque point à risque est suivi d'un point clé de contrôle et les activités d'un poste sont contrôlés par le poste suivant.

Le fonctionnement de ce contrôle continu est suivi par l'auditeur interne qui se charge des feedbacks éventuels pour l'amélioration de l'organisation.

¹ Microsoft® Encarta® 2008. © 1993-2007 Microsoft Corporation

² Antoine de Padou, cours Révision Comptable, 3^{ème} année de gestion année 2006, Université de Toamasina

3. Le contrôle de gestion :

Le contrôleur de gestion analyse les écarts entre les prévisions et les réalisations pour en dégager les points forts et les points faibles du système utilisé par l'entité et ce, en vue d'améliorer la gestion et d'optimiser les profits.

Si le contrôle interne fonctionne bien, la régularité des opérations et la sincérité entraînant l'image fidèle sont assurées.

D'où, l'importance du contrôle interne dans l'exécution d'audit qui commence toujours par le Diagramme de Circulaires des Documents (DCD) et Questionnaires sur le Contrôle Interne (QCI).

Malgré les apparences qui pourraient conduire à douter du sérieux d'un contrôle de l'Administration sur elle-même, le contrôle de finances publiques par l'autorité administrative revêt une grande importance pratique. En effet, aucune Administration ne peut fonctionner sans véritable auto contrôle. Il y aura une anarchie. De plus, chaque service est également soumis à des contrôles provenant d'autres instances administratives : Inspecteur Général d'Etat, Inspecteur Général des Finances et Contrôles Financiers.

I- Les intervenants dans le contrôle du budget

1.1- Le contrôle général d'exécution du budget

1.1.1- L'Inspection générale d'Etat

Elle exerce une surveillance sur tous les services publics et mêmes privés ayant obtenu une aide financière ou une assistance technique de l'Etat.

Son contrôle s'opère à posteriori ou en concomitance. Cette administration dispose des plus larges pouvoirs des recherches de l'Administration. Et les Inspecteurs d'Etat même en congé, ont l'obligation de veiller et de sauvegarder les intérêts du trésor public. L'Inspecteur Général d'Etat (IGE) peut saisir aussi bien le procureur de la République, que Directeur du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière.

Elle est ampliateur obligatoire de tous les rapports d'inspection qu'elle doit suivre et exploiter.

Elle aide à asseoir la garantie de fonctionnement normal de l'Administration.

Ses agents disposent de l'auto saisine pour la sauvegarde de deniers de l'Etat.

1.1.2- L'Inspection Générale de Finance

L'inspection générale des finances, grand corps d'inspection de la fonction publique, directement rattaché au ministre de l'Economie et des Finances. Conçue à l'origine comme un corps itinérant exerçant sur place, à n'importe quel moment du processus d'exécution du budget, un contrôle « direct » des comptables civils publics, l'inspection des finances a vu par la suite ses attributions étendues à la vérification des opérations administratives des ordonnateurs secondaires et au contrôle de la gestion de tous les organismes assujettis à la tutelle du ministre des Finances ou bénéficiaires de subventions publiques.

Le contrôle repose sur la règle de l'improviste, qui veut que l'agent vérifié n'ait pas été averti de l'arrivée du contrôleur. L'inspection des finances n'a aucun pouvoir de décision, même subordonné. Le ministre de l'Economie et des Finances est seul juge en dernier ressort des suites et même de l'attention qu'il convient de donner aux rapports de l'inspection. La diffusion d'un rapport est de la compétence du ministre, qui peut décider de le garder pour lui et de ne lui donner aucune suite.

1.1.3- Le Contrôle Financier

Le Ministère des Finances exerce en personne ou par l'intermédiaire des contrôleurs Financiers, une surveillance permanente sur les opérations d'exécution du budget effectuées par les Ministres et les chefs d'institutions.

1.2- Le contrôle hiérarchique

Le contrôle hiérarchique est le contrôle exercé par le supérieur sur ses subordonnés.

- Le contrôle des Ordonnateurs résulte de leur position hiérarchique qui donne au Ministre les pouvoirs nécessaires.

Il s'exerce par la vérification des rapports et des documents périodiques adressés par les Ordonnateurs Secondaires à L'Administration centrale et par l'intermédiaire des entités propres de contrôle de chaque Ministère.

- Le contrôle des comptables publics est assuré au sein de la hiérarchie spéciale des comptables par la brigade d'Inspection de Trésor (qui deviendra d'ici pue une Direction), par les comptables supérieurs et surtout par les Inspecteurs de Finances chargés de vérifier directement la régularité de leurs opérations et de leurs comptes.

1.3- Le contrôle interne à l'exécution du budget

On peut insérer dans cette catégorie, le contrôle des engagements financiers exécuté par le Contrôle Financier.

Il en est de même du visa d'approbation effectué par la Personne Responsable des Marchés Publics ainsi que le contrôle effectué par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

1.4- Les irrégularités budgétaires et leurs sanctions

1.4.1-La responsabilité des Ordonnateurs

La responsabilité des administrateurs de crédits pose des problèmes très délicats parce qu'ils engagent le plus souvent la responsabilité de l'Etat (faute de service) et que les irrégularités sont généralement commises sous la pression de nécessités pratiques.

Toutefois, les Ordonnateurs Secondaires peuvent être traduits devant le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière et /ou devant le tribunal (faute personnel).

DEUXIEME PARTIE : ANALYSE A L'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES

Cette dernière partie, nous allons articuler en trois chapitre, le premier évoque les état préalable à l'engagement des dépenses et l'Administration proprement dite des crédits (engagement, liquidation et ordonnancement). Le deuxième aborde les réglementations sur le marché public. Et dans le dernier relate les problèmes et les propositions des solutions.

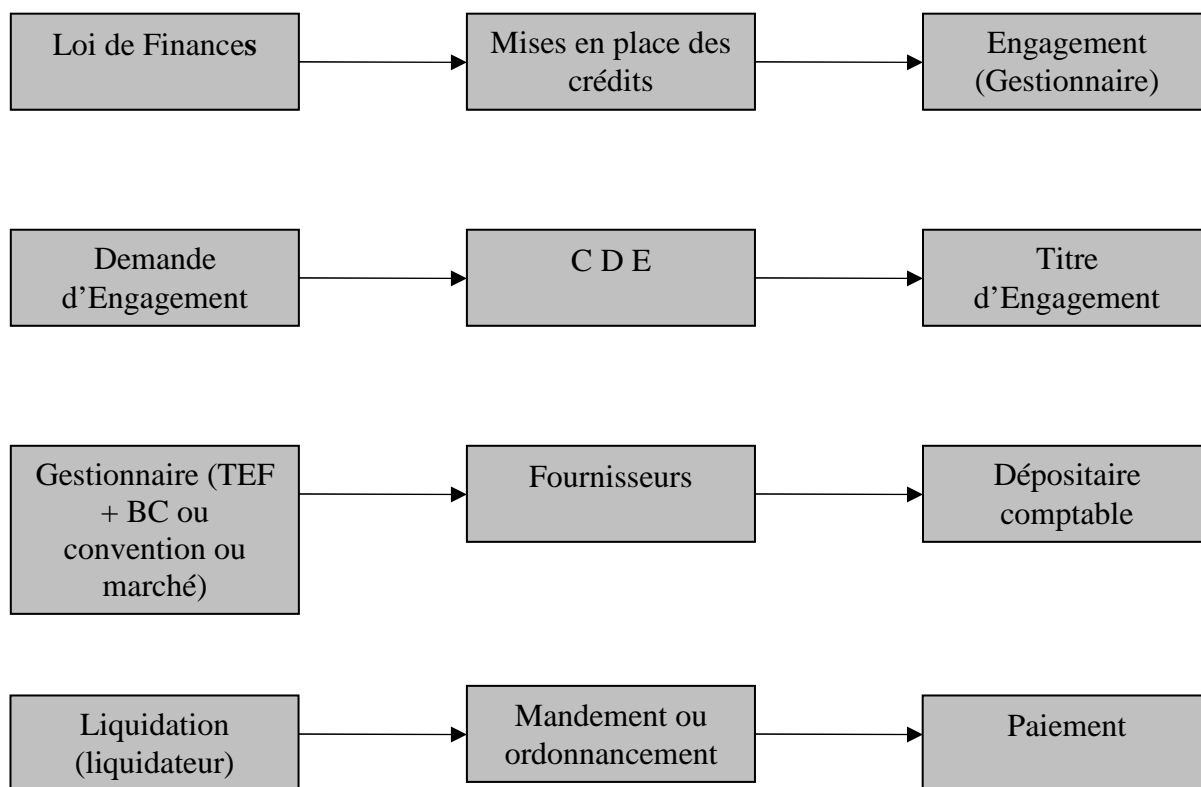
CHAPITRE I- Procédures à l'exécution des dépenses publiques

Avant d'entrer au fond de cet premier chapitre, nous entamerons en premier temps les différents intervenant dans la gestion financière de l'administration publique et actes préalables avant tous autres exécutions.

Section I : Les différentes phases administratives d'exécution des dépenses publiques

I- Représentation schématique de la procédure et détermination des Intervenants

Figure n°2 : Processus d'exécution budgétaires



Source : DIRIGE février 2008

II- Actes préalable à toutes exécutions des dépenses

A la réception du budget, chaque ministère ou institution a son ordonnateur secondaire et son GAC/SOA suivant l'arrêté ministériel de son nomination.

Le Planning de Travail Annuel (PTA) doit être actualisé au moins trimestriellement en tenant compte des activités effectivement réalisées au cours du trimestre écoulé. Le PTA sera envoyé au Responsable des Programmes du Ministère et à l' Ordonnateur Secondaire (ORDSEC) ;

A partir du PTA, une prévision des ressources nécessaires à la réalisation des activités est à établir par le Gestionnaire d'Activité (GAC).

Sur la base du PTA actualisé, le GAC établit la proposition des besoins auprès de l'ORDSEC à partir de laquelle il va établir la Demande d'Engagement Financier (DEF).

Par exemple :

Planning de travail (PTA)

Année 2005

SOA : 00-71-6-101-10101

GAC : 00-71-6-101-10101

ORD SEC : 00-710-1-10101

Tableau II: plan du PTA

Activité	N° Proposition	Désignation de la tâche	Mois											
			J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
3-2-4-A210	1	Vérification de la gestion administrative et financière de la CU...												
3-2-4-A300	3	Formation des personnels												
3-2-4-A410	2	Vérification de la gestion du patrimoine dans la région SAVA												
	1	Rédaction des rapports à l'issu de chaque mission												

Source : notre propre recherche, juin 2008

Signature GAC

En fait, c'est le GAC qui établit le planning des objectifs pour procéder à l'établissement du planning global de travail et la fiche de ressources. Et il les envoie au Service Opérationnel d'Activité (SOA), à l' ORDSEC et le Responsable de Programme (RdP) pour suivi et exécution. Sur ce, c'est le SOA qui établit le planning de travail annuel lequel est envoyé au GAC.

Puis, le GAC qui établit la proposition des dépenses en vue de procéder à l'engagement. Maintenant, c'est l'ORDSEC qui exécute la procédure de l'engagement.

Section II : Utilisation de crédits

I- Phase de l'engagement

1.1- Définition

Qu'est ce qu'on entend donc par la phase de l'engagement ?

« L'engagement est un acte ou fait juridique dont naît à l'encontre d'une personne publique qui résoudra en une charge budgétaire ¹».

L'ORDSEC remplit 4 copies : 1 copie destinée à l'ordonnateur secondaire, 1 copie destinée au comptable ; 1 copie destinée au titulaire retenu par le fournisseur ; 1 copie destinée au GAC .

Il est à remarquer que l' ORDSEC ne doit pas remplir la dernière case de chacune des 3 TEFS située à gauche de l'imprimé relative à la signature de l' ORDSEC et n'appose son cachet qu'après le visa du CDE situé à droit de l'imprimé.

Le remplissage des imprimés se fait avec l'aide du logiciel ORACLE (Saisi des DEF ; impression des DEF ; impression des bordereaux).

Avant d'envoyer les dossiers de l'engagement au CDE, il faut constituer les dossiers suivants :

- 1 DEF signé par l'ORDSEC et les 3 TEFS non encore signés ;
- les 3 offres de prix (c'est-à-dire les prix des 3 prestataires) ;
- la facture pro forma de l'offre retenue ;
- l'état de comparaison des prix ;
- le quitus de l'année N-2 délivré par les services de la logistique du ministère chargé du budget ;
- la situation fiscale (Etat 211 bis) de fournisseur dont la validité ne doit pas excéder 3 mois.

Lorsque la saisie de la DEF est faite et les dossiers fournis, le comptable les envoie au CDE.

Le CDE vérifie la DEF, l'accomplissement des formalités de comparaisons des prix ou d'appel d'offres.

A savoir que le contrôle effectué par le CDE se fait avec le système informatisé à fin de faciliter la vérification de la situation des crédits et notamment sur le dépassement des crédits par rapport au crédit de paiement.

¹ Lexique Terme Juridique ,11 èm édition, 227 Pages.

Tableau III: COMPARAISON DE PRIX

DESIGNATION DES ARTICLES	Fournisseur A	Fournisseur B	Fournisseur C
1- Fournitures et articles de bureau :			
Bloc de direction GM	5 735,00	5 907,00	6 084,00
Bloc de direction PM	3 960,00	4 079,00	4 201,00
Attache lettre YH-28	2 200,00	2 266,00	2 334,00
Enveloppes bulle GM	1 200,00	1 236,00	1 273,00
Enveloppes bulle PM	378,00	389,00	401,00
Enveloppes bulle MM	720,00	742,00	764,00
Boite agrafe 24/6	2 200,00	2 300,00	2 540,00
Boite agrafe 23/13	9 000,00	9 250,00	9 730,00
Colle de bureau 60 CC	1 500,00	1 545,00	1 591,00
Gomme de bureau	1 440,00	1 483,00	1 528,00
Rame papier reprographie A4	15 600,00	16 068,00	16 550,00
Rame papier pelure	14 500,00	14 750,00	15 500,00
Scotch MM	2 520,00	2 596,00	2 673,00
Stylo bleu	800,00	824,00	849,00
Stylo rouge	800,00	824,00	849,00
Stylo noir	800,00	824,00	849,00
Blanco	6 000,00	6 105,00	6 250,00
Carbone pour machine marque PELIKAN	19 500,00	19 700,00	20 000,00
Classeur protège document : 40 feuilles	18 000,00	18 540,00	18 750,00
Cahier grand format	12 800,00	12 950,00	13 000,00
Encre tampon rouge	5 250,00	5 408,00	5 570,00
2- consommables informatiques			
Encre imprimante LEXMARK Réf : 05WF78 Noir : 48-50	220 000,00	225 000,00	225 500,00
CD imation	2 200,00	2 266,00	2 334,00
CD-RW imation	6 000,00	6 180,00	6 365,00
Disquette 3 pouces ½	2 200,00	2 266,00	2 334,00
Toner photocopieuse Type 2120D-2220D-2320D : 360g	345 000,00	355 350,00	366 010,00
Souris	74 000,00	76 220,00	78 507,00
3- Produit d'entretien			

Balaie brosse avec manche	8 400,00	8 652,00	8 912,00
Chamoisine	2 400,00	2 472,00	2 546,00
Serpillère double	8 500,00	8 755,00	9 018,00
Désodorisant bombe	15 000,00	15 450,00	15 914,00
Carton de savon ménage de 36 mm	32 000,00	32 960,00	33 949,00
Lave vitre 1L	11 000,00	11 330,00	11 670,00
Savon liquide 1L	5 520,00	5 686,00	5 856,00
Cuvette plastique GM	13 000,00	13 500,00	13 600,00
Cuvette plastique PM	8 400,00	8 950,00	9 120,00
Savon en poudre de 35g	500,00	515,00	530,00
Papier hygiénique	2 500,00	2 750,00	3 200,00
Saut encaustique GM	22 000,00	22 300,00	23 000,00
4- Entretien de véhicule :			
Lockeed	7 000,00	7 210,00	7 300,00
Huile moteur diesel en 5L	37 000,00	3 810,00	39 253,00
Pneu 235/80 R16	395 000,00	406 850,00	419 056,00
Pneu 165/75 R14	230 000,00	235 150,00	249 200,00
Eau distillée	2 400,00	2 472,00	2 546,00
Filtre gas oil pour 4X4	75 000,00	77 250,00	79 568,00
Flacon huile assisté de 2 litres	24 500,00	25 300,00	25 600,00
Colle patex en boite	12 000,00	12 360,00	12 731,00
Courroie dentée	29 800,00	30 694,00	31 615,00
Diluant 1L	7 000,00	7 210,00	7 426,00
Batterie Bosch 12 V 80 Ah	42 000,00	432 600,00	445 578,00
5- Maintenance matériels informatiques			
Mousse nettoyeur ordinateur	26 525,00	27 321,00	28 140,00
Disque de nettoyage avec accessoires	20 000,00	20 600,00	21 218,00
TOTAL	1 811 748,00	2 217 215,00	2 318 882,00

Source : DIRIGE juin 2008

Ce tableau montre la comparaison faite par la DIRIGE. Notre objectif est de chercher de prix moins cher mais dans une bonne qualité. Donc, d'après ce calcul nous choisirons le fournisseur A qui a le prix le plus bas.

Remarque : Evidemment, les dossiers sont rejetés par CDE, lorsque l'une des pièces à fournir n'est pas remplie.

Si les pièces nécessaires sont réunies, l'ORDSEC enregistre définitivement l'engagement accepté par le CDE sur le registre de comptabilité des engagements.

1.2-Types d'engagement

1.2.1-Engagement global

L'engagement global concerne la dépense qui nécessite qu'un engagement spécial et limité.

Exemple :

6131 : Carburant et lubrifiants

6241 : Indemnités de missions intérieures

1.2.2- Engagement ponctuel

L'engagement ponctuel concerne la dépense comme :

6111 : l'achat de fournitures et articles de bureau.

La procédure à suivre :

- Constitution du dossier d'engagement (DEF/TEF + ensemble des pièces exigées par le décret n° 2005-089 du 15/02/2005) ;
- Envoi du dossier au CDE ;
- Notification du TEF visé par le CDE au titulaire+ bon de commande ou ordre de service ;

1.2.3- Engagement permanent

L'engagement permanent concerne les dépenses comme :

6250 : l'eau et l'électricité

6262 : Redevances téléphoniques

La procédure à suivre :

- Constitution du dossier d'engagement global (DEF /TEF) pour le montant égal au montant disponible pour la période concernée tout en respectant les instructions de la circulaire d'exécution + ensemble des pièces exigées par le « décret n° 2005-089-2005¹ »

¹ Circulaire du MEFB année 2008

1.3-Contenu de la demande et des titres d'engagement

Les titres et les demandes d'engagement comportent les mêmes renseignements ci- après :

- le ministère et son numéro de code ;
- l'ordonnateur avec son code d'identification ;
- le budget ;
- l'exercice budgétaire ;
- la ligne budgétaire d'imputation de la dépense à engager (paragraphes)
- l'imputation budgétaire (NB : ne jamais oublier ce code) ;
- le paragraphe au niveau du budget d'exécution ;
- l'objet de la dépense
- le montant de l'engagement (HT, TVA et TTC) ;
- le nom et l'adresse, la raison sociale du titulaire ;
- la situation de crédit.

1.4-Procédures à la passation des marchés publics

1.4.1-Achat de biens et services (61-62)

Cas 1 :

Si le crédit ouvert est inférieur ou égal à 10 millions, l'ordonnateur doit suivre la procédure à la comparaison des prix des trois prestataires suivant le code des marchés publics.

Précisément, Si le montant du crédit ouvert est inférieur à 10 millions :

- L'Ordonnateur Secondaire procède à la consultation des prix auprès de trois fournisseurs au moins ;
- il leur demande de lui fournir des factures pro forma qui doivent indiquer les prix le moins disant ;
- il doit présenter le quitus de l'année N-2 délivré par les services de la logistique du ministère chargé du budget ;
- le fournisseur retenu doit présenter sa situation fiscale dont la validité ne doit pas excéder 3 mois.

Tableau IV : Pièces à fournir pour l'engagement de l'achat des biens et services

compte	Libellés	Pièces nécessaires	Observation
6111	Fournitures et articles de bureau	DEF/TEF	CDE – Ordsec – Titulaire – Comptable – GAC
		Bon de commande	Original
		Copie certifiée conforme : carte statistique	
		Copie certifiée : Etat 211 bis	
		Copie certifiée : carte professionnel	
		Facture pro forma	
6113	Consomptibles informatiques	DEF/TEF	CDE – Ordsec – Titulaire – Comptable – GAC
		Bon de commande	Original
		Facture pro forma	Visé par le fournisseur

Source : DIRIGE Antsiranana, février 2008

Ce tableau récapitule les pièces nécessaires lors de l'engagement de l'achat des biens et services.

1.4.2- Entretien des véhicules

Cas 2 :

Si le montant du crédit ouvert est supérieur à 10 millions :

L'Ordonnateur Secondaire procède à l'Appel d'Offre suivant le code des marchés publics.

Procédures à suivre :

- Effectuer le Dossier d'Appel d'Offre (DAO) ;
- Recevoir tous les plis des soumissionnaires répondant l'Appel d'Offre ;
- Fixer la date de séance de l'ouverture des plis ;
- Réaliser la séance de l'ouverture en réunissant les fournisseurs avec les membres de CAO ;
- Ouvrir un par un les plis réunis en citant les pièces y contenant;
- Sélectionner le meilleur fournisseur après l'étude des membres de Commission d'Appel d'Offre (CAO) ;
- Convoquer le fournisseur retenu en vue d'un entretien avec l'ORDSEC ;
- Notifier le titulaire retenu

Tableau 7 : Pièces nécessaires à l'engagement d'un entretien de véhicule et indemnités de mission :

Paragraphes	Intitulés	Pièces nécessaires	Observations
6213	Entretien des véhicules	DEF/TEF	CDE- Ordsec- Titulaire- Comptable- GAC
		Bon de commande	Original
		Facture pro forma	Visé par le fournisseur
		Copie certifiée : carte statistique	
		Copie certifiée : carte professionnel	
		Copie certifiée : Etat 211bis	
6421	Indemnités de mission	DEF/TEF	CDE-ORDSEC- Titulaire-Comptable- GAC
		Ordre de route visé : Départ Arrivée	Original
		Ordre de mission	

Source : DIRIGE Antsiranana, février 2008

Ce tableau nous montre les pièces nécessaires lors de l'engagement. Les pièces varient selon les chapitres.

1.5-Modalité d'engagement

Les pièces accompagnant à la demande d'engagement pour les travaux et achats de fournitures s'établissent au moment du visa lors de son approbation et pour le montant du marché.

Dans les autres cas, la demande d'engagement à soumettre au CDE est à appuyer des pièces ci-après :

- un bon de commande pour les achats de fournitures et services ;
- une demande d'avance ou de réapprovisionnement pour les régies d'avances ;
- un rapport valant décision pour les paiements sur les dépenses diverses ;
- un original de l'ordre route pour les agents de l'Etat qui faisaient un déplacement.

1.6-Récepteur d'engagement

A la réception de demande d'engagement, le CDE vérifie la demande d'engagement et l'accomplissement des formalités.

Le CDE vise, date et enregistre les formulaires établis par le comptable de l'ORDSEC.

Il retourne au comptable l'ensemble de la demande, les titres d'engagement et engage la dépense auprès du titulaire.

II- Phase de liquidation

2.1-Définition

« La liquidation consiste à vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense¹ ». Elle est faite au vu des titres établissant les droits acquis aux créanciers.

Au retour des TEF visés par le CDE, l'ORDSEC porte la date du visa du CDE en bas à gauche des TEFS, signe et appose son cachet.

Si on prend comme exemple encore l'achat et articles de bureau (compte : 6111) :

Quand le fournisseur livre les fournitures, il doit également apporter 2 copies du bon de livraison et la facture définitive.

Le fournisseur est obligé normalement de remplir la partie « exécution » du bon de commande, remplir et signer l'attestation de livraison qui se situe en bas de l'original du bon de commande.

Et cette attestation de livraison sera détachée et collée en bas de la copie bleue du bon de commande.

¹ Lexique économique, financier et statistique, 208 Pages

Au moment de la livraison, l'ORDSEC ou le dépositaire comptable doit vérifier la conformité des fournitures correspondant au bon de commande .Lorsque la livraison est sans problème, le dépositaire comptable signe les 2 copies du bon de livraison et y appose son cachet suivant la certification de la livraison.

La facture définitive venant du fournisseur sera signée et apposée un cachet par le dépositaire comptable ou l'ORDSEC. Et, il prend en charge la comptabilité des matières des fournitures et articles de bureau.

Puis, le GAC qui signe les copies du bon de livraison et porte la mention : « certifié la réception et les services faits » sur la facture définitive.

L'ORDSEC a pour objet de vérifier la réalité de la dette et de bien contrôler la situation des crédits alloués.

On note bien que la liquidation est effectuée après « service fait », en d'autres termes qu'elle doit constater qu'un créancier a réellement exécuté les prestations qui lui incombent. C'est une règle fondamentale de la comptabilité publique en vertu de laquelle le paiement doit être postérieur à la livraison de fournitures.

2.2-Constitution du dossier de liquidation

- ❖ TEF comptable visé par CDE et signé par l'ORDSEC ;
- ❖ la facture définitive portant mention : « Certifié la réception et les services faits » par le GAC ;
- ❖ la facture pro forma visé par l' ORDSEC ;
- ❖ le bon de commande original visé par CDE, signé par l'ORDSEC ;
- ❖ la copie de la carte professionnelle ;
- ❖ la copie de la carte statistique ;
- ❖ Etat 211 bis dont la validité ne doit pas excéder 3 mois ;
- ❖ le quitus de l'année N-1 délivré par les services de la logistique du ministère chargé du budget ;
- ❖ Etat des comparaisons des prix ou consultation des prix ;
- ❖ 03 offres des prix ;
- ❖ le mandat de paiement ;
- ❖ l'avis de crédit ;
- ❖ le bordereau d'émission ;
- ❖ le bordereau des pièces.

2.3-Documents utilisés

2.3.1- Nature des documents utilisés

- Projet de mandat
- Fiche de la comptabilité de liquidation
- Les pièces justificatives de la dépense
- Bordereau des pièces
- Bordereau d'émission

2.3.2- Description des documents

- Projet de mandat

La constitution de ces dossiers est la suivante :

- avis de crédit pour les règlements par virement bancaire ou bon de caisse pour les règlements en espèce
- mandat établi au nom du fournisseur

- Fiche de la Comptabilité des Liquidations (FCL)

La FCL est une fiche ouverte pour comptabiliser les dépenses liquidées. Chaque fiche sera numérotée, paraphée par l'ORDSEC et portera le cachet du service fait auquel elle appartient

2.4-Etapes de la FCL

- Ouverture de la fiche en début d'exécution budgétaire :

L'ORDSEC effectue une FCL pour comptabiliser les dépenses liquidées. Elle doit être marquée du cachet du service et classée suivant un ordre de classement de la nomenclature budgétaire.

Tenu de la fiche en cours d'exécution :

Les pages de chaque fiche sont destinées à recevoir les écritures de liquidation.

Elles ne doivent pas comporter des ratures. Les écritures doivent être lisibles et bien chiffrées.

Cas d'annulation d'écriture de la fiche de liquidation :

L'annulation de l'écriture de la fiche peut provenir des deux cas suivant :

- erreur d'écriture (Exemple : le montant erroné, la date omise)
- liquidation rejetée.

Fermeture de la fiche de liquidation :

La date de fermeture sera fixée par la décision de la Direction Générale de l'IGE suivant l'arrêté venant du Ministère des Finances et du Budget. A cette date, l'ORDSEC :

- arrête la fiche
- porte la mention sur la fiche : « Arrêté la présente fiche n° (n° de la liquidation) du (date de la dernière liquidation) et au montant de » (Montant cumulé après la dernière liquidation en chiffres et en lettres)
- appose son nom, son cachet et sa signature sur la fiche

Tableau VI : La fiche de centralisation de liquidation

Chapitres	N° Eng et date visa	N° Liq	Date	Objet de la dépense	Montant	Cumule Liq		Disponible
						Chapitre	Art	
Report						2120364		5107636
6012	02 19/07/07	06	23/07/07	Païement salaire mois de juillet 2007	353394	2473788		4754247
6012	02 19/07/07	07	18/08/07	Païement rappel indemnité de logement juillet à août 2007	160000	2633758		4594242
6012	02 19/07/07	08	24/08/07	Païement salaire mois d’août	393394	3027152		4200848
6012	02 19/07/07	09	21/09/07	Païement salaire mois de septembre	393394	3420546		3807454
6012	02 19/07/07	10	12/10/07	Païement salaire mois d’octobre	393394	3813940		3414060
6012	02 19/07/07	11	23/11/07	Païement salaire mois de novembre	423895	4237799		2990201
6012	02 19/07/07	12	07/12/07	Païement salaire mois de décembre	421959	4659758		2568242
A reporter				

Source : DIRIGE Antsiranana, mai 2008

Ce tableau nous montre les dépenses liquidées concernant le paiement de salaire et le paiement de rappel de l'indemnité de logement pendant le deuxième semestre de l'année 2007. A chaque qu'on a fait la liquidation, on additionne le montant disponible par le montant qu'on va liquidé. Mais pour avoir la somme dans le chapitre, on ajoute tout simplement le montant disponible c'est à dire le cumul du chapitre avec le montant qu'on va liquidé.

Envoie du dossier de mandatement à l'ordonnateur secondaire

La Fiche de Centralisation Comptable (FCC) est un tableau montrant les montants détaillés par compte, par article et par chapitre des crédits de paiement engagés, liquidés et ordonnancés.

Une fois de dossier constitué, il est transmis à l'ordonnateur secondaire pour mandatement.

Toute fois le gestionnaire est tenu d'assurer la Fiche de Centralisation Comptable (FCC).

A la fin de chaque trimestre le gestionnaire remplit les colonnes suivantes :

- nomenclature
- crédit ouvert à l'engagement
- mandatement

Un rapprochement des écritures est indispensable pour faciliter la confection de la loi de règlement.

Tableau VII : La fiche de centralisation comptable

COMPTE	INITIAL	MODIFIE	ENGAGE	LIQUIDE	MANDATE
6111	1 200 000,00	1 200 000,00	124 599,00	562 034,00	562 034,00
6113	300 000,00	300 000,00	284 999,50	284 999,50	284 999,50
6114	2 448 000,00	2 448 000,00	3 323 656,00	1 634 477,00	1 634 477,00
611	3 948 000,00	3 948 000,00	3 733 254,50	2 481 510,50	2 481 510,50
6131	3 827 000,00	3 827 000,00	3 705 000,00	3 705 000,00	3 705 000,00
613	3 827 000,00	3 827 000,00	3 705 000,00	3 705 000,00	3 705 000,00
6213	2 188 000,00	2 188 000,00	2 163 312,00	2 163 312,00	2 163 312,00
6218	250 000,00	250 000,00	117 498,60	117 498,60	117 498,60
621	2 438 000,00	2 438 000,00	2 280 810,60	2 280 810,60	2 280 810,60
6231	450 000,00	450 000,00	322 200,00	322 200,00	322 200,00
623	450 000,00	450 000,00	322 200,00	322 200,00	322 200,00
6241	1 590 000,00	1 590 000,00	828 300,00	828 300,00	828 300,00
624	1 590 000,00	1 590 000,00	828 300,00	828 300,00	828 300,00
6261	200 000,00	200 000,00	179 000,00	179 000,00	179 000,00
6262	340 000,00	340 000,00	0,00	0,00	0,00
626	540 000,00	540 000,00	179 000,00	179 000,00	179 000,00
TOTAL	12 793 000,00	12 793 000,00	11 048 565,10	9 796 821,10	9 796 821,10

Source : DIRIGE Antsiranana, mai 2008

Pour faciliter la lecture de ce tableau, nous allons détaillés la démarche pour obtenir la somme total. D'abord on somme les articles pour obtenir des chapitres. Pour avoir la somme total, on somme tout simplement les articles.

III- Phase de mandatement

3.1-Defintion

« Le mandatement est l'acte administratif donnant au comptable public de payer une dette conformément aux résultats de la liquidation¹ ».

3.2-Documents utilisés

3.2.1-Nature des documents

- le bordereau des pièces ;
- le bordereau d'émission ;
- le projet de mandat ;
- les pièces justificatives ;
- la fiche de comptabilité des ordonnancements.

3.2.2-Description des documents

- Projet de mandat

La constitution de ces dossiers est la suivante :

- avis de crédit pour les règlements par virement bancaire ou bon de caisse pour les règlements en espèce
- mandat établi au nom du fournisseur

- Fiche de la Comptabilité des Ordonnancements (FCO)

La FCO est une fiche ouverte pour comptabiliser les dépenses ordonnancées.

Chaque fiche sera numérotée, paraphée par l'ORDSEC et portera le cachet du service fait auquel elle appartient.

¹ Séminaire de formation sur le processus d'exécution des dépenses publiques, décembre 1992, 99 Pages

3.3- Modalités de remplissages de ces pièces

- Période liquidée

Elle indique la période de facturation ou la date à laquelle la créance exigible.

- Disponibilité sur engagement

Elle indique le montant de l'engagement (titre d'engagement correspondant à l'engagement mentionné dans le cadre en haut, partie gauche), le montant déjà mandaté et le solde disponible en engagement.

Le comptable doit établir un Bordereau d'Emission des Titres de Paiement (BETP) en huit exemplaires à l'aide des mandats.

3.4- Modalité d'ordonnancement

L'ORDSEC reçoit du comptable le dossier pour ordonnancement.

Il procède aux vérifications suivantes :

- vérification des factures et autres pièces (qualités fournisseurs, prix, signature)
- vérification des certifications du comptable et des numéros d'engagement et de liquidation
- vérification des titres de paiements (mandats) et des titres de règlements (avis de crédits, bon de caisse)
- vérification de la conformité de l'opération par rapport à l'autorisation consignée dans le titre de l'engagement.

Il signe le mandat, avis crédit ou bon de caisse. Après vérification, l'ordonnateur transmet le dossier au bureau d'émission.

Il enregistre chaque dossier sur la FCO et calcule le crédit disponible après chaque enregistrement.

Sur la constatation de disponibilité des crédits, le bureau d'émission :

- établit le bordereau d'émission en huit exemplaires.
- attribue les numéros aux mandats et au bordereau d'émission.
- porte ces numéros sur la FCO. (n° mandat et n° BE)
- transmet six exemplaires du bordereau d'émission à l'Ordonnateur Secondaire.
- repartit les autres exemplaires comme suit : un au comptable et un au chrono de l'émission.

Le délai de la date de mandatement à la date d'envoi au trésor est 72 heures

Tableau VII : Bordereau des pièces destinées au trésor

N°	Compte	Types d'engagement	Bordereau des pièces	Nombres	Observations
01	6111	Bon de commande	TEF n° ... du ...	01	<u>Intitulé</u> : Fournitures et articles de bureau
			Bon de commande	01	
			Facture pro forma visé	02	
			Copie certifiée : carte statistique	01	
			Copie certifiée : Etat 211bis	01	
			Copie certifiée : carte professionnel	01	
			Facture n°...	02	
			Mandat de paiement	01	
			Avis de crédit ou bon de caisse	01	
02	6113	Bon de commande	TEF n°....	01	<u>Intitulé</u> : Consomptible informatique
			Bon de commande n° du.....	01	
			Copie certifiée : carte statistique	01	
			Copie certifiée : Etat 211 bis	01	
			Copie certifiée : carte professionnelle	01	
			Facture pro forma visé	02	
			Facture n°du....	02	
			Mandat de paiement	01	
			Avis de crédit ou bon de caisse	01	
03	6131	Engagement global	TEF n°	01	<u>Intitulé</u> : Carburants et lubrifiants
			Demande d'appro en CCAL	04	
			Bordereau des sorties des CCAL	04	
			Mandat paiement	01	
			Avis de crédit	01	
			Photocopie certifiée conforme de la décision n°22 portant nomination d'un dépositaire comptable	01	

Source : DIRIGE Antsiranana, février 2008

Ce tableau nous donne une vision globale concernant les pièces nécessaires destinées au Trésor.

A savoir :

Le mandatement a un double effet :

Premièrement, imputer une charge pour un crédit budgétaire.

Deuxièmement, donner l'ordre de payer au comptable public.

3.5 – Constitution du dossier de l'Ordonnancement

- Le TEF qui porte en haut à droite la mention : Exemple destiné au comptable.
- La facture pro forma visé par le CDE ;
- L'original du bon de commande ;
- La facture définitive portant mention des services faits par le GAC ;
- Le bon de livraison signé par le GAC ;
- Le bordereau des pièces justificatives de la dépense ;
- L'imprimé d'un mandat de paiement ;
- L'imprimé d'un avis de crédit (si le paiement se fait par virement bancaire) ;
- L'imprimé d'un bon de caisse (si le paiement se fait en espèce) ;

NB : Le dossier de mandatement est établi sur le système informatique en effectuant la saisie et l'impression des mandats et titre de règlements (avis de crédit, bon de caisse).

L'ORDSEC transmet le dossier de mandatement au bureau d'émission lequel enregistre l'ordonnancement effectué dans le registre de comptabilité des ordonnancements et calcule le crédit disponible après chaque enregistrement.

Après vérification de la disponibilité des crédits, le bureau d'émission :

- établit le bordereau d'émission (BE) en 7 exemplaires ;
- attribue les numéros des mandats et aux BE en veillant à ce que les numéros des mandats se suivent dans le BE ;
- porte ces numéros le registre de compte des ordonnancements ;
- transmet 6 exemplaires du BE à l'ORDSEC et garde un exemplaire pour son chrono.

NB : Le BE est établi sur le système informatique.

L' ORDSEC signe les BE, transmet 5 exemplaires du BE accompagnés du dossier de mandatement au comptable public et garde 1 exemplaire pour son chrono.

Et le comptable public transmet le dossier de mandatement bien vérifié, signé par l'ORDSEC au Trésor public en vue de mandater ou ordonnancer la dépense.

Si à la fin il y a une somme restante, on procède à l'établissement des Bordereaux des Crédits Sans Emplois.

La Bordereau de Crédit sans Emploi est un tableau qui classe les sommes qui ne sont pas consommées dans le mandatement. Cette somme doit être réengagée c'est-à-dire elle doit être intégrée dans le prochain engagement. Celle-ci modifie le crédit initial

Tableau 10 : Bordereau de crédit sans emploi

Compte	INTITULE	CREDIT INIT	CREDIT MV	CREDIT FIN	ENGAGE	CREDIT SE
6111	Fournitures et articles de bureau	1 200 000,00	0,00	1 200 000,00	1 124 599,00	75 401,00
6113	Consomptibles informatiques	300 000,00	0,00	300 000,00	284 999,50	15 000,50
6114	Produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien	2 448 000,00	0,00	2 448 000,00	2.323656	124 344,00
Article 611		3 948 000,00	0,00	3 948 000,00	3 733 254,50	214 745,50
6131	Carburants et Lubrifiants	3 827 000,00	0,00	3 827 000,00	3 705 000,00	122 000,00
Article 613		3 827 000,00	0,00	3 827 000,00	3 705 000,00	122 000,00
Chapitre 61		7 775 000,00	0,00	7 775 000,00	7 438 254,50	336 745,50
6213	Entretien de véhicules	2 188 000,00	0,00	2 188 000,00	2.163.312,00	24 688,00
6218	Maintenance du matériel informatique	250 000,00	0,00	250 000,00	220 017,00	29 983,00
Article 621		2 438 000,00	0,00	2 438 000,00	2 383 329,00	54 671,00
6231	Frais de déplacement intérieur	450 000,00	0,00	450 000,00	424 200,00	25 800,00
Article 623		450 000,00	0,00	450 000,00	424 200,00	25 800,00
6241	Indemnités de mission intérieure	1 590 000,00	0,00	1 590 000,00	838 300,00	751 700,00
Article 624		1 590 000,00	0,00	1 590 000,00	838 300,00	751 700,00
6261	Frais postaux	200 000,00	0,00	200 000,00	179 000,00	21 000,00
6262	Redevances téléphoniques	340 000,00	0,00	340 000,00	340 000,00	0,00
Article 626		540 000,00	0,00	540 000,00	519 000,00	21 000,00
Chapitre 62		5 018 000,00	0,00	5 018 000,00	4 164 829,00	853 171,00
TOTAL GENERAL ORDONNATEUR		12 793 000,00	0,00	12 793 000,00	11 603 083,50	1 189 916,50

Source : DIRIGE Antsiranana, juin 2008

D'abord, on somme les paragraphes pour obtenir des articles. Et enfin on somme les chapitres pour obtenir le total général.

Section III : Typologie des erreurs rencontrées dans le cadre des contrôles de l'exécution des dépenses publiques

Les types d'erreurs rassemblées sont celles énumérées dans le rapport d'audit de l'Union Européenne en 2000 au titre de contrôle des dépenses ciblées par son aide budgétaire à Madagascar.

Elles servent de référentiel pour servir d'illustration au contrôle et aux vérifications de l'exécution des dépenses publiques.

I- Non respect des règles budgétaires

- Paiement d'arriérés sur le budget année N
- Mandatement en N d'une dépense engagée en N-1
- Réengagement en N d'engagements de N-1
- Dérogation à la date légale de clôture budgétaire
- Utilisation d'une autorisation antérieure pour justifier une dépense en N
- Mandats provisionnels
- Dépassements de crédits budgétaires non autorisés

II- Régularisation administrative

- Facture pro forma postérieure au TEF
- Factures pro forma en signature de la convention postérieure au bon de commande et/ou à la prestation
- Bon de commande antérieur au TEF
- Ordre de service antérieur au TEF
- Réalisation de la prestation avant TEF
- Autres régularisations administratives
- Facture postérieure au bordereau des pièces

III- Absence ou insuffisance de pièces justificatives des dépenses

- Non visa du dépositaire comptable sur les bordereaux des pièces
- Cumul de fonctions
- Absence de visas importants (gestionnaire sur bordereau des pièces)
- Absence de date sur les factures pro forma ou le devis
- Absence de date sur les autres documents (TEF, BC, BP, Mdt)
- Absence de facture, ordre de mission, ordre de route
- Etats non émargés (appointements, bourses, salaires ECD, paiement d'indemnités des enseignants suppléants)
- Rature et surcharge des documents sans accord joint

IV- Non respects de la réglementation fiscale

- Taxes sur le chiffre d'Affaires
- Application de la TST (5%) au lieu de la TVA (20%)

V- Comportements déviants

- Double facturation et double paiement
- Surfacturation
- Fractionnement
- Existence de famille d'entreprises faussant les règles de mise en concurrence

CHAPITRE II- DESCRIPTION DES ETAPES DE LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS

« Marchés publics sont des contrats administratifs conclus par une personne publique (un ministère ou une collectivité locale par exemple) en vue de la réalisation de travaux, de l'achat de fournitures ou d'une prestation de services.

La passation de ce type de contrat est soumise à une réglementation précise contenue dans le Code des marchés publics, qui a beaucoup évolué ces dernières années sous l'influence du droit communautaire.

La finalité de ces règles est de garantir une certaine transparence dans l'attribution du marché. Celui-ci étant financé avec des fonds publics, l'autorité administrative doit s'efforcer de contracter au moindre coût tout en obtenant des prestations de qualité. Et surtout il ne saurait être question de favoriser indûment une entreprise en lui attribuant un marché sur la base de critères subjectifs.

Le principe fondamental de la passation des marchés publics est donc l'appel à la concurrence, qui permet d'obtenir les meilleures conditions de prix et de qualité pour la réalisation des projets, dans le respect de l'intérêt général »¹.

« Tout établissement public à caractère administratif est soumis à l'observation préalable des dispositions des marchés publics »².

¹ "Marchés publics." Microsoft® Études 2008 [DVD]. Microsoft Corporation, 2007

² RAVELOJAONINA, cours de finances publiques, 3^{ème} année de l' Economie année 2008, Université de Toamasina

Section I -Attributions intervenant par étape de la passation des marchés de fournitures

I- Les grandes étapes dans la passation des marchés de fournitures

Dans les passation de marchés de fournitures, si le montant est supérieur à 4 Million d'Ariary et inférieur à 200 Millions d'Ariary : demande de prix sur une base de spécification technique obligatoire.

1.1-Attributions de l'acheteur

1.1.1- Attributions du Gestionnaire d'Activité (GAC) et le Service Opérationnel (SOA)

Les attributions du gestionnaire d'activité et le service opérationnel dans la passation de marchés de fournitures sont les définitions des besoins c'est-à-dire :

- se réfère aux missions et engagement de l'entité
- vérifie le budget
- établit une liste des besoins
- détermine les besoins réels et prioritaires

1.1.2- Attributions des Personnes Responsables des Marchés Publics (PRMP)

Le rôle de PRMP dans la passation des marchés de fournitures est les suivants :

- choisit le mode/ procédure de passation (recueille les besoins, examine les seuils, met en cohérence le projet, enveloppe financière et textes et enfin détermine mode/procédure de passation
- publie avis général de passation c'est-à-dire synthétise les informations (établit l'Avis Général de Passation, transmet au journal pour publication, transmet un exemplaire à l'ARMP/CNM-CRM pour suivi et contrôle)
- établit le calendrier annuel de passation (examine le programme d'exécution budgétaire, transmet à l'ARMP/CNM-CRM)
- élabore le projet de DAO (affine les besoins, vérifie les spécifications des documents types, constitue le dossier pour CNM-CRM)
- publie l'Avis d'Appel d'Offre (récapitule les observations et remarques de la CNM-CRM, établit PV d'examen, établit l'Avis Spécifique d'Appel d'Offre et transmet aux journaux pour publication)

- édite et émis le DAO (tient compte des observations de la CNM, met au point le DAO, émet et duplique le DAO, met les DAO à la disposition des candidats)
- étudie la demande d'éclaircissement au DAO (reçoit les demandes d'éclaircissement, les porte à la connaissance de l'UGPM, examine les positions de réponses de l'UGPM et celle de la CNM-CRM, opte pour les réponses finales)
- éclaircissement du DAO (convoque réunion d'information avant soumission, les envoie aux demandeurs et à tous les candidats six jours avant la date limite pour la remise des offres)
- reçoit l'offre (numérote les plis, marque l'heure et date de dépôt, enregistre au cahier de registre spécial, en assure la confidentialité)
- attribue le marché (examine le rapport d'analyse technique, discute avec la CAO, choisit l'attributaire)
- établit le marché (formalise le choix d'attribution, établit le projet, prépare le projet pour la CNM-CRM, transmet à la CNM)
- publie l'Avis d'Attribution et notifie le refus (établit PV CNM-CRM, informe le candidat non retenu)
- notifie le marché (met au point les composantes du marché, notifie l'attributaire, signe le marché)
- approuve le marché visé par le CF
- notifie l'ordre de service (notifie le marché approuvé, notifie l'ordre de service de commencer les prestations)
- restitue la garantie de soumission (vérifie l'expiration de la validité de la garantie, restitue la caution de garantie aux candidat non retenus)

1.1.3- Attributions des Commission d'Appel d'Offres

Les attributions du CAO dans la passation des marchés de fournitures sont ci après :

- examine et value les offres (examine les pièces et documents produits, demande des précisions, statue sur la recevabilité, décide de la conformité, classe les offres substantiellement conformes, évalue suivant critère de qualification)
- qualifie le candidat (analyse les capacité du candidat, statue son aptitude, établit un rapport d'analyse technique)

1.2- Attributions de l'organe de contrôle

Il y a quatre organes de contrôle dans la passation de marchés de fournitures. Nous allons détailler un à un son rôle.

1.2.1- Attributions de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)

Les fonctions de l'ARMP dans la passation des marchés de fournitures sont les suivantes :

- suit et contrôle (reçoit l'AGP, reçoit le calendrier annuel de passation, enregistre dans un fichier, suit et contrôle sa réalisation)
- examine les dossiers (reçoit les dossiers, inscrit à l'ordre du jour, dispache aux membres de la CNM-CRM, fait part conclusion en séance)
- décide le marché (examine le projet marché, fait part de sa décision)

1.2.2- Attribution du Contrôle Financier (CF) et Service Enregistrement et Timbre

Le Contrôle Financier valide le marché c'est-à-dire il :

- accuse la réception
- contrôle la régularité
- et vise le marché

Tandis que, le service enregistrement et timbre accuse la réception et enregistre l'acte.

1.3- Attributions du candidat, d'attributaire et du titulaire

1.3.1- Attributions du candidat

Dans cette passation, le candidat joue les rôles suivants :

- prise de connaissance de l'Avis (consulte les journaux, visites les sites web, se renseigne sur la suite)
- prise de connaissance d'AAO (consulte des journaux et tableaux d'affichage, prend connaissance de l'AAO, se renseigne pour la suite)
- procure des DAO (règle la somme due au Receveur Général, présente le reçu au Secrétariat ARMP, prend possession DAO)
- assiste à la réunion d'information
- étudie le DAO
- note les points flous
- adresse une demande d'éclaircissement à la PRMP
- reçoit des éclaircissements (reçoit les réponses, prépare l'offre)
- remet les offres (met sous pli les pièces exigées et les propositions, remet le pli à l'adresse indiquée dans le DAO)
- assiste à la séance d'ouverture des plis (fait acte de présence, suit l'opération, remplit la fiche de dépouillement, contresigne le PV)
- répond aux demandes de précision (reçoit les demandes de précision, fournit des explications)

Au cas où le candidat est non retenu, il reçoit le refus (accuse réception refus, prend note motif et réagit en conséquence), accuse la réception de la lettre de la PRMP et récupère la caution de soumission.

1.3.2-Attribution d'attributaire et du titulaire

L'attributaire a des attributions au sein de cette passation. Ses rôles sont :

- reçoit la notification d'attribution (accuse réception notification, se renseigne sur la suite)
- signe le marché (accuse la réception de la notification net signe le marché)

Tandis que le titulaire exécute (accuse la réception du marché approuvé et de l'ordre de service et entame les démarches pour son exécution)

Section II- Attributions intervenant par étape de la passation des marchés de travaux

Il y a 20 étapes à suivre dans la passation des marchés de fournitures. Tandis que, les étapes de la passation des marchés de travaux sont 21. Et leur seuil est totalement différent. Dans cette passation, si le montant est supérieur à 900 millions d'Ariary et inférieur à 300 millions d'Ariary le maître de l'ouvrage demande le prix avec spécification technique de 20 jours.

I- Etapes dans la passation des marchés de travaux

1.1-Attributions du maître de l'ouvrage

Sur celle-ci nous ne parlons plus l'acheteur mais nous parlons le maître de l'ouvrage. Ses attributions sont différentes de l'un à l'autre.

1.1.1- Attributions du gestionnaire d'activités et le service opérationnel

Dans cette nouvelle passation, les attributions du GAC et du SOA sont les définitions des besoins c'est-à-dire :

- Se réfère aux missions et engagements de l'entité
- Examine le budget
- Effectue l'Etat des lieux
- Définit les travaux à effectuer
- Etablit les devis quantitatifs
- Estime le montant
- Constitue dossier
- Transmet à la PRMP

1.1.2- Attributions de la PRMP

Son rôle dans cette passation est un peu identique à la passation des marchés de fournitures mais ses contenus qui les différentient. Dans celle-ci la PRMP joue les rôles suivants :

- Choisie le mode /procédure (vérifie l'inscription au budget, se réfère au client, détermine mode/procédure de passation)
- Publie l'Avis d'Appel d'Offres (AAO) (établit PV CNM-CRM, établit Avis spécifique d'Appel d'offres, transmet au journal pour publication)
- Etude des demandes d'éclaircissements DAO (convoque réunion d'information, organise une visite des lieux, reçoit les demandes d'éclaircissement)
- Eclaircisse la DAO (prépare les réponses, envoie les éléments de réponses aux demandeurs, en informe tous les candidats)

- Attribue le marché (examine le rapport d'analyse technique, décide sur l'aptitude du candidat, propose l'attributaire)
- Notifie le marché (met au point composantes du marché, notifie l'attributaire et signe le marché)
- Approuve le marché (appose son signature en guise d'approbation du marché visé)
- Notifie l'ordre de service (notifie le marché approuvé, signe l'ordre de service de commencer les travaux de l'entrepreneur)
- Restitue la garantie de soumission (vérifie l'expiration de la garantie (30 jours), restitue la caution des candidats non retenus)

La PRMP et le GAC nominent l'autorité chargé du suivi et contrôle c'est-à-dire ils établissent la décision de la nomination et en informe le responsable.

1.1.3- Attributions de la Commission d'Appel d'Offre (CAO)

La CAO est présidée par la PRMP. Ses attributions sont les suivantes :

- Ouvre des plis (tient une réunion préalable, compte les plis reçus, vérifie les registres, arrête la liste, procède au contrôle de régularité, procède à l'ouverture des plis, lit à haute voix les pièces produites, établit PV d'ouverture)
- Examine et évalue les offres (analyse la conformité des documents, analyse la conformité de la proposition, rejette les offres non-conformes, classe les offres substantiellement conformes, évalue l'offre classée première suivant critère d'évaluation, établit un rapport)
- Qualifie le candidat (analyse le cursus du candidat, examine ses qualifications, statue sur ses capacités, établit un rapport)

1.1.4- Attributions de la PRMP et l'UGPM

La PRMP et l'UGPM quelques fois jouent des mêmes attributions. Ses attributions sont :

- Publie Avis général de passation (AGP) (synthétise les informations, établit l'AGP, transmet au journal pour publication, transmet à l'ARMP/CNM-CRM pour suivi)
- Etablit calendrier annuel de passation de marchés (tient compte PTA, établit un calendrier annuel de passation, transmet un exemplaire à l'ARMP/CNM-CRM)
- Elabore projet de DAO (affine les besoins, les cadre avec les documents types, élabore le projet de DAO, constitue le dossier pour examen à la CNM-CRM)
- Emet et duplique DAO (tient compte des observations et remarques de la CNM, met en forme le DAO, émet la version finale de DAO, duplique le DAO, les mettre à la disposition des candidats)

- Etablit le marché (établit le projet de marché au nom de l'attributaire, constitue le dossier pour examen CNM-CRM, transmet à l'ARMP/CNM-CRM, assiste à la séance d'examen et établit le PV)
- Publie l'avis d'attribution et notifie le refus (établit l'avis d'attribution, publie l'avis d'attribution, et informe les candidats non retenus)

A la fin cette étape, la PRMP et le GAC nominent l'autorité chargé de suivi et contrôle. Ils établissent les décisions de nomination et en informe le responsable.

1.2- Attributions de l'organe de contrôle

L'Autorité Responsable des Marchés Publics, la Comité Nationale des Marchés, le Contrôle Financier et le service d'enregistrement et des timbres contrôlent le déroulement de cette passation. Nous allons les voir un à un.

1.2.1- Attributions de l'ARMP et la CNM

En tant que contrôleur dans cette passation, elles jouent les rôles suivants :

- Suit et contrôle la Publication de l'Avis Générale de Passation (reçoit et enregistre l'AGP, suit et contrôle son effectivité)
- Suit et contrôle (reçoit et enregistre le calendrier annuel de passation, suit son exécution)
- Examine le projet de DAO (reçoit et enregistre le dossier, dispache aux membres, examine le dossier et fait part de l'avis en séance)
- Propose de réponse (prodigue des conseils)
- Décide sur le projet de marché (examine le projet de marché et fait part de sa décision)

1.2.2- Attributions du Contrôle Financier et Service Enregistrement et Timbres

Les attributions du CF dans cette passation des marchés sont la vérification de disponibilité financière, contrôle la régularité du dossier et appose sa signature pour validation. Tandis que le service enregistrement et timbres enregistre l'acte c'est-à-dire accuse la réception et enregistre l'acte.

1.3- Attributions du candidat, d'attributaire et du titulaire

1.3.1- Attributions du candidat

Chaque intervenant dans le processus des passations des marchés publics a sa propre mission. Les attributions du candidat dans celle-là sont :

- Elabore le plan d'action (prend connaissance de l'AGP, se renseigne sur la suite, met au point une stratégie)
- Procure la DAO (règle la somme au receveur général, présente le récessif au secrétaire de l'ARMP, et prend la possession du DAO)
- Demande d'éclaircissement (assiste à la réunion d'information, participe à la visite des lieux, étudie le DAO et adresse une demande d'éclaircissement à la PRMP avant la remise)
- Reçoit les réponses (reçoit les informations et prépare l'offre)
- Présente les offres (constitue les dossiers, met sous plis les propositions et les pièces exigées, remet les plis à l'adresse indiquée)
- Assiste à la séance d'ouverture (fait acte de présence, constate l'existence des pièces, remplit la fiche de dépouillement contre signe le PV d'ouverture)

Au cas où le candidat est non retenu, il reçoit la notification de refus c'est-à-dire il accuse la réception de refus, examine les motifs et réagit sous huit (8) jours. A la fin de cette passation, il récupère la caution de soumission c'est-à-dire il accuse la réception et récupère la caution.

1.3.2- Attributions d'attributaire et du titulaire

L'attributaire joue les rôles suivants :

- reçoit la notification d'attribution (accuse la réception et se prépare pour la suite)
- signe le marché (accuse la réception, prend connaissance des clauses et appose sa signature en guise d'acceptation)

Le titulaire dans celle-ci ne fait que l'exécution. Il accuse la réception du marché approuvé et reçoit l'ordre de sortie et à la fin il met en place les dispositifs.

Section III : Attributions intervenant par étape de la passation des marchés de prestations intellectuelles

I- Etape dans la passation des marchés de prestations intellectuelles

Par rapport aux autres passations, cette dernière est la plus qui a beaucoup d'étape. Dans celle-ci nous ne parlons plus le maître de l'ouvrage ou l'acheteur mais on parle le client.

1.1- Attribution du client

1.1.1- Attribution du GAC et du SOA

Dans toutes les passations, le GAC et le SOA définissent toujours les besoins. Ils prennent la connaissance du contexte et se réfèrent aux missions et engagement de l'entité. Et aussi ils déterminent les axes prioritaires.

1.1.2- Attributions de la PRMP et de l'Unité de Gestion des Passations des Marchés (UGPM)

La PRMP et UGPM jouent les missions suivantes :

- Rédige le Terme de Référence (TDR) c'est-à-dire ils établissent une liste des actions à entreprendre, déterminent les actions prioritaires, fixent les moyens à mettre en œuvre et enfin ils conçoivent un document de référence
- Estiment le coût (effectuent des recherches sur les prestations similaires, collectent les données techniques et financières, établissent un tableau comparatif des coûts et estiment le coût)
- Publient l'avis général de passation des marchés (synthétisent les informations, établissent l'avis général de passation, transmettent au journal pour publication et transmettent à l'ARMP/CNM-CRM pour suivi)
- Établissent le calendrier annuel de la passation (se réfèrent au programme d'exécution budgétaire, établissent le calendrier annuel de la passation et transmettent à l'ARMP/CNM-CRM pour suivi)

En premier temps la PRMP et l'UGPM doivent faire Appel à la Manifestation d'Intérêt. Dans cette étape ils suivent les attributions suivantes :

- Élaborent de Dossier d'Appel à la Manifestation d'intérêt (DAMI), c'est-à-dire ils reclassent les éléments obtenus dans le contexte et cadre avec les documents types. Ils montent également le projet de DAMI et établissent un Avis d'AMI
- Publient l'Avis d'Appel à la Manifestation d'intérêt (misent en forme l'avis et transmettent au journal pour publication)

- Émettent et dupliquent la DAMI (misent au point DAMI, éditent et dupliquent la DAMI et misent à la disposition des éventuels candidats)
- Manifestent l'intérêt (reçoivent les manifestations d'intérêt, enregistrent au cahier spécial et en assurent la confidentialité)

Avant la publication, la PRMP et l'UGPM sortent la liste. Ils préparent le Dossier de Consultation (DC) en recueillant les éléments constitutifs de l'AMI, en cadrant avec les documents types et en montant le projet de DC.

- Émettent la lettre d'invitation et DC (prépare et envoie la lettre d'invitation aux candidats sélectionnés, émettent et dupliquent le DC et misent à la disposition des éventuels candidat)
- Tiennent la réunion d'information/ réponses aux demandes d'éclaircissement (convoquent une réunion d'information, fournissent des explications, reçoivent les demandes d'éclaircissement, étudient les demandes et préparent les réponses)
- Émettent l'éclaircissement (formalisent les réponses, transmettent à l'ARMP pour examen et en informent les candidats)
- Reçoivent les propositions (numérotent les plis, marquent leur date et heure de remise ensuite les enregistrent dans un cahier de registre spécial et enfin en assurent la sécurité et la confidentialité)
- Informent les candidats (avisent les candidats retenus et non retenus, restituent les propositions financières des candidats retenus de l'heure, date et lieu d'ouverture de leur proposition financière)
- Élaborent l'acte d'engagement et projet de marché (préparent l'acte d'engagement, élaborent le projet de marché, le soumettent à l'ARMP/CNM-CRM pour examen et envoient à l'attribution pour signature)

1.1.3- Attributions de la CAO

La CAO examine l'aptitude c'est-à-dire elle examine les manifestations et statue sur l'aptitude des candidats. Elle évalue les propositions techniques en étudiant et en analysant les propositions techniques et enfin en établissant la liste des candidats retenus techniquement. La vérification du matériel des propositions financières faite par la CAO se base sur l'analyse de la conformité des propositions financières et sur la vérification des opérations. Et l'évaluation des propositions financières concerne l'évaluation des propositions financières suivant mode de sélection prévu dans l'IC/DPIC et la classification des propositions selon la qualité.

Quelques fois la PRMP et la CAO ont les mêmes missions suivantes :

- Ouvrent les manifestations d'intérêt (tiennent une réunion préalable, invitent le public et enfin procèdent à l'ouverture)
- Etablissent la liste restreinte (classent suivant mérite, et sélectionnent les cinq premiers (5) candidats)
- Ouvrent les plis (tiennent une séance préalable, invitent les candidats sélectionnés, procèdent à l'ouverture des propositions techniques et conservent les propositions financières)
- Ouvrent les propositions financières des candidats retenus (tiennent une séance préalable, invitent les candidats retenus et procèdent à l'ouverture des propositions financières)

1.1.4- Attributions de la PRMP

La PRMP ne dépend pas tout à fait de l'UGPM. Elle a sa propre mission dans la passation des marchés publics. Ses missions sont :

- Choisit le mode/ procédure de passation (fixe le montant de l'enveloppe, se réfère au CMP et aux textes d'application et détermine le mode/ procédure de la passation de marchés)
- Attribue le marché en examinant le rapport d'analyse, en attribuant le marché au candidat méritant et en informant le candidat
- Négocie le marché en revoyant le budget, le TDR proposé par l'attributaire et en négociant les termes du contrat avec l'attributaire

1.2- Attributions de l'organe de contrôle

1.2.1- Attributions de l'ARMP et la CNM

L'ARMP et la CNM sont les deux organes de contrôles inséparables dans la passation des marchés publics. Ses missions sont :

- Suivent et contrôlent en recevant et enregistrant l'avis général de passation et en suivant et contrôlant l'effective
- Suivent et contrôlent en recevant le calendrier et en suivant et contrôlant l'exécution
- Examine le DC en recevant le projet de DC et donnant son avis
- Examine le projet de marché en recevant le projet de marché, l'examinant et décidant

1.2.2- Attributions du CF et du Service enregistrement et timbre

En tant que contrôleur, le CF valide le marché en accusant la réception et visant le marché. Mais le service enregistrement et timbre enregistre le marché c'est-à-dire il reçoit et enregistre le marché.

1.3- Attributions du candidat, d'attributaire et du titulaire

1.3.1- Attributions du candidat

Dans toutes les passations des marchés publics, le candidat doit prendre la connaissance de la passation. Dans celle là, les attributions du candidat sont les suivantes :

- Prise de connaissance d'AMI en consultant les journaux et affichages et s'informant sur la suite
- Procure le DAMI en prenant la connaissance du contenu et préparant le contenu
- Remet la manifestation d'intérêt en mettant les sous plis et remettant à l'adresse indiquée
- Assiste à la séance d'ouverture en faisant l'acte de présence et contre signant le PV d'ouverture
- Demande l'information en prenant la connaissance de la liste d (invitation et demandant l'explication sur le rejet de candidature
- Procure le dossier en accusant la réception de la lettre d'invitation et se procurant du DC
- Assiste à la réunion d'information et demande l'éclaircissement en assistant à la réunion et demandant des éclaircissements
- Reçoit l'éclaircissement en accusant la réception des éclaircissements et préparant les propositions

- Soumit la proposition en mettant les sous plis des propositions suivant le consigne et remettant à l'adresse indiquée

Dans le cas de candidat sélectionné, il assiste à l'ouverture des propositions techniques en remplissant les fiches de présence et de dépouillement et contre signant le PV d'ouverture. Après il reçoit l'information en accusant la réception d'information prenant les dispositions nécessaires. A la fin de cette passation, le candidat retenu assiste à l'ouverture des propositions financières en remplissant les fiches de présence et de dépouillement et contre signant le PV d'ouverture.

1.3.2- Attributions d'attributaire et du titulaire

L'attributaire joue les fonctions suivantes :

- reçoit la notification d'attribution en accusant la réception de la notification et s'informant sur la suite
- participe à la négociation en préservant la collaboration et le partenariat et défendant l'intérêt de l'organe
- signe l'acte d'engagement en accusant la réception et acte et signant en guise d'acceptation

Tandis que le titulaire joue les attributions suivantes :

- signe le marché en accusant la réception et signant le marché
- exécute la prestation en accusant la réception de la notification et commençant les prestations

Section IV- La Caisse d'Avance

I- Procédures à suivre pour l'application de la caisse d'avances

1.1- Déblocage de l'avance de fonds

- 1- Effectuer les formalités d'ouverture d'un compte au nom du régisseur au Trésor ou CCP.
- 2- Remplissement d'une demande de fonds en 05 exemplaires signée par le régisseur et l'Ordonnateur secondaire et visée par le CDE.

NB : Le traitement se fait au niveau du système informatique comme pour les DEFS : saisie et impression à partir du logiciel.

- 3- Etablissement d'un certificat d'engagement en 04 exemplaires signés par l'Ordonnateur secondaire.
- 4- Faire une photocopie certifiée du TEF comptable (Exemplaire du TEF destiné au comptable)
- 5- Projet d'Ordre de paiement et d'Avis de crédit au nom du régisseur signés par l'Ordonnateur secondaire
- 6- Quitus N-1

NB : L'établissement de l'Ordre de paiement se fait au niveau du système informatique (saisie, impression). Les dossiers transmis au comptable sont accompagnés du support informatique contenant les fichiers des Ordres de paiement.

1.2- Paiement des dépenses

Les dépenses sont effectuées par chèques du Trésor ou en espèces pour les dépenses allant jusqu'à 100.000 Ar. Le régisseur doit tenir obligatoirement un livre journal de caisse.

NB : Il est important de noter que les paiements effectués ne sont pas encore considérés comme des charges budgétaires. On est ici dans le cas où la séquence normale : engagement, liquidation, ordonnancement. Paiement n'est pas respectée puisque le paiement qui a lieu en premier.

Les dépenses effectuées ne sont considérées comme charges budgétaires que si seulement si elles font l'objet de DEF, TEF de régularisation. Donc, ne pas faire de régularisation très tardives à pour conséquence de sous estimer les dépenses budgétaires et donc de ne pas donner une image fidèle de l'exécution du budget.

1.3- Régularisation des dépenses jugées régulières

Le dossier de régularisation est constitué par :

- 1- le TEF comptable original
- 2- le bordereau d'emploi de fonds d'avances en 05 exemplaires signé par le régisseur et l'ORDSEC.
- 3- Les factures pour les dépenses supérieures à 100.000 Ar accompagnées des certifications de paiement du régisseur, l'acquit du bénéficiaire et les certifications d'exécution (réception, prise en charge) par le dépositaire comptable (véhicule, matériel, etc.....)
- 4- Le bordereau récapitulatif pour les dépenses inférieures ou égales à 100.000 Ar (en 05 exemplaires) signé par le régisseur avec les certifications comptables du GAC.
- 5- Le projet de mandat de paiement accompagné de l'Avis de crédit et du bordereau d'émission au nom de comptable assignataire (PGA ou Trésorier Principal établi par l'ORDSEC).

NB : Le mandat est établi sur le système informatique.

Les dossiers transmis au comptable sont accompagnés du support informatique contenant les fichiers des mandats.

1.4- Reversement du reliquat de l'avance non utilisé

En cas de reversement du reliquat de l'avance non utilisé, effectuer une photocopie certifiée de la déclaration de recette effectuée par le régisseur et signé par le Trésorier Principal.

NB. SAISIE ORDRE DE PAIEMENT (O.P) :

Figure n°3 : Processus de saisie de l'ordre de paiement

- Fichier → Ordre de Paiement

< Saisie >

Types : Caisse d'Avance

Réquisition

Avance de solde

Mode de Paiement : 00

< Valider >

< Pièces Justificatives >

< Titre de règlement >

< Opérations > → < Visa >

- Fichier → Bordereaux divers → B O P

< Requête >

< Clôturer >

< Exporter >

< Imprimer >

- Fichier → Bordereaux divers → B E O P

< Requête >

< Clôturer >

< Exporter >

< Imprimer >

REGULARISATION (O.P) :

- Fichier → Liquidation- Ordonnancement

Type Mandat : REGULARISATION (le logiciel vous demandera le N° O.P à régulariser)

Mode paiement : 00

NB : Pendant l'impression, n'oubliez pas de préciser la page de 1 à 1.

CHAPITRE III : LES PROBLEMES SOULEVES ET LES SOLUTIONS PROPOSEES

Dans ce dernier chapitre, nous allons essayer de détecter et de formuler les différents problèmes que nous avons rencontrés.

En général, si on parle de la DIRIGE/ANTS, les problèmes s'agissent d'insuffisance du personnel, d'une structure organisationnelle, des mobiliers de bureau et d'une équipement informatique et d'une insuffisance des crédits de fonctionnement pour faire face aux besoins cité en dessus et enfin une formation pour le personnel.

Section I- Les problèmes soulevés

I- Les problèmes afférents à l'insuffisance du personnel

La DIRIGE/ANTS constitue huit (08) personnels dont :

- Un (01) Directeur Inter Régionale de l'Inspection d'Etat
- Un (01) Chef comptable
- Un (01) Secrétaire particulier
- Un (01) Secrétaire archiviste
- Un (01) Secrétaire dactylographique
- Un (01) Chauffeur
- Un (01) Coursier
- Une (01) Femme de ménage

Selon la mission de la DIRIGE/ANTS occupant les régions DIANA et SAVA, elle a du mal à effectuer sa mission à cause de ses effectifs. Et cela entraîne évidemment la lenteur du fonctionnement de travail.

II - Les problèmes afférents à la structure organisationnelle

Qu'est ce qu'on entend par « organiser » ?

« Organiser » c'est de mettre en œuvre des méthodes pour optimiser les ressources humaines, structures des services, financements des coûts matériels, relation avec l'environnement¹.

Les fonctions de chaque personnel de la DIRIGE ne sont pas bien définis. Par exemple, des fois, le chef assume la responsabilité de sa subordonnée à cause de la non définition du rôle de chacun.

¹ Breton, Dupont, Parry : Gestion Administrative, Edition Foucher, Paris, 1998,125 Pages

III- Les problèmes afférents aux mobiliers de bureau, à l'équipement informatique et à l'énergie électrique

Les mobiliers de bureau sont tous, dans la plupart, en vétusté entraînant la non sécurisation des dossiers confidentiels.

La maintenance du matériel informatique n'existe pas car les crédits y afférents ne le couvrent même pas.

A propos de l'énergie électrique, la DIRIGE pose des problèmes du délestage de la JIRAMA. Cela va entraîner alors le non fonctionnement du service urgent.

IV - Les problèmes afférents à la formation du personnel

La plupart des personnels manque nécessairement de l'application de la procédure administrative.

Par exemple : la réalisation de lettre administrative, de la correspondance administrative, etc....

Donc, précisément, manque de relire des employés d'administration, de dactylographes, des archivistes.

V- Les problèmes afférents à des innovations dans la fonction publique

Selon « RASOLONDRAINIBE Razakamanantsoa »¹, les problématiques des innovations dans la fonction publique viennent des trois choses suivantes :

- Administration héritée de l'époque coloniale :
 - Centralisation
 - Opaque
 - Caractérisée par une pesanteur bureaucratique
- Administration héritée de l'ère socialiste :
 - Application des principes interventionnistes
 - Une emprise de l'Etat sur le secteur productif
 - Une embauche massive, partisane
- Agents publics non enthousiastes dans leur rôle :
 - « Mamboly voky tsy mamboly voky »
 - “30 andro fanjava raika”

¹ RASOLONDRAINIBE Razakamanantsoa, Directeur de la fonction publique d'Antsiranana

La fonction publique n'en souffre pas moins de certains dysfonctionnements, au premier rang desquels l'insuffisance de ses effectifs dans certains. Par ailleurs, on reproche souvent à certains de ses corps un fonctionnement très rigide et un certain immobilisme dans la gestion de son personnel.

On doit d'ailleurs noter qu'il n'existe pas de réelle évaluation des performances des fonctionnaires, l'avancement se faisant plus à l'ancienneté qu'au mérite, de sorte que la notation apparaît enserrée dans des grilles définies par avance qui finissent par lui ôter la plus grande partie de sa signification. Enfin, les corps de fonctionnaires sont trop nombreux et leur gestion en devient paralysante : en effet, il n'existe pas moins de mille cinq cents corps différents, tous dotés d'une évolution de carrière qui leur est spécifique et dont les primes sont variables. Il faut encore souligner que, si la stabilité de l'emploi apparaît comme un avantage incontestable en période de chômage massif, alors que la forte présence syndicale permet le maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires, contrairement à celui de beaucoup de salariés du secteur privé, la pyramide des salaires est moins intéressante pour ce qui concerne les emplois très qualifiés, ce qui incite certains très hauts fonctionnaires à « pantoufler », c'est-à-dire à quitter la fonction publique pour le secteur privé, pratique qui n'est pas sans s'accompagner de quelques abus.

Section II- Les solutions proposées

I- Suggestion sur l'insuffisance du personnel

La DIRIGE/ANTS doit procéder au complément du personnel déjà existant. Cela signifie qu'elle procède au recrutement des employés correspondant au renfort des postes. Donc, chaque poste de travail doit avoir un délégué ou un second qui est habilité à la tâche.

II- Suggestion sur la structure organisationnelle

« Toutes les nouvelles théories de Management sont fondées sur la non existence d'une structure idéale¹ ».

La structure organisationnelle de la DIRIGE/ANTS nécessite une réforme nouvelle afin de bien définir le rôle exact de chaque personnel.

Pour cela, on propose un nouvel organigramme pour alléger les problèmes :

¹ TURGEON Bernard : La pratique du Management, Montréal 2^{ème} Edition, 1989, 499 P.

Figure n° 4 : ORGANIGRAMME PROPOSE

III - Suggestion sur la vétusté des mobiliers de bureau, la non existence de la maintenance du matériel informatique et le délestage de la JIRAMA

A propos de la vétusté des mobiliers de bureau et la non existence de la maintenance du matériel informatique, la seule solution proposable c'est de proposer d'augmenter les crédits budgétaires y afférents en vue de face au renouvellement et à la main d'œuvre de la maintenance

IV - Suggestion sur le manque de formation

Il suffit de faire un aménagement de crédit au niveau central afin de pouvoir payer les formateurs et si le crédit est aménagé, nous proposons trois sortes de formations :

- La formation initiale
- La formation continue
- Et le recyclage

1. La formation initiale :

Cette formation s'adressera aux apprentis en matière d'administration de fonction publique. C'est un stade considéré comme étant d'acquisition de connaissance de base, au cas où la direction ne voudrait pas recourir au recrutement de nouveaux employés pour qu'ils se chargent des travaux nouveaux.

Par contre, au cas où l'institution décide de recruter un nouvel employé, la formation initiale serait alors axées sur l'apprentissage et l'initiation de nouvelles méthodes de travail ainsi que sur des procédures à suivre.

2. La formation continue :

Cette formation est indispensable pour la maîtrise de nouveaux systèmes d'administration de fonction publique et pourra être mise en œuvre après la compréhension de la nouvelle procédure par le personnel concerné. Elle durera aussi longtemps qu'elle sera jugée utile. Elle aboutira à une parfaite maîtrise de la connaissance et la pratique des travaux de l'administration de la fonction publique.

3. Le recyclage :

Le recyclage est une formation d'ordre périodique en vue de rafraîchir des employés à propos de toutes les attributions. Les employés pourront connaître les défauts qu'ils ont commis auparavant et conséquent y apporter des améliorations jusqu'à atteindre la perfection dans l'exécution des tâches. Mais, la solution idéale c'est de créer un compte budgétaire à la formation du personnel.

V- Suggestion sur les innovations des fonctions publiques

Notre attribution sur ce point c'est que toutes les institutions publiques doivent appliquer les objectifs de la MAP.

Dans l'engagement 1 : Gouvernance Responsable :

- Gouvernement ayant la confiance de chaque citoyen et de la communauté internationale
- Membres de la fonction publique intègres, efficaces et professionnels dans l'accomplissement de leurs tâches et la prestation de service

Dans le défi 3 : Réduction de la corruption

Et dans le défi 5 : Reforme de la fonction publique depuis 2004 ;

- Mettre en place un système de motivation lié à la performance
- Simplifier et alléger les procédures administratives dans le traitement de fonctionnaire
- Renforcer les capacités des agents de l'Etat

Souvent attaquée en raison des privilèges qu'elle est réputée procurer à ceux qui la composent, la fonction publique, malgré ses rigidités incontestables, a le mérite de garantir une certaine continuité du service public dans le cadre d'une culture politique où l'Etat reste investi d'un poids et d'attentes sociales considérables.

CONCLUSION

En conclusion, le passage à la Direction de l'Inspection Générale d'Etat à titre de stagiaire nous a permis de mieux connaître son aperçu général et notamment son système d'organisation financière.

De tout ce qui précède, il nous est permis de retracer le parcours que nous avons fait pour la réalisation du présent ouvrage. A cela s'ajoutent les moyens y appropriés que nous avons empruntés.

Nous avons choisi d'axer notre recherche dans le domaine de l'Administration publique, en l'occurrence la Direction Inter Régionale de l'Inspection Générale d'Etat d'Antsiranana. Il s'agit d'un domaine très peu accessible du fait de secret professionnel ou de confidentialité qui l'entourent, donc rarement choisi de trouver un thème de mémoire. C'est bien cela qui nous a poussé à y travailler et en partant des faits y constatés, à intituler notre mémoire comme : « **ANALYSE DE L'ORGANISATION FINANCIERE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE** ».

Tous les personnels aidant, nous avons pu prendre connaissance des faits ci-après : l'historique de cette entité, sa présentation organisationnelle, les exécutions budgétaires et ainsi que sa nomenclature, les phases administratives à l'exécution des dépenses publiques, la gestion des crédits et la caisse d'avance. Mais, à la lecture des documents disponibles qui présentent des normes en comparaison aux réalités, nous avons pris conscience des problèmes affectant l'organisation et l'activité de cette entité : d'abord l'insuffisance du nombre et du niveau technique des personnels, puis l'insuffisance du volume des crédits alloués à l'achat des fourniture, à l'entretien de véhicule, au paiement des eaux et électricité consommées, à l'achat des chèques de carburant et au remboursement des frais des soins médicaux, la vétusté des matériels déjà très peu nombreux tels les mobiliers de bureau, l'équipement informatique, le manque de la formation des personnels et enfin à l'innovation des fonctions publiques.

Cependant, constater les lacunes ne suffit pas. Il importe de proposer des solutions appropriées aux susdits problèmes : procéder au recrutement des relèves pour augmenter le

nombre et améliorer le niveau technique des personnels, réviser à la hausse le volume des crédits budgétaires afférents au renouvellement des crédits et à la maintenance du matériel informatique et à l'acquisition d'un groupe électrogène pour parer au délestage éventuel et aussi les administrations publiques doivent suivre les objectifs visés dans la MAP pour améliorer le travail dans son secteur

La Direction Inter Régionale de l'Inspection Générale d'Etat fait partie des organes publics d'exécution mais elle a un plus en raison de son pouvoir de contrôle à lui délégué par le Président de la République. La question se pose ainsi de savoir, si son cas est unique ou vécu en commun avec d'autres services publics. L'évaluation des autres organes publics nous fournira la réponse.

BIBLIOGRAPHIE

I-Ouvrages généraux :

- Breton, Dupont, Parry : Gestion Administrative, Edit Foucher, Paris, 1998, 125 Pages
- Lexique terme juridique, 11^e Edit, 227 Pages.
- Lexique Economique, financier et statistique 208 Pages
- TURGEON Bernard : La pratique du Management Montréal ,2^e Edition, 1989, 499 Pages

II-Documents périodiques et supports pédagogiques :

- Antoine de Padou, cours Révision comptable, 4^e Année de Gestion année 2006, Université de Toamasina
- Circulaire du MEFB 2008
- Gatien HORACE, Cours d' Initiation à l'organisation, 1^{ère} année de gestion année 2003, Université de Formation de l'Université d'Antsiranana
- Journal Officiel de la République de Madagascar 04 février 1960
- Journal Officiel de la République de Madagascar 04 septembre 1960
- Journal Officiel de la République de Madagascar du deuxième semestre de l'année 1960
- Journal Officiel de la République de Madagascar du 03 janvier 1967
- Journal Officiel de la République de Madagascar du 03 janvier 1967
- Journal Officiel de la République de Madagascar du deuxième semestre 1997
- "Marchés publics." Microsoft® Études 2008 [DVD]. Microsoft Corporation, 2007
- Microsoft ® Encarta ® 2008. © 1993-2007 Microsoft Corporation
- RAVELOJAONINA, cours de finances publiques, 3^{ème} année de Economie année 2008, Université de Toamasina
- Séminaire de formation sur le processus d'exécution des dépenses publiques, décembre 1992, 99 Pages.

ANNEXES

ANNEXE I : BORDEREAU DES PIECES

MINISTERE	01	REPUBLIQUE DE MADAGASCAR				
	PRESIDENCE	MISSION : 00	EXERCICE : 2005			
ORDONNATEUR	010-1-20101	BUDGET : 01	CATEGORIE : 3			
COMMUNE BENEFICIAIRE	00000	BORDEREAU des PIECES		N° BE	00000	
CODE C.F	20101.100			Numéro	<input type="checkbox"/> Mandat <input type="checkbox"/> O.P.	00000
TP ASSIGNATAIRE	20101.100			Caisse →	Comptable assignataire	
ACTIVITE :		0-1-5-A40	REHABILITE LA FONCTION DE CONTROLE			
INDICATEUR D'ACTIVITE		0-1-5-1	EQUIPEMENTS EN MATERIEL ET MOBILIERS RECUS			
IMPUTATION ADMINISTRATIVE		00-01-1-262-20101	FINANCEMENT : 10-001-001-A-Budget			

	Nombre de pièces	Nature des pièces produites	Montant des pièces
1		- OR n°1736211/7 du 30/12/04	59.000,0
2		- OR n°1736229/7 du 14/02/05	22.000,0
3	1	- TEF n°PR563 du 15/03/05	
	1		
	1		
			81.000,0

COMPTABILITE DE LA LIQUIDATION enregistrée sous le N° 02

Sur la base de l'engagement ci-dessus mentionné en DEV. /Ar

ENGAGEMENT INITIAL	10.323.500,00
	36.000,00
CUMUL LIQUIDE sur	

Sur la base des crédits (de paiement) ouverts en Ar

CREDITS OUVERTS	20.647.000,00
	36.000,00
CUMUL LIQUIDATION	

Vu, vérifié, arrêté et liquidé les présentes dépenses à la somme de :

QUATRE VINGT UN MILLE ARIARY

Attachement pris sous le n°	
du carnet d'attachement n°	

Au vu de la certification faite par le GAC du service fait
 Au vu de la certification de la réception des biens ou services par le GAC,

A...ANTSIRANANA, le 21 mars 2005

Signature et timbre de l'ordonnateur

Certifié la prise en charge sous les numéros suivants :

-du livre-journal de comptabilité matière
 -du registre de comptabilité administrative
 A NTSIRANANA, le 21mars 2005

ANNEXE II : BORDEREAU D'ENVOI

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

DIRECTION GENERALE
DE L'INSPECTION GENERALE D'ETAT

N° _____ - PRM/DGIGE

Antsiranana, le

**LE GESTIONNAIRE D'ACTIVITES
DE LA DIRECTION GENERALE
DE L'INSPECTION GENERALE D'ETAT**

à

**L'ORDONNATEUR SECONDAIRE
de la Présidence de la République
Chargé du Programme 1**

- ANTANANARIVO -

BORDEREAU D'ENVOI

DESIGNATIONS	NB	OBSERVATIONS
<p>- Projets de mandat et de bon de caisse au nom de M. RAMANADRAIBE Félix IM.120.327 Employé d'administration DIRECTION INTERREGIONAL DE L'INSPECTION GENERALE D'ETAT ANTSIRANANA</p> <p>P.J. : Sous bordereau des pièces.....</p>	<p>09</p> <p>29</p>	<p><u>« POUR ORDONNANCEMENT »</u></p>

Source : DIRIGE Antsiranana, juillet 2008

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

LISTE DES TABLEAUX :

- **Tableau 01 :** Régulation de dépenses
- **Tableau 02 :** Différents types d'intervenant
- **Tableau 03 :** Plan du PTA
- **Tableau 04 :** Comparaison de prix
- **Tableau 05 :** Pièces à fournir pour l'engagement de l'achat des biens et services
- **Tableau 06 :** Pièces nécessaires à l'engagement d'un entretien de véhicule et indemnité de mission
- **Tableau 07 :** La FCL
- **Tableau 08 :** La FCC
- **Tableau 09 :** Bordereau des pièces destinées au trésor
- **Tableau 10 :** BSCE

LISTE DES FIGURES :

- **Figure N°1 :** Processus d'exécution budgétaire
- **Figure N°2 :** Organigramme
- **Figure N°3 :** Organigramme proposé
- **Figure N°4 :** Procédure dans la Saisie ordre de paiement

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS

LISTE DES SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES

GLOSSAIRE

METHODOLOGIE

INTRODUCTION.....9

PREMIERE PARTIE : LA PRESENTATION GENERALE DE LA DIRIGE.....11

CHAPITRE I : HISTORIQUE ET PRESENTATION

ORGANISATIONNELLE12

Section I - Historique.....12

Section II – Présentation organisationnelle de la Direction de l’Inspection

Générale d’Etat15

I- Secrétariat à la planification de la Présidence..... 15

1.1- Constitution du Secrétariat à la planification.....15

1.2- Le Secrétariat à la planification.....15

1.2.1- Direction de la Bonne Gouvernance.....16

1.2.2- Direction Economique et Bailleurs de Fonds..... 16

1.2.3- Direction Infrastructures.....16

1.2.4- Direction Décentralisations.....16

1.2.5- Direction Affaires Sociales, Culturelles et Société Civile.....17

Section III – Présentation organisationnelle de la DIRIGE.....18

I- Organigramme.....18

II- Rôle de chaque personnel.....19

III- Missions et attribution de la DIRIGE.....20

3.1- Missions.....20

3.2- Attributions..... 20

IV- Effectifs de personnel au sein de la DIRIGE.....21

CHAPITRE II : LES EXECUTIONS BUDGETAIRES.....	22
Section I- Les principes budgétaires.....	22
I- L’annualité du budget.....	22
1.1- Les aménagements du cadre annuel.....	23
1.2- Les crédits pluriannuels.....	23
1.3- La périodicité du budget	23
1.4- Le cadre pluriannuel.....	25
II- La globalité du budget.....	25
2.1- Le principe de l’unité.....	25
2.2- La règle de l’universalité.....	25
2.3- Le principe de la sincérité.....	25
III- La spécialisation du budget et antériorité de l’autorisation.....	26
3.1- Le principe de la spécialisation par programme.....	28
3.2- La portée de la spécialisation par programme.....	28
3.3- L’antériorité de l’acte d’autorisation donné par l’autorité délibérante.....	28
Section II – Les dimensions du contrôle administratif d’exécution du budget.....	29
I- Les intervenants dans le contrôle du budget.....	30
1.1- Le contrôle générale d’exécution du budget.....	30
1.1.1- L’Inspection Générale d’Etat.....	30
1.1.2- L’Inspection Générale de Finances.....	31
1.1.3- Le Contrôle Financier.....	31
1.2- Le contrôle hiérarchique.....	31
1.3- Le contrôle interne à l’exécution du budget.....	32
1.4- Les irrégularités budgétaires des ordonnateurs.....	32
1.4.1- La responsabilité des ordonnateurs.....	32

DEUXIEME PARTIE : ANALYSE A L'EXECUTION DES

DEPENSES PUBLIQUES..... 36

CHAPITRE I: PROCEDURE A L'EXECUTION DES DEPENSES

PUBLIQUES..... 37

Section I- Les différentes phases administratives

d'exécution des dépenses..... 37

- I- Représentation schématique de procédure et
détermination des intervenants..... 37
- II- Actes préalables à toutes exécutions des dépenses.....38

Section II- Utilisation des crédits 40

- I- Phase de l'engagement..... 40
 - 1.1- Définition..... 40
 - 1.2- Types d'engagement..... 43
 - 1.2.1- Engagement global..... 43
 - 1.2.2- Engagement ponctuel..... 43
 - 1.2.3- Engagement permanent..... 44
 - 1.3- Contenu de la demande et des titres d'engagement..... 44
 - 1.4- Procédure à la passation des marchés publics..... 45
 - 1.4.1- Achats des biens et services..... 45
 - 1.4.2- Entretien des véhicules..... 47
 - 1.5- Modalité d'engagement..... 48
 - 1.6- Récepteur d'engagement..... 49
- II- Phase de la liquidation..... 49
 - 2.1- Définition..... 49
 - 2.2- Constitution du dossier de liquidation.....50
 - 2.3- Documents utilisés.....51
 - 2.3.1- Nature des documents utilisés..... 51
 - 2.3.2- Description des documents.....51

2.4- Etapes de la FCL.....	51
III- Phase de mandatement.....	55
3.1- Définition.....	55
3.2- Documents utilisés.....	55
3.2.1-Natures des documents.....	55
3.2.2-Description des documents.....	55
3.3- Modalités de remplissage des pièces.....	56
3.4- Modalité d'ordonnancement.....	56
3.5- Constitution du dossier de l'ordonnancement.....	57
Section III- Typologie des erreurs rencontrées dans le cadre des contrôles de l'exécution des dépenses publiques.....	60
I- Non respect des règles budgétaires.....	60
II- Régularisation administrative.....	60
III- Absences ou insuffisances de pièces justificatives des dépenses.....	61
IV- Non respect de la réglementation fiscale.....	61
V- Comportement déviant.....	61
CHAPITRE II : DESCRIPTION DES ETAPES DE LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	62
Section I - Attributions intervenants par étape de la Passation des marchés de fournitures.....	63
I- Les grades étapes dans la passation des marchés de fournitures.....	63
1.1- Attributions de l'acheteur.....	63
1.1.1- Attributions du GAC et du SOA.....	63
1.1.2- Attributions de la PRMP.....	63
1.1.3- Attributions de la CAO	65
1.2- Attributions de l'organe de contrôle.....	65
1.2.1- Attributions de l'ARMP.....	65
1.2.2- Attributions du CF et Service enregistrement et timbre.....	65
1.3- Attributions du candidat, d'attributaire et du titulaire.....	66
1.3.1- Attributions du candidat.....	66

1.3.2- Attributions d'attributaire et du titulaire.....	67
Section II- Attributions intervenants par étape de la passation	
des marchés de travaux.....	68
I- Les grandes étapes dans la passation des marchés de travaux.....	68
1.1- Attributions du maître de l'ouvrage.....	68
1.1.1- Attributions du GAC et du SOA.....	68
1.1.2- Attributions de la PRMP.....	68
1.1.3- Attributions de la CAO.....	69
1.1.4- Attributions de la PRMP et de l'UGPM.....	69
1.2- Attributions de l'organe de contrôle.....	70
1.2.1- Attributions de la PRMP et la CNM.....	70
1.2.1- Attributions du CF et du Service enregistrement et timbre.....	70
1.3- Attributions du candidat, d'attributaire et du titulaire.....	71
1.3.1- Attributions du candidat.....	71
1.3.2- Attributions d'attributaire et du titulaire.....	71
Section III- Attributions intervenants par étape de la passation des	
marchés de prestation intellectuelles.....	72
I – Les grandes étapes dans la passation des marchés	
de prestation intellectuelles.....	72
1.1 -Attributions du client.....	72
1.1.1-Attributions du GAC et du SOA.....	72
1.1.2- Attributions de la PRMP et de l'UGPM.....	72
1.1.3- Attributions de la CAO.....	73
1.1.4- Attributions de la PRMP.....	74
1.2- Attributions de l'organe de contrôle.....	74
1.2.1- Attributions de l'ARMP et de la CNM.....	74
1.2.2- Attributions du CF et du Service enregistrement et timbre.....	75
1.3- Attributions du candidat, d'attributaire et du titulaire.....	75
1.3.1- Attributions du candidat.....	75
1.3.2- Attributions d'attributaire et du titulaire.....	76
Section IV – La caisse d'avance	77
I- Procédures à suivre pour l'application de la caisse.....	77
1.1- Déblocage de l'avance de fonds.....	77
1.2- Paiement des dépenses.....	77

1.3- Régularisation des dépenses jugées régulières.....	78
1.4- Reversement du reliquat de l'avance non utilisé.....	78
CHAPITRE III : LES PROBLEMES SOULEVES ET	
LES SOLUTIONS PROPOSEES.....	80
Section I- Les problèmes soulevés.....	80
I- Les problèmes afférents à l'insuffisance du personnel.....	80
II- Les problèmes afférents à la structure organisationnelle.....	80
III -Les problèmes afférents aux mobiliers de bureau, à l'équipement	
Informatique et à l'énergie électrique.....	81
IV- Les problèmes afférents à la formation du personnel.....	81
V- Les problèmes afférents à des innovations dans la fonction publique.....	81
Section II- Solutions proposées.....	83
I- Suggestions sur l'insuffisance du personnel.....	83
II- Suggestions sur la structure organisationnelle.....	83
III- Suggestions sur la vétusté des mobiliers de bureau, la non existence	
du matériel informatique et le délestage de la JIRAMA.....	85
IV- Suggestions sur le manque de formation du personnel.....	85
V- Suggestions sur les innovations des fonctions publiques.....	86
CONCLUSION.....	87
BIBLIOGRAPHIE.....	89
ANNEXES.....	90
LISTES DES TABLEAUX ET DES FIGURES.....	97
TABLE DES MATIERES.....	98