

**TROISIEME PARTIE : ETUDE CRITIQUE
DE LA SITUATION EXISTANTE**

TROISIEME PARTIE : ETUDE CRITIQUE DE LA SITUATION EXISTANTE

CHAPITRE I : AVANTAGES

1.1- Contrôle efficace des dépenses

Aucune dépense publique ne peut être réglée si elle n'a pas été régie par une série d'opérations successives : la dépense doit être préalablement engagée, avant d'être liquidée et que soit réalisé son ordonnancement, c'est-à-dire le paiement. Cette série d'opérations rend les contrôles des dépenses publiques efficaces.

1.2-Pièces justificatives correctes

D'une manière générale, les fournisseurs des marchés publics sont au courant des procédures comptable de l'administration publique de l'engagement jusqu'à l'ordonnancement, ainsi que la nature des pièces justificatives qu'ils ont bien préparées préalablement pour ne pas retarder son ordonnancement.

Pour la comptabilité du Protocole Spécifique le contrôle continu effectué par le Service Contrôle Budgétaire repose sur le comptable et qui entraîne une bonne cause pour ces pièces justificatives. Elles sont correctes, datées et établies sur papier ou sur un support assurant sa fiabilité, sa conservation et sa restitution éventuelle sur papier de leur contenu.

1.3-Risque d'erreur minimum

Après le passage au Gestionnaire d'activités et l'Ordonnateur Secondaire, les dossiers d'engagement passent ensuite par le contrôle Financier, dont la mission est de vérifier la régularité avec la réglementation budgétaire et administrative (disponibilité des crédits, imputation sur le chapitre convenable, pièces justificatives,...). Vu le nombre de contrôle effectué pour un engagement jusqu'au trésor, le risque d'erreur est minimum pour la comptabilité publique.

1.4-Suivi budgétaire efficace

Le logiciel « REGIE » de l'Union Européenne permet à la Direction des Systèmes d'Information d'assurer un suivi budgétaire efficace pour la comptabilité du Protocole Spécifique car on a établi un plan de comptes selon les centres de coûts (Code Destination) et la nature des dépenses (Code Nature) qui n'est autre que la ligne budgétaire du Protocole Spécifique. Certains Codes Destination et Codes Nature sont déjà préprogrammés par le Service Contrôle Budgétaire de l'Union Européenne et doivent être maintenus avec le même libellé :

CODE DESTINATION	LIBELLE	OBSERVATIONS
0000	Trésorerie	Codes non supprimables Libellés non modifiables
9000	Imprévus	
1000	Investissements Projets	Si ces Codes sont utilisés, ils doivent avoir ce libellé. Si ces libellés sont utilisés, ils doivent correspondre à ces codes. Les libellés sont cependant modifiables par le Manager de l'UE ; ils sont supprimables, mais non modifiables par le Régisseur
2000	Activités	
3000	Fonctionnement Projets	
3100	Véhicules Projet	
3200	Personnel Projet	
3300	Bureau Projet	
4000	Sous-REGIES	
8000	Engagements Spécifiques	

Tableau n°11 : Code Destination préprogrammés par le Service Contrôle Budgétaire

CODE NATURE	LIBELLE DESTINATION	CD	OBSERVATIONS
000	Versement bailleur de fonds	0000	CODE, LIBELLES correspondant non modifiables
001	Mouvement trésorerie	0000	
002	Autres ressources-intérêts créditeurs	0000	
003	Autres financements	0000	
448	Frais de gestion de compte bancaire	3300	
699	Imprévus	9000	
510	Dépenses des sous-REGIES	4000	Reprend globalement toutes les dépenses de la sous-REGIE au sein de la REGIE mère
200	Carburants		Si ces CODES sont utilisés, ils doivent avoir ce libellé. Si ces libellés sont utilisés, ils doivent correspondre à ces codes. Le caractère « X » doit être remplacé par un chiffre avant validation, sous peine d'engendrer un message d'erreur.
300	Entretiens/Réparation Véhicules		
390	Taxes et assurances		
40X	Salaires/Primes personnel		
41X	Mission personnel		
42X	Transport et déplacement personnel		
43X	Loyers, frais et entretien bureau		
44X	Fournitures de bureau		
52X	Equipements matériels pour activités		
55X	Matériaux pour activités		
56X	Travaux en sous-traitance		
58X	Prestations services en sous-traitance		

Tableau n°12 : Code Nature préprogrammés par le Service Contrôle Budgétaire

1.5-Contrôle de gestion efficace

A chaque fin du mois, le Protocole Spécifique transmet au Service Contrôle Budgétaire de l'Union Européenne :

- le journal de trésorerie (Caisse et banque),
- le journal des engagements (présenté comme le journal de trésorerie),
- le détail par centre de coût,
- la situation résumée du budget,
- la situation détaillée du budget,
- les comptes de trésorerie,
- le tableau « Ressources/Emplois »,
- la version électronique de tous ces états (fichier du logiciel REGIE) sur disquette, Compact Disc et disque amovible et,
- les originaux et une photocopie des pièces justificatives.

Le Service Contrôle Budgétaire contrôle et examine les pièces justificatives et envoie un rapport de contrôle à la Direction des Systèmes d'Information après une ou deux semaines pour régularisation ou explication s'il y aura lieu. L'Union Européenne approvisionne ensuite le compte de la direction pour le montant justifié.

Ce système de contrôle est efficace que ce soit pour la direction ou pour l'Union Européenne car le contrôle de la comptabilité ne s'accumule pas. Il existe un contrôle au moins tous les deux mois.

1.6-Facilité d'engagement des dépenses

Le projet financé par le PSDR a un engagement de dépenses simple par rapport à toute la comptabilité de la direction. Il suffit d'avoir l'accord du Régisseur pour pouvoir engager les dépenses, passer à la demande d'achat pour avoir les trois factures pro forma ou le devis par les fournisseurs, établir le bon de commande pour avoir la facture et de passer au paiement par chèques co-signés par le Régisseur et le Comptable.

1.7-Ouverture des lignes budgétaires

Le budget de la comptabilité du PSDR de la Direction des Systèmes d'Information est très ouvert, il est établi suivant le Programme de Travail Annuel (PTA) de la direction. Pour l'année 2007, on n'a pas élaboré un budget, le budget du projet est un glissement de celui de l'année 2006.

CHAPITRE 2- FAIBLESSES

2.1-Personnel

La non assiduité du personnel est un des problèmes majeurs de la Direction des Systèmes d'Information voire du Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche tout entier, nous savons que la plupart des fonctionnaires ne travaille pas à plein temps, soit ils arrivent tard au travail soit ils partent trop tôt. Ce non assiduité entraîne deux problèmes : la lenteur administrative et la confusion de responsabilité.

2.1.1-La lenteur administrative

La lenteur administrative est visible dans plusieurs établissements publics, notre direction est parmi les victimes de ce problème, tout le monde sait que quand on demande des services au fonctionnaire employé de la direction, il faut toujours revenir le lendemain, le surlendemain même la semaine suivante. Il n'est pas rare de chercher un employé de bureau à neuf heures et de ne pas lui trouver qu'à partir de dix heures ou onze heures. Beaucoup préfère aussi rester au bureau une heure ou deux heures par jour. Tout ça entraîne des retards dans l'exécution du travail de la direction, et il arrive qu'on ne réalise plus les activités et n'atteigne plus les objectifs du Ministère.

2.1.2-La confusion de responsabilité

Cette non assiduité cause souvent aussi une confusion de responsabilité car pour les travaux urgents, le personnel présent doit s'occuper du travail. La Direction des Systèmes d'Information compte une soixantaine de personnes mais presque la moitié de cet effectif ne travaille pas huit heures par jour. Tel est le cas d'un employé responsable de la logistique de la direction qui n'est pas assidu, le Directeur a décidé de s'occuper lui-même de son travail pour qu'il n'y ait pas de retard sur le travail des autres.

2.2- Manque de qualification et de motivation

L'existence de personnes non qualifiées sur un poste de responsabilité et la démotivation du personnel est un des facteurs bloquant de ses activités.

2.2.1- Personnel existant non qualifié

Les fonctionnaires apprennent leur métier dans le service au contact de leurs aînés et au fil des changements d'affectation. On n'a jamais dispensé une formation en gestion ou en comptabilité au personnel alors que la DSI n'a même pas de véritable gestionnaire ou comptable. Ceux qui tiennent la comptabilité de la direction sont tous des assistants

d'administration et adjoints d'administration. Cette composition explique, en partie, les goulots d'étranglement existants dans la prestation de la Division Financière et Logistique de la direction. Il n'y a pas suffisamment de personnel qualifié disponible pour traiter une bonne gestion financière.

2.2.2- La démotivation du personnel

Au niveau de la Direction des Systèmes d'Information, cette démotivation est causée par quatre facteurs : l'absence d'un règlement intérieur, le non paiement des heures supplémentaires, le manque de technologie moderne et l'insuffisance des indemnités de mission.

2.2.2.1-Absence d'un règlement intérieur

Le Règlement Intérieur fixe les règles relatives à l'organisation administrative et technique du travail, à la discipline, et les prescriptions relatives à l'hygiène et à la sécurité, en vue de la bonne marche et de la discipline au sein d'une entité. Il définit, dans le cadre de la législation et la réglementation en vigueur, les droits et les devoirs réciproques dans un esprit de compréhension, de confiance et de coopération. La direction n'a pas de règlement intérieur, c'est pour ça que les employés n'ont pas du tout envie d'aller au travail car ils n'ont pas la moindre peur de s'absenter. Les employés de la direction pensent toujours qu'ils sont sécurisés contrairement aux employés des autres entreprises parce qu'il n'y a pas de règlement intérieur qui les régit et géré par la Direction des Systèmes d'Information.

2.2.2.2-Le non paiement des heures supplémentaires

Légalement, l'heure de travail journalier fixé par la loi en vigueur malgache est de huit heures par jour, cependant, les employés de la direction, malgré la non assiduité des autres, doivent travailler jusqu'à vingt heures, et quelque fois quelques uns travaillent jusqu'à trois heures du matin même le week-end. Le problème ici, ce n'est pas l'heure ou la durée de travail effectuée mais le paiement de ces heures supplémentaires. On ne les a jamais payées. Par conséquent, les employés de la direction en déduisent qu'ils préfèrent ne pas travailler beaucoup trop surtout en dehors des heures de bureau car ils auront toujours les mêmes salaires, quoi qu'ils fassent, la fin du mois. Nul ne les pousse à soigner leur travail et ils ne le considèrent pas comme une obligation.

2.2.2.3-Manque de technologie moderne

Les systèmes de l'administration publique n'ont pas recours aux technologies de la communication et de l'information. Le Ministère d'Agriculture d'Elevage et de la Pêche passe maintenant à la mise en place d'un réseau local au niveau du ministère mais le réseau ne relie que les ordinateurs des directeurs centraux, quelques services qui ne sont pas rattachés à aucune direction et la Présidence. Par ailleurs, même la comptabilité du fonctionnement n'a pas d'ordinateur et les opérations comptables sont enregistrées et saisies sur machine à écrire qui demande assez de temps et d'énergie. La tenue des stocks se fait et on enregistre le travail sur cahier. On n'arrive difficilement à établir une fiche de consommation par service ou personnel.

2.2.2.4-Insuffisance des indemnités de mission

Les directions centrales, tout comme la Direction des Systèmes d'Information doivent faire, au niveau des régions, des suivis des travaux effectués sur terrain, des suivis des immobilisations comptabilisées à la direction. Lors de notre passage à la direction, le barème d'indemnité de mission du budget de fonctionnement est de 3 000 Ariary par jour. Le problème c'est que personne ne veut pas travailler ou faire une mission en dehors d'Antananarivo car cette indemnité de mission ne couvre même pas un dixième des dépenses réelles (nourritures et hébergement) durant leur mission. En plus, l'indemnité se paie souvent quelques mois après la mission donc s'il veut aller en mission, il doit avancer et payer lui-même ses dépenses de sa poche.

2.3- Communication interne insuffisante

La communication est une grande faille de la Direction des Systèmes d'Information voire du Ministère, le matériel de communication est insuffisant. Par exemple, la direction n'a qu'un poste téléphone fixe qui se trouve au bureau du secrétariat, l'ordinateur du directeur et de sa secrétaire sont les deux seuls ordinateurs connectés de la direction. Les employés de la direction, ceux qui en ont, utilisent leurs propres téléphones portables pour se communiquer au travail. On doit donc se déplacer d'un bureau à l'autre pour la circulation des informations alors que les bureaux du personnel de la direction s'éparpillent d'Anosy à Tsimbazaza.

2.4- Manque de matériels

Le matériel est l'une des bases d'exploitation dans un établissement public comme le Ministère. Quand on utilise du matériel antique, il est certain que le résultat obtenu est proportionnel au matériel du point de vue qualité et rapidité. Par conséquent, si on veut obtenir un bon résultat rapide, il faut utiliser du matériel de qualité ou moderne. Dans le cas de la Direction des Systèmes d'Information, la plus part des matériels est trop usagé. La direction n'a jamais rénové son matériel à part quelques ordinateurs et mobiliers de bureaux acquis par le financement du Protocole Spécifique financé par l'Union Européenne. C'est la raison pour laquelle la comptabilité de fonctionnement de la direction tient ses comptes et produisait des lettres à la machine à écrire traditionnelle. Quelquefois, les employés doivent faire une marche à pied, se faire payer un taxi ou de taxi-be pour effectuer son travail aux alentours de la ville. Cela diminue le dynamisme du personnel à dépenser leur capacité technique en cherchant à développer la direction car il lui est difficile de s'aligner avec la nouvelle technologie.

2.5- Gestion des ressources matérielles inefficaces

Les ressources matérielles doivent être gérées correctement pour être efficace car la bonne réalisation de toutes les activités de la direction en dépend surtout. Comme la plupart de la direction du Ministère ou des autres établissements publics, la gestion du matériel de la Direction des Systèmes d'Information est un peu en désordre. Ce problème se manifeste sur la non planification de l'utilisation des véhicules, la consommation des carburants des véhicules inconnue et non suivie et la négligence de l'amortissement des matériels de la direction.

2.5.1- Utilisation des véhicules non planifiée

L'utilisation des véhicules doit être effectivement bien planifiée, pour la direction, la majorité des voitures est affectée pour une voiture de fonction, d'autre est affectée pour une autre direction et même pour une personne en dehors du Ministère alors que ses détenteurs ne participent même pas à la réalisation des activités de la direction. Pour le reste, il n'existe pas de planification exacte, sa gestion se concentre surtout sur l'avantage d'une ou plusieurs personnes mais pas pour satisfaire les besoins en voiture de la direction. Malgré l'insuffisance de voiture de la direction, des emprunts de voiture par les autres directions subsistent souvent mais il n'existe pas des contrats d'emprunt ou des fiches de passation de voiture entre les deux directions.

2.5.2- Consommation des carburants des véhicules inconnue et non suivie

Pour une gestion des véhicules, la consommation des carburants des véhicules doit être connue et suivie. La direction ne dispose pas cette information et même pour l'entretien de voitures. Le responsable se contente de regarder le tableau de bord et l'état physique de la voiture. Cette façon de travail risque de bousculer l'utilisation des voitures car le missionnaire ou l'utilisateur ne fait pas son travail tranquillement et le calcul de consommation du carburant effectué par le responsable est passible d'erreur. Le responsable de la logistique n'effectue pas les suivis des parcours et consommation de la voiture.

2.5.3-Négligence de l'amortissement des matériels de la direction

Certaines immobilisations se déprécient de manière continue, irréversible, avec le temps : usure, obsolescence. Les amortissements constatent cette perte de valeur. L'amortissement est la constatation comptable de l'amoindrissement de valeur d'un élément d'actif non courant résultant : l'usage, le temps, l'évolution technologique et de toute autre cause dont les effets sont jugés irréversibles.

Pour tout établissement public de Madagascar, y compris la Direction des Systèmes d'Information, la gestion des matériels, effectuée par un dépositaire compte matière, ne considère pas l'amortissement sur tous les matériels. Il tient juste une liste et suit l'état des matériels. Si un matériel a été perdu ou détruit, il établit une lettre de constatation et une commission dont le comptable ne la fait pas partie décide pour la condamnation et la rayure du matériel sur la liste. Les voitures de la direction sont tous des voitures censées à effectuer une mission dans les zones enclavés de notre île pour les besoins du service communication, suivi évaluation et surtout l'enquête du service de la statistique agricole. Le problème dans tout ça c'est de ne pas savoir l'état des matériels, particulièrement les voitures parties souvent en mission. Par conséquent, ça risque de produire un accident ou une panne inattendue.

2.6-Complexité et lourdeur de la procédure

La capacité de la direction, à exécuter le budget, est encore contrainte par la complexité et la lourdeur des procédures en vigueur d'engagement des dépenses. Lorsque le budget est approuvé, généralement entre le mois de décembre et janvier, le Ministère a besoin de nommer des Gestionnaires de Crédit qui sont responsables de l'engagement des dépenses. Ces nominations sont souvent retardées, même de plusieurs mois, à cause d'obstacles

bureaucratiques. Les nominations se retardent aussi surtout en cas de changement du Ministre, de Secrétaire Général et des Directeurs centraux.

2.7-Retard de l'approvisionnement

La date du commencement du Protocole Spécifique 03/2006 financé par l'Union Européenne de la Direction des Systèmes d'Information a été fixé par la Délégation de l'Union Européenne pour le 17 novembre 2006, donc ces activités doivent logiquement commencer à partir de cette date. Le problème qui se pose, est que toutes les activités n'ont pas pu commencer qu'à la fin du mois de janvier 2007, date de l'approvisionnement du compte en banque du PS. Ça enregistre un retard d'environ de soixante dix jours qui a un grand impact sur la réalisation de ces activités et même de son exécution budgétaire.

2.8-Ecart sur exécution budgétaire

Au cours des dernières années, l'exécution budgétaire de la Direction des Systèmes d'Information a été relativement faible, elle s'est détériorée de façon remarquable. Ce problème ne touche pas seulement le budget du Protocole Spécifique financé par l'Union Européenne mais, également le projet financé par PSDR. Pour l'année 2007, les taux d'exécution budgétaire du Protocole Spécifique et le projet financé par PSDR sont successivement de 55 % et 7 %. Ce faible taux d'exécution budgétaire est une preuve que les activités de la direction ne se réalisent pas comme prévue et l'objectif n'est pas atteint.

2.9-Traitement anormal des salaires

En dehors des enquêteurs, les contrôleurs et superviseurs d'enquêtes, le Protocole Spécifique et le Projet financé par PSDR engagent de personnel d'administration pour une durée déterminée comme le Statisticien et l'Aide comptable. Pour le paiement de leur salaire ainsi que les primes du personnel, la Direction des Systèmes d'Information établit un état de paiement figurant les noms et prénoms de personnel, les salaires de bases, les retenues (Cotisation de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale ou CNaPS et l'Impôt Général sur les Revenus ou IGR), les salaires nets et l'émargement. Les salariés signent tous sur la même page et touchent leurs salaires en espèce. Ce traitement de salaire brise la confidentialité des salaires du personnel car l'état de paiement est comme un livre ouvert, tout le monde peut le lire. Pour la comptabilité du projet financé par PSDR, des cotisations de la CNaPS et IGR sont retenues sur les salaires des enquêteurs, contrôleurs et superviseurs en 2004 jusqu'au 2006, mais on ne les a jamais déclarés à la CNaPS ou auprès des Contributions directes.

2.10-Comptabilité analytique et générale non-conforme au besoin de la direction

L'évaluation globale de la direction est avant tout l'évaluation de l'ensemble de ces divisions et ces services. La comptabilité du Protocole Spécifique est très efficace pour un suivi budgétaire, autrement dit, pour fournir uniquement des informations fiables et nécessaires pour le bailleur de fonds mais elle ne satisfait pas la gestion de la direction. Avec le logiciel « REGIE », la comptabilité ne permet pas de gérer correctement les stocks, les fournitures et les matériels. Le système comptable de l'Union Européenne ne peut pas sortir un état de consommation ou dépenses par division ou par service. L'état des immobilisations de la direction est flou car le Protocole Spécifique ne tient pas compte de l'amortissement. En plus, on ne peut pas définir réellement les charges de chaque période (mois, trimestre, semestre et annuel).

2.11-Mauvaise conception du budget

La prévision financière se concrétise par le budget qui se définit comme l'expression en termes financiers d'un plan ou d'un programme. Le budget met sur écrit la prévision des dépenses et des recettes pour chaque activité du projet. Ce qui aboutit en principe à la conception d'un calendrier sur les dépenses et un autre sur les recettes. La disponibilité de ces calendriers permet au directeur de faciliter la prise de décision sur les opérations nécessitant d'importante somme. Ils doivent être réalistes et sont basés sur le plan de travail.

Pour la direction, la rédaction du Protocole Spécifique ainsi que la conception du budget est faite par le Régisseur lui-même sans avoir consultés les responsables des activités ou le comptable, il se hâte pour avoir l'accord du bailleur de fonds. Par conséquent, la conception du budget est mauvaise, la ligne budgétaire ne correspond pas parfaitement aux activités de la direction qui est l'une des raisons de faible exécution budgétaire du Protocole Spécifique. Il se trouve aussi qu'on a pas prévu un congé payé sur le budget alors que les employés qui ont des contrats à durée déterminée n'ont même pas le temps de jouir ces droits vu les volumes de travaux.

2.12 : Absence de procédures comptables

Durant notre stage à la direction, nous avons constaté l'absence de procédures comptables pour le projet ordonné par PSDR qui a causé quelques irrégularités : le paiement des fournisseurs sur une facture pro forma, le paiement des fournisseurs par chèque ordinaire, le classement et conservation des pièces justificatives non-conforme aux exigences du contrôle, les pièces justificatives non valides et l'absence de rapprochements bancaires.

2.12.1-Le paiement des fournisseurs sur facture pro forma

Le comptable pense peut être que pour alléger la procédure d'achat, il établit un chèque dès qu'il a reçu la facture pro forma mais le problème est que malgré son volume de travail il a oublié de demander la vraie facture au fournisseur et ça rend les dépenses non éligibles.

2.12.2-Le paiement des fournisseurs par chèque ordinaire

En cas de perte ou d'autre problème sur achat, ce mode de paiement ne facilite pas le suivi du chèque et risque de ne le pas mettre au vrai compte du fournisseur car n'importe qui pourra l'endosser.

2.12.3-Le classement et conservation des pièces justificatives non-conforme aux exigences du contrôle

Le classement et conservation des pièces justificatives ne sont pas conformes, le bureau est tout le temps débordé des dossiers. Il arrive au comptable de chercher un dossier pendant une journée entière. La plupart des dossiers est classé dans une chemise cartonnée.

2.12.4-Les pièces justificatives non valides

Un grand nombre de factures et états n'ont pas été vérifiés par le Régisseur, sa signature ou son paraphe n'apparaît pas sur les pièces alors qu'il a signé le chèque pour le paiement.

2.12.5-L'absence de rapprochement bancaire

Le rapprochement bancaire est un document extra comptable qui permet d'expliquer les différences entre le solde du compte banque chez l'entreprise et le solde du relevé bancaire. Nous avons remarqué que la direction n'effectue pas le contrôle de ses avoirs en banque par le biais des rapprochements bancaires qui pourra avoir une lourde conséquence comme l'établissement d'un chèque sans provision.

2.13-Comptabilité tenue sur Excel

Le suivi comptable qui a été mis en place par le projet n'est pas adéquat. Nous trouvons que cet enregistrement demande suffisamment de temps pour sortir les états demandés par le Bailleur. Pour la direction par exemple, il faut donner au moins quatre jours au comptable pour préparer la demande de réapprovisionnement des comptes accompagné par l'état de la Demande des Ressources Financières (DRF).

2.14-Insuffisance du personnel comptable

Le nombre du personnel de la Direction des Systèmes d'Information compte environ une soixantaine, mais le nombre de comptables est insuffisant. Un seul comptable tient la comptabilité, l'approvisionnement, la gestion des stocks et la logistique du projet PSDR alors qu'au moment de l'enquête agricole, il doit se charger du paiement de milliers d'enquêteurs dans les 22 régions de Madagascar.

2.15-Approvisionnement et gestion des stocks non fiable

L'approvisionnement du projet est proposé au Régisseur par le comptable. Une fois que la proposition est approuvée, le comptable passe ensuite aux procédures d'achat. A la livraison, seul le comptable a fait une constatation de l'entrée en stocks que ce soit des fournitures et consommables ou des matériels. Cette procédure nous semble incorrecte car il n'existe pas de détection des besoins qui doit commencer au niveau de chaque division et service. En plus, c'est lui-même qui est responsable de la gestion de ces fournitures ou matériels avec ou sans l'accord du Régisseur.