

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS
AVANT PROPOS
RESUME SOMMAIRE
LISTE DES ABBREVIATIONS
LISTE DES TABLEAUX
LISTE DES FIGURES

INTRODUCTION GENERALE

PREMIERE PARTIE : MATERIELS ET METHODES

CHAPITRE I : MATERIELS

Section I : Description et justification de la zone d'étude
Section II : Cadre théorique de l' étude

CHAPITRE II : METHODES

Section I : Collecte et traitement de données
Section II : Méthodes d'approche

DEUXIEME PARTIE : RESULTATS CONCERNANT LA CONTRIBUTION DES RESSOURCES FINANCIERES, HUMAINES ET MATERIELLES A L'EFFICACITE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

CHAPITRE I: RESULTATS RELATIFS A L'HYPOTHESE 1

Section I: Budget du Ministère
Section II : Analyse budgétaire

CHAPITRE II : RESULTATS RELATIFS A L'HYPOTHESE 2

Section I: Budget de programme
Section II : Analyse des écarts par programme

CHAPITRE III : RESULTATS RELATIFS A L'HYPOTHESE 3

Section I: Diagramme de circulation des documents
Section II : Analyse de ratio d'engagement

TROISIEME PARTIE : DISCUSSIONS ET RECOMMANDATIONS

CHAPITRE I : DISCUSSIONS

Section I : Discussions relatives à l'hypothèse 1
Section II : Discussions relatives à l' hypothèse 2
Section III : Discussions relatives à l' hypothèse 3

CHAPITRE II : RECOMMANDATIONS

Section I : Recommandations relatives à l'hypothèse 1
Section II : Recommandations relatives à l'hypothèse 2
Section III : Recommandations relatives à l'hypothèse 3
Section IV : Recommandations générales

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE
LISTE DES ANNEXES

LISTE DES ABBREVIATIONS

AO : Appel d'Offres

ARMP, Autorité de Régulation des Marchés Publics

BA : Budget Annexe

BAU : Bibliothèque et Archives Universitaires

BC : Bon de Commande

BG : Budget Général

CAO : Commission d'Appel d'Offres

CdP : Coordonnateur des Programmes

CERG : Centre d' Etudes et de Recherche en Gestion

CF : Contrôle Financier

CHED : Contrôle Hiérarchisé des Dépenses Engagées

DAF : Direction Administrative et Financière

DCD : Diagramme de Circuit des Documents

DEF : Demande d'Engagement Financier

GAC : Gestionnaire d'Activités

GFP : Gestion des Finances Publiques

LF : Loi des Finances

LFI : Loi des Finances Initiales

LFR : Loi des Finances Rectificatives

LOLF : Loi Organiques sur les lois de Finances

MPTDN : Ministère des Postes , des Télécommunications et du Développement du Numérique

ORDSEC : Ordonnateur Secondaire

PIP : Projet d'Investissement Public

PRMP : Personne Responsable des Marchés Publics

RdP : Responsable des Programmes

SOA : Service Opérationnel d'Activité

SPU : Service Postal Universel

TEF : Titre d'Engagement Financier

TIC : Technologie de l'Information et de la Communication

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Intervenants dans le cadre de l'exécution budgétaire.....	16
Tableau 2 : Chronogramme d'activités	29
Tableau 3 : Evolution du taux d'engagement durant trois années successives	34
Tableau 4 : Tableau des engagement par rapport au DEF	46
Tableau 5 : Récapitulatif des engagements de l'année 2015.....	49
Tableau 6 : Récapitulatif des taux d'engagement des trois ministères.....	49
Tableau 7 : Test de conformité.....	53
Tableau 8 : Test de permanence	54

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Organigramme du MPTDN	9
Figure 2 : Organisation interne de la DAF.....	10
Figure 3 : Exécution des marchés publics	18
Figure 4 : Analyse des écarts.....	25
Figure 5 : Modélisation des variables	28
Figure 6 : Triangle de la performance.....	28
Figure 7 : Budget annuel du Ministère.....	32
Figure 8 : Répartition du budget soumis à la régulation	33
Figure 9 : Evolution du taux d'engagement	34
Figure 10 : Situation d'engagement des trois ministères	35
Figure 11 : Suivi de la performance des quatre programmes.....	39
Figure 12 : Liste des symboles du diagramme de circuit des documents	40
Figure 13 : Diagramme de Circuit des Documents	42

INTRODUCTION

En ce XXI^{ème} siècle, le monde se trouve dans la fragilité économique causée par les crises financières mondiales successives. L'intensité de cette récession se fait ressentir d'abord, au niveau de la dégradation de la finance de l'Etat, puis, au niveau de la stabilité des entreprises privées. Cela pour dire que, la crise a causé beaucoup plus de dégâts que l'on ne pouvait plus les mesurer. Beaucoup de pays, surtout ceux en voie de développement, comme Madagascar, se trouve au milieu d'une situation économique et financière inconfortable. Les déséquilibres budgétaires, les déficits, les échecs, la faillite, le chômage, l'inflation... en sont les preuves vivantes. Par conséquent, la gestion budgétaire devenait une tâche délicate, tant dans le secteur public que privé. Dans le secteur privé, il s'agit de gérer le patrimoine de l'entreprise et de n'en faire part qu'aux actionnaires concernés. Par contre dans le secteur public, l'enjeu est plus rude puisqu'il s'agit de gérer le budget d'un Etat et d'en assurer sa pérennité ; alors, tout choix entrepris doit faire l'objet d'un compte rendu à ses compatriotes. Comme le disait Pierre Cliche « administrer une chose publique, c'est accepter de gérer dans une maison de verre »¹.

Le monde de la finance publique montre ainsi l'aspect irrévocable et incontournable de sa raison d'être. Effectivement, la gestion budgétaire est au cœur de la gestion publique qui vise à mettre en place un équilibre budgétaire, à réduire certaines dépenses inutiles, et à rembourser les dettes de l'Etat. Bien qu'il soit impossible d'effacer tout d'un coup les dettes accumulées depuis des années, vu la situation financière et économique de Madagascar, ces objectifs à long terme ne pourront pas être négligés.

Pour aboutir petit à petit dans le chemin de la réforme, des choix et des décisions doivent être prises pour éviter que la situation ne s'aggrave. Mais ces choix devront être les bons puisque, de cela dépend l'avenir du pays et de la population. La conception inappropriée d'une action publique peut mener à des dépenses inutiles qu'une stratégie performante et bien réfléchie aurait pu éviter. Avant d'envisager une mise en place quelconque, est-il de surcroît de songer tout d'abord à l'efficacité et à l'efficience de la gestion publique? Plus précisément, le problème se trouve tant dans la gestion des recettes que dans l'exécution des dépenses publiques. A part ces difficultés, un des blocages souvent rencontrés est le processus budgétaire qui présente une certaine lourdeur et un formalisme plutôt excessif ;

¹ Source : CLICHE Pierre « Gestion budgétaire et dépenses publiques, année 2009, page 12

malgré tout, il est indispensable et non négociable quand il est question de « gestion de la finance publique ».

De ce fait, la gestion budgétaire prend compte de la situation à laquelle elle est soumise, et actuellement, la recherche de performance présente une des préoccupations majeures des Institutions ministérielles. Dans le secteur public, la performance correspond à « l'atteinte d'objectifs ou de résultats attendus et plus largement à la création de valeur ». Si dans le monde de l'entreprise, la création de valeur est généralement associée à l'accroissement des profits, elle doit être entendue dans le secteur public comme une optimisation des services rendus aux citoyens². Il est aussi indispensable de préciser que contrairement aux vocations des entreprises privées, des opérations financières peu ou pas rentables peuvent être réalisées par l'Etat si elles satisfaisaient l'intérêt public.

Comme les finances publiques faisaient référence autrefois à la notion de deniers des personnes publiques³, des lois et des règles spécifiques ont été mis en place par le gouvernement afin de définir la procédure à suivre et les principes à respecter, tel est l'objet des lois organiques et des circulaires.

Avant de continuer, il est important de définir le mot budget que nous ne cessons de mentionner. « Le budget est la matérialisation, sur le plan monétaire, des politiques et programmes élaborés couvrant l'ensemble des phases d'opérations et limités dans le temps ». Il comprend notamment, les prévisions de coûts et de revenus, mais aussi, des données relatives, indiquant son évolution en fonction des données différentes sur l'environnement. Il constitue aussi un outil utile pour le contrôle des performances, en signalant les difficultés éventuelles qui peuvent se produire. »⁴

A Madagascar, l'exécution des dépenses publiques a connu un grand changement par le passage du « budget de moyens » en « budget de programmes ». Le budget de moyen a été utilisé avant l'année 2005 conformément à la loi 63-015 du 15 Juillet 1963 portant les dispositions générales sur les finances publiques. Ce procédé ne prenait en compte que la nature des dépenses, sur quoi une source d'inefficacité a été constatée. Alors, le gouvernement a jugé utile de procéder à une réforme budgétaire fixée par la loi organique n° 2004-007 du 26 Juillet 2007 relative aux Lois de Finances, mise en œuvre à partir du 01

² Source : GALDEMAR Virginie, GILLES Léopold, SIMON Marie Odile « performance, efficacité, efficience : Les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents », année 2012, page 9

³ Source : CLICHE Pierre « Gestion budgétaire et dépenses publiques », année 2009, page 6

⁴ Source : CLICHE Pierre « Gestion budgétaire et dépenses publiques », année 2009, page 15

Janvier 2005. Cette nouvelle loi a défini l'objet du budget de programme par lequel les dépenses sont exécutées, suivant un programme bien défini pour pouvoir atteindre un objectif précis. Autrement dit, la destination des crédits est précisée par programme, par chapitre, par article et par paragraphe.

Par ailleurs, que le procédé du budget de moyens s'est transformé en budget de programmes, les procédures d'exécution budgétaire sont toujours les mêmes. Aucune des étapes ne peut être négligée, à savoir, l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Dans chacune de ces étapes se situe un contrôle budgétaire qui consiste à analyser de façon détaillée les réalisations aux prévisions budgétaires, afin de mettre en évidence et d'analyser les écarts.

Malgré l'existence des procédures prédéfinies de l'exécution, ainsi que du contrôle budgétaire, il s'avère que les institutions ministérielles n'arrivent pas encore à sa plus grande performance. C'est par ce propos que nous avons pu discerner la problématique suivante : «L'exécution budgétaire existant favorise-t-elle la performance au sein d'un établissement public ? ». C'est pour mieux comprendre la situation à laquelle s'affronte chaque collectivité, et pour tenter de résoudre cette problématique, que nous avons choisi le thème suivant : **« EFFICACITE DE L' EXECUTION BUDGETAIRE : UN CRITERE ESSENTIEL DANS LA RECHERCHE DE PERFORMANCE, CAS DU MINISTERE DES POSTES, DES TELECOMMUNICATIONS ET DU DEVELOPPEMENT DU NUMERIQUE ».**

Pour approfondir l'étude, nous avons établi des questions de recherche spécifique, afin de détecter les points essentiels qui méritent d'être abordés dans ce mémoire.

Tout d'abord, nous voulons préciser les facteurs indispensables à l'exécution budgétaire. Pour ce faire, les questions suivantes se posent :

« Est-ce que les ressources financières, humaines et matérielles, contribuent-elles à la mise en place d'une exécution budgétaire efficace ? ». La réponse à cette question vérifiera si ces facteurs sont vraiment indispensables ou non. Ensuite, nous voulons aussi confirmer les avantages que procure l'application du budget de programme. « Le budget de programme contribue-t-il à la recherche de performance du Ministère ? ». Enfin, pour compléter la recherche, nous avons jugé nécessaire de refléter la place du contrôle budgétaire dans l'exécution des dépenses. En bref, l'objet de l'étude doit répondre à la question suivante : « Le contrôle budgétaire est-il irrévocable dans le processus de l'exécution budgétaire ? ».

A l'issue de ces questions, nous avons pu ressortir, d'une part, l'objectif global de l'étude qu'est la contribution à la recherche d'une meilleure performance publique à travers

l'exécution budgétaire au sein du MPTDN. D'autre part, nous avons pu fixer trois objectifs spécifiques à travers l'étude. Le premier vise à démontrer que l'augmentation des capacités financières, humaines et matérielles dans le domaine, accélérera la mise en place d'une exécution budgétaire efficace. Pour le second objectif, il s'agit d'évaluer la performance du Ministère sur une base de 03 années, et par rapport à d'autres ministères. Le dernier objectif spécifique vise à insister sur l'importance du contrôle budgétaire. A travers ces objectifs, nous avons pu ressortir trois hypothèses que nous allons tenter de vérifier dans les résultats. La première hypothèse expose la contribution des ressources financières, matérielles et humaines dans la mise en place d'une exécution budgétaire efficace. La seconde hypothèse vérifiera que le budget de programme affecte la recherche de performance. La dernière hypothèse parlera de l'irrévocabilité du contrôle budgétaire face à l'exécution budgétaire.

Ces hypothèses ont été mentionnées dans le but d'être analysées pour pouvoir ensuite dégager les points significatifs relatifs à chacune d'elle.

Le résultat attendu est de confirmer en premier lieu que l'efficacité de la gestion des dépenses publiques constitue un critère essentiel à la recherche de performance. En second lieu, qu'à travers les recommandations que nous proposons, cet ouvrage puisse être d'une grande utilité pour la recherche d'amélioration de l'exécution budgétaire au sein du MPTND.

En ce qui concerne la méthodologie de recherche, elle sera entamée par la présentation des cadres théoriques de la finance publique et des acquis durant les années d'études universitaires. A part cela, des recherches documentaires au niveau des bibliothèques universitaires et des documentations à partir de certains ouvrages académiques ont été effectuées. Des recherches sur internet ont aussi bien servi tout au long des travaux de recherche. Enfin, mais non de moindre, nous avons effectué un stage de trois (03) mois au sein du Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement du Numérique (MPTDN), pendant lequel nous avons pu visiter quatre départements. Le but en est de recueillir davantage les informations réelles et indispensables à l'élaboration de ce mémoire afin de pouvoir les comparer aux données théoriques déjà acquises, en rapport avec le thème choisi. Les informations nécessaires ont été recueillies grâce aux démarches d'observation directe et d'entretien avec les acteurs budgétaires du Ministère et les Responsables respectifs

Le présent mémoire est piloté selon la norme IMMRED. Pour mieux développer notre thème, le plan de recherche se présente alors comme suit.

La première partie est axée sur les matériels et méthodes utilisés lors de la collecte des données auprès du MPTDN. Le premier chapitre concerne les matériels incluant la description et la justification de la zone d'étude et l'énonciation du cadre théorique. Le second chapitre

parlera, d'une part, des méthodes utilisées, à savoir, l'entretien, l'observation directe, les diverses recherches documentaires et, d'autre part, des outils d'analyses et des limites de l'étude.

La deuxième partie de l'étude évoque les résultats obtenus durant les travaux de recherche. En premier lieu, nous avons traité le résultat relatif à la première hypothèse dont « l'atteinte d'une meilleure performance dépend du déroulement de l'exécution budgétaire ». En second lieu, le résultat relatif à la deuxième hypothèse est axé sur la contribution du budget de programme à la recherche de performances. En dernier lieu, on parlera du résultat relatif à la contribution du contrôle budgétaire dans la réduction des irrégularités.

La troisième partie mettra en exergue les discussions et recommandations. Les discussions porteront sur l'analyse des résultats. Dans la section « recommandations » nous proposons une série de solutions visant à une amélioration. Nous allons parler dans le premier chapitre, des forces et faiblesses constatées durant l'étude et de la validation des hypothèses récemment énoncées. Le second chapitre fera part des recommandations relatives aux points négatifs observés dans la discussion.

PREMIERE PARTIE : MATERIELS ET METHODES

Cette partie met en exergue la première phase de recherche concernant le thème. Elle se divise en deux chapitres. Le premier chapitre met en évidence les matériels et les méthodes ; il s'agit d'une étape importante puisque la description, la justification de la zone d'étude, ainsi que le cadre théorique y seront mentionnés. La méthodologie d'approche, la limite de l'étude et la démarche de vérification des hypothèses seront englobées dans le second chapitre. Ces points représentent un guide essentiel à l'élaboration de ce mémoire. D'une part, cette première partie nous permettra de nous familiariser dans le monde de la finance publique et d'autre part, de se connecter à la réalité et aux circonstances actuelles du Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement du Numérique.

CHAPITRE I : MATERIELS

Dans ce chapitre, nous allons procéder successivement à la description et à la justification de la zone d'étude. Ensuite, nous allons initier le cadre théorique rattaché à notre recherche, dans le but de comparer la réalité à la théorie.

Section 1 : Description et justification de la zone d'étude.

Notre mémoire est axée sur l'efficacité de l'exécution des dépenses publiques. Nous avons choisi le Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement du Numérique comme zone d'étude. Pour mieux comprendre nos travaux de recherche permettez nous de commencer par la description et la justification du choix de ce ministère.

1-1-Description de la zone d'étude

Le Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement du Numérique (MPTDN) fait partie des Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial, à Madagascar. Il se focalise sur le développement des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication à travers les actions publiques qu'il entreprend et prend part à la réduction de la fracture numérique.

Effectivement, comme toutes autres institutions publiques, le MPTDN a une vision, une mission et des objectifs prédéfinis en vue d'améliorer les trois secteurs qui le composent.

1-1-1-Vision et mission du Ministère

Dans l'optique de la mondialisation et de la globalisation, les nouvelles technologies de l'information prennent une place très importante sur le plan national. Le fait est que, le secteur TIC est déjà accessible dans le pays, mais nombreux sont ceux qui n'y accèdent pas encore. Par conséquent, cette restriction fait place de plus en plus au retard technologique. Pour améliorer ce dilemme, le Ministère vise la réduction de la fracture numérique et le développement de l'économie numérique par la mise en place de sa politique sectorielle répondant aux 22 défis du Programme Général de l'Etat.

La vision globale « Madagascar Moderne et Prospère » est donc fixée en faveur d'un réseau de télécommunication sûr et sécuritaire, efficace et respectant l'environnement. Cette vision doit s'inscrire surtout dans une politique durable et doit assurer l'amélioration du service d'intérêt public.⁵ Le Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement du Numérique met en œuvre des missions budgétaires composées de deux programmes chacune. Les programmes de chaque mission regroupent l'ensemble des crédits du Ministère.

En ce qui concerne la mission du Ministère « la vulgarisation du numérique dans l'ensemble du territoire malgache » elle a été choisie en fonction de l'Objectif du Millénaire pour le Développement. Cette mission a été conçue suivant le projet présidentiel : « le numérique pour tous ».⁶ Le but est de mettre à la disposition du plus grand nombre de populations, l'utilisation et l'accès à la Nouvelle Technologie. Pour ce faire, il faut donc orienter, coordonner, et mettre en œuvre la Politique du gouvernement en ce qui concerne les sous-secteurs des Postes, des Télécommunications et du Développement du Numérique. Ensuite, le Ministère agit dans le sens de garantir l'accès aux Nouvelles Technologies de l'Information pour tous et de réglementer le secteur de Télécommunications et du Développement Numérique, notamment, en veillant au libre jeu de la concurrence. Enfin, le Ministère veille au respect des cahiers de charge des entreprises publiques et privées du secteur de Télécommunication, des Postes et du Développement Numérique, en jouant le rôle de régulateur, de sensibilisateur et de promoteur, à travers un organe prévu à cet effet.

⁵ Source : brochure Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement du Numérique, année 2015

⁶ Source brochure Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement du Numérique, année 2015

1-1-2-Objectifs du Ministère

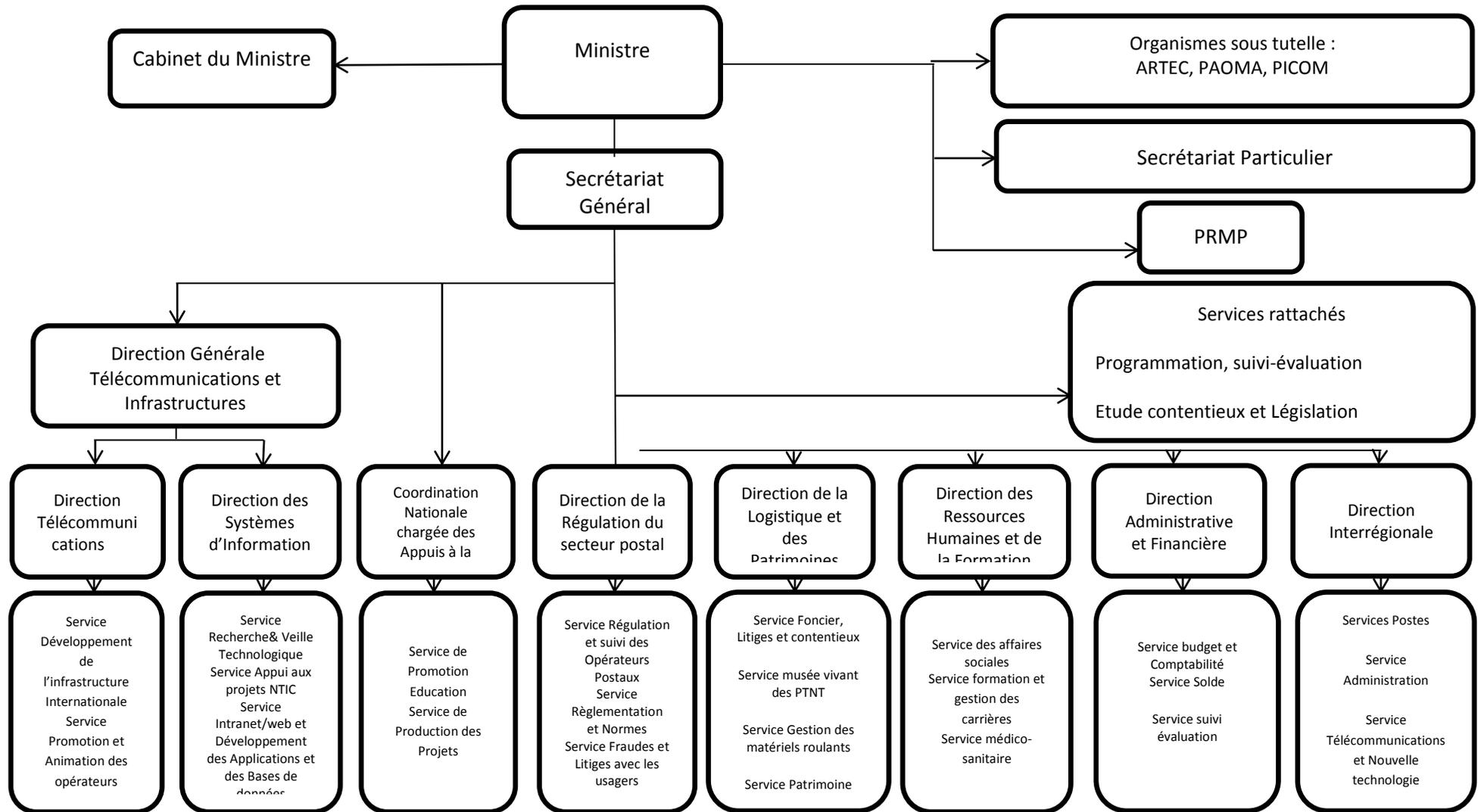
Le Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement du Numérique a pour objectif de faire assurer le Service Postal Universel (SPU) ou Service Public Postal (SPP). La stratégie du Ministère prévoit la modification, la révision et l'élaboration des textes régissant le Service Postal en même temps que la construction et la réhabilitation des infrastructures des sous-secteurs Postes.⁷ Aussi, se focalise-t-il sur le développement des réseaux d'infrastructures de Télécommunications, c'est-à-dire la densification, l'amélioration de l'accès et de la couverture des réseaux de télécommunications par la construction et la réhabilitation des infrastructures des TIC. A ces objectifs s'ajoute le développement de l'accès aux TIC, notamment dans les zones rurales et les zones enclavées en vue de réduire la fracture numérique et d'augmenter le niveau des bénéficiaires. Le but est aussi de renforcer les partenariats et les relations internationales en matière de NTIC. Ces objectifs ont été jugés les plus importants car ils permettent d'améliorer l'infrastructure de l'e-Gouvernance et d'assurer la transition de la Télévision Numérique Terrestre. Pour assurer l'obtention de bon résultat par rapport aux objectifs fixés par rapport à la vision du Ministère, il est primordial que Madagascar suive la tendance de technologie internationale et progresse en temps réel avec le reste du monde. L'atteinte de ces objectifs débute par la mise en place des structures pré-étudiées au sein du Ministère qui se traduit par son organigramme.

1-1-3-Organigramme du MPTDN

A titre d'information, et pour élargir notre connaissance sur le MPTDN, nous jugeons important de présenter d'abord son organigramme. Il reflète une représentation formelle de la répartition de l'autorité et des responsabilités dans l'établissement. Il formalise les relations hiérarchiques au sein de l'entité et identifie les unités de travail, ainsi que leurs missions respectives.

⁷ Source brochure MPTDN 2015

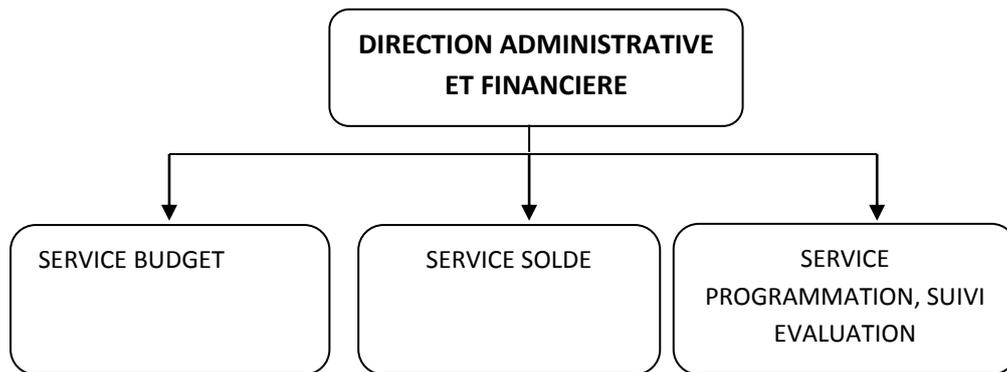
Figure 1: Organigramme du Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement du Numérique



Source : MPTDN, année 2015

L'organigramme du MPTDN a été conçu selon la structure hiérarchique afin de faciliter la répartition des responsabilités de chaque organe. Mais étant donné que notre étude s'oriente vers l'efficacité de l'exécution budgétaire, nous allons détailler l'organigramme de la Direction Administrative et Financière du MPTDN et en ressortir les responsabilités au niveau de chaque service.

Figure 2: Organisation interne de la DAF



Source : MPTDN 2016

La Direction Administrative et Financière a pour mission d'assurer l'exécution du budget alloué au Ministère. Elle prévoit les ressources et met en place les techniques financières nécessaires au développement et à la protection du Ministère.

Pour ce faire, il dispose de trois services bien distincts : le Service Budget, le Service Solde et le Service Programmation Suivi-évaluation. Nous présentons ci-après le détail des attributions de la direction et des services en son sein.⁸

Cette direction est chargée d'assurer la gestion rationnelle et rentable des ressources financières. Il a donc pour attributions la supervision, la coordination et le contrôle des services sous sa direction. Elle s'occupe de l'élaboration du budget annuel du Ministère, de l'exécution du budget du Ministère suivant la priorisation des activités, du suivi en temps réel des crédits engagés et liquidés par rapport au crédit global. Elle assure le paiement des soldes et accessoires des agents du MPTDN. La Direction est aussi chargée de la coordination et la supervision du fonctionnement administratif du Ministère. Ces différentes tâches sont réparties entre les trois services ci-après.

⁸ Source : site web ministère www.mptnt.gov.mg- staff- attributions- année 2015

1-1-3-1- Service Budget

Ce service s'occupe généralement des opérations de gestion courante. Ses attributions principales sont : la préparation de la mise en paiement de l'engagement jusqu'à la liquidation, le contrôle du respect des procédures comptables et finances publiques, le contrôle et la vérification des imputations comptables et des pièces justificatives et aussi la saisie au SIGFP.

1-1-3-2- Service Solde

Ce service est chargé du traitement des soldes et accessoires des agents. Pour y arriver, il doit assurer la création, l'annulation et le traitement des soldes et accessoires des agents, établir le décompte des indemnités de déplacement des agents, assurer le traitement des états retenus CPR et CRCM, établir le mandatement des ordres de recettes CPR et CRCM au Trésor et des rentes d'accident, et se charger du versement des cotisations CnaPs.

1-1-3-3-- Service Programmation Suivi Evaluation

Le service Appui à l'Exécution Budgétaire se charge particulièrement du suivi des crédits et de l'appui dans l'élaboration du budget annuel jusqu'à la clôture de l'exercice.

Pour mener à bien ces tâches, il doit suivre le recouvrement des recettes et des impayés, centraliser les données comptables, les pièces justificatives et les archives, participer à la clôture des exercices comptables et ainsi assurer le suivi des tableaux de bord des dépenses engagées.

1-2-Justification du choix de la zone d'étude

La finance publique est encore considérée comme étant un sujet flou pour le grand public. Pourtant, certaines procédures d'opérations publiques se doivent d'être à la portée de tout le monde.

I-2-1- Choix du thème

Le thème : « EFFICACITE DE L' EXECUTION BUDGETAIRE : UN CRITERE ESSENTIEL A LA RECHERCHE DE PERFORMANCE » a été choisi dans le but d'apporter une explication concernant la gestion des finances publiques en générale. Il permet d'accéder à des connaissances plus larges de l'exécution budgétaire et de tout ce qui y relate. En effet, lorsque nous parlons de dépenses publiques, il y a toujours des questions que nous nous

posons et qui reste sans réponse jusqu'à ce que nous obtenions un minimum d'informations sur celle-ci. Ce thème englobera les points essentiels à retenir comme la bonne démarche à suivre pour qu'un département ministériel puisse combiner efficacité et performance en même temps, la technique de gestion de deux budgets différents et enfin la raison d'être du contrôle budgétaire au niveau de l'exécution budgétaire.

I-2-2- Choix de la zone d'étude

Classé comme un ministère spécifique, le MPTDN a été choisi, du fait qu'il est le seul ministère ayant deux budgets différents : le budget général et le budget annexe. Cette spécificité mérite d'être analysée avec attention car ces deux budgets sont gérés différemment et le budget annexe suppose une ressource propre interne du Ministère. L'étude serait alors encore plus intéressante car nous pouvons déjà distinguer les opérations couvertes par chacun de ces budgets. Lorsqu'il s'agit d'une partie de « fonctionnement » et d' « investissement », nous parlerons de crédits issus du budget général. Par contre, nous nous concentrons sur le budget annexe quand il est question de « crédit de fonctionnement ».

Le MPTDN mérite aussi une attention particulière car de nos jours, la technologie moderne fait partie du secteur les plus développés. De l'efficacité de l'exécution budgétaire, dépend la performance de cet organisme public et la satisfaction des besoins des citoyens. Il convient aussi de préciser que nous avons axé notre recherche dans ce ministère uniquement mais les résultats de la recherche seront comparés avec les résultats d'autres ministères afin de détecter ses forces et ses faiblesses.

Section II : Cadre théorique de l'étude

Après avoir détecté les raisons du choix de la zone d'étude, nous allons voir ci-après le cadre théorique de l'étude qui nous permettrait de comprendre facilement ce que nous entendons par « exécution budgétaire » et « performance publique ».

II.1. Comptabilité publique

Etant donné que la gestion des finances publiques concerne en premier lieu l'Etat, et en second lieu, les départements ministériels et les collectivités territoriales, la tenue des comptes et les organisations doivent être fixées au préalable. Telle est la raison d'être de la comptabilité publique. Pour plus de clarté, nous allons énoncer les points essentiels à retenir pour maîtriser la comptabilité publique .

II.1.1. Définition

La comptabilité publique regroupe plusieurs définitions et diffère d'un auteur à un autre, mais la base de celle-ci revient toujours à son origine : c'est la finance de l'Etat. Selon Khalid MAHHOU, la comptabilité publique peut être définie comme étant « un ensemble de règles juridiques qui régissent les opérations financières et comptables des organismes publics ».⁹ Globalement, la comptabilité publique est alors l'ensemble des règles juridiques et techniques applicables aux opérations financières des organismes publics. Elle s'applique à l'Etat, aux collectivités territoriales ainsi qu'aux établissements publics.¹⁰

II.1.2. Principes budgétaires

Pour assurer l'efficacité de la gestion budgétaire, les actes prévus dans ce cadre suivent obligatoirement les quatre grands principes suivants : le principe de l'annualité budgétaire, le principe de spécialité, le principe de l'unité et enfin le principe d'universalité.

II.1.2.1. Principe d'annualité

Le principe d'annualité consiste à déterminer les dépenses autorisées pour un exercice budgétaire afin d'éviter que celles-ci ne soit liées à l'exercice antérieur.¹¹ En guise d'application, il faudrait alors tenir compte de la périodicité du vote de la portée des autorisations budgétaires et de la période d'exécution. La périodicité du vote se traduit par le vote des lois de finances qui doit certainement être fait annuellement et qui comporte, selon la situation financière de l'Etat, des modifications pour une année d'exercice. La portée des autorisations budgétaires prévoit que les autorisations de dépenses ainsi que le budget établi ne dépassent pas le cadre annuel. Quant à l'exécution, elle doit aussi se faire durant la période prévue pour empêcher tout report des crédits non utilisés.

II.1.2.2. Principe de spécialité

Ce principe concerne uniquement les dépenses publiques. En général, il sert à retracer la destination des crédits et à détailler les crédits affectés à un programme bien précis. Par conséquent, les crédits accordés doivent alors garantir la réalisation dudit programme.¹²

⁹ MAHHOU Khalid la comptabilité publique, année 2005, pages 9

¹⁰ Cours 3^{ème} année, finances publiques, Monsieur ANDRIAMPENO, université d'Antananarivo, Département Gestion, année 2013

¹¹ PAYSANT André « *Finances publiques* », , Edition Dalloz, Paris,,année 1999, page 5

¹² PAYSANT André« *Finances publiques* », Edition Dalloz, Paris, Armand Collin, ,année 1999, page 6

II.1.2.3. Principe d'unité

Selon André PAYSANT, le principe de l'unité peut être vu sous deux angles. Au sens matériel, il signifie que « l'ensemble des opérations financières de l'Etat est retracé dans le projet de budget soumis au Parlement ». Au sens formel, il signifie que « toutes ces opérations figurent dans une seule loi de finances »¹³ Suivant l'article 10 du Décret 2015-959 « Toutes les recettes et toutes les dépenses figurent sur un document unique qui regroupe toutes les opérations budgétaires et financières de la collectivité territoriale décentralisée »¹⁴

II.1.2.4. Principe d'universalité

Ce principe insiste sur le fait que l'ensemble des recettes et l'ensemble des crédits soient présentés dans le budget séparément, sans qu'il y ait un lien quelconque. Il interdit toute compensation entre recettes et dépenses car un objet de dépense déterminée ne doit pas être couvert par d'autres recettes.¹⁵ Il est à noter que la comptabilité publique résulte de l'application des principes suscités et du respect des règles suivantes:

- Sur le plan juridique, toute action faite au niveau du budget doit se référer à la constitution malgache, à la législation et aux réglementations financières mais surtout des lois de finances.
- Sur le plan technique, il est recommandé de décrire toutes les opérations à réaliser et d'appliquer les règles de présentation des comptes.

A part ces principes budgétaires, la comptabilité publique doit aussi tenir compte du règlement général auquel les acteurs budgétaires sont soumis.

II.1.3. Principes fondamentaux

En ce qui concerne le règlement général de la Comptabilité publique¹⁶, il s'agit des 4 grands principes suivants :

- Le principe de la séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables publics, en vue d'attribuer à chacun d'eux leurs tâches respectives sans que l'un se mêle des affaires de l'autre et vice versa.

¹³ PAYSANT André « *Finances publiques* », Edition Dalloz, Paris, Armand Collin, ,année 1999, page 7

¹⁴ Décret n° 2015-959 relatif à la gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales décentralisées, chapitre II principes budgétaire, Article 10

¹⁵ PAYSANT André« *Finances publiques* », Edition Dalloz, Paris, Armand Collin, ,année 1999, page 7

¹⁶ Cours Finances publiques, Monsieur ANDRIAMPENO, année 2013

- Les principes de la tenue de comptabilité financière au niveau des comptables.
- Les principes d'exécution des opérations financières tant sur les recettes et dépenses que sur les mouvements de fonds.
- Le principe d'organisation du contrôle pour mieux gérer les différentes anomalies tout au long de la procédure d'exécution du budget.

II.2. Exécution des dépenses publiques

L'exécution des dépenses publiques est référencée conformément au décret n° 68-080 du 13.2.68 portant sur le règlement général sur la comptabilité publique.¹⁷ Cette démarche comporte deux étapes bien distinctes à savoir la phase administrative et la phase comptable, mais elle ne peut être réalisée sans qu'elle soit autorisée et prévue par les lois et les règlements. En ce qui concerne la phase administrative, elle comporte quatre opérations : l'engagement, la liquidation l'ordonnancement des dépenses et le paiement.

L'engagement des dépenses est un acte par lequel l'agent public " crée ou constate une obligation de laquelle résultera une charge ". Sous l'angle de la comptabilité publique il peut être vu comme étant un acte par lequel l'ordonnateur réserve des crédits, en s'assurant de la spécialité et de la disponibilité des crédits.

Après l'engagement, l'ordonnateur doit liquider la dépense, c'est-à-dire vérifier qu'elle est certaine et donc que la prestation achetée a été réalisée, puis calculer le montant dû par l'administration publique.

Liquidée, la dépense peut être payée. L'ordonnateur procède alors à l'ordonnancement, acte par lequel il ordonne au comptable de payer. Avant de décaisser les fonds, celui-ci vérifie la régularité de l'ordre et des pièces justificatives de la dépense, il s'assure de la disponibilité des crédits. En cas de problème, il peut suspendre le paiement. Une fois ces contrôles formels réalisés, le comptable peut alors payer le prestataire et enregistrer le mouvement dans sa comptabilité.

Pour assurer l'exécution des dépenses publiques, l'Etat met à la disposition des établissements publics des acteurs budgétaires compétents. A chaque niveau de l'exécution, il correspond un acteur budgétaire qualifié.

¹⁷Source : Manuel des procédures de finances publiques, année 2005

II-2-1- Acteurs budgétaires et leurs rôles

La gestion axée sur les résultats instaure une nouvelle chaîne de responsabilités dans le processus budgétaire. La réforme imposée par la LOLF suivant le budget de programme ressort des intervenants autres que ceux qui y sont déjà. Ses intervenants sont : l'Ordonnateur Secondaire, le Gestionnaire d'Activités, le Service Opérationnel d'Activités, le Responsable de Programme, le Coordonnateur des Programmes et la Personne Responsable des Marchés Publics. Ces acteurs et leurs attributions sont résumés dans le tableau ci-dessous

Tableau n°1 : INTERVENANTS INTERNES DANS LE CADRE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

	ATTRIBUTIONS
SOA	<ul style="list-style-type: none"> -Assistance des Gestionnaires d'ACTivités dans l'exécution des activités -Transmission périodique au GAC des informations concernant l'évolution des activités à sa charge -Explication des écarts constatés entre prévisions et réalisations par un compte rendu
GAC	<ul style="list-style-type: none"> -Etude du milieu où s'effectuera le programme -Définition des activités à entreprendre en fonction des informations issues du CDMT et des SOA -Détermination des moyens correspondants aux activités à réaliser -Elaboration du devis global relatif aux activités -Transmission du devis global à l'ORDSEC
ORDSEC	<ul style="list-style-type: none"> -Etablissement du plan d'engagement -Elaboration des fiches de projet du Ministère en tenant compte des propositions émanant des Gestionnaires d'Activités
RdP	<ul style="list-style-type: none"> -Etablissement du plan de régulation par programme -Etablissement du Projet Annuel de Performances (PAP) annexé au projet de Lois de Finances annuelle qui présente les orientations stratégiques et les objectifs du programme et justifie les crédits et les autorisations d'emplois demandées; le Responsable De Programme rend compte des engagements pris dans le PAP lors de l'établissement du Rapport Annuel de Performances (RAP) annexé au projet de lois de règlement. - Définition du périmètre des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles et en désigne les responsables. - établissement de la programmation budgétaire et décline les objectifs de performance au niveau du budget opérationnel de programme, dans le cadre d'un dialogue de gestion, en liaison avec les responsables de BOP ; - Détermination des crédits, des autorisations d'emplois et la mise à la disposition des responsables de BOP, sous réserve des compétences des préfets de région et de département pour la gestion déconcentrée.

CdP	<ul style="list-style-type: none"> -Etablissement du plan de régulation de tous les programmes -Coordination des programmes -Suivi-évaluation des programmes en collaboration avec le RdP
PRMP	<ul style="list-style-type: none"> - Définition des besoins, - Choix de la procédure de passation du marché, - Choix et hiérarchisation des critères d'attribution du marché, - Envoi de l'avis de publicité, - négociation en cas de marchés négociés -Signature et notification du marché public. -Responsable de l'exécution du marché public. - Direction de toute la procédure. - Choix de l'offre économiquement la plus avantageuse et attribue le marché, après avis de la Commission d'Appel d'Offres
REGISSEUR (d'avances ou /et de recettes)	-Régie d'avance des dépenses liées au fonctionnement quotidien des services publics en vue de faciliter son exécution (avance dont le montant est fixé préalablement)
DEPOSITAIRE COMPTABLE	<ul style="list-style-type: none"> -Réception des biens et présidence de la commission de réception érigée par le RdP pour les travaux -Prise en charge de la comptabilité des matières
INTERVENANTS EXTERNES DANS LE CADRE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	
CONTROLEUR FINANCIER	<ul style="list-style-type: none"> -Contrôle budgétaire des institutions ministérielles -Etablissement d'un rapport annuel sur l'exécution budgétaire -Analyse de la situation financière du Ministère -Visa du document de répartition initiale de crédit et du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits

Source : Auteur, 2016

Ce tableau récapitule l'ensemble des tâches de chaque intervenant interne et externe dans l'exécution budgétaire. Après cela, parlons maintenant de la notion de marché public qui constitue un élément primordial dans la chaîne de dépenses publiques.

II-2-2- Marché public

Quel que soit le montant des marchés publics, ils doivent respecter les trois grands principes cités dans le code d'éthique. Ce sont les principes de la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.¹⁸ Ces principes se fondent sur la base de l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Le code d'éthique du marché public, dans ses articles 5, 6, et 7,

¹⁸ Source : Code des marchés publics, page 10

précise comme organe constitutif de l'achat public, la PRMP, la commission d'appel d'offre et les groupements d'achats publics. Le processus est schématisé comme suit .

Figure 3: Exécution des marchés publics



Source : Service de la PRMP, MPTDN 2015

. Il convient aussi de préciser ensuite le cadre budgétaire auquel ses acteurs budgétaires se réfèrent pour mener à bien et selon la loi les tâches qui leurs sont attribuées.

II-2-3- Cadrage budgétaire

La Loi de Finances est un ensemble des comptes c'est-à-dire des cadres budgétaires, qui constituent un mode de présentation des ressources et des charges de l'Etat dans le Tableau d'équilibre général de la loi de finances. Il y a cinq cadres budgétaires, ce sont : le budget général de l'Etat, le Budget annexe, les comptes particuliers du Trésor , les Fonds de contre-valeur et l'opération en capital de la dette publique.¹⁹ Le MPTDN a une grande spécificité par rapport aux autres Ministères car il est le seul Ministère qui bénéficie du Budget annexe en simultané avec le budget Général.

Le « Budget Général de l'Etat » retrace les recettes et les dépenses ordinaires des services publics administratifs. Il est réparti en deux catégories : les recettes et les dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

Le « Budget Annexe » retrace, dans les conditions prévues par une loi de finances, les dépenses et les recettes d'un service de l'Etat non doté de la personnalité morale dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement.

L'exécution des dépenses publiques est référencée conformément au décret n° 68-080 du 13/02/68 portant règlement général sur la comptabilité publique.²⁰ Cette démarche comporte deux étapes bien distinctes, à savoir, la phase administrative et la phase comptable. Elle ne peut être réalisée sans qu'elle soit autorisée et prévue par les lois et les règlements.

¹⁹ Source : revue de l' exécution budgétaire, année 2005

²⁰ Source : Manuel des procédures de finances publiques, PGDI, année 2005

En ce qui concerne la phase administrative, elle comporte quatre opérations dont, l'engagement, la liquidation l'ordonnement des dépenses et le paiement.

L'engagement des dépenses est un acte par lequel l'agent public « crée ou constate une obligation de laquelle résultera une charge ». Sous l'angle de la comptabilité publique, il peut être vu comme étant un acte par lequel l'ordonnateur réserve des crédits, en s'assurant de la spécialité et de la disponibilité des crédits. Après l'engagement, l'ordonnateur doit liquider la dépense, c'est-à-dire vérifier qu'elle est certaine et donc que la prestation achetée a été réalisée, puis calculer le montant dû par l'administration publique. La liquidation permet de passer à l'ordonnement et au paiement de la dépense. L'ordonnateur procède alors à l'ordonnement, acte par lequel il ordonne au comptable de payer. Avant de décaisser les fonds, celui-ci vérifie cependant la régularité de l'ordre et des pièces justificatives de la dépense, il s'assure de la disponibilité des crédits. Dans le cas contraire, il peut suspendre le paiement. Ces contrôles formels réalisés, le comptable peut alors payer le prestataire et enregistrer le mouvement dans sa comptabilité.

Par définition, un programme est « un regroupement d'activités aussi homogènes que possible pour transformer une combinaison cohérente de moyens en résultats attendus en vue d'atteindre un certain nombre d'objectif précis définis en fonction de finalités d'intérêt général ». Dans la loi organique, le programme est l'unité de spécialité des crédits.²¹ Le budget de programme constitue l'élément fondamental de la mise en œuvre de la LOLF. En effet, les objectifs fixés, les résultats escomptés seront estimés « atteints » à travers la pratique du budget de programme. Pour ce faire, le moyen adopté pour ce type de budget est la gestion axée sur les résultats (GAR). La GAR est un moyen de suivre l'évolution d'une série d'activités du ministère de façon mesurable. Elle permet de détecter si un tel ou tel programme d'activités contribue réellement à la satisfaction d'un besoin identifié.

II.3. Performance publique

La performance publique est définie comme étant la capacité à satisfaire plusieurs critères en même temps tels, la légalité, l'utilité, l'efficacité, la qualité, la productivité et la maîtrise du coût et l'efficience.²²

²¹ Source : Journal Officiel de la République de Madagascar, « *l'exécution des dépenses publiques*, année 2005

²² Source : COLLANGE Gérard, Pierre DEMANGEL, Robert POINSARD, « *guide méthodologique du suivi de la performance*, Edition Politique et Management, année 2009, pages 66

Selon Henri Bouquin, « le terme performance peut s'exprimer par l'efficacité et aussi l'efficience ». ²³**L'efficacité** décrit la capacité d'une personne, d'un groupe ou d'un système à arriver à ses buts ou aux buts fixés. Être efficace serait donc produire des résultats escomptés et réaliser des objectifs fixés. **L'efficience** désigne le fait pour une entreprise de réaliser ses objectifs avec le minimum de moyens engagés possibles. Cependant, les principaux indicateurs de performance retenus généralement sont : la légalité et la qualité, l'utilité et l'efficacité, la réactivité et la productivité et enfin, la maîtrise du coût et l'efficience

II.3.1. Légalité et qualité

Une action est légale lorsqu'elle prend en compte les lois et règlements qui la concernent. De ce fait, les agents publics doivent avoir la compétence juridique pour l'appliquer dans toutes ses actions. La méconnaissance du droit engendre des conséquences néfastes telles que la minimisation des risques encourues et l'ajout de nouvelles règles non stipulés dans la loi.²⁴

En outre, la qualité fait aussi partie des indicateurs de la performance. L'action publique, même en étant réalisée, peut ne pas être de bonne qualité. C'est pour cette raison qu'un objectif a été fixé suivant les normes qualitatives. Bien avant la réalisation de l'action, il est toujours nécessaire de définir les procédures à suivre, d'évaluer les critères, d'optimiser la qualité de l'action...²⁵

II-3-2- Utilité et Efficacité

Une action publique peut être classée comme utile et efficace lorsqu'elle produit des effets et des impacts directs sur la satisfaction des besoins humains. Pour cela, il faudrait procéder à une évaluation continue de l'action pour classer ce qui est utile et efficace et ce qui n'en est pas. Une formation est l'idéale pour encadrer les dirigeants, les cadres et les acteurs budgétaires.²⁶

²³ Source : BOUQUIN Henri, « *le contrôle de gestion* » Presses Universitaires de France, , 6^{ème} édition

²⁴ Source : BOUQUIN Henri, « *le contrôle de gestion* » Presses Universitaires de France, , 6^{ème} édition, 2003, pages 52

²⁵ Source : BOUQUIN Henri « *le contrôle de gestion* » Presses Universitaires de France, , 6^{ème} édition, , 2003, pages 54

²⁶ Source : BOUQUIN Henri, « *le contrôle de gestion* » Presses Universitaires de France, , 6^{ème} édition, , 2003, pages 53

II-3-3- Réactivité et productivité

Un établissement public est dit « réactif » lorsqu'il peut faire face à des éventuelles imprévues. Dans la pratique, il est considéré comme l'option B lorsque l'option réelle ne peut être achevée suite à des complications. Ce choix change donc la politique adoptée mais vise toujours l'atteinte du même objectif.²⁷

Comme dans le cas du secteur privé, la productivité est aussi sollicitée dans le secteur public.²⁸ Elle se mesure par le rapport entre une quantité de production et la quantité de travail fournit pour cette production. Elle se repose sur l'organisation de l'établissement, l'évaluation des activités et des résultats.

II-3-4- Maîtrise du coût et efficience

Ce critère est l'un des plus importants, car il s'agit de la capacité de l'établissement à gérer son budget et les coûts. Il relate l'efficacité de l'exécution des dépenses publiques et le niveau de performance. Pour l'efficience, il suffit de faire le rapport entre efficacité/coût. Augmenter l'efficience budgétaire conduit à agir sur l'efficacité ou l'utilité de l'action publique.²⁹ Pour atteindre la meilleure performance, le gestionnaire doit atteindre ses objectifs dans le cadre de l'enveloppe budgétaire qui lui a été alloué. Pour cela, il faut réunir : l'efficacité socio-économique, la qualité du service rendu et l'efficience de la gestion.

Ce premier chapitre nous a montré l'identification de la zone d'étude par le biais de son organisation, de sa vision, de ses missions et de ses objectifs. En second lieu, nous avons identifié les intervenants budgétaires du Ministère et ses rôles ainsi que le cadre théorique de l'étude. Si tels sont les matériels, nous allons voir dans le deuxième chapitre les méthodes de collecte et de traitement de données ainsi que la méthodologie d'approche et les limites de l'étude.

²⁷ Source : BOUQUIN Henri, « *le contrôle de gestion* » Presses Universitaires de France, , 6^{ème} édition, , 2003, pages 55

²⁸ Source : Henri BOUQUIN, « *le contrôle de gestion* » Presses Universitaires de France, , 6^{ème} édition

²⁹ Source : Henri BOUQUIN, « *le contrôle de gestion* » Presses Universitaires de France, , 6^{ème} édition

Chapitre II : METHODES

Ce chapitre mettra en relief l'ensemble des procédés utilisés pour l'obtention des données nécessaires à la recherche. Il s'agit d'énoncer les différents outils de collecte de données, de ses sources et de la démarche de vérification des hypothèses.

Section I : collecte et traitement de données

Pour assurer la fiabilité des hypothèses retenues, nous avons collecté des données suivant l'axe de recherche et ensuite ces données ont été analysées selon différentes techniques d'analyse

I.1. Démarche de vérification de l'hypothèse 1

Rappelons que la première hypothèse concerne la contribution des ressources financières, matérielles et humaines dans l'efficacité de l'exécution budgétaire. Pour vérifier cela, nous parlerons en premier lieu, des outils de collecte de données et en second lieu, des méthodes de traitement des données.

I-1-1- Collecte de données

Pour aboutir à notre recherche, quelques techniques d'approche ont été appliquées afin de regrouper tous les données utiles et nécessaires au développement de notre thème de recherche. L'entretien et l'observation directe en est la base.

I.1.1.1- Entretien

Dans le but d'obtenir toutes les informations relatives à la contribution des ressources humaines, financières et matérielles, nous avons organisé un entretien de 1heure par jour avec le Responsable des Programmes du Ministère du 15 Octobre jusqu'au 22 octobre 2015 dans son bureau. Les questionnaires ont été axés sur le déroulement de l'exécution budgétaire en général. Plus précisément, nous avons voulu savoir le rôle et les tâches des acteurs budgétaires à chaque niveau de la phase d'exécution. Ensuite, nous avons organisé un entretien auprès du Directeur Administratif et Financier du Ministère, qui occupe aussi la fonction d'Ordonnateur Secondaire. Il s'est tenu au début du mois de Novembre 2015 dans son bureau. Cette fois, le thème était axé sur la réalisation de l'exécution budgétaire du Ministère face à deux budgets différents. Nous avons pu relever les avantages et les inconvénients de cette spécificité ainsi qu'une vue globale du processus budgétaire dans le MPTDN. En Tant qu'ORDSEC, il nous a aussi éclairés sur les tâches qu'il entreprend et les principes fondamentaux auxquels il est tenu. Mais il y eut aussi une observation directe.

I-I-1-2- Observation directe

Cette technique complète l'entretien qui a déjà été fait. Certainement, les renseignements recueillis lors de l'entretien ont permis de comprendre certaines procédures.

Mais, l'observation a été aussi très utile pour éclaircir de façon directe tout ce qui se passe dans le monde de la gestion des finances publiques, au niveau du MPTDN. Notre première observation s'est effectuée au sein du bureau du Responsable des Programmes par laquelle nous avons pu voir les procédures relatives à la préparation des lois de finances, les techniques de travail utilisées pour cette préparation et le circuit des documents budgétaires.

I-I-2- Traitement des données

Pour traiter les données recueillies concernant la première hypothèse, nous avons choisi de faire une analyse comparative. Elle se divise en deux : l'analyse comparative annuelle qui consiste à ressortir le degré d'évolution de l'exécution budgétaire au sein du ministère et l'analyse comparative par rapport à celui de deux autres ministères. Ce dernier permet d'évaluer la réalisation du ministère par rapport aux autres. Ces analyses donneront un résultat mesurable qui permettrait de ressortir les mesures correctives relatives à chaque anomalie détectée. Passons maintenant dans la démarche de vérification de la deuxième hypothèse.

I-2- Démarche de vérification de l'hypothèse 2

Pour vérifier l'hypothèse concernant la contribution du budget de programme dans la recherche de performance, nous avons collecté des données concernant la contribution du budget de programme dans la recherche de performance. Le détail de la collecte et des traitements de données seront abordés successivement.

I-2-1- Collecte de données

Le collecte de données, pour vérifier les hypothèses consiste à regrouper toutes les informations nécessaires pour ressortir un résultat cohérent et mesurable.

I-2-1-1- Entretien

Le but de l'entretien est de recueillir les informations relatives à la contribution du budget de programme dans la recherche de performance. Pour ce faire, nous avons organisé un autre entretien avec le Responsable des Programmes du Ministère le 10 Novembre 2015

dans son bureau. Le questionnaire a été axé sur la programmation des crédits ouverts par rapport aux quatre programmes du Ministère. Plus précisément, nous avons voulu savoir comment se fait la répartition des crédits par programme et par service opérationnel d'activités (SOA). Nous avons aussi relevé des informations concernant les rapports de crédits annuels du Ministère ainsi que des critères retenus par le RdP pour prioriser certaines dépenses. Nous avons aussi procédé à l'entretien auprès du Chef de Service Suivi-Evaluation, le 19 décembre 2015, dans son bureau. Cette fois-ci, le thème abordé concernait le suivi de la performance effectué dans chaque programme du Ministère. Les questions ont été axées sur comment ce service s'organise pour recueillir tous les documents qui lui permettent d'établir une fiche de suivi de performance.

I-2-1-2- Observation directe

L'avantage de cette technique c'est que nous puissions tirer notre propre conclusion sur les démarches réelles effectuées au sein du ministère et les comparer à la théorie déjà acquise. Notre observation s'est effectuée au sein du bureau du Responsables des Programmes par laquelle, nous avons pu voir les différentes tâches d'un Responsable des Programmes, la façon de gérer le budget de programme, et la complexité des procédures .

I-2-1-3- Recherche bibliographique

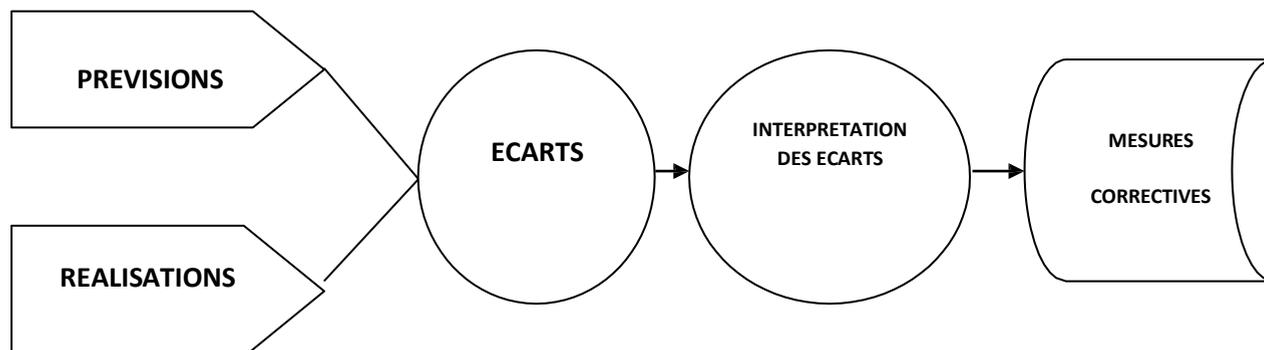
Etant donné qu'une réforme a été faite dans le domaine de la finance publique, celle du passage du budget de moyen au budget de programme, la recherche bibliographique nous a beaucoup aidé pour clarifier et classifier les changements constatés. Les recherches ont été entamées à la Bibliothèque et Archives Universitaire d'Antananarivo (BAU) et également à la Bibliothèque Nationale. Elles ont été effectuées tout au long du mois de décembre 2015, afin de pouvoir comparer les procédures réelles au sein du ministère et la théorie y afférente.

I-2-2- Traitement des données

Pour traiter les données relatives au budget de programme, nous avons effectué une analyse des écarts par programme. Cette technique a été choisie car pour évaluer la performance du MPTDN, il a été nécessaire de quantifier la réalisation par programme aux prévisions. Cette analyse faite, nous pouvons dégager si l'application de ce budget de programme contribue réellement à la recherche de performance au sein du Ministère. Il est important de préciser que les écarts constatés seront comparés avec un seuil de réalisation de

75%, jugé acceptable pour confirmer qu'un tel ou tel programme contribue à la mise en place d'une performance publique. Voici la formule générale employée pour l'analyse des écarts.

Figure 4: Analyse des écarts



Source : Auteur, 2016

Brièvement, cette technique prévoit tout ce qui se passe à priori et à postériori de l'exécution budgétaire. A priori, elle permet de définir les objectifs et ressortir le budget nécessaire à sa réalisation. Ensuite, elle donne un aspect rapide du déroulement de la réalisation et apporte les mesures correctives si nécessaire. Enfin, elle ressort un bilan annuel qui explique la raison des écarts et la mesure de performance.³⁰

$$\text{ECART} = \text{Valeur cible prévue} - \text{Valeur réalisée}$$

Il est à préciser que la valeur cible varie selon qu'elle soit quantifiée en valeur ou en pourcentage. Passons maintenant à la démarche de vérification des hypothèses

I-3- Démarche de vérification de l'hypothèse 3

Rappelons que la troisième hypothèse concerne l'irrévocabilité du contrôle budgétaire dans l'exécution budgétaire. A titre de vérification nous avons procédé successivement aux collectes et traitement de données détaillés.

I-3-1- Collecte de données

La collecte de données pour vérifier l'hypothèse 3, a été effectuée suivant un entretien. Cet entretien s'est fait à trois niveaux : au niveau du Chef de Service du Budget, au niveau de la Personne Responsable des Marchés Publics et au niveau du Chef du Service Suivi-Evaluation.

³⁰ Source : WASTIAUX Claude, « Analyse des écarts », Université de Paris II, année 2005, pages 60

I-3-1-1- Entretien

En ce qui concerne l'hypothèse 3, qui suppose que le contrôle budgétaire est irrévocable, nous nous sommes entretenus avec le Chef du Service Budget le 13 décembre 2015 dans son bureau. Le thème de l'entretien concernait la chaîne des dépenses publiques à savoir : l'engagement, la liquidation, le mandatement et le paiement. Il nous a aussi expliqué l'utilisation du logiciel SIGFP qui est un outil de vérification pour le contrôleur financier.

Ensuite, nous nous sommes entretenus avec la Personne Responsable des Marchés Publics le 15 décembre 2015 dans son bureau. L'objet de l'entretien était d'éclaircir les procédures de passation des marchés publics et de connaître les principes fondamentaux relatifs aux marchés publics. Pour compléter l'entretien, la PRMP nous a donné des supports documentaires concernant le thème, vu que le délai de l'entretien a été très limité. L'entretien a été bénéfique car le contrôle effectué est très accentué à partir du moment il est question de marché public.

I-3-1-2- Recherche bibliographique

Des recherches bibliographiques s'avèrent nécessaires pour définir l'objet du contrôle exercé tout au long de l'exécution budgétaire . Alors, nous avons procédé à des recherches à la Bibliothèque et Archives Universitaire d'Antananarivo (BAU), au Centre d 'Etudes et de Recherches en Gestion (CERG).Elles ont été effectuées en parallèlement avec les recherches déjà effectuées pour l'hypothèse 2, tout au long du mois de décembre 2015.

I-3-2- Traitement des données

Pour traiter les données relatives au contrôle budgétaire nous avons classé les données concernant les procédures d'exécution budgétaire, celles du le contrôle exercé à chaque échelon de cette procédures celles des procédures internes à la passation des marchés publics et enfin les irrégularités constatées faisant l'objet de rejet de dossier au niveau du contrôle financier.

Après le triage, nous avons effectué un test de conformité et un test de permanence qui visent à prouver réellement que le contrôle exercé tout au long de l'exécution budgétaire est irrévocable. Pour le test de conformité, nous avons choisi de présenter six dossiers qui feront

l'objet d'une vérification avant engagement. Si les dossiers ne contiennent pas d'erreurs, ils seront validés pour l'engagement, sinon, ils seront rejetés. Pour le test de permanence, nous avons posé des questions qui précisent si le contrôle est une étape incontournable et non négligeable dans la procédure budgétaire. Si les réponses à la question sont toutes positives, l'hypothèse est donc vérifiée.

Ensuite, nous avons calculé le ratio d'engagement. Pour y parvenir, nous avons comparé les engagements durant les quatre trimestres de l'année 2015 avec les demandes d'engagement financier. Ceci a été fait dans le but d'admettre que face au contrôle budgétaire, seul les dossiers rejetés non modifiés n'ont pas pu être validés. En gros, le contrôle n'est pas un système d'élimination mais un système de vérification. La formule appliquée pour ressortir ce ratio est la suivante :

$$\text{Ratio d'engagement} = \frac{\text{Engagement trim 1,2,3,4}}{\text{DEF trim 1,2,3,4}}$$

Après avoir vu, la méthode de collecte et de traitement des données, passons maintenant dans la méthodologie d'approche adoptée pour affiner l'étude.

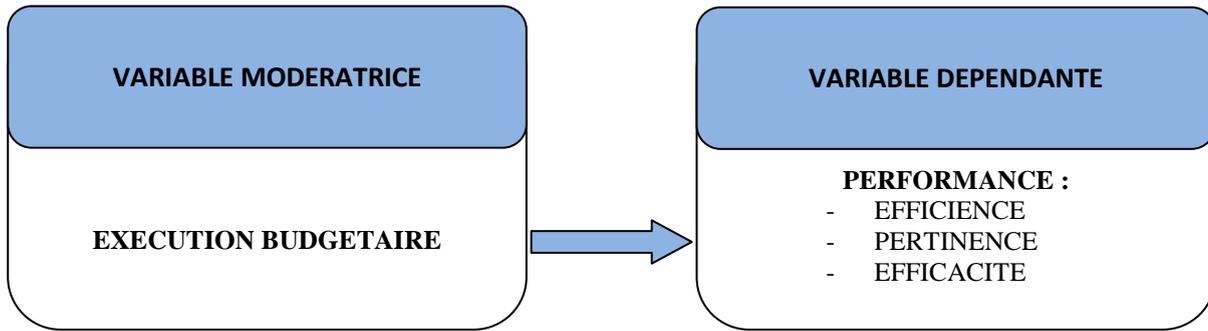
Section II : Méthodologie d'approche

Pour mieux cerner l'objectif de l'étude, il a fallu choisir la méthode d'approche la plus appropriée à notre recherche. De ce fait, nous avons opter pour l'approche hypothético-déductive.

II-1- Approche hypothético-déductive

En ce qui concerne l'approche méthodologique, nous avons utilisé l'approche « hypothético-déductive ». La spécificité de cette méthode est qu'elle permet au chercheur d'axer ses recherches sur une question générale. Ensuite, elle peut émettre des déductions ou des inductions à partir des connaissances théoriques déjà acquises sur le domaine de recherche, et peut ainsi formuler des hypothèses. Mais avant, il est important de poser des questions de recherche spécifiques afin d'obtenir les réponses y afférentes et exprimer les bonnes hypothèses. Ces dernières seront ensuite testées pour pouvoir les valider ou les affirmer dans le résultat de notre recherche.

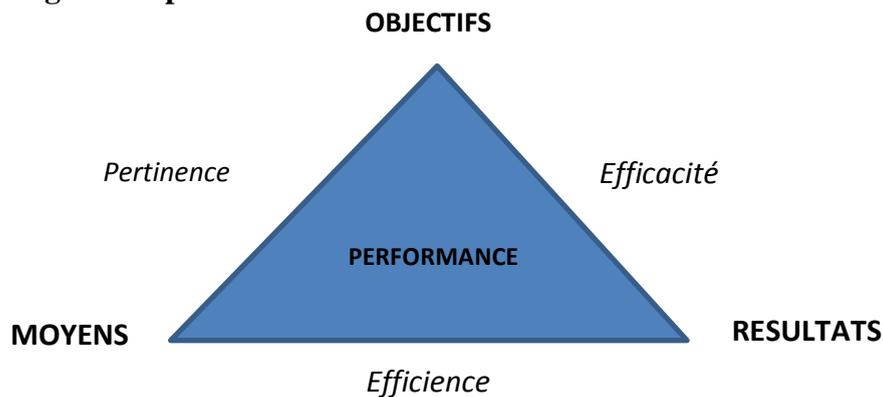
Figure 5 : Modélisation des variables



Source : Auteur 2016

Cette figure explique la dépendance entre l'exécution budgétaire et la performance. En effet, cette dernière désigne le regroupement des critères d'efficacité, d'efficacité et de pertinence. Théoriquement, si ces critères sont tous réunis, nous pouvons dire que les programmes d'activités de l'entité contribuent à la recherche de performance.

Figure 6: Triangle de la performance



Source : GILBERT C, « Ergonomie et performance » 1980

Généralement, toute personnalité morale, établissement public ou privé se réfèrent toujours à un ou plusieurs objectifs qu'ils fixent déjà à l'avance. Pour l'atteindre, il engage tous les moyens matériels, humains et financiers en sa possession pour obtenir des résultats optimaux. Mais il est possible que ces résultats ne soient pas à la hauteur des objectifs fixés à cause des moyens utilisés. De cet énigme vient l'idée de rendre performante une entité par la considération des indicateurs de performance telles que l'efficacité, l'efficacité et la pertinence.

Dans notre cas, le rapport entre les objectifs et les résultats définit « l'efficacité » traduite par la capacité du Ministère à atteindre ses objectifs. Le rapport entre résultats et moyens fait part de « l'efficacité » exprimée par la capacité du Ministère à atteindre ses

objectifs avec un moindre coût. Le rapport entre moyens et objectifs définit « la pertinence » qui vérifie si le Ministère a utilisé les bons moyens pour atteindre ses objectifs.

II-2- Chronogramme d'activités

Le chronogramme d'activités est un outil de repérage dans le temps, des activités, des tâches effectuées, tout au long d'un travail de recherche. Ci-après un tableau récapitulatif des activités susmentionnées.

Tableau n°2 : CHRONOGRAMME D'ACTIVITES

ACTIVITES	ANNEE 2015				ANNEE 2016					
	Mois				Mois					
	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J
Choix de l'axe de recherche										
Stage au sein du MPTDN										
Collecte des données primaires et secondaires										
Triage des données obtenues										
Rédaction du mémoire										
Vérification avant dépôt										
Dépôt du livre de mémoire										

Source : Auteur, 2016

Dans notre cas, nous avons fait le choix de l'axe de recherche le mois de Septembre 2015. Cette étape est très importante puisque de cela dépend le thème et les données à recueillir. Nous avons effectué le triage des données afin que nous puissions ressortir les hypothèses de recherche. La rédaction du mémoire a donc commencé le mois de Février 2016 et a été déposé le mois de Juin 2016.

II-3- Limites de l'étude

Rappelons que notre thème du mémoire s'intitule l'«efficacité de l'exécution budgétaire : un critère essentiel dans la recherche de performance ». Ce thème fait place à une grande variété de problèmes dans le secteur public. Il peut être vu sous l'angle de la gestion budgétaire en général ou de l'exécution des recettes publiques. Mais dans notre cas, nous avons limité notre travail dans l'analyse des procédures de gestion budgétaire en matière d'exécution de dépenses. Cette action insiste formellement à l'efficacité de cette dernière afin de mettre en place une meilleure performance.

En plus, nous avons rencontré quelques difficultés d'ordre temporel et matériel. Une difficulté a été constatée au niveau du temps, du fait que nous avons effectué notre stage pendant les mêmes périodes de cours à l'Université. Ainsi, nous avons manqué certaines étapes d'exécution budgétaire. L'observation directe des actions entreprises par les acteurs budgétaires du ministère a donc été restreinte.

A part cela, cette période coïncide aussi avec la période de fermeture des opérations de liquidation de l'année, par conséquent, les dossiers que nous avons pu consulter étaient limités. Une autre difficulté relevée durant la collecte des données est le fait qu'il y a certains documents que nous n'avons pu consulter à causes du respect des règles de confidentialité du Ministère. Cette première partie nous a permis de démontrer comment les travaux de recherche ont été effectués et quels sont les étapes et procédés mis en œuvre pour la réalisation des objectifs fixés. Diverses techniques et des procédés ont été adoptés pour pouvoir aboutir à des résultats bien structurés. Dans le cadre pratique de l'étude, nous avons choisi le Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement du Numérique, pour servir de terrain de vérification de nos hypothèses.

DEUXIEME PARTIE : RESULTATS

Cette deuxième partie constitue le cœur de notre étude. L'analyse et l'exploitation des données issues des matériels et méthodes ci-dessus s'y effectuent. Comme son nom l'indique, le résultat est la partie où nous exposerons le fruit de notre recherche en vue de dégager les points significatifs. Elle sera divisée en trois chapitres : le premier chapitre expose les résultats relatifs à la première hypothèse, le second chapitre présente les résultats relatifs à la deuxième hypothèse et la dernier chapitre est axé sur les résultats relatifs à la troisième hypothèse

CHAPITRE I : RESULTATS RELATIFS A LA CONTRIBUTION DES RESSOURCES FINANCIERES, HUMAINES ET MATERIELLES DANS L'EFFICACITE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

La gestion des finances publiques est un sujet pertinent mais peu maîtrisé. Elle est fondée sur des règles de conduite et d'intégrité portées sur les organes de gouvernance. Pour comprendre le fonctionnement de l'exécution des dépenses, nous allons dans un premier chapitre, parler du type de budget du Ministère, des crédits ouverts et du résultat des études comparatives effectuées.

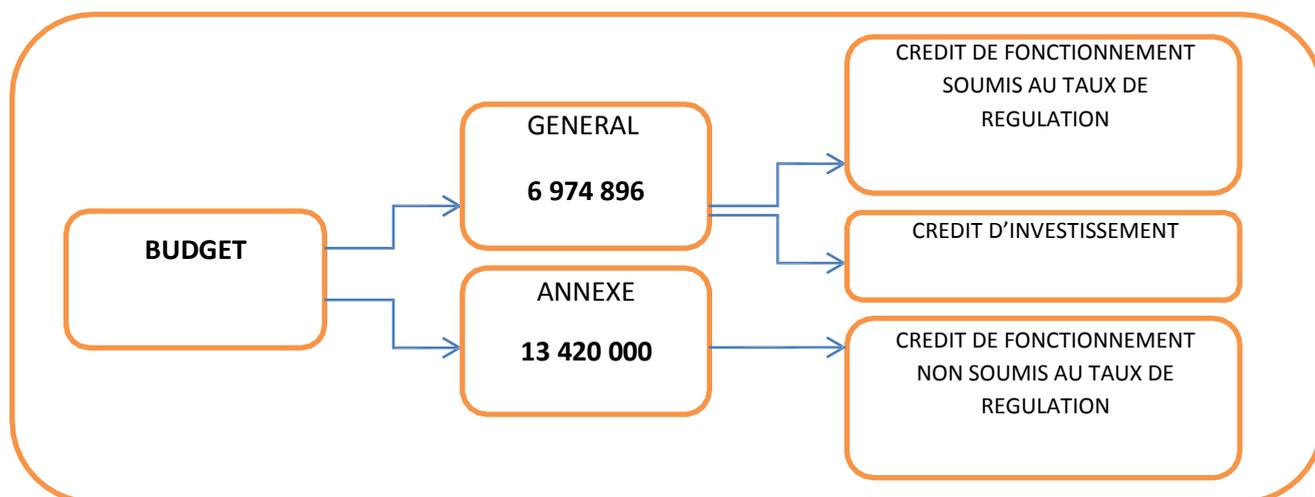
Section I : BUDGET DU MINISTERE

Pour assurer la bonne marche de tous les départements ministériels, l'Etat met à leur disposition un budget qu'ils utiliseront pour faire fonctionner l'entité. Pour gérer ce budget, des acteurs budgétaires compétents sont appelés à occuper des postes de responsabilité. Ils ont l'obligation de s'investir à fond dans l'accomplissement des tâches qui leur sont attribuées aux fins d'assurer l'atteinte des objectifs fixés par le Ministère. Nous allons voir successivement le type de budget du MPTDN et les crédits ouverts.

I.1. Type de budget

On distingue deux catégories de budget au MPTDN, ce sont le « BUDGET GENERAL » et le « BUDGET ANNEXE ». Le budget général prend en charge les crédits de fonctionnement du service opérationnel des activités du Cabinet du Ministre et les dépenses d'investissements du Ministère. Quant aux dépenses de fonctionnement en général, elles sont assurées par le budget annexe. Comme l'exécution budgétaire du Ministère se réalise suivant une longue procédure, les éléments essentiels à retenir seront résumés dans le schéma ci-après.

Figure 7: Budget annuel du MPTDN pour l'année 2015 (en milliers d'Ariary)

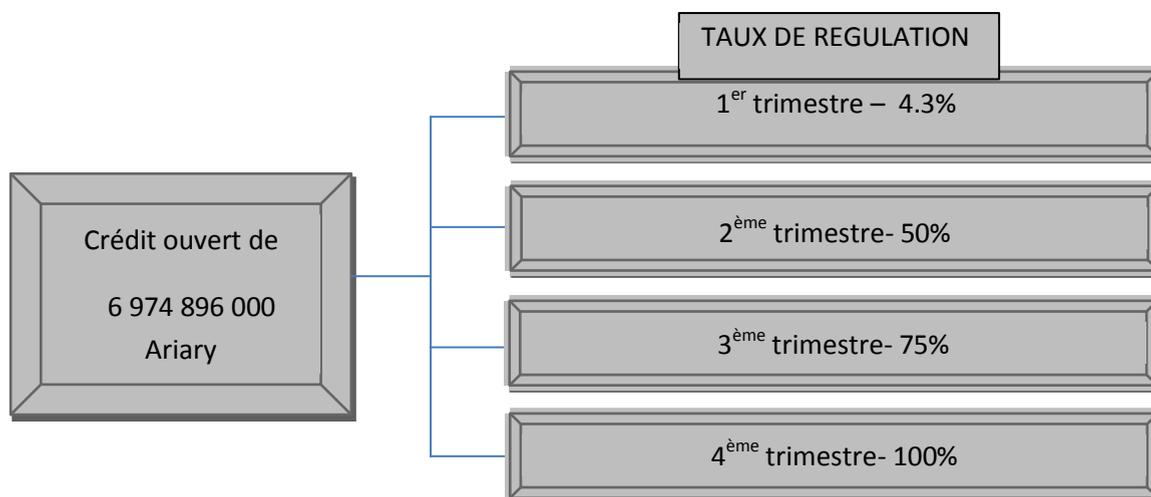


Source : Auteur, 2016

Pour le MPTDN, les dépenses de fonctionnement sont supportées par le budget annexe pour un montant de 13 420 000 000 d'Ariary, à l'exception des dépenses de fonctionnement du cabinet du Ministre et des services y rattachés. Le montant du budget général de 6 974 896 000 d'Ariary recouvre alors les dépenses exceptionnelles ainsi que les dépenses d'investissement. Il est important de préciser que le montant du budget général est issu du crédit modifié suivant la Loi des Finances Rectificatives. Pour l'année 2015, une baisse de crédit de 5 144 401 000 Ariary est constatée par rapport au crédit initial accordé au Ministère. La diminution des crédits de fonctionnement tels les biens et services, le transfert ainsi que des crédits d'investissements en est la cause.

I.2. Crédits ouverts

Par application de la Loi des Finances, l'ouverture de crédit est mise à la disposition du Ministère, laquelle est soumise au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. L'exécution des recettes et dépenses publiques est assurée par les ordonnateurs. Les crédits ouverts dans chaque ministère, y compris le MPTDN, sont soumis à un taux de régulation qui permet de régler la gestion des crédits à engager. Ce taux varie trimestriellement afin de maintenir l'équilibre entre les recettes et les dépenses. Schématiquement, nous pouvons expliquer ce phénomène comme suit.

Figure 8: Répartition du Budget soumis au taux de régulation de l'année 2015

Source : Auteur, 2016

Pour répartir le crédit du ministère, le responsable des programmes se réfère tout d'abord au taux de régulation qui varie à chaque trimestre de l'année. Ensuite il procède à la répartition du crédit dans l'ordre de priorité. Afin de voir le détail de la répartition de ce crédit, nous allons passer à l'analyse budgétaire

Section II : Analyse budgétaire

L'analyse budgétaire permet de retracer toutes les anomalies significatives dans la situation des dépenses du Ministère. Pour ce faire, nous avons effectué une analyse des écarts par rapport à la situation budgétaire annuelle et une analyse ressortant le niveau d'efficacité de l'exécution budgétaire par rapport à d'autres ministères.

II- 1-. Analyse comparative de trois années budgétaires

Les crédits ouverts correspondent aux montants pouvant être engagés pour permettre la réalisation des opérations durant une année d'exercice. Pour retracer le niveau d'efficacité de l'exécution budgétaire au sein du MPTDN, nous avons effectué une analyse des écarts du Ministère et comparer les résultats avec ceux d'autres ministères. En premier lieu, nous allons comparer les résultats annuels pour ressortir le degré d'évolution du taux d'engagement, ensuite nous allons passer à l'étude comparative par rapport à d'autres Ministères, en vue de ressortir le niveau de réalisation. Généralement, le calcul des écarts se fait par la diminution de la réalisation à la prévision. Dans notre cas d'espèce, la formule utilisée est la suivante :

$$\text{Ecart des dépenses} = \text{Crédit ouvert} - \text{Crédit engagé}$$

$$E(d) = CO - CE$$

Tableau N°3: Evolution du taux d'engagement durant trois années - 4^{ème} trimestre (en milliers d'Ariary) (cf. annexe 4)

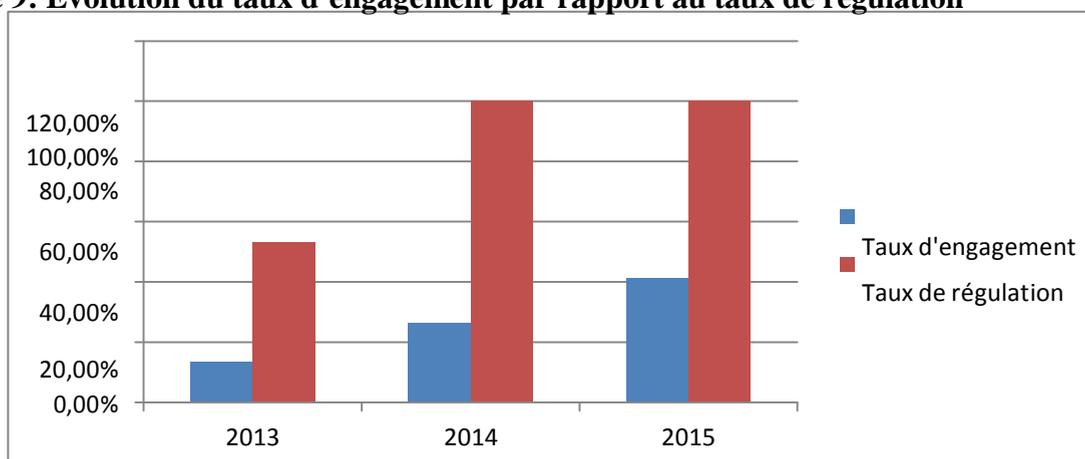
Budget Général	CREDIT INITIAL	CREDIT MODIFIE	ENGAGEMENT	TAUX %	ECARTS CONSTATES
Année					
2013	28 552 224	28 059 224	3 731 615	13,3	24 327 609
2014	16 254 389	27 616 390	7 319 394	26,5	20 296 996
2015	25 539 297	20 394 896	8 402 145	41,2	11 992 751

Source : Auteur, 2016

Ce tableau montre qu'il y a augmentation du taux d'engagement annuel pour le MPTDN. En 2013, il est de 13,3%, en 2014, de 26,5% et en 2015 nous constatons un taux de 41,2%. Aussi le niveau des écarts en question diminue d'année en année. Cela peut être traduit par la capacité active des acteurs budgétaires dans leur milieu de travail et une maîtrise des principes des dépenses publiques.

Il est important de préciser que dans la gestion des finances publiques, nous ne pouvons émettre un seuil négatif pour admettre que la situation est favorable. De ce fait, si les écarts constatés diminuent d'année en année, nous pouvons alors conclure que la situation budgétaire concourt pour une situation favorable. Graphiquement, il peut être interprété comme suit.

Figure 9: Evolution du taux d'engagement par rapport au taux de régulation



Source : Auteur, 2016

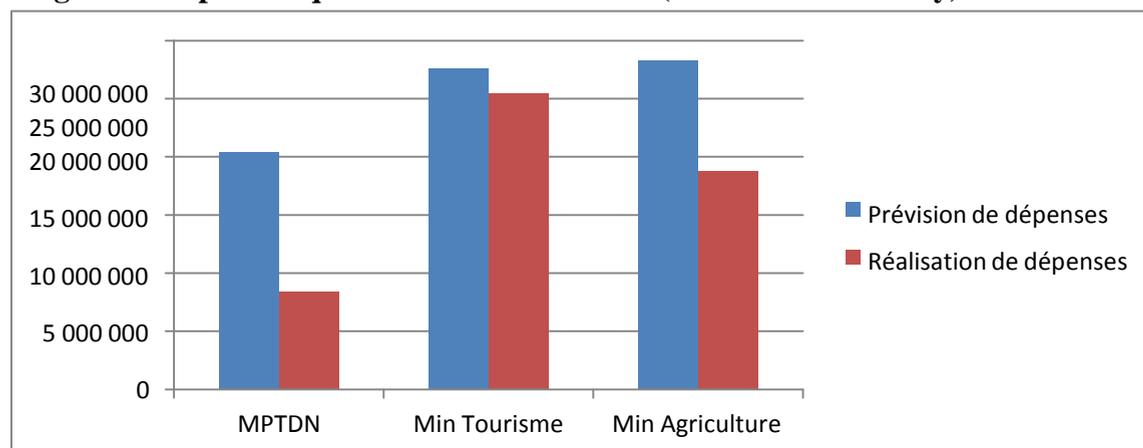
Par rapport au taux de régulation respectif de 53%, 100%, 100% pour le quatrième trimestre des années 2013, 2014 et 2015, l'engagement est encore très faible. Par contre, si nous ne considérons que les années 2014 et 2015, du fait qu'ils ont le même taux de régulation, nous constatons une augmentation des engagements de 14,7%.

Après avoir vu l'évolution du taux d'engagement par rapport au taux de régulation, passons maintenant dans l'analyse du niveau d'exécution budgétaire du MPTDN par rapport à d'autres Ministères. Les Ministères choisis pour l'étude comparative est le Ministère du Tourisme et le Ministère de l'Agriculture.

II-2- Analyse comparative de trois ministères

Il est aussi important de comparer la réalisation entre ministère afin de mettre en place les mesures qui s'imposent pour réaliser à temps les objectifs du MPTDN.

Figure 10: Situation dépenses du MPTDN, du Ministère du Tourisme et du Ministère de l'Agriculture pour le quatrième trimestre 2015 (en milliers d'Ariary)



Source : Auteur, 2016

Si nous nous référons au résultat du graphique, nous constatons que la réalisation des dépenses au sein du MPTDN est vraiment très faible par rapport à celles des deux autres Ministères. La réalisation du MPTDN est de 41,2% contre 66,30% pour le Ministère de l'Agriculture et 92,02% pour le Ministère du Tourisme.

A travers ce chapitre, nous avons pris en considération la situation des crédits ouverts au sein du MPTDN, et de la situation de l'exécution de ses dépenses par rapport à d'autres Ministères. Une telle situation va sûrement nous conduire aux discussions relatives à ce premier chapitre qui seront évoquées dans la troisième partie de notre recherche.

CHAPITRE II : RESULTATS CONCERNANT LA CONTRIBUTION DU BUDGET DE PROGRAMME A LA RECHERCHE DE PERFORMANCE

Bien que le budget de programme applique la gestion axée sur les résultats, celui-ci accorde une grande importance à la mesure de performance. Pour y arriver, l'objet de notre étude est de comparer trimestriellement et annuellement la performance au sein du Ministère grâce aux documents de performance. Dans ce chapitre, nous allons vérifier que le budget de programme contribue vraiment à la recherche de performance.

Section I : Budget de programme

Pour atteindre une meilleure performance publique, la politique budgétaire se fixe trois objectifs bien distincts : une discipline budgétaire globale, l'allocation des ressources en conformité avec les objectifs par programme, et l'apport d'une prestation efficiente des services publics. Pour vérifier la réalisation de ces trois objectifs, nous avons utilisé l'analyse des écarts.

I.1. Analyse des écarts par programme

Le budget de l'Etat est orienté vers des résultats à atteindre. Pour un programme, il y aura toujours, une stratégie, des objectifs, des indicateurs et des cibles. Dans le cas du MPTDN, on distingue quatre programmes à savoir : l'Administration et la Coordination, l'Appui à l'extension de la couverture postale pour le Code Mission 660, l'Administration et la Coordination pour la Mission TIC, le Développement des réseaux d'accès au TIC dans les zones rurales pour le Code Mission 670. (cf.annexe1)

I.1.1. Programme « Administration et Coordination » de la mission « Poste et Télécommunication »

Concernant ce programme, le MPTDN a pour objectif d'assurer la gestion rationnelle et rentable des ressources humaines, financières et matérielles. Comme indicateur, il se réfère au crédit engagé pour le programme, par rapport au crédit global du budget général. Pour ressortir l'écart, nous allons comparer la prévision à la réalisation (cf. annexe 1). La formule employée est la suivante.

ECART =	Valeur cible prévue – valeur cible	
réalisée		
(%)	(%)	(%)

$$= 95 \% - 79,81\% = 15,19\%$$

Pour pouvoir interpréter l'écart obtenu, nous avons fixé un seuil de réalisation acceptable de 75%. Au-delà de ce pourcentage, nous pouvons alors dire que le programme contribue à la recherche de performance publique. Dans notre cas, nous avons obtenu un écart de 15,19%, ce qui veut dire que le taux de réalisation est de 79,81%. Nous pouvons dire que ce programme est satisfaisant.

I.I.2. Programme « Appui à l'extension de la couverture postale » de la mission « Poste et Télécommunication »

En ce qui concerne le Programme d'Appui à l'Extension de la Couverture Postale, le Ministère prévoit de construire huit (8) bureaux de postes en zone rurale. Son objectif est de faire assurer le Service Postal Universel (SPU) ou Service Public Postal (SPP). Pourtant, il n'a pu réaliser que la construction de deux (2) bureaux en 2015 (cf : détail en annexe). Nous avons donc constatés un écart de 6 bureaux non construits dans ce programme

ECART = Prévission du nombre de bureaux à construire – Nombre de bureaux construits

$$\text{Ecart sur nombre de bureaux construits} = 8 - 2 = 6$$

Dans ce programme, le seuil de réalisation acceptable est fixé à six (6) bureaux de postes installés. Le résultat du calcul fait apparaître l'installation de deux (2) bureaux de poste seulement. Nous pouvons alors en déduire que des efforts sont encore à fournir pour atteindre l'objectif en intégral.

I.I.3. Programme « Administration et Coordination » de la mission « TIC »

Lorsqu'on parle du secteur TIC, l'objectif visé est d'améliorer l'efficacité et la qualité des services des Télécommunications et des Nouvelles Technologies. La réalisation sera donc comparée avec le taux d'avancement de l'étude sur le projet de loi concernant le cyber sécurité (cf : annexe 1).

Le seuil de réalisation acceptable a été fixé à 20%. L'écart sera alors calculé comme suit :

$$\begin{aligned} \text{ECART} &= \text{Valeur cible prévue} - \text{valeur cible réalisée} \\ & \qquad \qquad \qquad (\%) \qquad \qquad \qquad (\%) \\ \text{ECART} &= 30 \% - 9.99 \% = 21, 99\% \end{aligned}$$

Cet écart annonce que le taux de réalisation du programme au niveau du secteur TIC est très faible. Il est donc important de reconsidérer l'étude de la réalisation de ce programme.

I.I.4. Programme « Développement des réseaux d'accès aux TIC dans les zones rurales » de la mission TIC

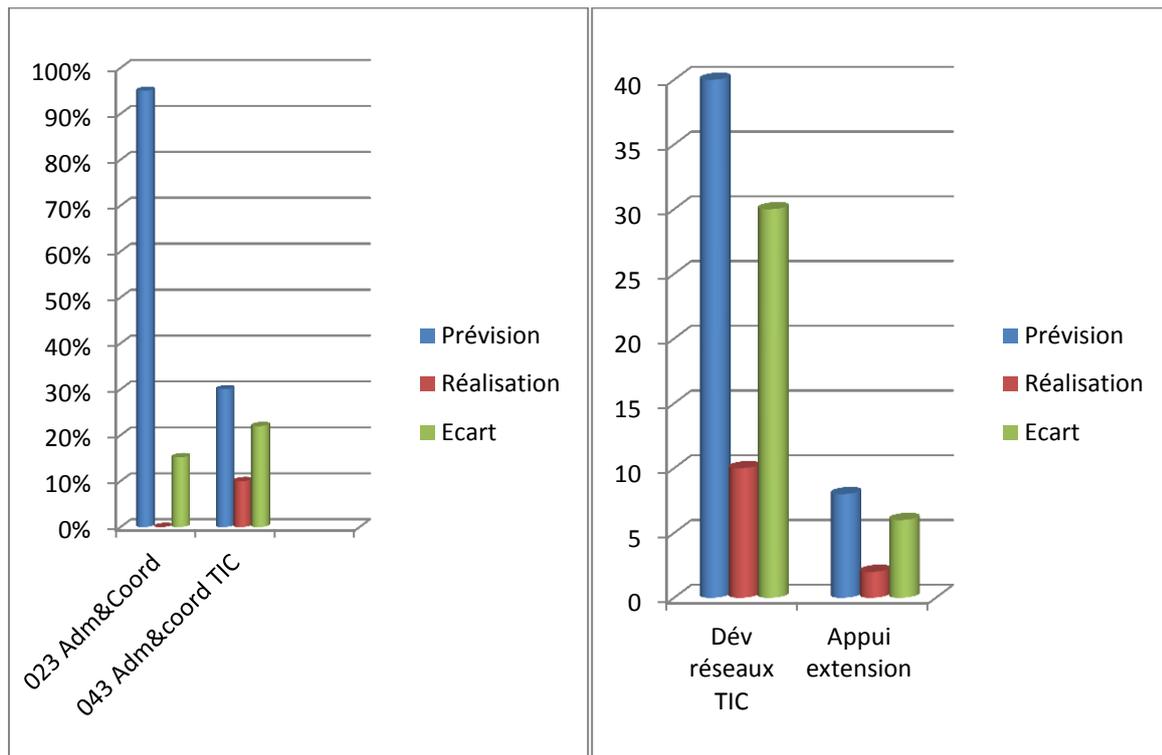
Pour ce programme, le Ministère a fixé l'objectif d'assurer un système de communication efficace et abordable. Pour sa réalisation, il a prévu d'installer 40 cybers espaces. Son indicateur de performance sera basé sur le nombre des cybers installés (cf. Annexe 1)

$$\text{ECART} = \text{Nombre de cyber prévu} - \text{Nombre de cyber installé}$$

$$= 40 - 10$$

$$\text{ECART} = 30 \text{ cybers non installés}$$

Suite à une véritable analyse de ces écarts, nous avons fixé le seuil de réalisation acceptable à 25 cybers installés. Si l'écart est alors inférieur à 15, le résultat est considéré comme satisfaisant. Or, le résultat obtenu a donné un écart de 30 cybers non installés. Ceci implique qu'une révision de la stratégie adoptée est à considérer pour que ce programme puisse contribuer à la recherche de performance

Figure 12: Suivi de la performance des quatre programmes du Ministère

Source : Auteur, 2016

Ce schéma résume l'écart constaté entre prévision et réalisation dans le Programmes Administration et Coordination. Pour le Programme 023, la réalisation est quasi nulle, et pour le programme 043, il y a une réalisation mais elle est encore insuffisante. Cela peut être interprété comme une difficulté dans la gestion des ressources mises à la disposition pour l'exécution des objectifs par programme.

Dans ce deuxième chapitre, il est important de préciser que les programmes du Ministère augmentent chaque année. En 2013, il n'avait qu'un seul programme, celui de l'Administration et Coordination. En 2014, trois programmes et en 2015, le MPTDN a quatre programme qui méritent d'être exécutés à temps. Après avoir vu le résultat relatif à la deuxième hypothèse, passons maintenant au résultat de la troisième hypothèse qui évoquera la contribution du contrôle budgétaire dans la réduction des irrégularités.

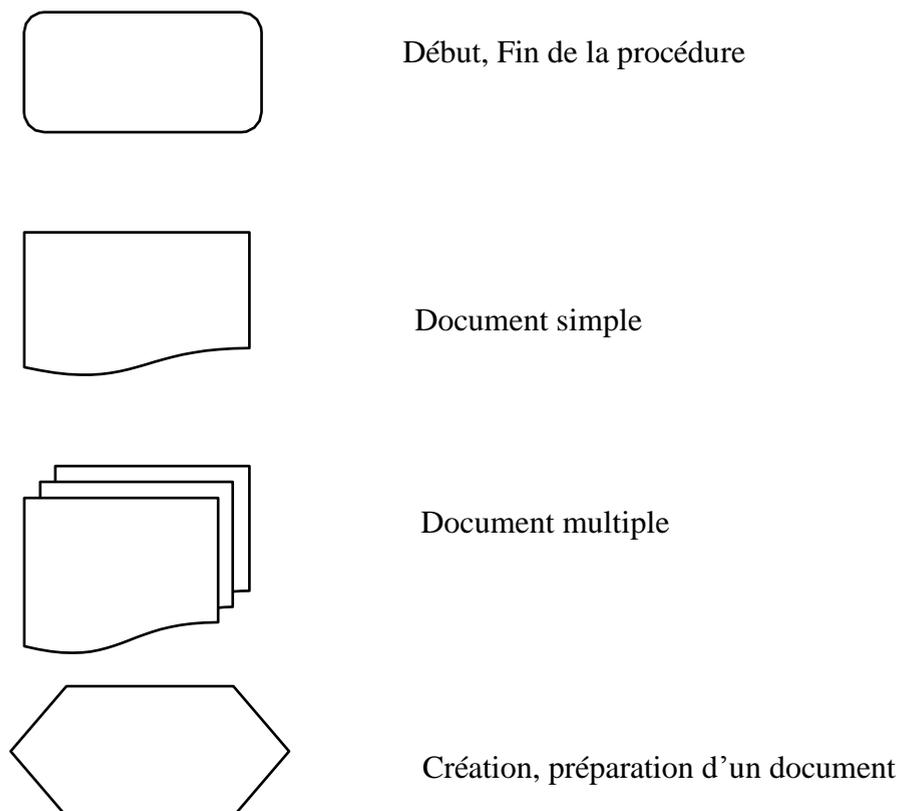
CHAPITRE III : RESULTATS RELATIFS A L'IRREVOCABILITE DU CONTROLE BUDGETAIRE DANS LA CHAINE DE DEPENSES

Pour aboutir à une gestion des dépenses publiques efficaces, le contrôle budgétaire joue un rôle essentiel étant donné la complexité des procédures à suivre. A chaque étape surgît un contrôle qui a pour but de vérifier la conformité des dossiers sans que ceux-ci passent aux procédures de paiement avec des irrégularités dans le fond et dans la forme. Pour commencer, nous allons présenter le diagramme de circuit des documents dans la chaîne de dépenses, ensuite nous effectuerons le test de permanence afin de vérifier si les procédures entreprises au sein du MPTDN suivent les normes.

Section.1. Diagramme de circuit des documents (DCD)

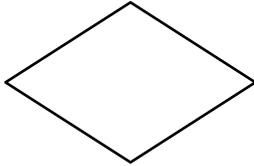
Entamer une procédure d'engagement de dépenses n'est pas toujours une tâche facile. Un dossier est créé à partir du moment où les SOA et les GAC du Ministère ont défini leurs besoins respectifs. Ensuite, ces besoins seront analysés puis vérifiés, avant qu'ils soient exécutés. Pour plus de clarté, nous allons présenter le diagramme de circuit du document à l'aide des symboles énumérés ci-après.

Figure 12: Liste des symboles sur le DCD





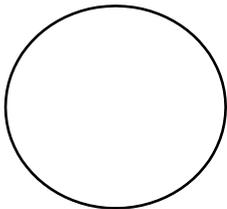
Approbation, autorisation



Test



Autres opérations

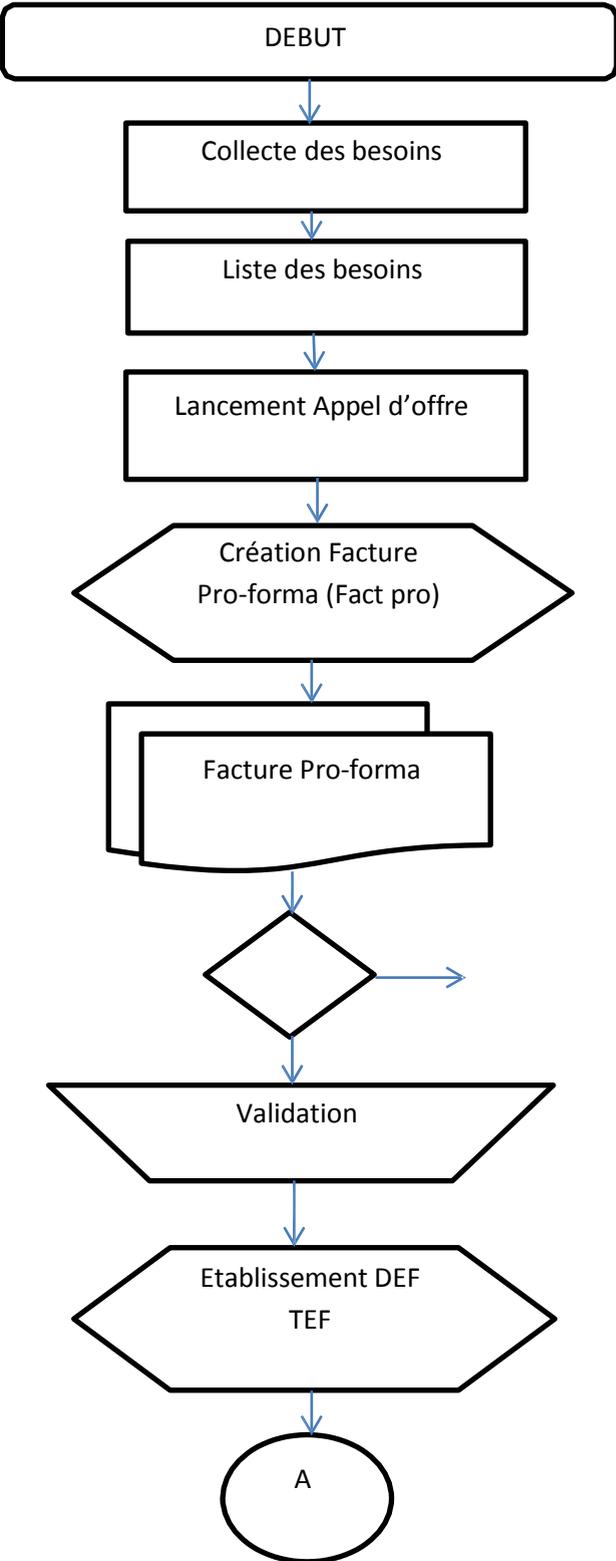


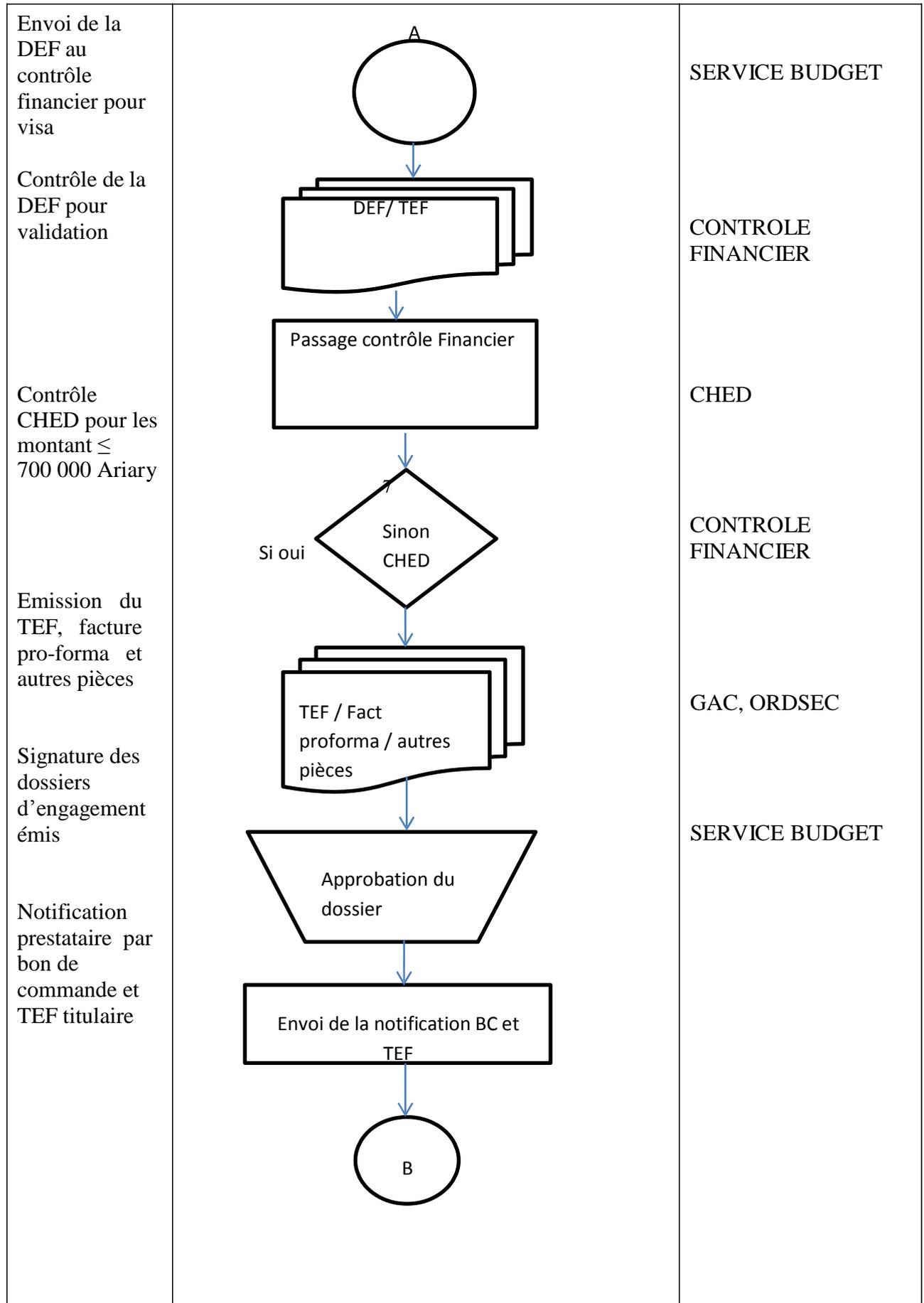
Renvoi à une autre page ou autre branche

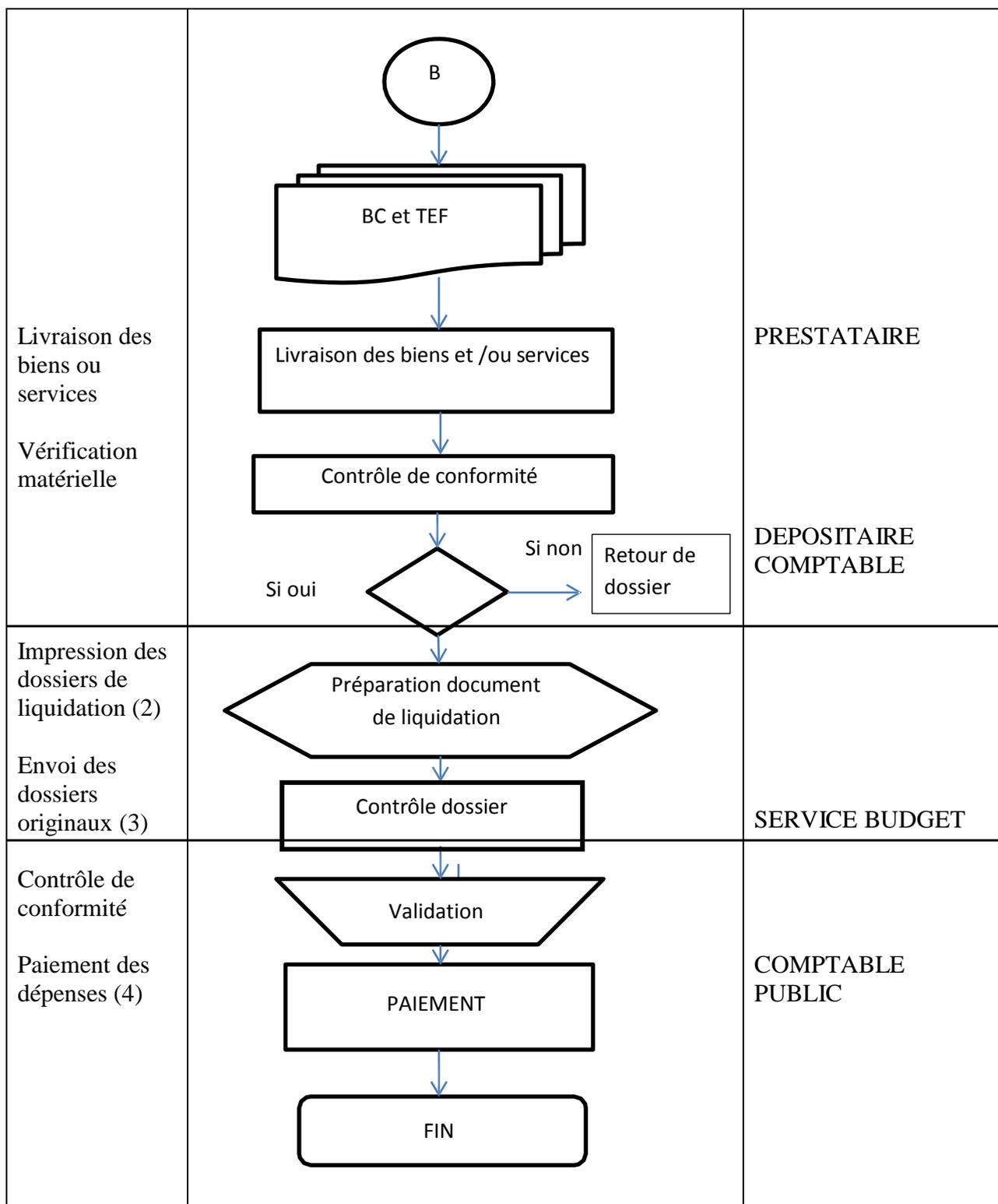
Source : cours Audit interne, Master II, année 2016

Ces symboles seront utilisés pour marquer les différentes opérations entreprises au cours de l'exécution budgétaire.

Figure 13: Diagramme de Circulation des Documents

Procédures	Diagramme	INTERVENANTS
<p>Collecte des besoins de chaque service</p> <p>Identification des besoins</p> <p>Lancement Appel d'offre</p> <p>Etablissement facture pro-forma</p> <p>Validation de la facture pro-forma</p> <p>Etablissement DEF/ TEF (1)</p> <p>Certification DEF/TEF</p>	 <pre> graph TD DEBUT([DEBUT]) --> CB[Collecte des besoins] CB --> LB[Liste des besoins] LB --> LA[Lancement Appel d'offre] LA --> CF[Création Facture Pro-forma (Fact pro)] CF --> FP[Facture Pro-forma] FP --> D{ } D --> V[/Validation/] V --> ET[Établissement DEF TEF] ET --> A((A)) </pre> <p>The diagram is a vertical flowchart. It starts with a rounded rectangle labeled 'DEBUT'. An arrow points down to a rectangle 'Collecte des besoins'. Another arrow points down to a rectangle 'Liste des besoins'. A third arrow points down to a rectangle 'Lancement Appel d'offre'. A fourth arrow points down to a hexagon 'Création Facture Pro-forma (Fact pro)'. A fifth arrow points down to a stack of three rectangles labeled 'Facture Pro-forma'. A sixth arrow points down to a diamond-shaped decision box. An arrow points right from the diamond, and another arrow points down to a trapezoid 'Validation'. A seventh arrow points down to a hexagon 'Établissement DEF TEF'. A final arrow points down to a circle 'A'.</p>	<p>SOA</p> <p>GAC</p> <p>PRMP, ARMP</p> <p>PRESTATAIRE</p> <p>ORDSEC</p> <p>SERVICE BUDGET</p> <p>ORDSEC</p>





Source : Auteur, 2016

- (1) Début de la procédure d'engagement
- (2) Début de la procédure de liquidation
- (3) Début de la procédure de mandatement
- (4) Début de la procédure de paiement

Par le biais de ce diagramme de circulation des documents, nous pouvons constater que les étapes de l'exécution budgétaire sont longues. En effet, aucune phase ne peut être négligée car à chaque fois que le dossier circule, il existe toujours un contrôle à priori et à postériori. En général, les types de contrôle que nous pouvons rencontrer dans le cadre de l'exécution des dépenses publiques sont les suivants : le contrôle soumis aux acteurs budgétaires, notamment, ceux qui exercent la fonction d'ordonnateurs et de comptables publics. Il existe aussi le contrôle relatif aux procédures des dépenses tel que le contrôle de régularité, d'opportunité et de performance. Vu que notre thème est axé sur la recherche de performance, ce dernier type de contrôle qu'est le « contrôle de performance » est ce qui nous intéresse le plus. Pour mesurer le contrôle de régularité de l'exécution budgétaire et identifier l'efficacité du contrôle exercé pour la chaîne de dépenses, nous allons utiliser la ratio d'engagement sur le DEF.

Section.2. Analyse du ratio d'engagement sur la demande d'engagement financier R (DEF)

Cette ratio est utilisée afin d'identifier la régularité de l'exécution budgétaire du budget. A titre d'exemple, elle permettra de ressortir le pourcentage des DEF visées par le contrôle financier. A part cela, elle aide à évaluer l'efficacité du contrôle exercé lors des engagements de dépenses. La formule générale utilisée est la suivante :

$\text{RATIO D'ENGAGEMENT DEF} = \frac{\text{Engagement trim 1, trim 2, trim 3, trim 4}}{\text{DEF trim 1, trim 2, trim 3, trim 4}}$
--

Pour le budget annexe, le détail des calculs se présente comme suit :

$$\text{Ratio DEF}_{\text{trim1}} = 194/196 \times 100 = 98,9\%$$

$$\text{Ratio DEF}_{\text{trim2}} = 410/415 \times 100 = 98,7\%$$

$$\text{Ratio DEF}_{\text{trim3}} = 616/623 \times 100 = 98,8\%$$

$$\text{Ratio DEF}_{\text{trim4}} = 636/645 \times 100 = 98,6\%$$

Pour le budget général et pour le PIP, les calculs sont les suivant :

$$\text{Ratio}_{\text{def(bg)}} = 100\%$$

$$\text{Ratio}_{\text{def(pip)}} = 6/64 \times 100 = 9,4\%$$

Tableau n°4: Situation des engagements et des DEF des quatre trimestres 2015(cf annexe 4)

Période	Catégorie	DEF	ENGAGEMENT	TAUX
Premier trimestre	BUDGET ANNEXE	196	194	98,9%
Deuxième trimestre	BUDGET ANNEXE	415	410	98,7%
Troisième trimestre	BUDGET ANNEXE	623	616	98,8%
Quatrième trimestre	BUDGET ANNEXE	645	636	98,6%
TOTAL		1879	1856	98,7%
	BUDGET GENERAL	380 68	380 64	100% 94,11%
	PIP			

Source : tableau récapitulatif des engagements, service budget MPTDN 2016

Pour le budget annexe, le taux de demande d'engagement financier ayant obtenu le visa du contrôle financier s'élève à 98,76%. Ce taux indique que, malgré les irrégularités constatées dans le dossier, le titulaire peut encore recourir à la modification et renvoyer le dossier. Dans le cas échéant, le contrôleur financier se trouve dans l'obligation de rejeter définitivement la DEF. Nous pouvons aussi constater que, les DEF du budget général sont toutes accordées et visées. En ce qui concerne le PIP, seulement 6,25% des dossiers d'engagement ont été refusés.

Pour conclure, cette deuxième partie nous a montré les résultats collectés durant nos travaux de recherche. Cette partie est très importante puisqu'elle représente le cœur de notre mémoire. Les résultats ont été exposés suivant l'ordre des hypothèses par lesquelles nous avons effectué des analyses. Pour rendre plus complet notre ouvrage, passons maintenant à la troisième et dernière partie, plus précisément à la discussion et aux propositions de solutions.

TROISIEME PARTIE : DISCUSSIONS ET RECOMMANDATIONS

Cette partie est consacrée aux discussions et aux recommandations afin d'interpréter les résultats obtenus dans la partie précédente et émettre notre opinion sur le cas de l'exécution budgétaire du MPTDN. Elle sera divisée en deux chapitres distincts, le premier présentera les discussions et la seconde abordera le sujet sur les recommandations. Les discussions apporteront des interprétations en fonction des résultats recueillis pour chaque hypothèse. Elles peuvent aussi comparer les résultats avec les théories afin de renforcer les réponses à la problématique de l'étude. Ainsi, les critiques seront apportées dans ce chapitre, mais après ces critiques, des conseils et des solutions seront proposés, d'où la raison d'être du chapitre « Recommandations ».

Chapitre I : DISCUSSIONS

Ce chapitre est destiné à discuter des résultats présentés dans la deuxième partie de ce devoir. Dans la partie résultat, les données ont été présentées sans interprétation, dans ce chapitre, nous évoquerons notre avis avec l'appui des revues de littérature qui tenteront de vérifier ce qui a été dit.

Section I : Discussions relatives à la première hypothèse

Rappelons que la première hypothèse concerne la contribution des ressources financières, humaines et matérielles dans l'exécution budgétaire. Cette hypothèse énonce qu'aucun engagement ne peut se faire si les crédits ne sont pas autorisés à être ouverts, si les acteurs budgétaires ne sont pas disponibles et si les moyens matériels ne le permettent pas. Dans cette section, nous allons voir les forces et les faiblesses constatées au niveau du MPTDN.

I.1. Forces

Le MPTDN se trouve dans une position favorable, car le fait d'avoir deux types de budgets en même temps, contribue vraiment à l'efficacité de la gestion de ses ressources. De plus, pour traiter les données, les ORDSEC, les GAC, et la PRMP dispose de deux logiciels de traitement à savoir : le SIGFP et le SIGMP.

I.1.1. Disposition de deux budgets : budget général et budget annexe

Le budget annexe constitue les ressources propres internes du MPTDN. De ce fait, ces ressources ne sont pas frappées du taux de régulation trimestriel et son exécution dépend de la priorisation des dépenses du Ministère. Le budget annexe s'élève à 13 420 000 000 d'Ariary

et couvre toutes les dépenses de fonctionnement du Ministère .A l' exception, les dépenses de fonctionnement du cabinet du Ministre sont assurées par le budget général. Cette année, le montant engagé à l'issue de ce budget est de 1 787 676 000 d' Ariary ce qui représente 13,32% de ses ressources. Ce budget présente un grand avantage pour le Ministère car les crédits non engagés cumulent dans son compte particulier. Il en résulte que ce budget est passible du « zéro budgeting ». Voyons maintenant le second atout du système.

I.1.2.- Recours aux logiciels SIGFP et SIGMP

Ces logiciels permettent de faciliter les tâches des acteurs budgétaires. Le contrôleur financier n'a pas besoin de se déplacer pour les vérifications à faire, il suffit d'introduire les informations dans le logiciel et les organes d'exécution compétents peuvent les vérifier. L'utilisation de cet outil de gestion informatisé renforce la transparence des procédures budgétaires à l'aide de la transmission, d'analyse et de stockage de l'information comptable au sein du Ministère. Pour le MPTDN, la direction titulaire de ce logiciel est la Direction Administrative et Financière. En ce qui concerne le SIGMP, il est une branche du SIGFP qui facilite l'entrée des données issues des marchés publics. Le service titulaire de ce logiciel est celui de la PRMP.

Ces propos énoncés précédemment ont été classifiés parmi les forces du Ministère. L'existence du budget annexe résolve bien des problèmes. Il évite la situation à laquelle le budget général se confronte qui est celle de l'insuffisance du taux de régulation qui amène à engager le minimum des dépenses de fonctionnement. Après avoir énuméré les forces, parlons maintenant des faiblesses constatées au niveau du Ministère.

I.2. Faiblesses

Il est indispensable de détecter les faiblesses au niveau du Ministère afin de déceler les mesures correctives y afférentes. Parmi ces faiblesses, nous avons constaté un faible taux d'engagement, des problèmes au niveau du mouvement de crédits, la lourdeur administrative et l'illusion du crédit affecté aux dépenses budgétaires.

I.2.1. Faible taux d'engagement

Sur la base de la situation des dépenses de l'année 2015 pour le quatrième trimestre, les crédits ouverts s'élèvent à 20 394 896 000 d' Ariary, et le montant des engagements est de 8 402 145 000 d'Ariary. Si nous nous référons au tableau n°1 récapitulant la situation des engagements au cours des trois dernières années, nous constatons une augmentation des taux d'engagement. Cette évolution est récapitulée comme suit.

Tableau n°5 : Récapitulation des engagements de l'année 2015

Année	Taux d'engagement
2013	13,3%
2014	26,5%
2015	41,2%

Source : Auteur, 2016

Par comparaison annuelle, nous observons une augmentation accrue du taux d'engagement. Cela veut dire que des efforts ont été fournis par les acteurs budgétaires dans l'exécution de leurs tâches respectives. Par contre, les engagements effectués au cours de l'année est très faible par rapport aux autres ministères. Ce résultat est constaté dans le tableau récapitulatif suivant :

Tableau n°6: Récapitulation du taux d'engagement des trois ministères

Ministère	Taux d'engagement effectués
MPTDN	41,2%
Ministère de l'Agriculture	66,3%
Ministère du Tourisme	92,02%

Source : Auteur, 2016

Ce tableau montre que l'engagement de dépenses au sein du MPTDN est faible par rapport à celui des deux autres ministères. Par observation, nous avons constaté que les principales causes de cet écart se trouvent tant au niveau interne qu'externe.

Des efforts ont été constatés au niveau des acteurs budgétaires car durant ces trois années, le taux d'engagement financier a augmenté. Malgré cela, il faut quand même revoir l'axe stratégique adopté par le MPTDN par rapport aux stratégies des autres ministères. A l'aide de cette étude comparative, nous pouvons tirer conclusion que les besoins du Ministère sont encore loin d'être satisfaits.

Par observation du tableau récapitulatif des taux d'engagement des trois ministères, il existe une contradiction vue que les dépenses engagées soumises au taux de régulation sont faibles alors que du côté du budget annexe, il se trouve qu'il y ait un excédent de recettes de . Cela prouve l'existence d'une performance budgétaire dans la gestion des dépenses issues du budget annexe. Les engagements effectués dans ce cadre ne suivent pas les mêmes circuits que ceux du budget général. En premier lieu, il n'est pas soumis au taux de régulation. Cependant, les crédits de fonctionnement et d'investissement du budget général y est soumis par quoi nous avons relevé les faiblesses suivantes.

I.2.2. Problèmes de mouvement de crédit

Le problème réside sur la procédure d'exécution qui est assez longue. Le transfert de crédit au sein d'un même programme nécessite une autorisation des responsables compétents avec une proclamation d'un décret d'application. Par conséquent, cela présente un facteur de retard des procédures entamées. Ce problème est affirmé par ce propos : « les réponses aux problèmes budgétaires ne sont pas que financiers et la révision du cadre de réalisation des programmes constitue souvent une mesure approprié »³¹

I.2.3. Lourdeur administrative

Un autre problème constaté se trouve dans l'exécution budgétaire proprement dit. Il existe une lourdeur administrative. L'introduction d'un dossier dans le circuit d'exécution nécessite un délai non raisonnable. Pour exécuter le dossier dans le délai prévu, les acteurs accélère le traitement des dossiers alors, il y a toujours une possibilité d'erreurs tant dans le fonds que dans la forme. A part cela, nous avons constaté qu'un problème se situe déjà dès l'élaboration du budget. Le redressement du crédit alloué avec le programme y afférent ne suit pas la logique de la gestion axée vers les résultats.

I.2.4. Illusion du crédit affecté aux dépenses budgétaires

Cette illusion de crédit englobe le fait que les crédits sont affectés à une dépense mais elle n'est pas encore ouverte. Dans le cadre publique, sans crédit, nous ne pouvons entamer aucune tâche. Alors l'exercice de l'activité du Ministère est retardé d'une part, et d'autre part, cela entraîne un gaspillage de temps. Ce sont les cas considérés dans nos hypothèses.

³¹ Source : Pierre CLICHE, « Gestion budgétaires et dépenses publiques », évolutions et enjeux budgétaires, année 1948

I.3. Validation des hypothèses

L'exécution du budget d'un ministère n'est pas facile à gérer, elle requiert une grande attention pour éviter toutes probabilités d'irrégularités. Dans le monde de la gestion des dépenses publiques, les acteurs budgétaires n'ont pas droit à l'erreur. Aussi, la gestion rationnelle des ressources financières, matérielles et humaines mises à la disposition, s'avère nécessaire pour assurer l'efficacité de l'exécution budgétaire.

Après avoir vu les forces et les faiblesses constatées dans le circuit de l'exécution budgétaire, nous pouvons dire que le problème au niveau du budget n'est pas seulement que financier, il résulte aussi de la capacité des acteurs et de la gestion rationnelle des ressources disponibles. Ceci fait, passons maintenant dans l'analyse de la deuxième hypothèse de notre recherche.

Section II : Discussions sur la contribution du budget de programme dans la recherche de performance

Comme nous l'avons énoncé auparavant, le MPTDN possède deux missions constituant deux programmes chacune. Vu que le budget de programme se fonde sur une gestion axée sur la performance, ces programmes d'activités doivent être exécutés suivant le timing et l'objectif fixé. En général, un programme correspond à un objectif bien précis. Pour clarifier la signification des écarts constatés dans les résultats, nous allons analyser successivement le cas des quatre programmes du Ministère.

II.1. Programme 023 : « Administration et Coordination »

L'objectif de ce programme est d'assurer la gestion rationnelle et rentable des ressources financières, matérielles et humaines. Une augmentation des engagements de crédits a été constatée mais cela n'était pas suffisant pour atteindre le but fixé. La prévision des dépenses était de 95% mais seul 79,81% ont été engagées. L'écart entre la prévision et la réalisation est due à l'accroissement des taux d'engagement des crédits de fonctionnement, ce qui a provoqué une diminution des ressources allouées, à être engagées pour ce programme.

II.2. Programme 214 : « Appui à l'extension de la couverture postale »

Pour ce programme, l'objectif est de faire assurer le service postal. Pour y parvenir, le Ministère a prévu d'installer huit (8) bureaux de postes en zone rurale. Actuellement, l'objectif n'est pas atteint car seulement deux (2) bureaux ont été installés. L'écart constaté provient de l'indisponibilité des ressources nécessaires pour son exécution. De plus,

l'investissement qui en résulte doit se faire à long terme, alors un redressement temporel et financier s'avère nécessaire.

II.3. Programme 043 : « Administration et Coordination de la mission TIC »

Ce programme a pour objectif d'améliorer l'efficacité et la qualité des services Télécommunications et des Nouvelles Technologies. Dans la pratique, le projet de loi concernant le cyber sécurité doit avancer de 30% pour l'année 2015. Seulement 9,99% de l'objectif a été atteint du fait que le projet de loi rencontre un blocage dans sa mise en place. L'écart de 20,01% est traduit comme un manque d'autorisation de l'exécution et constitue une situation défavorable pour le secteur TIC. Il est nécessaire d'appliquer une mesure corrective pour accélérer la démarche de projet de loi.

II.4. Programme 210 : « Développement des réseaux d'accès aux TIC dans les zones rurales »

Ce dernier programme a pour objectif d'assurer un système de communication efficace et abordable. Pour ce faire, le Ministère a prévu d'installer quarante (40) cyber espaces et cyber bases scolaires avec les crédits d'investissement issus du budget général. Jusqu'à maintenant, dix (10) cybers ont été installés et l'écart de trente (30) cybers retrouvés est encore sujet d'une étude de faisabilité. Nous avons constaté effectivement que pour l'installation de ces cybers, l'existence d'un crédit ouvert gonflé est sollicitée. Nous pouvons dire que « la conception inappropriée d'une intervention peut mener à des dépenses inutiles ou excessives, qu'une approche de départ plus raisonnable aurait pu éviter ».³²

II. 5. Validation des hypothèses

En général, le Ministère doit fournir des efforts considérables pour arriver à sa meilleure performance. Les résultats indiquent que pour le moment, d'autres objectifs restent à atteindre pour l'être intégralement. Le redressement de crédit d'investissement du Ministère est alors nécessaire pour assurer l'atteinte d'une meilleure performance. Nous avons vu que le budget de programme participe activement à la recherche d'une meilleure performance et son exécution exige la disponibilité des ressources. Mais même si ces facteurs sont réunis, l'exécution des programmes doit toujours suivre les normes déjà mises en place. Telle est la raison d'être du contrôle budgétaire, sujet de la dernière section de la discussion.

³² Pierre CLICHE, « gestion budgétaire et dépenses publiques », année 1948

Section III- Discussion relative à l'irrévocabilité du contrôle budgétaire dans la chaîne des dépenses

Afin de réduire les irrégularités dans le circuit des dépenses publiques, des contrôles à priori et à posteriori ont été mis en place. Nous avons appliqué le test de conformité et le test de permanence pour confirmer la conformité des procédures d'exécution budgétaire au sein du MPTDN.

III.1. Test de conformité

Ce test permettra de détecter si les dossiers d'engagement ou de liquidation contiennent des irrégularités, et si oui, le dossier est-il accordé ? Pour le test, nous avons tiré au hasard six (6) dossiers d'engagement des années précédentes et nous les énumérerons tout simplement afin de respecter les règles de confidentialité des dossiers.

Tableau n°7: Test de conformité

N° dossier	Existence pièces justificatives	Conformité de fonds et de formes	Irrégularités	Pourcentage de conformité
ENG001	X	X	-	100%
ENG002	X	X	-	100%
ENG003	X	-	Ratures	50%
ENG004	X	X	Décompte érroné	25%
ENG005	X	X	-	100%
ENG006			-	100%

Source : Auteur , année 2016

Ce tableau nous montre que quatre dossiers sont conformes et suit les normes de la procédure, quant aux deux autres dossiers, ils sont rejetés à cause des ratures et d'un décompte erroné, le pourcentage de conformité est de 50% et de 25%. Suite au contrôle qui a détecté ces anomalies, ces dossiers ne seront pas considérés et seront rejetés.

Passons au test de permanence pour vérifier l'acte d'obligation de contrôle budgétaire.

III-2- Test de permanence

Ce test permet de confirmer qu'à chaque étape de l'exécution budgétaire, un contrôle à priori doit toujours se faire. Nous tenons à préciser que le contrôle est négligeable pour les marchés ayant d' un montant inférieur à 700. 000 d'Ariary.

Tableau n°8 : Test de permanence

Procédures	Application		Remarques
	Oui	Non	
Les dossiers d'engagements sont ils toujours visés par le contrôleur financier ?	X		Pour obtention du « visa »
Le GAC doit toujours certifié la réalisation des prestations et/ou la livraison des biens avant toutes procédures de liquidation	X		Pour certification de « service fait »
Le dépositaire comptable vérifie la conformité des biens livrés	X		A titre de vérification matérielle
Les dossiers de liquidation nécessitent un contrôle par le contrôleur financier	X		Sinon CHED pour les montants \leq 700 000Ariary
La vérification finale fait par le comptable public, avant le paiement est obligatoire	X		Vérification systématique

Source : Auteur, 2016

III-3- Validation de l'hypothèse

Les tests effectués montrent que l'existence du contrôle dans la chaîne de dépenses publiques est irrévocable. Durant les contrôles, les motifs de rejet de dossiers sont parfois, le non visa du dépositaire sur le bordereau de pièces, le cumul de fonction du gestionnaire, la présentation d'un mandat antérieur au titre d'engagement financier, l'absence de date sur « devis », l'inexistence de la date sur la facture pro-forma, l'oubli de date du gestionnaire sur TEF ...³³

Après avoir discuté du résultat des recherches, nous allons entamer le dernier chapitre de notre étude qui constitue les recommandations suivant l'ordre des hypothèses. Dans le chapitre précédent, nous avons vu que des problèmes de natures différentes touchent

³³ Source : Service de la PRMP, année 2015

l'exécution budgétaire. Suite à l'analyse et à l'identification de ces problèmes, nous allons émettre des recommandations selon les hypothèses et les adresser au personnel du MPTDN.

CHAPITRE II : RECOMMANDATIONS

Ce chapitre mettra en exergue les alternatives qui s'offrent au MPTDN, dans le but d'améliorer l'exécution budgétaire. Pour retracer les recommandations par ordre d'idées, nous allons énoncer les recommandations relatives à l'hypothèse 1 dans la première section. Ensuite, nous passerons dans la deuxième section qui présentera les recommandations retenues dans le cadre de l'hypothèse 2. Enfin nous évoquerons les recommandations issues de l'hypothèse 3 ainsi que des recommandations générales hors de la base de notre étude.

Section I : Recommandations relatives à l'hypothèse 1

Pour retracer les recommandations pour la première hypothèse, nous allons préconiser les solutions pouvant rendre efficace l'exécution budgétaire. Toutefois, certaines propositions doivent être appliquées dans un délai court afin d'éviter tout gaspillage de temps.

1.1. Simplification et amélioration au niveau de la procédure financière

Depuis la phase d'engagement, le budget doit être disponible et exécutoire dès le 1^{er} janvier dans le but de réduire le rejet de dossiers d'engagement. Il est aussi nécessaire de reformuler les codes des marchés publics en apportant certains allègements au niveau de la procédure de passation des marchés. Pour ce faire, nous proposons de réduire à 15 jours au lieu de 30 le nombre de jours de lancement du DAO/DC en plus du système CHED déjà mis en place. Nous avançons également le traitement combiné de certains dossiers tels procéder à la fois à l'examen des dossiers et au dressement des procès-verbaux lors de la passation des marchés.

1.2. Exploitation des nouvelles technologies

Le MPTDN se trouvant au cœur de la nouvelle technologie, doit être le premier à s'en servir pour rendre plus efficace l'exécution du budget à son niveau. Nous pouvons avancer la mise en réseau interne du système de l'exécution budgétaire au MPTDN. Nous conseillons l'utilisation optimale des nouvelles technologies dès l'élaboration du budget de programme afin d'accélérer le processus et de fournir des données fiables à un délai raisonnable. Ce système permet aux acteurs budgétaires internes d'accéder aux bases de données du Ministère sans qu'il y ait déplacement à travers les différents services. Ce système doit être mis en place

afin de renforcer la communication à propos des procédures et des contenus du budget à tous les niveaux. Ce système permet également de ressortir le schéma organisationnel, le circuit des informations et les outils de travail propres au MPTDN.

1.3. Sensibilisation, formation des ressources humaines

Au niveau des ressources humaines il est à noter qu'un grand nombre des acteurs ne sont pas encore adaptés aux nouvelles technologies. C'est ainsi que la sensibilisation des acteurs de la chaîne est primordiale. Une formation systématique annuelle sur l'exploitation des ressources à la disposition est souhaitée

1.4. Formation des acteurs budgétaires sur l'utilisation des logiciels SIG FP et SIG MP

Actuellement, les acteurs budgétaires du MPTND sont en mesure d'utiliser les logiciels SIGFP et SIGMP. Cependant, leur utilisation exige une grande précision ; la rectification des erreurs après la transmission des données est le plus grave des problèmes. Aussi, suggérons-nous la mise en place d'une équipe d'acteurs spécialement réservés pour le suivi de la procédure depuis la phase d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement, jusqu'au paiement. La bonne maîtrise de l'outil informatique est donc primordiale. Ces techniciens de suivi doivent actualiser en permanence leurs connaissances concernant les éventuels changements de contenu de ces logiciels dans le cadre d'une formation des formateurs. Des bourses d'études en la matière sont souhaitables à cet effet, afin d'offrir une meilleure assistance technique aux acteurs budgétaires. Ils seront aussi chargés de chercher les améliorations nécessaires pour le bon fonctionnement de ces logiciels.

1.5. Décentralisation de la gestion de l'exécution en amont

Nous recommandons également, la décentralisation de la gestion du logiciel SIGFP afin d'éviter la perte de temps à attendre le recours au niveau central pour le retour du système, après coupure de la connexion. Nous avons aussi remarqué que la capacité de fonctionnement du serveur ou de la connexion locale est faible, d'où nous suggérons une intervention technique des opérateurs en la matière, pour l'augmentation de cette capacité afin de servir une utilisation optimale du système. Si les moyens financiers ne le permettent pas, il est possible de fixer une certaine période pendant laquelle seuls les services exécuteurs de dépenses sont priorisés ; Ce qui permet d'éviter une saturation de la connexion et les coupures pendant les lourdes périodes de traitement des dossiers d'exécution budgétaire.

Ces recommandations sont jugées les plus importantes pour asseoir une exécution budgétaire efficace à travers les ressources financières, humaines et matérielles. Par la suite, nous verrons les recommandations adaptées à la recherche de performance grâce au budget de programme

Section II : Recommandations relatives à l'hypothèse 2

Afin de remédier aux problèmes constatés dans les discussions, nous allons donner dans cette deuxième section, les recommandations afférentes à la deuxième hypothèse

II.1. Etablissement d'une comptabilité de caisse et d'engagement

Cette tenue de comptabilité optimiserait la gestion des dépenses au sein du MPTND. L'étude a été axée sur une approche par programme dans laquelle il y a obligation de tenir une comptabilité de caisse et une comptabilité d'autorisation des engagements. Ce procédé permettra de comparer la consommation des crédits de paiement ouvert avec l'encaissement des recettes autorisées par la Loi de Finances. En un mot il faut un suivi du solde de l'exécution budgétaire. La mise en place d'un contrôle interne s'avère nécessaire afin de pouvoir vérifier la conformité de l'utilisation des crédits par rapport aux comptes ouverts.

II.2. Classification chronologique des programmes

Un programme est composé d'un ou plusieurs objectifs, il est conseillé de les classer à court, à moyen ou à long terme. Cette catégorisation aura pour effet de réaliser les objectifs à court terme pour ensuite passer à un autre objectif. La réalisation physique serait alors plus facile à détecter.

II.3. Mise en place d'un organe de performance par programme

Afin d'équilibrer la répartition des crédits par programme, une mise en place d'un organe de contrôle de performance par programme est nécessaire car actuellement le contrôle s'effectue uniquement au niveau du suivi évaluation.

II.4. Exploitation des logiciels de cadre logique

Nous suggérons l'utilisation du logiciel MS PROJECT dans l'exécution du programme d'emploi. Cet outil informatique permet de déterminer la date du début et de fin d'un projet, ainsi que les actions à entreprendre à ce propos. Ce qui permet la programmation temporelle des projets.

Telles sont les recommandations issues de l'analyse de la deuxième hypothèse. En ce qui concerne la dernière, nous proposons le renforcement général du contrôle dans l'exécution budgétaire sans pour autant alourdir les procédures. Ces recommandations seront résumées dans cette dernière section.

Section III : Recommandations relatives à l'hypothèse 3

Dans cette section, nous retrouverons les recommandations concernant l'amélioration du contrôle budgétaire. A ce niveau, nous suggérons trois grandes solutions que nous avançons ci-après.

III.1. Création d'une cellule de suivi au niveau du personnel

Suite au contrôle budgétaire, des problèmes ont été constatés, tel le rejet de certains dossiers dû aux contraintes temporelles et aux erreurs. A ce stade, l'acteur budgétaire est entièrement responsable des décomptes erronés, des ratures et gommages, de la différence d'imputation sur les pièces. Afin d'y remédier, après formation, la création d'une cellule de suivi des agents formés est indispensable.

III.2. Intégration du contrôleur financier dans la programmation budgétaire

Nous avançons l'implication du contrôleur financier dans la programmation budgétaire pour qu'il puisse obtenir des informations complémentaires suffisantes afin d'accorder, à un programme d'envergure, le budget dont il requiert. De même un mécanisme d'exploitation des rapports de contrôle est à suggérer. Un personnel d'appui directement rattaché aux contrôleurs budgétaires doit être disponible au niveau du Ministère.

III.3. Accessibilité des acteurs budgétaires aux données statistiques

Pour renforcer les capacités des acteurs et des utilisateurs du SIGFP, il faut mettre à leur disposition des matériels didacticiels leur permettant d'accéder aux données statistiques qu'ils ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches. Ces propositions visent surtout à réduire les irrégularités dans l'exécution des dépenses publiques. A ce stade, la mise en place d'un cadre formel de mise en cohérence des initiatives internes des acteurs de la chaîne des marchés publics, concernant la gestion informatisée des données s'avèrent nécessaire.

SECTION IV - RECOMMANDATIONS GENERALES

Après ces recommandations afférentes aux trois hypothèses, nous allons aussi émettre des recommandations générales adressées à toutes les directions et à tous les services concernés

III.1. Allègement de la procédure de mise en œuvre du budget

L'exécution budgétaire débute à la phase d'engagement dont le circulaire relève du MFB. Depuis ce Ministère, une révision du circuit des dossiers financiers doit être effectuée afin d'accélérer la procédure d'exécution au niveau du Ministère. Certaines tâches peuvent être regroupées dans un même service pour éviter les va-et-vient des dossiers et de réduire ainsi la lenteur administrative.

III.2. Renforcement du respect du Code des marchés publics défini dans la Loi 2004-009 du 26 juillet 2004

Cette loi traduit la bonne gouvernance au niveau de la rigueur, de l'imputabilité, de l'allègement et de la transparence des procédures de la gestion des dépenses publiques. Il faut donc insister sur le fait que ce code doit être exécuté dans le détail à travers des sensibilisations auprès de tous les acteurs budgétaires, au lieu de se contenter de diffuser les circulaires.

III.3. L'accroissement de la capacité financière du MPTND

La capacité financière ne s'améliore que si les recettes couvrent les dépenses et le budget primitif du Ministère en dépend. Il faut ainsi trouver le moyen d'accroître les recettes au sein du MPTND par le biais des projets d'investissement. Parallèlement à cette mesure, le Ministère doit recourir à un service de recouvrement. Il est aussi indispensable d'observer de près le côté ressources humaines.

III.4. Motivation du personnel

Il ne faut pas négliger la motivation des acteurs budgétaires car cela permet une meilleure solution contre la corruption. En effet, les irrégularités constatées par les contrôleurs reposent généralement sur les débordements constatés au niveau des agents chargés de l'exécution budgétaire. Pour y remédier, on peut leur proposer de partager les tâches par programme, donc de renforcer l'équipe et de définir ainsi une méthode de travail adaptée à un programme spécifique. Une étude de faisabilité et une formation organisée à cet effet méritent d'être réalisées.

III.5. Réforme au niveau du contrôle budgétaire

En réalité, le contrôle budgétaire s'effectue uniquement dans le cadre juridique et comptable c'est-à-dire vérification du respect des règles de gestion budgétaire et du montant des crédits alloués. Or, le plus important c'est d'établir des règles permettant de mesurer les objectifs atteints ou non atteints par chaque institution. Cette réforme doit considérer l'opinion de tout le personnel du Ministère et non seulement des acteurs budgétaires.

III.6. Optimisation des besoins

Parfois dans la première phase de la planification on constate un écart important entre les montants estimés des contrats et les montants réels des marchés passés. Pour y remédier, nous proposons ainsi une meilleure estimation des besoins car l'efficacité des dépenses publiques repose surtout sur cette phase.

III.8. Recours à une commission d'enquête

Le pouvoir législatif doit créer une commission d'enquête chargée de recueillir des informations supplémentaires concernant le programme proposé par le Ministère. C'est un moyen idéal d'obtenir des informations approfondies avant la répartition des crédits par ministère.

III.9. Autres mesures correctives

La Centralisation de la discussion budgétaire sur l'efficacité de la dépense publique s'avère nécessaire. Le système réclame également le renforcement de la souplesse au niveau de la gestion publique. A ce propos, il faut globaliser certains crédits de fonctionnement et permettre le report de crédit afin d'éviter le gaspillage des fins d'année. Une modernisation des méthodes de gestion est avancée. Une tenue d'une comptabilité analytique et introduction d'un contrôle de gestion au sein du Ministère n'est pas non plus à écarter. Il est bénéfique pour le Ministère de considérer ces recommandations afin d'assurer sa pérennité dans le futur. Toutes ces mesures ont été relevées selon les résultats et les analyses de recherche de notre deuxième partie. Son application est du sort du Ministère selon qu'il a les moyens de les mettre en œuvre.

CONCLUSION GENERALE

Généralement, la gestion des finances publiques est en pleine voie de réforme à Madagascar. Chaque année, l'Etat prépare le budget suivant un processus long et complexe à travers les lois de finances. De ce fait, il ne peut pas prélever des ressources et effectuer des dépenses sans établir préalablement un document qui contient tous les actes.

Les principes du fonctionnement du budget se différencient selon les pays. A Madagascar, le principe du fonctionnement de la politique budgétaire se trouve dans un document cadre suivant la politique Générale de l'Etat. Tous les objectifs fixés dans les ministères se réfèrent à cette vision et suivent les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Certes, une large gamme de propositions d'amélioration de ce domaine a vu le jour, mais il reste encore à déterminer les moyens à mettre en œuvre pour les appliquer. Aussi, faut-il rappeler que des réformes budgétaires ont déjà été faites dans le but d'associer un crédit à un objectif mesurable bien déterminé. Inopportunément, des failles de procédures existent encore. Depuis un certain temps, le Gouvernement a basculé vers le budget de programme qui présente les crédits d'un ministère déterminé classés par objectifs, par missions, par programmes.

Pour déceler les fraudes et assurer la conformité aux autorisations budgétaires, la tendance fréquente est de s'appuyer sur un contrôle à priori relevant d'un principe de méfiance. Le contrôle des budgets exécutés est réservé spécialement contrôleurs financiers, aux comptables publics et aux dépositaires comptables.

Le présent travail tente d'apporter une contribution à la mise en place d'une procédure d'exécution budgétaire efficace. Cet objectif atteint, le MPTDN pourrait être qualifié de « performant ». Des analyses de la situation actuelle ont été effectuées et nous ont permis de mettre en relief les procédures de l'exécution budgétaire à savoir, l'engagement, la liquidation, le mandatement et le paiement. Ensuite nous avons pu relever les forces et les faiblesses du Ministère par rapport à cette procédure. En outre, cette étude nous a aussi conduit à l'objectif du budget de programme sur quoi, l'atteinte de la meilleure performance se repose. Des diverses anomalies ont aussi été constatées à ce niveau, et de notre part, elles ont été présentées sous formes d'écart.

Nous avons également abordé l'importance du contrôle budgétaire dans l'exécution budgétaire dans le but de réduire les erreurs et les irrégularités pouvant être rencontrés dans ce

cadre. Certes, le test de conformité et le test de permanence ont permis de valider cette hypothèse. Malgré cela, il existe néanmoins des mesures d'accompagnement relatives à ce sujet. Il faut aussi préciser que pour asseoir une exécution budgétaire efficace, il faut tenir compte de la réalité.

A l'issue de ce travail de recherche, nous constatons que « efficacité » et « performance » peuvent être combinées s'il existe une gestion rationnelles des ressources, une priorisation des dépenses publiques et enfin une considération des impacts socio-économiques.

Ainsi, l'une de nos recommandations est de procéder à des reformes de la gestion de dépenses publiques, du point de vue qualitative et de résulter à des tentatives de réduction quantitative des dépenses. Néanmoins, l'authentique solution pour l'efficacité des dépenses publiques se trouve sûrement dans le cadre de la gestion rationnelle des finances publiques.

Pour l'élaboration du présent ouvrage, nous avons suivi la norme IMMRED. Dans l'introduction, il y a lieu de parler du contexte économique auquel s'expose le domaine en question. Dans le chapitre matériels et méthodes, nous avons apporté l'identification et la justification du choix de la zone d'étude, les outils et les méthodes de traitement utilisées et l'exploitation des données acquis au sein du Ministère à travers trois hypothèses. Le résultat relatif à la première hypothèse se focalise sur la contribution des ressources financières, humaines et matérielles dans la mise en place d'une exécution budgétaire efficace. La seconde hypothèse évoque la participation innovante du budget de programme dans la recherche de performance. La dernière hypothèse insiste sur l'irrévocabilité de l'application du contrôle budgétaire dans la gestion des dépenses publiques. Il est à préciser que, ces hypothèses constituent la base de notre recherche. Ce mémoire a donc pour finalité de confirmer ou d'affirmer ces propos à travers les analyses effectuées. Le chapitre « Discussions » est celui de l'analyse est accompagné de propositions d'améliorations dans le chapitre « Recommandations ».

En ce qui concerne les méthodes de vérification, nous avons effectué des études comparatives annuelles et des études comparatives basées sur trois Ministères pour vérifier l'hypothèse. Ces études ont permis d'une part de dégager le pourcentage des dépenses effectuées durant trois années successives et d'autre part de ressortir le pourcentage d'engagement du Ministère par rapport à celui du Ministère des Tourismes et celui du Ministère de l'Agriculture.

Si dans l'hypothèse 1, nous avons étudié l'efficacité de l'exécution budgétaire par rapport aux ressources financières, matérielles et humaines, le résultat nous démontre ainsi le

niveau d'engagement effectué par le Ministère pour couvrir ses dépenses de fonctionnement et d'investissement

Annuellement, il s'avère que le taux d'engagement à augmenter de plus en plus. En 2013, il est de 13,3%, en 2014 il est passé de 26,5% et en 2015, nous remarquons une hausse de 41,2%. La raison de cette augmentation du taux d'engagement résulte de la compétence des acteurs budgétaires dans l'accomplissement de leurs tâches.

Par rapport aux autres ministères, le taux d'engagement est assez faible. Pour le MPTDN, le taux d'engagement est 41,2%, pour le Ministère de l'Agriculture, le taux est de 66,30% et pour le Ministère du Tourisme, le taux s'élève à 99,02%. Les principales causes en sont, des contraintes techniques et d'organisation.

En effet, l'utilisation du logiciel SIGFP et SIGMP est très restreinte. Dès fois, le réseau de ces logiciels est désactivé. Dans ce cas, l'engagement est fermé, c'est-à-dire qu'aucun engagement ne peut s'effectuer. Quand le réseau est ouvert, il existe aussi des problèmes de saturation, ce qui entraîne le retard de l'envoi des dossiers. Dans les rares fois, ou le réseau ne pose pas de problèmes, des erreurs ont été constatées lors de la manipulation du logiciel, il y a dans ce cas un va-et-vient du dossier jusqu'à ce que l'erreur soit corrigée.

Au niveau de l'organisation, le changement fréquent des responsables ont aussi des répercussions sur l'exécution budgétaire. La stratégie adoptée pour atteindre les objectifs par programme change en fonction des responsables nommés. Vu que le délai d'engagement est limité, le gaspillage de temps avec des modifications diverses accentue le faible niveau d'engagement. Nous pouvons donc confirmer que l'efficacité de l'exécution budgétaire dépend vraiment de l'exploitation de ses ressources.

Dans l'hypothèse 2, nous abordons la contribution du budget de programme dans la recherche de performance, la méthode utilisée pour la vérification est l'analyse des écarts.

L'analyse s'est effectuée au niveau du programme 023 Administration et Coordination dont le résultat a démontré que l'écart de 15,19% est peu significatif. Nous pouvons en déduire ainsi que la gestion rationnelle des dépenses a été un succès. De ce fait, ce programme contribue réellement à l'augmentation de la performance au niveau du Ministère.

Pour le programme 210 : Appui à la couverture postale l'écart démontre que des efforts sont à fournir pour intégrer la recherche de performance dans l'axe des objectifs de ce programme.

En ce qui concerne le programme 043 : « Administration et coordination TIC », le seuil de réalisation jugé acceptable est de 25%. Or, la réalisation du programme a été achevée

à seulement 9,99%. Ceci dit, l'objectif n'est pas atteint et la considération des recommandations proposées est sollicitée.

Pour le dernier programme 210 : « Développement des réseaux TIC », le seuil de réalisation acceptable fixé est l'installation d'au moins 30 cybers parmi les 40 prévus. Cependant, là encore, l'objectif n'est pas atteint. Il faudrait alors réviser l'axe des objectifs par programme et les prioriser suivant le crédit alloués.

Ces résultats montrent en général que, plus la réalisation des programmes fixés par le Ministère augmente, plus le Ministère ne possède un haut niveau de performance. Nous pouvons ainsi confirmer que le budget de programme prend part à la recherche de performance au sein du MPTDN.

Globalement, les deux hypothèses avancées sont vérifiées. Ainsi, pour la troisième hypothèse concernant l'irrévocabilité du contrôle budgétaire dans la chaîne de dépenses, nous avons effectué un test de conformité et un test de permanence. Ces tests ont ressorti que ce contrôle est proprement dit « obligatoire » et il s'effectue à chaque échelon. En général les conditions de conformité et de légalité des dossiers. Ainsi, les dossiers certifiés par le contrôleur financier ne contiennent jamais d'erreurs s'ils ont fait l'objet d'un paiement.

A l'issue de ces résultats nous avons pu réaliser une discussion dans le prochain chapitre. Des forces et des faiblesses ont été ressorties et des recommandations ont été proposées afin de garantir la mise en place d'une exécution budgétaire efficace et la promotion d'une haute performance pour le MPTDN.

En guise de conclusion, nous pouvons confirmer que l'efficacité de l'exécution budgétaire est un critère essentiel dans le cadre de la recherche de performance. Pour garantir « efficacité » et « performance », il faudrait combiner les solutions retenues afin de dépenser sans gaspiller.

Etant donné que notre recherche a été restreinte dans le temps et dans l'espace, nous avons limité notre étude dans le domaine de l'exécution des dépenses publiques. De ce fait, nous n'avons pas eu l'occasion d'exploiter le cas des entreprises privées. Pourtant un sujet aussi pertinent que le nôtre mérite aussi d'être analysé en parallèle avec cette recherche. Une question se pose alors Les entreprises privées adoptent-elles les mêmes techniques de recherche de performance ? »

BIBLIOGRAPHIE

- LASCOMBE Michel, VANDENDRIESSCHE Xavier, « Finances publiques », Edition DALLOZ, 7^{ème} édition, année 2009, 191 pages
- MATHIEU Jean Luc, « la maîtrise des finances publiques », année 1997, 127 pages
- PAYSANT André, « Finances Publiques », 5^{ème} édition, année 1999, 470 pages
- GALDEMAR Virginie, GILLES Léopold, SIMON Marie Odile, « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents? », année 2012, 80 pages
- CLICHE Pierre « Gestion budgétaire et dépenses publiques, année 2009, 376 pages

LISTE DES ANNEXES

Annexe n°1 : Fiche de performance annuelle

Annexe n°2 : Tableau de modification de crédit

Annexe n° 3 : Fiche de suivi de performance

Annexe n°4 : Fiche de suivi de l'exécution budgétaire

Annexe n°5 : Pièces à fournir pour l'utilisation du SIG FP

Annexe n°6 : Procédures de régulation des dépenses

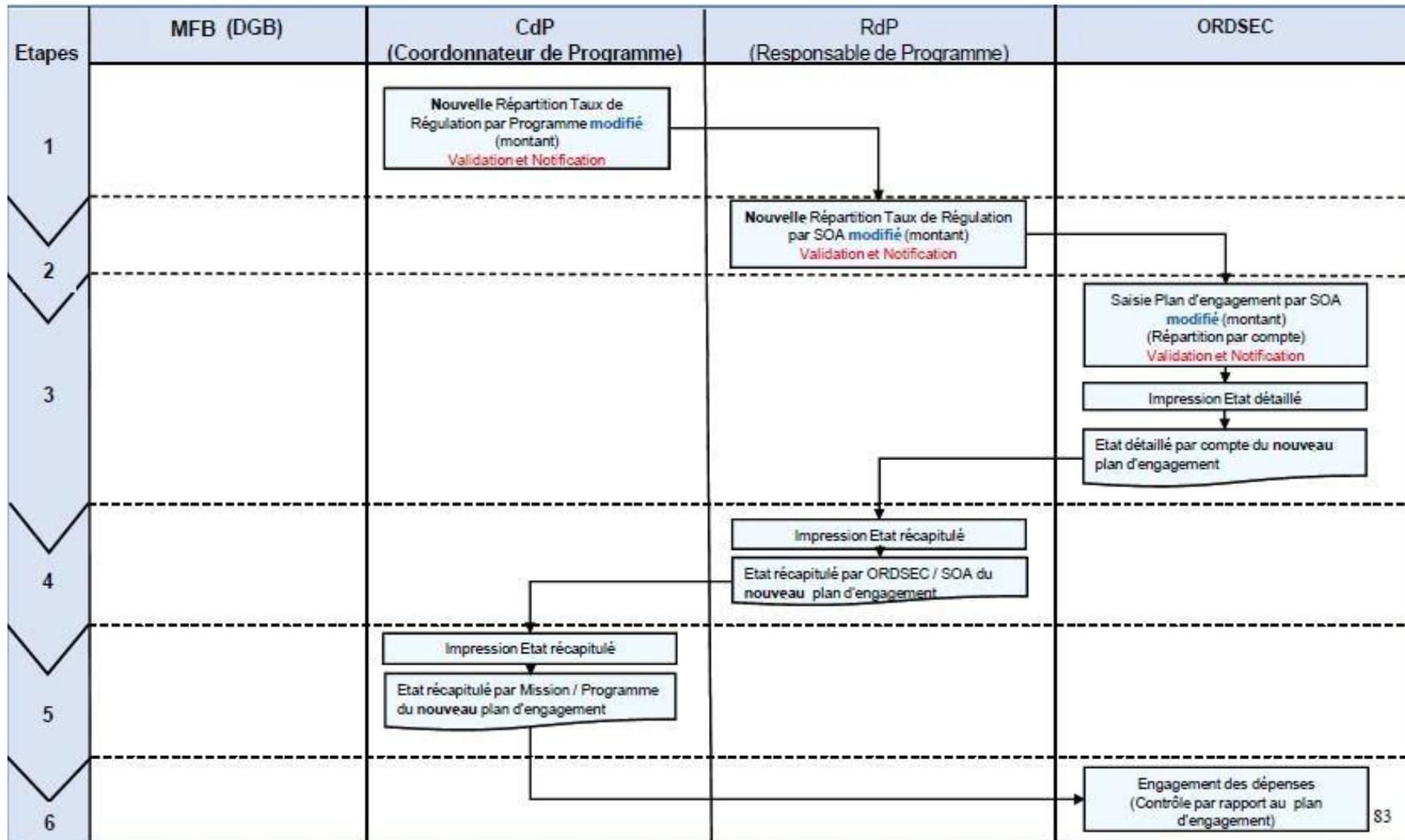
Annexe 7 : Circuit de la modification du taux de régulation

Annexe 1 : Fiche de Performance Annuelle

Fiche de Performance Pluriannuelle

Min.-Miss.-Prog.-Obj.-Ind. d'obj.-Activ.	Unités	Defi PGE	LFR	2014	2015	2016	2017
66	MINISTERE DES POSTES, DES TELECOMMUNICATIONS ET DES NOUVELLES TECHNOLOGIES						
660	POSTE ET TELECOMMUNICATION						
023	Administration et Coördination			02 - Gouvernance, Etat de droit, démocratie			
023-1	Assurer la gestion rationnelle et rentable des ressources humaines, financières et matérielles		Type 2	Qualité de service (usager)			
023-1-1	Taux de crédit engagé par rapport au crédit global	%		95	95	95	95
	023-1-1-1	Gérer rationnellement les ressources					
214	Appui à l'extension de la couverture postale			11 - Infrastructures, grands travaux, équipements			
214-1	Faire assurer le Service Postal Universel (SPU) ou Service Public Postal (SPP)		Type 2	Qualité de service (usager)			
214-1-1	Bureaux de postes ouverts en zone rurale	Nombre		0	8	6	5
	214-1-1-1	Adopter de nouvelle loi régissant le secteur postal et du décret sur le nouveau statut de la PAOMA					
670	TIC						
043	Administration et Coördination			02 - Gouvernance, Etat de droit, démocratie			
043-1	Améliorer l'efficacité et la qualité des services des Télécommunications et des Nouvelles Technologies		Type 2	Qualité de service (usager)			
043-1-1	Taux d'avancement de l'étude sur le projet de loi concernant la cyber sécurité	%		0	30	30	30
	043-1-1-1	Modifier/viser/élaborer les textes régissant les TICs					
210	Développement des réseaux d'accès aux TIC dans les zones rurales			11 - Infrastructures, grands travaux, équipements			
210-1	Assurer un système de communication efficace et abordable		Type 2	Qualité de service (usager)			
210-1-1	Nombre de cyber espace et cyber base scolaire installé	Nombre		40	40	40	40
	210-1-1-1	Promouvoir l'accès aux services utilisant les TICs pour les jeunes en milieu scolaire et les communautés villageoises					

Annexe 2 : Tableau de modification des crédits



Annexe 3 : Fiche de suivi de performance

TRIMESTRE :		<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input checked="" type="checkbox"/>	4				
CODE PROGRAMME (1)	CODE INDICATEUR (2)	INDICATEUR (3)	VALEUR CIBLE annuelle Prévue (4)	VALEUR CIBLE trimestrielle cumulée prévue (5)	VALEUR CIBLE trimestrielle cumulée réalisée (6)								
					1 ^{er} trim	2 ^{ème} trim	3 ^{ème} trim	4 ^{ème} trim					
023	023-1-1	Taux de crédit engagé par rapport au crédit global	95%	95,00%	5,90%	10,87%	11,11%	79,81%					
214	214-1-1	Bureau de poste ouvert en zone rurale	8	8	0	2	2	2					
043	043-1-1	Taux d'avancement de l'étude sur le projet de loi concernant le cyber sécurité	30%	30,00%	9,90%	9,90%	9,90%	9,99%					
210	210-1-1	Nombre de cyber espace et cyber base scolaire installé	40	40	0	0	0	10					

Annexe 4 : Fiche de suivi de l'exécution budgétaire, année 2013

1-FONCTIONNEMENT (catégories 3-4-6)

CODE BUDGET (1)	CODE MISSION (2)	CODE PROGRAMME (3)	Catégories	Rubrique de dépenses (4)	Crédit initial (5)	Crédit modifié (6)	Crédit ouvert soumis à la regulation (7)	Montant engagé (8)
00	660	023	Cat 3	Biens et Services	169 150	169 150	89 650	90 424
				Indemnités	10 184	10 184		7 230
				Transferts	1 000	1 000	530	-
01	660	023	Cat 4	Biens et Services	1 996 573	1 996 573		1 310 597
				Indemnités	2 049 227	2 049 227		1 777 876
				Transferts	375 000	375 000		316 091
TOTAL					4 601 134	4 601 134	90 180	3 502 217

2 - INVESTISSEMENT (CATEGORIE 5)

CODE BUDGET (1)	CODE PROGRAMME (2)	SECTION CONVENTION (3)	FINANCEMENT (4)	Crédit initial (5)	Crédit modifié (6)	Crédit ouvert soumis à la regulation (7)	Montant engagé (8)
00	210	053	RPI	98 500,00	98 500,00	52 205,00	-
			DTI	2 000,00	2 000,00		-
			TTL	250 000,00	250 000,00	132 500,00	-
			EE	18 000 000,00	18 000 000,00		-
		055	RPI	818 400,00	818 400,00	433 752,00	229 396,60
		057	SUB	2 200 000,00	2 200 000,00		-
		058	SUB	2 089 000,00	2 089 000,00		-
TOTAL				23 457 900,00	23 457 900,00	618 457,00	-

Annexe 5 : Fiche de suivi de l'exécution budgétaire, année 2015

1-FONCTIONNEMENT (catégories 3-4-6)

CODE BUDGET (1)	CODE MISSION (2)	CODE PROGRAMME (3)	Catégories	Rubrique de dépenses (4)	Crédit initial (5)	LFR (6)	Crédit modifié (7)	Crédit ouvert soumis à la régulation (8)	Montant engagé (9)
00	660	023	Cat 3	Biens et Services	470 000	223 343	223 343	223 343	210 929
				Indemnités	19 500	19 500	19 500	19 500	10 209
				Transferts	1 100	-	-	-	
01	660	023	Cat 3	Biens et Services	9 422 837	9 422 834	9 422 837		5 148 101
				Indemnités	2 684 000	2 684 000	2 684 000		1 887 498
				Transferts	622 149	622 149	622 149		264 188
01	660	214	Cat 3	Biens et Services	92 500	92 500	92 500		18 895
				Indemnités					
				Transferts					
01	670	043	Cat 3	Biens et Services	594 514	594 517	594 517		241 278
				Indemnités	4 000	4 000	4 000		
				Transferts					
TOTAL					13 910 600	13 662 843	13 662 846	242 843	7 781 097

2 - INVESTISSEMENT (CATEGORIE 5)

CODE BUDGET	CODE PROGRAMME	SECTION CONVENTION	FINANCEMENT	Crédit initial	LFR	Crédit modifié	Crédit ouvert soumis à la régulation	Montant engagé
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
00	210	053	RPI	6 000			-	
			DTI	1 000	1 000	1 000		
			TVA	8 000				
			EMP	10 000 000	6 075 649	6 075 649		
		055	RPI	1 151 900	620 600	620 600	620 600	620 596
TOTAL				11 166 900	6 697 249	6 697 249	620 600	620 596

Annexe 6 : Pièces à fournir pour l'utilisation du SIG FP

Pièces nécessaires pour l'enregistrement dans le SIIGFP

Tous les documents sont à fournir en photocopie certifiée

1 - Utilisateurs➤ **Ordonnateurs de recettes et des dépenses**

Arrêté de nomination

➤ **Autres utilisateurs**

Lettre portant confirmation des utilisateurs autorisés par l'OrdSec faisant figurer Code ORDSEC, Nom et Prénoms, N°Matricule ou CIN

2 - Tiers**Prestataire :**

- CIF
- RIB
- Carte statistique

Billeteur – Dépositaire :

- Décision de nomination
- CIN si ECD

ECD :

- Décision
- CIN

Fonctionnaires :

- Certificat administratif ou attestation

Evacuation sanitaire :

- Décision ministérielle
- CIN bénéficiaire ou compte bancaire hôpital

Contribution internationale

- Décision ministérielle
- CIN bénéficiaire ou compte bancaire

3 - Régie caisse d'avance

- Arrêté de nomination régisseur visé par CDE avec code régisseur.
- Arrêté de création régie caisse d'avance.

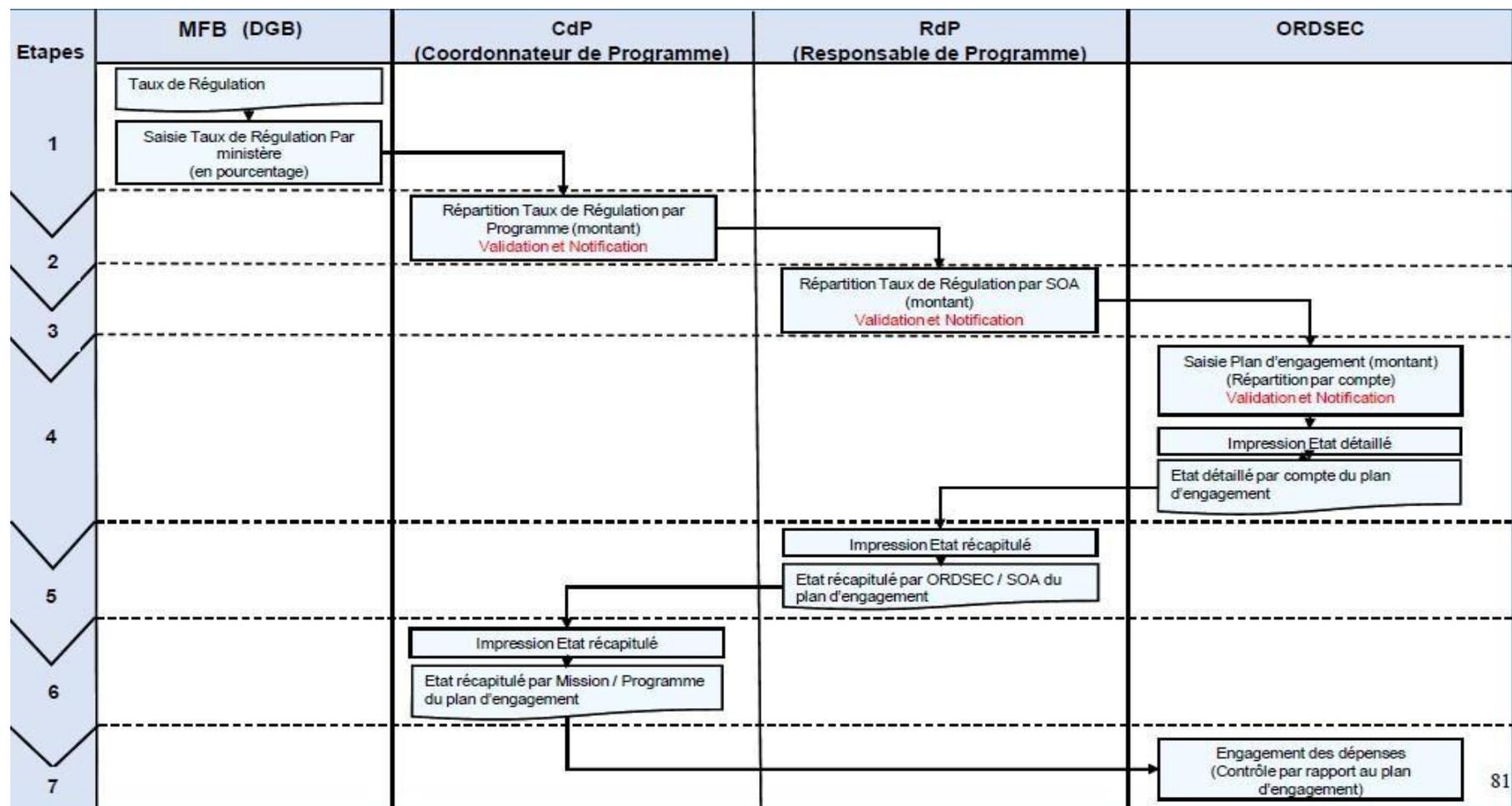
4 - Création ligne de crédits

- Projet d'arrêté ou décret de virement vérifié par DPCB et DESB.
- Fiche de projet pour les PIP

5- Déverrouillage des crédits évaluatifs**Crédits TVA**

- Demande faisant figurer la ligne dressée par le RTVA.

Annexe 7 : Procédure de régulation des dépenses



Annexe 8 : Circuit de la modification du Taux de régulation

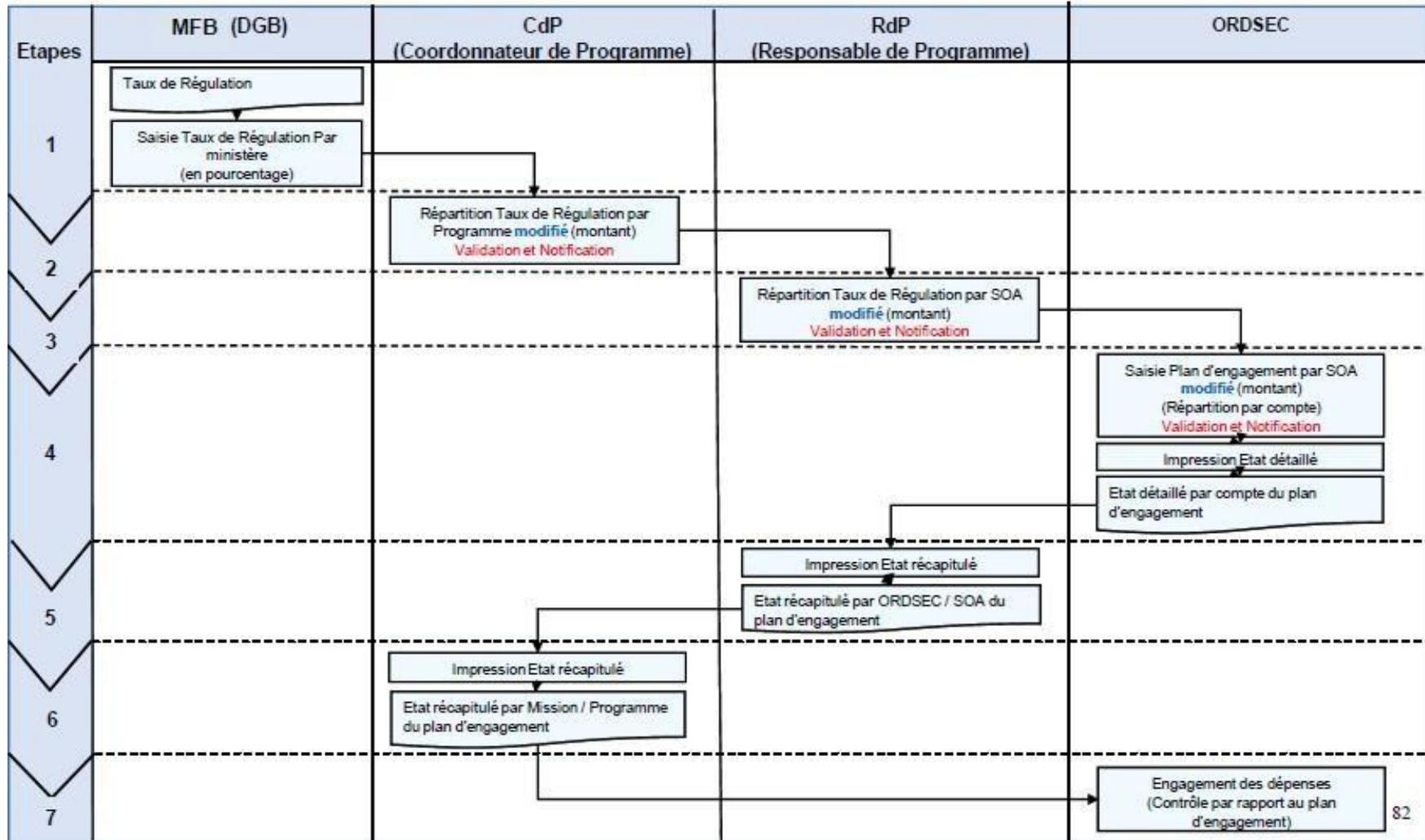


TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	i
AVANT PROPOS	ii
RESUME.....	iii
SOMMAIRE	iv
LISTE DES ABBREVIATIONS	v
LISTE DES TABLEAUX	vii
LISTE DES FIGURES	viii
INTRODUCTION GENERALE	1
PREMIERE PARTIE : MATERIELS ET METHODES	6
CHAPITRE I : MATERIELS.....	6
Section I : Description et justification de la zone d'étude.....	6
I-1- Description de la zone d'étude	6
I-1-1- Vision et mission du Ministère.....	7
I-1-2- Objectifs du Ministère	8
I-1-3- Organigramme	8
1-1-3-1- Service Budget	11
1-1-3-2-Service Solde	11
1-1-3-3- Service Programmation Suivi-Evaluation	11
I-2- Justification du choix de la zone d'étude.....	11
I-2-1- Choix du thème.....	11
I-2-2- Choix de la zone d'étude	12
Section II : Cadre théorique de l'étude.....	12

II-1- Comptabilité publique	12
II-1-1- Définition	13
II-1-2- Principes budgétaires	13
II-1-2-1- Principe d'annualité	13
II-1-2-2- Principe de spécialité	13
II-1-2-3- Principe d'unité	14
II-1-2-4- Principe d'universalité	14
II-1-3- Principes fondamentaux	14
II-2-Notion de dépenses publiques	15
II-2-1- Acteurs budgétaires et leurs rôles.....	16
II-2-2- Marché public.....	17
II-2-3- Cadrage budgétaire	18
II-3- Performance publique.....	19
II-3-1- Légalité et Qualité.....	20
II-3-2- Utilité et efficacité.....	20
II-3-4- Réactivité et productivité	21
II-3-6- Maîtrise des coûts et efficience.....	21
CHAPITRE II : METHODES	22
Section I : Collecte et traitement de données	22
I-1 Démarche de vérification de l'hypothèse 1.....	22
I-1-1- Collecte de données.....	22
I-1-1-1- Entretien	22
I-1-1-2- Observation directe	23

I-1-2- Traitement de données.....	23
I-2- Démarche de vérification de l'hypothèse 2	23
I-2-1- Collecte de données	23
I-2-1-1- Entretien	23
I-2-1-2- Observation directe.....	24
I-2-1-3- Recherche bibliographique.....	24
I-2-2- Traitement des données	24
I-3- Démarche de vérification de l'hypothèse 3	25
I-3-1- Collecte de données	25
I-3-1-1- Entretien	26
I-3-1-2- Recherche bibliographique.....	26
I-3-2- Traitement des données	26
Section II : Méthodes d'approche.....	27
II-1- Approche hypothético-déductive	27
II-2- Chronogramme d'activités	29
II-3- Limite de l'étude	30
DEUXIEME PARTIE : RESULTATS CONCERNANT LA CONTRIBUTION DES RESSOURCES FINANCIERES, HUMAINES ET MATERIELLES A L'EFFICACITE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	31
CHAPITRE I: RESULTATS RELATIFS A L'HYPOTHESE 1.....	31
Section I: Budget du Ministère.....	31
I-1- Type de budget	31
I-2- Crédit ouvert.....	32
Section II : Analyse budgétaire	33

II-1- Analyse comparative annuelle	33
II-2- Analyse comparative entre ministère	35
CHAPITRE II : RESULTATS RELATIFS A L'HYPOTHESE 2	36
Section I : Budget de programme	36
I-1- Analyse des écarts par programme	36
I-1-1-Programme « Administration et Coordination »	36
I-1-2- Programme « Appui à l'extension de la couverture postale »	37
I-1-3- Programme « Administration et Coordination » TIC	37
I-1-4- Programme « Développement des réseaux d'accès au TIC	38
CHAPITRE III : RESULTATS RELATIFS A L'HYPOTHESE 3	40
Section I : Diagramme de circulation des documents	40
Section II : Analyse de ratio d'engagement	45
TROISIEME PARTIE : DISCUSSIONS ET RECOMMANDATIONS	47
CHAPITRE I : DISCUSSIONS	47
Section I : Discussions relatives à l'hypothèse 1	47
I-1- Forces	47
I-2- Faiblesses.....	48
I-3- Validation de l'hypothèse.....	51
Section II : Discussions relatives à l'hypothèse 2	51
II-1- Programme « Administration et Coordination ».....	51
II-2- Programme « Appui à l'extension de la couverture postale	51
II-3- Programme « Administration et Coordination » TIC	52
II-4- Programme « Développement des réseaux d'accès TIC ».....	52

II-5- Validation de l'hypothèse	52
Section III : Discussions relatives à l'hypothèse 3	53
III-1- Test de conformité	53
III-2- Test de permanence	54
III-3- Validation de l'hypothèse	54
CHAPITRE II : RECOMMANDATIONS	55
Section I : Recommandations relatives à l'hypothèse 1	55
Section II : Recommandations relatives à l'hypothèse 2.....	57
Section III : Recommandations relatives à l'hypothèse 3	58
Section IV : Recommandations générales	59
CONCLUSION GENERALE	61
BIBLIOGRAPHIE	I
LISTE DES ANNEXES	II
TABLE DES MATIERES	XI