



REPOBLIKAN'I MADAGASKARA  
Fitiavana • Tanindrazana • Fandrosoana



## GOUVERNEMENT

# CONSEIL DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

*RAPPORT D'ACTIVITÉS*

*SYNTHÉTIQUE*

*2018-2019*





## SOMMAIRE

Résumé introductif

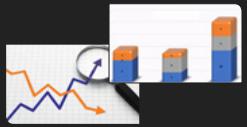
01

La Prévention



02

La Sanction



07

Problèmes rencontrés

11

Perspectives

12

Annexe

13

*Résultats d'une Etude sur la Pratique en Matière  
de Recouvrement de Recettes Publiques*

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

<b>CDBF</b>	<i>Conseil de Discipline Budgétaire et Financière</i>
<b>CdP</b>	<i>Coordonnateur des Programmes</i>
<b>CR</b>	<i>Commune Rurale</i>
<b>CTD</b>	<i>Collectivité Territoriale Décentralisée</i>
<b>DAF</b>	<i>Directeur Administratif et Financier</i>
<b>DG</b>	<i>Directeur Général</i>
<b>DGCF</b>	<i>Directeur Général du Contrôle Financier</i>
<b>DGT</b>	<i>Directeur Général du Trésor</i>
<b>DRB</b>	<i>Direction Régionale du Budget</i>
<b>DRI</b>	<i>Direction Régionale des Impôts</i>
<b>EPA</b>	<i>Etablissement Public à caractère Administratif</i>
<b>EPIC</b>	<i>Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial</i>
<b>EPN</b>	<i>Etablissement Public National</i>
<b>GAC</b>	<i>Gestionnaire d'Activités</i>
<b>LFR</b>	<i>Loi de Finances Rectificative</i>
<b>MFB</b>	<i>Ministère ou Ministre des Finances et du Budget</i>
<b>MIDSP</b>	<i>Ministre de l'Industrie et du Développement du Secteur Privé</i>
<b>OCFP</b>	<i>Organe de Contrôle des Finances Publiques</i>
<b>PCC</b>	<i>Président de la Cour des Comptes</i>
<b>PEFA</b>	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
<b>PGE</b>	<i>Politique Générale de l'Etat</i>
<b>PJ</b>	<i>Pièce Justificative</i>
<b>PTF</b>	<i>Partenaires Techniques et Financiers</i>
<b>PRMP</b>	<i>Personne Responsable des Marchés Publics</i>
<b>RdP</b>	<i>Responsable de Programme</i>
<b>STD</b>	<i>Service Technique Déconcentré</i>
<b>TEF</b>	<i>Titre d'Engagement Financier</i>

# RÉSUMÉ INTRODUCTIF

**Le CDBF** est un organe institué auprès du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, chargé de promouvoir la bonne gouvernance financière en prévenant, en amont, et en sanctionnant en aval, les fautes de gestion. La faute de gestion étant définie comme tout manquement, même non intentionnel, aux règles régissant les finances publiques.

Durant la première année de son opérationnalité (**03 octobre 2018 - 03 octobre 2019**), le CDBF a connu un bilan prometteur. Grâce au soutien du Gouvernement et avec l'appui des

**“L’impunité dans la mauvaise gouvernance devrait faire partie du passé.”**  
PM, NTSAY Christian

PTF, une campagne de sensibilisation d’envergure nationale autour du thème de la bonne gouvernance financière a été organisée le 03 octobre 2018. Le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, a honoré de sa présence cet événement pendant lequel il a insisté, dans son discours, sur la fin de l’impunité dans la mauvaise gouvernance.

La même initiative en vue de l’adoption d’un comportement soucieux de la bonne gouvernance financière a été étendue auprès des Ministères et de leurs organismes rattachés ainsi qu’au niveau des CTD par le biais d’ateliers et de visites d’échange. Par ailleurs, la mise en œuvre de l’Axe n° 03 de la PGE incite à l’adoption d’une sanction plus dissuasive. Ainsi, l’amende est désormais de 300.000 ariary à 30.000.000.000 ariary, en vertu de la LFR 2019.

En matière disciplinaire, des sanctions péquéniaires ont été prononcées à l’égard de plusieurs personnalités dont des DG de Ministère et d’EPN, des PRMP, des Préfets et des Maires. Ainsi, le CDBF a rendu 11 décisions portant sur 17 dossiers mettant en jeu près de 27,3 milliards d’ariary.

En perspective majeure et dans un souci d’efficacité, l’adoption d’une législation révisant le texte de base du CDBF devrait être priorisée.

# LA PRÉVENTION

**C**oncevoir et mettre en œuvre une **stratégie de prévention** des infractions à la législation relative aux finances publiques.

**E**ffectuer des **campagnes de sensibilisation** tendant à prévenir les infractions à la législation sur les finances publiques.

**R**ealiser des études sur la **législation** relative aux finances publiques et proposer des mises à jour, des révisions, voire des réformes.

**V**ulgariser les **textes relatifs aux finances publiques** afin de promouvoir la bonne gouvernance des finances publiques.

## LES RÉALISATIONS MAJEURES

- ◆ La prévention consiste à prendre les mesures visant à devancer la commission de toute infraction relative à la gestion budgétaire et financière. En effet, les efforts ont été concentrés sur l’**information concernant l’opérationnalité du CDBF et l’effectivité des sanctions** dans le but de dissuader les mauvaises pratiques.
- ◆ Afin de pouvoir mettre en place une **stratégie nationale de prévention des infractions** à la législation financière, les **consultations des acteurs** ont été menées conjointement avec les **ateliers de sensibilisation et les visites d’échange**. Efficience obligé.

## 1. Journée de Lancement Officiel des Activités du CDBF



► Les autorités présentes lors de la Cérémonie



► Présence remarquée des PTF

**L**a plus importante de toutes les campagnes de sensibilisation est sans conteste l'organisation de la « **Journée de lancement officiel des activités du CDBF** », le **03 octobre 2018** à l'Hôtel Carlton Madagascar.

**L**'OBJECTIF était de faire connaître aux autorités publiques, aux PTF ainsi qu'à tout citoyen que le **CDBF est opérationnel et l'impunité des fautes de gestion révolue**.



**“ La mise en place et l'opérationnalisation du CDBF témoignent de la volonté d'avancer et de capitaliser les efforts du Gouvernement en vue de l'amélioration de la performance des finances publiques ”**

Le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, M. NTSAY Christian, **Patron de l'événement**, prenant part aux actions de prévention lors de son allocution.



► Présentation de la méthodologie PEFA

Le DG du CDBF a sollicité, dans son discours, les autorités de saisine à traduire les agents fautifs devant le CDBF, étant donné que la loi ne confère pas à ce dernier le pouvoir d'auto-saisine.

### Conférence-Débat

**C**'est lors de cette journée qu'a eu lieu la **première Conférence-débat** organisée par le CDBF. Le thème choisi était "Rôle du CDBF dans la promotion de la bonne gouvernance". Ce fut également une occasion pour le MFB de faire une présentation sur le PEFA, mettant en relief la situation de gestion des finances publiques à Madagascar.



► Un des nombreux participants

## 2. ATELIERS RÉGIONAUX

- Informer sur l'opérationnalité du CDBF et l'effectivité des sanctions
- Ecouter les responsables locaux vis-à-vis des problèmes relatifs aux finances locales
- Inciter les acteurs budgétaires à éviter les fautes de gestion

*"La complexité des procédures des marchés publics qui rend son application difficile y a été particulièrement discutée."*



Matsiatra Ambony



Atsimo Andrefana

<b>02</b>	Ateliers organisés
<b>635</b>	Acteurs Sensibilisés
<b>1754</b>	Supports de Communication Distribués

<b>02</b>	Ateliers organisés
<b>363</b>	Acteurs Sensibilisés
<b>1235</b>	Supports de Communication Distribués

## 3. VISITES D'ECHANGE AUPRÈS DES CTD ET DES STD

- S'enquérir de la situation de l'organisme hôte
- Discuter des améliorations envisageables en matière de gestion budgétaire et financière

- ✓ Ces visites d'échange ont permis de :

- Constater les difficultés rencontrées par les CTD dans le **recouvrement des recettes**.
- Constater le **caractère inéquitable de l'ancienne\* fourchette d'amende**.
- Etablir un **partenariat et un partage d'informations pertinentes entre les entités**.
- Recueillir les propositions des parties prenantes.

\* 3.000.000 - 30.000.000 ariary

## 4. PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION RELATIVE À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

La loi n°2004-006 sur le CDBF présente des LACUNES.



### OBJECTIF

#### Opérer une Révision de la loi n°2004-006

Nécessaire pour se mettre en phase avec la réalité et afin de se conformer à la PGE, qui met l'accent sur le renforcement du contrôle en matière de marchés publics.



### ACTIONS

#### ▶ Proposition de Nouveau Texte

Un texte juridique déjà conçu au niveau du CDBF sera présenté à l'autorité compétente.

#### ▶ Nouvelle Fourchette d'Amende de 300 mille à 30 milliards d'ariary

Un amendement de l'article 02 de la loi n°2004-006 sur la fourchette d'amende a été effectué et entériné par l'ordonnance n°2019-005 du 28 mai 2019 portant **LFR 2019, dans son article 19.**

C'est dans le cadre de la mise en place d'une amende dissuasive, conformément au renforcement de sanctions prôné par le **Président de la République dans son discours d'investiture le 19 janvier 2019.**

Le RECOUVREMENT DE RECETTES PUBLIQUES à Madagascar souffre tant au niveau du CADRAGE JURIDIQUE que dans la PRATIQUE.

CONSTAT

### OBJECTIF

#### S'enquérir de la réalité



Un état des lieux est indispensable.



### ACTIONS

▶ Une étude sur la pratique du recouvrement de recettes publiques a été menée (cf. résumé en Annexe).

## 5. SENSIBILISATION AU NIVEAU DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES RATTACHÉS

Changement de responsables au niveau des organismes publics

Modification de la fourchette d'amende par la LFR 2019



### OBJECTIF

#### Contribuer à améliorer la gouvernance des finances publiques au sein des départements ministériels



### ACTIONS



▶ Séance d'information



▶ Echange avec les responsables en matière d'exécution budgétaire.



Tous les responsables ont été concernés par cette séance en particulier les CdP, RdP, PRMP, GAC, DAF, Comptables, Dépositaire-comptables.

Au total, 1157 acteurs issus de 16 Ministères ont répondu présent.

L'initiative a été louée par les participants qui affirment avoir méconnu bon nombre de règles régissant la gestion des finances publiques, dont celles relatives aux fautes de gestion et aux sanctions correspondantes.

## 6. DES RETOMBÉES POSITIVES

- Reconnaissance de l'intérêt et de l'importance des actions de prévention.
- Prise de conscience sur la tenue d'une comptabilité-matière, autrefois négligée.
- Des comptables publics ont témoigné de la diminution du recours à la réquisition abusive faite par les ordonnateurs.
- Des responsables ont annoncé la prise de mesures visant à éviter le prix abusif dans les marchés publics.
- Rôle déterminant de la nouvelle fourchette d'amende dans le changement de comportement des acteurs budgétaires.

# LA SANCTION

## RAPPEL DES ATTRIBUTIONS

**E**nregister le dossier de saisine et assurer la communication avec l'agent mis en cause et l'autorité de saisine.

**I**nstruire le dossier en procédant à des investigations afin de constater la matérialité des faits et de déterminer les dispositions légales et réglementaires violées.

**E**tablir le rapport d'instruction proposant la décision à prendre.

**D**élibérer l'affaire et prononcer la sanction qui correspond à la faute de gestion commise.

**V**eiller à l'exécution effective des décisions rendues.

## LES RÉSULTATS

♦ **La célérité** dans le traitement d'un dossier repose sur le standard de service établi conformément à l'article 12 de la loi n° 2004-006 qui impose un délai de deux mois pour effectuer l'instruction. En effet, le délai moyen de traitement d'un dossier, de l'enregistrement au Greffe jusqu'à la décision, est de 05 mois. **Environ 90% des dossiers traités respectent désormais ce standard.**

### 1. SITUATION DE LA SAISINE

En une année, **dix-sept (17)** dossiers de saisine ont été enregistrés auprès du Greffe du CDBF.

SITUATION	NOMBRE
<i>Saisine</i>	<b>17</b>
<i>Décisions rendues</i>	<b>11*</b>
<i>Dossiers en attente de session</i>	<b>02</b>
<i>Dossiers en cours d'instruction</i>	<b>02</b>

\* Portant sur 13 dossiers de saisine.

- ❖ En termes de valeur, ces dossiers comptabilisent la somme de 27.249.012.883 ariary, soit une moyenne d'**environ 1 milliard 600 millions d'ariary par dossier**.
- ❖ D'après ce tableau, aucun dossier en souffrance n'est constaté, ce qui confirme le **respect du standard de service**.
- ❖ Ce tableau ne reflète pas la réalité de l'ampleur de la faute de gestion présenté par les rapports des OCFP. **1.157 milliards d'ariary\*\***, telle est la somme des **marchés fictifs en 2017**. Pourtant, **aucune saisine relative à cette catégorie de faute de gestion** n'est, pour le moment, parvenue au CDBF.
- ❖ En conséquence, **les autorités de saisine sont plus que jamais sollicitées** à traduire les auteurs de ces fautes de gestion devant le CDBF afin de pouvoir mettre fin effectivement à la gabegie dans la gestion budgétaire et financière.

\*\* Selon un communiqué de la Présidence de la République en date du 20 février 2019.

### 2. LES AUTORITÉS DE SAISINE

AUTORITÉ	SAISINE	FRÉQUENCE
<i>DGT</i>	<b>05</b>	<b>29%</b>
<i>DGCF</i>	<b>02</b>	<b>12%</b>
<i>MFB</i>	<b>06</b>	<b>35%</b>
<i>MIDSP</i>	<b>01</b>	<b>06%</b>
<i>PCC</i>	<b>03</b>	<b>18%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>100%</b>

- ❖ L'autorité de saisine la plus dynamique est le Ministre des Finances et du Budget qui représente 35% des dossiers enregistrés auprès du CDBF.

AMENDE PRONONCÉE (Ar)	AGENTS SANCTIONNÉS	MONTANT (Ar)
25 000 000	02	50 000 000
3 000 000	01	3 000 000
2 800 000	01	2 800 000
1 500 000	01	1 500 000
1 000 000	01	1 000 000
750 000	01	750 000
500 000	01	500 000
300 000	01	300 000
<b>TOTAL</b>	<b>09*</b>	<b>59 850 000</b>

- ❖ Le CDBF a rendu 11 décisions dont 08 prononçant une sanction. Le montant des amendes correspondantes s'élève à 59.850.000 ariary.
- ❖ Ce faible montant des amendes prononcées comparé à la somme mise en jeu dans l'affaire s'explique par le fait que la plupart des dossiers concernent des faits commis avant 2017 et tombent sous le coup de la législation qui prévoyait une amende entre 300.000 à 3.000.000 ariary.
- ❖ Dans le cadre de la redevabilité et de la transparence, l'édition d'un « Recueil commenté des décisions » a été priorisée. Ainsi, toutes les décisions du CDBF sont regroupées dans un document accessible au public.

#### 4. LES AGENTS TRADUITS DEVANT LE CDBF

Catégorie d'Agents Mis en Cause	Nombre
DG	04
Directeur	04
PRMP	03
Cadre	02
Préfet	01
Maire	05
<b>TOTAL</b>	<b>19*</b>

- ❖ La loi prévoit que toute personne ayant commis une faute relative aux règles de gestion budgétaire et financière peut être traduite devant le CDBF, à la seule et unique exception des Chefs d'Institution et des Membres du Gouvernement.
- ❖ En effet, toute catégorie confondue, 19 agents ont été traduits devant le CDBF.

\*Un dossier peut concerner plusieurs personnes

EN MATIÈRE DE RECETTES	Cas	Fréq.*
<i>Violation du principe de l'universalité budgétaire</i>	01	7,14%
<b>Sous-total</b>	<b>01</b>	<b>7,14%</b>
EN MATIÈRE DE MARCHÉ PUBLIC	Cas	Fréq.
<i>Absence de mise en concurrence et de publicité régulière</i>	01	7,14%
<i>Non-respect des conditions du choix de la procédure de passation</i>	05	35,71%
<i>Violation du mode de computation des seuils de passation</i>	01	7,14%
<b>Sous-total</b>	<b>07</b>	<b>50 %</b>
EN MATIÈRE D'ENGAGEMENT DE DÉPENSES	Cas	Fréq.
<i>Engagement de dépenses sans le TEF</i>	01	7,14%
<i>Dépassement des crédits à caractère limitatif</i>	01	7,14%
<i>Engagement de dépense sans crédits correspondants</i>	01	7,14%
<b>Sous-total</b>	<b>03</b>	<b>21,42%</b>
EN MATIÈRE DE LIQUIDATION	Cas	Fréq.
<i>Fausse certification de service fait</i>	02	14,29%
<i>Fausse attestation de réception de travaux</i>	01	7,14%
<b>Sous-total</b>	<b>03</b>	<b>21,42%</b>

**TOTAL** 14 100%

\*Fréquence

- ❖ Les fautes de gestion les plus fréquentes sont celles relatives aux marchés publics qui regroupent 50% des cas recensés.
- ❖ De même, en termes financiers, elles représentent 89 % de la somme mise en jeu dans les dossiers déposés auprès du CDBF.



## PROBLÈMES RENCONTRÉS



- **Obligation légale en matière de délai de traitement de dossier et d'investigation** impliquant des contraintes d'ordre logistique et financier.
- Organisation des actions de prévention nécessitant la mobilisation de **moyens à la hauteur des résultats escomptés**.
- Difficulté d'accès aux informations budgétaires et financières.
- **Insécurité**, compromettant l'exercice des missions.
- **Complexité des règles juridiques** régissant les finances publiques.
- **Décalage entre la réalité et certains textes relatifs aux finances publiques**.
- **Lacunes de la loi n°2004-006 sur le CDBF**, notamment en ce qui concerne les autorités de saisine, les fautes de gestion, le caractère proprement disciplinaire de la sanction et l'exécution effective des amendes prononcées à l'égard de certains agents.



## PERSPECTIVES



*Dans son ambition de devenir "une référence en matière de bonne gouvernance financière", le CDBF priorise les actions suivantes :*

- Renforcement des dispositifs internes relatives à la transparence et à la redevabilité.
- Mise en place des branches territoriales telle que prévue par le décret n° 2017-564.
- Renforcement de l'application du standard de service mettant l'accent sur le traitement des dossiers dans un délai raisonnable.
- Intensification de la campagne d'Information, d'Education et de Communication auprès des cibles diversifiées et particulièrement au niveau des responsables communaux (en prévision des élections communales).
- Conduite d'études thématiques afin de pouvoir apporter des améliorations relatives à la gestion budgétaire et financière.
- Conception et publication d'outils d'Information, d'Education et de Communication accessibles et compréhensibles par le grand public.
- Révision de la loi n°2004-006 régissant le CDBF afin notamment d'élargir les autorités de saisine, de simplifier la procédure et d'instituer une sanction disciplinaire proprement-dite.
- Etablissement et renforcement des relations avec les différents PTF ainsi qu'avec les organes de contrôle des finances publiques.
- Visites d'échange auprès des organismes extérieurs chargés de la promotion de la bonne gouvernance en vue notamment du renforcement des capacités des agents.

## ETUDE SUR LA PRATIQUE EN MATIÈRE DE RECOUVREMENT DE RECETTES PUBLIQUES

### CADRE ET MÉTHODOLOGIE

### RÉSULTAT GLOBAL



#### OBJECTIF DE L'ÉTUDE

Effectuer un état des lieux de la pratique du recouvrement de recettes en vue de :

- ◎ Déetecter les failles du système
- ◎ Identifier les risques de fautes de gestion
- ◎ Formuler des recommandations

#### DÉLIMITATION

- ◎ Lieu : **Région Analamanga**
- ◎ Période : **Mars à Mai 2019**



#### RÉSULTATS ATTENDUS

- ◎ Textes régissant le recouvrement des recettes publiques inventoriés
- ◎ Failles du système de recouvrement détectées
- ◎ Risques de fautes de gestion identifiés et évalués
- ◎ Recommandations formulées et communiquées



#### MÉTHODOLOGIE

Enquête auprès des usagers des services publics



#### NOMBRE D'USAGERS ENQUÊTÉS

- ◎ Fokontany : **153**
- ◎ Marché Communal : **61**
- ◎ Communes et Arrondissements Administratifs : **115**
- ◎ STD : **131**
- ◎ Etablissements Publics : **70**
- ◎ **TOTAL : 530**

#### FAILLES DÉTECTÉES EN MATIÈRE DE RECOUVREMENT DE RECETTES

- ◎ Recouvrement avec pièce justificative : **56%**, dont :
  - **33%** quittances émises par l'Imprimerie Nationale
  - **67%** "autres" quittances
- ◎ Recouvrement sans pièce justificative : **44%**
- ◎ Absence d'une norme juridique standard permettant de sécuriser le système de recouvrement de recettes
- ◎ Existence de pratiques de perception de recettes sans versement à la caisse publique (avec ou sans texte d'autorisation).

#### RISQUES EVALUÉS

- ◎ Risque élevé de fautes de gestion : **81%** (recouvrement avec quittance irrégulière + recouvrement sans PJ).
- ◎ Risque élevé de corruption et de détournement des fonds publics : **44%** (pourcentage de recouvrement sans PJ).
- ◎ Entités à haut risque :
  - Fokontany : **48%**
  - CTD : **25%**



## ANNEXE

# RECOMMANDATIONS

- ◎ **Elaborer une norme juridique standard** visant à bien sécuriser le système de recouvrement de recettes publiques, en particulier :
  - Elaborer un texte sur les nomenclatures des PJ de recettes.
  - Utiliser de façon obligatoire et exclusive des quittanciers à souche produits par l'Imprimerie Nationale ou approuvés par une autorité compétente.
  - Rendre obligatoire la délivrance de quittance réglementaire sous peine de sanction.
  - Garantir la traçabilité et l'irrevocabilité des quittances délivrées aux usagers en cas d'informatisation.
- ◎ **Mettre en place un cadre juridique clair** régissant le recouvrement de recettes au niveau des Fokontany.
- ◎ **Mettre en place de manière systématique une régie** pour toute perception de recette.
- ◎ **Renforcer le contrôle en matière de recouvrement de recettes.**



### Coordination

RAKOTOMALALA Juliard Auguste  
Directeur de la Prévention

### Responsable de la Rédaction

BARAKA Jean Arnaud  
Chef du Service de la Communication et des Relations Publiques p.i

### Réalisation

ANDRIANASOLO Hermann  
Service de la Communication et des Relations Publiques

### Partenaire

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



**Web :** [www.cdbf.mg](http://www.cdbf.mg)

**E-mail:** [contact@cdbf.mg](mailto:contact@cdbf.mg)

*3<sup>ème</sup> étage, Immeuble Maison des Produits  
ANTANANARIVO 101*