



RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR

RAPPORT DE LA MISSION D'ASSISTANCE TECHNIQUE SUR LES STATISTIQUES DE FINANCES PUBLIQUES (14–25 NOVEMBRE 2022)

Mars 2023

Ce document sur la République de Madagascar a été préparé par une équipe du Fonds monétaire international. Il est basé sur les informations disponibles au moment de son achèvement en novembre 2022.

Des exemplaires de ce rapport sont disponibles au public à partir de

Fonds monétaire international • Services de publication
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : (202) 623-7430 • Fax : (202) 623-7201
E-mail : publications@imf.org Web: <http://www.imf.org>
Prix : \$18.00 par copie imprimée

**Fonds monétaire international
Washington, D.C.**



RAPPORT TECHNIQUE

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR

RAPPORT DE MISSION EN STATISTIQUES DE FINANCES PUBLIQUES

MARS 2023

Préparé par
VINCENT MARIE

Département auteur :

Département des Statistiques

AVERTISSEMENT

« Le présent document rassemble des conseils techniques fournis par les services du Fonds monétaire international (FMI) aux autorités du Ministère de l'Economie et des Finances de la République de Madagascar (ci-après le « bénéficiaire des activités de développement des capacités ») en réponse à leur demande d'assistance technique. Ce document (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué par le FMI à l'administrateur du FMI pour la République de Madagascar, à d'autres administrateurs du FMI et à des membres de leurs équipes, ainsi qu'à d'autres organismes ou entités du bénéficiaire des activités de développement des capacités et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale, à d'autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, et à des membres du comité d'orientation du fonds fiduciaire Données pour Décider, sauf si le bénéficiaire des activités de développement des capacités s'y oppose expressément ([voir les directives opérationnelles sur la diffusion des informations relatives aux activités de développement des capacités](#)). La publication du présent rapport ou sa communication (intégralement ou en partie) à des parties extérieures au FMI autres que des organismes ou entités du bénéficiaire des activités de développement des capacités, les services de la Banque mondiale, d'autres fournisseurs d'assistance technique et bailleurs de fonds ayant un intérêt légitime et des membres du comité d'orientation du fonds fiduciaire Données pour Décider requiert le consentement explicite du bénéficiaire des activités de développement des capacités et du département des statistiques du FMI. »



Table des Matières

Sigles et Acronymes	4
Synthèse des Résultats de la Mission et Recommandations	5
Section II. Évaluation Technique Détaillée et Recommandations	8
A. Travail de la mission	14
B. Couverture des statistiques et sources de données.....	14
C. Sources de données	15
D. Consolidation	16
E. Dette et compte de patrimoine.....	17
F. Responsables rencontrés au cours de la mission	18
Appendices	19
Appendice A. Consolidation	19
Appendice B. Fichiers préparés pendant la mission.....	25

Sigles et Acronymes

AONT	Autres Opérations Nettes du Trésor
CNaPS	Caisse Nationale de Protection Sociale
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
DCP	Direction de la Comptabilité Publique
DE	Direction des Études de la Direction Générale du Trésor
DGT	Direction Générale du Trésor
EPA	Établissement Publics à Caractère Administratif
EPIC	Établissement Publics à Caractère Industriel ou Commercial
FMI	Fonds Monétaire International
INSTAT	Institut National de la Statistique
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
<i>MSFP 2014</i>	<i>Manuel de Statistiques de Finances Publiques 2014</i>
OGT	Opérations Globales du Trésor (désigne aussi le Tableau des Opérations Globales du Trésor)
PSMFP	Plan Stratégique de Modernisation des Finances Publiques
SDSP	Statistiques de la Dette du Secteur Public
SFP	Statistiques de Finances Publiques
SOAP	Situation des Opérations des Administrations Publiques

Synthèse des Résultats de la Mission et Recommandations Prioritaires

1. A la demande du ministère de l'économie et des finances (MEF) de la République de Madagascar et en consultation avec le département Afrique du Fonds monétaire international (FMI), une mission d'assistance technique en statistiques de finances publiques (SFP) du Département des statistiques du FMI (STA) a été conduite à distance du 14 au 25 novembre 2022 avec la Direction des Études (DE) de la Direction Générale du Trésor (DGT) du MEF.

L'objectif de la mission était d'appuyer les autorités malgaches à l'adoption des concepts, définitions et la méthodologie du *Manuel de statistiques de finances publiques (MSFP) 2014* et du *Guide des statistiques de la dette du secteur public pour les statisticiens et les utilisateurs* dans le cadre du fonds fiduciaire multilatéral Données pour Décider (D4D)¹ et du Plan Stratégique de Modernisation des Finances Publiques (PSMFP) de la République de Madagascar. Cette mission s'inscrit aussi dans le prolongement des missions d'assistance technique précédentes dans ce domaine.

2. Depuis 2016, alors dans le cadre du projet EDDI2² et ensuite dans le cadre du fonds fiduciaire de stabilité du secteur financier (FSSF), les autorités malgaches ont réalisé des progrès significatifs dans le domaine des SFP. La qualité des données de l'administration centrale budgétaire (ACB) s'est améliorée, comme indiqué dans les conclusions des missions ci-dessous :

- Les balances comptables mensuelles relatives aux opérations des différents sous-secteurs des administrations publiques sont produites régulièrement. Il s'agit de la balance générale du Trésor pour les opérations de l'État et des balances comptables consolidées des Établissements Publics Administratifs (EPA) ainsi que des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD). La balance et les états financiers de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS) sont disponibles annuellement. Il est donc maintenant possible d'envisager la préparation et la diffusion des SFP pour l'ensemble des sous-secteurs de l'administration publique malgache, du moins agrégées, même si une consolidation suffisamment fiable ne peut se faire dans un premier temps.
- La communication des SFP à STA pour diffusion à la base de données annuelle sur les SFP est courante par le biais du remplissage du questionnaire annuel des SFP relatif aux opérations de l'administration centrale budgétaire. La communication de données se fait aussi pour les statistiques de la dette du secteur publique (SDSP) couvrant les administrations centrales pour diffusion à la base de données conjointe du FMI et de la Banque Mondiale sur les SDSP trimestrielles.

¹ <https://www.imf.org/en/Capacity-Development/D4D>

² Enhanced Data Dissemination Initiative 2 du Department for International Development du Royaume-Uni.

- L'enregistrement des Autres Opérations Nettes du Trésor (AONT) s'effectue maintenant en grande partie sur une base brute plutôt que nette, ce qui améliore sensiblement la transparence et la lisibilité de ces opérations et permet d'améliorer leur traitement statistique.
- Les SFP sur les opérations de l'administration centrale extrabudgétaire et des collectivités locales sont déjà préparées (même si ce n'est encore qu'à l'état de projet et si elles ne sont pas encore communiquées au FMI).

3. Deux recommandations antérieures sont toujours en cours :

- Les travaux de mise en place d'un outil pour la préparation des SFP relatives à la CNaPS, qui sont retardés dû aux difficultés rencontrées dans l'obtention de sources de données exploitables électroniquement.
- La production de données consolidées, qui se heurte aux écarts importants des montants relatifs aux flux réciproques entre administrations publiques.

4. L'achèvement de deux objectifs de nature stratégique clés qui avait été déjà reporté pour diverses raisons est toujours en attente. Ces objectifs concernent :

- L'amélioration du cadre réglementaire pour les SFP par l'adoption d'un texte régissant leur production et leur diffusion et ;
- L'adoption du cadre analytique et des classifications du *MSFP 2014* comme mode de confection et de présentation des SFP nationales (et plus particulièrement du tableau des OGT).

5. Bien que des difficultés persistent, les perspectives sont prometteuses. Plus généralement, les difficultés rencontrées lors de la préparation des statistiques concernent principalement la présentation et les supports de certaines sources de données, ce qui constitue un obstacle à la systématisation des procédures.³ L'établissement des SFP devrait bénéficier de la révision en cours de la nomenclature budgétaire qui s'effectue avec l'appui du Département des finances publiques du FMI, et qui vise à harmoniser la nomenclature avec les classifications du *MSFP 2014*.

6. Afin de contribuer aux progrès des domaines susmentionnés, la mission a recommandé un plan d'action détaillé sur un an et retenu trois recommandations prioritaires présentées au bas de cette synthèse, lesquelles revêtent une importance particulière pour améliorer les différentes dimensions de la qualité des données sur les SFP. De plus amples informations sur les recommandations prioritaires et les mesures/jalons correspondants se trouvent dans le plan d'action, à la section « Évaluation technique détaillée et recommandations ».

³ La systématisation des procédures devrait être facilitée par l'harmonisation en cours de la nomenclature budgétaire avec celle du *MSFP 2014* ainsi qu'avec la digitalisation envisagée par la DE.

Tableau 1. Recommandations prioritaires

Délai prévu	Recommandation prioritaire	Institutions responsables
30 juin 2023	<i>Assurer l'accès à des données sources facilement exploitable pour les opérations de la CNaPS.</i>	DE et CNaPS
30 juin 2023	<i>Réduire sensiblement les écarts entre les flux réciproques entre administrations publiques.</i>	DE et DCP
30 septembre 2023	<i>Renseigner le questionnaire de SFP pour les différents sous-secteurs d'administration publique et leur ensemble.</i>	DE

Section I. Évaluation Technique Détaillée et Recommandations

7. Les SFP pour une couverture institutionnelle plus large ne sont pas encore diffusées bien que produites à l'interne. Le MEF répond au questionnaire annuel de SFP relatives aux opérations de l'ACB. Bien qu'elles ne soient pas encore communiquées au FMI, la DE établit aussi des statistiques pour les EPA ainsi que des CTD à titre provisoire. Avec les statistiques produites durant la mission pour la CNaPS, les SFP produites pourront donc s'étendre aisément à l'ensemble des trois sous-secteurs d'administration publique (sans toutefois, dans un premier temps, inclure tous les EPN non marchands).

8. Il persiste des difficultés dans la production des SFP. Les difficultés rencontrées lors de la préparation des statistiques concernent principalement les sources de données, plus particulièrement leur (1) présentation, support, et éventuellement leur fréquence et délai de production ou (2) leur interprétation.

9. L'adoption d'un cadre réglementaire encadrant la production des SFP serait important. En vue de pallier aux difficultés rencontrées dans la production de SFP, la DE devrait pouvoir intervenir auprès des pourvoyeurs de données rapidement et formellement et pouvoir imposer le respect de certaines règles et critères concernant la communication des données sources. Il pourrait être souhaitable d'étendre les prérogatives de la DE, ceci en vue, entre autres, d'accroître son autorité sur les pourvoyeurs de données, notamment quand ceux-ci ne sont pas sous la tutelle du MEF. C'est à cette fin que les missions précédentes avaient recommandé l'adoption d'un cadre réglementaire pour la production et la diffusion des SFP à l'instar de la pratique adoptée dans de nombreux pays. Plus précisément, il s'agirait d'adopter un texte légal ou réglementaire comme pour les autres domaines statistiques, y compris les statistiques macroéconomiques – statistiques du secteur réel (production, prix, comptabilité nationale entre autres) – au travers de la loi statistique, et statistiques monétaires et financières et du secteur extérieur au travers de la réglementation bancaire et financière. Étendre cette approche aux SFP est considéré constituer une bonne pratique permettant de formaliser la fonction statistique du service responsable de ces statistiques et de l'investir de l'autorité nécessaire à la réalisation de sa mission.

10. Des travaux sont en cours pour l'adoption d'un texte réglementaire fixant les modalités de production des SFP. L'adoption d'un tel cadre réglementaire pour les SFP fait l'objet de travaux depuis plusieurs années et un premier projet de décret avait été préparé et revu par le ministre de l'Économie et des finances. La mission recommande la finalisation du projet suivi de l'adoption prochaine du décret.

Recommandation

- Finaliser le projet de décret relatif au cadre réglementaire en matière de production et de diffusion des SFP, et adopter le décret.

11. Le plan d'actions ci-dessous a pour objectif d'orienter la DE dans ses activités statistiques au cours de 2023.

Tableau 2. Plan d'actions⁴

Priorité	Mesure/repère	Risques hypothétiques/ Indicateurs vérifiables	Date de réalisation prévue	Date de réalisation effective	Remarque
Résultat : Cadre réglementaire					
Élevée	1. Relancer l'adoption du décret portant production et diffusion des SFP.	Le décret est adopté.	30 juin 2023		Ceci est une action du Plan Stratégique de Modernisation des Finances Publiques (PSMFP).
	2. Signature d'un protocole d'accord entre la DE et l'INSTAT.	Le protocole d'accord est signé.	NA		Cette recommandation n'est plus pertinente dans la mesure où l'INSTAT et la DE font tous deux désormais partie du même ministère de tutelle, qui est le MEF.
Élevée	3. Établir et signer des protocoles entre la DE et les pourvoyeurs de données-source.	- Dépend de l'adoption du décret relatif aux SFP. -Les protocoles d'accord sont signés. Cf. plus bas la section sur l'organisation du travail.	30 septembre 2023		Cet aspect peut s'appliquer aux pourvoyeurs de données d'entités externes au MEF (la CNaPS actuellement). L'extension du champ aux EPA et CTD échappant à la tutelle du Trésor pourrait être facilitée par l'adoption de tels protocoles.
Résultat : Rapprochement entre les nomenclatures des sources de base et du MSFP 2014					

⁴ L'horizon de ce plan d'action se limite à 2023.

Priorité	Mesure/repère	Risques hypothétiques/ Indicateurs vérifiables	Date de réalisation prévue	Date de réalisation effective	Remarque
Elevée	4. Revoir et compléter autant que possible les tableaux de correspondance établis par la mission entre les divers plans comptables d'administration publique et la nomenclature du MSFP 2014.	Les tableaux de correspondance sont vérifiés et complétés.	En continu		Certains problèmes relatifs au traitement de la Classe 1 et, le cas échéant, des provisions doivent être résolus en étroite collaboration avec les services comptables concernés.
Élevée	5. Vérifier la cohérence entre les différents tableaux de correspondance.	Des procédures sont mises en place pour assurer la cohérence de tableaux distincts.	En continu		L'existence de tableaux de correspondance propres à chaque sous-secteur d'administration publique présente le risque d'incohérences entre les statistiques des différents sous-secteurs. La vérification de la cohérence peut passer par l'établissement d'un tableau de correspondance unique pour les comptes communs aux différents plans comptables.
Résultat : Consolidation et remplissage du questionnaire de SFP					
Élevée	6. Consolidation : Procéder à l'identification des flux entre les différents niveaux d'administration publique et à leur quantification.	Les flux intra et inter-gouvernementaux les plus importants sont identifiés et consignés dans un tableau de qui à qui.	30 juin 2023 pour les données de 2021 30 septembre 2023 pour les données de 2022.		Des écarts parfois considérables existent dans les flux réciproques entre administrations. Un rapprochement est essentiel pour poursuivre les travaux de consolidation.
Élevée	7. Assemblage, remplissage et communication des tableaux de recettes, charges et de transactions sur actifs et passifs	Le questionnaire de SFP pour l'ensemble, consolidé ou agrégé des administrations publiques est rempli et	30 septembre 2023		

Priorité	Mesure/repère	Risques hypothétiques/ Indicateurs vérifiables	Date de réalisation prévue	Date de réalisation effective	Remarque
	portant sur l'exercice 2022 dans le questionnaire de SFP du FMI.	communiqué au Département des statistiques du FMI.			
Moyenne	8. Élaboration d'un compte de patrimoine financier statistique de l'administration publique centrale budgétaire (État) portant sur l'exercice 2021 et remplissage du Tableau 6 du questionnaire de SFP pour l'exercice 2021	Un compte de patrimoine statistique est élaboré puis communiqué au Département des statistiques du FMI.	30 septembre 2023 Fusionner avec le 10, car objectif principal est le même remplissage formulaire 6, 6A et 6B		Les encours d'actifs financiers et de passifs apparaissent déjà dans la balance du Trésor. La question de valorisation des actifs à la valeur de marché ne se posera que pour les participations (entretemps les valeurs comptables pourront être utilisées). Les passifs de dette devront sans doute être complétés à l'aide de la situation de la dette.
Moyenne	9. Vérification de la cohérence entre les statistiques de dette et les passifs de dette du compte de patrimoine financier.	Les passifs constituant de la dette sont cohérents avec les statistiques de la dette.	En continu		La cohérence entre les passifs de dette du compte de patrimoine et les statistiques de dette est un élément important de la qualité des données.
Élevée	10. Une fois validées, communication des statistiques de passifs et de dette dans le questionnaire de SFP du FMI (Tableau 6, 6A et 6B).	Les statistiques de la dette de l'administration centrale sont communiquées au FMI.	30 septembre 2023		La cohérence entre les flux et stocks de dette devra être vérifiée.
Moyenne	11. Préparation de la Situation des flux de trésorerie (SFT) pour l'administration centrale budgétaire dans la Situation II du questionnaire de SFP.	-La SFT de l'État est produite et communiquée au FMI.	Décembre 2023		Cet objectif pourra faire l'objet de la prochaine mission.

Priorité	Mesure/repère	Risques hypothétiques/ Indicateurs vérifiables	Date de réalisation prévue	Date de réalisation effective	Remarque
Résultat : Définition et extension du champ institutionnel					
Élevée	12. Fournir une évaluation de l'importance des EPA et CTD déjà saisis dans les statistiques relatifs à leur ensemble.	Le poids des entités saisis par rapport à l'ensemble est évalué.	31 juin 2023		À présent, les SFP ne comprennent que les EPA et CTD gérées par le Trésor. Un indicateur d'évaluation de leur degré de représentativité permettrait de juger de l'importance à apporter à l'extension du champ statistiques.
Moyenne	13. Extension du champ statistiques aux EPA hors gestion par le Trésor et aux Établissement Public à caractère Industriel ou Commercial (EPIC) non-marchands, selon la pertinence).	Le triage entre EPIC marchands et non marchands est engagé. Les SFP pour les EPIC non marchands sont élaborées.	2023 puis en continu		L'extension du champ statistique est une action du PSMFP. La pertinence de l'inclusion des EPIC dépendra de leur poids par rapport à l'ensemble de l'administration centrale. Cette action nécessitera une assistance technique.
Résultats : Organisation du travail et autres aspects					
	14. Dans le contexte des protocoles mentionnés plus haut (action 3) et selon les besoins, établir des mécanismes et calendriers de communication spontanée des données de base.	Des mécanismes et des calendriers de communication des données sont mis en place.	NA		Sauf peut-être en ce qui concerne la CNaPS, cette activité n'est plus jugée pertinente dans la mesure où les données comptables sont régulièrement produites et fournies par la DGT.
Élevée	15. Selon les besoins, établir, pour les pourvoyeurs de données de base, des questionnaires de présentation des données-source et	Les questionnaires et formulaires spécifiques sont préparés et proposés aux comptables de certains services	30 juin 2023 ou selon les besoins		Le recours à des questionnaires est parfois utile en vue d'obtenir des informations supplémentaires, comme certains types de ventilation qui peuvent ne pas être identifiables dans les

Priorité	Mesure/repère	Risques hypothétiques/ Indicateurs vérifiables	Date de réalisation prévue	Date de réalisation effective	Remarque
	d'information supplémentaire.	pourvoyeurs de données			balances communiquées à la DE.
Élevée	16. S'entendre avec la CNaPS sur la communication de source de données électroniquement exploitables.	L'ensemble des états financiers et la balance générale des comptes sont communiqués sur support Excel	30 mars 2023		
Moyenne	17. Adoption du <i>MSFP 2014</i> pour l'OGT.	L'OGT adopte la présentation de la SOAP et les classifications du <i>MSFP 2014</i> .	À envisager à moyen terme		Il s'agit d'adopter le cadre analytique et les classifications du <i>MSFP 2014</i> pour l'OGT. Ceci est un objectif déclaré des autorités malgaches qui devra faire l'objet d'une consultation avec le Département Afrique du FMI.
Moyenne	18. Rédaction d'un document de type Concepts, Sources et Méthodes.	Le document en question est rédigé puis mis à jour au cours du temps.	L'adoption par les autorités du <i>MSFP 2014</i> comme méthodologie de référence pour l'OGT et l'ensemble des SFP contribuera à la rédaction d'un tel document.		En plus de son caractère méthodologique, ce type de document doit entre autres pouvoir servir de manuel de procédures. Il est un moyen de contribuer à la formation des nouvelles recrues et, d'assurer la continuité des tâches en cas de départ du personnel de la DE, ainsi que de familiariser les agents extérieurs à la DE. Ceci est une action du PSMFP. Elle est aussi d'une haute importance. La priorité moyenne qui lui est attribuée s'explique uniquement par le fait qu'une telle rédaction ne peut se faire dans le court terme.

A. Travail de la mission

12. Le travail de la mission a principalement porté sur :

- L'examen des statistiques établies par la DE pour les opérations de l'État, des EPA et des CTD ;
- L'agrégation des statistiques des trois sous-secteurs susmentionnés en vue de l'établissement des statistiques portant sur l'ensemble des administrations publiques ;
- Les procédures de la consolidation de ces SFP, y compris l'examen des transferts inter gouvernementaux sujets à être éliminés lors de la consolidation de l'ensemble des sous-secteurs d'administration publique ;
- La production des statistiques relatives aux opérations de la CNaPS ;
- L'examen des travaux menés par la DE en vue de produire le compte de patrimoine financier pour l'administration centrale budgétaire (l'État) ;
- L'examen et la mise à jour du plan d'actions avec comme objectif l'élaboration et la communication de ces statistiques consolidées vers le troisième trimestre 2023.

13. Les travaux relatifs aux SFP pour l'OGT, les EPA, les CTD et la CNaPS ont été consignés dans un ensemble de fichiers Excel d'établissement des données. Ils comprennent entre autres (1) les tableaux de correspondance respectifs entre les nomenclatures comptable et statistique et (2) l'outil de classification des données-source de chacun de ces sous-secteurs. La liste de ces fichiers est fournie à l'appendice B de ce rapport.

B. Couverture des statistiques et sources de données

14. Le champ de l'administration publique malgache comprend l'État (l'administration centrale budgétaire), les Établissements Publics Nationaux non marchands (principalement les EPA et les EPIC) qui constituent l'administration centrale hors budget, la CNaPS pour le sous-secteur de sécurité sociale, ainsi que les CTD pour le sous-secteur d'administration locale.

15. Le champ effectivement couvert par les statistiques est déterminé par la disponibilité des sources de données. Les sources suivantes étant déjà disponibles :

- Pour l'État : La balance générale du Trésor complétée par des données issues de la comptabilité budgétaire, de la banque centrale de Madagascar et de la Direction de la Dette ;
- Pour les EPA : la balance comptable consolidée des EPA gérés par le Trésor ;
- Pour les CTD : la balance comptable consolidée des CTD gérées par le Trésor ;
- Pour la CNaPS, la balance comptable et les états financiers.

16. La DE envisage d'étendre le champ aux EPA qui ne sont pas gérés par le Trésor et aux EPIC non marchand. Ceci demandera l'accès aux sources de données de ces établissements, et dans le cas des EPIC l'identification des entités non marchandes.

17. La DE a exprimé son intention d'étendre le champ de l'administration publique aux autres entités de l'administration publique, à savoir principalement les EPA et les CTD non

gérés par le Trésor et les EPIC non marchands.⁵ Quoique conforme aux normes internationales, cet élargissement du champ pourrait constituer une lourde tâche, et il serait souhaitable qu'elle ne soit pas entreprise aux dépens de la consolidation des procédures et pratiques déjà mises en place. Les gains pour l'analyse des finances publiques qui pourraient découler de ce projet d'expansion dépendront du poids de ces nouvelles entités dans l'ensemble du champ des administrations publiques. À cet égard et afin d'évaluer ces gains et de mieux piloter le calendrier d'extension du champ statistique, il serait alors utile de construire un indicateur de la représentativité des EPA et des CTD déjà saisis dans les statistiques. En fait plusieurs indicateurs pourraient être facilement construits, par exemple sur la base des transferts et subventions versées aux entités gérées par le Trésor par rapport au total de ces versements, sur la base des recettes ou dépenses relatives, ou encore sur la base des effectifs relatifs.

Recommandation

- Construire plusieurs indicateurs de l'importance des opérations des EPA et CTD couverts par les statistiques par rapport à l'ensemble de leurs opérations respectives. Sur la base des priorités ainsi établies ;
- Étendre le champ statistique des administrations publiques aux EPA et CTD qui ne sont pas gérées par le Trésor ;
- Identifier les EPIC et les entreprises publiques non marchands les plus importants.

C. Sources de données

18. Le format et support de certaines sources de données compliquent sensiblement l'établissement des SFP. Ceci alourdit le travail de la DE en constituant un obstacle majeur à la systématisation et à l'automatisation des procédures et pratiques statistiques. Par exemple, l'établissement des statistiques de la CNaPS pour l'exercice 2021 a dû être effectué à partir de documents PDF-image (tant pour la balance des comptes que pour les états financiers), ce qui a demandé une transcription manuelle de l'information comptable qui s'y trouvait. De plus, parce que la balance pour 2021 était sensiblement moins détaillée que celle de 2020, les classifications effectuées dans le tableau de correspondance précédent n'ont pu être utilisés et un nouveau tableau a dû être établi.⁶ Plus généralement et en résumé :

- Le format PDF-image est complètement inadapté à la préparation des statistiques car les documents concernés ne sont ni lisibles électroniquement ni copiables.
- Le changement de présentation lors d'un nouvel exercice élimine la possibilité d'exploiter les outils et procédures mis en place précédemment.

⁵ À terme, le champ statistique des administrations publiques devra comprendre les entreprises publiques nationales non marchandes.

⁶ Quand cela était possible le détail de la balance a pu être obtenu à partir des informations détaillées des états financiers (eux aussi sous format image). En plus de constituer une perte de temps considérable, un risque d'erreurs de recopiage existe.

19. Il sera essentiel d'établir un accord entre la DE et la CNaPS en vue d'assurer la communication régulière des états comptables et financiers de cette dernière, selon une présentation déterminée d'un commun accord et sur support Excel. Le détail de la balance devra aussi être suffisant afin de permettre de retrouver les différentes ventilations présentées dans les états financiers.

Recommandation

- S'accorder avec la CNaPS sur la présentation et le support de communication des données sources. Ces dernières doivent être suffisamment détaillées pour permettre une classification adéquate et exploitable électroniquement, idéalement les états financiers dans leur présentation pour l'exercice 2021 sur support Excel et accompagnés de la balance générale détaillée (comme l'était la balance 2020 communiquée à la mission de 2021).

D. Consolidation

20. Le processus de consolidation consiste à agréger les statistiques des différents sous-secteurs, puis à éliminer les transferts entre les unités d'administration publique (transferts inter ou intra gouvernementaux). Tant que les données source sur ces transferts sont cohérentes entre elles, c'est-à-dire tant que les transferts effectués par un sous-secteur sont égaux aux transferts reçus, le processus de consolidation ne présente pas de difficulté.

21. Dans les statistiques portant sur 2021, une tentative de consolidation intra gouvernementale a déjà été effectuée par la DE pour les transferts internes aux OGT ainsi que pour les transferts internes aux CTD. Cependant, dans ce dernier cas, il y aura lieu de revoir les sources de données relatives aux transferts car, dans la balance consolidée des CTD, les transferts reçus par les CTD en provenance d'autres CTD (en classe 1 et 7) ne sont pas accompagnés de versements (en classe 6).

22. Au niveau des transferts intergouvernementaux les données-source font apparaître des écarts importants entre les montants relatifs aux dépenses et aux recettes de transferts. Ceci peut s'expliquer par plusieurs facteurs (ces aspects sont développés à l'appendice A) :

- Le champ des transferts accordé est plus vaste que celui des transferts reçus. Ceci est généralement le cas quand le champ institutionnel des statistiques relatives aux sous-secteurs d'administration publique est plus restreint que celui des unités d'administration publique bénéficiaires de ces transferts.
- La base d'enregistrement en comptabilité pour enregistrer les versements est différente de celle utilisée pour l'enregistrement des recettes de transferts.

Recommandation

- *Expliquer les écarts constatés entre les transferts et subventions versés ou à payer par le budget et les montants constatés comme reçus ou à recevoir par les bénéficiaires sur la base des balances respectives ou d'informations complémentaires.*

- *Effectuer les ajustements de consolidation aux données agrégées pour 2021 et communiquer les SFP consolidées au Département des statistiques. Communiquer seulement les SFP agrégées si la consolidation n'est pas possible.*

E. Dette et compte de patrimoine

23. Les statistiques sur la dette publique sont préparées par la Direction de la Dette de la DGT. Madagascar communique ces statistiques à la Banque Mondiale dans le cadre de l'initiative conjointe sur la dette publique de cette institution et du FMI. Le champ institutionnel est celui de l'État et couvre donc la quasi-totalité de la dette des administrations publiques malgaches puisque les autres sous-secteurs ne sont pas normalement habilités à s'endetter. Ces statistiques couvrent les émissions de titres (bons et obligations) et les crédits intérieurs et extérieurs. Il conviendrait d'y ajouter les passifs sous formes de dépôts des correspondants aux Trésor éventuellement détenus par des entités n'appartenant pas au champ de l'administration publique⁷ ainsi que les autres comptes à payer. Cette information est disponible dans la Balance générale des comptes.

24. Le tableau 6 du questionnaire de SFP du FMI, qui concerne le compte de patrimoine, n'est toujours pas renseigné par la DE. Cependant, rien ne s'oppose en principe au remplissage de ce tableau puisque la balance des comptes fournit les encours d'actifs financiers et passifs. Une mission précédente avait d'ailleurs établi une maquette de compte de patrimoine statistique.⁸

Recommandation

- Établir un compte de patrimoine statistique à partir de la balance générale des comptes.

⁷ Les dépôts au Trésor détenues par des unités d'administration publique sont éliminés lors de la consolidation.

⁸ Il s'agit principalement de classier les actifs et passifs comptables selon les catégories du *MSFP 2014*. Cette classification est déjà faite pour établir les flux statistiques de financement et peut donc être appliquée aux encours.

F. Responsables rencontrées au cours de la mission

Nom	Institution
Andry Nirina RAJAOFETRA	Directeur Général du Trésor, DGT
Hanitra RANDRIANIRINA	Directrice de la DE
Odile RANDRIAMAROLFY	Chef de service à la DE, Inspecteur du Trésor
Mireille Harivola RAVELOJAONA	Chargée d'Études
Harilalaina Tahina RAKOTOBÉ (Monsieur)	Chargé d'Études, Inspecteur du Trésor
Oely Hasina ANDRIANANTENAINARINORO	Chargé d'Études, (Inspecteur du Trésor)
Hoby Mirantsoa ANDRIANASOLO	Chargé d'Études

Appendices

APPENDICE A. CONSOLIDATION

CONSOLIDATION

La consolidation concerne l'élimination des statistiques des transferts d'une administration publique nationale à une autre administration publique nationale soit, plus généralement, l'élimination des transferts entre administrations. En principe, de tels transferts doivent être éliminés des statistiques, à l'exception des transferts relatifs aux cotisations sociales.

Ces transferts en question peuvent être obligatoires ou volontaires, avec ou sans contrepartie. L'attention portée dans cette note sera sur les transferts volontaires sans contrepartie. En statistiques, de tels transferts entre administrations publiques sont dénommés « dons ».

Globalement, il existe deux sortes de transferts entre administrations publiques nationales :

- Les transferts intergouvernementaux entre deux sous-secteurs de l'administration : par exemple entre l'administration centrale et l'administration locale.
- Les transferts intra gouvernementaux interne a un sous-secteur d'administration publique ; par exemple un transfert au sein des opérations de l'État (administration centrale budgétaire) comme les transferts du budget générale vers les comptes particuliers du Trésor.

Consolidation des transferts intergouvernementaux

Il s'agit d'identifier les transferts entre deux sous-secteurs d'administration puis de les éliminer des statistiques. Dans le cas de Madagascar l'attention sera portée sur les transferts entre l'administration centrale et l'administration locale. Le processus fait intervenir deux opérations distinctes :

- L'identification des transferts inter gouvernementaux et
- Leur élimination.

En principe, les transferts versés doivent être égaux aux transferts reçus. Cette égalité (ou symétrie) assure qu'au niveau global aucun transfert intergouvernemental n'apparaît dans les statistiques de l'ensemble consolidé. Très souvent, cette égalité n'est pas exactement vérifiée, et ce pour plusieurs raisons, dont des différences dans les pratiques comptables du donateur et du destinataire. Quand cette égalité n'est pas vérifiée, un résiduel de transfert subsiste au niveau consolidé, ce qui peut paraître illogique et anormal. La question alors se pose de comment faire disparaître ce résiduel.

Schématiquement, le processus de consolidation s'effectue comme suit :

Transfert de l'État vers les CTD

Transferts effectués par l'État	Transferts reçus par les CTD	Ensemble
Avant consolidation		
Charge de dons (233) : 1000	Recette de dons (133) : 1000	Charge : 1000
		Recette : 1000
Après consolidation		
Charge de dons (233) : 1000	Recette de dons (133) : 1000	Charge de dons : 0
Ajustement : -1000	Ajustement : -1000	Recette de dons : 0

Quand, dans les sources de données, le montant des dons reçus s'écarte de celui des dons accordés, la cause de la différence doit être recherchée. Si l'écart peut être attribué à une différence relative au moment d'enregistrement, le résiduel peut être alors inclus avec les autres comptes à payer ou à recevoir.

D'autres solutions plus ou moins arbitraires existent si l'origine de l'écart ne peut pas être identifiée :

- Il est possible de ne pas publier ou de publier partiellement les informations sur les dons. Ceci entraîne souvent la nécessité de supprimer d'autres données afin de ne pas permettre à l'utilisateur de retrouver par différence les informations manquantes. Cette approche est à éviter autant que possible.
- La solution la plus transparente (et justifiée dans certains cas) serait de publier les données sur les dons accordées et reçues telles qu'elles apparaissent dans les sources de données, c'est-à-dire de montrer la différence, et d'expliquer cette dernière dans les métadonnées (notes de bas de page par exemple). Cette approche serait effectivement justifiée (et aurait l'avantage d'être transparente) quand l'écart en question est dû à des différences de champs relatifs à ce qui est accordé et ce qui est reçu. Cette approche n'est pas retenue par le Département des statistiques pour sa base de données car il insiste sur l'absence de dons intergouvernementaux au niveau consolidé.

Sur la base de ces considérations, il est nécessaire de recourir à des artifices plus ou moins justifiés afin de traiter le déséquilibre en objet. Cela consisterait à traiter le résiduel comme un transfert non identifié (282 au niveau des charges et au niveau des recettes). Une illustration de ce traitement est présentée ci-dessous.

Transferts effectués par l'État	Transferts reçus par les CTD	Ensemble
Avant consolidation		
Charge de dons (233) : 1000	Recette de dons (133) : 1000	Charge : 1000
		Recette : 800
Après consolidation		
Charge de dons (233) : 800	Recette de dons (133) : 800	Charge de dons : 0
Transferts divers (282) : 200	Ajustement : -800	Transferts divers (282) : 200
Ajustement : -800		Recette de dons : 0

Ce traitement permet d'éviter de faire apparaître un montant autre que zéro au niveau de l'ensemble consolidé. Dans le cas où le transfert reçu est plus important que le transfert effectué, la différence peut être attribuée au 1441 ou 1442.

Examen de la situation à Madagascar

Au préalable il est nécessaire de préciser que les données sur les transferts budgétaires effectués vers les CTD et les EPA sont exhaustives et couvrent l'ensemble des entités bénéficiaires alors que les données sur les transferts reçus ne concernent que les unités gérées par le Trésor (135 CTD sur un total de 1718 et 97 EPA sur un total d'environ 140).⁹ La différence entre les deux flux de données peut raisonnablement être attribuée à cette différence de champ, même si d'autres facteurs peuvent rentrer en jeu (comme, par exemple, des différences relatives aux moments d'enregistrement).

Transferts budgétaires de l'État vers les CTD et les EPA

- Les transferts budgétaires vers les CTD se décomposent comme suit (*en milliers d'Ariary*) :

Transferts	Effectués	Reçus
Courants	97,771.72	21,460.31
En capital	28,000.00	23,729.75
Total	125,771.72	45,190.06

- Les transferts budgétaires vers les EPA, quant à eux, se décomposent comme suit (*en milliers d'Ariary*) :

Transferts	Effectués	Reçus
Courants	90,862.34	64,818.95
En capital	34,241.71	120,159.66
Total	125,104.05	184,978.61

Les différences observées sont généralement considérables et ne se prêtent donc pas à un exercice de consolidation sans au préalable connaître l'origine des écarts constatés en vue de les redresser éventuellement. Comme il a été déjà mentionné, les facteurs à prendre en considération comprennent le champ des données, la base d'enregistrement et l'utilisation des comptes appropriés. Il faudra donc se familiariser avec les instructions comptables à respecter par les entités concernées, mais aussi s'assurer que les pratiques comptables sont bien conformes à aux instructions et normes.

Enregistrement des subventions aux EPA et CTD

Le schéma ci-dessous décrit l'enregistrement des transferts et subventions dans le tableau des OGT et la comptabilité des destinataires.

⁹ Cf. *Liste des établissements nationaux*, Ministère des Finances et du Budget, décembre 2018, <http://www.mef.gov.mg/assets/file/communiqu/324.pdf>. Il existe aussi 28 Établissements Publics à Caractère Professionnel ou Culturel.

Schéma d'Enregistrement d'une Subvention

Le schéma ci-dessous présente un schéma d'enregistrement des subventions budgétaires au profit des collectivités territoriales décentralisées (qui s'appliqueraient aussi aux EPA) ainsi que les dépenses que ces subventions entraînent. Un schéma de l'enregistrement des recettes et dépenses propres des CTD est aussi présenté. Il serait souhaitable que la DE confirme ou infirme la compréhension de la mission et, en cas de confirmation, que ce schéma soit précisé en fournissant le nom et numéro des comptes utilisés. Au cas où le schéma présenté ne correspondrait pas aux pratiques comptables en vigueur, prière de décrire celles-ci.

Deux situations sont examinées respectivement dans la comptabilité du Trésor et celle d'un CTD hypothétique (Cf. ci-dessous la description des opérations) :

- L'enregistrement de subventions budgétaires aux CTD suivi par l'utilisation de ces subventions sous forme de dépenses : les identifiants 1E, 2E et 3E correspondent aux différentes étapes de l'enregistrement dans la comptabilité du Trésor (E faisant référence à l'État). Les identifiants 2C et 3C correspondent aux différentes étapes de l'enregistrement dans la comptabilité de la collectivité.
- L'enregistrement, en rouge, des recettes propres des CTD et des dépenses éventuelles. L'enregistrement des recettes et dépenses sont identifiées 4C et 5C dans la comptabilité de la collectivité et par 4E et 5E dans la comptabilité du Trésor.

1. COMPTABILITÉ DE L'ÉTAT			
	CLASSE 6 TRANSFERTS ET SUBVENTIONS	CLASSE 4 CORRESPONDANTS	CLASSE 5 CAISSE
1E Enregistrement de la subv.	100	100	
2E Dépense de la collectivité		100	100
3E		50	50
4E		25	25

2. COMPTABILITÉ DE LA COLLECTIVITÉ								
	CLASSE 7 COLLECTIVITÉS		CLASSE 6 COLLECTIVITÉS		CLASSE 4 DÉBITEURS COLLECTIVITÉS		COMPTE AU TRÉSOR COLLECTIVITÉS	
2C Enregistrement de la subv.		110			100			
3C Dépense Règlement			100		100	100		100
4C Enregistrment de la Rec. de la collectivité	50						50	
5C Enregistrment de la dépenses*			25					25

*L'enregistrement éventuel dans un compte créditeur de la classe 4 n'est pas montré.

Description des Enregistrements

Enregistrement d'une subvention budgétaire	
1	Une subvention budgétaire est enregistrée au profit de la collectivité. Dans les comptes du Trésor, un compte de charge est débité par le crédit d'un compte de correspondant au profit de la collectivité.
2E	Le paiement effectif de la subvention est constaté par un débit au compte de correspondant et un crédit au compte de dépôt de la collectivité (correspondant). Aucun mouvement de caisse est nécessaire.
2C	Dans sa comptabilité, la collectivité constate la subvention à recevoir en créditant un compte de recettes budgétaire et débitant un compte à recevoir.
3E	La dépense par la collectivité donne lieu, dans la comptabilité du Trésor, à un débit au compte de correspondant et à un crédit à un compte financier (caisse).
3C	Dans sa comptabilité, la collectivité enregistre une dépense au débit d'un compte de dépense budgétaire (charge par exemple) et un crédit à son compte au Trésor.
Enregistrement d'une recette propre à la collectivité et dépense (en rouge)	
4C	Dans la comptabilité de la collectivité, l'encaissement d'une recette propre donne lieu à un crédit à un compte de recette budgétaire et un débit au compte de dépôt au Trésor
4E	Dans la comptabilité du Trésor, l'encaissement de la recette de la collectivité donne lieu à un débit au compte caisse. L'engagement du Trésor vis-à-vis de la collectivité est constaté par un crédit au compte de correspondant.

5C	La dépense, comme précédemment, donne lieu à un débit à un compte de dépense budgétaire et un crédit au compte du Trésor de la collectivité.
5E	Dans la comptabilité de l'État, la dépense de la collectivité locale est enregistrée par un débit au compte de correspondant et un crédit au compte caisse.

Non gérés : La subvention est une charge du budget versée directement au compte de la CTD (pas de compte avec le trésor) comptes bancaires seulement.

APPENDICE B. FICHIERS PREPARES PENDANT LA MISSION

1. Deux fichiers d'établissement des SFP pour les EPA comprenant :
 - Un fichier de correspondance entre la nomenclature comptable des EPA et les classifications *du MSFP 2014*, **NEW CORRESP EPA.XLSX** ;
 - Un fichier de traitement des données-sources et de remplissage des tableaux statistiques pour les opérations des EPA, **SFP EPA 2021 VM.xls**.
2. Deux fichiers d'établissement des SFP pour les CTD comprenant :
 - Un fichier de correspondance entre la nomenclature comptable des CTD et les classifications *du MSFP 2014*, **NEW CORRESP.xlsx** ;
 - Un fichier de traitement des données-sources et de remplissage des tableaux statistiques pour les opérations des **SFP PCOP CTD 2021VM.xlsx**.
3. Un fichier d'établissement des SFP pour la CNaPS : **SFP CNAPSBAL 2021.xlsx**. La balance utilisée dans ce fichier est complétée par des ventilations détaillées extraites des états financiers dans le fichier intermédiaire **CNAPS BALANCE 2021 2.xlsx**.
 - Feuille BALANCE: la transcription en Excel de la balance des comptes pour 2021 de la CNaPS obtenue sur support PDF.
 - Feuille CORRESPONDANCE : La correspondance entre la nomenclature de la balance et les catégories du MSFP 2024.
 - Feuille BALANCE ETATS FIN : Un tableau de travail destiné à établir des correspondances entre la balance et les états financiers en vue de compléter la balance par des ventilations détaillées. Ce sont ces ventilations qui ont été recopiées dans la feuille SOURCE du fichier **SFP CNAPSBAL 2021.xlsx**.
4. Un fichier de d'établissement des données des OGT comprenant une feuille de traitement des données des OGT et des feuilles de remplissage des tableaux statistiques, **Tableau de passage OGT SFP 2021 2.xlsx**.
5. Un fichier **CONSOLIDATION 2.xlsx** qui rassemble des SFP des différents sous-secteurs en vue de leur consolidation. Étant donné les écarts entre flux intergouvernementaux (Cf. plus haut dans le texte), la consolidation n'a pas été effectuée et a été remplacée simplement par une agrégation.