

Republic of Madagascar: Technical Assistance Report-Government Finance Statistics



RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR

RAPPORT DE LA MISSION D'ASSISTANCE TECHNIQUE— STATISTIQUES DE FINANCES PUBLIQUES

Avril 2022

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 mars 2022.

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

Fonds monétaire international • Services de publication

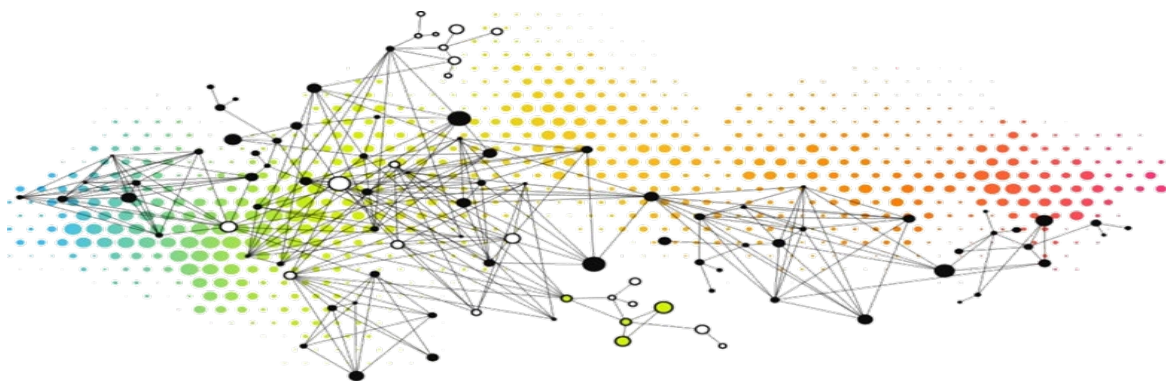
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090

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.**



REPUBLIQUE DE MADAGASCAR

MARS
2022

RAPPORT SUR LA MISSION DE STATISTIQUES DE FINANCES PUBLIQUES (29 NOVEMBRE–10 DECEMBRE, 2021)

Préparé par Vincent Marie

Le présent rapport contient des conseils techniques fournis par les services du Fonds monétaire international (FMI) aux autorités de la République de Madagascar (le «bénéficiaire de l'AT»), en réponse à leur demande d'assistance technique. Ce rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué par le FMI aux administrateurs du FMI et à leurs services, ainsi qu'aux autres organismes et entités du bénéficiaire de l'assistance technique et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale et aux autres fournisseurs d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, sauf si le bénéficiaire de l'assistance technique s'y oppose explicitement (voir «[Operational Guidelines for the Dissemination of Technical Assistance Information](#)», disponible en anglais uniquement). La publication ou la communication du présent rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) en dehors du FMI, à des parties autres que les organismes et entités du bénéficiaire de l'assistance technique, les services de la Banque mondiale et les autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, requiert le consentement explicite du bénéficiaire de l'assistance technique et du Département des statistiques du FMI.

TABLE DES MATIÈRES

Glossaire	3
-----------	---

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DE LA MISSION ET RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES	4
---	----------

ÉVALUATION TECHNIQUE DÉTAILLÉE ET RECOMMANDATIONS	6
--	----------

A. Considérations Préliminaires	12
---------------------------------	----

B. Administration Centrale Extrabudgétaire et Collectivités Territoriales Décentralisées	13
--	----

C. Administration de Sécurité Sociale	15
---------------------------------------	----

D. Dotations aux Amortissements et Provisions	15
---	----

E. Comptes de Capitaux Propres	17
--------------------------------	----

F. Consolidation	18
------------------	----

G. Responsables Rencontrés au Cours de la Mission	19
---	----

TABLEAU

1. Recommandations Prioritaires	6
---------------------------------	---

Glossaire

ACB	Administration Centrale Budgétaire
AFR	Département Afrique du FMI
AONT	Autres Opérations Nettes du Trésor
CCF	Consommation de Capital Fixe
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
DFID	Department for International Development (Royaume Uni)
DGT	Direction Générale du Trésor
EPA	Établissements Publics à Caractère Administratif
FMI	Fonds Monétaire International
GFSY	<i>Government Finance Statistics Yearbook</i>
GSDSP 2011	<i>Guide de Statistiques de la Dette du Secteur Public, 2011</i>
MSFP 2014	<i>Manuel de Statistiques de Finances Publiques, 2014</i>
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
OGT	Opérations Globales du Trésor (<i>désigne aussi le Tableau des Opérations Globales du Trésor</i>)
PSMFP	Programme Stratégique de Modernisation des Finances Publiques
SCN	<i>Système de Comptabilité Nationale</i>
SFP	Statistiques de Finances Publiques
SOAP	Situation des Opérations des Administrations Publiques
STA	Département des Statistiques

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DE LA MISSION ET RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

1. En réponse à une demande du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et en consultation avec le département Afrique (AFR) du FMI, une mission de statistiques de finances publiques (SFP) à distance du Département des statistiques (STA) du FMI a eu lieu du 29 novembre au 10 décembre 2021. L'objectif de cette mission était de continuer le soutien aux autorités dans leur projet d'adoption des normes internationales en matière de SFP basées sur la méthodologie du *Manuel de Statistiques de Finances Publiques (MSFP) 2014*. La mission remercie la Direction des Études (DE) de la Direction Générale du Trésor (DGT) pour l'étroite collaboration qu'elle lui a accordée et plus particulièrement pour la prompt communication des documents nécessaires, ce qui, dans les circonstances du travail à distance, était essentiel à la réussite de la mission.

2. Depuis 2016 dans le cadre du projet EDDI2¹, 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, et :

- la communication des statistiques à STA est courante par le biais du remplissage du questionnaire annuel de SFP relatif aux opérations de l'ACB.
- l'enregistrement des Autres Opérations Nettes du Trésor (AONT) s'effectue maintenant sur une base brute plutôt que nette, ce qui améliore sensiblement la transparence et la lisibilité de ces opérations. La mission a néanmoins fait part à la DE des préoccupations de AFR relatives à l'enregistrement des AONT et a recommandé qu'elles soient présentées sur une base brute conformément au tableau de correspondance permettant une présentation sur cette base qui a été préparé au cours de la mission de 2019², et veiller à ce qu'à l'avenir, les statistiques sur les AONT soient communiquées sur une base brute à AFR.
- la disponibilité des sources comptables de base est assurée et des améliorations substantielles leur ont été apportées, notamment en ce qui concerne l'étendue des opérations saisies dans les balances comptables. Ceci permet d'envisager la production de SFP consolidées pour l'ensemble de l'administration publique malgache comprenant les opérations de l'État (OGT), des Établissements Publics à Caractère Administratif (EPA), des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) et de la Caisse Nationale de Protections Sociale (CNaPS).

¹ Enhanced Data Dissemination Initiative 2 du Department for International Development du Royaume-Uni.

² Voir [Rapport du FMI No. 19/332](#).

3. Deux objectifs clés qui avaient été reportés pour diverses raisons sont en passe d’être atteints :

- l’amélioration du cadre réglementaire par l’adoption d’un texte régissant la production et la diffusion des SFP 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).

4. La mise en œuvre des méthodologies de référence du *MSFP 2014* est engagée depuis plusieurs années maintenant et le développement des SFP malgaches est soutenu.

L’élaboration de SFP consolidées de l’ensemble des sous-secteurs d’administration publique vers le milieu de 2022 est réalisable. D’une manière générale les autorités ont une vision claire du parcours à suivre en vue de développer les SFP malgaches et les compétences techniques sont bonnes, en particulier en ce qui concerne la maîtrise de la méthodologie statistique et de son application.

5. Dans l’immédiat, deux priorités s’imposent en vue d’améliorer les SFP et élargir leur couverture institutionnelle :

- Adopter un texte définissant le cadre réglementaire des SFP, en vue de renforcer et faciliter le rôle de coordonnateur de la DE ;
- Procéder à l’élaboration de SFP consolidées pour les administrations publiques pour 2021 dès que les balances comptables seront disponibles en vue de leur communication à STA vers la fin du troisième trimestre 2022.

6. La mission se réjouit de l’intention exprimée par la DE de proposer l’adoption du *MSFP 2014* comme référentiel méthodologique pour les SFP malgaches, y compris le tableau des OGT. À cet égard, il sera essentiel de conduire des consultations avec AFR et le Bureau du FMI à Antananarivo afin de définir plus précisément les modalités de la mise en œuvre de cette mesure ainsi que son calendrier. La coordination avec les comptables nationaux devra aussi être assurée, notamment dans le cadre du passage au *Système de comptabilité nationale 2008 (SCN 2008)*, et du fait que les SFP doivent aussi constituer la base du processus d’élaboration du compte des administrations publiques.

7. La mission a récemment appris la venue prochaine à Antananarivo d’un conseiller-résident en finances publiques du Département des Finances Publiques du FMI. Ce dernier a exprimé son intérêt dans la présente mission et s’est dit prêt à apporter, dans la limite de ses possibilités, son soutien au développement des SFP malgaches.

8. Afin de contribuer au suivi accompli dans les domaines susmentionnés, un plan d’action sur un an est inclus dans le présent rapport, avec en priorité les trois recommandations au République de Madagascar : Tableau 2.

9. 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 ».

République de Madagascar : Tableau 2. Recommandations Prioritaires

Délai prévu	Recommandation prioritaire	Institutions responsables
Second trimestre juin 2022	Revoir et compléter le travail de la mission en vue d'élaborer une première production des SFP consolidées relative à l'ensemble de l'administration publique malgache.	DE
Second trimestre juin 2022	Adopter un texte définissant le cadre institutionnel et administratif de la production et de la diffusion des SFP.	MEF, DE
Troisième trimestre septembre 2022	Élaboration des SFP pour 2021 en vue de leur communication au Département des statistiques du FMI vers la fin du troisième trimestre 2022.	DE

ÉVALUATION TECHNIQUE DÉTAILLÉE ET RECOMMANDATIONS

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 2022		Ceci est une action du Programme Stratégique de Modernisation des Finances Publiques (PSMFP).
Élevée	2. Signature d'un protocole d'accord entre la DE et le MEP-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 Ministère

Priorité	Mesure/repère	Risques hypothétiques/ Indicateurs vérifiables	Date de réalisation prévue	Date de réalisation effective	Remarque
					de l'économie et des finances.
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 (actions 14 et 15).	NA		La communication des données comptables provient de la DGT. Par conséquent, l'Établissement de tels protocoles n'est ni pertinent ni nécessaire.
Résultat : Rapprochement entre les nomenclatures des sources de base et du MSFP					
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 <i>MSFP 2014</i> .	Les tableaux de correspondance sont vérifiés et complétés.	En continu		L'élaboration des tableaux de correspondance est avancée. Certains problèmes relatifs au traitement de la Classe 1 et 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 ont été mises en place pour assurer la cohérence de tableaux distincts.	En continu		L'existence de tableaux de correspondance distincts présente le risque d'incohérences entre les statistiques des différents sous-secteurs, ce qui requiert la vérification de la cohérence. Ceci peut passer par l'établissement d'un tableau de correspondance unique pour les comptes

Priorité	Mesure/repère	Risques hypothétiques/ Indicateurs vérifiables	Date de réalisation prévue	Date de réalisation effective	Remarque
					partagés en commun par les différents plans comptables.
Résultat : Consolidation et remplissage du questionnaire de SFP					
Élevée	6. Consolidation : Procéder à l'identification des flux entre les différents niveaux des administrations publiques et à leur quantification.	Les flux intra et inter-gouvernementaux sont identifiés et consignés dans un tableau de qui à qui.	30 juin 2022 pour les données de 2021		Il s'agit de recenser et de quantifier les flux entre administrations publiques les plus importants. La DE pourra s'inspirer de l'appendice du rapport de la mission de 2020 qui fournit les grands principes de la consolidation.
Élevée	7. Assemblage et remplissage et communication des tableaux de recettes, charges et de transactions sur actifs et passifs portant sur l'exercice 2021 dans le questionnaire de SFP du FMI.	Le questionnaire de SFP pour l'ensemble consolidé des administrations publiques est rempli et communiqué au Département des statistiques du FMI.	30 septembre 2022		Il s'agit de procéder aux ajustements de consolidation afin d'obtenir les statistiques pour l'administration centrale consolidée et pour l'ensemble consolidé des trois niveaux d'administrations publiques.
Moyenne	8. Élaboration d'un compte de patrimoine financier statistique de l'administration publique centrale	Un compte de patrimoine statistique est élaboré puis communiqué au Département des statistiques du FMI.	30 septembre 2022		

Priorité	Mesure/repère	Risques hypothétiques/ Indicateurs vérifiables	Date de réalisation prévue	Date de réalisation effective	Remarque
	budgétaire (État) portant sur l'exercice 2021 et remplissage du Tableau 6 du questionnaire de SFP pour l'exercice 2021				
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. Communication des statistiques 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.	Décembre 2022		Cet objectif pourra faire l'objet de la prochaine mission.
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 2022		Cet objectif pourra faire l'objet de la prochaine mission.
Résultat : Définition et extension du champ institutionnel					

Priorité	Mesure/repère	Risques hypothétiques/ Indicateurs vérifiables	Date de réalisation prévue	Date de réalisation effective	Remarque
Élevée	12. Fournir une évaluation de l'importance des EPA déjà saisis dans les statistiques par rapport à leur ensemble (sur la base des effectifs par exemple).	Le poids des entités saisis par rapport à l'ensemble est évalué.	31 mars 2022		Dans la mesure où la couverture de certains sous-secteurs n'est pas absolument complète il est important de pouvoir évaluer le degré de représentativité des entités déjà saisies. Une faible représentativité augmenterait l'importance d'étendre le champ statistique.
Moyenne	13. Extension du champ statistiques aux autres EPA et aux EPIC non-marchands, selon la pertinence (par exemple sur la base d'un indicateur semblable à celui mentionné à l'action précédente).	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.
Résultats : Organisation du travail et autres aspects					
Élevée	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		Cette activité n'est plus jugée pertinente dans la mesure où les données comptables sont régulièrement produites et fournies par la DGT.

Priorité	Mesure/repère	Risques hypothétiques/ Indicateurs vérifiables	Date de réalisation prévue	Date de réalisation effective	Remarque
Élevée	15. Établir, pour les pourvoyeurs de données de base, des questionnaires de présentation des données de base et d'information supplémentaire.	Les questionnaires et formulaires spécifiques sont préparés et proposés aux comptables de certains services pourvoyeurs de données	30 juin 2022		Le recours à des questionnaires est parfois utile en vue d'obtenir des informations supplémentaires, comme certains types de ventilation, notamment celles relatives aux transferts intra et intergouvernementaux, qui ne sont pas identifiables dans les balances communiquées à la DE.
Moyenne	16. 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> .	Envisagé à court 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	17. 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 contribuer a à la rédaction d'un tel document.		En plus de son caractère méthodologique, ce type de document doit entre autre 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.

Priorité	Mesure/repère	Risques hypothétiques/ Indicateurs vérifiables	Date de réalisation prévue	Date de réalisation effective	Remarque
					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.
Note : L'horizon de ce plan d'action se limite à 2022. Au-delà, il y aura lieu d'engager les travaux d'adoption des aspects plus complexes de la méthodologie du <i>MSFP 2014</i> et du <i>GSDSP 2011</i> , comme, par exemple l'application des droits constatés.					

A. Considérations Préliminaires

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

- La révision des tableaux de correspondance entre les nomenclatures comptables des EPA, CTD et la nomenclature statistique du *MSFP 2014* et des procédures élaborées lors de la mission de 2020 afin de tenir compte des modifications apportées aux balances comptables depuis lors ;
- L'établissement des SFP sectorielles (EPA, CTD et CNaPS)³ portant sur l'exercice 2020 à partir des balances comptables ;
- Les procédures de la consolidation de ces SFP en vue d'élaborer les SFP consolidées de l'ensemble des sous-secteurs d'administration publique ;
- La production du 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 milieu de 2022.

11. Le développement des SFP malgaches est soutenu. Les autorités ont une vision claire du parcours à suivre en vue de développer leurs SFP et les compétences techniques sont bonnes, en particulier en ce qui concerne la maîtrise de la méthodologie statistique et de son application. L'élaboration de SFP consolidées de l'ensemble des sous-secteurs d'administration publique vers

³ Les statistiques relatives aux opérations de l'administration centrale budgétaire (État) ayant été déjà établies par la DE.

le milieu de 2022 apparaît donc réalisable. Ceci étant dit, le rythme de production des statistiques relatives aux opérations des EPA et des CTD est entravé par les modifications apportées aux balances comptables d'un exercice à l'autre. En effet, l'inflation du nombre de comptes qui résulte d'une meilleure saisie des opérations nécessite, lors de la confection des données pour un nouvel exercice, d'effectuer des modifications importantes aux procédures de traitement de l'information comptable déjà établies pour les exercices précédents. Autrement dit, il n'est pas actuellement possible d'établir les statistiques purement et simplement sur la base des procédures déjà mises en place. La systématisation de la production statistique souhaitée par la mission de 2020 devra donc attendre la « stabilisation » de la présentation des balances comptables. Cet aspect est développé dans la prochaine section consacrée aux EPA et aux CTD.

12. Le traitement des balances comptables à des fins statistiques doit être complet, entre autres en vue de satisfaire l'identité statistique (égalité entre la capacité/besoin de financement et le financement). Ceci implique que tous les comptes qui reflètent des flux économique doivent se voir attribuer un code de classification (y compris, en principe, les comptes utilisés pour enregistrer l'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles). Les comptes dont les enregistrements ne reflètent pas des flux économiques au sens du *MSFP 2014* (comme dans le cas des enregistrements portant sur les provisions) ou certains comptes de capitaux propres (postes 10 à 15) peuvent être ignorés (c'est-à-dire exclus des statistiques)⁴ à condition de constituer chacun un ensemble soldé.

13. Les aspects susmentionnés sont développés plus bas : à savoir (a) la nécessité, pour la présentation des balances, de respecter la structure hiérarchique de leur plan comptable respectif, ainsi que (b) le traitement des comptes destinés à enregistrer l'amortissement comptable et des provisions.

B. Administration Centrale Extrabudgétaire et Collectivités Territoriales Décentralisées

14. La mission a procédé à une refonte du tableau de correspondance entre les comptes des balances consolidées des EPA et des CTD pour 2020 et la nomenclature statistique. Cette refonte était rendue nécessaire par l'augmentation significative dans les deux cas du nombre de comptes effectivement utilisés pour cet exercice par rapport à celui de 2019. Une fois le tableau de correspondance refondu, il a été procédé à l'établissement des SFP de ces sous-secteurs pour 2020 : SOAP et tableaux de recettes, charges et de transactions sur actifs et passifs.

15. Les sources de données pour les deux sous-secteurs des EPA et des CTD sont fournies par les balances comptables consolidées. La présentation de ces balances ne suit pas

⁴ Comme cette exclusion peut être considérée constituer un traitement particulier, on peut dire que tous les comptes de la balance doivent être effectivement traités.

la structure hiérarchique de leur plan comptable respectif par classe, poste, rubrique et compte.⁵ Plutôt, seuls les comptes élémentaires effectivement utilisés sont présentés. L'absence de postes et de rubriques dans la balance présente deux inconvénients :

- La lecture de la balance est rendue plus difficile puisque le poste ou la rubrique auquel appartient un compte n'apparaît pas clairement et doit être déduit par référence au plan comptable de référence.
- L'absence de la présentation des postes et rubriques force à faire la classification à un niveau détaillé (au niveau des comptes à quatre, ou cinq chiffres, ou même plus). Cela signifie, entre autres, que chaque nouveau compte introduit lors d'un nouvel exercice doit être identifié et traité individuellement, ce qui ne serait souvent pas le cas si la classification pouvait se faire au niveau du compte racine ou à un autre niveau supérieur. À présent, la classification doit se faire au niveau de chaque compte élémentaire puisqu'elle ne peut se faire au niveau du poste ou de la rubrique. Cela signifie entre autre que chaque nouveau compte introduit lors de d'un exercice nouveau doit être traité, compliquant ainsi sensiblement le traitement des balances.

16. Il est recommandé de modifier la présentation de la balance en l'alignant sur la structure hiérarchique du plan comptable sous-jacent. Une telle présentation permettrait d'effectuer la classification au niveau du compte racine, postes, rubriques ou comptes dont les comptes divisionnaires constituent un groupe homogène, les groupes hétérogènes étant toujours classifiés au niveau des sous comptes élémentaires. Lors du passage à un nouvel exercice, les modifications à apporter au tableau de correspondance seraient limitées aux comptes de nature hétérogène en introduisant et en classifiant les nouveaux comptes divisionnaires, les comptes de nature homogène ne requérant aucun changement hormis l'intégration des nouveaux comptes divisionnaires (la classification de ces nouveaux comptes ne sera pas nécessaire puisque leurs montants seront déjà inclus dans le montant du compte racine).

17. L'utilisation de la structure hiérarchique du plan comptable pour la présentation des balances simplifierait donc le processus de classification. En effet, cela réduirait le nombre de classifications à effectuer et faciliterait la standardisation du tableau de correspondance (du moins en grande partie). Dans un premier temps, seules les premières ébauches des tableaux de correspondance devraient se faire au niveau détaillé afin de déceler les sous comptes nécessitant une reclassification.

Recommandation

⁵ Selon le Plan comptable général malgache, les classes comportent un chiffre, les postes deux, les rubriques trois et les comptes quatre. Dans ce rapport, il est aussi souvent fait référence aux comptes à deux chiffres pour les postes, et trois chiffres pour les rubriques. Au-delà des « comptes », il existe des comptes divisionnaires (à cinq chiffres ou plus) parfois qualifiés dans ce rapport de sous comptes.

- Modifier la présentation des balances des comptes de façon que sa structure reproduise celle du plan comptable de référence en y faisant apparaître les classes, postes, rubriques et compte ainsi que les sous comptes chaque fois que ceci est nécessaire.

C. Administration de Sécurité Sociale

18. La mission a procédé à l'établissement des statistiques de la CNAPS à partir de sa balance consolidée pour 2020. Les sources de données sont aussi constituées de la balance comptable, qui, contrairement aux balances des EPA et des CTD n'avait pas subi des modifications importantes. Le traitement des comptes de capitaux propres (10 à 12), d'amortissements et de provisions devra être finalisé une fois les questions couvertes dans les deux sections suivantes auront été résolues.

Recommandation

- Les recommandations formulées plus bas relatives au traitement des amortissements et des provisions, au statut de la balance et à l'articulation entre les mouvements des comptes 10 à 12 et le reste de la balance s'appliquent aussi à la CNaPS. En particulier :
 - Identifier et si possible quantifier toutes les écritures de contrepartie des enregistrements effectués aux comptes 68 et 78 tout en distinguant entre amortissement et provisions.
 - Identifier et quantifier si possible l'articulation entre le résultat de gestion et les mouvements des comptes 10 à 12 pendant l'exercice 2020.

D. Dotations aux Amortissements et Provisions⁶

19. Le traitement des dotations aux amortissements et provisions mérite une attention particulière :

- L'amortissement des immobilisations constitue l'équivalent comptable de la consommation de capital fixe (CCF) en statistiques macroéconomiques. Les dotations aux amortissement des immobilisations sont donc considérées constituer une transactions au même titre que la CCF. Le mécanisme de l'enregistrement comptable est identique au mécanisme utilisé en statistiques : les dotations aux amortissements constituent des charges (poste 68) qui correspondent aux charges de consommation de capital fixe (code 23 du *MSFP 2014*) ; les amortissements comptables enregistrés aux comptes de bilan (poste 28) en réduction de la valeur des immobilisations amortissable correspondent à la CCF portée en réduction des actifs fixes en statistiques (code 31 du *MSFP 2014* ou, éventuellement codes 31X selon la catégorie d'actif fixe). Ces transactions doivent donc

⁶ Dans l'immédiat, les amortissements ne concernent que les EPA et la CNaPS, puisque ni CTD ni l'État ne procèdent actuellement à leurs enregistrements. Quant aux provisions, elles ne concernent pour l'instant que la CNaPS.

être incluses dans les SFP une fois des ajustements effectués pour tenir compte des différences de valorisation entre autres.⁷ Une alternative, cohérente à un enregistrement en base caisse, consisterait à ne pas enregistrer la CCF dans les statistiques et d'ignorer tout simplement les enregistrements comptables relatifs aux amortissements des immobilisations.

- Les provisions, contrairement aux dotations pour amortissement des immobilisations et selon le *MSFP 2014* ainsi que les autres systèmes de statistiques macroéconomiques (notamment le *SCN 2008*), ne doivent pas être considérées constituer des flux économiques.⁸ Par conséquent les montants correspondants, à savoir les dotations en charges (poste 68, ainsi que le poste 78 pour les reprises éventuelles en produits) et leurs contreparties dans les comptes concernés d'actifs et de passifs doivent être exclus des SFP (tant de la SOAP que de la Situation des autres flux économiques). Dans la mesure où les montants exclus de part et d'autres ne formeraient pas un ensemble équilibré d'écritures, une exclusion pure et simple entraînerait alors un déséquilibre statistique.⁹ Il sera donc nécessaire dans ce cas de faire appel à une information comptable supplémentaire afin d'identifier toutes les écritures de contreparties aux charges de dotations et aux produits de reprises qui pourraient avoir été effectuées en dehors des comptes de bilan prévus pour les provisions (tels les comptes 15,29, 39, 48,49 et 59).¹⁰

20. Un autre aspect à souligner dans le traitement des charges de dotations aux amortissements et provisions est le fait que, dans la présentation de la balance (et du plan comptable d'ailleurs), les comptes 68 ne distinguent pas entre amortissements et provisions. Cependant, la ventilation entre les deux se trouve en principe dans les États d'Information Complémentaires, notamment dans les tableaux des immobilisations, des amortissements et des provisions dans la mesure où ceux-ci existent. Il est donc important de vérifier cet aspect. Sans accès à une information supplémentaire la ventilation entre les deux types de dotations peut être estimée en attribuant (a) aux amortissements le montant enregistré au crédit des comptes 28 et (b) aux provisions le résiduel (à savoir la différence entre le montant enregistré au 68 et le crédit enregistré au 28).

⁷ Parce que le calcul de l'amortissement des immobilisations est basé sur le coût historique des actifs, l'amortissement comptable peut s'écarter sensiblement de la CCF qui, elle, est basée sur la valeur courante marchande. Les autres aspects qui peuvent présenter des différences, comme la couverture des actifs respectivement concernés par l'amortissement et la CCF ainsi que leur mode de calcul ne sont généralement pas significatifs et peuvent pour l'instant être ignorés.

⁸ Le mécanisme d'enregistrement des provisions est semblable à celui utilisé pour les amortissements : les dotations aux provisions sont enregistrées en charges avec une écriture de contrepartie au bilan des actifs et passifs concernés.

⁹ L'écart constaté est alors reflété dans d'identité statistique (à savoir la différence entre excédent et/ou besoin de financement et financement)

¹⁰ Les comptes concernés dépendent du plan comptable utilisé. Selon le type de provisions, le Plan comptable Général (version originale de 2006) prévoit les comptes 15, 29, 39, 48, 49, et 59.

21. Les dotations aux amortissements telles que dégagées ci-dessus peuvent servir de substitut à la CCF en attente de la possibilité de calculer celle-ci directement. Quant aux enregistrements relatifs aux provisions, ils devront être ignorés. Dans la mesure où cette exclusion entraîne un déséquilibre statistique (écart non nul entre la capacité et le besoin de financement), cet écart serait reflété dans la différence entre l'excédent/besoin de financement et le financement, comme écart statistique.

E. Comptes de Capitaux Propres

22. Les enregistrements des comptes 10 à 13 sont des écritures purement comptables qui ne correspondent pas à des flux économiques. Ces comptes servent principalement à enregistrer les résultats et leur répartition dans différents types de réserves ou dans d'autres comptes de capitaux propres. Les enregistrements correspondants doivent donc, eux aussi, être exclus des statistiques sur les transactions, en même temps d'ailleurs que les écritures de clôture des comptes de gestion (crédits de la classes 6 et débits de la classe 7) permettant de dégager le résultat à enregistrer au compte de résultat (compte 12). Sauf dans les cas où cet ensemble d'écriture présente un solde nul, leur exclusion introduit un écart entre la capacité/besoin de financement et le financement. Afin de pallier ce problème et d'éliminer cet écart, il est nécessaire de recourir à une information comptable complémentaire (comme les États d'Information Complémentaire ou un recours direct aux services comptables concernés) permettant d'identifier toutes les écritures en contrepartie des mouvements de la période dans les comptes 10-12 afin de les exclure, elles aussi, des statistiques.

23. Dans le cas le plus simple en ce qui concerne les comptes 10-12, seuls les comptes 12 sont mouvementés afin d'enregistrer le résultat de l'exercice, les autres écritures aux compte 11 et 10 reflétant des virements internes qui n'affectent pas le solde des opérations de ce groupe de comptes. L'exclusion des écritures 12 est neutralisée par l'exclusion des écritures servant à solder les comptes des classes 6 (en crédits) et 7 (en débits). Ainsi, l'exclusion des comptes 10-12 n'affecte pas l'écart entre la capacité/besoin de financement et le financement. Dans la mesure où certains des comptes en objet seraient eux aussi mouvementés en contrepartie d'enregistrements de comptes autres que les comptes de charges et de produits, il serait nécessaire de les identifier afin d'équilibrer l'ensemble des comptes à exclure.

24. Il serait utile de connaître la nature exacte des balances utilisées par la DE. La mission a cru comprendre que ces balances sont des balances de clôture (donc après opérations d'inventaire).¹¹ Cependant, les comptes des classes 6 et 7 dans ces balances ne sont pas soldés et, par conséquent, le résultat ne peut être dégagé et viré au compte 12. D'une manière plus générale les pratiques comptables concernant les comptes 10-12 doivent être clarifiés et méritent

¹¹ En l'absence de la clôture de ces comptes, il y aurait lieu alors d'expliquer les enregistrements portés aux comptes de résultat pour 2020, tant pour les EPA que pour les CTD. La relation entre les opérations de gestion et les mouvements enregistrés dans le compte de résultat mérite d'être aussi clarifiée dans le cas de la CNaPS.

une attention particulière, notamment parce que certaines pratiques semblent s'écarter des normes traditionnelles.

Recommandation

- Clarifier le statut des balances comptables examinées par la mission ainsi que la relation entre les mouvements durant 2020 des comptes 10 à 12 par rapport au reste de la balance : plus précisément, fournir (ou au minimum expliquer) les mouvements générateurs des comptes en question.

F. Consolidation

25. Les principes de la consolidation et leur application aux SFP malgaches ont été décrits dans un appendice du rapport de la mission de 2020¹². Pour rappel, il s'agit d'éliminer les transferts entre l'État et les EPA (transferts intra gouvernementaux) ainsi que les transferts entre les trois-sous-secteurs d'administration publique (transferts inter-gouvernementaux), à savoir entre l'administration centrale, les CTD et la CNaPS (à l'exception des transferts de

cotisations sociales vers cette dernière qui, eux, ne doivent pas être éliminés). L'appendice du rapport de la mission de 2020 présentait un inventaire des transferts potentiels entre ces sous-secteurs tout en précisant que les transferts de montants peu importants pouvaient ne pas être pris en considération. Pour l'exercice 2020, la DE a identifié dans la balance générale du Trésor les transferts budgétaires suivants vers les EPA et les CTD (en millions d'ariary) :

- Transferts vers les CTD : 78 145,6 (Comptes 651, 652, 653)
- Transferts vers les EPA : 122 116,6 (compte 6551)

Les contreparties suivantes de ces transferts ont été identifiées :

- Transferts budgétaires reçus par les CTD : 94 714,0 (comptes 1311, 7511, 7512, 7513, 7514 et 1518 de la balance consolidées des CTD)
- Transferts budgétaires reçus par les EPA : 115 217,9 (comptes 1311, 7510, 7511 de la balance consolidée des EPA)

26. La comparaison des montants versés par le budget avec les montants enregistrés comme reçus par les CTD ou les EPA laisse apparaître des écarts. Ces écarts peuvent être dus à plusieurs facteurs, dont une différence entre les bases d'enregistrement utilisées par le budget d'une part et les CTD et EPA d'autre part et une différence de couverture institutionnelle (les transferts versés couvrant la totalité des bénéficiaires tandis que les transferts reçus ne

¹² Voir [Rapport du FMI No. 21/151](#).

couvrant que les transferts reçus par les entités bénéficiaires effectivement couvertes par les données-source.

27. Dans les statistiques, les transferts reçus doivent être égaux aux transferts versés.

Devant la présence de tels écarts, il est alors généralement convenu de privilégier la source de données considérée la plus fiable (un aspect qui n'est pas toujours facile à déterminer). Dans la mesure où l'équilibre statistique était initialement satisfait individuellement par les différents sous-secteurs, la substitution des montants initiaux par d'autres montants introduit un écart entre la capacité/besoin de financement et le financement du sous-secteur concerné. Un montant correspondant à cet écart doit donc être alors inclus dans une catégorie plus ou moins arbitraire de recettes ou charges afin de rétablir l'équilibre statistique. Pour l'exercice 2020, la mission a retenu les données de la balance générale du Trésor comme source des transferts à privilégier (transferts reçus par les CTD et les EPA aussi bien que transferts versés par le budget). La mission a élaboré une présentation consolidée des SFP relatives aux opérations de l'ensemble des trois sous-secteurs de l'administration publique malgache dans le questionnaire de SFP dans lequel apparaissent les éliminations de consolidation dans les colonnes prévues à cet effet et qui intègre l'écart susmentionné afin de maintenir l'équilibre statistique.

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.

G. Responsables Rencontrés au Cours de la Mission

Nom	Position	Institution
Andry Nirina RAJAOFETRA	Directeur Général du Trésor, DGT	Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale du Trésor
Hanitra RANDRIANIRINA	Directrice de la DE	Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale du Trésor
Odile RANDRIAMAROLFY	Chef de service à la DE, Inspecteur du Trésor	Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale du Trésor
Mireille Harivola RAVELOJAONA	Chargée d'Etudes	Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale du Trésor
Harilalaina Tahina RAKOTOBÉ (Monsieur)	Chargé d'Études, Inspecteur du Trésor	Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale du Trésor

Oely Hasina ANDRIANANTENAINARINORO (Monsieur)	Chargé d'Études, (Inspecteur du Trésor)	Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale du Trésor
Hoby Miarantsoa ANDRIANASOLO (Monsieur)	Chargé d'Études	Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale du Trésor
Bruno IMBERT	Conseiller en gestion de finances publiques, Département des finances publiques	FMI