



Système des Nations Unies - Madagascar

**MACRO-EVALUATION DU SYSTEME DE GESTION
DES FINANCES PUBLIQUES A MADAGASCAR**

R A P P O R T

Statut : définitif, novembre 2014

Etabli par :

M. Hassane EL ARAFI

Consultant Sénior / REJJES *Consultants*

h.elarafi@gmail.com

Le consultant remercie les autorités et les responsables d'institutions nationales et internationales qu'il a rencontrées, pour l'accueil et la disponibilité qu'ils ont manifestés à son égard. Il adresse particulièrement ses remerciements aux responsables et cadres du système des nations unies à Madaaascar pour leur soutien



R E S U M E E X E C U T I F

Le présent rapport a pour objet de fournir au Système des Nations Unies (SNU) à Madagascar dans le cadre de l'application de HACT (Approche Harmonisée pour le Transfert des Ressources), **une appréciation globale et suffisante sur le système de gestion des finances publiques à Madagascar (SGFPM), assortie d'une évaluation quasi-quantitative des risques fiduciaires, y afférents**. Cette macro-évaluation est qu'elle intervient dans un environnement politique et économique sensible marqué par la crise politique de 2009. Cette macro-évaluation répond à un double objectif : d'un côté, **un objectif de développement des capacités**, visant à aider le SNU à identifier les forces et les faiblesses de la gestion des finances publiques à Madagascar, ainsi que les domaines de renforcement des capacités à couvrir par le Gouvernement et d'autres partenaires. D'un autre côté, **un objectif de gestion financière** visant à appuyer la mise en place des modalités, procédures et activités de contrôle appropriées relatives au transfert de fonds à appliquer par les Agences du SNU. Ainsi, le rapport été tenté d'appréhender les risques potentiels afférents au SGFPM, y compris le circuit de transfert des fonds de concours :

Risques du macro-environnement du système de gouvernance institutionnelle : (i) la situation macro-économique s'est nettement dégradée durant la période 2009-2013, comme le confirme plusieurs indicateurs. Il en de même des indicateurs sociaux, qui se sont fortement dégradés et la plupart des cibles des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) sont désormais hors de portée. (ii) En matière de finances publiques, on enregistre une fragilité de sa situation, à telle enseigne que le principal défi dans la politique budgétaire en 2014 est d'assouplir la compression des dépenses et de mettre au point une stratégie pour apurer les arriérés budgétaires dans le cadre des ressources disponibles. (iii) Il serait illusoire de considérer le Parlement malgache, dans son état actuel, comme vrai centre de pouvoir clé où les finances publiques sont débattues et, le cas échéant, infléchies. (iv) les efforts entrepris ne donneraient les résultats escomptés que si les institutions budgétaires jouissent du *leadership* requis pour instaurer une discipline et que s'il existait un engagement politique fort à soumettre tous les acteurs et actes budgétaires au contrôle requis. (v) Aucune approche de subsidiarité n'est encore ressentie dans le *visioning* de l'Etat quant au partage de la gestion de chose publique entre acteurs jouent un rôle complémentaire à celui de l'Etat dans le développement économique et social ainsi que dans la promotion de la démocratie (MDA, collectivités, EP, société civile). (vi) il y a un constat partagé par tous les observateurs de la chose publique au Madagascar, qui laisse penser que « la corruption s'institutionnalisait et se socialisait dans la vie publique, à telle enseigne qu'il devenait une culture *acceptée* », surtout que le niveau de la corruption a augmenté durant les deux dernières années. (vii) le dispositif de sanction judiciaire en matière financière et budgétaire malgache semble moins cohérent du fait qu'il dépendait soit du pouvoir discrétionnaire de sanction confié au Ministre des Finances et du Budget.

Risques du macro-processus de budgétisation : ces risques ont été analysés sous l'optique des normes de crédibilité, de prévisibilité, de visibilité et de lisibilité budgétaire : (i) Mixage imparfait entre le cadrage budgétaire et le cadrage macro-économique. (ii) Résistance des formes de débudgétisation et icebergs budgétaires. (iii) Clichés vétustes des débats parlementaires du projet de LF. (iv) Calendrier budgétaire essoufflé par la multiplicité des modifications qui y sont introduites. (v) Cloisonnement entre budget de fonctionnement et budget d'investissement ; (vii) Prévisibilité incertaine des aides extérieures ; Désintégration des sous-systèmes d'information financière. (viii) Programmes budgétaires pluriannuels glissants ventilés suivant les classifications économique, administrative et fonctionnelle (programmétique) à proprement parler ne sont pas préparés. (ix) Arbitrage moins structurant des affectations intersectorielles des ressources. (x) Manque d'une normalisation des dépenses ; (xi) Budget insuffisamment ouvert et moins intelligible. (xii) le mode d'imputation des dépenses dans le budget n'est pas suffisamment cohérent et normalisé.

Risques du macro-processus d'exécution des crédits budgétaires : (i) En général, la chaîne de la dépense publique est structurée et conforme à la réglementation (engagement, liquidation, ordonnancement et paiement) mais elle reste pour autant assez lourde, en présence d'un certains points névralgiques du système de la comptabilité publique, malgré les assouplissements introduits. (ii) le contrôle des engagements exercé par les contrôleurs financiers un contrôle budgétaire et de régularité préalable ne se fait pas de façon satisfaisante. (iii) Le respect du taux d'exécution des crédits peut ralentir ou déséquilibrer la chaîne de la dépense en raison d'une part, de la saisonnalité de certaines dépenses qui ne peut pas être prise en compte ; certaines dépenses qui devraient respecter, en théorie, un calendrier strict, doivent être repoussées dans le



temps. (iv) à l'exception des informations issues du SIGFP, qui ressemblent tant à des situations qu'à des tableaux de bord agrégés, il s'avère que des outils de contrôle de gestion budgétaire n'est pas encore une démarche réfléchie. (v) en matière de contrôle interne, il semble que plusieurs MDA connaissent des carences en la matière : cartographie des risques de gestion ; renforcement des compétences ; reporting régulier assortie d'une analyse des écarts ; système d'information solide. (vi) Les procédures d'exécution et de comptabilisation des dépenses ne permettent pas de générer des données complètes et fiables sur le stock des arriérés de dépenses. Le dernier audit des arriérés de paiement de dépenses date de 2007 et il n'existe pas de données complètes et fiables sur le stock des arriérés des deux dernières années.

Risques du macro-processus des marchés publics : (i) la prolifération incessante de certaines irréalités en matière de gestion des marchés, telles que : malgré les textes qui encadrent strictement l'utilisation d'autres procédures de mises en concurrence autres que l'appel d'offre ouvert, environ 60% (en valeur) des marchés attribués ne sont pas justifiés conformément aux obligations juridiques. (ii) Malgré l'importance de cette mesure de moralisation des MP, la gouvernance de ces derniers est également tributaire du renforcement des compétence de l'acheteur public en matière de maîtrise d'ouvrage, surtout si l'on sait que plusieurs problèmes survenus en la matière sont imputables à des fautes de gestion. (iii) le dispositif des MP en vigueur ne prévoit aucun mécanisme formel en dehors des procédures alternatives de droit commun pour résoudre les litiges en MP, notamment les mécanismes d'arbitrage et/ou de médiation

Risques du macro-processus de reddition de comptes et de contrôle *ex post* : (i) malgré l'existence d'un dispositif formel de reddition de comptes la qualité de ces derniers demeure imparfaite (OGT, PCOP, CGFF) ; (ii) Contrôles a posteriori, à caractère administratifs, multiples sans efficacité avérée soit internes au ministère des finances (IGF, DBVT DGCF, CAI, DGAI, soit pourvu d'une compétence interministérielle et des pouvoirs de contrôle étendus (IGE, ARMP, CDBF,). (iii) des instances de contrôle créées, mais non encore fonctionnelles et opérationnelles. Il s'agit notamment de l'IGF, dont le corps n'a pas encore vu le jour, malgré son institutionnalisation depuis 2004. Il en est de même pour CDBF. (iv) au-delà de ces aspects institutionnels, l'efficacité de la Cour des comptes est affaiblie par plusieurs facteurs (moyens humains et matériels, déficit d'expérience dans le contrôle de performance, non publication des rapports, ...). (iv) Bien que la Constitution accorde au Parlement des compétences en matière de contrôle des finances publiques, ce dernier ne s'y implique pas comme il le faudrait.

Risques des pratiques finances des agences-Ex-com de l'ONU : entre six scénarii étudiés, en fonction d'une grille de risques, il est conclu que la Gestion financière et des contrats doit être assurée directement par les Agences Ex-Com, sous peine de perdre de transparence et en efficacité. Seulement, l'adoption de ce scénario sous-tend trois pré-requis intimement liés : (i) l'implication étroite des partenaires dans tous les sous processus de conduite du projet (conception, exécution et évaluation), sous peine de les réduire à de simples bailleurs de fonds au lieu de se comporter comme maître d'ouvrage ; (ii) le renforcement des capacités des gestionnaires au niveau des organismes partenaires pour les préparer à l'appropriation du projet après sa clôture et en assurer la continuité ; (iii) intégration des démarches à venir dans le sillage de la réforme des finances publiques en cours (CDMT, RAP, ...)

A l'issus de cette macro-évaluation, qui a visé principalement de relever les risques fiduciaires du SGFPM, conformément aux termes de références, il est possible d'avancer certaines pistes d'amélioration, en signe de croyance aux possibilités de réforme dans ce pays. Il s'agit de recommandations, qui constitue des pistes de progrès à développer et structurer (ou l'intégrer) dans le cadre d'un éventuel PLAN STRATEGIQUE DE REFORME DES FINANCES PUBLIQUE : (i) accompagner les questionnaires pour faire approprier les réformes ; (ii) mettre en articulation les outils de programmation ; réhabiliter et renforcer les initiatives d'amélioration de reporting, tels que le SINSE et le SIIGFP ; (iii) encourager les mécanismes de subsidiarité pour une gestion de proximité de l'action publique ; (iv) concevoir un dispositif de contrôle interne basé sur un référentiel solide (v) ; renforcer les capacités du Parlement en matière de contrôle budgétaire. ; (vi) créer de la synergie entre les corps de contrôle administratif et renforcer leur efficacité ; (vii) mettre en valeur le rôle de la Cour des comptes ; (viii) donner au contrôle de la discipline budgétaire et financière un caractère juridictionnel ; (ix) aligner les fonds de concours sur les priorités nationales ; (x) organiser mieux la mobilisation des fonds de concours ; (xi) augmenter la transparence financière ; (xii) renforcer le professionnalisme dans les marchés publics ; (xiii) effectuer une évaluation indépendante du système et des procédures des marchés publics ; (xiv) modifier le règlement général sur la comptabilité publique ; (xv) réhabiliter la place de la Loi de règlement dans le système de reddition de compte

S O M M A I R E

| | |
|---|-----------|
| 1. AVANT- PROPOS | 9 |
| 1.2 Contexte et objet de la macro-évaluation | 9 |
| 1.3 Objectifs de la macro-évaluation | 9 |
| 1.4 Périmètre de la macro-évaluation..... | 9 |
| 1.5 Approche de la macro-évaluation..... | 10 |
| 1.6 Plan du rapport..... | 10 |
| 2. META-CONSTRAINTES DU SYSTEME DE GOUVERNANCE | 11 |
| 2.1 Détérioration des indicateurs socio-économiques..... | 11 |
| 2.2 Fragilité de la santé des finances publiques..... | 11 |
| 2.3 Déficit de <i>leadership</i> dans la mise en œuvre des réformes..... | 12 |
| 2.4 Rôle mitigé du Parlement dans l'exercice de ses pouvoirs financiers | 14 |
| 2.5 Inattention aux mécanismes de subsidiarité..... | 14 |
| 2.6 Institutionnalisation et socialisation de la corruption..... | 15 |
| 2.7 Climat de non-impunité..... | 15 |
| 3. RISQUES DU MACRO-PROCESSUS DE BUDGETISATION | 16 |
| 3.1 De la crédibilité des prévisions budgétaire | 16 |
| 3.2 Du degré de prévisibilité budgétaire | 17 |
| 3.3 De la visibilité budgétaire..... | 18 |
| 3.4 De la lisibilité de l'information budgétaire et financière..... | 19 |
| 4. RISQUES DU MACRO-PROCESSUS D'EXECUTION DES CREDITS BUDGETAIRES | 21 |
| 4.1 De la chaîne de dépense..... | 21 |
| 4.2 De la concordance entre engagements et disponibilité de trésorerie | 21 |
| 4.3 Du rythme d'exécution des crédits | 22 |
| 4.4 Du pilotage du mouvement des crédits | 22 |
| 4.5 Du dispositif du contrôle interne | 22 |
| 4.6 Des délais de paiement et de l'apurement des arriérés | 23 |
| 5. RISQUES DU MACRO-PROCESSUS DES MARCHES PUBLICS | 24 |
| 5.1 De la transparence des procédures de passation et de contrôle des marchés | 24 |
| 5.2 De la professionnalisation du métier de l'acheteur public..... | 24 |
| 5.3 Des mécanismes de gestion des plaintes, d'arbitrage et de médiation | 25 |
| 6. RISQUES DU MACRO-PROCESSUS DE LA REDDITION DE COMPTES | 26 |
| 6.1 De la qualité des comptes publics | 26 |
| 6.2 Du contrôle ex post à caractère administratif | 28 |
| 6.3 Du contrôle de la cour des comptes | 29 |



| | | |
|-----------|--|-----------|
| 6.4 | Du contrôle politique..... | 29 |
| 7. | RISQUES LIES AUX MODALITES DE TRANSFERTS DE FONDS APPLIQUEES PAR LES AGENCES DU SNU..... | 31 |
| 7.2 | De la planification de transfert des fonds | 31 |
| 7.3 | De la conformité aux priorités nationales | 31 |
| 7.4 | De la traçabilité des procédés de remise des fonds..... | 32 |
| 7.5 | De la gestion des contrats et des marchés | 32 |
| 7.6 | De la fiabilité des procédures financières et comptables..... | 32 |
| 7.7 | Du reporting sur l'avancement des projets financés..... | 33 |
| 7.8 | De la quantification des risques fiduciaires des scénarii de transfert de fonds..... | 33 |
| 8. | PISTES D'AMELIORATIONS..... | 42 |
| | ANNEXES..... | 45 |
| | Annexe n° 1 : panel des acteurs-ressources consultes | 46 |
| | Annexe n° 2 : calendrier budgétaire..... | 47 |
| | Annexe n° 3: indicateurs de la déclaration de paris et objectifs de l'utilisation des systemes nationaux de GFP | 48 |
| | Annexe n° 4 : documents remis au parlement | 49 |
| | Annexe n° 5 : logigramme de la chaine de la depense | 50 |
| | Annexe n° 6 : checklist for auditing..... | 51 |
| | Annexe n° 7 : liste de controle pour determiner les risques lies a la GFP au madagascar..... | 56 |
| | Annexe n° 8 : plan d'actions de mis en œuvre des recommandations | 62 |
| | NOTE BIBLIOGRAPHIQUE | 66 |



Liste des abréviations et acronymes

| | |
|---------------|---|
| AMP | Aid Management Platform (Plateforme de Gestion de l'Aide) |
| BIANCO | Bureau Indépendant Anti-Corruption |
| CAI | Comité d'Audit Interne |
| CAO | Commission d'Appel d'Offres |
| CCAG | Cahiers des Clauses Administratives Générales |
| CDFB | Conseil de Discipline Budgétaire et Financière |
| CDMT | Cadre de Dépenses à Moyen Terme |
| CF | Contrôleur financier |
| CFAP | Classification des Fonctions des Administrations Publiques |
| CGA | Compte Général de l'Administration des Finances |
| CGAF | Compte Général de l'Administration des Finances |
| CNB | Cadre budgétaire National |
| CSLCC | Conseil supérieur de Lutte Contre la Corruption |
| DBIVT | Direction de la Brigade d'Inspection et de vérification du Trésor |
| DESB | Documents de suivi de l'Exécution Budgétaire |
| DESB | Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire |
| DGAI | Direction Générale de l'audit interne |
| DGB | Direction Générale du Budget |
| DGCF | Direction Générale de Contrôle Financier |
| DGT | Direction Générale du Trésor |
| EPN | Etablissement Public National |
| FMI | Fonds Monétaire International |
| FRAM | Fikambanan'ny Ray Aman-dRenin'ny Mpianatra (Association des parents d'élèves) |
| GAC | Gestionnaire des Activités |
| GAR | Gestion Axée sur les Résultats |
| HACT | Approche Harmonisée pour le Transfert des Ressources |
| IGE | Inspection Générale de l'Etat |
| IGF | Inspection Générale des Finances |
| LFA | Loi de Finances de l'Année |
| LOLF | Loi Organique sur les Lois de Finances |
| LR | Loi de règlement |
| MAP | Madagascar Action Plan |
| MDA | Ministères, Départements et Agences |
| ME | Macro-Evaluation |
| MFB | Ministère des Finances et du Budget |
| MP | Marchés publics |
| MSFP | Manuel des Statistiques des Finances Publiques |
| OGT | Opérations Générales du Trésor |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le Développement |
| ORDSEC | Ordonnateurs Secondaires |
| PAGI | Projet d'appui à la Gouvernance institutionnelle |
| PAT | Plans d'Actions du Travail |
| PCOP | Plan Comptable des Opérations Publiques |
| PEFA | Public Expenditure and Financial Accountability |
| PGA | Paierie Générale d'Antananarivo |
| PGE | Politique Générale de l'Etat |
| PIB | Produit Intérieur Brut |
| PND | Plan National de Développement |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| PRMP | Personnes Responsables des Marchés Publics |
| PTA | Plan de Travail Annuel |



| | |
|---------------|---|
| SGFPM | Système de Gestion des Finances Publiques au Madagascar |
| SIGFIP | Système Intégré de Gestion des Finances Publiques |
| SNDS | Stratégie Nationale de la Statistique |
| SNISE | Système National Intégré de Suivi Évaluation |
| SOA | services opérationnels d'activité |
| STP-CA | Secrétariat Technique et Permanent pour la Coordination de l'Aide |
| TG | Trésoriers généraux |
| UGPM | Unités de Gestion de la Passation des Marchés |



1 ■ Avant-propos

1.2 Contexte et objet de la macro-évaluation

01. Le présent rapport a pour objet de fournir au Système des Nations Unies (SNU) à Madagascar dans le cadre de l'application l'Approche Harmonisée pour le Transfert des Ressources (HACT¹), **une appréciation globale et suffisante sur le système de gestion des finances publiques à Madagascar, assortie d'une évaluation quasi-quantitative des risques fiduciaires, y afférents** ; et ce en réponse aux directives de la mise en œuvre de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation et de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, adopté en 2005, en vertu desquelles l'aide au développement doit mieux correspondre aux priorités et besoins nationaux.
02. La particularité de cette macro-évaluation est qu'elle intervient dans un environnement politique et économique sensible marqué par la crise politique de 2009, dont les externalités sont susceptibles d'induire des **risques fiduciaires**, suite à l'affaiblissement éventuel des capacités de gestion au niveau des acteurs du SGFPM.

1.3 Objectifs de la macro-évaluation

L'objectif global de la macro-évaluation est de fournir une idée satisfaisante sur le système de gestion des finances publiques (SGFP) en vigueur à Madagascar pour les remises d'espèces ou transferts de ressources par les agences des Nations Unies aux partenaires de mise en œuvre. Elle doit, à cet effet, offrir des informations sur le contexte national qui seront utiles pour chaque micro-évaluation envisageable. Ceci est particulièrement important si l'on sait que pendant les cinq dernières années de crise (2009-2013) Madagascar n'avait de programme macroéconomique et financier avec le Fonds Monétaire International (FMI) et dans le cadre du processus de planification stratégique des programmes et projets de développement de l'UNDAF 2015-2019, les Agences du SNU sont conviées à examiner et interpréter les évaluations existantes du SGFP de Madagascar.

Ceci étant, deux objectifs sous-jacents sont poursuivis : d'une part documenter et fournir un aperçu des risques liés à l'utilisation du SGFP du pays pour le transfert de fonds aux partenaires de mise en œuvre gouvernementaux, ainsi que toutes autres informations pertinentes spécifiques aux partenaires de mise en œuvre non gouvernementaux opérant dans le pays telles que les conditions environnementales, la volatilité des taux de change, la présence de marchés noirs, etc.. D'autre part, déterminer si les Organes Supérieurs de Contrôle des Finances Publiques (OSCFP) ont les capacités de procéder aux audits réguliers et spéciaux des partenaires de mise en œuvre gouvernementaux.

1.4 Périmètre de la macro-évaluation

03. Cette macro-évaluation couvre deux volets : d'une part, **un premier volet**, qui reprend une évaluation globale du système de gestion des finances publiques du Madagascar, à travers les domaines suivants : (i) le processus d'élaboration du budget de l'Etat ; (ii) le processus d'exécution du budget de l'Etat, notamment les mécanismes de la comptabilité publique ; (iii) le

¹ Harmonized Approach to Cash Transfer



processus de reddition de comptes publics, notamment en termes de règlement du Budget de l'Etat ; le dispositif de contrôle interne au niveau du secteur public ; (iv) les modalités d'audit externe et contrôles *a posteriori*. D'autre part, **un second volet**, qui consiste plutôt à évaluer les risques liés aux modalités de transferts de fonds appliquées par les Agences du SNU.

1.5 Approche de la macro-évaluation

04. D'abord, un premier travail analytique a ciblé l'analyse du cadre juridique et intentionnel du système de gestion des finances publiques à Madagascar (SGFPM) en vigueur, surtout si l'on sait que son évolution est marquée par des périodes d'inflexion conséquentes : séries de réformes introduites depuis 2004, notamment la LOLF 2004 et ses différents textes d'application ; initiatives de gouvernance et de modernisation du SGFP post-crise 2009, etc. (une liste des textes analysés est mentionnée à la bibliographie).
05. Ensuite, une revue documentaire analytique des différents rapports, notes ou études publiés en relation avec l'objet de la macro-évaluation (voir note bibliographique) a permis de restituer et de reconstituer les apports précédents en la matière. Cette revue couvre, entre autres, la revue de documentation existante et l'expérience des Agences de l'ONU en la matière au niveau du Madagascar, sur la base des indicateurs standard utilisés pour ce genre d'étude. Cette étape était jugée incontournable eu égard à la richesse des travaux évaluatifs déjà réalisés au cours des dernières années et qui sous-tendent le même objectif, tels que : rapports PEFA², rapport RDP de la Banque mondiale 2011, acte de l'atelier national sur le contrôle des finances publiques, 2014, etc.
06. Enfin, un panel d'acteurs-ressources a été identifié et consulté (voir annexe n°1), afin de réaliser deux objectifs intimement liés : d'une part, recueillir une lecture plurielle et croisée quant à l'analyse de l'état des lieux du SGFPM propre à chaque acteur, notamment en ce qui concerne ses forces et ses faiblesses. D'autre part, être tenté de fédérer les différents points de vue autour des perspectives d'amélioration du SGFPM, à travers l'animation d'un débat constructif sur la problématique de la macro-évaluation.

1.6 Plan du rapport

07. En vu d'appréhender l'ensemble des aspects liée à la problématique et au périmètre de l'évaluation, le plan du rapport a été organisé comme :
 - (i) Risques du macro-environnement du système de gouvernance institutionnelle ;
 - (ii) Risques du macro-processus de la budgétisation ;
 - (iii) Risques du macro-processus d'exécution des crédits budgétaires ;
 - (iv) Risques du macro-processus des marchés publics ;
 - (v) Risques du macro-processus de reddition de comptes ;
 - (vi) Risques liées aux modalités de transfert de fonds appliquées par les Agences du SNU ;
 - (vii) Recommandations

2 Le PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) est un partenariat entre la Banque Mondiale, la Commission Européenne, le Département pour le Développement International anglais (DFID), le Secrétariat d'Etat suisse à l'économie (SECO), le ministère des affaires étrangères français, le ministère royal norvégien pour les affaires étrangères, et le Fonds Monétaire International (FMI). Il soutient des approches harmonisées et intégrées pour l'évaluation et la réforme dans le domaine des finances publiques, des marchés publics et de la responsabilité financière.

2. Méta-contraintes du système de gouvernance

2.1 Détérioration des indicateurs socio-économiques

08. La situation macro-économique s'est nettement dégradée durant la période 2009-2013, comme le confirme plusieurs indicateurs : (i) la croissance économique a été en moyenne de 5% par an. Toutefois, pendant la période 2009-2013 la croissance a été presque nulle, mais selon les projections, la croissance passera à 3% en 2014 grâce aux grands projets miniers. (ii) le pays connaît actuellement un besoin urgent de balance des paiements, causé par des perturbations de la production et des exportations imputables à la récente crise ; la couverture des importations par les réserves de change est au plus bas depuis 15 ans (moins de 2,2 mois d'importations à la fin de l'année). (iii) l'inflation est en général restée en deçà de 10%, avec des conditions monétaires relativement stables. Selon les projections, l'élimination progressive des subventions aux prix des carburants entrainera e fin d'année une hausse temporaire de l'inflation qui passera à 8,5%. (iv) le taux de change effectif réel de Madagascar s'est légèrement apprécié durant la période 2009-2013 ; si le taux de change effectif nominal s'est déprécié d'environ 19% au cours de la période 2008-2013, les écarts d'inflation ont abouti à une appréciation réelle de l'ordre de 5% ;
09. Les indicateurs sociaux se sont fortement dégradés et la plupart des cibles des objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) sont désormais hors de portée : plus de 92% de la population vit avec moins de 2 dollars par jour et le taux de pauvreté a fortement augmenté depuis 2009 ; le revenu par habitant en 2013 est retombé à son niveau de 2001 par suite de la croissance démographique de Madagascar qui s'est élevée à 2,9%.³

2.2 Fragilité de la santé des finances publiques

10. Par ailleurs, en matière de recettes budgétaires : (i) elles sont tombées à des niveaux historiquement bas (juste en deçà de 10% du PIB) depuis 2009 ; (ii) la pression fiscale estimée à 9,3% du PIB en 2013, est l'une des plus faibles de l'Afrique subsaharienne et est inférieur à la moyenne observée dans les pays à faible revenu ; (iii) le financement extérieur du budget s'élevait, d'habitude, à 40% à 50%, alors qu'il s'est reculé fortement à cause de la crise politique⁴, en compressant l'investissement public et les dépenses sociales ; (iv) le risque de surendettement public de Madagascar est considéré comme faible et n'a pas changé depuis 2008 (presque en deçà de 35% du PIB à la fin de 2013).
11. En considération des besoins basiques en développement du pays la majorité de dépenses ne sont pas discrétionnaires, susceptible de subir une compression. Selon les projections, les dépenses courantes se chiffreront à 10,8% du PIB, tandis que les dépenses en capital doublement presque (par rapport à 2013) pour atteindre 6,1% du PIB, alors que le financement bancaire intérieur s'établira à 1,3% du PIB. D'autant plus que le déficit global budgétaire sur la base des engagements est passé de 2,0% du PIB en 2008 à 5,1% (selon les estimations) en

³ Banque mondiale, Madagascar, Comptabiliser les coûts élevés de l'impasse politique, 2013, juin 2013

⁴ PEFA, Rapport sur les performances-Autoévaluation (répétée) de la gestion des finances publiques de Madagascar, Ministère des Finances et du Budget et PGDI p.11

2013. Or, les arriérées intérieurs s'élèvent à 3,8% du PIB à la fin de 2013⁵ ; or, une stratégie d'apurement de ces arriérés est amorcée par le gouvernement qui se matérialisera, en partie, par l'élaboration d'un projet de loi rectificative.

12. Il en résulte que le principal défi dans la politique budgétaire en 2014 est d'assouplir la compression des dépenses et de mettre au point une stratégie pour apurer les arriérés budgétaires dans le cadre des ressources disponibles⁶.

2.3 Déficit de *leadership* dans la mise en œuvre des réformes

- 1) La modernisation du SGFPM s'inscrit certes dans une logique de maîtrise des dépenses publiques et d'amélioration de la gestion budgétaire. Cependant, les efforts entrepris ne donneraient les résultats escomptés **que si les institutions budgétaires jouissent du *leadership* requis pour instaurer une discipline et que s'il existait un engagement politique fort à soumettre tous les acteurs et actes budgétaires au contrôle requis**. Cet engagement est essentiel pour tous les niveaux et particulièrement celui des superstructures qui doivent montrer l'exemple en se conformant elles-mêmes à la réglementation. A cet égard, certaines observations peuvent être déclinées :
13. Madagascar a mis en place une réforme importante de son SGFP qui repose sur la **Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) n°2004 – 007** du 26 juillet 2004, adoptée en 2004, assortie d'une réglementation subsidiaire bien structurante⁷, définissant de nouveaux paradigmes de gestion : passage d'un budget de moyens à un budget de programme ; déconcentration financières avec la passage de 6 sous-ordonnateurs préfectoraux à 22 sous ordonnateurs régionaux et secondaires ; contrôle hiérarchisé de la dépense ; fongibilité de crédit plus souple ; modalités de reddition de comptes conformes aux normes internationales, ...). D'autant plus que cette réforme a été appuyée en 2006, par un dispositif de suivi et de *reporting* bien élaboré, notamment : le Système National Intégré de Suivi Evaluation (SNISE⁸) des politiques et programmes de développement, afin de suivre les progrès et éventuellement de procéder aux réajustements nécessaires et la Stratégie Nationale de Développement de la Statistique (SNDS) élaboré en 2007. En fait, la configuration desdites réformes aurait dû changer profondément le SGFPM, depuis son entrée en vigueur 1^{er} janvier 2005, jusqu'à l'heure actuelle. En revanche, eu égard aux considérations politiques sus-indiquées cette réforme ambitieuse a été mise en œuvre sans réelle progressivité dans les faits (v. *infra*), mise à part quelques améliorations techniques, sans qu'elles soient liées à une **stratégie opérationnelle de mise en œuvre**. A vrai dire une situation de *statu quo* qui règne dans les rouages du SGFPM, à telle enseigne de se laisser croire qu'aucune réforme n'a eu lieu.

⁵ le stock des arriérés est constitué de : remboursement de la TVA échus et non réglés par l'administration centrale, indemnisation des importateurs de pétrole ; de la SPDEE ; de la banque centrale

⁶ FMI, Rapport n°14/181 sur la demande de décaissement au titre de la FCR, 2014

⁷ A noter à titre d'indication les textes réglementaires suivants : Décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics (RGCEBOP) ; Décret n°2007-863 du 04 octobre 2007 portant aménagement du Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP 2006) ; Décret n°2004-571 du 24 juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique ; Décret n°2008-1247 du 18 décembre 2008 portant généralisation de l'application du Contrôle Hiérarchisé des Engagements des Dépenses ; Arrêté n°1438-2005 du 16 Mars 2005 procédure d'exécution des dépenses publiques.

⁸ Le SNISE comprend une matrice des résultats et une matrice d'indicateurs du programme du Gouvernement avec 470 indicateurs de résultats et de processus, dont 65 prioritaires. Un cadre organisationnel et institutionnel au niveau national et régional a également été mis en place pour la collecte et la consolidation de données, le suivi et l'évaluation.



14. Depuis la mise en vielleuse du MAP⁹ établi en 2006 (*v.supra*) et de certaines initiatives adoptés en vue d'aligner le cadre budgétaire national (CBN) et le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) sur les priorités du Gouvernement, il est possible d'affirmer que **toute planification par politiques publiques ou programmes faisait cruellement défaut, jusqu'à date d'aujourd'hui**. Néanmoins, cette carence pourrait être nuancée avec l'adoption attendue du Plan National de Développement (PND) en fin 2014, qui a pour ambition de devenir un référentiel fédérateur des actions de l'Etat. Mais ce faisant, la cohérence attendue du PND reste tributaire tant de la qualité du processus (participatif et démocratique) que l'exercice technique de son élaboration.
15. **Les autorités budgétaires ne se concentrent pas davantage sur leurs missions stratégiques** (la conception des institutions nouvelles, l'intégration de la budgétisation dans les autres méthodes de gestion, l'encouragement des Ministères à mesurer leurs résultats, l'élaboration de principes et méthodes visant la responsabilisation des gestionnaires et la mise en place de réseaux d'information). Elles se trouvent encore prises dans des missions traditionnelles de réglementation contraignante et de contrôle centralisé. Alors que par expérience, l'excès de contrôles *a priori* et de ventilation des crédits budgétaires ont beaucoup agi pour décourager les meilleures volontés, sans pour autant être des garde-fous efficaces contre l'abus des finances publiques.
16. Dans le même ordre de logique, il sied de dénoter que l'opérationnalisation de l'approche « Gestion Axée sur les Résultats (GAR)¹⁰ et son intériorisation par le SGFPM n'est pas sans accros, et ce pour plusieurs raisons, **qui tantôt d'ordre technique, tantôt d'ordre culturel**, malgré les efforts continus employés en matière de formation d'accompagnement, en la matière : (i) le budget programme est souvent assimilé à un document comptable, au même titre de la nomenclature administrative, sans qu'il soit lié à des politiques sectorielles ou des plans d'actions du travail (PAT) du département, qui faisait parfois défaut ; (ii) le développement d'un indicateur de référence n'est pas toujours délibérément réfléchi et reste déconnecté des dotations accessibles, ce qui lui prive son caractère SMART¹¹ ; (iii) le suivi requis de la mise en œuvre des budgets s'en tient souvent au suivi trimestriel de l'exécution budgétaire, et moins par un suivi intermédiaire ou *ex post* de matérialité, pour mesurer les écarts de performance et y introduire les correctifs nécessaires au temps opportun.
17. Seulement cette observation peut être atténuée par certaines initiatives envisagées par les pouvoirs publics qui se sont lancés dans une série d'initiatives, telles que : (i) l'adoption attendue du Plan National de Développement (PND) en fin 2014, qui a pour ambition de devenir un référentiel fédérateur des actions de l'Etat, (ii) le lancement du Programme de Réforme pour l'Efficacité de l'Administration (PREA¹²), visant à l'amélioration de la productivité et de l'efficacité de l'administration publique pour la fourniture d'un service public de qualité et accessible aux usagers ; (iii) initiations de projets d'appui institutionnel, notamment du Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI) conclu avec la Banque Mondiale, en vue de consolider

⁹ MAP ou Madagascar Action Plan était le document de référence du gouvernement pour la période 2007-2012. Cette stratégie de développement visait à réaliser un saut qualitatif dans la lutte contre la pauvreté et à réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

¹⁰ En vertu de la LOLF (art.19), qui a mis en place les fondements de la GAR, le SGFPM aurait dû basculer progressivement du budget axé moyens vers le budget de résultats (ou de programmes) partiellement à partir de 2004 et totalement à partir de 2005. Cela veut que les chapitres actuels doivent être remplacés par les Programmes, eux-mêmes regroupés en Missions qui peuvent être d'envergure interministérielle. Les crédits devaient être alloués en vue d'actions clairement déterminées dans le temps et dans l'espace, en fonction des programmes arrêtés.

¹¹ SMART : S(Spécifique) ; M(Mesurable) ; A(Atteignable) ; R(Réaliste ou Pertinent) ; T(Temporellement défini)

¹² Les organes du PREA sont le Conseil d'Orientation et de Suivi (COS), le Comité Restreint (CR) et la Coordination Générale. Outre les représentants de l'administration publique centrale et territoriale, le COS comprend des représentants de la société civile, du secteur privé et des partenaires techniques et financiers.

les réformes des finances publiques¹³ et du Projet d'appui à la Gouvernance institutionnelle (PAGI) financé par la BAD (iv) la création du Comité de Pilotage des réformes de Finances Publiques (CPRFP¹⁴), en vue de mettre en cohérence toutes les actions menées dans le cadre des réformes sur les finances publiques, et de la conception d'un plan d'actions et du suivi de sa mise en œuvre ; (v) l'institution de structures en charge de la coordination des réformes au sein du Ministère des Finances et du Budget, assurée par un Coordonnateur des réformes (COREF¹⁵) appuyé d'un Assistant ; (vi) la réalisation de l'auto-évaluation de la performance du système de gestion des finances publiques de Madagascar (PEFA¹⁶) ; (vii) l'implication de la société civile dans les processus de gestion publique, notamment à travers des mécanismes de concertation.

18. Au demeurant, il est attendu qu'avec la reprise progressive de la normalité politique post-élections présidentielles et législatives qu'un climat favorable à la planification et à la mise en œuvre des réformes des finances publiques soit possible. Il en est de même avec la mise en œuvre des projets d'appui institutionnel conclus avec les Partenaires internationaux contribuera à la conception et à la mise en œuvre des dites réformes¹⁷.

2.4 Rôle mitigé du Parlement dans l'exercice de ses pouvoirs financiers

19. Bien que la Constitution et la LOLF accordent au Parlement malgache un pouvoir financier important (notamment en matières des Lois de finances LF, LR), en réalité il serait illusoire de considérer ce dernier, dans son état actuel, comme vrai centre de pouvoir clé où les finances publiques sont débattues et, le cas échéant, infléchies. En fait, il y a une impression générale que la pratique mitigée du **pouvoir parlementaire appelle un fort réaménagement, en prévision d'un rôle à la mesure de son importance institutionnel qu'il détient** : l'extension du périmètre de son examen financier pour ne pas sacrifier la transparence à l'opacité ; la restauration de la teneur de l'organisation de l'examen financier ; voire la révision de l'approche d'examen, en passant du simple examen au caractère strictement politique à un examen absolument expert. La situation est encore plus défailante en ce qui concerne le contrôle de l'exécution budgétaire, qui bien qu'institué par les textes constitutionnels, est vide de sens. Le projet de loi de règlement, instrument essentiel de l'information du Parlement, n'est pas toujours déposé ou l'est avec retard.

2.5 Inattention aux mécanismes de subsidiarité

20. **Aucune approche de subsidiarité¹⁸ n'est encore ressentie dans le visioning de l'Etat** quant au partage de la gestion de chose publique entre acteurs jouent un rôle complémentaire à celui de l'Etat dans le développement économique et social ainsi que dans la promotion de la démocratie (MDA, collectivités, EP, société civile). En fait, des réponses affichées sur cette question n'est pas encore disponible : *Quel est le niveau le plus subsidiaire, le plus pertinent et le plus proche que possible parmi tous ceux qui sont concernés par le problème posé pour prendre la décision ?* Par

13 PGDI s'est terminé le 31 août 2014 et qui a eu pour objectifs : (i) l'élaboration de la vision et de la stratégie de la réforme ; (ii) l'élaboration du Plan Directeur des Réformes ; (iii) l'élaboration du Plan Directeur Informatique ; (iv) l'élaboration du Plan d'action des réformes.

14 CPRFP est Mis en place par l'arrêté n° 11924/2013 du 29 mai 2013, le Comité de Pilotage des réformes des finances publiques

15 Le décret n° 2012-045 du 17 janvier 2012 fixant les attributions du Ministre des Finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son ministère a créé au niveau du Secrétariat Général et de certaines directions générales du ministère des structures dédiées au pilotage et à la coordination des réformes. Il s'agit notamment : De la Direction du Renforcement de la Gouvernance rattachée au Secrétariat Général du MFB ;

16 PEFA, Rapport sur les performances-Autoévaluation (répétée) de la gestion des finances publiques de Madagascar (version intégrant les commentaires des PTF et du secrétariat du PEFA, 2014), PGDI/Banque Mondiale

17 A titre d'illustration, le Programme d'Appui à la Gouvernance Institutionnelle (PAGI) conclu avec la BAD qui devait débiter en 2014 contribuera à la conception et à la mise en œuvre de réformes de finances publiques

18 Défini comme la « gouvernance de proximité » c'est-à-dire que la responsabilité doit être prise par le plus petit niveau d'autorité publique compétent pour résoudre le problème local.

ailleurs, un constat qui est avérée est que la l'hégémonie du centralisme de l'Etat est bien manifeste (plus de 80% des crédits budgétaires sont administrés au niveau de Antananarivo. En relation avec cette dernière observation, il semble que **la société civile n'est encore hissée au niveau d'un acteur central dans le processus décisionnel**. Des initiatives estimables sont entrain de se faire soutenir, dans ce sens, mais elles exigent des stratégies de pérennisation. A titre d'illustration, il est prévu¹⁹ que la société civile signe avec les structures étatiques une Charte relative à l'accès à l'information et au partage de connaissances.

2.6 Institutionnalisation et socialisation de la corruption

21. Malgré « les déclarations de bonnes intentions » relancées par les pouvoirs publics, visant l'adoption des mesures institutionnelles et juridiques²⁰, dans l'espoir de réduire la pesanteur de la corruption, qui semble se proliférer à tous les niveaux de la vie publique et ne pas uniquement celui de l'Etat, il y a un constat partagé par tous les observateurs de la chose publique à Madagascar, qui laisse penser que « *la corruption s'institutionnalisait et se socialisait dans la vie publique, à telle enseigne qu'il devenait une culture acceptée* ». A titre de rappel, d'après l'indice de perception de la corruption (IPC) 2013 de *Transparency international (TI)*, Madagascar occupe le 127^{ème} rang sur 177 pays ayant fait l'objet d'études en matière de corruption, avec une note de 28/100 contre 32/100 en 2012, soit un recul de 9 places. Selon le rapport de TI, 58% des enquêtées estiment que **le niveau de la corruption a augmenté** durant les deux dernières années et le secteur juridique est vu comme étant l'organisme public le plus corrompu, suivi de près par la police et la fonction publique (autorités publiques et fonctionnaires)²¹.

2.7 Climat de non-impunité

22. Le **dispositif de sanction judiciaire en matière financière et budgétaire malgache semble moins cohérent** du fait qu'il dépendant est du pouvoir discrétionnaire de sanction confié au Ministre des Finances et du Budget, alors qu'il est juge et partie quant à la saisine de la Cour des comptes et de la Conseil de Discipline Budgétaire, soit la voie pénale n'est pas la plus adaptée à la sanction d'irrégularités financières ou de fautes de gestion non délictuelles, commises par comptables ou les ordonnateurs.

19 Cf. PEFA, Rapport sur les performances-Autoévaluation (répétée), op.cite, p.115

20 Il s'agit notamment de stratégie nationale de lutte contre la corruption (Loi 2004-030 sur la lutte contre la corruption, Loi n° 2004-020 sur le blanchiment d'argent ; Décret n° 2004-937 portant création du BIANCO en 2004, Décret n° 2004-983 sur la Déclaration de Patrimoine ; Décret n° 2004-982 modifiant les mission du CSLCC

21 Transparency International, Global Corruption Barometer 2013, in www.transparency.org, pp. 28, 36, 39

3 ■ Risques du macro-processus de budgétisation

3.1 De la crédibilité des prévisions budgétaire

23. **Mixage imparfait entre le cadrage budgétaire et le cadrage macro-économique** : bien que le MFB dispose d'un modèle (automatisé) permettant une analyse croisée des paramètres des hypothèses macro-économiques encadrant l'élaboration du projet de LF, notamment à l'aide du modèle MAROA²², ce cadrage reste moins précis en l'absence, d'une part d'une analyse croisée avec le cadrage budgétaire à moyen terme (CDBM) qui fait jusqu'à l'heure actuel défaut et d'autre part des exigences de retraitement qu'il faut opérer sur les OGT²³, qui servent de base pour constituer les hypothèses du cadrage macro-économique et budgétaire. A titre d'illustration, il n'y a pas eu d'analyse de soutenabilité de la dette durant les trois derniers exercices (2010-2012). En outre, peu de ministères élaborent des documents de stratégie sectorielle (CDMT) assortie de coûts suffisamment détaillés et précis ainsi que les charges récurrentes des investissements programmés qui ne sont ni estimées et ni prises en compte dans les projections budgétaires pluriannuelles²⁴.
24. **Résistance des formes de débudgétisation et icebergs budgétaires** : si la classification du budget répond suffisamment aux normes internationales et la documentation budgétaire accompagnant le projet de LF semble d'une qualité assez bonne, il n'en demeure pas moins que **les opérations extra -budgétaires restent significatives et représentent environ 20% des dépenses réelles totales en 2012**²⁵. De même, la pesanteur des opérations extra- budgétaires s'est exacerbée par rapport à 2008 de même que la qualité de la communication entre Administration Centrale et collectivités territoriales²⁶. Pour échapper au cheminement rigide du circuit des procédures budgétaires les gestionnaires recourent à certaines pratiques de débudgétisation susceptibles de déstabiliser le SGFPM, en profitant de l'environnement juridique et institutionnel qui rend ces pratiques possibles : (i) manquement des aides extérieurs hors budget à travers l'ouverture de comptes bancaires au titre des projets financés, et instaurer leurs propres mécanismes de contrôle avec des fonds extérieurs, sans observation des risques de gestion de fait²⁷ ; (ii) **création des fonds spéciaux**, sous forme de dotations globales mises à la disposition des Chefs d'Institution qui les utilisent librement, en dehors de toute spécialisation de crédit²⁸ ; (iii) **recours à des procédures dérogatoires concernent les régies et les caisses d'avance, les dépenses payées avant ordonnancement**. Par exemple, le montant des dépenses exécutées, en 2012, suivant ces deux procédures dérogatoires qui ressortent de la balance provisoire consolidée des comptes du Trésor au 31 décembre 2012 sont respectivement de 20.959,99

22 Cf. MAROA est l'abréviation « Deux MA » dans modèle MAcroéconomique de Madagascar et signifie aussi « soyez nombreux ».

23 OGT appelé, au sens générique Le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOF) est un document statistique qui décrit toutes les opérations financières effectuées par l'Etat. Il englobe les opérations de Recettes et de Dépenses de l'Etat, en termes de flux, ainsi que les Opérations de financement du Solde Budgétaire

24 Cf. PEFA, Rapport sur les performances-Autoévaluation (répétée), op.cite, p.7

25 ibid p.7

26 ibid, p.7

27 La gestion de fait caractérise l'extension de la compétence juridictionnelle détenue par l'institution supérieure de contrôle sur les comptables publics, à des personnes qui ont exercé, de fait, les fonctions légalement dévolues aux comptables.

28 Décret n°2004-318 portant réglementation relative aux Fonds Spéciaux

millions de MGA pour les régies d'avance, et de 21.436,76 millions de MGA pour les dépenses payées avant ordonnancement, soit 1,62% de l'ensemble des dépenses exécutées²⁹. (iv) **manierement des comptes des correspondants** ; en 2010, le transfert des fonds de WISCO sur un compte de gestion de correspondant auprès du Trésor (plus de 200 milliards d'Ariary) illustre ce risque³⁰. Le hic est que, d'abord, ces opérations sont difficilement intégrées dans la situation des opérations globales des opérations financières (OGT). Ensuite, cette débudgétisation ne permet guère d'avoir une vue d'ensemble sur la situation financière publique, ce qui est préjudiciable à plus long terme. En fait, les risques de non-transparence sont exacerbés par l'utilisation croissante de procédures hors budgétaires qui échappent aux contrôles. En fin, le fait que le Gouvernement ne communique pas au public les opérations des entités publiques hors budget montre que les risques que celles-ci font courir à l'Etat sont mal maîtrisés.

25. **Clichés vétustes des débats parlementaires du projet de LF** ; Plusieurs rapports et témoignages ont pu confirmer que l'examen du projet de LF au Parlement malgache fait souvent l'objet d'une critique répondue selon laquelle *"le processus n'est pas pris au sérieux, il est politisé à outrance, et les parlementaires ne consacrent pas assez de temps ni d'attention aux dépenses de fonds publics, etc."*. La même critique est également partagée par les parlementaires eux-mêmes. Ces derniers reconnaissant que le Parlement malgache n'atteint pas encore un stade de maturité technique pour pouvoir briser le marasme dans lequel il semblait déjà. D'après diverses assertions, la discussion budgétaire va au contre-courant d'un débat efficace et consistant : le processus actuel d'examen de LF n'est pas adéquat ; l'examen du projet de LF n'est pas une fonction qui suscite beaucoup de fierté chez beaucoup de parlementaires ; le processus d'examen des prévisions, à certains égards, est un exercice parfaitement futile ; le Parlement et ses membres sont réduits à un rôle "très marginal" dans le processus financier du Gouvernement ; les débats ne sont guère fructueux : il y a trop de bagatelles et pas assez de fond ; le Parlement est en réalité une simple chambre d'enregistrement, puisqu'il n'influence guère le contenu de la loi de finances ; etc..

3.2 Du degré de prévisibilité budgétaire

26. **Calendrier budgétaire essoufflé par la multiplicité des modifications qui y sont introduites**. En général, le MFB dispose d'un standard de calendrier d'élaboration budgétaire depuis 2008. Ce « calendrier » est conforme aux bonnes pratiques internationales en matière de gestion des finances publiques (PEFA³¹, Manuel de transparence des finances publiques du FMI³²). Cependant, ce calendrier est chaque fois essoufflé, du fait qu'il subit chaque année des modifications au gré de la conjoncture. Il serait alors normal que le pays dispose d'un calendrier de planification et d'élaboration budgétaire qui serait stable et contraignant.
27. **Cloisonnement entre budget de fonctionnement et budget d'investissement** : dans l'absence d'une vision intégrée du budget où il faut établir une concordance entre les deux compartiments de dépenses, les dépenses de fonctionnement (D.F.) sont souvent perçues comme des dépenses limitées dans le temps et reconduits d'année en année sans qu'elles correspondent systématiquement aux dépenses d'investissement (D.I.) qui sont pourvues d'une certaine pluriannualité. Des dépenses d'entretien des infrastructures routières donnent lieu à des ouvertures de crédits budgétaires, de même que les dépenses salariales des enseignants pour ce qui est de la construction de salles de classes.

29 Rapport PEFA, auto-évaluation, op.cite., p.89

30 Banque mondiale, Revue des dépenses publiques Madagascar, op.cite., p. 95

31 PEFA, Rapport final : Évaluation de l'impact du Cadre PEFA, 2011

32 FMI, Manuel sur la transparence des finances publiques, 2007



28. **Prévisibilité incertaine des concours financiers extérieurs** : Si le Gouvernement dispose d'une Plateforme de Gestion de l'Aide ou *Aid Management Platform* (AMP) qui assure l'accès des utilisateurs enregistrés (les départements ministériels et tous les PTF) aux données à partir d'Internet³³, la réalité illustre que les partenaires techniques et financiers (PTF) sont divergents quant à l'application des procédures de gestion des concours financiers³⁴ : (i) certains bailleurs **appliquent leurs propres procédures**, issus des directives du intrinsèques au bailleur (déblocage des fonds, attribution des contrats, suivi et règlement) par contrainte de retarder la réalisation des projets du fait du cheminement complexe de la chaîne de la dépense dans les procédures internes ; (ii) bailleurs recourent à des pratiques assimilées à **une gestion de fait** (*v. infra*)³⁵ en procédant à l'ouverture de comptes bancaires, en dehors du circuit du Trésor, au titre des projets financés et en désigner un responsable comme ordonnateur et comptable à la fois des mouvement de fonds, sans observation des lois en vigueur qui interdisent ces pratiques³⁶ ; (iii) une troisième catégorie de bailleurs préfère **budgetiser les concours et les intégrer dans le circuit interne de la dépense**, mais elle reste très limitée, surtout après de déclenchement de la crise politique en 2009.
29. **Désintégration des sous-systèmes d'information financière** : aujourd'hui le SGFPM est pourvu de sous-systèmes automatisés de gestion budgétaire tels que : système Intégré de la Gestion des Finances Publiques (SIGFP), constitue une étape obligatoire préalable à la chaîne de la dépense publique ; système Informatisé de Gestion des Marchés Publics (SIGMP) qui est entièrement de base centralisée et son déploiement dans toute l'Ile depuis Janvier 2010 ; Mise en place progressive de la base de données centralisée de SYDONIA++ ; etc.. Certes, ces sous-systèmes appuieraient la sécurisation et la traçabilité du circuit de la dépense et de la comptabilité publique tout en diminuant les saisies multiples et les risques d'erreurs matérielles, ainsi que les risques de duplications de contrôle et d'incohérences entre données. Toutefois, l'efficacité de ces différents sous-systèmes reste relative en l'absence d'uns schéma directeur qui définit les passerelles entes eux et permet une administration intégrée de tous les sous-processus du SGFPM.

3.3 De la visibilité budgétaire

30. **Programmes budgétaires pluriannuels glissants ventilés suivant les classifications économique, administrative et fonctionnelle (programmatisée) à proprement parler ne sont pas préparés** du fait de l'inexistence depuis 2009 d'un document national de stratégie et de stratégies sectorielles bien élaborées, des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT). Or, même cette pluriannualité aurait été satisfaite par certains MDA (secteurs sociaux en l'occurrence), il y a très peu de lien entre ces estimations et les prévisions budgétaires d'une année donnée. Il en résulterait ainsi que : (i) aussi bien les gestionnaires que leur partenaires ne sauraient décider avec une visibilité suffisante ; (ii) incohérente entre le cadrage macro-économique (pluriannuel par son modèle) et le cadrage budgétaire (annuel) ; (iii) l'arbitrage entre les affectations intersectorielles ou par fonctions ne pourrait rationnel, notamment au niveau du budget d'investissement (*v. infra*); (iv) aucun lien ne serait fait entre le budget d'investissement et celui de fonctionnement (ex. frais de maintenance) Pourtant, il n'en demeure pas moins qu'avec l'absence d'une vision et d'une visibilité suffisante sur les priorités il serait très difficile aussi bien

33 Depuis fin 2009, son site est www.amp-madagascar.gov.mg

34 Cf. PNUD MADAGASCAR : Rapport-pays pour l'enquête 2011 op.cite.

35 Gestion de fait est l'acte irrégulier par lequel une personne, qu'elle soit physique ou morale, s'immisce dans le maniement des deniers publics sans avoir qualité pour ce faire. Il s'agit d'une ancienne procédure de droit de la comptabilité publique liée essentiellement à l'histoire de la Cour des comptes française, mais toujours adoptée par la Cour des comptes malgache.

36 Loi organique n°2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant

pour les secteurs dépensiers de l'Etat que pour ses partenaires institutionnels de décider délibérément sur leurs actions d'intervention.

31. **Arbitrage moins structurant des affectations intersectorielles des ressources.** D'un côté, les décisions qui y sont issues peuvent prendre la forme d'enveloppes sectorielles (plafonds budgétaires) pour les prochaines années et pas uniquement l'exercice prochain. D'un autre côté, cette étape du processus décisionnel dissimule, en réalité, plus de connotations politiques que de considérations financières. A ce niveau, certaines difficultés peuvent être signalés : (i) la majorité des **départements dépensiers ne possèdent pas l'estimation du coût des politiques sectorielles** (pas uniquement des projets) existantes comme si elles étaient effectivement financées ; (ii) les propositions budgétaires ne quantifient pas l'incidence des dépenses d'investissement sur les dépenses de fonctionnement, comme s'il s'agit de deux budgets distincts ; (iii) la Direction générale du budget (**DGB ne possède pas les outils et les ressources nécessaires** (Ex . normalisation des dépenses) **pour procéder à des évaluations précises** des projets et à les classer selon leurs mérites et/ou résultats ; (iv) les conférences budgétaires ne portent que sur les investissements de l'Etat, et non sur tout l'investissement public (y compris celui des établissements publics), ce qui biaise la cohérence de la politique d'investissement.
32. **Manque d'une normalisation des dépenses** : en plus du problème d'arbitrage entre les affectations intersectorielles évoqué ci-avant, il est souvent constaté, des différences "monstrueuses" dans l'estimation du coût des charges d'un MDA par rapport à un autre pour la même nature de dépenses. Ceci est due principalement à l'importance la non mise en place un *référentiel sous forme de normes horizontales³⁷ et de normes verticales³⁸ de la dépense* établi sur la base d'un consensus entre les différents acteurs visant la définition de "normes" pour les dépenses de l'État. S'agissant d'une piste de réflexion privilégiée et susceptible de garantir la transparence, l'efficacité et l'équité sectorielle et socio-spatiale dans l'affectation de l'argent du contribuable. Elle revêt ainsi un caractère inéluctable, en tant qu'outil technique et politique au service de la modernisation de l'Administration et de l'action du Gouvernement.

3.4 De la lisibilité de l'information budgétaire et financière

33. **Budget insuffisamment ouvert et moins intelligible**, dans la mesure où jusqu'à l'heure actuelle Madagascar n'est pas inscrite dans l'indice du budget ouvert³⁹. Plusieurs indices illustrent pourtant le budget est encore insuffisamment ouvert sur toutes les sensibilités de la société et demeure moins intelligible en dehors du circuit des spécialistes et des initiées : **les informations communiquées au Parlement sont** insuffisantes (voir annexe n°4). Sur les 9 documents considérés comme indispensables à l'information du Parlement selon la norme PEFA seulement 3 sont fournis⁴⁰ ; **l'absence d'un budget-citoyen** du fait que dans la documentation budgétaire il existe moins d'états synthétiques qui permettront au public d'avoir une vue globale de la situation macro-budgétaire du pays. L'effort de présentation des documents budgétaires est insuffisant et leur lisibilité difficile (y compris par les spécialistes) ; dans la documentation budgétaire, il existe moins d'états synthétiques qui permettront au public d'avoir une vue globale de la situation macro-budgétaire du pays.

37 Normes horizontales sont des critères ou des références chiffrées susceptibles de concerner l'ensemble des Administrations pour estimer les crédits à allouer aux MDA

38 Normes verticales qui sont des critères ou des références chiffrées pour estimer les crédits à affecter aux projets des MDA, ainsi que le niveau des dépenses de fonctionnement correspondantes.

39 Open Budget index

40 Cf. PEFA, Rapport sur les performances-Autoévaluation (répétée), op.cite, annexe 3

34. Si le dispositif législatif et réglementaire en vigueur est pourvu déjà d'une certains éléments positifs⁴¹, **le mode d'imputation des dépenses dans le budget n'est pas suffisamment cohérent et normalisé.** A titre d'indication, le budget d'investissement comprend certaines rubriques qui ne peuvent pas être qualifiées d'acquisition de biens de capital, ce qui biaise le calcul du stock de capital public à Madagascar. Il en est de même pour la masse salariale, où certaines catégories de personnels (Ex. enseignants FRAM) sont classées comme des transferts de biens et services. De même, jusqu'à l'heure actuelle, et depuis 2005, mise à part quelques présentations expérimentales au niveau notamment des secteurs sociaux, **les progrès sont restés mitigés quant à l'élaboration des nomenclatures budgétaires par programmes et par objectifs.** Il en résulte qu'il est pratiquement difficile d'évaluer l'allocation budgétaire selon les priorités du Gouvernement.⁴²

41 (i) une présentation théorique suffisamment claire des nomenclatures administrative ; (ii) une classification des dépenses par programmes ou par objectifs (art. 7 de la LOLF 2004) ; (iii) la classification fonctionnelle utilisée est alignée à aux normes de la CFAP et du MSFP 2001 du FMI ; (iii) la classification économique des opérations de recettes et de dépenses budgétaires de l'État se croise avec la classification des comptes prescrite par le décret n° 2005-210 du 26 avril 2005 portant Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP) 2006 (v.infra) ; (iv) le Système d'Information Intégré de la Gestion des Finances Publiques (SIGFP) qui sert à l'exécution du budget.

42 Banque Mondiale, Revue des dépenses publiques Madagascar : politique budgétaire et investissement public en période d'instabilité politique, vol. 1, juin 2011 p.28

4. Risques du macro-processus d'exécution des crédits budgétaires

4.1 De la chaîne de dépense

35. En général, la chaîne de la dépense publique est structurée et conforme à la réglementation (engagement, liquidation, ordonnancement et paiement) mais elle reste pour autant assez lourde, en présence d'un certains points névralgiques du système de la comptabilité publique, malgré les assouplissements introduits (v. *infra*):
36. Le **contrôleur financier**⁴³, effectue en sus de l'exercice de ses contrôles essentiellement a priori exerce au même titre des contrôles en cours d'exécution en cas d'existence de mouvement de crédits et des contrôles *a posteriori* en matière de CHED. Il intervient ainsi à tous les niveaux du processus d'exécution budgétaire. Il joue, donc, le rôle de balise quant au bon emploi des deniers publics et au respect de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance.
37. La **phase de la liquidation** (vérification dus service fait) fait intervenir plusieurs acteurs internes et externes à l'ordonnateur. D'une part, au sein des services ordonnateurs plusieurs intervenants peuvent être impliqués : les ordonnateurs secondaires (ORDSEC), les coordonnateurs de programmes, les responsables de services opérationnels d'activité (SOA), sans que les responsabilités respectives soient clairement définies dans la chaîne de la dépense. Par exemple, le responsable de programme qui selon la LOLF occupe une place centrale, reste dans les faits une place secondaire et floue. D'autre part, au niveau externe, plusieurs corps peuvent entrer en ligne au stade la liquidation : (i) le Contrôle Financier lorsque le montant des engagements atteint un seuil important ; (ii) le CDFB dont le rôle effectif n'a pas encore vu le jour ; (iii) commission *ad hoc* provoquée par la DGCF, pour contrôle de travaux ou des services ; (iv) le comptable assignataire dans le cadre de l'exercice de contrôle de validité.
38. Le **comptable public** (assignataire)⁴⁴, qui assure un contrôle de validité des dépenses émises, sous peine d'assumer une responsabilité personnelle et pécuniaire, mais qui duplique une grande partie des contrôles effectués par le contrôleur financier (tout le contrôle budgétaire et une grande partie du contrôle de la régularité)

4.2 De la concordance entre engagements et disponibilité de trésorerie

39. Le contrôle des engagements exercé par les contrôleurs financiers un contrôle budgétaire et de régularité préalable⁴⁵ ne se fait pas de façon satisfaisante, notamment en termes de concordance

43 Selon l'article 55 de la Constitution du 11 Décembre 2010, le Président de la République dispose des organes de contrôles de l'Administration dont le Contrôle Financier. Le décret n°2003-718 du 1er juillet 2003 le place sous la tutelle et le contrôle technique du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget. Le Contrôle financier est représenté dans chaque département ministériel et dans chaque institution par un Contrôleur financier, ou délégué central du Contrôle financier, assisté de quelques vérificateurs. Il est également représenté dans les différentes régions.

44 Les attributions du comptable public sont défini le Décret n° 2005-003 portant RGCEBOP (art.13-b)

45 Décret 2005-03 (art. 444) Le contrôle classique des engagements vise à s'assurer de : exactitude de l'imputation budgétaire ; disponibilité des crédits ; exactitude arithmétique des opérations ; conformité des inscriptions sur la demande d'engagement financier, à celles de l'acte d'engagement ou du bon de commande ; conformité de la demande d'engagement au programme d'emploi et au budget d'exécution ; exécution des formalités préalables exigées par la réglementation des marchés publics ; respect des règles de procédures de passation des marchés, notamment du point de vue de la conformité et de la régularité

des engagements aux possibilités de trésorerie. A titre d'exemple, l'accumulation de restes à payer au niveau du Trésor sur les trois exercices couverts par la présente évaluation (62,6 milliards de MGA en 2010, 81,2 milliards en 2011 et 61,2 milliards en 2012⁴⁶). Ceci est du notamment à l'engagement de certaines dépenses sur des crédits évaluatives. Au début de chaque exercice budgétaire, un plan de trésorerie prévisionnel pour les quatre trimestres est élaboré, mais ce plan n'est pas systématiquement et régulièrement mis à jour ; des prévisions mensuelles de trésorerie sont faites mais ne sont pas utilisées pour le contrôle et la régulation des engagements de dépenses.

4.3 Du rythme d'exécution des crédits ...

40. Le respect du taux d'exécution des crédits peut ralentir ou déséquilibrer la chaîne de la dépense en raison d'une part, de la saisonnalité de certaines dépenses qui ne peut pas être prise en compte ; certaines dépenses qui devraient respecter, en théorie, un calendrier strict, doivent être repoussées dans le temps. Par exemple, au Ministère de l'agriculture, le calendrier de la campagne agricole ou les traitements contre les criquets ne s'adapte au calendrier fiscal permettant de **disposer de 68% des crédits pas avant le troisième trimestre**⁴⁷.
41. Le taux d'exécution des crédits s'applique de manière globale, à l'enveloppe du MDA, qui sont libres de fixer le plafond trimestriel d'engagement de chaque ligne budgétaire dans le respect du plafond trimestriel de régulation fixé par le MFB au niveau du MDA. Cela signifie en pratique que les lignes correspondant à des projets prioritaires pourraient être entièrement mobilisées dès le début de l'année. En contrepartie, d'autres lignes ne donneraient lieu à aucun engagement au cours du premier trimestre.
42. Simplement, établir un programme infra-annuel de l'utilisation des crédits peut présenter un intérêt réduit si les gestionnaires ne se sont pas suffisamment outillés pour contrôler la progression du processus de gestion des crédits et, le moment venu, vérifier que les dépenses qui en sont issues sont régulièrement réparties sur l'exercice budgétaire, suivant les objectifs et les échéances préétablis.

4.4 Du pilotage du mouvement des crédits

43. En principe, les services du MFB invite les MDA à envoyer le Document de Suivi de l'Exécution Budgétaire (DESB), en vue de confronter l'exécution cumulée à la fin du mois précédent et la prévision d'exécution la plus récente, et de se prononcer qualitativement sur le sens d'une éventuelle révision de la prévision d'exécution. Sur la base de DESB que les OGT sont élaborés. Néanmoins, les services ordonnateurs ne disposent pas de tableaux de bord pour assurer un suivi régulier à leur niveau ; à titre d'indication la prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses n'est pas de bonne qualité à leur niveau, du fait qu'ils ne disposent d'aucune indication fiable sur la disponibilité effective de ressources pour l'engagement des dépenses⁴⁸. En fait, à l'exception des informations issues du SIIGFP, qui ressemblent tant à des situations qu'à des tableaux de bord agrégés, il s'avère que des outils de contrôle de gestion budgétaire n'est pas encore une démarche réfléchie.

4.5 Du dispositif du contrôle interne

44. L'analyse du dispositif du contrôle interne⁴⁹ s'impose, dans notre travail évaluatif, notamment en considération des mesures d'assouplissement des contrôles *a priori*, notamment avec

46 Cf. PEFA, Rapport final : Évaluation de l'impact du Cadre PEFA, 2011, p.9

47 MADAGASCAR PSA/CAADP, Revue de Dépenses Publiques dans le Secteur Agricole Madagascar 2007-2011, p. 51

48 Rapport PEFA, sur la performance, auto-évaluation, op cite., p.9

49 Au-delà des contrôles financiers et administratifs classiques le contrôle interne vise trois objectifs essentiels : Conformité à l'ensemble des règles Performance (efficience, efficacité et économie) Sécurité (inspection et lutte contre la

l'opérationnalisation du Contrôle Hiérarchisé des Engagements des Dépenses (CHED)⁵⁰ dont les objectifs sont: (i) Allègement du contrôle a priori ; (ii) Efficacité du contrôle exercé par le Contrôle Financier ; (iii) Renforcement de la responsabilité de l'ORDSEC ; (iv) Amélioration du délai de traitement des dossiers. En effet, le CHED pourrait avoir des glissements si les ORDSEC ne maîtrisent pas leurs engagements et **abusent de cet assouplissement en le réduisant en un échappatoire au contrôle**⁵¹.

45. Conscient de ce risque certains départements ont mis en place des structures d'audit interne ; par exemple au sein du MFB, il y a une Direction Générale de l'audit interne qui a été créée en 2003 et rattaché au Ministre, dont le Plan de Travail annuel ou pluriannuel est proposé, élaboré et validé par un Comité d'Audit Interne (CAI)⁵². Mais, plusieurs MDA n'en disposent pas encore ou ils le disposent sont que la fonction d'audit soit réellement opérationnelle et fonctionnelle.
46. En se référant, à titre indicatif, aux normes de COSO⁵³, en matière de contrôle interne, il semble que plusieurs MDA connaissent des carences en la matière : cartographie des risques de gestion ; renforcement des compétences ; reporting régulier assortie d'une analyse des écarts ; système d'information solide.

4.6 Des délais de paiement et de l'apurement des arriérés ...

47. Les procédures d'exécution et de comptabilisation des dépenses ne permettent pas de générer des données complètes et fiables sur le stock des arriérés de dépenses. Le dernier audit des arriérés de paiement de dépenses date de 2007 et il n'existe pas de données complètes et fiables sur le stock des arriérés des deux dernières années⁵⁴. En vue de mieux connaître le niveau des arriérés de paiement de dépenses, les autorités malgaches avaient initiées deux audits en 2006 et 2007. Toutefois, malgré ces audits, la mission PEFA de 2008 avait eu des difficultés pour évaluer le stock des arriérés de paiement. Elle a estimé que « *les données disponibles étaient très disparates et peu fiables, et que ces données montrent que la totalité des arriérés représente une part des dépenses budgétaires totales sans doute un peu supérieure à 2% mais en forte réduction après les apurements de 2007* »⁵⁵. De même, la maîtrise des délais de paiement n'est contraignante que pour les dépenses exécutées au titre des marchés publics, en astreignant les MDA au paiement des intérêts moratoires courir de plein droit au bénéfice du créancier de l'État, en cas de dépassement des délais de 75 jours fait⁵⁶.

fraude (Cf. Cohen, A.-G., Contrôle interne et audit publics - Le PIFC, pour une nouvelle gestion publique, LGDJ, Paris, 2005

50 Il s'agit d'un contrôle sélectif, fondé sur l'analyse des risques et des enjeux financiers de la dépense publique et s'appuie sur trois (3) critères: le montant de la dépense ; la nature de la dépense et la capacité de gestion des Ordonnateurs.

51 Cf. MFB et autres, actes de l'atelier national sur le contrôle des finances publiques, Antananarivo, 13 et 14 août 2014, p.34

52 Ce CAI a été érigé au sein du MFB, pour garantir l'indépendance de la fonction Audit Interne, suivant l'arrêté N° 5106/06 du 05 Avril 2006 portant création, organisation et fonctionnement du CAI au sein du MFB. Le Ministre assure la fonction du Président de ce Comité et le SG son Vice-président. Tous les DG sont membres de ce CAI

53 Le COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) est une association dont le modèle de contrôle interne est adopté par plusieurs Etats et organismes, ainsi que Banque mondiale, comme base pour leurs normes et leurs politiques de contrôle interne.

54 Cf. PEFA, Rapport final : Évaluation de l'impact du Cadre PEFA, 2011, p. 34-35

55 PEFA, Rapport final : Évaluation de l'impact du Cadre PEFA, 2008

56 voir la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant code des marchés publics (art.48) et décret n° 2006-348 du 30 mai 2006 portant délai global de paiement des marchés publics



5. Risques du macro-processus des marchés publics

5.1 De la transparence des procédures de passation et de contrôle des marchés

48. En théorie, le Code des marchés publics⁵⁷ mis en application en janvier 2005 marque un point très positif dans le SGFPM : (i) il est compatible aux normes internationales ; (ii) garantit l'efficacité des marchés publics et la bonne utilisation des ressources publiques ; (iii) définit un cadre légal et réglementaire transparent et des procédures d'attribution ; (iv) prévoit d'institutions de régulation (Autorité d'Arbitrage des Marchés Publics (ARMP), qui a la responsabilité première de l'application du nouveau code⁵⁸. Cette ARMP est composée de deux entités indépendantes : d'un côté, la Commission Nationale des Marchés Publics (CNM) et d'un côté, du Comité de Réglementation et de Recours (CRR). Elle contrôle et régule la passation des marchés et veille à la stricte application des normes et au bon fonctionnement des structures existantes.
49. Toutefois, en réalité on témoigne encore l'existence, voire la prolifération incessante de certaines irréalités en matière de gestion des marchés, telles que : malgré les textes qui encadrent strictement l'utilisation d'autres procédures de mises en concurrence autres que l'appel d'offre ouvert, environ 60% (en valeur) des marchés attribués ne sont pas justifiés conformément aux obligations juridiques⁵⁹ ; procédure de passation basée sur une estimation subjective de la PRMP (pas de méthodologie d'estimation) ; pratique abusive du fractionnement des dépenses pour échapper aux seuils de passation des marchés ; difficulté dans l'application du mode de computation des seuils des marchés entraînant des interprétations différentes au niveau des acteurs de l'exécution du Code et des corps de contrôle ; modifications de crédits ayant des impacts sur l'exécution des marchés publics ; motifs non valides ou insuffisants pour justifier les procédures dérogatoires (appel d'offres restreint et marché de gré à gré) ; violation des procédures de lancement (non-respect de l'obligation de publicité, absence d'avis favorable au lancement) ; non-respect du délai légal pour recourir à un avenant ; exécution des prestations avant la délivrance d'un ordre de service ; absence d'une bonne coordination entre PRMP/GAC/ORDSEC sur l'établissement du plan d'acquisition ou de l'avis général de passation des marchés publics, sur le contrôle de l'exécution des marchés publics et sur la réception des prestations/MP⁶⁰.

5.2 De la professionnalisation du métier de l'acheteur public

50. Tous les personnes et organes de la commande publique (Personnes Responsables des Marchés Publics (PRMP), Unités de Gestion de la Passation des Marchés (UGPM) et Commission d'Appel d'Offres (CAO)) sont soumis au Code d'éthique des marchés publics⁶¹ un engagement par écrit est rédigé à cet effet par les intéressés.
51. Malgré l'importance de cette mesure de moralisation des MP, la gouvernance de ces derniers est également tributaire du renforcement des compétences de l'acheteur public en matière de

57 Loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant code des marchés publics

58 Décret No. 2005-215 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics du 3 mai 2005.

59 PEFA, auto-évaluation, op.cite., 81

60 Cf. MFB et autres, Manuel des participants de l'atelier national sur le contrôle des finances publiques, Antananarivo, 13 et 14 août 2014, p.70

61 Décret n°2006-343 du 30 mai 2006 portant instauration du Code d'éthique des marchés publics

maîtrise d'ouvrage, surtout si l'on sait que **plusieurs problèmes survenus en la matière sont imputables à des fautes de gestion** : définition imprécise des besoins ; mauvaise formulation des cahiers des charges ; non maîtrise des procédures ; etc.

52. D'autant plus que bien que le développement et la mise en œuvre des plans de formation et de renforcement de capacités, l'élaboration des documents-standards, des manuels de procédures et le renforcement des relations institutionnelles avec les Universités et les Etablissements de formation professionnelle dispensant des formations dans le domaine de la gestion publique relèvent, en partie, des attributions de l'ARMP⁶², **aucun schéma directeur n'est établi à cet égard.**

5.3 Des mécanismes de gestion es plaintes, d'arbitrage et de médiation

53. L'organisation CRR relevant de l'ARMP prévoit une Section Recours, qui est une instance indépendante chargée de trancher tous les contestations et litiges en matière d'attribution des marchés publics⁶³. D'autant plus que es conditions particulières de formulation des réclamations et de saisine de la juridiction sont définies dans les Cahiers des Clauses Administratives Générales (CCAG) propres à chaque type de marché.
54. Néanmoins, le dispositif des MP en vigueur ne prévoit aucun mécanisme formel en dehors des procédures alternatives de droit commun pour résoudre les litiges en MP, notamment les mécanismes d'arbitrage et/ou de médiation.

62 Décret No. 2005-215 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics du 3 mai 2005 (art.4)

63 Décret No. 2005-215 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics du 3 mai 2005 (art.36°)



6 ■ Risques du macro-processus de la reddition de comptes

6.1 De la qualité des comptes publics

55. Le tableau des OGT (voir *supra*) est pourvu d'une importance extrême en matière de suivi et de pilotage des finances publiques, dans la mesure où il se veut le compte de référence dans l'élaboration du programme financier, des cadrages macroéconomique et budgétaire du projet de LFA, d'une part et constitue le Tableau de bord de suivi de l'exécution de LFA, aussi bien en terme budgétaire qu'en terme financier (trésorerie). Seulement, il est remarqué que l'OGT dans sa configuration actuel l'OGT reste insuffisamment informatif sur certaines données : (i) **il ne fait apparaître que des renseignements annuels sur l'ensemble des dépenses émises et payées**, tandis que le suivi de la dépense par Ministère s'arrête au niveau des engagements. C'est d'ailleurs où il est constaté des risques déviations par rapport à la LFA en termes d'allocation du budget ; (ii) il existe aussi probablement des différences marquées entre les dépenses engagées, émises et payées par chacun des Ministères ; (iii) **il ne retrace que les soldes de caisse dans le poste "autres opérations nettes du Trésor"** au niveau des comptes dits de correspondants, à telle enseigne que les services du Trésor n'ont pas une connaissance détaillée des soldes par entité, voire de l'ensemble des comptes ouverts par une entité. ; (iii) **la même remarque est transposable au niveau DESB**, du fait que des préoccupations existent quant à l'exactitude des données et ne sont pas toujours mentionnés dans les rapports, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire.
56. **Le PCOP 2006 s'inspire globalement du Plan Comptable Général 2005** applicable à la comptabilité d'entreprise qui est lui-même cohérent avec les normes internationales IAS/IFRS (*International Accounting Standard/International Financial Reporting Standard*). Les normes IAS/IFRS sont des règles comptables internationales établies par l'organisme International Accounting Standards Board (IASB) dans le but de faciliter la comparaison et la transparence dans l'analyse de la situation et économique des entreprises. La classification des comptes du PCOP 2006 est divergente de celle du MSFP 2001 du FMI au niveau de certaines classes de recettes et de dépenses, mais les informations qu'elle fournit peuvent être facilement reclassées suivant cette norme. A vrai dire, les normes IPSAS ou des normes nationales équivalentes sont appliquées à tous les états⁶⁴. Par ailleurs, la tenue de cette comptabilité souffre encore de certaines insuffisances techniques (difficulté valorisation de l'actif de l'Etat ; comptabilisation des garantis hors bilan ; charges à répartir sur plusieurs exercices, etc..) et autres à la capacité de son appropriation par le réseau des comptables publics. En fait, l'expérience a démontré que le passage d'un système classique de comptabilité à base de trésorerie à une comptabilité de type patrimoniale n'est pas du tout un voyage "aller-simple", mais plutôt un "pèlerinage" cherchant constamment à améliorer progressivement ce type de comptabilité.
57. **Comptes publics, sans consolidation.** Selon les normes internationales, il doit y avoir un système comptable intégré et exhaustif qui permet d'évaluer de manière fiable les arriérés de paiements⁶⁵. Cet indicateur s'applique à l'administration centrale telle que définie par le manuel de statistiques des finances publiques (MSFP) de 2001 du FMI. Elle comprend toutes les unités à l'échelon central qui exécutent les politiques publiques : les ministères, départements et agences

64 Décret n°99-335 du 10 décembre 1999 portant approbation du Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP)

65 FMI. Manuel sur la transparence des finances publiques,

(MDA), les institutions non marchandes sans but lucratif qui sont contrôlées ou principalement financées par les administrations publiques. Sont également inclus dans l'administration centrale, les fonds spéciaux et les administrations de sécurité sociale. Les entreprises publiques ne font pas partie de l'administration centrale⁶⁶. En fait, Madagascar compte 104 entités publiques dont 57 Établissements Publics à caractère Administratif (EPA) et 47 Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC). Avant d'être exécutoires, les budgets des entités publiques sont contrôlés par les ministères de tutelle et par le ministère en charge du Budget : (i) ces budgets sont financés par des transferts de l'État et par des ressources propres, mais, seuls les transferts de l'État au profit des entités sont prévus par la LF et inscrits au budget général de l'État ; (ii) les prévisions au titre des recettes propres des entités publiques ne sont inscrites que dans leurs budgets respectifs ; (iii) les budgets des EPN ne sont pas annexés au budget de l'État. Les rapports d'exécution budgétaire et les comptes annuels ne rendent compte que de l'exécution des transferts au profit des entités publiques. Les dépenses financées au moyen des ressources propres par les entités publiques sont à considérer comme non rapportées, donc extrabudgétaires.

58. **Le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF⁶⁷)**, élaboré par Direction DGT, est un document qui appuie le projet de Loi de Règlement. Il constitue est une pièce maitresse qui est joint au projet de cette Loi. Il comprend la balance consolidée de l'Etat, c'est-à-dire les recettes et les dépenses exécutées (à la phase du paiement) pendant l'exercice, les soldes bancaires, les prêts octroyés par l'Etat, les participations financières de l'Etat et les dettes. Le CGAF présente chaque poste de façon détaillée. Seulement il est presque complet. Il exclut en fait les fonds des projets financés sur ressources externes déposés auprès des banques commerciales. En outre la situation des prêts octroyés par l'Etat ainsi que les participations financières de l'Etat ne sont pas tout à fait exhaustives.
59. **Plusieurs points positifs marque les comptes-matières**, tel prévu par le RGCEBOP⁶⁸ : (i) aucun Titre d'Engagement Financier se rapportant aux achats de matériels et de mobiliers sur toutes les rubriques de fonctionnement et/ou d'investissement ne pourra être délivré par le Contrôle Financier s'il n'a pas été produit à l'appui de la demande d'engagement, le quitus d'approbation du compte matière d'au moins (N-2)⁶⁹ ; (ii) l'ORDSEC Secondaire doit ainsi exiger le quitus 2009 des GAC relevant de son domaine qui ont préalablement centralisé celui de chaque SOA titulaire de compte matière ; (iii) les matières et objets rentrant dans la catégorie des matériels en service d'une valeur unitaire supérieure à Ar 50.000 sont pris en charge en comptabilité matières à partir de l'exercice 2011⁷⁰.
60. Pour autant, les comptes matières doivent davantage être standardisés, voir normalisés pour l'ensemble des MDA, dans la mesure où c'est cette standardisation (ou normalisation) de la

66 Rapport PEFA, autoévaluation, 2013, p 40-41

67 Le CGAF inclut 3 parties détaillées : 1) Une partie Balance Générale incluant la balance consolidée des opérations et les développements des Comptes de résultat des opérations du Budget, des comptes de commerce et des résultats du Trésor ; 2) Une partie Développement Divers incluant les développements des avances accordées par divers organismes, des comptes de prêts, des participations financières de l'Etat, des emprunts de l'Etat et les Etats comparatifs des opérations sur fonds de contrevaletur ; 3) Le texte d'Approbation et de Visa.

68 le Décret n° 2005-003 (art.57) prévoit la tenue des comptabilités spéciales des matières, valeurs et titres auront pour objet la description des existants et des mouvements concernant : les stocks de marchandises, fournitures, déchets, produits semi-ouvrés ou finis, emballages commerciaux ; les matériels et objets mobiliers ; les titres nominatifs, au porteur ou à ordre et les valeurs diverses appartenant ou confiées aux organismes publics ainsi que les objets qui leur sont remis en dépôt ; les formules, titres, tickets, timbres et vignettes destinés à l'émission et à la vente ; les propriétés immobilières appartenant aux organismes publics.

69 Cf. Circulaire N° 498/MFB/SG/DGB/3/SMM du 21 juillet 1997

70 Cf. Circulaire N°01 MFB/SG/SGD/DPE/SM du 14 Juillet 2010

comptabilité matières que l'auditabilité de ces comptes serait permise et que le service fait sera forcément « bien fait ».

6.2 Du contrôle ex post à caractère administratif

61. **Contrôles a posteriori, à caractère administratifs, multiples sans efficacité avérée** : le SGFPM prévoit tout un dispositif de contrôles a posteriori exercés par des corps administratifs multiples : soit rattachés au ministère concerné (inspection ministérielle), soit internes au ministère des finances (IGF⁷¹, DBVT⁷², DGCF⁷³, CAI⁷⁴, DGAI⁷⁵) (iii) soit pourvu d'une compétence interministérielle et des pouvoirs de contrôle étendus (IGE⁷⁶, ARMP, CDBF⁷⁷). Bien que leur finalité est commune, à savoir détecter les irrégularités et les faire sanctionner d'une part, et à diagnostiquer les éventuels dysfonctionnements et en proposer des réformes d'autre part, certains dysfonctionnements interventions leurs actions respectives. Ces corps de contrôle agissent d'une manière disparate sans aucune harmonisation ; leur multiplicité constitue souvent une source de conflits de compétences entre ces structures ou ministères avec le ministère des finances dont la mission consiste, d'une manière générale, à la coordination de la gestion des finances publiques du pays, y compris le contrôle. Ce qui réduit l'efficacité des mécanismes de contrôle et de pilotage de l'exécution ; les attributions de ces structures sont moins claires ou trop larges, ce qui induit des chevauchements coûteux en termes de moyens ou une déperdition en termes d'efficacité ; il arrive qu'ils élaborent des rapports d'audit, mais ne sont jamais envoyés à la Cour des Comptes.
62. **Des instances de contrôle créées, mais non encore fonctionnelles et opérationnelles**. Il s'agit notamment de l'**inspection générale des finances** (IGF), dont le corps n'a pas encore vu le jour, malgré son institutionnalisation depuis 2004⁷⁸. Il en est de même pour **Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF)**⁷⁹, une institution chargée d'examiner les fautes de gestion commises par les ORDSEC a été déjà modifiée deux fois bien que n'ayant jamais été opérationnel.
63. **Un contrôle orienté davantage vers la vérification de la régularité et moins vers la performance**. A l'heure où la GAR se veut le cheval de bataille de la gouvernance budgétaire à Madagascar, il faut reconnaître que les contrôles administratifs *ex post* exercés s'en tiennent encore au contrôle des opérations financières (procédures d'engagement et de paiement, procédures comptables et états financiers), et **ne s'intéressent pas à la performance des opérations**. Autrement dit, le rôle des contrôles étant de vérifier exclusivement l'exécution des

71 IGF (l'Inspection Générale des Finances) est instituée en vertu du décret n° 2004-573 du 1er Juin 2004

72 DBIVT (Direction de la Brigade d'Inspection et de vérification du Trésor) est prévu par le décret n° 2005-03 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics. (art. 148)

73 DGCF (Direction Générale du Contrôle Financier) est prévu par la LOLF placée sous la tutelle et le contrôle technique du Ministre, et le contrôle exercé relève du contrôle général de la présidence, tel que prévu par la LOLF (art. 159)

74 CAI : Comité d'Audit Interne, Ce CAI a été érigé au sein du MFB, pour garantir l'indépendance de la fonction Audit Interne, suivant l'arrêté N° 5106/06 du 05 Avril 2006 portant création, organisation et fonctionnement du CAI au sein du MFB. Le Ministre assure la fonction du Président de ce Comité et le SG son Vice-président. Tous les DG sont membres de ce CAI.

75 DGAI (Direction Générale de l'Audit Interne) a pour mission principale d'exercer la fonction Audit Interne au titre du Ministère des Finances et du Budget, en vertu décret n° 2014-1102 fixant les attributions du Ministre des Finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son Ministère (art.56 à 59), Mais ses pouvoirs ne sont étendus aux autres départements

76 Prévue par l'article 59 de la LOLF

77 Loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière

78 Décret n° 2004-573 du 1er Juin 2004 organisant l'Inspection Générale des finances (IGF) et fixant les règles de son fonctionnement

79 Loi n°2004-006 du 26 juillet portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF)

lois et des règlements (contrôle de régularité), l'écart est sanctionné soit par un refus, soit par une annulation, soit par une sanction proprement dite en cas d'irrégularité.

6.3 Du contrôle de la cour des comptes

64. Le contrôle juridictionnel est exercé selon le principe d'indépendance de justice dont jouissent la Cour des Comptes (et également les Tribunaux financiers), en vertu de l'article 107 de la Constitution, au même titre que toutes les autres juridictions rattachées à la Cour d'Appel et à la Cour Suprême⁸⁰. Or, au-delà de ces aspects institutionnels⁸¹, l'efficacité de la Cour est affaiblie par plusieurs facteurs : (i) ses rapports sur le contrôle administratif des ordonnateurs n'ont pas force d'injonction et se cantonnent sur de simples recommandations d'où l'apparition d'un déséquilibre flagrant des responsabilités mises en jeu ; (ii) ses compétences ne lui permettent pas de rendre des jugements en matière de disciplines et budgétaire et financière ; (iii) les jugements en matière de « gestion de fait » sont pratiquement mis en veilleuse ; (iv) les moyens humains et matériels mis à sa disposition ne permettent guère des actions très étendues et efficaces.
65. L'action de la Cour à travers la seule optique de vérification de la régularité est, sans doute, insuffisante pour avoir une vision transversale et synthétique sur la gestion des organismes soumis à son contrôle. La fonction quasi-juridictionnelle de "d'audit" s'impose donc pour compléter l'activité juridictionnelle. Or, la **Cour n'a pas accumulé des compétences confirmées en matière de conduite d'audit ou d'examen de gestion** (voir annexe n°6) susceptibles de porter sur tous les aspects de la gestion, en appréciant, d'abord, la réalisation des objectifs assignés, les résultats obtenus, ainsi que le coût et les conditions d'acquisition et d'utilisation des moyens mis en œuvre.

6.4 Du contrôle politique

66. Bien que la Constitution accorde au Parlement des compétences en matière de contrôle des finances publiques, ce dernier ne s'y implique pas comme il faudra ; cela est dû à plusieurs facteurs systémiques : (i) les **parlementaires ne sont pas destinataires des rapports de contrôle et d'audit** des organes et corps de contrôle a posteriori, n'étant pas davantage destinataires de droit des travaux d'évaluation réalisés à l'initiative des partenaires ; (ii) une **asymétrie informationnelle** est manifeste entre le Gouvernement et le Parlement quant à l'appréhension des finances publiques dans toute leur complexité ; (iii) **manque d'assistance technique aux parlementaires** pour maîtriser mieux les problématiques des finances publiques aussi bien sur le plan politique que sur le plan technique.
67. Perversion malheureuse du système de vote du projet de Loi de règlement (LR) : en principe le projet de la loi de règlement est l'outil constitutionnel privilégié à travers lequel le Gouvernement

80 Loi organique n°2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant (LOCS) ;

81 La cour exerce une double attribution : l'une est purement juridictionnelle qui consiste à juger les comptes des comptables publics principaux de l'Etat, des budgets annexes et des établissements publics nationaux et statuer en appel sur les décisions rendues par les juridictions financières. Elle exerce également un contrôle technique auprès des tribunaux financiers. L'autre est quasi juridictionnelle , à savoir : contrôle les comptes et la gestion des entreprises publiques ou de tout autre organisme déterminé par la loi; examen de la gestion des ordonnateurs du budget de l'Etat et des établissements publics nationaux à caractère administratif ; apprécie la régularité de la gestion ; le bon emploi des crédits ; la performance des services publics ; assistance les Assemblées parlementaires dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances; assistance au Gouvernement, des études d'ordre économique et financier ou donner son avis sur les projets de textes relevant du contrôle des finances publiques.

doit rendre compte *au* Parlement (art. de la Constitution et art. 15 de la LOLF)⁸². Toutefois, l'usage de cette LR est entaché de certains égarements qui lui privent la pertinence : (i) sont déposés avec des **retards excédant parfois plus de 4 ans**, à tel point qu'ils ne servaient plus à rien. Le Parlement s'en désintéressait, car il pouvait être d'une composition humaine et politique très différente de celle qui avait voté la loi de finances ; (ii) se réduisent à une manœuvre du gouvernement de régler, et de toute façon, les irrégularités commises dans l'exécution de cette LF échappant à toute sanction politique ou juridique ; (iii) se trouvent **sans rapport avec les LF initiales**, du fait de l'absence dans les comptes définitifs dans la grande partie des financements extérieurs ; (iv) sont **pourvus de difficultés techniques dans leur élaboration** au niveau du MFB⁸³. Mais, il est possible, pur le moins, d'éditer à partir de SIIGFP un état d'exécution des dépenses, assorti d'un compte rendu (de la synthèse) du suivi de l'exécution budgétaire établi par la DGB ;

82 Le projet annuel de loi de Règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année ; le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure.

83 Plusieurs situations à établir dans la préparation du projet de LR : compte de résultat de l'année qui comprend : a) le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du Budget Général de l'Etat et des Budgets Annexes ; b) les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes particuliers du Trésor ; c) la variation de solde des comptes d'emprunt ; d) les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans des conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique. Sont également joints à tout projet de loi de Règlement : un compte général de l'administration des finances, des annexes explicatives faisant connaître l'origine et les justifications des dépassements de crédits ; un rapport de la Cour des Comptes et une déclaration générale de conformité entre les écritures des comptables et celles des ordonnateurs se rapportant à l'exercice considéré.

7 ■ Risques liés aux modalités de transferts de fonds appliquées par les Agences du SNU

7.2 De la planification de transfert des fonds

68. la **Déclaration de Paris**⁸⁴ encourage les partenaires à fournir des données indicatives fiables sur leurs engagements le plus tôt possible, et ce avant l'exercice budgétaire, afin de faciliter la planification budgétaire, et à verser les fonds prévus conformément au calendrier convenu (voir annexe n°3). Le hic est que si cette situation d'imprévisibilité (même partielle) des concours extérieurs persiste elle entraînera des risques potentiels : (i) **recours aux lois rectificatives** en cours d'exécution budgétaire, au cas où les partenaires n'annoncent pas à temps leur concours ; (ii) **dérapages des programmes sectoriels** menés en cas d'interruption, d'ajournement ou d'annulation en cours d'exécution budgétaire ; (iii) **non appropriation des projets par les partenaires concernés** laisse à désirer, dans la mesure où ces derniers se reconvertissent *in fine* à de simples bénéficiaires et non à de véritables maîtres d'ouvrage; (iv) **manque d'engagement et de responsabilité chez les partenaires concernés**, faute d'une implication étroite et *a priori*, même si ces projets sont en principe alignés sur les objectifs stratégiques du pays et répondent aux demandes du Gouvernement. De même, le succès ou de l'échec des projets financés serait loin de ne pas être imputé aux départements concernés, dans la mesure où leur motivation est minimale ; (v) **déficit de complémentarité et de synergie entre les interventions des partenaires**, surtout si la consolidation n'est pas dûment assurée en coordination entre les départements concernés d'une part et le MFB d'autre part. Seulement ce risque peut-être nuancé avec l'institution en 2009 au niveau de la primature d'un Secrétariat Technique et Permanent pour la Coordination de l'Aide (STP-CA).
69. D'après certaines études précédentes⁸⁵, certains partenaires techniques et financiers indiquent leurs engagements en cours d'exécution budgétaire, ce qui nécessite souvent une loi rectificative en cours d'exécution budgétaire. Il convient alors de définir des approches qui visent à garantir que les partenaires annoncent à temps leur assistance et que celle-ci soit interrompue, retardée ou annulée en cours d'exécution budgétaire pour des raisons liées à la performance de l'exercice et cela afin d'éviter au maximum les dérapages des politiques menées.

7.3 De la conformité aux priorités nationales

70. Comme norme basique du HACT, les agences du SNU doivent s'aligner sur les objectifs des stratégies de développement des partenaires nationaux, en se référant à un document de portée stratégique (PGE, MAP, CDMT, etc..). Or, s'il y avait du MAP les partenaires malgaches post-crise 2009 ne déclinent pas explicitement leurs objectifs opérationnels dans le cadre d'un budget-programme, en restant sur des objectifs « généralistes », ce qui ne facilite pas l'établissement d'un diagramme logique des résultats imputable à l'agence SNU et ceux imputables au partenaire national. Néanmoins, cette remarque devrait être nuancée progressivement avec la dissémination de la logique de CDMT ou d'un document de planification stratégique, tel le MAP révolu ou le PND attendu (*v. supra*).

84 OCDE, 2008, Rapport sur l'utilisation des systèmes nationaux de GFP.

85 PNUD Madagascar (M. Mohamed Moindze, Consultant), Appui au renforcement des capacités en matière de gestion de l'aide à Madagascar Propositions pour l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques dans la gestion de l'aide, juillet 2011.



71. Chaque Agence du SNU veille à assier son action sur la base d'un plan de travail annuel définissant en détail les activités qui seront menées ainsi que les budgets correspondants. C'est sur ce plan de travail que se fondent les transferts et décaissements, ainsi que les efforts à déployer pour déterminer le coût raisonnable des activités programmées. Il doit indiquer entre autres les modalités de transfert des ressources qui seront appliquées. Seulement, les plans de travail ne donnent pas lieu systématiquement à l'établissement « d'indicateurs de performance » (au niveau *Outcome ou Effet*) mais s'en tiennent souvent à des engagements sur des *outputs* (ou *produits*). Cela est imputable en premier ressort à la mise en vielleuse de la logique de la GAR, dans tout le système du SGFPM.

7.4 De la traçabilité des procédés de remise des fonds

72. La revue des procédés de transferts de concours a fait ressortir deux pratiques essentielles, adoptés par les agences cibles : (i) **les remises directes d'espèces** aux partenaires d'exécution pour les obligations et les dépenses qu'ils prendront à leur charge pour appuyer les activités convenues dans les plans de travail annuels), assortie de *L'exécution directe par l'organisme* dans le cadre de laquelle ce dernier prend à sa charge les dépenses et les obligations à l'appui des activités convenues dans les plans de travail annuels ; (ii) **les paiements directs aux fournisseurs et à d'autres tierces parties** pour les obligations encourues par le partenaire d'exécution à l'appui des activités convenues dans les plans de travail annuels (cas du PNUD et PAM). En fait, il est bien remarqué que l'option de la **budgetisation des fonds de concours des Agences, est généralement évitée**, motivée par le risque de retomber dans le cheminement houleux et complexe du circuit de la comptabilité publique, sous peine de se laisser prendre dans des taux faibles dans la réalisation des programmes.

73. Par ailleurs, si le procédé de *paiements directs* ne suscite par un commentaire particulier, il n'est pas le cas pour celui de *remises directes d'espèces*, dans la mesure où les agences concernées optent pour des procédures extrabudgétaires, qui dérogent à l'orthodoxie de la comptabilité publique, en domiciliant les transferts dans un compte bancaire privé ouvert au nom de l'organisme bénéficiaire et autoriser le maniement des fonds à un fonctionnaire public (ORDSEC), quitte à assurer le suivi de l'exécution sur la base des pièces justificatives et des rapports fournis par ledit coordonnateur. Le risque est dans ce cas potentiel dans la mesure où la « **gestion de fait** » est manifestement avérée.

7.5 De la gestion des contrats et des marchés

74. Lorsque le processus de contractualisation (lancement et passation des marchés) est conférée au partenaire, quoique répondants formellement aux normes du HACT, les différents audits opérationnels effectués précédemment a bien démontré que cette option est pourvue, pour le moins, de quatre (04) risques potentiels : (i) **délits de favoritisme et de trafics d'influence dans la passation des marchés** en déjouant les procédure prévues par le code des marchés ; (ii) **carence dans la maîtrise d'ouvrage** due essentiellement au déficit de compétence chez les acteurs publics, notamment au des ORDSEC ; (iii) **fragilité du dispositif de contrôle interne** chez les ORDSEC, ce qui est susceptible d'entraîner des dérapage, voire de détournements ou/et de dilapidation des deniers publics ; (iv) **cheminement complexe et contrôles excessif et inefficaces** dus au circuit de la comptabilité publique.

7.6 De la fiabilité des procédures financières et comptables

75. En ce qui concerne les procédures financières et comptables (ouverture et clôture du compte bancaire, formulaire des dépenses (FACE), modalités de transfert de fonds (avance de fonds, paiements directs, remboursement), établissement du rapport financier, engagement des fonds et comptables, gestion des fonds, de décaissement des fonds, etc.) les agences du SNU se lient fidèlement au formalisme onusien prévu en la matière. Pour ce faire, elles sont munies de



services financiers suffisamment encadrés. Par ailleurs, l'extension et l'envergure des activités prises en charge par l'agence sont susceptibles de dépasser la taille de l'agence.

7.7 Du reporting sur l'avancement des projets financés

76. Quel que soit la modalité de transfert de fonds, des rapports sont émis, soit à l'initiative de l'agence lorsqu'il est gestionnaire directe du programme, soit par le partenaire lorsque l'exécution du programme incombe à ce dernier. En fait, chaque plan de travail annuel est soumis à un examen annuel par le partenaire d'exécution et l'organisme qui l'appuie.
77. A cet égard, deux remarques peuvent être soulevées : (i) si les partenaires d'exécution utilisent le même format type pour faire le rapport sur leur utilisation (comme il est prévu dans l'Annexe I du HACT), les organismes partenaires émettent des rapports suivants des formes non standardisées, rendant ainsi difficile la consolidation des conclusions ; (ii) à défaut d'une pratique courante de la GAR ou de « budget-programme » de la part des partenaires, il est remarqué que le système d'évaluation *ex ante*, intermédiaire, ou *ex post* des projets s'en tient souvent à de simples rapports narratifs et financiers ou de production de pièces justificatifs. En fait, l'évaluation sur la base d'indicateurs de référence et des indicateurs réalisés faisait cruellement défaut, ce qui ne permet pas d'analyser visiblement les écarts de performance.

7.8 De la quantification des risques fiduciaires des scénarii de transfert de fonds

78. En vue d'aider les agences du SNU à décider sur le choix de la modalité de transfert de fonds, il est décliné ci-dessous les différents scénarii possibles, évalués selon l'optique de pouvoir trouver un scénarii qui combine, le plus autant que possible, entre d'une part les exigences des normes de HACT (notamment le respect des procédures nationale) et d'autre part l'impérative de l'efficacité dans l'exécution des programmes et projets financés.
79. Pour ce faire, six (06) scénarios ont été réfléchis et soumis à une évaluation multicritères des risques fiduciaires : sécurité juridique ; traçabilité des procédures ; efficacité des délais ; contrôle a priori ; contrôle a posteriori. Pour chaque critère on attribue une pondération allant de 1 à 5 (1= aucun risque ; 2= risque faible ; 3= risque significatif ; 4= risque modéré ; 5= risque élevé) :
- (i) **Scénario 1** : Création d'un fonds spécial fédérant les fonds de concours des partenaires d'exécution gouvernementaux ;
 - (ii) **Scénario 2** : Exécution partagée du projet ;
 - (iii) **Scénario 3** : ouverture d'un compte au niveau du Trésor public pour abriter les fonds des deux parties ;
 - (iv) **Scénario 4** : Gestion financière assurée directement par les Agences du SNU ;
 - (v) **Scénario 5** : Gestion financière assurée directement par l'organisme public partenaire ;
 - (vi) **Scénario 6** : Inscription des concours des Agences du SNU au budget de l'organisme public.

C/C : Il en résulte que c'est le **scénario n°4** qui semble le plus combinatoire entre les exigences des procédures internes appliquées à Madagascar et les normes onusiennes déclinées dans le HACT, à savoir

« Gestion financière et des contrats doit être assurée directement par les Agences du SNU , sous peine de perdre de transparence et en efficacité »

Seulement, l'adoption de ce scénario sous-tend trois prérequis intimement liés : (i) l'implication étroite des partenaires nationaux dans tous les sous processus de conduite du projet (conception, exécution et évaluation), sous peine de les réduire à de simples bénéficiaires au lieu de se comporter comme maître d'ouvrage ; (ii) le renforcement des capacités des

gestionnaires au niveau des organismes partenaires pour les préparer à l'appropriation du projet après sa clôture et en assurer la continuité ; (iii) intégration des démarches à venir dans le sillage de la réforme des finances publiques en cours (CDMT, RAP, ...)



Scénario 1 : Création d'un fonds spécial fédérant les fonds de concours des partenaires

7.8.1.1.1.1.1.1 Description sommaire du scénario

Recourir à un fonds de concours en invitant les Agences du SNU à verser leurs contributions à un fonds spécial qui sera créé pour le projet en question. Une dérogation en matière d'exonération de la TVA pour les opérations réalisées dans le cadre de ce fond pourrait être demandées à la direction du budget et à la direction générale des impôts. Selon ce scénario, le comptable public assignataire du budget de l'organisme public procédera au paiement des dépenses du projet selon le même circuit que les dépenses publiques.

| Indicateur | Risque élevé | Risque Significatif | Risque modéré | Risque faible | Aucun risque | Pondération (sur 5) | Commentaire |
|----------------------------|--------------|---------------------|---------------|---------------|--------------|---------------------|---|
| Sécurité juridique | | | | ■ | | 2/5 | Fonds spécial qui demeure, en tout cas, une forme de débudgétisation qui échappe au circuit normal |
| Traçabilité des opérations | | | | | ■ | 1/5 | Rapprochement est requis entre mandats de paiements émis et décaissements effectués, d'une part et P.J d'autre part. |
| Efficacité des délais | ■ | | | | | 5/5 | La lourdeur des procédures est similaire à celles exigées par le système de la comptabilité publique en vigueur |
| Contrôle a priori | | ■ | | | | 4/5 | Le contrôle <i>a priori</i> dépend de la seule volonté du gestionnaire et de son dispositif de contrôle interne |
| Contrôle a posteriori | | | ■ | | | 3/5 | Le contrôle <i>a posteriori</i> n'est pas systématique ; il est tributaire de la politique générale des instances de contrôle <i>ex post</i> et de celle des bailleurs de fonds |
| EVALUATION GLOBALE | | | | | | 15/25 | RISQUE SIGNIFICATIF |



Scénario 2 : Exécution partagée du projet

| Description sommaire du scénario | | | | | | | |
|--|--------------|---------------------|---------------|---------------|--------------|---------------------|---|
| Chaque partie procédera au paiement direct des dépenses effectuées à hauteur de la contribution de chacune. Ceci suppose que la liste des opérations à mener dans ce cadre et son programme prévisionnel de réalisation soient établis au préalable. Cette méthode a l'avantage de gérer la contribution financière de l'organisme public en tant que deniers publics par un comptable public. Cependant la quote-part publique ne bénéficiera pas de l'exonération de la TVA. | | | | | | | |
| Indicateur | Risque élevé | Risque Significatif | Risque modéré | Risque faible | Aucun risque | Pondération (sur 5) | Commentaire |
| Sécurité juridique | | | | | | 1/5 | Chaque partie est censée respecter les procédures auxquelles sont soumises ses pratiques budgétaires |
| Traçabilité des opérations | | | | | | 1/5 | Les opérations suivent le cheminement décrit par les lois et règlements en vigueur, sous peine de rejet de la part des organes de contrôle impliqué |
| Efficacité des délais | | | | | | 5/5 | Le rythme cohérent d'exécution des segments du projet imputable à chaque partenaire est difficile à assurer, faute d'unicité de procédures |
| Contrôle a priori | | | | | | 2/5 | La soumission des engagements à un contrôle financier préalable permet, pour le moins, de s'assurer de la régularité des opérations |
| Contrôle a posteriori | | | | | | 3/5 | Le contrôle <i>a posteriori</i> n'est pas systématique ; il est tributaire de la politique générale des instances de contrôle <i>ex post</i> et de celle des bailleurs de fonds |
| EVALUATION GLOBALE | | | | | | 12/25 | RISQUE MODERE |








Scénario 3 : Ouverture d'un compte au niveau du Trésor public pour abriter les fonds des deux parties

| Description sommaire du scénario | | | | | | | |
|--|--------------|---------------------|---------------|---------------|--------------|---------------------|---|
| Procéder à l'ouverture d'un compte au niveau du Trésor Public pour abriter les fonds des deux parties. Le Compte sera géré en commun par l'organisme public et les Agences du SNU. Seulement, l'agent comptable ne peut pas payer sur ce compte (vu que les fonds ne sont pas budgétisés et que son rôle s'arrête au stade du virement de la part publique audit compte). Une dérogation doit être donnée pour l'ouverture d'un tel compte. Cette alternative s'apparente au schéma précédent avec cette particularité du suivi des opérations au niveau d'un compte ouvert au niveau de la Trésorerie générale. | | | | | | | |
| Indicateur | Risque élevé | Risque Significatif | Risque modéré | Risque faible | Aucun risque | Pondération (sur 5) | Commentaire |
| Sécurité juridique | | | | ■ | | 2/5 | Autorisation d'un compte courant auprès du trésor public demeure, en soi, une forme de débudgétisation qui échappe au circuit normal |
| Traçabilité des opérations | | | ■ | | | 3/5 | Si le rapprochement bancaire est possible, le rapprochement entre engagements, liquidation et émission des dépenses laisse à désirer |
| Efficacité des délais | | ■ | | | | 4/5 | Dans le cas d'opérations déconcentrées, les délais de virements ne seront pas courts et exigent l'ouverture d'autres comptes |
| Contrôle a priori | | ■ | | | | 4/5 | Le contrôle <i>a priori</i> dépend de la seule volonté du gestionnaire et de son dispositif de contrôle interne |
| Contrôle a posteriori | | | ■ | | | 3/5 | Le contrôle <i>a posteriori</i> n'est pas systématique ; il est tributaire de la politique générale des instances de contrôle <i>ex post</i> et de celle des bailleurs de fonds |
| EVALUATION GLOBALE | | | | | | 16/25 | RISQUE SIGNIFICATIF |



Scénario 4: Gestion financière assurée directement par les Agences du SNU

| Description sommaire du scénario | | | | | | | |
|--|--------------|---------------------|--|---|---|---------------------|---|
| L'organisme public partenaire procède au versement de ses contributions à l'Agence du SNU, au titre d'une convention de cofinancement d'une action ou d'un projet de partenariat. L'organisme public peut assurer l'exécution matérielle des termes de la convention (mise en concurrence, achat, liquidation), mais le règlement des sommes dues incombe à l'Agence du SNU, qui demeure le seul manieur de fonds , suivant des règles de contrôles prédéfinies par des mémoires de paiement émis par le gestionnaire. Ici le gestionnaire joue le rôle liquidateur et l'Agence du SNU le rôle du comptable payeur. | | | | | | | |
| Indicateur | Risque élevé | Risque Significatif | Risque modéré | Risque faible | Aucun risque | Pondération (sur 5) | Commentaire |
| Sécurité juridique | | | |  | | 2/5 | Aucune atteinte au droit interne du fait de l'application d'un référentiel propre à l'Agence du SNU |
| Traçabilité des opérations | | | |  | | 2/5 | Les procédures sont soumises au dispositif de contrôle interne de l'Agence du SNU |
| Efficacité des délais | | | | |  | 1/5 | Souplesse des procédures de paiement de l'Agence du SNU |
| Contrôle a priori | | |  | | | 3/5 | Le contrôle <i>a priori</i> dépend de la seule volonté du gestionnaire et de son dispositif de contrôle interne |
| Contrôle a posteriori | | |  | | | 3/5 | Le contrôle <i>a posteriori</i> n'est pas systématique ; il est tributaire de la politique générale des instances de contrôle <i>ex post</i> et de celle des bailleurs de fonds |
| EVALUATION GLOBALE | | | | | | 11/25 | RISQUE FAIBLE |



Scénario 5 : Gestion financière assurée directement par l'organisme public partenaire, via un compte courant

| Description sommaire du scénario | | | | | | | |
|---|--------------|---------------------|---------------|---------------|--------------|---------------------|---|
| Par opposition au scénario précédent, on mobilise la totalité des concours des partenaires destinés au projet (objet de partenariat) en un seul compte courant « privé », en dehors du circuit normal d'exécution des dépenses publiques. Ce compte est géré par un fonctionnaire « public », qu'on le désigne comme trésorier du projet, mais qui n'a absolument pas la qualité de comptable de droit. | | | | | | | |
| Indicateur | Risque élevé | Risque Significatif | Risque modéré | Risque faible | Aucun risque | Pondération (sur 5) | Commentaire |
| Sécurité juridique | ■ | | | | | 5/5 | Indiscipline budgétaire : Gestion de fait fermement condamnable par le juge des comptes. |
| Traçabilité des opérations | | ■ | | | | 4/5 | En dehors du rapprochement bancaire, la traçabilité n'est pas confirmée |
| Efficacité des délais | | | | ■ | | 2/5 | Souplesse permise par le maniement du compte courant |
| Contrôle a priori | | ■ | | | | 4/5 | Le contrôle <i>a priori</i> dépend de la seule volonté du gestionnaire et de son dispositif de contrôle interne |
| Contrôle a posteriori | | | ■ | | | 3/5 | Le contrôle <i>a posteriori</i> n'est pas systématique ; il est tributaire de la politique générale des instances de contrôle <i>ex post</i> et de celle des bailleurs de fonds |
| EVALUATION GLOBALE | | | | | | 18/25 | RISQUE ELEVE |



Scénario 6 : Inscription des concours des Agences du SNU au budget de l'organisme

Description sommaire du scénario

Le bailleur de fonds procède au versement des contributions à l'organisme public partenaire pour qu'il puisse la budgétiser dans les règles prescrites par la LORF (règle d'universalité budgétaire). Si la contribution intervient au cours du cycle de la programmation du budget n+1, il donnera lieu à une dotation budgétaire à soumettre à l'autorisation du Parlement comme une ligne de crédit. Si la contribution intervient au cours de l'exécution du budget, il donnera lieu à un rétablissement de crédits, à concurrence du montant de la contribution.

| Indicateur | Risque élevé | Risque Significatif | Risque modéré | Risque faible | Aucun risque | Pondération (sur 5) | Commentaire |
|----------------------------|--------------|---------------------|---------------|---------------|--------------|---------------------|---|
| Sécurité juridique | | | | | | 1/5 | Les procédures d'exécution des dépenses sont soumises aux règles requises par le système de la comptabilité publique. |
| Traçabilité des opérations | | | | | | 1/5 | Les procédures de contrôles financiers, comptables et physiques permettent un suivi des cheminements des opérations |
| Efficacité des délais | | | | | | 5/5 | Le système en vigueur d'exécution des dépenses (engagement, déconcentration, liquidation et ordonnancement) est encore assez lourd. |
| Contrôle a priori | | | | | | 2/5 | La soumission des engagements à un contrôle financier préalable permet, pour le moins, de s'assurer de la régularité des opérations |
| Contrôle a posteriori | | | | | | 3/5 | Le contrôle <i>a posteriori</i> n'est pas systématique ; il est tributaire de la politique générale des instances de contrôle <i>ex post</i> et de celle des bailleurs de fonds |
| EVALUATION GLOBALE | | | | | | 12/25 | RISQUE MODERE |



**MATRICE SYNTHETIQUE DES SCENARIOS POSSIBLES
POUR LA GESTION COMPTABLE DES PROJETS DES AGENCES EXCOM**

| Scénario | Critères d'évaluation | | | | | Evaluation du risque global | Appréciation |
|---|-----------------------|----------------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------------|---------------------|
| | Sécurité juridique | Traçabilité des opérations | Efficacité des délais | Contrôle a priori | Contrôle a posteriori | | |
| 1. Création d'un fonds spécial fédérant les fonds de concours des partenaires | 2 | 1 | 5 | 4 | 3 | 15/25 | RISQUE SIGNIFICATIF |
| 2. Exécution partagée du projet | 1 | 1 | 5 | 2 | 3 | 12/25 | RISQUE MODERE |
| 3. Ouverture d'un compte au niveau du Trésor Public pour abriter les fonds des deux parties | 2 | 3 | 4 | 4 | 3 | 16/25 | RISQUE SIGNIFICATIF |
| 4. Gestion financière assurée directement par l'Agence Ex-Com | 1 | 2 | 1 | 3 | 3 | 10/25 | RISQUE FAIBLE |
| 5. Gestion financière assurée directement par l'organisme public partenaire | 5 | 4 | 2 | 5 | 3 | 19/25 | RISQUE ELEVE |
| 6. Inscription des concours de l'Agence Ex-Com au budget de l'organisme | 1 | 1 | 5 | 2 | 3 | 12/25 | RISQUE MODERE |



8 ■ Pistes d'améliorations

A l'issus de cette macro-évaluation, qui a visé principalement de relever les risques fiduciaires du SGFPM, conformément aux termes de références, il est possible d'avancer ci-après certaines pistes d'amélioration, en signe de croyance aux possibilités de réforme dans ce pays.

Il s'agit de recommandations, qui constitue des pistes de progrès à développer et structurer (ou l'intégrer) dans le cadre d'un éventuel PLAN STRATEGIQUE DE REFORME DES FINANCES PUBLIQUE :

► Accompagner pour faire approprier

Un accompagnement d'envergure sera nécessaire pour garantir la stabilité du programme en conformité avec la LOLF et assurer l'implication des ministères sectoriels et s'assurer de l'opérationnalisation des notions nouvelles de missions, programmes, objectifs et indicateurs et des responsabilités en matière budgétaire qui en découlent.

L'appropriation de la réforme par tous les acteurs reste un défi dans la mesure où les changements institutionnels et la rotation du personnel rendent difficile la mise en œuvre des budgets de programme.

► Mettre en articulation les outils de programmation

Face aux problèmes méthodologiques rencontrés, il apparaît nécessaire de mettre en cohérence l'articulation des différents outils disponibles (CDMT, Budget programme) afin que les démarches de programmation constituent un réel outil d'aide à la décision et à la priorisation. Le préalable à cet exercice est de disposer des éléments de stratégie pour l'ensemble des secteurs dépensiers.

► Réhabiliter les initiatives d'amélioration de reporting

L'exécution du budget du secteur devrait être disponible suivant la chaîne des dépenses publiques et dans une même nomenclature. Le SINSE déjà testé, ainsi que le SIIGFP permettent de disposer de certaines informations ; mais il reste des difficultés dans la collecte et l'acheminement des informations provenant des entités excentriques vers le niveau central.

► Encourager les mécanismes de subsidiarité

Il s'agit d'une gestion de proximité de l'action publique à travers d'une part une « subsidiarité territoriale », permettant de reconnaître à chaque échelon hiérarchique dans l'échiquier des institutions toute l'autonomie dont il a capacité, en tenant compte que le niveau supérieur n'intervient que si le problème excède les capacités du niveau inférieur. D'autre à travers une subsidiarité horizontale, permettant aux composantes de la société civile d'exercer leur droit d'entreprendre des activités dirigées vers l'intérêt public, sans demander d'autorisation ou de permis aux autorités publiques.

► Concevoir un dispositif de contrôle interne basé sur un référentiel solide

Une réflexion sur l'architecture de contrôle administratif et d'audit interne devrait être menée pour définir une architecture des contrôles cohérente. Ce dispositif devrait également être adapté à l'évaluation de la performance et l'audit, conformément aux nouvelles modalités d'exécution du budget axées sur les résultats et la performance.



► Renforcer les capacités du Parlement en matière de contrôle budgétaire.

Cela pourrait se faire notamment par une amélioration des ressources matérielles et financières des commissions chargées des finances des deux chambres, et en les dotant d'un personnel technique d'appui compétent et en nombre suffisant qui leur permettent de jouer pleinement le rôle de contrôle que la Constitution leur octroie en toute indépendance et d'une manière efficace.

► Créer de la synergie entre les corps de contrôle administratif et renforcer leur efficacité

Cela requiert à Renforcer les capacités des corps de contrôle administratif des finances publiques, qu'elles soient nationales ou locales, et inciter des mécanismes de coordination et de coopération mutuelle susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'efficacité de chacun de ces contrôles.

► Mettre en valeur le rôle de la Cour des comptes

Concernant le contrôle externe, la crédibilité de la Cour des comptes repose sur le plein exercice par cette dernière des attributions confiées par les textes: jugement des comptes, avis sur la loi de règlement, rôle de conseil et d'assistance aux pouvoirs législatif et exécutif, élaboration du rapport annuel public, etc.

► Donner au contrôle de la discipline budgétaire et financière un caractère juridictionnel

Cela veut dire d'instituer une juridiction indépendante pour juger les ordonnateurs secondaires (ORDSEC) et les autres fonctionnaires pour leurs fautes de gestion en remplacement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF) et la rendre opérationnelle.

► Aligner les fonds de concours sur les priorités nationales

Les projets financés devraient être placés sous la responsabilité du ministère de tutelle chargé du secteur et avoir un lien organique fort avec lui. Ce qui sous entend un renforcement significatif des capacités en suivi et en évaluation.

► Organiser mieux la mobilisation des fonds de concours

Une clarification, voire une réglementation du processus de mobilisation des fonds de concours s'avère nécessaire à travers (i) une répartition des compétences des différents intervenants en matière de gestion et de coordination de l'aide ; (ii) un calendrier de planification et d'élaboration du budget clair et contraignant permettant d'intégrer l'aide dès la phase de planification. L'annexe 7 peut servir de modèle ; (iii) un manuel de procédures de la gestion de l'aide pour assurer la coordination de la gestion de l'aide ainsi que clarifier et renforcer les rôles des structures qui y sont directement impliquées,

► Augmenter la transparence financière

Faire figurer dans la documentation budgétaire un ensemble complet d'informations requises par le PEFA' ainsi que des états budgétaires exhaustifs et plus transparents qui montrent les sources d'aide dans le financement du budget ainsi que son utilisation de l'aide et qui favorisent un examen parlementaire plus significatif

► Renforcer le professionnalisme dans les marchés publics

à travers un développement d'un « corpus » commun de connaissances et de compétences par l'organisation des formations spécifiques sur la mise à jour régulière du profil de compétences des acheteurs publics et des évolutions réglementaires et technologiques.

► Effectuer une évaluation indépendante du système et des procédures des marchés publics

Il s'agit d'effectuer des audits opérationnels selon les standards internationaux pour identifier leurs faiblesses et élaborer un plan crédible et pertinent pour leur renforcement.



► **Modifier le règlement général sur la comptabilité publique**

C'est condition substantiel pour le rendre conforme à la philosophie de la LOLF et surtout intégrer, en plus des responsabilités des comptables, les sanctions liées aux fautes de gestion des ordonnateurs et la responsabilité des contrôleurs financiers.

► **Réhabiliter la place de la Loi de règlement dans le système de reddition de compte**

Renforcer l'obligation de rendre compte par le rattrapage des lois de règlement en retard et les capacités de reddition des comptes de l'Etat par l'organisation des formations spéciales en matière d'élaboration des états obligatoires à fournir aux différentes institutions de contrôle et au grand public.



Annexes



ANNEXE N° 1 : PANEL DES ACTEURS-RESSOURCES CONSULTÉS

| Entité | Noms et qualités |
|---|---|
| 1. Ministère des Finances et du Budget | Mme Nicole Ravelonjanahary, Directeur du Renforcement de la Gouvernance |
| 2. Direction de la comptabilité publique / Ministère des Finances et du Budget | Mme Harivelo Tsimilaza, Chef de service de de suivi et encadrement de postes comptables |
| 3. Direction de la programmation et du cadrage budgétaire/ Ministère des Finances et du Budget | M. RAKOTOMANANA Andrianaivo Régis, Chef de service du cadrage macroéconomique |
| 4. Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP) | <ul style="list-style-type: none"> • M. Harison Vonjy Razafy, Directeur général de l’Autorité de Régulation des Marchés Publics • M. Philibert Tovoherihavana, Président de la Commission Nationale des Marchés • M. Herinirina Randrianasolo, Président du Comité de Réglementation et de Recours |
| 5. Cour des Comptes | <ul style="list-style-type: none"> • M. Boanary Raveloarijaona, Commissaire Général du Trésor Public du Cour des Comptes • Les autres membres de la Cour des Comptes |
| 6. Délégation de la Commission Européenne | <ul style="list-style-type: none"> • Mme Sophie Vanhaeverbeke, <i>Chef de Coopération</i> • Mme Agnès Duband, Economiste |
| 7. Banque Africaine de Développement | M. Jean Marie Vianney Dabire, Economiste Pays |
| 8. Fonds Monétaire International | M. Patrick A. Imam, Représentant du FMI |



ANNEXE N° 2 : CALENDRIER BUDGETAIRE

| ACTIONS | PERIODE | Nombre de jours |
|---|---------------------------|-----------------|
| Cadrage macroéconomique, établissement des perspectives budgétaires et détermination des grandes orientations | | |
| 1. Montage du cadrage macroéconomique et élaboration de la lettre de cadrage du PLF 2015 | 18 Juillet – 25 Août | 35 jours |
| 1.1. Cadrage du secteur réel et OGT | 23 Juillet – 10 Août | 18 jours |
| 1.2. Cadrage des secteurs monétaires et extérieurs | 11– 18 Août | 08 jours |
| 1.3. Bouclage du cadrage macroéconomique | 18-25 Août | 08 jours |
| 2. Communication en Conseil des Ministres de la préparation du budget 2015 | 05 Août | 01 jour |
| 3. Pré conférence Budgétaire | 08 Août | 01 jour |
| 4. Réunion avec les Bailleurs - <i>Bailleurs traditionnels</i> - <i>Bailleurs Bilatéraux</i> - <i>Système des Nations Unies</i> | 18 – 20 Août | 3 jours |
| 5. Conférence avec le Secteur Privé | 21 Août | 1 jour |
| Elaboration du cadrage budgétaire et de la lettre de cadrage du PLF 2015 | | |
| 6. Etablissement du Cadrage Budgétaire du PLF 2015 | 21 Août – 01 Septembre | 11 jours |
| 7. Elaboration de la lettre de cadrage du PLF 2015 | 25 Août – 01 Septembre | 7 jours |
| 8. Mission du FMI | 04 - 10 Septembre | 7 jours |
| 9. Finalisation de la Circulaire de préparation du budget | 09 Septembre | 1 jour |
| 10. Communication en Conseil de la Lettre de Cadrage et des Enveloppes | 16 Septembre | 1 jour |
| Négociations et arbitrages budgétaires | | |
| 11. Conférence budgétaire : envoi de la Circulaire de préparation et notification des enveloppes. | 19 septembre | 1 jour |
| 12. Séance de travail « Ministères Techniques- Régions » | 19 - 22 septembre | 4 jours |
| 13. Saisie du projet de Budget | 23 Septembre – 10 Octobre | 18 jours |
| 14. Restitution des fichiers (supports papier et informatique et avec notes de présentation) contenant leur projet de répartition des allocations | 10 Octobre | 01 jour |
| 15. Consolidation des infos des Ministères techniques et Départements financiers | 11 -20 Octobre | 10 jours |
| 16. Confection du Projet de Loi de Finances | 11 – 16 Octobre | 6 jours |
| 17. Conférence budgétaire | 13-14 octobre | 2 jours |
| 18. Finalisation du Projet de Loi de Finances | 17- 21 octobre | 5 jours |
| 19. Dépôt du Projet de Loi de Finances en Conseil du Gouvernement et des Ministres | 22 octobre | 01 jour |
| Examen, vote et promulgation du PLF 2015 | | |
| 20. Impression du Projet de Loi de Finances | 25 octobre | 05 jours |
| 21. Dépôt du Projet de Loi de Finances à l'Assemblée Nationale | 30 octobre | 01 jour |
| 22. Examen et approbation du Projet de Loi de Finances | 2 ^{ème} session | Max 60 jours |
| 23. Promulgation de la Loi de Finances | Fin d'année | |
| 24. Matérialisation de la Loi de Finances | Fin d'année | |
| 25. Mise en place du Budget | Fin d'année | |

ANNEXE N° 3: INDICATEURS DE LA DECLARATION DE PARIS ET OBJECTIFS DE L'UTILISATION DES SYSTEMES NATIONAUX DE GFP

| Indicateur | Objectif (2010) | Contrôle |
|---|---|---|
| Indicateur 3 : Apports d'aide alignés sur les priorités nationales | Réduire de moitié la part des apports d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget national (au moins 85% des apports d'aide étant comptabilisés dans le budget) | L'écart entre les décaissements des donateurs à direction du secteur public et les décaissements comptabilisés dans le budget annuel par le Gouvernement. |
| Indicateur 5a : Utilisation des Systèmes nationaux de GFP | Score 5+ Tous les donateurs utilisent les systèmes de GFP des pays partenaires et réduction de deux tiers de la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de GFP des pays partenaires Score 3,5 à 4,5 : 90% des donateurs, un tiers de réduction | Le volume d'aide et la part de donateurs qui utilisent le système de GFP d'un pays partenaire en tant que pourcentage total de l'aide fournie au secteur public. Étudier les 3 composants des procédures de GFP d'un pays : i) procédures nationales d'exécution du budget ii) procédures nationales d'informations financières iii) procédures nationales d'audit |
| Indicateur 7 : L'aide est davantage prévisible | Réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il était prévu. | L'écart entre les décaissements prévus et les décaissements réels est pris en compte dans les systèmes de comptabilité nationaux (il se concentre spécifiquement sur la prévisibilité dans l'année des apports d'aide au secteur public). |

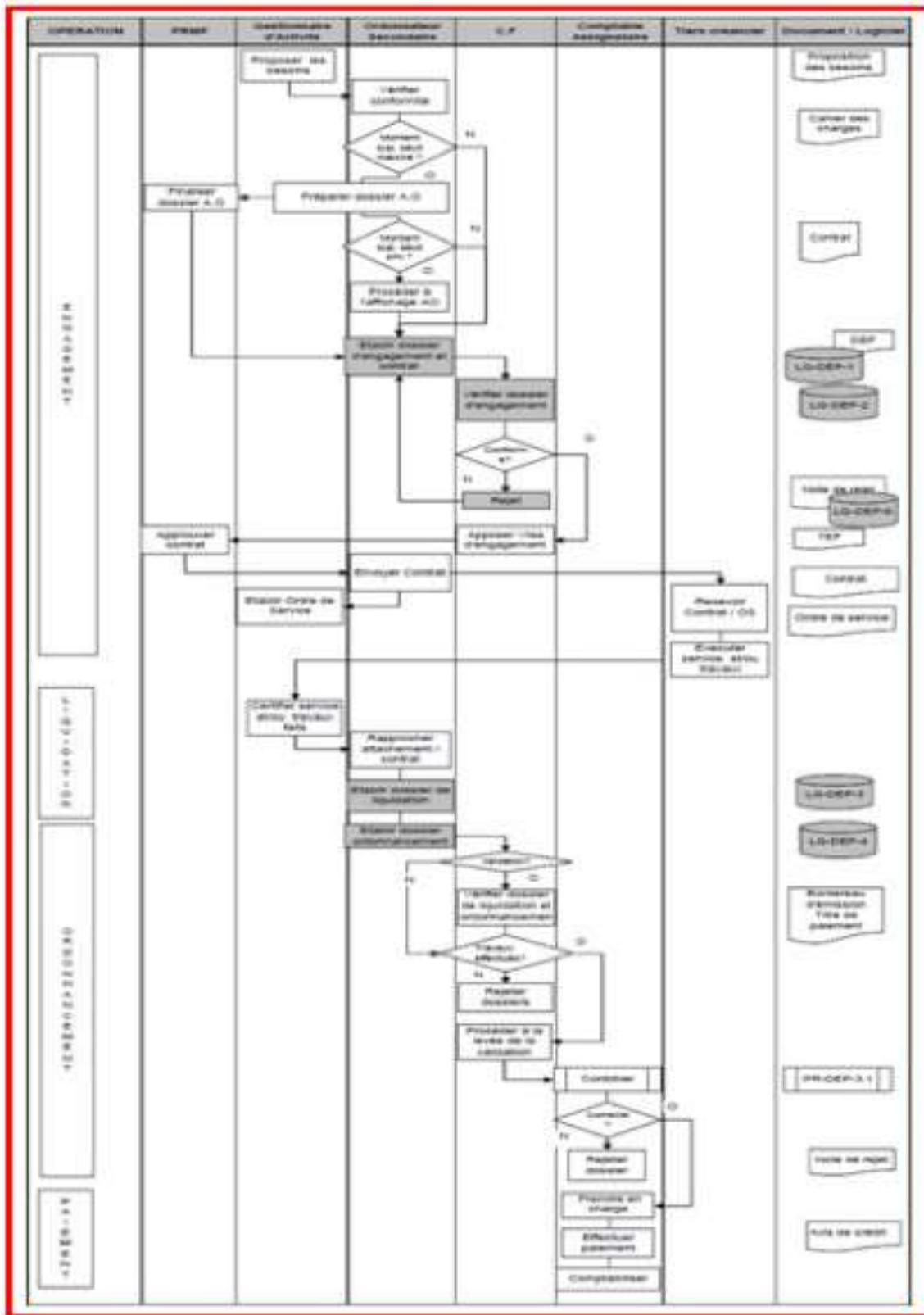
ANNEXE N° 4 : DOCUMENTS REMIS AU PARLEMENT

| | |
|---|-----|
| 1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change | Oui |
| 2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue | Oui |
| 3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue | Oui |
| 4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours | Non |
| 5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours | Non |
| 6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget | Non |
| 7. Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificatives ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget. | Non |
| 8. Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent | Non |
| 9. L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense | Non |

Source. Rapport PEFA 2008 Note : Oui = disponible / Non = non disponible



ANNEXE N° 5 : LOGIGRAMME DE LA CHAÎNE DE LA DEPENSE



ANNEXE N° 6 : CHECKLIST FOR AUDITING

▶ OBJECTIF

- To determine if an effective Supreme Audit Institution has been established to promote public accountability in the country
- To evaluate the SAI operation
- To identify weakness in external audit

▶ ESTABLISHMENT OF THE SUPREME AUDIT INSTITUTION (SAI)

1. When and how the Supreme Audit Institution first established – by national constitution, separate law, subsidiary regulation or by administrative order? Outline the main provisions governing the SAI, if these still apply.
 - Constitution of the 4th Republic of Madagascar ;
 - Organic Law n ° 2004-007 of the Laws of Finance on 26 July 2004
 - Law No. 2004-036 of 1 October 2004 on the organization, functions, operation and the procedure before the Supreme Court and the three courses the component
 2. Outline any significant changes that have taken place since the SAI was first established
- Strengthening the role of the court in the new Organic Law n ° 2004-007 of the Laws of Finance on 26 July 2004

▶ MANDATE/RESPONSABILITIES

3. Does the authority (law, regulation etc) establishing the SAI clearly outline the responsibilities of the SAI?

Yes: **X**

No:

4. Do the responsibilities of the SAI include the audit of the national government accounts encompassing all government activities, programs etc?

Yes: **X**

No:

▶ INDEPENDENCE OF THE SAI

5. Who appoints the Head (Heads, where it is collegial) of the SAI?
6. Are the terms of appointment of the Head, including tenure and remuneration, at least commensurate with other equivalent positions such as High Court judges?

Yes: **X**

No:

7. Who may dismiss the Head of the SAI and under what circumstances?

Only the President of the Republic could dismiss the President of the Court of Accounts

8. Does the SAI have authority, independently of the executive, to appoint its staff and decide on their conditions of service, having due regard to the general conditions of the civil service?

Yes: **X**

No:

9. Is the funding and budget of the SAI authorized by the Legislature or a body authorized by it, and independently of the Executive?



10. Does the SAI have reasonable access to all information, facilities and persons without hindrance for the conduct of audits?

Yes: **X** No:

11. Other than that mandated specifically by law, does the SAI have operational independence to determine what, how and when to audits?

Yes: **X** No:

12. Does the SAI have the authority to report directly to the legislature on such frequency, as it deems appropriate?

Yes: **X** but not regarding all its activities No:

13. Does the SAI – as an entity or its staff – participate in any managerial or operational activity of any audited entity, which might compromise its independence?

Yes: No: **X**

► RESOURCES FOR SUPREME AUDIT INSTITUTION

14. Are the total resources of the SAI – funding and staffing level- adequate in comparison with the budgets of all the entities subject to audit by the SAI?

Yes: No: **X**

15. Has the SAI itself conducted any recent evaluation of its overall needs? If such an evaluation was conducted, how comprehensive was the evaluation and was the basis used to determine the needs reasonable?

Yes: **X** No:

Evaluating the needs of the court of accounts is a continuous process that was focused during the last 2 years on building capacities of the Court human resources.

16. Have any SAI budget submissions been rejected and, if so what were the reasons for such rejection?

Yes: No: **X**

► AUDITING STANDARDS

17. Has the SAI established any auditing standards? If such standards have been established, are they compatible with other international standards, such as the INTOSAI standards?

Yes: **X** No:

In accordance with INTOSAI standards

18. If the SAI has not established its own internal standards, has it adopted other international standards and does it use such standards in its operations?

The Court complies fully with the INTOSAI auditing standards. These standards form the general framework and the best practices for conducting an audit. The court considers also other international standards like IFAC standards

19. Do the internal policies and procedures (e.g. Audit Manuals) provide sufficient guidance for applying auditing standards and managing the audit process?

Yes: **X** No:



20. If no policies or procedures have been established, how the SAI manage itself?

► PROFESSIONAL COMPETENCE

21. Has the SAI established a model staffing profile showing the core staff competencies it requires to fulfill its mandate? Have specific policies and plans been established to achieve the profile?

22. Does the actual staffing profile of the SAI command the range of skills and experience required for the effective discharge of mandate? The following categorization may be used.

| PROFESSIONAL/SUB-PROFESIONNAL | | | | |
|-------------------------------|--|-----------|------------------------------|-------|
| Years of service | Law (legal expert) | Economist | Engineers | TOTAL |
| >15 | 30 | | | 30 |
| 5-15 | 20 | | | 20 |
| <5 | | | | |
| TOTAL | 50 | | | 50 |
| Years of service | Clerk of the Court & Assistant to auditors | | Auditors (still in training) | TOTAL |
| >15 | | | x | |
| 5-15 | | | x | |
| <5 | | | x | |
| TOTAL | 50 | | x | 50 |

23. Judging by its staff recruitment policies and some recent actual recruitment, is the SAI actively pursuing the goal of recruiting the type of staff that would provide it with the range of competencies that it needs?

Yes: **X**

No:

24. Has the SAI established policies for continuing professional development of its staff and programs for their implementation? If so, what activities have been undertaken in the last three years and what proposals are there for the next two?

Yes: **X**

No:

A permanent training committee is in charge of developing an annual training program, implementing it, following it up, and evaluating its results.

25. Has the SAI established sufficient operational manuals, written guidelines and instructions concerning the conduct of audits (paragraph 5 above)?

Yes: **X**

No:

26. Has the SAI established policies and procedures to ensure that audits are planned and supervised by auditors who are competent and knowledgeable in the SAI's standards and methodologies, and understand the specialties and peculiarities of the environment?

Yes: **X**

No:

27. If the SAI engages private sector auditors to undertake specific audit assignments or relies on the work of other auditors, have policies and procedures to review the quality and reliability of work been established, particularly to ensure that it was completed in accordance with generally accepted auditing standards?

Yes: **X**

No:

28. Have specialized internal committees or professional groups been established to review and provide professional guidance on specific issues that may arise from different audits?



Yes: **X**

No:

▶ SCOPE OF AUDIT

29. What types of audit does the SAI conduct or undertake?
30. If the SAI does not undertake performance audits, what are the reasons for not doing so, e.g. mandate restrictions or lack of adequate trained staff?

▶ PLANNING

31. Are appropriate strategic plans established taking into account the mandate, other statutory requirements, past performance and coverage, materiality, risk, legislative and public interest and the level resources ?

Yes: **X**

No:

32. Has the SAI established adequate management information systems to track the use of its resources and the progress against plans, and an internal review system to address changing priorities?

Yes: **X**

No:

▶ AUDIT EXECUTION

33. Does the SAI ensure that each audit assignment is properly planned, after a preliminary review, so that the objective and scope of the audit is clear, and materiality and risks have been properly assessed on the basis of a comprehensive understanding of the accountability relationships and operating environment including internal control? Is the type and quantity of relevant and competent evidential material to be obtained and evaluated transparently clear?
34. Are appropriate procedures implemented to ensure that competent, relevant and reasonable evidence is obtained and properly documented?

Yes: **X**

No:

35. Are procedures implemented to ensure the objective evaluation of all evidence and that all findings conclusions, opinions and recommendations are properly documented , supported and verified ?

Yes: **X**

No:

36. Does the audit process allow for the work of audit staff at each level and phase to be properly supervised to ensure fulfillment of the audit objectives and the maintenance of the quality of the audit work?

Yes: **X**

No:

37. Does the Supreme Audit Institution (SAI) routinely evaluate the effectiveness of internal control systems in every audit undertakes? If not, why not?

Yes: **X**

No:

38. Does the SA review the effectiveness of internal audit and if so, what criteria does it use for the evaluation?

Yes: **X**

No:

- Surveys



- Questionnaires
- Interviews
- Focus groups

39. Has the SAI conducted any major review of the effectiveness of internal control systems across the board covering all major government agencies?

Yes: **X** No:

40. Do the reports of the SAI to the legislature cover internal control issues?

Yes: No: **X**

41. What were the recent major findings and recommendations of the SAI regarding the effectiveness of internal control systems in government agencies?

Among the main findings those related to the following topics:

- The compliance of the operations with laws and regulations
- The establishment and respect of control procedures
- The effectiveness of internal control procedures
- The adequacy, effectiveness, integrity of information system
- The risk assessment and management
- The human resources competence and management

▶ REPORTING AND FOLLOW-UP

42. Have policies been adopted and implemented to ensure, at the end of each audit, that the SAI prepares a written report, as appropriate, in accordance with its mandate, other laws and auditing standards? Do such reports reflect the SAI's independence and are they objective, fair, constructive and free from vagueness and ambiguity?

Yes: **X** No:

43. Are the SAI's reports addressed and forwarded to the appropriate authorities in a timely manner in accordance with the mandate or law?

Yes: **X** No:

44. Does the SAI conduct follow-up reviews to ensure that the executive is acting upon its findings and recommendations in substance and spirit, and does it report the results of such reviews to the authorities concerned?

Yes: **X** No:

▶ QUALITY REVIEW AND CONTROL

45. Has the SAI established and implemented policies and practices for the periodic review of audit performance through independent internal and external peer review of completed work?

Yes: No: **X**

46. Where such review is being undertaken, are there procedures for implementing lessons learnt?

Yes: No: **X**



ANNEXE N° 7 : LISTE DE CONTROLE POUR DETERMINER LES RISQUES LIES A LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU MADAGASCAR

| N° | Indicateur | Risque élevé | Risque Significatif | Risque modéré | Risque faible | observations |
|------|---|---|--|---|--|---|
| 1 | Le budget annuel contient l'ensemble des dépenses importantes du gouvernement, y compris les contributions des donateurs | Les cas de « gestion de fait » sont considérables du fait de l'ouverture de comptes bancaires au titre des projets financés en dehors du circuit normal de la comptabilité publique | Le budget ne retrace pas toutes les dépenses, notamment une partie de celles financées par les contributions de certains donateurs, ce qui biaise la visibilité et la prévisibilité du budget | | | La responsabilité est partagée entre le Gouvernement et les donateurs |
| 1bis | La programmation budgétaire est-elle crédible | Le gouvernement budgétise, jusqu'à l'heure actuelle, sans référentiel stratégique (après mis en veilleuse du MAP) | Budgétisation pluriannuelle est, à vrai dire, non suivie par le fait des pratiques de reconduction et l'étroitesse du budget 'investissement La prévisibilité est biaisée par les dérogations aux règles de l'universalité budgétaires (ex. fonds spéciaux, certaines aides extérieurs) | Le cadrage budgétaire à moyen terme ne va au pair avec le cadrage macro-économique Les départements (notamment les ORDSEC) sont insuffisamment formés en matière de montage des budgets programmes | La faible déconcentration des crédits budgétaires semble antinomique avec l'esprit de la réforme de la LOLF de 2004 (augmentation du nombre des ORDSEC) | Problème d'opérationnalisation de la réforme |
| 2 | Budget et résultats | Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF 2004 L'élaboration du budget est encore basée sur la logique de moyens (la nature de la dépense) et non sur la logique de résultats finaux (<i>outcomes</i>) Aucun rapport sur la performance du Gouvernement n'est établi (prévision et | Absence d'une synergie et d'une articulation claire entre le futur budget, le budget en cours et les budgets antérieurs | Non généralisation des budgets-programmes au niveau de tous les départements dépensiers. Non généralisation d'une démarche de contractualisation des moyens et des objectifs pour définir les responsabilités de chaque gestionnaire | Seuls certains indicateurs d'activités ou de production sont appréciables au cours des débats budgétaires entre les départements dépensiers et les autorités budgétaires | Problème de manque d'un leadership pour assurer la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats |



| N° | Indicateur | Risque élevé | Risque Significatif | Risque modéré | Risque faible | observations |
|------|--|--|--|--|---|--------------|
| | | réalisation) au cours des discussions budgétaires au niveau du Parlement. | | | | |
| 3 | Exécution du budget | | Concentration des crédits au niveau central malgré l'augmentation du nombre des ordonnateurs secondaires | Le système de la comptabilité publique ne va au pair que la réforme de la LOLF | | |
| 3bis | Mise en œuvre des programmes budgétaires | Le phénomène de corruption biaise tout l'effort de programmation | | Le Ministère des finances ne dispose pas encore d'un système de pilotage budgétaire solide, permettant de suivre les performances des ordonnateurs | | |
| 3Tr | Contrôles financiers et comptables <i>a priori</i> | | Les contrôles des engagements et de paiement des dépenses n'empêchent pas toujours certaines pratiques douteuses (procédure négociée de contrats d'achat, achats en urgence, prescription de la dépense, etc.) | | Les souplesses budgétaires instituées (contrôle hiérarchisé) s'en tiennent uniquement à la phase d'engagement et n'englobe pas la phase d'ordonnancement | |
| 4 | Dans quelle mesure les mécanismes de contrôle interne et les procédures financières sont-ils respectés ? | Les gestionnaires sont les seuls maîtres de l'opportunité de la dépense. Ils pourraient en abuser (dépenses fictives, charges surestimées, fausses imputations budgétaires) | | Les départements dépensiers ne sont pas tous dotés de dispositifs de contrôle interne efficace (audit, contrôle de gestion, analyse de risque) | | |
| 5 | Rapprochements bancaires | Le rapprochement bancaire des opérations réalisées en dehors du circuit budgétaire normale échappe catégoriquement au tableau des Opérations Globales du Trésor. Elles sont plutôt suivies | | | Un rapprochement bancaire entre les services du Trésor et la Banque centrale est assuré régulièrement pour observer les flux de décaissement et d'encaissement. des vérifications contradictoires | |



| N° | Indicateur | Risque élevé | Risque Significatif | Risque modéré | Risque faible | observations |
|----|---|---|---|--|---|---------------|
| | | par les donateurs | | | des écritures comptables est faites systématiquement entre les dépenses à base d'engagement, de mandatement ou de paiement. | |
| 6 | Remise d'espèces | Le taux de déconcentration financière est situé à des niveaux assez bas (moins de 20%) Le délai de délégation (transfert de fonds) est conditionné par la satisfaction d'autres procédures préalables | Les délégations de crédits des services centraux aux services déconcentrés demeurent des décisions révocables et réversibles selon les considérations d'opportunité des services centraux | La soumission de certains projets conclus localement à l'approbation préalables des services centraux retarde souvent leur mise en œuvre | L'adoption progressive du système de globalisation de crédits est susceptible de réduire les contraintes de la procédure de virement de crédits à l'échelon déconcentré | |
| 7 | Déclaration des positions de trésorerie et d'actif au gouvernement | Malgré l'adoption d'un nouveau plan comptable en 2005 le système comptable actuel décrit très imparfaitement l'évolution du patrimoine actif et passif de l'Etat (immobilisations dotations, participations...). la gestion quotidienne ne fait guère l'objet d'informations pertinentes, délivrées au temps opportun. | | | L'adoption du système d'unité de caisse et d'unité de trésorerie au niveau de l'Etat réduit le risque de « déficit de trésorerie » au niveau des postes comptables | |
| 8 | Audit des comptes / Présidents des Organes Supérieurs de Contrôle des Finances Publiques (OSCFP) *Pour les gouvernements décentralisés, examinez l'étendue de l'audit | La cour des comptes s'en tient encore à accomplir des activités juridictionnels (vérification des comptes) mais sans pouvoir réaliser des audits des projets ou de performance Le nombre très limité d'auditeurs publics (Cour des | La multiplicité des corps de contrôles n'est pas remédiée par des mécanismes de coordination entre eux | Le choix de l'organisme ou du projet à auditer n'est pas soumis à des critères clairs et préalablement définis | Tous les programmes et projets publics financés sont passibles à des audits. Mais, leur conduite suit un programme et des échéances préétablis | Voir annexe 6 |



| N° | Indicateur | Risque élevé | Risque Significatif | Risque modéré | Risque faible | observations |
|----|--|---|---|---------------|--|---------------|
| | consolidé, le cas échéant. | comptes et inspection) ne permet pas la couverture de l'ensemble des dépenses au temps opportun. | | | | |
| 9 | Indépendance des OSCFP | | L'absence de moyens (humains et matériels) affaiblit l'indépendance de l'action du contrôle de la cour des comptes | | Le caractère juridictionnel de la cour des comptes lui donne en principe une indépendance de droit vis-à-vis de l'exécutif | Voir annexe 6 |
| 10 | Normes d'audit appliquées par les OSCFP | L'absence d'une véritable fonction d'audit, laisse la cour des comptes loin de toutes les normes appliquées par les OSCFP | | | | Voir annexe 6 |
| 11 | Mesure de suivi des rapports d'audit | La non publication des rapports d'audit réduit leur impact sur l'opinion publique Le manque de synergie, voire de connexion entre la cour des comptes et le Parlement vide l'obligation de suivi de son sens | Les rapports des corps d'inspections peuvent être suivis ou classés selon les considérations d'opportunité des ministres dont elles relèvent. | | | Voir annexe 6 |



| N° | Indicateur | Risque élevé | Risque Significatif | Risque modéré | Risque faible | observations |
|----|---|---|--|---|---|--------------|
| 12 | Le pays dispose d'un cadre national de passation des marchés | <p>Si la législation est suffisamment conforme aux pratiques internationales en matière de marchés publics les manœuvres de détournement des procédures sont pour autant manifestes ; ce qui fait perdre les textes de leur finalité.</p> <p>La prolifération des phénomènes de corruption et de détournement et de trafic d'influence dans les phases de passation et d'exécution des marchés biaisent les initiatives de réforme en la matière.</p> | <p>L'opérationnalisation des textes en matière de textes n'est garantie par des mesures d'accompagnement et de renforcement des compétences au niveau des acheteurs publics</p> <p>Les problèmes de maîtrise d'ouvrage (rédaction des cahier des charges) sont conséquent sur la bonne gouvernance des marchés publics</p> | | | |
| 13 | Transparence du processus d'audit | <p>Rapports d'audit proprement dit sont pratiquement inexistant au niveau de la cour des comptes. Mais certains corps de contrôle émettent certains rapports d'inspection plutôt d'audit</p> <p>Même s'ils existent ils ne couvrent pas toutes les dépenses publiques, notamment les dépenses hors budget</p> | <p>Jusqu'à l'heure actuelle aucun rapport de la cour des comptes n'a fait l'objet de publication.</p> | <p>Seuls les rapports annuels de la Cour des comptes sont émis, pour accompagner le projet de loi de règlement</p> <p>Mais les rapports analytiques émis par les corps d'inspection n'ouvrent pas droit à la publication.</p> | <p>le manque d'une presse spécialisée ne favorise pas l'ouverture de débats publics sur les rapports émis par les organes de contrôle</p> | |
| 14 | Qualification et compétences du | | <p>Pour certains corps d'inspection on confond entre approche d'inspection et approche</p> | | | |



| N° | Indicateur | Risque élevé | Risque Significatif | Risque modéré | Risque faible | observations |
|----|-------------------------------------|--|---|--|---|--------------|
| | personnel | | d'audit ; entre contrôle sanction et contrôle maîtrise | | | |
| 15 | Systèmes financiers | <p>La saisie et la production des données financières n'est pas exhaustive (non traçabilité des opérations hors budgets)</p> <p>Les opérations et les comptes ne sont pas consolidés compte tenu de la multiplicité des supports budgétaires</p> | <p>La saisie et la production des données financières relatives à l'exécution budgétaires n'est faite que très tardivement (Exp. Loi de règlement du budget avec 3 ans de retard)</p> <p>Il en est de même pour les opérations globales du trésor (GOT)</p> | | <p>L'adoption très récente de certains projets (SIGFP) est susceptible de rompre avec la non ponctualité des délais de redditions de compte</p> | |
| 16 | Conditions environnementales | | | | <p>Les catastrophes naturelles ou les événements entraînant le déplacement de personnes et de ressources, surviennent rarement ou jamais.</p> | |
| 17 | Volatilité du taux de change | | | <p>Les taux de change demeurent relativement constants, à l'exception de fluctuations isolées importantes.</p> | | |
| 18 | Existence d'un marché noir | | <p>Le marché noir existe et est important dans le pays.</p> | | | |



ANNEXE N° 8 : PLAN D' ACTIONS DE MIS EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

| N° | Piste de progrès | Résultat(s) attendu(s) | Echéances | | Responsabilité | Prérequis de mise œuvre |
|----|---|--|-----------|----|---|---|
| | | | CT | MT | | |
| 1 | ▶ Accompagner des gestionnaires pour la mise en œuvre des réformes | Renforcement des compétences des gestionnaires | X | X | Ministère des finances Partenaires et bailleurs de fonds | Schéma directeur (pluriannuel) de formation Plan de formation-actions ciblées durant l'année. |
| 2 | ▶ Mettre en articulation les outils de programmation | Cohérence entre cadrage budgétaire et cadrage macroéconomique Plus de visibilité : articulation entre CBMT et budget annuel | X | | Ministère des finances | Formation et tests de grandeur au niveau de certains ministères pilotes avant généralisation |
| 3 | ▶ Réhabiliter les initiatives d'amélioration de reporting | Capitalisation des acquis en matière de système de suivi déjà développé (ex. SNISE) | X | | Ministère des finances SNU malgache | Volonté partagée des partenaires |
| 4 | ▶ Encourager les mécanismes de subsidiarité | Gestion de l'action publique au niveau le plus proche et le plus convenable Implication accrue de la société civile | | X | Centre du Gouvernement Partenaires et bailleurs de fonds | Intégration des mécanismes de subsidiarité dans le PND attendu Renforcement de la démocratie participative |



| N° | Piste de progrès | Résultat(s) attendu(s) | Echéances | Responsabilité | Prérequis de mise œuvre |
|----|---|--|-----------|----------------------------------|--|
| 5 | ► Concevoir un dispositif de contrôle interne basé sur un référentiel solide | Consolidation des moyens d'autocontrôle au niveau des gestionnaires | X | Ministère des finances | Réalisation d'une étude pour la mise en place d'un dispositif de contrôle interne Plan de formation-actions ciblées durant l'année. |
| 6 | ► Renforcer les capacités du Parlement en matière de contrôle budgétaire | Création d'un vrai débat politique sur la gestion des finances publiques Renforcement de la démocratie représentative | X | Parlement Pouvoir constituant | Consolidation des mécanismes démocratiques Assistance technique des parlementaires Plan de formation-actions ciblées durant l'année. |
| 7 | ► Créer de la synergie entre les corps de contrôle administratif et renforcer leur efficacité | Complémentarité des interventions de contrôle | X | Ministère des finances | Coordination |
| 8 | ► Mettre en valeur le rôle de la Cour des comptes | Renforcement de place de la cour des comptes dans l'échiquier des finances publiques | X | Parlement Pouvoir constituant | Réforme de la loi régissant la cour des comptes (ex. code des juridictions financières) Constitutionnalisation de la cour des comptes |
| 9 | ► Donner au contrôle de la discipline budgétaire et financière un caractère juridictionnel | Renforcement des compétences de la cour des comptes | X | Parlement Pouvoir constituant | Réforme de la loi régissant la cour des comptes (ex. code des juridictions financières) Constitutionnalisation de la cour des comptes |



| N° | Piste de progrès | Résultat(s) attendu(s) | Echéances | Responsabilité | Prérequis de mise œuvre |
|----|--|---|-----------|--|--|
| 10 | ► Aligner les fonds de concours sur les priorités nationales | Renforcement de la visibilité budgétaire Consolidation de l'universalité budgétaire | X | Ministère des finances Secrétariat Technique et Permanent pour la Coordination de l'Aide Partenaires et bailleurs de fonds | Communication des projets de financement <i>a priori</i> |
| 11 | ► Organiser mieux la mobilisation des fonds de concours | Création de la cohérence entre les stratégies sectorielles de l'Etat et les orientations des bailleurs de fonds et partenaires techniques | x | Ministère des finances Secrétariat Technique et Permanent pour la Coordination de l'Aide Partenaires et bailleurs de fonds | Coordination et communication sous l'égide du SNU |
| 12 | ► Augmenter la transparence des finances publiques | Crédibilisation de la gestion des finances publiques Efficacité du système de contrôle | X | Ministère des finances Corps de contrôle Justice | Dissémination d'une culture de non-impunité Réforme de la justice |



| N° | Piste de progrès | Résultat(s) attendu(s) | Echéances | | Responsabilité | Prérequis de mise œuvre |
|----|--|--|-----------|---|--|--|
| 13 | ► Renforcer le professionnalisme dans les marchés publics | Maîtrise des ouvrages publics Compétence des acheteurs publics | X | X | Ministère des finances ARMP | Schéma directeur (pluriannuel) de formation Plan de formation-actions ciblées durant l'année. |
| 14 | ► Effectuer une évaluation indépendante du système et des procédures des marchés publics | Auditabilité systématique des marchés publics conséquent | X | X | Ministère des finances ARMP Cour des comptes | Efficacité des corps de contrôles Formation d'auditeurs spécialisés |
| 15 | ► Modifier le règlement général sur la comptabilité publique | Adaptation du système de la comptabilité publique avec l'esprit de la réforme de la LOLF | X | | Ministère des finances | |
| 16 | ► Réhabiliter la place de la Loi de règlement dans le système de reddition de compte | Augmentation des moyens de reddition de comptes au niveau politique | | X | Ministère des finances Cour des comptes | Apurement des lois de règlement en retard |



Note Bibliographique

► Textes de référence

Textes généraux

- Constitution de la 4^{ème} République de Madagascar du 11 Décembre 2010;
- Loi Organique n° 2004-007 relative aux Lois des Finances du 26 juillet 2004 (J.O N° 29 32 du 04 octobre 2004, p 3682)
- Décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics (RGCEBOP) ;
- Décret n°2014-066 du 29/01/2014 portant organisation de la Présidence de la République

Textes particuliers

Chaîne de la dépense et procédures connexes

- Décret n°2004-570 modifiant et complétant les dispositions du Décret n°2003-166 du 04 Mars 2003 fixant les attributions du Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son Ministère ;
- Décret n°2004-571 du 24 juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique ;
- Décret n°2004-282 du 02/03/2004 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dossiers à soumettre au visa du CDE ;
- Décret n°2004-319 du 9 mars 2004 instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des organismes publics ;
- Décret n°2004-571 du 1er juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution de la Dépense Publique ;
- Décret n°2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ;
- Décret n°2005-089 du 15 février 2005 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques ;
- Décret n°2005-210 du 26 avril 2005 portant approbation du Plan Comptable des Opérations Publiques 2006 (PCOP 2006), modifié par le décret n°2007-863 du 04 octobre 2007 portant aménagement du Plan Comptable des Opérations Publiques 2006 ;
- Décret n°2007-863 du 04 octobre 2007 portant aménagement du Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP 2006) ;
- Décret n°2008-1153 du 11 décembre 2008 modifiant certaines dispositions du Décret n° 2004-319 du 09 mars 2004 modifié par le Décret n° 2006-844 du 14 novembre 2006 instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des organismes publics ;
- Décret n°2008-1247 du 18 décembre 2008 portant généralisation de l'application du Contrôle Hiérarchisé des Engagements des Dépenses ;
- Arrêté n°1438-2005 du 16 Mars 2005 procédure d'exécution des dépenses publiques ;
- Circulaire(s) d'exécution budgétaire;
- Circulaire n°369 MEFB/SG/DGPD/DP portant note méthodologique sur la programmation et l'exécution du budget de programmes, août 2004 ;
- Instruction générale n°001-MFB/SG/DGDP/DB du 16/03/2005 sur l'exécution du budget des organismes publics- Instruction Générale du 22 juillet 1955 sur la Comptabilités des Matières et des Immeubles à Madagascar et Dépendance.

Marchés publics

- Loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant code des marchés publics
- Décret n°2005-215 du 3 mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- Décret n°2006-343 du 30 mai 2006 portant instauration du Code d'éthique des marchés publics ;
- Décret n° 2006-348 du 30 mai 2006 portant délai global de paiement des marchés publics ;



- Décret n°2006-344 du 30 mai 2006 portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'Offres ;
- Décret n°2006-345 du 30 mai 2006 portant constitution, composition, organisation et fonctionnement des Comités de Règlement Amiable des Litiges relatifs à l'exécution des marchés publics ;

Contrôleurs financiers

- Décret N° 2003-718 du 01 Juillet 2003 plaçant le contrôle des dépenses engagées sous la tutelle et le contrôle technique du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (Journal Officiel N° 2848 du 11 Août 2003 page 2091).

Comptables publics

- Ordonnance n° 62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics ;
- Décret n°61-469 du 14 août 1961 Relatif à la responsabilité et aux débits des comptables publics de la République Malgache et des agents intermédiaires chargés sous le contrôle de l'administration d'assurer le recouvrement de certains recettes ou d'effectuer le paiement de certaines dépenses ;
- Décret n°63-259 du 9 mai 1963 astreignant les comptables publics à la prestation de serment et à la constitution de cautionnement ;
- Inspection générale de L'Etat
- Ordonnance n°92-005-HAE du 07/07/1992 portant statut spécial du corps des Inspecteurs d'Etat ;
- Décret n°97-1219 du 16/10/1997 instituant une Inspection Générale de l'Etat
- Décret n°97-1220 du 16/10/1997 organisant l'Inspection Générale de l'Etat et fixant les règles de son fonctionnement

Cour des comptes et tribunaux financiers

- Loi organique n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant (LOCS) ;
- Loi n°2001-025 du 9 avril 2003 relative au tribunal administratif et au tribunal financier modifié par la Loi n° 2004-021 du 19 août 2004

Inspection générale de l'Etat

- Décret n°97-1220 du 16 octobre 1997 organisant l'Inspection Générale de l'Etat (IGE) et fixant les règles de son fonctionnement
- Décret n°97-1219 du 16 octobre 1997 instituant une Inspection Générale de l'Etat (IGE)

Autres

- Loi n°2004-006 du 26 juillet portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF)
- décret n° 2004-573 du 1^{er} Juin 2004 organisant l'Inspection Générale des finances (IGF) et fixant les règles de son fonctionnement

► Rapports, notes et monographies

- AMP MADAGASCAR : Rapport-pays pour l'enquête 2011 sur le suivi des principes de la Déclaration de Paris, mai 2011
- Banque mondiale, Madagascar Public Expenditure Review, janvier 2005,
- Banque Mondiale, Revue des dépenses publiques Madagascar : politique budgétaire et investissement public en période d'instabilité politique, vol. 1, juin 2011
- Banque mondiale, Rapport analytique sur la passation des marchés à Madagascar, juin 2003
- Commission européenne- Madagascar: Vérifications ex-ante des SGFP: Rapport d'évaluation de l'appui budgétaire et revue de la gestion des finances publiques et des secteurs santé et éducation, ACE, 2011/ EU;
- Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, mise à jour juin 2005
- PEFA, Mesure de la performance de la gestion des finances publiques en République de Madagascar (selon la méthodologie de la PEFA), 2006
- Etude de la gestion des finances publiques (CFAA), juin 2003
- FMI, Rapport de la mission finances publiques du FMI (Madagascar, Revue des dispositifs d'exécution budgétaire : principales conclusions de la mission, mai 2014) ;
- FMI, Rapports des missions macroéconomiques du FMI (2014) ;
- FMI, Vérification de la transparence fiscale. Cette évaluation utilise le code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, adopté par le FMI en 1998 ;



- FMI, Rapport n°14/181 sur la demande de décaissement au titre de la FCR, 2014
- INTOSAI, Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques
- PEFA, Rapport final : Évaluation de l'impact du Cadre PEFA, 2008
- MADAGASCAR PSA/CAADP, *Revue de Dépenses Publiques dans le Secteur Agricole Madagascar 2007-2011*
- *MFB et autres, actes de l'atelier national sur le contrôle des finances publiques, Antananarivo, 13 et 14 août 2014*
- PEFA, Rapport sur les performances-Autoévaluation (répétée) de la gestion des finances publiques de Madagascar (version intégrant les commentaires des PTF et du secrétariat du PEFA, 2014), PGDI/Banque Mondiale ;
- PNUD Madagascar (M. Mohamed Moindze), Appui au renforcement des capacités en matière de gestion de l'aide à Madagascar Propositions pour l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques dans la gestion de l'aide, juillet 2011
- PNUD, Rapport sur l'appui au renforcement des capacités en matière de gestion de l'aide au développement à Madagascar: Propositions pour l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques dans la gestion de l'aide, 2011,;
- Rapport Transparency International, Global Corruption Barometer 2013,
- Republic of Madagascar : selected issues and statistical appendix, septembre 2005, IMF Country Report n° 05/321
- Republic of Madagascar: Poverty Reduction Strategy Paper - Annual Progress Report, 2011 - Series: Country Report No. 09/11

► Documents pédagogiques sur les normes de gestion des finances publiques

- OCDE, Déclaration de Paris sur l'Efficacité d'aide au Développement et programmes d'actions d'Accra, 2008
- CNCISP, Normes comptables internationales du secteur public (normes IPSAS), 2007
- FMI, Manuel sur la transparence des finances publiques, 2007
- OCDE, Méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés, 2006
- FMI, Lignes directrices sur la gestion des dépenses publiques, 2004
- Banque Mondiale, Gestion des dépenses publiques : évaluations et plans d'action par pays (AAP) dans les PTE, 2003
- OCDE, Meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire, 2001
- Rapport du coordonnateur résident 2012 – Madagascar

