



REPOBLIKAN' I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

MINISTRE DES FINANCES ET DU BUDGET

EVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES selon la méthodologie PEFA



MARS 2018



Madagascar - Evaluation de la performance de la gestion des finances publiques
selon la méthodologie PEFA – Février 2018

Le processus d'assurance qualité suivi durant la réalisation de ce rapport répond à toutes les exigences du Secrétariat PEFA et reçoit en conséquence la mention « **PEFA CHECK** ».

Secrétariat PEFA, le 14 mars 2018

Taux de change

Unité monétaire : Ariary (Ar)

Euro = 3770.44 MGA (Novembre 2017)

(Les données monétaires sont exprimées dans le rapport en milliards d'Ariary)

Exercice budgétaire

1er janvier - 31 décembre

TABLE DES MATIERES

RESUME ANALYTIQUE.....	18
1 INTRODUCTION.....	25
1.1 Raison d’être et objectifs.....	25
1.2 Gestion de l’évaluation et assurance qualité	25
1.3 Méthodologie de l’évaluation.....	28
2 INFORMATION GENERALE SUR LE PAYS.....	32
2.1 Situation économique du pays	32
2.2 Tendances financières et budgétaires	33
2.3 Cadre législatif et réglementaire de la GFP	35
2.4 Cadre institutionnel de la GFP.....	41
2.5 Autres éléments importants de la GFP et son environnement opérationnel.....	44
3 EVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA GFP	45
3.1 PILIER I : FIABILITE DU BUDGET	45
PI-1 : Dépenses effectives totales	45
PI-2 : Composition des dépenses effectives.....	47
PI-3 Recettes effectives.....	49
3.2 PILIER II : TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES.....	53
PI-4 : Classification du budget.....	53
PI-5 : Documentation budgétaire	56
PI-6 : Opérations de l’administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	58
PI-7 : Transferts aux administrations infranationales	63
PI-8 : Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de service	66
PI-9 : Accès du public aux informations budgétaires	70
3.3 PILIER III : GESTION DES ACTIFS ET DES PASSIFS.....	74
PI-10 Établissement de rapports sur les risques budgétaires	74
PI-11 Gestion des investissements publics	82
PI-12 Gestion des actifs publics.....	87
PI-13. Gestion de la dette.....	92
3.4 PILIER IV : STRATEGIE BUDGETAIRE ET ETABLISSEMENT DU BUDGET FONDES SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES.....	98

PI-14 : Prévisions macroéconomiques et budgétaires	98
PI-15 : Stratégie budgétaire.....	102
PI-16 : Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses	103
PI-17 : Processus de préparation du budget.....	106
PI-18 : Examen des budgets par le pouvoir législatif	109
3.5 PILIER V : PREVISIBILITE ET CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET	112
PI-19. Gestion des recettes.....	112
PI-20 : Comptabilisation des recettes	119
PI-21 : Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice.....	124
PI-22 : Arriérés de dépenses	129
PI-23 : Contrôle des états de paie	132
PI-24 : Gestion de la passation des marchés.....	137
PI-25 : Contrôle interne des dépenses non salariales.....	146
PI-26 : Audit interne	155
3.6 PILIER VI : COMPTABILITE ET REPORTING.....	162
PI-27 Intégrité des données financières	162
PI-28 Rapports budgétaires en cours d'année.....	167
PI-29 Rapports financiers annuels	170
3.7 PILIER VII : SUPERVISION ET AUDIT EXTERNE	174
PI-30 Audit externe.....	174
PI-31 Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	179
4 CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DES SYSTEMES DE GFP	182
4.1 Evaluation intégrée de la performance de la GFP.....	182
4.2 Efficacité du cadre de contrôle interne.....	185
4.3 Points forts et points faibles de la GFP.....	187
4.4 Évolution de la performance depuis une évaluation antérieure.....	196
5 PROCESSUS DE REFORME DE LA GFP.....	197
5.1 Démarche suivie pour la réforme de la GFP.....	197
5.2 Réformes récentes et réformes en cours	198
5.3 Considérations institutionnelles	200
ANNEXES.....	201
ANNEXE 1A : TABLEAU RESUME DE LA NOTATION DES COMPOSANTES ET DES INDICATEURS SELON LE CADRE DE NOTATION 2016.....	202
ANNEXE 1B : TABLEAU RESUME DE LA NOTATION DES COMPOSANTES ET DES INDICATEURS SELON LE CADRE DE NOTATION 2011	214
ANNEXE 2. RECAPITULATIF DES OBSERVATIONS FORMULEES SUR LE CADRE DE CONTROLE INTERNE.....	232

ANNEXE 3A ENQUETES ET ETUDES ANALYTIQUES CONNEXES.....	235
ANNEXE 3B. LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	236
ANNEXE 3C. LISTE DES DOCUMENTS	237

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1-1: Le champ du PEFA	28
Tableau 2-1: Principaux indicateurs économiques.....	32
Tableau 2-2: Importance relative des axes du PND dans le Budget de l'État	33
Tableau 2-3 : Données budgétaires globales (En % du PIB)	34
Tableau 2-4 : Dotations budgétaires par fonction	34
Tableau 2-5 : Dotations budgétaires par classification économique.....	35
Tableau 2-6: Récapitulatif des principaux textes régissant le cadre législatif de gestion des finances publiques	37
Tableau 2-7: Structure du secteur public (nombre d'entités et montant des budgets)	43
Tableau 3-1: Dépenses prévues et réalisées au cours des trois derniers exercices (Milliards d'Ar)	46
Tableau 3-2 : Ecart entre la LFI et la LR pour les principaux ministères	47
Tableau 3-3 : Dépenses prévues et réalisées entre 2014 et 2016 selon la classification économique (en Mds AR)	48
Tableau 3-4 : Matrice des résultats	48
Tableau 3-5 : Dépenses pour imprévus entre 2014 et 2016 (milliards d'Ar).....	48
Tableau 3-6 : Budgétisation et réalisation des recettes entre 2014 et 2016 (milliards d'Ariary)	50
Tableau 3-7 : Composition des recettes exécutées au cours des exercices 2014, 2015 et 2016 (en milliards d'ariary).....	50
Tableau 3-8 : Ecart entre les réalisations et les prévisions de recettes par la LFI	51
Tableau 3-9 : Recettes pour budget consolidé sur la période 2010-2012 (PEFA 2013).....	51
Tableau 3-10 : Correspondance entre la nomenclature budgétaire et la classification PEFA .	53
Tableau 3-11 : Eléments d'information transmis au parlement	56
Tableau 3-12 : Le nombre des EPN (rappel du chapitre 2).....	59
Tableau-3-13: Synthèse des budgets 2016 des entités extrabudgétaires EPN (milliards d'Ariary)	59
Tableau 3-14 : Composition des recettes et des dépenses de la CNaPS 2016(milliards d'Ariary)	60
Tableau-3-15 : Dépenses non comptabilisées dans les états financiers (milliards d'Ariary)...	61
Tableau 3-16 : Recettes non comptabilisées dans les états financiers (milliards d'Ariary).....	61
Tableau 3-17 : Accès du public aux informations budgétaires	70
Tableau 3-18: Jugements des CTD par les TF	78
Tableau 3-19: Liste des 5 plus grands ministères sur la base des dépenses d'investissement au titre de la LFI 2016 (en milliards d'Ariary)	83
Tableau 3-20: Liste des grands investissements de la LFI 2016 (milliards d'Ar)	83
Tableau 3-21: Analyse économique des projets existants (en milliers d'Ariary)	84
Tableau 3-22 : Catégories d'actifs non financiers.....	88
Tableau 3-23 : Calendrier de la préparation du PLF 2017	106
Tableau 3-24 : Entités chargées de recouvrer les recettes budgétaires	112
Tableau 3-25 : Résultats des audits et sanctions appliquées au cours des 3 derniers exercices par la DGI.....	116
Tableau 3-26 : Comptes bancaires des entités publiques	124
Tableau 3-27: Gestion des plafonds de consommation des crédits en 2016.....	127
Tableau 3-28: Les arriérés sur la dette (En milliards d'Ar)	130

Tableau 3-29: arriérés de TVA et autre au cours des trois derniers exercices (en Mds Ar) ..	131
Tableau 3-30 : Résultat du sondage sur les délais d'inscription dans les dossiers des agents et des états de paie des modifications des situations individuelles (délais en nombre de jours)	135
Tableau 3-31: Marchés passés en 2016 par mode de passation	141
Tableau 3-32: Moyens de publication des principales informations sur les marchés publics	143
Tableau 3-33: Satisfactions par la section recours des critères PEFA d'un système optimal de règlement des litiges.....	144
Tableau 3-34: Nombre de plaintes déposées et traitées par l'ARMP en 2016.....	145
Tableau 3-35: Montants des dépenses non salariales par procédures au cours de 2016 (en Mds d'Ar).....	154
Tableau 3-36: Moyens et réalisations des directions de contrôle et inspections.....	155
Tableau 3-37: Identification des audits internes par la mission	157
Tableau 3-38: Les types d'audits réalisés par la DBIFA au cours des trois derniers exercices	159
Tableau 3-39 : Nombre de comptes détenus par les organismes publics dans les banques commerciales.....	163
Tableau 3-40 : Balance d'entrée des soldes des comptes d'attente à la fin de 2016(en milliards d'Ariary).....	164
Tableau 3-41 : Comptes d'avances dans la balance de 2016 (en milliards d'Ariary).....	165
Tableau 3-42 : Période couverte, périodicité et date de transmission des rapports d'exécution budgétaire en cours d'année	168
Tableau 3-43: Comparaison entre les données du rapport trimestriel du dernier trimestre 2015 et la loi de règlement (en milliards d'Ariary).....	169
Tableau 3-44 : Caractéristiques des rapports annuels	171
Tableau 3-45 : Dates de transmission des PLR à la CDC	172
Tableau 3-46 : Résumé des normes comptables utilisées à Madagascar	172
Tableau 3-47 : Les ressources de l'ISC.....	174
Tableau 3-48 : Délais d'audit des rapports financiers (RELF)	176
Tableau 3-49 : Dates d'adoption des rapports sur les PLR par le Parlement, entre 2013 et 2015	180
Tableau 5-1. Tableau synoptique des forces et faiblesses de la GFP selon les trois grands objectifs de la GFP et les sept piliers de la GFP selon le PEFA	191
Tableau 6-1 : Les 10 objectifs et 22 programmes du PSMFP.....	197

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : Données techniques sur les calculs des dépenses effectives	45
<i>Encadré 2 : Crédits budgétaires inscrits dans la loi de finances rectificative en vue de la régularisation comptable d'opérations de dépenses pour un montant total de 1 988,4 milliards d'Ariary</i>	<i>46</i>
<i>Encadré 3 : Données techniques sur les calculs de la composition des dépenses</i>	<i>47</i>
Encadré 4 : Taux et base des principaux droits, impôts et taxes	49
Encadré 5 : la documentation budgétaire	56
Encadré 6 : la supervision des EPN	60
Encadré 7 : Les subventions de fonctionnement aux communes	63
Encadré 8 : Le Fonds de développement local	64
Encadré 9 : Les difficultés et la restructuration de la Jirama et d'Air Madagascar	75
<i>Encadré 11 : Une évaluation récente des risques budgétaires</i>	<i>80</i>
<i>Encadré 12 : Le système administratif de gestion des investissements</i>	<i>82</i>
Encadré 13 : Investissements éligibles pour l'indicateur PI-11	83
Encadré 14 : Situation de la dette publique et de la dette garantie	92
Encadré 15 : La dette intérieure	93
Encadré 16 : La stratégie de la dette à moyen terme (SDMT) 2017–2019	96
Encadré 17 : Le cadre institutionnel du cadrage macroéconomique	99
Encadré 18 : Principales règles de modifications des autorisations budgétaires par l'exécutif	110
Encadré 19 : Le dispositif de recours à la DGI	113
Encadré 20 : Le dispositif de recours à la DGD	114
Encadré 21 : La lutte contre l'indiscipline fiscale selon TADAT	116
Encadré 22 : Les recettes non fiscales	121
Encadré 23 : La Cellule de Suivi de l'Exécution Budgétaire (CSEB)	126
Encadré 24 : Les règles générales de priorisation des dépenses	127
Encadré 25 : Les directions de la DGGFPE	133
Encadré 26: La procédure de traitement des promotions	134
Encadré 27 : Les opérations d'audit des états de paie	136
Encadré 28 : La méthode de sondage utilisée par la mission pour évaluer la part des marchés des EPA ne donnant pas lieu à inscription dans SIGMP	139
Encadré 29 : De la procédure de comparaison des prix à la procédure par voie d'affichage	140
Encadré 30 : Les cas d'irrégularités relevés dans le MAPS	142
Encadré 31 : Les Résultats du contrôle de la CNM (entités centrales)	142
Encadré 32 : Évaluation du système informatique sur la base de l'année 2014	146
Encadré 33 : Les acteurs de la chaîne de la dépense	147
Encadré 34 : La séparation des tâches au sein du bureau d'ordonnancement	148
Encadré 35 : La séparation des tâches à la Paierie générale d'Antananarivo	148
Encadré 36 : Le Contrôle Hiérarchisé des Engagements de Dépenses (CHED) introduit en 2009	150
Encadré 37 : Les failles du contrôle informatique des plafonds d'engagement	151
Encadré 38 : Les procédures dérogatoires	153
Encadré 39 : Les organismes exerçant des fonctions d'audit interne ou d'inspection	155
Encadré 40 : Les contrôles réalisés par les directions de contrôle et les inspections	155
Encadré 41 : Contrepartie des tirages de la dette versement aux comptes des projets ou paiements directs par les bailleurs	164
Encadré 42 : Le fonctionnement des régies d'avance	165

Encadré 43 : Loi de règlement (LR) et compte général des administrations financières (CGAF)	170
Encadré 44 : Les principales observations et recommandations de la Cour sur la loi de règlement de 2015	177
Encadré 45 : L'indépendance de la Cour	178

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ABC	Administration Budgétaire Centrale
AC	Avis de Crédit
ACCdTDP	Agence Comptable Centrale du Trésor et de la Dette Publique
ACCPDC	Agence Comptable Centrale des Postes Diplomatique et Consulaire
AE	Autorisation d'Engagement
AFRITAC	Regional Technical Assistance Center for Southern Africa
AIR MAD	Air Madagascar
ANALOGH	Agence Nationale d'Appui au Logement et à l'Habitat
ANOR	Agence Nationale de la Filière Or
AR	Ariary
ARM	Autorité Routière de Madagascar
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ARTEC	Autorité de Régulation des Technologies de Communication
AT	Assistance Technique
ATM	Average Time of Maturity
AUGURE	Application Unique pour la Gestion Uniforme de Ressources de l'État
BA	Budget Annexe
BAD	Banque Africaine de Développement
BAM	Bureau d'Administration Minière
BCM	Banque Centrale de Madagascar
BCMM	Bureau du Cadastre Minier de Madagascar
BCSE	Bordereaux des Crédits Sans Emploi
BG	Budget Général
BIANCO	Bureau Indépendante Anti-Corruption
BIN	Bulletin Individuel de Notes
BM	Banque Mondiale
BNGRC	Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes
BSD	Bulletin Statistique de la Dette
BTA	Bons du Trésor par Adjudication
BTF	Bons du Trésor Fihary
BTR	Bordereau de Transfert de Recettes
BTS	Bons du Trésor Spéciaux
CA	Conseil d'Administration
CAP	Commission Administrative Paritaire
CBI	Conférence des Bailleurs et des Investisseurs
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen-terme
CC	Cour des Comptes
CCOC	Collectif des Citoyens et des Organisations Citoyennes
CCPREAS	Cellule de Coordination des Projets de Relance Economique et d'Actions Sociales
CDBF	Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
CdCED	Commission de Conciliation et d'Expertise Douanière

CDMT	Cadre de Dépense à Moyen-Terme
CEM	Caisse d'Épargne de Madagascar
CENIT	Commission Electorale Nationale Indépendante
CF	Centres Fiscaux
CF	Contrôle Financier
CFAP	Classification des Fonction des Administrations Publiques
CGAF	Compte Général des Administrations Financières
CGI	Code Général des Impôts
CHED	Contrôle Hiérarchisé de l'Engagement des Dépenses
CHUJRA	Centre Hospitalier Universitaire Joseph Ravoahangy Andrianavalona
CIRSAP	Comité Inter Ministériel de Recensement et de Suivi des Arriérés de Paiement
CISCO	Circonscription Scolaire
CL	Comité de Liquidité
CNaPS	Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
CNM	Commission Nationale des Marchés
CNRE	Centre National de Recherche pour l'Environnement
CNRIT	Centre National de Recherches Industrielles et Technologiques
CNRO	Centre National de Recherches Océanographiques
CNS	Compte National Santé
CNSS	Caisse Nationale de Solidarité pour la Santé
CNTEMAD	Centre National de Télé-Enseignement de Madagascar
COFOG	Classification of the Functions of Government
COFIL	Comité interministériel de pilotage des réformes de finances publiques
CPT	Comptes Particuliers du Trésor
CRR	Comité de Réglementation et de Recours
CSB	Centre de Santé de Base
CSBF	Commission de Supervision Bancaire et Financière
CSEB	Cellule de Suivi de l'Exécution Budgétaire
CTACP	Cellule Technique chargée de l'Arrêté des Comptes Publics
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
CTSPR	Comité Technique de Suivi des Programmes de Réformes
CUT	Compte Unique du Trésor
DA	Droit d'Accises
DAC	Deferred Acquisition Costs
DAT	Direction de l'Administration Territoriale
DATCL	Direction de l'Appui Technique des Collectivités Locales
DAU	Document Administratif Unique
DBIFA	Direction de la Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit
DCI	Direction de la Coordination Interne
DCP	Direction de la Comptabilité Publique
DCSD	Direction de la Coordination des Services Déconcentrés
DD	Droits de Douanes
DDP	Direction de la Dette Publique

DE	Direction des Etudes
DEF	Demande d'Engagement Financier
DeMPA	Debt Management Performance Assessment
DFCE	Direction de l'Appui Technique des Collectivités Locales
DGAI	Direction Générale de l'Audit Interne
DGB	Direction Générale du Budget
DGCF	Direction Générale du Contrôle Financier
DGD	Direction Générale des Douanes
DGE	Direction des Grandes Entreprises
DGEAE	Direction de la Gestion des Effectifs des Agents de l'État
DGGFPE	Direction Générale de la Gestion Financière du Personnel de l'État
DGI	Direction Générale des Impôts
DGT	Direction Générale du Trésor
DIAAT	Direction de l'Inspection et de l'Audit de l'Administration Territoriale
DOF	Direction des Opérations Financières
DPCB	Direction de la Planification et du Cadrage Budgétaire
DPE	Direction du Patrimoine de l'État
DREN	Direction Régionale de l'Education Nationale
DRF	Direction des Réformes et de la Formation
DRRHP	Direction Regionale des Ressources Halieutiques et de la Pêche
DRTP	Direction Régionale des Travaux Publics
DS	Direction de la Solde
DSB	Direction de la Synthèse Budgétaire
DSI	Direction des Systèmes d'Information
DSP	Direction de la Solde et des Pensions
DSPI	Direction des Secteurs Productifs et Infrastructures
DSSA	Direction des Secteurs Social et Administratif
DTI	Droit et Taxes à l'Importation
DTLE	Direction Technique de la Législation et des Etudes
DTS	Droit de Tirage Spécial
EN	Etablissement national
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
EPIC	Etablissement Public Industriel et Commercial
EPN	Etablissement Public National
EPP	Ecole Primaire Publique
FCV	Fonds de Contre Valeur
FDL	Fond de Développement Local
FEC	Facilité Elargie de Credit
FED	Fonds Européen pour le Développement
FER	Fonds d'Entretien Routier
FFS-GRRN	Fonds Fiduciaire Spécialisé
FMI	Fonds Monétaire International
GAC	Gestionnaire des Activités Comptable
GFP	Gestion des Finances Publiques

GFS	Government Finance Statistics
HEE	Haut Employé de l'État
IAS	International Accounting Standards
IDH	Indice de Développement Humain
IFAC	International Federation of Accountants
IFRS	International Financial Reporting Standards
IGE	Inspection Générale d'État
IGF	Inspection Générale des Finances
IMAVET	Institut Malgache des Vaccins Vétérinaires
INSCAE	Institut National des Sciences Comptables et de l'Administration d'Entreprises
INSTAT	Institut National de la Statistique
INSTN	Institut National des Sciences et Techniques Nucléaires
INTOSAI	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
IPC	Indice de Perception de la Corruption
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IR	Impôt sur le Revenu
IRR	Initiative de Résultat Rapide
IRSA	Impôt sur le Revenu des Salariés et Assimilés
ISC	Institution Supérieure de Contrôle
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
JIRAMA	Jiro sy Rano Malagasy
LDF	Loi de Finances
LFI	Loi de Finances Initiale
LFR	Loi de Finances Rectificative
LOCS	Loi Organique sur la Cour Suprême
LOLF	Loi Organique relative aux lois de Finances
LR	Loi de règlement
M2PATE	Ministère auprès de la Présidence en charge des Projets Présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'équipement
MAPS	Methodology for Assessing Procurement Systems (Methodologie d'Evaluation des Systèmes de Passation des Marchés)
MAROA	Modèle macroéconomique de Madagascar
MEN	Ministère de l'Education National
MEP	Ministère de l'Economie et du Plan
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MFPRATLS	Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Administration, du Travail et des lois Sociales
MID	Ministère de l'Interieur et de la Décentralisation
MIDAC	Ministère Départements et Agence de Contrôle
MINAGRI	Ministère de l'Agriculture
MINSAN	Ministère de la Santé Publique
MPMP	Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole
MRHP	Ministère des Ressources Halieutiques et de la Pêche

MSF	Manuel des Statistiques Fiancières
MSFP	Manuel des Statistiques de Finances Publiques
MTP	Ministère des Travaux Publics
NA	Non Applicable
ND	Non Disponible
NFD	Ny Fanjakana ho an'ny Daholobe
NIF	Numéreo d'Identification Fiscale
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OCFP	Organe de Contrôle des Finances Publiques
OGT	Opérations Globales du Trésor
OMAPI	Office Malgache de la Propriété Industrielle
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMERT	Office Malagasy des Etudes et de Régulation des Télécommunications
OMNIS	Office des Mines Nationales et des Industries Stratégiques
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ORDSEC	Ordonnateur Secondaire
ORE	Office de Régulation de l'Électricité
OSCIF	Organisme de Coordination et de Suivi des Investissement et de leurs Financements
OTA	Office of Technical Assistance
PAP	Projets Annuels de Performance
PAPSP	Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public
PAUET	Projet d'Appui d'Urgence à l'Education pour Tous
PAUSENS	Projet d'Appui d'Urgence aux Services Essentiels d'Education, de Santé et de Nutrition
PCG	Plan Comptable Général
PCOP	Plan Comptable des Opérations Publiques
PDP	Programme de Dépenses Publiques
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PGA	Paierie Générale d'Antananarivo
PGE	Politique Générale de l'État
PIB	Produit Intérieur Brut
PIMA	Public Investment Management Assessment
PLF	Projet de loi de Finances
PLR	Projet de loi de Règlement
PND	Plan National de Développement
PNUD	Programme des Nations Unis pour le Développement
PPM	Plan de Passation de Marché
PPP	Partenariat Public-Privé
PR	Président de la République
PREA	Programme de Renforcement pour l'Efficacité de l'Administration
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PSMFP	Plan Stratégique de la Modernisation de la gestion des Finances Publiques
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PUP	Projet d'Urgence Présidentiel

PUPIRV	Emergency Infrastructure Preservation and Vulnerability Reduction Project
QPSD	Quarterly Public Sector Debt
RAP	Rapport Annuel de Performance
RDC	Rapprochement des Données Comptables
RELF	Rapport sur l'Exécution de la loi de Finances
RG	Recette Générale d'Antananarivo
ROHY	Rindran'ny Olom-pirenena Hiarovana ny Iharaha-manana
RP	Responsable de Programme
SADSB	Service d'Administration des Données et de la Statistique Budgétaire
SAMIFIN	Service de Renseignement Financier
SDMT	Stratégie de la Dette à Moyen Terme
SEC	Secrétaire d'Etat Civil
SEM	Société d'Economie Mixte
SFP	Statistiques de Finances Publiques
SG	Secretariat Général
SGSP	Système de gestion de la Solde et des Pensions
SIGTAS	Système Intégré de Gestion des Taxes
SIIGFP	Système Intégré Informatisé de la Gestion des Finances Publiques
SIGMP	Système Informatisé de gestion des Marchés Publics
SLF	Service des Lois de Finances
SNLCC	Stratégie Nationale de la Lutte Contre la Corruption
SNMGFP	Stratégie Nationale de la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques
SOA	Service Opérationnel d'Activité
SPF	Service Public Fédéral
SPFE	Service de la Paticipation Financière de l'État
SRE	Services Régionaux des Entreprises
SRPE	Services Régionaux du Patrimoine de l'État
SSP	Service du Suivi des Projets
STDI	Service de la Trésorerie et de la Dette Intérieure
SURF	Système Unifié de Recouvrement Fiscal
SYDONIA	Système Douanier Automatisé
SYGADE	Système de Gestion de l'Analyse de la Dette
TADAT	Tax Administration Diagnostic Assessment Tool
TCN	Titres de Créances Négociable
TEF	Titres d'Engagement Financier
TELMA	Télécommunication de Madagascar
TF	Tribunal Financier
TG	Trésorerie Générale
TP	Trésorerie Principale
TPP	Taxe sur les Produits Pétroliers
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UGMP	Unité de Gestion de Passation de Marché
UGP	Unités de Gestion de Projets
USD	United States Dollar

USF
VAR

Unité de Stabilité Financière
Vecteur Autoregressif

RESUME ANALYTIQUE

Objet, gestion et calendrier de l'évaluation

L'objet de cette évaluation est de mesurer la performance du système de gestion des finances publiques de Madagascar en 2017 - avec le cadre de mesure PEFA 2016 - et d'apprécier son évolution depuis le dernier exercice PEFA de 2013 - dans le cadre PEFA 2011. Les effets des importantes et nombreuses réformes mises en œuvre depuis 2014, après la normalisation de la situation politique du pays, seront ainsi évalués et le Plan stratégique de modernisation du système de gestion des finances publiques (PSMFP) adopté en décembre 2016 pourra être actualisé.

Le gouvernement a assuré la responsabilité de cette évaluation, appuyé par deux experts internationaux, avec le soutien de la Banque Africaine de Développement (BAD). Les travaux techniques d'évaluation et l'élaboration des rapports préliminaire et provisoire ont été réalisés par une équipe de 24 évaluateurs nationaux issus du Ministère des finances et du budget (MFB), de l'autorité de régulation des marchés publics (ARMP) et de la Cour des comptes (CC), placée sous la direction du Secrétaire général du MFB, coordonnée techniquement par la Directrice de la Direction de la Coordination Interne (DCI) du MFB, coordonnée institutionnellement par le Coordonnateur général du Programme de Renforcement de l'Efficacité de l'Administration (PREA) et supervisée par Comité Interministériel de Pilotage des Réformes des Finances Publiques (COPIL).

L'évaluation s'est déroulée entre mai 2017 et mars 2018, a été précédée d'une formation de deux semaines de l'équipe de formateurs par l'expert international chef de la mission d'expertise et a bénéficié de trois missions d'appui sur place des experts en mai, juillet et octobre 2017. Après prise en compte des dernières observations des réviseurs, le rapport définitif a été présenté aux autorités malgaches le 13 mars 2018.

Le champ de l'évaluation est l'administration centrale et ses services déconcentrés, auxquels s'ajoutent, seulement pour les quelques indicateurs qui l'exigent (PI-7, PI-10), les entreprises publiques et les collectivités territoriales. Elle couvre la période 2014 à 2016, mais s'étend également, pour certains indicateurs, à l'exercice 2017 (PI-5, PI-13, PI-16, PI-17, PI-19, PI-20, PI-21, PI-23, PI-25, PI-26, PI-27, PI-30).

Les principales conclusions et leur incidence sur la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et la fourniture des services publics

Il ressort de cette évaluation que la performance du système de GFP dont les principales bases juridiques sont robustes pâtit aujourd'hui de l'héritage défavorable laissé par la suspension des réformes pendant la période de transition de 5 ans qui s'est achevée en 2014, mais aussi des difficultés récurrentes de mise en œuvre de l'ambitieuse loi de finances organique sur les lois de finances (LOLF) adoptée en 2004.

Coexistent ainsi dans le système de GFP malgache, paradoxalement, de grandes forces et de grandes faiblesses, comme il sera montré dans ce résumé. Et en dépit des importantes réformes engagées depuis 2014, des insuffisances majeures subsistent dans les bases étroitement interdépendantes de la préservation durable de la discipline budgétaire (bien respectée sur la période évaluée les atouts l'emportant), de la mise en œuvre pratique des outils existants

d'allocation stratégique des ressources et du nécessaire redressement des services publics sans lequel l'appauvrissement de la population sur la longue période ne pourra être inversé à l'avenir.

La discipline budgétaire globale

Le niveau modéré et la stabilité de l'endettement public et du déficit budgétaire témoignent a posteriori de la capacité à assurer la discipline budgétaire des autorités malgaches sur la période. L'administration dispose pour cette maîtrise d'importants atouts techniques.

Les atouts qui ont permis une bonne discipline budgétaire

La procédure budgétaire annuelle ordonnée et bien suivie permet une définition stricte des enveloppes de dépenses - inscrites désormais dans une perspective économique et budgétaire de moyen terme à son début - et une discussion approfondie des demandes des ministères techniques au MFB. Les conditions d'équilibre des finances des collectivités territoriales, dont les missions sont par ailleurs limitées, sont bien encadrées juridiquement.

Les députés et les citoyens sont mieux informés désormais, quoiqu'avec retard pour les derniers dont l'inclusion reste limitée. La dette est désormais soumise à une gestion administrative qui la préserve de risques opérationnels majeurs (suivi des opérations et comptabilisation) et elle s'inscrit dans une stratégie de moyen terme, rendue publique, et prenant en compte explicitement les principaux paramètres macroéconomiques et financiers qui conditionnent sa soutenabilité.

Des instruments robustes de gestion budgétaire préviennent efficacement les éventuels dérapages dans l'exécution du budget. Les autorisations budgétaires de dépenses fixées dans le budget sont bien respectées par les responsables qui ont la charge de la dépense - les ordonnateurs secondaires (ORDSEC) et les comptables publics - dont les fonctions strictement séparées se complètent efficacement, sous le contrôle a priori strict du contrôleur financier. Les rythmes des flux de dépenses et de rentrées de recettes sont synchronisés avec régularité par le système de cadencement des mises à disposition des crédits de paiement des dépenses aux ordonnateurs par le MFB et par la gestion de la trésorerie qui bénéficie de la quasi complète centralisation des disponibilités de l'administration centrale dans un compte unique à la Banque centrale.

Le système comptable appuyé par un système informatique aux fonctionnalités nombreuses (SIIGFP), couvrant une partie large du cycle budgétaire, permet un contrôle fiable de l'exécution budgétaire et un suivi régulier, quoiqu'espace, des dépenses dans le cadre d'ateliers trimestriels réunissant le MFB et tous les ministères.

Un projet de loi de règlement est produit régulièrement et soumis à l'approbation du Parlement dans des délais raccourcis, mais encore trop longs. Lui est associé, pour éclairer le législateur par des analyses complémentaires indépendantes, un rapport, rendu public, sur l'exécution de la loi finances (RELF) établi par la CC.

Ces points de force permettent d'assurer le respect de la discipline budgétaire, en dépit de certaines insuffisances majeures qui portent tant sur le dispositif budgétaire lui-même que sur son application pratique.

Les faiblesses qui peuvent la compromettre

Parmi ces faiblesses il en est deux qui conditionnent largement les autres : la faible crédibilité du budget – liée notamment à la fragilité de la supervision des entreprises publiques dont les déséquilibres imposent des subventions peu prévisibles - et l'absence de participation réelle du Parlement au processus budgétaire, l'une et l'autre se renforçant mutuellement.

Le budget adopté est, en pratique, un cadre peu contraignant pour l'exécution du budget, les prévisions budgétaires initiales étant toujours largement surestimées et les lois de finances rectificatives étant désormais de pratique courante, ce qui n'est pas de bonne gestion budgétaire. Les enveloppes de dépenses prévues et autorisées par le législateur laissent ainsi à l'administration une grande marge de liberté au stade de l'exécution. Les équilibres budgétaires sont, en effet, établis sur des prévisions de recettes ayant le caractère d'objectifs incitatifs qui sont de ce fait systématiquement supérieures à leurs montants réels prévisibles. Et le Parlement, faute d'un examen approprié du projet de loi de finances qui lui est soumis, n'exige pas que le budget soit établi sur des bases plus réalistes.

La discipline budgétaire globale n'a pas non plus été compromise par la lourde charge financière qu'imposent au budget les déséquilibres des entreprises et établissements publics auxquelles s'ajoutent les arriérés accumulés et les coûts entraînés par le manque de rigueur de la gestion des investissements. Et si les bases juridiques des marchés publics ont été rapprochées des normes les meilleures, elles sont encore très insuffisamment respectées et elles laissent encore place à un mode de passation – par affichage – partiellement concurrentiel.

Le manque d'efficacité du recouvrement des recettes explique pour une grande part que les objectifs de ressources inscrits dans le budget ne soient jamais atteints (le taux de recouvrement était de 88% en 2016). Le montant collecté d'impôts et taxes (10,5 % du PIB) est très inférieur au montant qui devrait l'être compte tenu du système de base et de taux en vigueur, simple et bien conçu. Les méthodes de l'administration fiscale et douanière, notamment de contrôle, bien qu'elles s'améliorent, ne permettent pas de lutter avec efficacité et détermination contre les abus et les irrégularités.

Ces insuffisances ne peuvent pas être corrigées par la prise en compte des constats, observations et recommandation d'un contrôle interne a posteriori jouant pleinement son rôle. Si le contrôle intégré aux procédures (contrôle concomitant) est robuste, l'audit interne (a posteriori) présente d'importantes lacunes. L'IGE ne dispose plus des moyens pour effectuer un nombre significatif de contrôles, l'IGF n'est pas opérationnelle, l'audit interne est en cours de déploiement, seule l'inspection des services du Trésor, assurée par la DBIFA exerce un contrôle large des opérations budgétaires, mais appliqué surtout aux comptables et à leurs opérations et selon des procédures de contrôle propres aux inspections. Quant au contrôle externe assuré sur la période, par la Cour des comptes, il s'est concentré sur la préparation des rapports sur l'exécution des lois de finances (RELF) et sur l'audit des comptes des collectivités territoriales, laissant hors de son examen l'efficacité et la régularité des opérations les grands services de l'État.

L'allocation stratégique des ressources

Pressée par les urgences de la gestion des fortes tensions budgétaires qui ont marqué la période de transition qui ont été bien contenue (les déficits étant maîtrisés), déstabilisée par les troubles affectant l'exercice de l'autorité politique, peu obligée par le Parlement de justifier ses choix,

l'administration centrale n'a pu pendant la période de transition traiter les difficultés qu'elle rencontrait dans la mise en œuvre adéquate des budgets de programmes prévus de longue date par la LOLF.

Aussi, alors que dès le début de la période post transition le gouvernement se donnait une stratégie nationale d'action (le plan national de développement, PND), les imperfections persistantes du système de gestion des budgets de programmes ont empêché que cette stratégie trouve immédiatement et complètement sa traduction budgétaire explicite. Des améliorations significatives ont dû être apportées progressivement au dispositif existant. Elles ont permis qu'en 2018, soient élaborés et publiés des cadres de moyen terme pour tous les niveaux de définition d'une stratégie - macroéconomique, macro budgétaire et sectoriels (pour six ministères) - cohérents avec le PND et le programme de réforme conclu en 2016 avec le FMI et appuyé par la facilité élargie de crédit (FEC).

Mais des faiblesses structurelles fortes pénalisent encore la capacité stratégique de l'administration. Le système d'information ne peut pas alimenter en données les services opérationnels pour qu'ils puissent répondre aux exigences de chiffrage des indicateurs. La connaissance des équipements publics disponibles et de leur état de fonctionnement réel demeure lacunaire et incertaine. La responsabilité programmatique – confiée aux Responsables de programme – peine à trouver sa place à côté de la responsabilité hiérarchique et financière – exercée par les ORDSEC. Enfin, la pénurie de ressources internes entraînant qu'une grande part du financement des investissements est assurée par les ressources externes n'incite pas les responsables budgétaires à se doter d'un système de gestion de l'investissement rationnel et étroitement contrôlé.

L'utilisation efficace des ressources à des fins de prestation de services

La fourniture de services publics en quantité et qualité suffisantes est essentielle pour une population dont le niveau de vie est très précaire et une économie dont le rythme de croissance n'est pas soutenu par de forts gains de productivité et est continûment affaibli par des instabilités politiques récurrentes.

L'emploi des budgets de programmes, avec leurs indicateurs détaillés d'efficience, d'efficacité et d'impact, par ailleurs publiés, est un point fort du système budgétaire au regard de l'utilisation efficace des ressources pour les prestations de service au citoyen. Mais, comme pour l'allocation stratégique des ressources, leur usage imparfait n'a pas permis d'asseoir la gestion des services publics sur un système opérationnel efficace de gestion de la performance.

La fourniture de services publics souffre aussi, comme l'allocation stratégique des ressources, d'une connaissance insuffisante des équipements publics (au niveau du recensement physique) et des grandes faiblesses de la gestion des investissements.

S'y ajoute la supervision financière et stratégique insuffisamment étroite des entreprises et des établissements publics auxquels est déléguée une part importante de la gestion des services publics de base.

Mais par-dessus tout, ce sont les insuffisances du recouvrement des recettes publiques qui constitue le facteur le plus pénalisant pour la fourniture des services publics au citoyen.

Les principales évolutions de la performance depuis le PEFA de 2013

La comparaison des analyses et notations du PEFA 2016 avec le PEFA 2013 (voir annexe 1.B), fait apparaître des progrès dans certains domaines de la performance du système de GFP de Madagascar, mais aussi des difficultés à surmonter des faiblesses structurelles (ces améliorations ne se traduisent pas toujours dans les notations, les critères ne le permettant pas toujours et les appréciations des évaluateurs pouvant différer, notamment en raison des modifications des informations disponibles).

La discipline budgétaire globale

Des progrès ont renforcé la capacité de l'administration à assurer la discipline budgétaire. La procédure budgétaire annuelle a été améliorée, la programmation est mieux respectée et laisse plus de temps à la discussion avec les ministères techniques. La prise en compte des investissements financés sur fonds externes dans le budget a été étendue.

Le renforcement de la transparence de la politique budgétaire est une amélioration marquante de la période. La documentation budgétaire s'est enrichie de documents nouveaux essentiels pour la compréhension de la programmation budgétaire. Les coûts des mesures nouvelles et les choix des perspectives à moyen terme sont désormais explicités.

Des plans d'assainissement des entreprises publiques ont été adoptés et commencent à être appliqués. La gestion de la dette est plus rigoureuse, juridiquement plus encadrée et fondée sur des analyses plus complètes de ses risques et de ses coûts, alors que les risques opérationnels ont été réduits.

Une réforme des marchés publics a été réalisée et elle a conduit à une mise à jour du code des marchés publics et une réactivation de l'organe de traitement des plaintes. Elle laisse encore, cependant, des marges importantes d'usage de modes de passation non pleinement concurrentiels. La gestion de la rémunération des fonctionnaires - la solde - est en cours de réforme et son informatisation complète en voie d'achèvement constitue une base préalable à sa fiabilisation sur toute la chaîne opérationnelle, de la tenue des fichiers individuels au décaissement de la paie.

Les projets de lois de règlement commencent à être produits régulièrement et les délais de leur préparation ont été raccourcis. Ils commencent à être présentés au législateur avec des rapports de la Cour des comptes (RELF). Celle-ci a publié pour la première fois un rapport public annuel en 2015 portant sur la période 2011-2014.

L'allocation stratégique des ressources

Un programme national de développement (PND) a été préparé dès le rétablissement de l'ordre constitutionnel normal.

La capacité stratégique de l'Etat a fait l'objet d'actions de réforme majeures qui ont permis de préparer le budget 2018 dans des cadres macroéconomiques, macro budgétaires et sectoriels de moyen termes complets. Par ailleurs une stratégie de la dette a été préparée, publiée et annexée à la loi de finances.

Les services publics

Des informations plus précises sur les recettes perçues directement par certains services de première ligne – écoles, centres de santé de base - sont désormais recueillies par l'administration centrale, elles ne sont pas exhaustives et elles ne sont pas accessibles aux citoyens.

Les réformes en cours

Un plan stratégique de modernisation de la GFP sur dix ans a été préparé et adopté à la fin de 2016. Toutes les dispositions ont été prises pour assurer sa mise en œuvre et son suivi. Fondé sur le précédent PEFA actualisé et les nombreuses évaluations réalisées dans la période récente, il est bâti autour de 11 objectifs et 22 programmes couvrants tous les volets de la GFP.

Tableau : Récapitulatif des notes

Indicateur et composantes	Note	Méthode Notation
PI-1 : Dépenses effectives totales	D	M1
PI-2 : Composition des dépenses effectives	D+	M1
PI-3 : Recettes effectives	D	M2
PI-4 : Classification du budget	C	M1
PI-5 : Documentation budgétaire	B	M1
PI-6 : Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	D	M2
PI-7 : Transferts vers les administrations infranationales	B	M2
PI-8 : Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services	C+	M2
PI-9 : Accès du public aux informations budgétaires	D	M1
PI-10 : Etablissement de rapports sur les risques budgétaires	D+	M2
PI-11 : Gestion des investissements publics	D	M2
PI-12 : Gestion des actifs publics	D+	M2
PI-13 : Gestion de la dette	B+	M2
PI-14 : Prévisions macroéconomiques et budgétaires	D	M2
PI-15 : Stratégie budgétaire	D+	M2
PI-16 : Perspective à moyen-terme de la budgétisation des dépenses	D	M2
PI-17 : Processus de préparation du budget	B	M2
PI-18 : Examen des budgets le pouvoir législatif	D+	M1
PI-19 : Gestion des recettes	C	M2
PI-20 : Comptabilisation des recettes	D+	M1
PI-21 : Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice	C+	M2
PI-22 : Arrières de dépenses	D	M1
PI-23 : Contrôles des états de paie	D+	M1
PI-24 : Gestion de la passation des marchés	C	M2
PI-25 : Contrôles internes des dépenses non salariales	C	M2
PI-26 : Audit interne	D+	M1
PI-27 : Intégrité des données financières	B	M2
PI-28 : Rapports budgétaires en cours d'exercice	D+	M1
PI-29 : Rapports financiers annuels	D+	M1
PI-30 : Audit externe	C	M1
PI-31 : Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	D	M2

1 INTRODUCTION

1.1 Raison d'être et objectifs

Madagascar s'est engagé depuis 2004, avec l'adoption d'une nouvelle loi organique sur les lois de finances (LOLF), dans un processus de réforme de son système de gestion des finances publiques fondé sur la mise en place de budgets de programme axés sur la performance. Les progrès de cette réforme ont été évalués à trois reprises selon la méthodologie PEFA.

La dernière évaluation, faite en 2013, a été réalisée par l'administration elle-même, aidée par des experts internationaux avec l'appui de la Banque Mondiale ; elle couvrait la période 2010-2013 et a été publiée en juin alors que le pays se préparait à retourner à l'ordre constitutionnel après l'élection du Président de la République par voie de suffrage universel direct.

La présente évaluation soutenue par la Banque Africaine pour le développement a été, à nouveau, conduite par le gouvernement malgache. Pour une meilleure appropriation de la nouvelle méthodologie d'évaluation PEFA, l'équipe d'évaluateurs nationaux mise en place a été appuyée, selon des modalités précisées ci-dessous, par deux experts internationaux pris en charge financièrement par la BAD.

Cette évaluation couvre les années 2014 à 2016. La date de l'évaluation est décembre 2017. Elle a pour périmètre l'administration centrale telle qu'elle est définie dans le manuel SFP (2014) du FMI.

Elle a pour objectifs :

- D'établir un état des lieux de la performance du système de gestion des finances publiques (GFP) sur la période d'évaluation - éventuellement étendue à 2017 lorsque cela est possible, pour certains domaines - afin d'identifier ses forces et ses faiblesses.
- D'évaluer les progrès réalisés par la GFP depuis le dernier rapport PEFA de 2013, ou d'identifier les reculs éventuels.
- De fournir les informations disponibles sur les réformes en cours et sur les réformes prévues par la nouvelle stratégie décennale de modernisation de la gestion des finances publiques (PSMFP) adoptée par le gouvernement en décembre 2016 afin que les autorités puissent réviser pour le mettre à jour le plan d'action triennal 2018-2020.
- De faciliter l'harmonisation des actions des PTF dans un cadre conjoint intégré.

1.2 Gestion de l'évaluation et assurance qualité

Gestion

Afin de faciliter l'appropriation par l'administration des principes et normes d'évaluation de la GFP retenus par le nouveau cadre PEFA, le gouvernement a mobilisé tous les hauts responsables ministériels et a confié la conduite de l'évaluation au Ministère des Finances et du Budget (MFB), sous la direction de son Secrétaire Général. Une équipe d'évaluateurs - spécialisés par indicateurs du cadre PEFA et appuyés par des collecteurs d'informations - a été constituée. Le Secrétaire général du MFB a été chargé de superviser les travaux de cette équipe et de soumettre pour validation aux instances supérieures les résultats finaux de l'évaluation.

Pour une forte mobilisation des acteurs, deux responsables coordonnateurs de l'évaluation issus respectivement de la Présidence de la République (PR) - le Coordonnateur général des

Programmes de Renforcement de l'Efficacité de l'Administration (PREA) - et du MFB – la Directrice de la Direction de la coordination interne - ont assuré la coordination institutionnelle et technique de l'évaluation.

Les membres de l'équipe d'évaluation et de collecte de données ont été choisis parmi les techniciens des départements ministériels et organismes rattachés et ont participé au processus d'évaluation en fonction de leur domaine respectif.

Les organes de contrôle externe - la Cour des Comptes (CC) et l'Inspection Générale de l'État (IGE) – ont été associés à la supervision opérationnelle de l'évaluation, notamment en assurant le contrôle de la qualité et de la sincérité des informations utilisées par les évaluateurs.

Les PTF intervenant principalement dans le domaine des Finances publiques ainsi que les représentants de la société civile ont été étroitement associés à la révision du projet de rapport d'évaluation.

Assurance qualité

Les membres de l'équipe d'évaluateurs disposent de bonnes connaissances du fonctionnement du système de gestion des finances publiques ainsi que des réformes menées dans leurs domaines respectifs.

Un premier contrôle de qualité de la version préliminaire du rapport a été réalisé par les évaluateurs nationaux en étroite collaboration avec les experts chargés tout particulièrement de veiller à la qualité analytique du rapport et à sa conformité aux format et règles de notation imposés par le cadre PEFA.

Le coordonnateur technique de l'évaluation a assuré la transmission du rapport aux réviseurs et au Secrétariat PEFA.

Deux versions intermédiaires du rapport PEFA ont été examinées par les chefs de projets des institutions, les autorités et le secrétariat PEFA avant l'atelier de restitution final.

Les différentes phases de revues sont détaillées ci-dessous.

Organisation de la gestion de l'évaluation PEFA

Équipe de supervision

Le Comité Interministériel de Pilotage des Réformes des Finances Publiques

Directeur de l'évaluation

Le Secrétaire Général du Ministère des Finances et du Budget, Mr Falihery RAJAobelina

Coordination Technique de l'évaluation

Le Directeur de la Coordination Interne, Mme Nicole RAVELONJANAHARY

Coordination Institutionnelle

Le Coordonnateur Général du Programme de Renforcement de l'Efficacité de l'Administration, Mr Balsama ANDRIANTSEHENO

Experts internationaux

Mr Mario DEHOVE (chef de mission)

Mr Jean-Marc PHILIP

Chefs et membres de l'équipe d'évaluation

- RAZAFIMANDIMBY Patrick Naivoharinjaka : Direction de la Coordination Interne

- ANDRIANARISOA Fanjanirina Haingotiana : Direction Générale du Budget/Direction de la Synthèse Budgétaire
- RASOLONIRINA Rabeson Rijaniaina : Agence Comptable Central du Trésor
- RABENANDRASANA Hery : Direction Générale du Budget/Direction de la Synthèse Budgétaire
- RANDRIAMAROLAFY Odile : Direction Générale du Trésor/Direction des Etudes
- RAVELOJAONA Mireille : Direction Générale du Trésor/Direction des Etudes
- RANDRIATAHINA Jeanine Raymonde : Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
- KOERA Ravelonarivo Natanaël : Cour des Comptes
- RANDRIAMANOHSOYA Yando : Direction Générale du Budget/Direction des Réformes et de la Formation
- RARIVOMANANA Martial Eugène : Direction Générale du Trésor/Direction des Opérations financières
- RAOELIJAONA Antsa : Direction Générale du Budget
- RAZAFIARIJAONA Ernest : Inspection Générale d'Etat
- RAKOTONIRINA Felana : Direction Générale du Budget/Direction du Patrimoine de l'État
- RANDRIANJANAKA Mamonjarisoa Volantantely : Direction Générale du Trésor/Direction de la Dette Publique
- TSIENGENY Tovonkery Jocelyn : Direction Générale du Budget/Direction de la Synthèse Budgétaire
- ABRAHAM Lantoniaina : Direction Générale du Budget/Direction des Réformes et de la Formation
- RAKOTOANDRIANA Emilien : Direction Générale des Impôts
- RAKOTOARISOA Antsa : Direction Générale des Douanes
- RAONIZAFINARIVO Voasary Ravo : Direction Générale du Trésor/Direction de la Comptabilité Publique
- RAHARIJAONA-NDRIANARILALA Rado : Direction Générale du Trésor/Direction de la Dette Publique
- MORA Jackson : Direction Générale de la Gestion Financière du Personnel de l'État/Direction de la Solde
- RASAMOELINA Jean Claude : Autorité de Régulation des Marchés Publics
- RAHETLAH VololonaOliva : Direction Générale du Contrôle Financier
- RAZAFINDRABE Andrinifo : Direction Générale de l'Audit Interne
- RAKOTONIRINA Tina Herizo, Auditeur à la Cour des Comptes
- RASAMISON ANDRIAMBELONIRINA Veloharison Niavo : Cour des Comptes

Gestion de la base des données

RAMAMONJISOA Rojo Antenaina

RATAVILAHY Nambinintsoa Zakaria

RASAMOELINA Josie

Examen de la note conceptuelle

Date de l'examen des projets de note de synthèse : 15 juillet 2016

Réviseurs invités : Gouvernement, le Secrétariat PEFA, la Banque Africaine de Développement, le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale, la Délégation de l'Union européenne à Madagascar, et la Société Civile (Collectif de citoyens et des organisations citoyennes (CCOC)).

Réviseurs ayant répondu :

- Mme Holy-Tiana Rame, Spécialiste en Finances Publiques du Secrétariat PEFA : date de réception de la note conceptuelle, le 20 juillet 2016
- Le Représentant Résident du Fonds Monétaire International, le 27 juillet 2016
- Mme Anne-Lucie Lefebvre de la Banque Mondiale, le 02 août 2016
- Le Représentant Résident de la Banque Africaine de Développement, le 19 août 2016
- La Délégation de l'Union Européenne à Madagascar, le 21 juillet 2016
- Mr Stephane GALLET : Ambassade de France-Service de Coopération et d'Action Culturelle, le 03 août 2016.
- Mr ANDRIAMBOLANIRINA Arison Jean Noel : Président de la Cour des Comptes, le 04 août 2016
- Mr RANDRIANARISON Jean Gabriel : Secrétaire Général du Ministère de l'Economie et du Plan, le 28 juillet 2016
- Mr RATSIRARSON Joséa : Secrétaire Général du Ministère de la Santé Publique, le 11 août 2016.

- Mme RAZAFIMBELO du collectif de citoyen et des organisations citoyennes (CCOC) le 14 février 2018.

Date de la version définitive de la note conceptuelle : le 02 septembre 2016

Examen du rapport d'évaluation

Date de la transmission du rapport provisoire aux réviseurs : 29 décembre 2017

Réviseurs invités : Gouvernement, le Secrétariat PEFA, la Banque Africaine de Développement, le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale, la Délégation de l'Union européenne à Madagascar et la Société Civile (Collectif de citoyens et des organisations citoyennes (CCOC)), le 29 décembre 2017

Réviseurs ayant formulé des commentaires :

Gouvernement

Guillaume BRULE, Senior Public Sector Specialist, Secrétariat PEFA

Franck PORTE, Délégation de l'Union Européenne à Madagascar

Banque Mondiale

Banque Africaine de Développement

Collectif de citoyen et des organisations citoyennes (CCOC), organisation de la Société Civile

Date limite de réception des observations des réviseurs : 26 janvier 2018.

Date de transmission du rapport définitif aux réviseurs : 9 mars 2018

Date de réception du PEFA-CHECK : 14 mars 2018.

1.3 Méthodologie de l'évaluation

Champ d'application de l'évaluation

La méthodologie utilisée pour l'auto-évaluation est celle du cadre PEFA actualisé en 2016. Cette auto-évaluation PEFA a utilisé toutes les informations disponibles nécessaires à la notation des 31 indicateurs du nouveau cadre méthodologique et des analyses qu'il exige. Elle a notamment mis à profit les nombreux diagnostics et évaluations menés depuis le dernier PEFA, en particulier ceux portant sur le système fiscal, la dette, les marchés publics, les organismes de contrôle, l'investissement, la programmation pluriannuelle et les risques budgétaires.

Pour évaluer les évolutions depuis le dernier PEFA, l'auto-évaluation, conformément aux directives du secrétariat, a utilisé le cadre d'évaluation 2011, les données pour transcrire le PEFA 2013 dans le cadre 2016 ne pouvant être toutes disponibles.

Le champ de l'évaluation englobe l'administration centrale constituée des Ministères et Institutions relevant du budget général de l'État, des établissements publics nationaux à caractère administratifs (EPA), et de l'administration de protection sociale, en l'occurrence la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS).

Tableau 1-1: Le champ du PEFA

Entités	Dans le champ		Hors champ	
	Type ou nom	Nombre	Type ou nom	Nombre
Unités budgétaires de l'administration budgétaire centrale	Ministères et Institutions	38		
Unités extrabudgétaires ¹	EPN	204		

¹Toute unité liée au budget (notamment par des subventions), mais non dans le budget dans leur totalité.

Administrations infranationales			Communes	1 695
			Régions	22
			Provinces	06
Organisme de sécurité sociale	CNAPS			
Fonds souverains	NA			
Partenariats Public-Privé(PPP)	ND			
Entreprises publiques	Sociétés à participation de l'État	54		

Calendrier de l'évaluation de la performance

Un atelier de formation préalable destiné aux membres de l'équipe d'évaluation d'une durée de deux semaines a été tenu avant le début des travaux d'évaluation. Il a été animé par l'expert international chef de mission sur la base des trois guides qu'il a élaborés, relatifs, respectivement, à la méthode PEFA 2016, à la collecte des données et à la rédaction du rapport. L'autoévaluation a été ensuite appuyée par deux experts internationaux, dont le chef de mission, ayant de bonnes connaissances pratiques du cadre actualisé PEFA 2016.

Le premier expert international, chef de mission, a assuré la responsabilité de la mission d'appui à l'auto évaluation. Il a encadré les membres de l'équipe en charge de la collecte de données et accompagné les évaluateurs nationaux dans leurs travaux d'analyse et d'évaluation. Il a assuré la finalisation du projet de rapport et du rapport final d'évaluation à remettre à l'Administration malgache, en collaboration avec le coordonnateur technique.

Le deuxième expert, comme il était prévu dans la note conceptuelle, est intervenu dans la seconde phase de l'évaluation et a participé à la rédaction du projet de rapport final d'évaluation.

Les évaluateurs nationaux ont rédigé une première version du rapport d'évaluation portant sur les 31 indicateurs du cadre PEFA 2016 (partie 3 du rapport). Ce rapport a été revu par les experts en vue de son amélioration et de son intégration dans le rapport provisoire.

Le Directeur de l'évaluation et le Coordonnateur technique d'évaluation ont transmis le rapport provisoire pour observation aux réviseurs : le Gouvernement, représenté par le COPIL, le Secrétariat PEFA, la société civile et les PTFs, pour observations et commentaires le 29 décembre 2017. Le secrétariat PEFA a transmis ses observations le 26 janvier 2018.

Les réponses aux commentaires reçus et les suites qui leur ont été données, ont été transmises à l'ensemble des réviseurs sous forme de tableau avec mention de l'entité à l'origine du commentaire le 9 mars 2018 et le rapport ainsi amendé a été transmis simultanément pour une deuxième supervision auprès des mêmes parties prenantes.

En collaboration avec les experts, le MFB représenté par son Secrétaire général, s'est chargé de l'organisation de la présentation du rapport aux fins de validation au COPIL le 12 mars 2018 puis de sa transmission pour approbation en Conseil du Gouvernement.

Enfin, le Gouvernement appuyé par l'expert responsable de la mission d'évaluation a procédé à la demande de certification du PEFA Check auprès du Secrétariat PEFA. Le secrétariat a transmis le PEFA CHECK le 14 mars 2018 avec des dernières observations qui ont été intégrées au rapport définitif.

Le processus s'est achevé par la publication du rapport officiel sur le site web du MFB. Des séances de dissémination du rapport ont ensuite été organisées à l'intention des instances supérieures, de l'ensemble des PTF, des membres de la société civile, du secteur privé et de toutes personnes intéressées.

Les grandes étapes du calendrier de l'évaluation de la performance s'articulent autour de quatre phases distinctes :

Première étape : la préparation des évaluateurs à l'autoévaluation

1. Phase d'élaboration des guides du 1^{er} au 31 mai

Elle s'est déroulée pendant le mois de mai 2016 et s'est achevée par la rédaction d'un guide détaillé en trois parties (méthode, collecte de l'information, rédaction du rapport) de 300 pages pour l'opérationnalisation d'une autoévaluation complétant les guides déjà disponibles élaborés par le secrétariat PEFA.

2. Phase de formation des membres de l'équipe d'évaluateurs sur le nouveau cadre PEFA du 29 mai au 9 juin 2017 suivi d'une phase d'accompagnement au lancement des travaux du 12 juin au 20 juin.

Un atelier ouvert de lancement et de présentation générale du cadre a été tenu le 29 mai 2017. A sa suite un atelier de formation fermé a été organisé pour les évaluateurs sur la base des guides élaborés par l'expert. L'expert a ensuite examiné avec les équipes, indicateur par indicateur, les difficultés susceptibles d'être rencontrées et les moyens de les surmonter.

Deuxième étape : l'élaboration du rapport préliminaire par les évaluateurs.

- Phase de collecte des données et informations :

Divers entretiens et recueils de données auprès des institutions publiques ont été effectués. La boîte de données (DROPBOX) a été créée et gérée par la Direction de la Coordination Interne (DCI).

- Phase de préparation d'un premier draft du rapport préliminaire :

L'équipe d'évaluateurs a préparé un premier draft du rapport préliminaire avec l'appui à distance de l'expert-chef de mission et d'un appui sur place du 22 au 31 juillet.

- Phase de finalisation du rapport préliminaire à partir du 31 juillet 2017 jusqu'au 31 août par les experts nationaux.

Troisième étape : préparation du rapport provisoire à partir du rapport préliminaire

- Phase d'amélioration du rapport préliminaire du 5 au 27 septembre :

Sur la base du premier draft du rapport préliminaire transmis les deux experts -sur place - et les évaluateurs nationaux, ont repris les analyses et notations du chapitre 3 du rapport préliminaire et l'ont finalisé comme premier draft du chapitre 3 du rapport provisoire. Ce premier draft a été présenté le 27 septembre au COPIL.

- Phase de préparation du rapport provisoire du 27 septembre au 27 octobre :

Sur la base des observations finales des experts, les évaluateurs ont repris ce premier draft du chapitre 3 du rapport provisoire et en ont transmis aux experts une version complétée le 27 octobre.

- Phase d'élaboration du rapport provisoire du 30 octobre au 1^{er} décembre :

Les experts ont élaboré le projet de rapport provisoire complet à soumettre aux réviseurs.

Le rapport provisoire a été transmis aux réviseurs le 29 décembre 2017.

Quatrième étape : élaboration et finalisation du rapport définitif

- Phase de rédaction du rapport définitif

Les observations des réviseurs (UE, BAD, BM, Gouvernement, société civile (CCOC) secrétariat PEFA) ont été reçues par les évaluateurs durant le mois de janvier (celles du secrétariat PEFA le 26 janvier 2018). Les réponses des évaluateurs à ces observations et le rapport définitif les prenant en compte ont été transmis aux superviseurs le 9 mars 2018. Le COPIL a validé le rapport définitif le 12 mars 2018.

- PEFA CHECK et finalisation du rapport définitif

Le secrétariat PEFA a transmis le PEFA CHECK le 14 mars 2018 avec d'ultimes observations qui ont été intégrées dans le rapport définitif.

- La phase de dissémination

Le rapport a fait l'objet d'une présentation à l'ensemble des PTFs le 13 mars 2018 puis à la société civile, au secteur privé et à toutes personnes intéressées, après publication sur le site du MFB.

Sources d'information

L'équipe d'évaluateurs était constituée, pour chaque indicateur, à côté de responsables de l'évaluation, de responsables chargés de collecter les données et informations nécessaires à l'évaluation. Les services de l'administration centrale, y compris les unités non budgétaires (les EPA), ont fourni l'essentiel des informations nécessaires. Les données issues des applications informatiques (notamment SIIGFP et SIGMP) ont été utilisées et mises en commun au moyen d'une drop box.

Des entretiens ont été menés avec les principaux responsables de toutes les administrations entrant dans le champ du PEFA et avec les services opérationnels.

Des réunions ont été organisées d'une part entre les évaluateurs nationaux et les experts et d'autre part entre ceux-ci et les services concernés pour examiner et discuter des projets de rédaction du rapport et en enrichir les informations à leurs différents stades d'élaboration, notamment le chapitre 3.

Tous les nombreux rapports, notamment d'évaluation, d'appui ou de revue réalisés sur le système de GFP de Madagascar depuis la dernière évaluation ont été exploités (ils sont mentionnés dans le rapport). Les rapports d'audit interne et externe, en nombre réduit, ont été utilisés, notamment les rapports sur l'exécution de la loi de règlement de la CC.

Trois représentant des organismes représentant de la société civile (Mme Razafimbelo et Mme Radert Ony du collectif de citoyen et des organisations citoyennes (CCOC), Mr Andriamoraniaina de ROHY (Rindran'ny Olompirenena Hiarovana ny Iarahamanana) et un organisme représentant des entreprises privées (Monsieur Andrianaivo, directeur de l'appui aux entreprises de la Chambre de commerce et d'industrie d'Antananarivo) ont été rencontrés.

2 INFORMATION GENERALE SUR LE PAYS

2.1 Situation économique du pays

Madagascar a une superficie de 587 295 Km². Sa population est estimée à 25,61 millions d'habitants (en 2017). Il est classé 158^{ème} par le PNUD dans le rapport sur l'IDH 2016.

La population de Madagascar est jeune², extrêmement pauvre et dispose à peine de quoi se nourrir³. Cette pauvreté généralisée ne cesse de croître, malgré des inégalités déjà très fortes. Le taux brut de scolarisation est de 144% (en 2013), alors que le taux d'achèvement du primaire est de 69,34%, contre 71,00 en 2011.

Madagascar est classé 145^{ème} mondiale par *Transparency International* sur la base de l'indice de perception de la corruption (IPC) ; selon le dernier rapport : « La corruption est toujours identifiée comme étant le premier obstacle au développement de Madagascar et elle est non seulement persistante, mais a gagné du terrain dans un contexte généralisé d'instabilité politique et institutionnelle et d'affaiblissement de l'Etat ».

Les performances économiques de Madagascar ces trois dernières années sont relativement bonnes. Après un taux de croissance de 4,2% en 2016, des réserves de change de l'ordre de 1,12 milliards de dollars en février dernier⁴, il est prévu une croissance réelle de 4,3⁵% et un taux d'inflation de l'ordre de 7,8% pour cette année 2017, en dépit des derniers chocs climatiques, particulièrement forts, qui ont affecté négativement les performances économiques du pays.

Tableau 2-1: Principaux indicateurs économiques

	2014(1)	2015 (2)	2016 (2)	2017 (2) (prévu)	2018 2) (prévu)
PIB (Mds Ar)	25 629	28 586	31 772	35 734	40 186
PIB par habitant (Us dollar)	450	402	401	448	479
Pib volume (variation)	3,3	3,1	4,2	4,1	5,1
Prix (variation)	7,1	7,6	6,7	7,8	6,8
Dettes brute (en pourcentage PIB)	35,3	41,3	38,7	41,4	42,2
Terme de l'échange (variation)	5,9	1,3	23,2	-6,9	-2,5
Solde du compte courant (% du PIB)	-4,4	-1,9	+0,8	-3,4	-4,1
Réserve de change (en mois d'import)	2,2	2,9	3,9	3,7	4,0

Source : FMI, rapport de revue et article IV.

(1) FMI rapport 2015 (2) FMI rapport 2017

2 La moitié de la population a moins de 20 ans.

3 - Environ 62 % de la population vit sous le seuil de pauvreté extrême ;
- trois personnes sur quatre vivent en deçà du seuil de pauvreté absolue ;
- plus de 90 % de la population vit avec 2 dollars US par jour au plus.

4 Soit l'équivalent de plus de trois mois d'importations.

5 Contre un taux de croissance démographique de 2,8 % par an.

Après la reprise officielle de la coopération avec le FMI en 2014, des efforts substantiels ont été effectués dans le cadre des programmes de réforme économique à moyen terme, ainsi que des programmes de stabilité macroéconomique et de promotion de la croissance durable et inclusive soutenus par la FEC⁶.

Le taux de pression fiscale est estimé pour cette année 2017 à 11,4% (contre 9,9% en 2015) ; son augmentation est due pour partie à l'adoption de nouvelles mesures de réforme de la fiscalité intérieure conjuguée à la bonne rentrée des recettes d'importation. L'investissement public attendu est de l'ordre de 8,1% du PIB et le déficit base caisse prévisionnel est de 5,9% du PIB. Ces résultats se situent dans un environnement des affaires peu favorable. Le temps nécessaire pour créer une entreprise à Madagascar est de 11 jours (contre, par exemple, 1,5 au Canada).

Un déficit de la balance globale de l'ordre de 74,4 millions DTS (1,0% du PIB) est prévu pour 2017. Cette situation résulte de la détérioration de 552,2 millions de DTS du solde de la balance commerciale (contre 209,7 millions en 2015), le solde du compte de transferts, de capital et d'opérations financières demeurant positif.

2.2 Tendances financières et budgétaires

Programme de réforme Globale

Conformément aux dispositions constitutionnelles, Madagascar a adopté, en 2014, la Politique Générale de l'État (PGE), tenant compte des OMD et de l'agenda de développement post 2015 d'Abuja, ainsi que des traités et accords internationaux et régionaux conclus par le pays.

La PGE a fixé comme priorité la lutte contre la pauvreté, la vulnérabilité et la précarité. Pour l'horizon 2015-2019, dans le cadre de sa mise en œuvre, le pays s'est engagé dans une Politique Nationale de Développement (PND) afin de mettre en place les bases d'une croissance inclusive et de développement durable.

Le budget de l'État traduit les priorités retenues par le PND.

Tableau 2-2: Importance relative des axes du PND dans le Budget de l'État

	2015	2016	2017
AXE1 : Gouvernance, État de droit, sécurité, décentralisation, démocratie, solidarité nationale	14,14	17,91	8,96
AXE2 : Préservation de la stabilité macroéconomique et appui au développement	2,20	1,81	5,64
AXE3 : Croissance inclusive et ancrage territorial du développement	42,16	43,10	56,27
AXE4 : Capital humain adéquat au processus de développement	36,17	30,07	24,21
AXE5 : Valorisation du capital naturel et renforcement de la résilience aux risques de catastrophes	5,33	7,11	4,93
	100,0	100,0	100,0

Source LFR 2015, 2016, 2017

Cette stratégie a été financée par la baisse de l'importance relative des financements accordés aux axes 1, 4 et 5.

⁶ Décaissement de la FEC : deuxième tranche de 86 millions de dollars.

Le budget prend une place croissante dans l'économie du pays, les dépenses s'élevant de 15,1 % du PIB en 2015 à 20,2 % du PIB en 2017. Les recettes totales augmentant moins rapidement que les dépenses le déficit global, en légère diminution en 2016, augmente fortement en 2017 passant de 2,1 % du PIB en 2016 à 6,0 % du PIB en 2017.

Statistiques budgétaires

Tableau 2-3 : Données budgétaires globales (En % du PIB)

	2014(1)	2015 (2)	2016 (2)	2017 (2)	2018 (2)
Recettes totales	10,2	10,4	11,2	11,6	11,8
-Recettes fiscales	10,0	10,1	10,9	11,4	11,5
Dons	2,1	1,5	3,4	3,5	3,6
Dépenses totales	14,4	15,1	16,0	20,2	20,0
- Dépenses hors intérêts		14,5	15,1	19,3	19,0
- Dépenses au titre des intérêts		0,8	0,9	0,9	1,0
Déficit global (dons compris)	-3,2	-3,7	-2,1	-6,0	-5,2
Déficit primaire		-1,3	0,8	-0,7	1,3
Financement net	3,2	3,7	2,1	6,0	4,9
-Extérieur	2,3	2,2	0,7	4,0	4,5
-Intérieur	0,9	2,0	1,6	1,1	0,4

Source : FMI, rapport de revue et article IV.

(1) FMI rapport 2015 (2) FMI rapport 2017

Les recettes fiscales, dont le niveau relatif est faible, augmentent, mais très modérément. La croissance des dépenses est soutenue par l'augmentation des dons en 2016 et des financements nets en 2017.

Allocation de ressources

Tableau 2-4 : Dotations budgétaires par fonction⁷

Dotations budgétaires effectives par secteur (en pourcentage des dépenses totales)	2014	2015	2016	2017
Santé	7,51%	7,71%	7,07%	5,58%
Education	21,83%	16,54%	16,61%	13,51%
Agriculture et élevage	6,27%	6,38%	5,19%	7,86%
Autres	64,39%	69,36%	71,13%	73,05%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Sources : LFI

En 2016, les dépenses courantes représentaient 67 % des dépenses budgétaires (32,4% pour les investissements), les dépenses de transfert 19,6 % et les dépenses salariales 29%.

La stratégie budgétaire sur la période de 2015 à 2018 est marquée par la forte croissance de la part des investissements dans les dépenses (passant de 23% à 54% entre 2015 et 2018), et le fort recul des transferts, dont une grande part assure le soutien des entreprises publiques (diminuant de 22,3 % à 11,4 % sur la même période).

⁷ Faute d'utilisation de la nomenclature budgétaire fonctionnelle (voir PI-4) les informations sur les dotations budgétaires par fonction sont limitées et imprécises.

Tableau 2-5 : Dotations budgétaires par classification économique

	2015		2016		2017		2018	
	Mds Ar	%	Mds Ar	%	Mds Ar	%	Mds Ar	%
Dépenses courantes	3 331	77	3 439	67	4 272	59	3 490	45,9
- Traitements et salaires	1 566	36,2	1 489	29	1 977	27	2 333	30,7
- Biens et services	157	3,6	189	3,7	313	4,3	446	5,9
- Paiement des intérêts	230	5,3	278	5,4	339	4,7	400	5,2
- Transferts	966	22,3	996	19,6	1 437	19,9	871	11,4
- Autres dépenses	412	9,5	487	9,5	206	2,8	560	7,3
Dépenses d'équipement	997	23	1650	32,4	2961	40,0	4 109	54,1

Source : FMI

2.3 Cadre législatif et réglementaire de la GFP

Le cadre constitutionnel

Aucune modification n'a été apportée à la constitution depuis le dernier PEFA. Les élections présidentielle et législative organisées à Madagascar en fin 2013 ont marqué le retour à l'ordre constitutionnel avec un nouveau président élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Le régime politique existant est de type mixte avec un organe législatif bicaméral composé du Sénat et de l'Assemblée Nationale.

Conformément à la constitution de la quatrième République, le Président de la République exerce la fonction exécutive avec le concours du gouvernement dont il nomme les membres. Le Gouvernement composé du Premier ministre et des ministres met en œuvre la politique générale de l'État (PGE). Il est responsable devant l'Assemblée Nationale et peut être renversé lorsque sont engagées les procédures de question de confiance ou de motion de censure.

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre, aux députés et aux sénateurs (article 86) tandis que la décision finale relève du Parlement. Le projet de loi de finances est préparé par le MFB et déposé au bureau du Parlement pour examen au cours de sa seconde session ordinaire en octobre.

L'organe juridictionnel est composé de la Haute Cour constitutionnelle, de la Cour Suprême et de la Haute Cour de Justice. Dans leurs activités juridictionnelles, les magistrats du siège, les juges et les assesseurs sont indépendants et ne sont soumis qu'à la constitution et à la loi. La Cour des Comptes, qui est une branche de la Cour Suprême, assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 128 in fine). La justice pénale et civile est organisée de la façon suivante : 40 tribunaux de première instance, 6 Cours d'appel et au sommet la Cour de cassation.

La constitution institue trois niveaux de collectivités territoriales décentralisées : la province, la région et la commune. Le cadre légal des organismes tels que les établissements publics nationaux, les entreprises publiques et les organismes de sécurité sociale est resté le même. La loi 98-031 prévoit deux catégories d'établissements publics : l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et l'établissement public à caractère administratif (EPA). La création d'un nouvel établissement public, qu'il soit EPIC ou EPA, se fait par décret tandis que la création de toute nouvelle catégorie d'EPN doit se faire par le biais d'une loi.

L'article 90 de la constitution prévoit que la loi précise les conditions des emprunts publics et détermine les modalités d'utilisation des fonds d'emprunts extérieurs et de son contrôle parlementaire et juridictionnel.

Le cadre juridique des finances publiques

Les lois de finances sont encadrées par la loi organique sur les lois de finances (LOLF) adoptée en 2004 qui instaure les budgets de programmes fondés sur la pluriannualité et la gestion axée sur les résultats.

Des textes importants ont été pris depuis le dernier PEFA :

- Deux lois renforçant les moyens de lutte contre la corruption : la loi 2016-020 sur la lutte contre la corruption, la loi 2016-021 sur les pôles anti-corruption ;
- La loi n°2014-012 régissant la dette publique et la dette garantie par le gouvernement central. Elle prévoit en son titre premier l'élaboration d'un document de stratégie de la dette triennale annexé à la LF. Elle fixe le champ d'application de la dette, son cadre structurel et sa gestion ;
- La loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics modifiant l'ancien code rendant obligatoires les plans annuels de passation et séparant les fonctions de contrôle des fonctions de régulation ;
- La loi n°2015-039 du 03 février 2016 sur le Partenariat Public Privé visant à le favoriser dans un cadre légal offrant le plus de sécurité juridique ;
- Le décret n°2017-094 instaurant un Organisme de Coordination et de suivi des Investissements et de leurs Financements (OSCIF). L'objectif de sa création est d'assurer une meilleure synergie entre les différents investissements et projets prioritaires ministériels et une mobilisation de leurs sources de financement conformément aux documents de référence nationale, les grands équilibres macro-économiques, la politique budgétaire à moyen terme et la soutenabilité de la dette ;
- Un projet de loi sur le recouvrement et l'affectation des avoirs illicites a été adopté en Conseil des Ministres le 13 juin 2017.

Selon leur catégorie respective, les textes qui constituent le cadre légal et juridique en vigueur sont indiqués dans le tableau qui suit.

Tableau 2-6: Récapitulatif des principaux textes régissant le cadre législatif de gestion des finances publiques

Textes généraux	
<ul style="list-style-type: none"> • Constitution de la quatrième République 2010 • Loi organique sur les lois de finances n°2004-007 • Loi n°2013-012 du 06 décembre 2013 portant LF pour 2014 • Loi n°2014-011 du 14 août 2014 portant loi de Finances Rectificative pour 2014 • Loi n°2014-030 du 19 décembre 2014 portant loi de Finances pour 2015 	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n°2015-026 du 07 décembre 2015 portant loi de Finances Rectificative pour 2015 • Loi n°2015-050 du 29 décembre 2015 portant loi de Finances pour 2016 • Loi n°2016-007 du 12 juillet 2016 portant loi de Finances Rectificative pour 2016
Comptabilité	
<ul style="list-style-type: none"> • Décret n°2005-089 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques • Décret n°99-941 du 10 décembre 1999 portant approbation du Plan Comptable des Opérations Publiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Décret n°2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics
Personnel	
<ul style="list-style-type: none"> • Loi n°2003-011 du 03 septembre 2003 portant Statut Général des Fonctionnaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Décret n° 2003-1158 du 17 décembre 2013 portant Code de déontologie de l'administration et de bonne conduite des agents de l'État
Impôts	
<ul style="list-style-type: none"> • Code Général des Impôts 2014, 2015, 2016 	<ul style="list-style-type: none"> • Décret n°2008-1153 du 11 décembre 2008 modifiant certaines dispositions du Décret n°2004-319 du 09 mars 2004 instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des organismes publics
Douanes	
<ul style="list-style-type: none"> • Code des douanes 2014, 2015, 2016 	
Collectivités territoriales	
<ul style="list-style-type: none"> • Loi organique n°2014-018 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires • Loi n°2014-020 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes • Loi n°2015-008 modifiant certaines dispositions de la loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Décret n°2015-959 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités territoriales décentralisées • Décret n°2015-960 fixant les attributions du chef de l'exécutif des Collectivités territoriales décentralisées • Décret n°2015-959 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités territoriales décentralisées • Décret n°2015-958 relatif à la coopération décentralisée

Décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes	<ul style="list-style-type: none"> Décret n°2015-957 relatif à la Structure Locale de Concertation des Collectivités territoriales décentralisées
Ministères économiques et financiers	
<ul style="list-style-type: none"> Décret n°2014-1102 du 22 juillet 2014 fixant les attributions du Ministre des Finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son ministère. Décret n°2016-551 du 20 mai 2016 modifiant et complétant les dispositions du décret n° 2014-1102 du 22 juillet 2014 fixant les attributions du Ministre des Finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son Ministère. 	<ul style="list-style-type: none"> Décret n°2017-121 fixant les attributions du Ministre des Finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son ministère Décret n°2015-086 modifiant et complétant les dispositions du décret n°2014-365 du 20 mai 2014 fixant les attributions du Ministre de l'Economie et de la Planification ainsi que l'organisation générale de son ministère
Etablissements et entreprises publiques	
<ul style="list-style-type: none"> Loi n° 98-031 du 20 janvier 1998 portant définition des établissements publics et des règles concernant la création de catégories d'établissements publics 	<ul style="list-style-type: none"> Décret n°99-335 du 05 mai 1999 portant sur les statuts des EPN Loi n°2014-014 du 6 août 2014 relative aux Sociétés Commerciales à Participation Publique » qui régit les entreprises publiques actuellement
Contrôle interne	
<p>Textes portant désignation des acteurs de l'exécution du budget de l'État, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor :</p> <ul style="list-style-type: none"> Circulaires d'exécution budgétaire 2009 et suivants <p>Textes portant régime juridique applicable aux comptables publics :</p> <ul style="list-style-type: none"> Ordonnance 62-081 du 29 Septembre 1962 relative au statut des comptables publics Décret n° 63-259 du 09 Mai 1963 astreignant les comptables publics à la prestation de serment et à la Constitution d'un cautionnement Décret n° 61-469 du 14 Août 1961 relatif à la responsabilité et aux débits des comptables publics 	<p>Organigramme MFB :</p> <ul style="list-style-type: none"> Décret n°2017-121 du 21 février 2017 fixant les attributions du Ministre des Finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son Ministère <p>Organisation et attributions du Contrôle Financier :</p> <ul style="list-style-type: none"> Loi n°2016-009 du 22 Août 2016 relative au Contrôle Financier Titre IV – Articles 59 à 68 du décret 2017-121 fixant les attributions du Ministre des Finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son Ministère. Décret n° 2008-1247 Portant généralisation de l'application du Contrôle Hiérarchisé des Engagements de Dépenses Loi 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics.
Audit interne et Inspections	
<ul style="list-style-type: none"> Décret n°97-1219 du 16 octobre 1997 instituant une Inspection Générale d'État Décret n°97-1220 du 16 octobre 1997 organisant l'inspection Générale de l'État et fixant les règles de son fonctionnement Textes portant organisation, fonctionnement et prérogatives des structures de contrôle de la direction du Trésor cf. Décret n° 2017-121 fixant les attributions du Ministre des Finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son Ministère 	<ul style="list-style-type: none"> Décret n°2004-573 du 1er juin 2004 portant création, organisation et fonctionnement de l'Inspection Générale des Finances Loi n°2014-013 du 06 Août 2014 fixant la procédure applicable aux infractions financières, budgétaires et comptables de gestion des finances publiques
Marchés publics	

<ul style="list-style-type: none"> • Loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des Marchés Publics • Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Décret n°2005-215 portant organisation et fonctionnement de l’Autorité de Régulation des Marchés Publics
Privatisation et PPP	
<ul style="list-style-type: none"> - Décret n°1997-584 du 30 avril 1997 portant première liste du programme de désengagement des entreprises ou participations de l’État - Loi n°2003-051 du 30 janvier 2004 portant désengagement de l’État des entreprises du secteur public - Loi n°2015-039 du 03 février 2016 sur le Partenariat Public Privé - Circulaire n°001 MFB/ARMP/DG/CRR/15 portant mesures provisoires régissant les procédures de passation d’un contrat PPP 	<ul style="list-style-type: none"> • Décret n°2017-149 portant application de la loi n°2015-039 du 3 février 2016 sur le partenariat public-privé relatif aux modalités d’application des dispositions concernant la passation des contrats de partenariat public-privé - Décret n°2017-150 portant application de la loi n°2015-039 du 3 février 2016 sur le partenariat public-privé relatif au cadre institutionnel
Contrôle externe (ISC ; Cour des comptes)	
<ul style="list-style-type: none"> • Loin°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 • Décret n°2016-352 modifiant et complétant le décret n°2015-141 du 17 février 2015 fixant les attributions du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, ainsi que l’organisation générale de son Ministère 	<ul style="list-style-type: none"> - Règlement intérieur du Parlement novembre 2014 - Règlement intérieur de la Cour Suprême - Règlement intérieur de la Cour des Comptes
Lutte contre la corruption	
<ul style="list-style-type: none"> • Loi 2016-020 sur la lutte contre la corruption • Loi 2016-021 sur les pôles anti-corruption 	<ul style="list-style-type: none"> • Arrêté n°4618/2016 du 25 février 2016 instituant le Comité de Réformes pour la mise en œuvre de la SNLCC

*Le contrôle interne*⁸

L'environnement de contrôle du contrôle interne est principalement organisé par la loi 2003-011 portant statut des fonctionnaires. Un régime disciplinaire défini dans les articles 51 et 52 prévoit des sanctions et des gratifications. L'accèsion aux emplois permanents de l'État se fait par recrutement par voie soit de concours direct, soit de concours indirect, soit sur titre ou par voie d'intégration. Selon l'article 18 du statut des fonctionnaires, le ministère employeur définit les besoins et élabore le projet de concours qui doit être analysé par le conseil du gouvernement. Le statut prévoit que les fonctionnaires ont droit à la formation professionnelle, au perfectionnement et à la spécialisation (article 14), que l'administration se charge de la mise en œuvre, au profit des fonctionnaires, d'une politique cohérente de formation professionnelle (article 25) et que les fonctionnaires bénéficient d'un avancement automatique d'échelon au bout de deux ans d'ancienneté (articles 45 à 47). Il n'existe pas de système d'évaluation général des agents de l'État. Les questions de recrutement, de titularisation, d'avancement et de discipline intéressant le personnel de chaque corps de fonctionnaire relèvent d'un organe consultatif, la Commission Administrative Paritaire.

Le décret n° 2003-1158 du 17 décembre 2013 portant Code de déontologie de l'administration et de bonne conduite des agents de l'État pose, par ailleurs, que les fonctionnaires sont tenus de servir l'intérêt public en toute équité et d'assurer une gestion correcte des ressources publiques. Les citoyens doivent être traités en toute impartialité sur la base des principes de légalité et de justice. Par ailleurs, en vertu du principe de redevabilité, les dirigeants et le personnel d'une administration publique sont tenus d'exercer leurs tâches en toute transparence, toute légalité (art.4 et 6), toute intégrité (art. 16), avec professionnalisme (art 8) et impartialité art. 14).

L'évaluation des risques est peu développée, le système de contrôle interne, dont les principes sont fixés dans le décret n°2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics, repose principalement sur le contrôle de régularité des opérations (contrôle dit « transactionnel »).

Les activités de contrôle sont organisées autour de la séparation stricte des fonctions de l'ordonnateur - exercées par délégation du Premier ministre, ordonnateur principal, par les ordonnateurs secondaires (ORDSEC) dont la responsabilité peut être mise en cause dans le cadre du Conseil de discipline budgétaire et financière (CDBF) placé auprès du Premier ministre - et les fonctions à la charge des comptables publics- personnellement et pécuniairement responsables de la régularité de leurs comptes - placés sous l'autorité du ministre du Budget et des Finances et sous le contrôle juridictionnel de la Cour des comptes. Le contrôleur financier dont les attributions sont fixées dans la loi n°2016-009 relative au contrôle financier veille à la régularité de l'engagement des dépenses et à la disponibilité des crédits, dans le cadre d'un contrôle allégé (contrôle hiérarchisé de l'engagement de la dépense - CHED). Des personnes responsables des marchés (PRMP) sont chargées de la passation des marchés publics dans les ministères et institutions.

Le principal moyen *d'information et de communication* est le SIIGFP qui automatise la programmation du budget et élaboration des lois des finances, l'exécution des recettes,

⁸Les mots en italique de cette sous-section se rapportent aux thèmes et composantes mentionnés dans le document qui sous-tend cette partie selon le document PEFA 2015 (Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public, INTOSAI, Gov 9100.)

l'exécution des dépenses, la comptabilité générale du trésor, la gestion de la trésorerie et le suivi et contrôle.

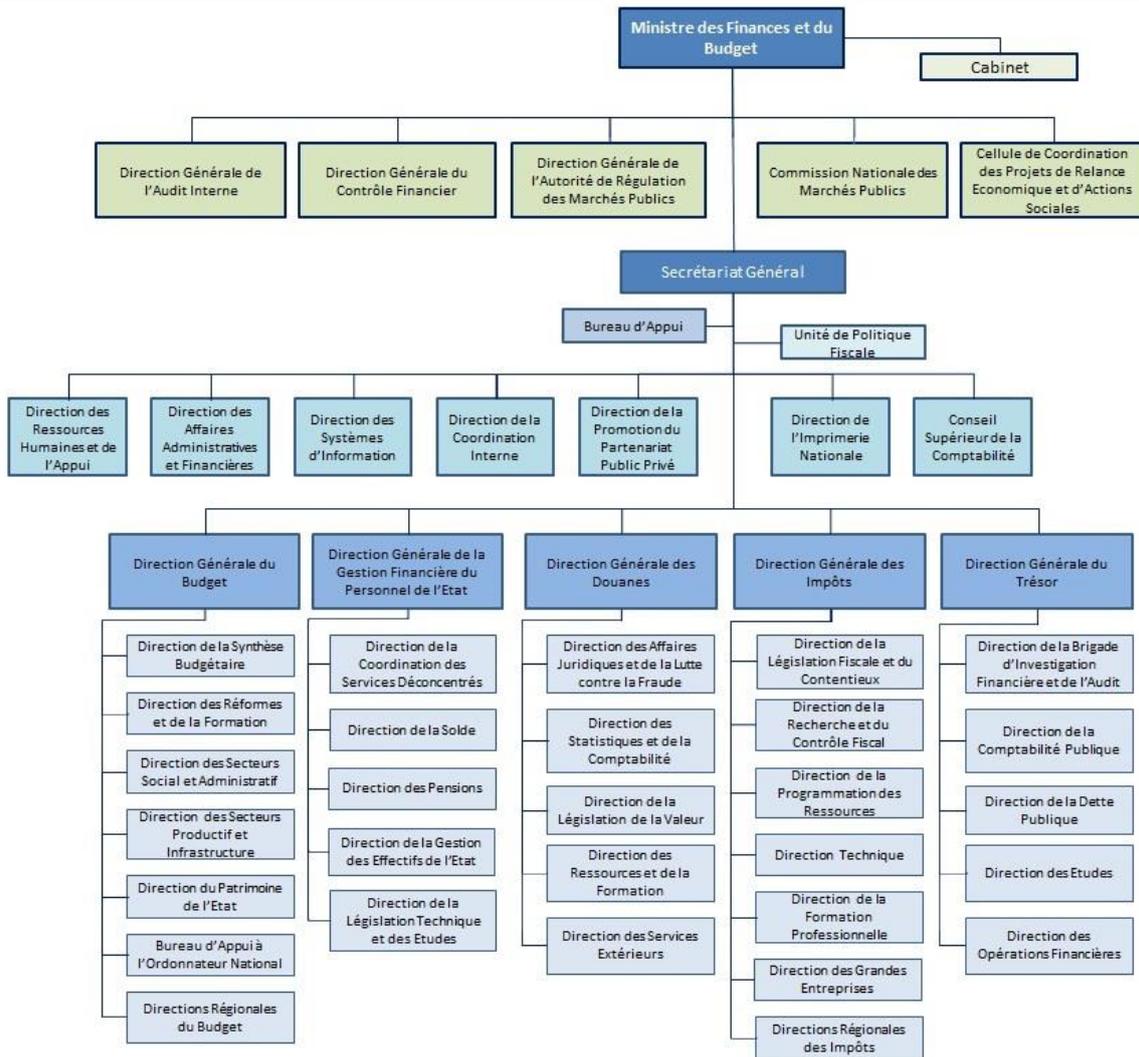
Le *suivi* en matière de gestion des finances publiques est assuré, pour le pilotage, par le MFB. En application de la loi n°2016-055 portant nouveau code des marchés publics, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) a été scindée en deux organes distincts et indépendants : d'une part, l'autorité administrative exerçant la fonction de régulation et d'autre part, l'organe chargé du contrôle des marchés publics placé sous tutelle technique du MFB. Le suivi et le contrôle de la conformité et de l'effectivité des transactions en matière d'opération de la dette publique ainsi que des emprunts garantis par le Gouvernement central relèvent du Trésor Public. L'Inspection générale d'État (IGE) et la DBIFA effectuent le contrôle a posteriori des activités des services administratifs. L'inspection générale des finances, instituée par décret, n'a pas été rendue opérationnelle, une direction de l'audit interne au MFB est en cours de déploiement. Pour mieux lutter contre la corruption, certains inspecteurs des corps de contrôle notamment de la DBIFA, ont le statut d'officier de police judiciaire (OPJ). Aucun système général de suivi des recommandations n'a été mis en place.

2.4 Cadre institutionnel de la GFP

Le système de la GFP est placé sous la responsabilité principale du MFB, sous le contrôle du Premier Ministre et du gouvernement.

L'organisation du Ministère des Finances et du Budget a été revue en 2014, en 2016 et en 2017 respectivement par les décrets n°2014-1102, n°2016-551, n°2017-121 et n°2017-1102.

Organigramme du MFB



Le décret n°2014-365 du 20 mai 2014 fixant les attributions du Ministre de l'Economie et de la Planification ainsi que l'organisation générale de son Ministère a été modifié et complété par le décret n°2015-086. L'organigramme du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation est resté inchangé depuis le dernier exercice PEFA.

L'administration centrale budgétaire est constituée d'un nombre d'entités – ministères et institutions - variant selon les années, mais toujours voisin de 35.

Les Collectivités territoriales décentralisées (CTD) sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles élaborent et gèrent leur budget selon les principes applicables en matière de Gestion des Finances Publiques.

Les 1689 communes (dont 140 ont été récemment créées) qui constituent les CTD de base sont réparties géographiquement sur 22 Régions regroupées dans 6 Provinces. Le chef de l'exécutif de chaque CTD, élu au suffrage universel pour un mandat de quatre ans, est l'ordonnateur principal des dépenses. Les ressources des CTD sont principalement constituées de recettes fiscales propres que complètent des subventions de l'État dont le montant total (aux régions et communes) s'élève à 46,5 milliards Ariary pour l'année 2016.

En 2016, le nombre total d'Etablissements Publics Nationaux (EPN) est de 204, qui se répartissent dans les différentes catégories ainsi : 56 établissements publics à caractère

industriel et commercial (EPIC), 120 établissements publics à caractère administratif (EPA), 25 Etablissements publics à caractère professionnel (EPP), 2 nouvelles catégories d'établissement public, et 1 établissement public à caractère culturel. Ces EPN sont placés sous la tutelle financière du Ministre en charge des Finances et sous la tutelle technique de leur ministère de rattachement respectif.

Tableau 2-7: Structure du secteur public (nombre d'entités et montant des budgets)

	Unité budgétaire	Unité extrabudgétaire	Administrations de sécurité sociale	Entreprises publiques non financières ⁹	Entreprises publiques financières
Secteur public national					
Organismes	Ministère et Institutions	Etablissements Publics Nationaux (EPN)	CNAPS		
	38	204	1	46	8
Administrations Infranationales					
Provinces	6				
Regions	22				
Communes	1 695				

Source : CNAPS, LFI (voir PI-1 et PI-3 et PI-6)

Le système de Sécurité Sociale de Madagascar est assuré par deux entités distinctes.

- La première, structurellement déficitaire, gère les prestations sociales des fonctionnaires (CRCM : Caisse de Retraite Civile et Militaire/ Caisse de Prévoyance de Retraite). Fonds de pension non autonome, son budget est inclus dans le budget général de l'Etat sous la forme d'un Compte Particulier du Trésor (CPT).
- La seconde, la CNaPS, structurellement excédentaire, est un organisme autonome qui assure la gestion du régime de sécurité sociale du secteur privé. Elle entre dans le champ du PEFA en tant qu'unité extra budgétaires de l'administration centrale.

Tableau 2.6 : structure financière de l'administration centrale – estimation budgétaires (en milliards d'ariary)

Année : 2016	Administration centrale			
	Unité budgétaire	Unités extrabudgétaires	Administrations de sécurité sociale	Total global
Recettes	4762,4	nd	247	nd
Dépenses	5 815,7	nd	278	nd
Transfert à (-) et provenant (+) d'autres unités des administrations publiques			0	

Source : CNAPS, LFI (voir PI-1 et PI-3 et PI-6)

9 Sociétés à participation de l'Etat.

Tableau 2-8 : Structure financière de l'administration centrale – dépenses réelles (en milliards d'ariary) – Année 2016

	Unité budgétaire	Unités extrabudgétaires	Administrations de sécurité sociale	Total global
Recettes	4180,2	374	244	4798
Dépenses	6891,3	636	180	7707
Transfert à (-) et provenant (+) d'autres unités des administrations publiques		113	0	113

Source : OGT, balance comptable DGT, CNaPS (voir PI-1, PI-3 et PI-6)

2.5 Autres éléments importants de la GFP et son environnement opérationnel

Le système de GFP est très centralisé et le MFB y occupe une place administrative et financière majeure (en 2016 son budget représentait environ 60 % du budget de l'Etat). A l'exception des cotisations sociales le montant des recettes affectées est faible.

Les unités extrabudgétaires occupent une place importante. L'organisme de sécurité sociale du secteur privé la CNaPS recouvre une partie majeure de leurs dépenses et recettes. Elle est structurellement excédentaire.

Le contrôle externe est de type juridictionnel. La participation de la société civile est faible, mais elle est encouragée à travers la mise à disposition d'une documentation désormais conséquente, mais tardive. Le Parlement ne joue pratiquement aucun rôle en matière budgétaire.

3 EVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA GFP

3.1 PILIER I : FIABILITE DU BUDGET

PI-1 : Dépenses effectives totales

Champ de la composante : Administration budgétaire centrale

Période sous revue : 2014-2015-2016

Cet indicateur évalue dans quelle mesure les montants des dépenses totales exécutées s'écartent des montants initialement approuvés dans les lois de finances initiales¹⁰. Plus la différence est petite, plus la crédibilité du budget est forte.

Encadré 1 : Données techniques sur les calculs des dépenses effectives

Les données pour l'exercice 2016 sont présentées à titre provisoire.

Les dépenses financées par des prêts ou des dons extérieurs (qui sont inscrits dans le budget) sont comptabilisées, de même que les crédits provisionnels et les intérêts de la dette.

Les dépenses enregistrées dans les comptes d'attente ne sont pas incluses dans le total des dépenses.

L'exécution est saisie au stade de l'ordonnancement (dans les lois de règlement pour 2014 ; dans le suivi par SIIGFP pour 2016 à la date de la mission de septembre, car la loi de règlement pour les comptes définitifs n'est pas encore établie pour 2016) et non à celui du décaissement. Cette dernière opération n'est pas enregistrée dans l'application SIIGFP.

L'ensemble du budget a été consolidé (Budget Général (BG), Budget Annexe (BA) et Comptes particuliers du trésor (CPT).

Madagascar ne pratique pas le report de crédits ; à la fin de l'exercice, les crédits non consommés font l'objet de l'établissement d'un Bordereau de Crédits Sans Emplois (BCSE) et sont annulés.

La crédibilité du budget n'est pas assurée, les écarts entre l'exécution et la prévision de dépenses étant très importants, les taux d'exécution faibles. Les réalisations ont été inférieures aux prévisions, sauf en 2016 où elles leur ont été supérieures de plus de 15% pour des raisons examinées dans l'encadré.

La période a, certes, connu des modifications importantes, à caractère exogène ou peu prévisible, du contexte budgétaire économique et politique qui ont entraîné l'adoption de lois de finances rectificatives.

- En 2014, suite aux élections présidentielle et parlementaire de 2013, un nouveau gouvernement a été nommé en avril 2014. Une politique générale de l'état (PGE), et une stratégie de gouvernement ont été présentées à l'Assemblée Nationale.
- En 2015, en raison du passage de cyclones et de la faiblesse des rentrées fiscales, due à une reprise moins ferme que prévue de l'activité après la crise sociopolitique, de nombreux ajustements budgétaires ont dû être opérés en cours d'année et ont été consolidés et validés dans une loi de finances rectificative en fin d'année.
- Au cours du premier semestre de 2016, un réajustement des dépenses a été requis en raison du changement gouvernemental et de la faiblesse des ressources et financements disponibles. De plus une dotation importante (1988,4 mds) liée à des opérations de réévaluation de la dette en Ar (1800 Mds) – prenant en compte les modifications du change au cours des dernières années -a été constituée. Le caractère approprié de cette écriture sur le plan comptable est discuté dans l'indicateur PI-4 (l'encadré montre que la notation resterait D si ce réajustement comptable n'avait pas été opéré).

¹⁰ La loi de règlement n'ayant pas été adoptée, les données de 2016 sont provisoires.

Encadré 2 : Crédits budgétaires inscrits dans la loi de finances rectificative en vue de la régularisation comptable d'opérations de dépenses pour un montant total de 1 988,4 milliards d'Ariary

La loi de finances rectificative de 2016 augmente les crédits budgétaires de fonctionnement et d'investissement d'un montant total de 1988,4 milliards ainsi décomposé :

- 32,9 milliards Ariary pour la prise en charge des intérêts des comptes de déposants au Trésor (Cadre I).
- 1800 milliards Ariary pour la réévaluation du stock de la dette extérieure (Cadre I).
- 112,5 milliards Ariary pour la prise en charge en tant que dette des engagements de l'État envers ARO et SPAT (Cadre I).
- 41,3 milliards Ariary (Cadre I) pour les pertes de change liées à l'application des taux de chancellerie sur les dépenses des représentations à l'étranger et les divers frais financiers des postescomptables.
- Et 1,2 milliards Ariary pour la régularisation budgétaire des dépenses d'investissement financées par le Fonds de Contre-Valeur (FCV) effectuées antérieurement. (Cadre I).

Ces opérations correspondent à des ajustements de comptabilisation de la dette due aux variations de change, pour l'essentiel (1800 Mds d'Ar) (entre janvier 2012 et décembre 2016 la valeur de l'Ariary a diminué d'environ 25 % - de 2804 euros à 3480 euros).

En contrepartie il a été prévu une augmentation égale des émissions de bons du Trésor.

Si l'on ne tient pas compte de ces opérations :

- L'écart entre la LFI et l'exécution (PI-1) est de -15,7% en 2016.
- La variance entre les dépenses des ministères (PI-2.1) est de 22,9 %¹¹.
- La variance entre les dépenses par classification économique est de 24,4 %¹².

Ces résultats s'inscrivent mieux dans la continuité des deux années passées et n'entraînent pas de modifications de la notation.

Mais, paradoxalement, si les lois de finances rectificatives augmentent les dépenses autorisées pour faire face à ces chocs, les dépenses exécutées restent largement inférieures aux dépenses initiales.

Tableau 3-1: Dépenses prévues et réalisées au cours des trois derniers exercices (Milliards d'Ar)

	Prévu (LFI)	Réalisé	Ecart (en %)
2014	3903,7	3663,6	-6,2%
2015	5355,1	4496,7	-16,0%
2016	5815,7	6891,3	+18,5% (-15,7 hors régularisation comptable prévue par la LR ; cf. encadré)

Source : DGB

Ces données traduisent ainsi une insuffisante capacité structurelle de l'administration à exécuter le budget et à le prévoir¹³ et un insuffisant contrôle par le Parlement de la précision des propositions budgétaires gouvernementales.

Indicateur	Note	Explication
PI-1 Dépenses totales exécutées	D	Méthode de notation M1
1.1 Dépenses totales exécutées	D	Les dépenses exécutées ont été inférieures de 6,2% et 16,0% et supérieures de 18,5 % aux dépenses prévues en 2014, 2015 et 2016.

11 Voir PI-2.1

12 Voir PI-2.2

13 Ce constat corrobore celui de la mission d'assistance technique d'Afritac de septembre 2016 : « le budget est plus proche d'une déclaration d'intention du gouvernement si les ressources parviennent à atteindre les cibles qu'un document de budgétisation remontant sur les dernières remontées comptables de l'exécution. (AFRITAC Assistance à la formation du cadrage budgétaire à Moyen terme 2017-2019 ; septembre 2016).

PI-2 : Composition des dépenses effectives

Cet indicateur mesure l'ampleur des différences entre les écarts pour les ministères et les types de dépenses entre les dépenses prévues et les dépenses réalisées.

2.1 Composition des dépenses effectives par fonction

Champ de la composante : Administration budgétaire centrale

Période sous revue : 2014-2015-2016

Encadré 3 : Données techniques sur les calculs de la composition des dépenses

Faute de classification par fonction (voir PI-4), la classification par ministère a été utilisée ; un ministère étant un regroupement de programmes concernant la même politique publique (mission en terme programmatique). Elle présente le grand désavantage de ne pas être stable (les périmètres des ministères ont changé pratiquement à chaque modification du gouvernement). Des corrections ont été appliquées pour déterminer des évolutions à périmètre constant (un tableau général synthétique du budget par ministère après ces corrections a été établi et est disponible)

L'annexe 3A détaille les calculs des notations des différentes composantes et le contenu des outils statistiques utilisés.

Le tableau suivant, établi sur la base des 10 principaux ministères du Budget général, montre l'ampleur des écarts de taux de consommation des crédits entre les ministères. Il fait aussi apparaître le poids inhabituellement important du Ministère des Finances et du Budget - par ailleurs en croissance - dans les dépenses de l'administration budgétaire, et, corrélativement, ceux inhabituellement faibles des ministères de la Santé et de l'Éducation nationale - par ailleurs en décroissance.

Tableau 3-2 : Écarts entre la LFI et la LR pour les principaux ministères

Budget général	LFI	Exec	% dép.	Ecart en %	LFI	Exec	% dép.	Ecart en %	LFI	Exec	% dép.	Ecart en %
12-Defense nationale	165,17	168,89	5,1%	2%	180,35	167,35	4,1%	-7%	194,77	185,35	3,0%	-5%
13-Gendarmerie	149,68	151,09	4,5%	1%	168,2	166,16	4,0%	-1%	182,14	173,51	2,8%	-5%
14-Interieur et décentralisation	86,32	81,8	2,5%	-5%	113,69	54,38	1,3%	-52%	146,7	115,72	1,9%	-21%
15-Securite publique	90	82,43	2,5%	-8%	107,2	87,68	2,1%	-18%	102,32	96,77	1,6%	-5%
16-Justice	75,84	73,48	2,2%	-3%	89,91	78,44	1,9%	-13%	93,4	87,89	1,4%	-6%
21-Finances et du budget	1 032,21	1	40,0%	29%	1	2	51,6%	27%	1	3	56,7%	100%
		331,54			669,43	119,24			755,79	504,89		
41-Agriculture	185,04	87,77	2,6%	-53%	261,76	81,89	2,0%	-69%	253,33	102,23	1,7%	-60%
71-Santé publique	233,9	202,19	6,1%	-14%	333,05	213,43	5,2%	-36%	345,27	215,7	3,5%	-38%
81-Éducation nationale	680,38	522,09	15,7%	-23%	714,28	541,66	13,2%	-24%	810,51	800,12	12,9%	-1%
84-Enseignement supérieur et recherche	113,01	141,17	4,2%	25%	144,21	151,46	3,7%	5%	162,95	171,7	2,8%	5%
Total	3388	3325				4670	4107		5167	6184		

Les taux de variations synthétiques des écarts entre les ministères entre les prévisions et les réalisations calculés selon la méthodologie (voir annexe 3.A) montrent une très grande variabilité entre les ministères.

Année	Décomposition de la variation
2014	19,9%
2015	31,9%
2016	48,4% (22,9% hors régularisations comptables prévues par la LR ; cf. encadré de PI-1)

Les écarts sont très supérieurs à ceux nécessaires pour obtenir la note C (moins de 15% au cours de deux exercices), la note est D.

2.2 Composition des dépenses effectives par classification économique

Champ de la composante : Administration budgétaire centrale
Période sous revue : 2014-2015-2016

La même évaluation réalisée sur les dépenses selon leur nature économique conduit à des résultats qualitativement analogues et à la notation D.

Tableau 3-3 : Dépenses prévues et réalisées entre 2014 et 2016 selon la classification économique (en Mds AR)

Classification Economique	2014		2015		2016	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Rémunérations (fonctionnement : solde)	1 595 2	1 442	1 783	1 568	1 818	1 799
Dépenses de biens et services (fonctionnement hors solde)	337	255	631	794	704	2 576
Dépenses d'investissement	811	531	1 290	469	1 646	810
Charges d'intérêt	272	296	352	249	305	289
Transferts (dépenses d'interventions)	831	1 137	1 274	1414	1 316	1 415
Dépenses sociales	-	-	-	-	-	-
Autres dépenses	-	-	-	-	-	-
Total des dépenses	3 847	3 663	5 331	4 496	5 790	6 891

Source : DGB

Tableau 3-4 : Matrice des résultats

Année	Décomposition de la variation
2014	20,9%
2015	29,7%
2016	50,4% (24,4% hors régularisation comptable prévue par la LR ; cf. encadré)

Les taux de variations synthétique des écarts entre les ministères entre les prévisions et les réalisations calculés selon la méthodologie (voir annexe 3.A) montrent une très grande variabilité entre les ministères.

2.3 Dépenses financées sur les réserves pour imprévus.

Champ de la composante : Administration budgétaire centrale
Période sous revue : 2014-2015-2016

Tableau 3-5 : Dépenses pour imprévus entre 2014 et 2016 (milliards d'Ar)

Libellé	Prévu	Réalisé	Total budget initial
2014	56,13	0,004	3903
2015	23,33	0,002	5355
2016	24,98	0,110	5815

Source : DGB

Des dépenses pour imprévus sont inscrites dans la Loi de Finances Initiales, pour un montant toujours faible, inférieur à 3%, des dépenses totales. Les crédits ne sont consommés que pour des parts quasi nulles. Madagascar n'utilise pas cette souplesse de gestion budgétaire.

Indicateur	Note	Explication
PI-2. Composition des dépenses effectives	D+	Méthode de notation M1
2.1 Composition des dépenses effectives par fonction	D	La composition des dépenses classées par ministère s'est écartée du budget initial de plus de 15% (limite de la note C sur deux années) au cours des trois années (18,9%, 31,9% et 48,4%)
2.2 Composition des dépenses effectives par catégorie économique.	D	La composition des dépenses classées par catégorie économique s'est écartée du budget initial de plus de 15% (limite de la note C sur deux années) au cours des trois années (20,9%, 29,7% et 50,9%)
2.3 Dépenses financées sur les réserves pour imprévu.	A	Les dépenses réalisées sur les réserves pour imprévues sont très faibles (0,116 Mds d'Ar sur les 3 dernières années).

PI-3 Recettes effectives

Cet indicateur est le pendant des indicateurs PI-1 et PI-2 pour les recettes.

Un diagnostic du FMI réalisé en mars 2015¹⁴ estimait que la fiscalité malgache de droit commun régi par le Code des impôts (CGI) était de bonne qualité : simple, d'assiettes larges et de taux relativement modérés à l'exception du taux de la TVA. Mais il était aussi relevé qu'en dépit de ce cadre favorable, le taux de pression fiscale effectif était faible (10,5% du PIB), les données de comparaison internationale montrant, en effet, que le rendement des prélèvements était très en dessous de son potentiel. Depuis 2016 les prévisions intègrent un objectif de réduction de cet écart de 0,5 % par an (FMI-2017) conformément au PSMFP.

L'encadré ci-dessous qui décrit brièvement les taux et base des principaux droits, impôts et taxes confirme ce diagnostic.

Encadré 4 : Taux et base des principaux droits, impôts et taxes
<i>Pour l'Administration fiscale, les principaux droits et taxes sont :</i>
- <i>Taxe sur la Valeur ajoutée (TVA) : taux uniforme de 20%.</i>
- <i>Impôt sur les Revenus (IR) : établi et déclaré chaque année sur tous les revenus non soumis à l'IRSA sur les chiffres d'affaires annuels supérieurs à Ar 20.000.000 : taux de 20%.</i>
- <i>Impôt sur les Revenus Salariaux et Assimilés (IRSA) : 20% au-delà de 25000 Ar.</i>
- <i>Droit d'Accise (DA) : frappent les produits à base d'alcools et de tabacs ainsi que les véhicules à moteur et la communication par téléphonie mobile.</i>
- <i>Droits de douane (DD)¹⁵ : quatre (4) taux dont 0% pour les produits de première nécessité et utilisés dans l'agriculture ; 5% pour les matières premières et les équipements ; 10% pour les intrants et certains produits semi-finis, 20%, pour les produits finis et les biens de luxe.</i>

14FMI, Diagnostic de la politique fiscale malgache, Grégoire Rota-Graziosi, Anne-Marie Geourgon et Bernard Laporte, mars 2015.

¹⁵Suite aux règles et conventions liées à l'intégration régionale, les taux des Droits de Douane applicables varient selon les pays d'origine.

- *Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) : 0% pour le riz, les produits pharmaceutiques, les animaux de race pure, et les autres produits sensibles et 20% pour les autres produits.*
- *Taxe sur les Produits Pétroliers (TPP), taux variant de 10 Ar/Litre à 390 ariary/Litre ou de 12 ariary/Kg à 15 ariary/kg.*

3.1 Recettes effectives totales

Champ de la composante : Administration budgétaire centrale

Période sous revue : 2014-2015-2016

Les recettes collectées sont toujours très fortement surévaluées dans les lois de finances initiales comme le montrent les comparaisons sur les trois derniers exercices des prévisions et réalisations de recettes.

Tableau 3-6 : Budgétisation et réalisation des recettes entre 2014 et 2016 (milliards d'Ariary)

Années	Budgétisé	Réalisé	Taux de réalisation	Ecarts entre les réalisations et les prévisions
2014	3499,7	2831,1	0,81	-19%
2015	4831,5	3606,4	0,75	-25%
2016	4762,4	4180,2	0,88	-12%

Sources : DGB

3.2 Composition des recettes exécutées

1 Champ de la composante : Administration budgétaire centrale

2 Période sous revue : 2014-2015-2016

Tableau 3-7 : Composition des recettes exécutées au cours des exercices 2014, 2015 et 2016 (en milliards d'ariary)

	LFI	LR	Taux de réalisation	LFI	LR	Taux de réalisation	LFI	LR	Taux de réalisation
IMPOTS ET TAXES SUR LES REVENUS									
Impôts sur les revenus, les profits et les plus-values	384,1	335,3	0,87	490,1	376,7	0,77	471,5	494,7	1,05
Taxes sur les salaires	245,0	269,2	1,10	195,4	285,0	1,46	371,5	350,4	0,94
Taxes sur le patrimoine	20,8	18,8	0,90	18,4	24,1	1,31	32,6	23,5	0,72
Taxes sur les biens et services	839,4	671,3	0,80	1085,2	737,0	0,68	849,4	824,2	0,97
Droits de douane	1218,7	1242,6	1,02	1760,5	1434,4	0,81	1688,7	1634,3	0,97
Autres taxes	4,4	4,9	1,11	4,2	3,4	0,82	18,5	14,8	0,80
COTISATIONS SOCIALES									
Cotisations sociales	346,4	83,4	0,24	431,9	255,6	0,59	469,8	295,6	0,63
SUBVENTIONS ET DONS									
Dons des gouvernements étrangers	1,9	1,3	0,69	44,4	246,3	5,55	78,3	3,0	0,04
Dons des organisations internationales	297,3	30,3	0,10	458,7	46,0	0,10	595,2	151,1	0,25
AUTRES RESSOURCES									
Revenus de la propriété	11,0	21,5	1,96	39,3	22,3	0,57	67,5	43,6	0,65
Ventes de biens et services	61,4	53,8	0,88	78,4	61,6	0,79	41,1	22,8	0,56
Amendes	42,8	48,2	1,13	48,2	64,5	1,34	50,0	87,1	1,74

	LFI	LR	Taux de réalisation	LFI	LR	Taux de réalisation	LFI	LR	Taux de réalisation
Revenus des assurances	12,6	47,1	3,74	0,5	46,0	92,08	14,4	159,0	11,05
AUTRES	13,9	3,4	0,25	176,2	3,6	0,02	13,9	76,2	5,47
TOTAL RESSORUCES DES	3499,7	2831,1	0,81	4831,5	3606,4	0,75	4762,4	4180,2	0,88

Source : lois de finances ; BG, BA et CPT agrégés.

Des explications ponctuelles peuvent expliquer quelques écarts¹⁶. Mais la systématique des erreurs et leur caractère aléatoire incitent à penser que le système de prévision des recettes est de mauvaise qualité (ce qui est confirmé par l'indicateur PI-14.2) et que la collecte de ces recettes est insuffisamment maîtrisée (ce qui est confirmé par l'indicateur PI-19).

Tableau 3-8 : Ecarts entre les réalisations et les prévisions de recettes par la LFI

Année	Composition de la variance
2016	29,9
2015	31,7%
2016	46,0%

Le tableau suivant fournit des indications sur le total des recettes des budgets consolidés (BG, BA et CPT) sur la période 2010-2012.

Tableau 3-9 : Recettes pour budget consolidé sur la période 2010-2012 (PEFA 2013)

PEFA 2013						
En milliards d'Ariary	2010		2011		2012	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
BG	2256	1817	2387	2247	2498	2442
BA	18	15	16	14	16	10
CPT	206	88	325	95	269	453
TOTAL	2481	1921	2730	2360	2784	2905
Taux de réalisation		0,77		0,86		1,04
Ecart en %		-23%		-14%		+4%

Indicateur	Note	Explication
PI-3. Recettes effectives	D	Méthode de notation M2
3.1 Recettes effectives totales.	D	Les recettes sont toujours très largement surestimées sans qu'une tendance à la correction de ce biais n'apparaisse (écart : -19,1% ; -25,4% ; -12,2%) bien que la dernière année soit celle où l'écart est le plus faible.

¹⁶La cessation d'activité de grands projets miniers, l'effet (négligeable) de l'augmentation des taux des droits d'accises sur le tabac sur les RFI, et l'absence de concrétisation de la convention sur la régularisation des dettes croisées TELMA et AIR MAD sont les principales explications en 2014 et 2015 des mauvais résultats du recouvrement par rapport aux prévisions. Par ailleurs le recouvrement des arriérés a été insatisfaisant pour les recettes douanières (pour 2015 : le recouvrement d'une partie des arriérés de taxes et TVA sur les produits pétroliers prévus n'a pu être réalisé et les prévisions de prix et de taux de change ont été trop optimistes.)

3.2 Composition des recettes effectives	D	Les écarts sont très inégalement répartis entre les types de recettes, mais la répartition des écarts change selon les années (il n'y a pas un type de recette particulier qui explique sur la période l'importance des écarts).
---	---	--

3.2 PILIER II : TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES

PI-4 : Classification du budget

Champ de l'indicateur : Administration budgétaire centrale
Période sous revue : dernier exercice clos, 2016

Cet indicateur évalue la qualité des classifications administrative, économique et fonctionnelle (ou programmatique) des opérations réalisées dans le cadre du budget. La notation mesure le degré de concordance ¹⁷ de cette classification avec les normes internationales-ou équivalentes-définies dans le manuel de statistiques de finances publiques (SFP/GFS) du FMI.

Le système de nomenclature budgétaire de l'État utilisé date de 2009. Cette nomenclature assure la cohérence complète entre les différentes classifications utilisées puisque chaque opération est codée selon les seuls segments de la nomenclature de base qui est commune. Elle est intégrée dans le Système d'Information Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIIGFP). La nomenclature est identique pour la préparation budgétaire, la présentation ainsi que pour l'exécution.

La classification économique des dépenses et des recettes du budget est identique à celle de la nomenclature de la comptabilité générale (PCOP) tenue par le comptable (voir PI-29). Le PCOP s'inspire du plan comptable général de 2005, cohérent lui-même avec les normes IAS/IFRS.

La correspondance de la nomenclature budgétaire utilisée avec la classification du cadre PEFA est la suivante :

Tableau 3-10 : Correspondance entre la nomenclature budgétaire et la classification PEFA

Nomenclature budgétaire	Classification
Mission	Programmatique
Programme	Programmatique
Imputation administrative (SOA)	Administrative
Catégorie d'opérations	Economique
Compte (PCOP)	Economique

Source : DGB

La classification fonctionnelle définie en 2005 n'a pas été appliquée, ce qui constitue une faiblesse dommageable à l'analyse du budget du point de vue des politiques économiques qui le sous-tendent. La classification programmatique ne saurait, en effet, se substituer pour cet examen à l'approche fonctionnelle ; celle par ministère non plus : les périmètres des ministères sont fréquemment modifiés, empêchant tout suivi, à travers eux, des évolutions des grands choix de politiques publiques ; et le poids financier du ministère des Finances dans le budget affaiblit la signification économique et sociale que pourraient avoir les parts des différents ministères dans le budget de l'État.

¹⁷ C'est-à-dire : la possibilité à partir de la nomenclature nationale de retrouver la nomenclature utilisée comme norme de référence pour la notation.

Classification économique

Le tableau de correspondance établi par les évaluateurs entre la classification budgétaire et la classification du MSFP et la classification économique des charges du manuel SFP montre que la classification malgache du budget de l'État ne respecte pas toujours strictement la classification économique du Manuel SPF, comme le montre la correspondance des dépenses d'intérêt au niveau de la classification MSFP à trois chiffres.

CAT. D'OPERATIONS		PCOP						MSFP CLASSIFICATION ECONOMIQUE DES CHARGES		
		CHAPITRE		ARTICLE		PARAGRAPHE				
1	INTERETS	62	ACHATS DE SERVICES ET CHARGES PERMANENTES	628	Services divers	6285	Services bancaires et assimilés	24	INTERETS	241 Aux non-résidents
		65	TRANSFERTS ET SUBVENTIONS	656	Transferts aux primes	6564	Régularisation des droits acquis			242 Aux résidents autres que les administrations publiques
		66	CHARGES FINANCIERES	661	Charges d'intérêt	6611	Intérêts des emprunts			243 Aux autres unités d'administration publique
		66	CHARGES FINANCIERES	663	Intérêts des comptes courants et des dépôts créditeurs	6632	Intérêts de dépôts créditeurs			

Le compte « 6285 » correspond aux commissions liées à la gestion de la dette. Pour le compte « 6564 », il s'agit de régularisation des droits acquis.

CAT. D'OPERATIONS		PCOP						MSFP CLASSIFICATION ECO DES CHARGES		
		CHAPITRE		ARTICLE		PARAGRAPHE				
3	HORS SOLDES/ BIENS ET SERVICES	6	CHARGES FINANCIERES	666	Différences de change - Pertes	6660	Perte de changes	28	AUTRES CHARGES	282 – Autres charges diverses
		6	CHARGES FINANCIERES	668	Autres charges financières	6681	Intérêts des autres dettes			
		6	CHARGES FINANCIERES	668	Autres charges financières	6682	Autres charges financières			
		6	CHARGES FINANCIERES	668	Autres charges financières	6682	Autres charges financières			

L'utilisation de cette nomenclature a conduit en 2016 à des écritures budgétaires de « régularisation » (voir l'encadré de l'indicateur PI-1 sur les crédits budgétaires inscrits dans la loi de finances rectificative en vue de la régularisation comptable des opérations de dépenses suivantes, pour un montant total de 1 988,4 milliards d'Ariary). La logique suivie pour cette inscription comptable par l'administration est résumée dans l'encadré.

Les raisons les écritures budgétaires de régularisation de la LFR de 2016 dans la nomenclature budgétaire selon l'administration

« Les dépréciations de la monnaie nationale font que le montant en Ariary du stock de la dette augmente chaque année. Ainsi, est-il nécessaire de réévaluer chaque année ce stock pour permettre les amortissements de la dette quotés en devises (généralement en dollar et euros).

Selon le manuel SFP 2014, cette réévaluation s'effectue en fin d'année par diminution de la valeur nette financière et par ajout au stock de la dette du montant des pertes de change en contrepartie (augmentation de prix de passif), opération classée dans les autres flux économiques (changement de volume ou de prix). Pour le cas malgache, étant donné que l'exécution de toute opération doit être préalablement autorisée par la loi de finances, une charge équivalente à la perte de change est enregistrée dans le budget (débit du compte 6660) en contrepartie de l'augmentation du stock de la dette (crédit du compte 1621), sans quoi l'opération ne peut être exécutée par le comptable. Il faut noter par ailleurs que les opérations sur les autres flux économiques n'ont pas encore été prévues par la nomenclature comptable et budgétaire malgache. En effet, le Décret n°2005-210 du 26 avril 2005 PCOP 2006 cohérent avec les normes comptables internationales IAS/IFRS au niveau du chapitre 12 : « les opérations liées aux opérations de financement de l'Etat » section 2 : « Comptabilisation et évaluation des dettes financières point 422-6, a mentionné que les écarts de change résultant de l'évaluation

des emprunts en devises, sont portés au compte de résultat dans le cas où ils ne font pas l'objet d'une opération de couverture de change. Pour 2016, aucune inscription n'a été prévue dans la loi de finances initiale 2016. En revanche, lors de l'élaboration de la LFR 2016, le Trésor a signalé que le compte 1621 relatif aux emprunts extérieurs était sous-évalué et le solde de ce compte pourrait ne plus permettre l'amortissement de la dette. Aussi, un montant de 1 800 mds a été demandé en inscription en charge (compte 6660) et en contrepartie de l'augmentation du crédit du compte 1621 (emprunts) pour les pertes de change occasionnés depuis plusieurs années (2016 et antérieures), mais qui n'ont pas encore été comptabilisés. »

Source : DGB et DGT

Classification programmatique

Le système de classification programmatique est organisé autour des secteurs, missions, et programmes.

Secteur	Nombre institution et ministères	Missions	Programmes	Objectifs	Indicateurs	Part dans le budget
Administration	6 et 9	17	52	nc	450	61,73%
Social	0 et 8	16	44	113	234	22,9%
Productif	0 et 6	nc	nc	nc	nc	7,93%
Infrastructure	0 et 6	6	nc	nc	nc	7%

Source : RELF

À chaque programme de la nomenclature budgétaire correspond une sous-fonction des dépenses par fonction des administrations publiques du manuel SFP (une table de passage du PCOP au MSFP a été établie par les évaluateurs).

Classification des recettes

Tous les articles (3 premières positions du PCOP) de la classification des recettes du PCOP peuvent être mis en correspondance avec les trois premières positions de la classification des recettes du SFP assurant ainsi que la ventilation des recettes selon la classification SFP peut être rétablie à partir de la classification PCOP au niveau des trois premières positions (une table de passage du PCOP au MSFP a été établie par les évaluateurs).

En raison des différences observées pour la classification économique, la notation retenue par les évaluateurs est B. La formulation, l'exécution et la présentation du budget sont basées sur une classification économique qui applique la norme SFP au niveau des codes à trois chiffres de la norme SFP, mais qui n'est pas compatible avec cette norme au niveau des codes à quatre chiffres pour toutes les nomenclatures.

Réformes en cours

Des améliorations et des développements de ce système sont en cours pour intégrer les CDMT et la budgétisation par activité. L'emploi d'une classification fonctionnelle est envisagé pour les prochains exercices budgétaires.

Indicateur	Note	Explication
PI-4. Classification du budget	C	Méthode de notation M1

4.1. Classification du budget.	C	L'élaboration, l'exécution et la présentation du budget sont basées sur tous les niveaux de classification administrative, économique et programmatique permettant d'établir des documents budgétaires cohérents et comparables. La classification programmatique remplace la classification sous-fonctionnelle. Cependant, la classification économique n'est pas compatible avec la norme SFP au niveau des codes à trois chiffres.
--------------------------------	---	---

PI-5 : Documentation budgétaire

Champ de l'indicateur : Administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier budget présenté au Parlement

Cet indicateur évalue l'étendue des informations que le gouvernement transmet au Parlement afin qu'il débattre en connaissance de cause du projet de loi de finances soumis à son approbation.

Le projet de LFI de l'année 2017 transmis au Parlement comporte deux volumes d'annexes composés au total de 16 annexes.

<i>Encadré 5 : la documentation budgétaire</i>			
<i>Annexe 1 : Rapport définissant les conditions générales de la Situation économique et financière 2017 – 2019</i>			
<i>Annexe 2 : Document de performance</i>			
<i>Le Tome 2 de la LF initiale de 2017 comporte 13 annexes supplémentaires :</i>			
<i>Annexe 3 : Recettes</i>	<i>Annexe 7 : Effectifs</i>	<i>Annexe 11 : Impact budgétaire des nouvelles mesures</i>	<i>Annexe 15 : Liste des sociétés à participation de l'état</i>
<i>-Annexe 4 : Dépenses</i>	<i>Annexe 8 : Comptes Particuliers du Trésor</i>	<i>Annexe 12 : Prévision du financement extérieur 2017</i>	<i>Annexe 16 : Répartition des subventions allouées aux communes au titre de l'année 2017</i>
<i>Annexe 5 : Recettes par service</i>	<i>Annexe 9 : Programme d'Investissement Public</i>	<i>Annexe 13 : Recettes non fiscales</i>	
<i>Annexe 6 : Dépenses par service</i>	<i>Annexe 10 : Dette publique</i>	<i>Annexe 14 : Stratégie de la Dette à Moyen-Terme 2017 – 2019</i>	

Les résultats de l'application de la grille de critères permettant d'évaluer la documentation budgétaire transmise à l'Assemblée nationale pour le vote de la LF de l'exercice 2017 sont reportés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3-11 : Eléments d'information transmis au parlement

Eléments	Oui/non	Eléments probants (titres du document)
Eléments de base		
1. Prévisions du déficit ou de l'excédent budgétaire, ou des résultats d'exploitation de l'exercice.	Oui	Loi de Finances (Corps de loi, Annexe Tome 1)
2. Résultats budgétaires de l'exercice précédent, présentés selon le même format que le projet de budget	Non	Les résultats budgétaires de l'exercice précédent ne sont pas présentés dans les annexes du projet de budget.

Eléments	Oui/non	Eléments probants (titres du document)
3. Budget de l'exercice en cours, présenté selon le même format que le projet de budget.	Oui	Le budget révisé est présenté dans la Loi de Finances (Annexe Tome 2) selon le même format que le projet de budget.
4. Données budgétaires agrégées (recettes et dépenses) pour les principales rubriques des classifications utilisées, concernant l'exercice en cours et l'exercice précédent, avec une ventilation détaillée des estimations des recettes et des dépenses (la classification du budget est couverte par l'indicateur PI-4.)	Oui	Les Opérations Générales du Trésor (OGT) sont présentées dans le Tome 1 des lois de Finances. Les données sont présentées pour l'exercice en cours et l'exercice précédent.
Eléments supplémentaires		
5. Financement du déficit, avec une description de la composition prévue	Oui	Loi de Finances (Exposé de motifs et Annexe Tome 1)
6. Hypothèses macroéconomiques, y compris, au minimum, des estimations du taux de croissance du PIB, du taux d'inflation, des taux d'intérêt et du taux de change	Oui	Loi de Finances (Exposé de motifs et Annexe Tome 1)
7. Stock de la dette, y compris des détails au moins pour le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes SFP ou à une autre norme comparable).	Oui	Loi de Finances (Annexe Tome 2)
8. Actifs financiers, y compris des détails pour au moins le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes des SFP ou à une autre norme comparable).	Non	Les actifs financiers selon les normes SFP ne font pas partie des documents budgétaires. Par contre, la liste des sociétés à participation de l'État a été communiquée au Parlement. (Annexe Tome 2)
9. Données récapitulatives sur les risques budgétaires, y compris les engagements conditionnels tels que les garanties, et les obligations prévues par des instruments de financement structuré tels que les contrats de partenariat public-privé (PPP), etc.	Non	Les données sur les risques budgétaires ne sont pas disponibles. D'autant plus, la mise en œuvre du système 3P n'est pas encore développée à Madagascar.
10. Explications sur les répercussions budgétaires de nouvelles politiques et des principaux nouveaux investissements publics, et estimation de l'impact budgétaire de toutes les modifications importantes apportées à la politique budgétaire et/ou aux programmes de dépenses.	Oui	Loi de Finances (Exposé de motif et Annexe Tome 2). Les modalités de calcul de ces estimations d'impact ne sont pas exposées, toutefois.
11. Documents relatifs aux prévisions budgétaires à moyen terme.	Oui	Loi de Finances (Annexe Tome 2)
12. Quantification des dépenses fiscales	Non	Les dépenses fiscales ne sont pas quantifiées dans la loi de Finances, ni dans les annexes.

La documentation budgétaire inclut huit éléments dont trois de base et cinq supplémentaires. La note est donc B.

Il faut toutefois relever que la présentation de la loi elle-même est peu claire et transparente. Elle est insuffisamment structurée et elle fait peu usage de tableaux de synthèse ; par exemple, un tableau d'ensemble des recettes détaillées par type de recette éclairerait utilement le législateur sur la politique fiscale : Le tableau des Opérations générales du Trésor (OGT) qui est présenté dans le Tome 1, ne distingue les recettes que selon de très larges catégories (Recettes fiscales internes, recettes douanières et recettes non fiscales). Les recettes détaillées ne figurent que dans les annexes relatives aux budgets des services collecteurs.

Réformes en cours.

Des efforts sont déployés. Ont été ajoutés dans la période récente à la documentations budgétaire : les informations relatives à la dette ; les données résumées du projet de budget, du budget

précédent et du budget en cours d'exécution suivant les principales classifications de la nomenclature budgétaire ; l'incidence des nouvelles mesures de recettes et de dépenses. En revanche, les avoirs financiers ne sont toujours pas mentionnés dans les documents budgétaires transmis au Parlement ni l'état d'exécution du budget précédent présenté suivant le même format que le projet de budget.

Les dépenses fiscales ne sont pas encore quantifiées dans le PLF 2017, mais le MFB a produit au mois de juin 2017 un rapport sur les dépenses fiscales de l'année 2015 annexé au PLR de 2018 qui contient aussi une annexe sur les risques budgétaires.

Indicateur	Note	Explication
PI-5. Documentation budgétaire	B	Méthode de notation M1
5.1. Documentation budgétaire	B	La documentation budgétaire inclut huit éléments, dont trois de base, et cinq supplémentaires. Les éléments manquants sont : les résultats budgétaires de l'exercice précédent, les actifs financiers selon les normes SFP, les données sur les risques budgétaires et les dépenses fiscales.

PI-6 : Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers

L'indicateur PI-6 a pour objectif d'évaluer dans quelle mesure toutes les opérations de l'administration centrale sont bien inscrites dans ses comptes (selon la définition du manuel des Statistiques de Finances Publiques (MSFP), voir chapitre 2). Les unités de l'administration centrale dont les opérations ne figurent pas dans ses comptes et budgets sont dites unités extrabudgétaires de l'administration centrale.

Sont donc concernés par cet indicateur, en tant qu'opérations extrabudgétaires de l'administration centrale, les 5 cas suivants.

Les recettes perçues et les dépenses réalisées par des unités budgétaires non inscrites dans les états financiers (ni dans le budget de l'État, par ailleurs)

Le paiement des salaires des maîtres communautaires entre dans ce cas. En effet, une partie de ces salaires est supportée par les cotisations des parents et une partie est couverte par les subventions de l'État central. La partie relative aux cotisations des parents n'est pas reprise dans la comptabilité des écoles. Ces recettes sont évaluées à 44 milliards d'Ar par l'Éducation nationale.

Les centres hospitaliers sont des établissements à caractère administratif et sont dotés d'un agent comptable du Trésor. Ainsi, conformément aux principes de la comptabilité publique toutes leurs opérations sont enregistrées dans les opérations des EPN, y compris les recettes propres - qui s'ajoutent aux subventions - et les dépenses qu'elles financent.

Les établissements Publics Nationaux (EPN) non marchands

Sur la liste officielle des EPN (voir ci-dessus chapitre 2 pour la définition et les différenciations selon leur statut) sont inscrits 204 établissements. Cependant, seules les opérations de 170 établissements sont reportées dans la comptabilité du Trésor public soit 83,3% de l'ensemble¹⁸. Le montant des opérations des EPN qui n'ont pas de compte au Trésor a été estimé en supposant que leurs recettes et dépenses moyennes sont égales à celles de ceux dont les recettes et les dépenses sont inscrites dans les comptes au Trésor.

Tableau 3-12 : Le nombre des EPN (rappel du chapitre 2)

Effectifs	Total
Établissements Public Administratif (EPA)	120
Établissements Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC)	56
Établissements Public à caractère Professionnel (EPP)	28
Total	204

Source : MFB/Liste des EPN en 2015

En toute rigueur, ne devraient entrer dans la catégorie des unités extrabudgétaires que les EPN non marchands. Mais si, par définition, les EPA entrent dans cette catégorie d'EPN non marchands, la situation des EPIC (hors champ de la protection sociale) est moins claire dans la pratique, car leur dénomination peut ne pas refléter fidèlement le caractère marchand de leur activité¹⁹. Il a été ainsi considéré, faute de pouvoir distinguer rigoureusement en leur sein ceux qui sont non marchands de ceux qui ne le sont pas et compte tenu des données existantes sur leur activité, que tous les EPIC devaient être considérés comme des EPA et donc des EPN non marchands.

Tableau-3-13: Synthèse des budgets 2016 des entités extrabudgétaires EPN (milliards d'Ariary)

Unités extrabudgétaires	Transferts	Recettes propres	Dépenses
EPN ayant un compte au Trésor (1)	113	371	532
EPN n'ayant pas un compte au Trésor	0	72	103
Total EPN	113	443	636

Source : DGB/CNaPS/ Balance comptable du Trésor/DGT

(1) Leurs recettes et dépenses sont connues car leur comptabilité sont établi par un comptable public – ceux des EPN n'ayant pas de comptes au Trésor le sont bien moins.

18 Ce sont les établissements publics dont le comptable a le statut de comptable public.

19 C'est seulement depuis 2017 que l'INSTAT dans le cadre de l'application du MSFP 2014 commence à recevoir les comptes des EPN afin de les étudier, coder les informations qu'ils fournissent et les classer selon leurs caractéristiques (et non seulement selon leur dénomination et leur statut) en établissement public marchand ou non marchand (un des critères essentiels étant le montant des ressources propres de l'établissement (avec un seuil de 2/3)).

Encadré 6 : la supervision des EPN

Conformément au Décret n° 99-335 définissant le statuttype des EPN, les EPN sont des personnes morales de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière chargées de remplir une mission d'intérêt général, précisément définie. Ils se distinguent des entreprises publiques soumises au droit privé et exerçant leur activité dans un contexte pleinement concurrentiel.

Les EPN sont placés sous la tutelle financière du MFB et sous la tutelle technique d'un ou de plusieurs ministères. La tutelle financière des EPN est exercée par les directions sectorielles du MFB. (Direction des Secteurs Social et Administratif et Direction des Secteurs Productif et Infrastructure) conformément au Décret n°2016-551 du 20 mai 2016 fixant les attributions du MFB.

L'état prévisionnel des recettes et des dépenses des EPN est préparé par leur Conseil d'Administration pour approbation, et communiqué pour visa à leur ministère de tutelle technique. Par la suite, ces états financiers sont contrôlés par l'une de ces Directions du MFB. Pour fonctionner, outre leurs ressources propres, ils peuvent percevoir de l'État des transferts prévus par la loi de finances et inscrits au budget général de l'État.

Les Institutions Sans But Lucratif (ISBL)

L'analyse de l'état de développement de subventions de l'année 2016 montre que quelques associations ont reçu des subventions en provenance de l'administration centrale pour cette période (soit 3 milliards d'Ariary). Le montant de ces subventions étant faible et ces associations ne semblant pas « fictives » (au sens du droit administratif) leurs opérations ne peuvent être assimilées à des opérations extrabudgétaires entrant dans le champ de l'administration centrale au sens du MSF.

Les organismes de prévoyance et de sécurité sociale

Le système de protection sociale des secteurs public et privé est décrit dans la partie 2. Seule la CNaPS constitue une unité extrabudgétaire au sens du PEFA. Ses recettes s'élèvent à 244 Mds d'Ar et ses dépenses à 180,2 Mds d'Ar et elle ne perçoit pas de subvention.

La CNaPS

La CNaPS est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Elle est placée sous la tutelle conjointe du Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Administration, du Travail et des lois Sociales (MFPRATLS) et du Ministère chargé des Finance et du Budget.

Sa mission est de contribuer à la réalisation de la politique de protection sociale de l'État en faveur des travailleurs du secteur privé.

Tableau 3-14 : Composition des recettes et des dépenses de la CNaPS 2016(milliards d'Ariary)

Libellés	Montant
Recettes	243,7
dont :	204,8
-Cotisations des employés et employeurs	
-Produits de placement	36,9
Dépenses	180,2
Dont :	115,4
-Prestations versées	
-Prestations familiales	14,5
-Accidents de travail et maladies professionnelles	5,4
-Retraites	92,5
-Charges du personnel	16,1
-Dépenses d'investissement	33,9
Solde excédentaire	63,5

Source : CNaPS

Les projets sur financements externes non compris dans les états financiers

Les projets sur financements externes sont inscrits dans la loi de finances dans leur totalité, sans données détaillées, indisponibles. Ce n'est qu'en 2016 qu'un décret (n° 2016-1160 du 30/10/2016) a fixé les modalités d'ouverture, de gestion et de régularisation des opérations sur les comptes de projets ouverts au niveau de la BCM.

La DDP est chargée de suivre les décaissements des financements extérieurs et l'utilisation des fonds correspondants à travers l'état récapitulatif des opérations de dépenses par imputation budgétaire. Ces opérations sont donc dans les états financiers de l'administration centrale, et c'est, d'ailleurs, les délais de collecte des états les concernant, qui entraînent des retards dans l'établissement de la loi de règlement.

6.1 Dépenses non comptabilisées dans les états financiers.

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

De l'analyse qui précède il ressort l'estimation suivante des dépenses extrabudgétaires de l'administration centrale.

Tableau-3-15 : Dépenses non comptabilisées dans les états financiers (milliards d'Ariary)

Désignation des institutions dont les dépenses ne sont pas incluses dans les rapports financiers de l'État central	Montant Mds d'Ar et %
Établissements publics nationaux (hors CNaPS) (exemples de dépenses : dépense de santé des hôpitaux).	636
Caisse Nationale de Prévoyance Sociale de Madagascar (CNaPS) : établissement public chargé de la protection sociale en faveur des travailleurs du secteur privé.	180
Total (A)	816
Dépenses totales (B)	5317
Proportion de dépenses non rapportées (A/B x100)	15%

Source : CNaPS/ *OGT 2016 DGT

La note D est attribuée à cette composante puisque la proportion des dépenses non comptabilisées dans les états financiers de l'Etat représente plus de 10% des dépenses totales de l'administration centrale, seuil de la notation C.

✓ *La situation ne s'est pas améliorée.*

6.2 Recettes non comptabilisées dans les états financiers.

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Le tableau suivant récapitule les recettes des unités extra budgétaires identifiées de l'administration centrale non comptabilisées dans ses états financiers.

Tableau 3-16 : Recettes non comptabilisées dans les états financiers (milliards d'Ariary)

Désignation des institutions dont les recettes ne sont pas incluses dans les rapports financiers de l'État central	Montant
Recettes non comptabilisées dans Budget (MEN)	44

Établissements publics nationaux hors CNaPS (recettes propres) : (exemple de recettes : les frais d'hospitalisation à la charge des malades).	330
Caisse Nationale de Prévoyance Sociale de Madagascar (CNaPS) : établissement public chargé de la protection sociale en faveur des travailleurs du secteur privé.	244
Total (A)	618
Recettes totales * (B)	4889
Proportion de recettes non rapportées (A/B x100)	13%

Source : CNaPS/ *OGT 2016 DGT

La note attribuée à cette composante est la note D puisque les recettes non enregistrées représentent plus de 10% des recettes totales de l'Administration centrale seuil de la notation C.

6.3 États financiers des unités extrabudgétaires.

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Pour l'exercice 2016, seulement 17 établissements parmi les 204 EPN ont transmis leurs états financiers au MFB (soit 8% d'entre eux). Par ailleurs, la CNAPS qui doit aussi transmettre son état financier au MFB n'a pu encore le faire à la date de l'évaluation (19/10/2017), car le document n'est pas encore audité.

Ce taux étant très inférieur à celui de 50% (en nombre et en montant de recettes et de dépenses) exigé pour la notation C la note est D.

Réformes en cours

L'INSTAT a été chargé de reclasser les unités institutionnelles du secteur public, notamment les EPIC. Un plan d'amélioration de la production et de la diffusion de qualité des statistiques des finances publiques visant à répondre aux nouvelles exigences du MSFP 2014 est en cours d'exécution.

Les SNMGFP prévoit des actions visant la mise en œuvre effective des dispositions réglementaires actuelles de supervision des EPN (voir encadré) et leur renforcement. Elles prévoient aussi le renforcement de la transparence des EPN par l'intégration dans la documentation budgétaire d'un rapport sur la situation financière des EPN et sur leur performance.

Par ailleurs, le Gouvernement malgache a décidé de s'acheminer vers la Couverture Santé universelle²⁰.

La mise en place d'une Caisse Nationale de Solidarité pour la Santé (CNSS) est prévue.

²⁰ Une Stratégie Nationale de Couverture Santé Universelle (SN-CSU) a été élaborée pour servir de cadre à cette démarche.

Indicateur	Note	Explication
PI-6. Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	D	Méthode de notation M2
6.1 Dépenses non comptabilisées dans les états financiers.	D	Les dépenses non comptabilisées dans les états financiers de l'État, essentiellement des EPN, dont la CNaPS, représentent plus de 10% (environ 15%) des dépenses totales de l'Administration.
6.2 Recettes non comptabilisées dans les états financiers.	D	Les recettes non enregistrées représentent plus de 10% (environ 13%) des recettes totales de l'Administration Centrale.
6.3 États financiers des unités extrabudgétaires.	D	Seulement 17 établissements sur les 204 EPN recensés ont déposé leurs états financiers (exercice 2016) au MFB et la CNAPS ne fait pas partie de ces 17 établissements.

PI-7 : Transferts aux administrations infranationales

Les transferts de l'État aux collectivités locales doivent être économiquement et socialement justifiés et, notamment, ne pas être au service d'intérêts politiques partisans. Cet indicateur évalue, dans cette perspective, dans quelle mesure les transferts horizontaux (à montant global des transferts donné) reposent sur des critères objectifs et pertinents (c'est-à-dire fondés sur les besoins réels des citoyens). Il apprécie aussi les délais de transmission par l'administration aux collectivités bénéficiaires des informations sur les montants de ces transferts - ils conditionnent la cohérence de leurs prévisions budgétaires.

7.1 Système d'affectation des transferts²¹

Champ de la composante : administration centrale et administrations publiques locales

Période sous revue : dernier exercice clos

Les dotations de fonctionnement de l'État aux collectivités sont fondées sur la loi n°2014-020 et l'arrêté n°6394/2013. Au titre de 2016, les subventions de fonctionnement aux régions ont représenté 15,6 milliards d'Ariary et les subventions aux communes 30,9 milliards d'Ariary dans la LFI.

Les mêmes règles de répartition s'appliquent à toutes les collectivités territoriales décentralisées (CTD), régions et communes.

Chacune des 22 régions reçoit du ministère en charge de la décentralisation le même montant annuel de subventions²².

Pour les communes, il existe 5 types de subventions, qui toutes reposent sur des critères objectifs :

Encadré 7 : Les subventions de fonctionnement aux communes

Elles sont constituées :

²¹ L'analyse n'a pu être cadrée par un compte synthétique (ou un résumé) des CDT (qui n'est pas établi) ni par un état détaillé des recettes des CDT.

²² (Chap.I-Art 2). Ce montant s'élevait à 210 millions d'Ariary pour la LDF 2016.

- Des subventions de fonctionnement d'un montant de 12 millions d'Ariary pour la LF 2016 (dotation forfaitaire attribuée à chaque commune inconditionnellement).
- Des subventions pour les Centres de Santé de base (CSB) fixées par la loi, affectées uniquement au paiement des indemnités des agents communautaires (dispensateurs et gardiens) des CSB²³. Les autres personnels soignants ne sont pas pris en charge par cette dotation.
- Des subventions pour les Secrétaires d'état civil (SEC) affectées uniquement et entièrement au paiement de leurs salaires et des charges annexes - notamment la cotisation à la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNAPS). Pour la LF 2016, le montant était fixé à 80,40 ariary par habitant pour les communes ayant une population supérieure ou égale à 12 000 habitants et de 88 000 ariary par mois pour les autres communes.
- Des dotations pour les Ecoles Primaires Publiques (EPP) obligatoirement affectées aux dépenses de fonctionnement, d'équipement et d'entretien des bâtiments des EPP de la commune (le montant est forfaitaire pour les communes rurales (100 000 Ar) et s'élève à 68,60 Ar par habitant pour les communes urbaines.).
- Des dotations complémentaires pour toutes communes ayant une population supérieure ou égale à 5000 habitants, qui s'élevaient à 400 d'Ariary par habitant pour la LFI 2016.

Ces règles sont fixées dans l'arrêté n°6394/2013 du 22 mars 2013 relatif aux dotations allouées par l'Etat par le biais du Ministère chargé de la Décentralisation au profit des CTD.

Ces règles sont, d'après les informations recueillies auprès de plusieurs sources, bien appliquées. Une note « Schéma de mécanisme existant de transfert financier à l'endroit des CTD » transmise aux évaluateurs détaille pour chaque type de transfert, les modalités de calcul, la procédure et les conditions administratives de versement – les documents requis). On observe, ce qui tend à le confirmer, que la répartition des dotations est très stable dans le temps (la dotation globale pouvant varier). Un état des liquidations et paiements n'a pu être transmis aux évaluateurs ; seuls sont établis les mandatements effectués (TEF ou DEF), mais ils n'ont pu être exploités.

Les dotations d'investissement sont accordées aux communes par le ministre chargé de la décentralisation sur présentation de dossiers soumis à son approbation. Ces dotations s'élevaient à 1,1 milliards d'Ar dans la LF 2016, ce qui représente nettement moins de 10 % du montant total des transferts.

Dans le cadre du Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public (PAPSP 2017), d'autres transferts pour investissement peuvent provenir du FDL. Ils sont conditionnés, outre certaines obligations formelles, par le dépôt d'un compte administratif auprès du FDL lui permettant d'apprécier le bien-fondé de l'appui financier demandé au regard des droits de tirage automatiques dont le demandeur peut se prévaloir.

Encadré 8 : Le Fonds de développement local

Le FDL a pour mission d'assurer les actions de renforcement des capacités des communes et de financer des investissements communaux et intercommunaux, pour l'exercice des compétences que l'État a transférées à ces collectivités.

Chaque commune bénéficie d'un droit de tirage. Le FDL, n'appréciant pas l'opportunité de l'investissement, s'assure seulement que la demande de financement est conforme à la législation en vigueur. Le secrétaire-trésorier, aussi comptable de la commune, doit être certifié à l'issue d'une formation suivie d'un test effectué par le FDL. Pour être éligible, la commune doit avoir transmis au chef de district, représentant de l'État, en vue du contrôle de légalité, ses comptes et budgets de l'exercice précédent. Ces documents doivent être accompagnés de la copie du procès-verbal de la délibération du conseil communal et du visa de contrôle de légalité du chef de district.

Chaque commune peut convertir son droit de tirage en subventions d'investissement en présentant des demandes de financement au FDL. Le droit de tirage est calculé selon une formule de répartition fondée sur

23 Ces montants sont de 66 000 Ariary par mois pour les dispensateurs et 44 000 Ariary par mois pour les gardiens au titre de 2016.

*des critères objectifs, dont la valeur, pour chaque commune, est reconnue officiellement. Les droits de tirage sont attribués aux communes pour une période déterminée.
Pendant cette période, chaque commune peut demander au FDL de lui verser des subventions d'investissement, dans la limite du montant de son droit de tirage.
Ces règles sont fixées dans le décret n° 2017-014 du 04 janvier 2017 portant réorganisation du FDL.*

Un projet d'arrêté interministériel fixant les modalités de recouvrement et de répartition des ristournes minières issues de certains projets miniers est actuellement en cours de signature au MFB. Leurs montants ne sont pas pour l'instant connus²⁴.

La notation retenue est A ; l'affectation horizontale de tous les transferts de l'État aux 22 régions et 1695 communes est déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles.

7.2 Communication en temps voulu d'informations sur les transferts.

*Champ de la composante : administration centrale et administrations publiques locales
Période sous revue : dernier exercice clos*

Les Communes et les Régions n'ont connaissance du montant de leur allocation qui sera ultérieurement inscrite dans la LFI qu'au moment où le PLF est présenté au Parlement et les projets de budget sont généralement déposés avec retard (voir PI-18). Les informations définitives sur les transferts annuels aux administrations infranationales ne sont donc pas connues avant le mois de novembre, tandis qu'elles élaborent leur budget au mois d'août.

Or, si les règles de répartition sont connues (voir ci-dessus) les montants des allocations dépendent cependant de l'enveloppe octroyée par le MFB qui peut varier selon les circonstances ou la conjoncture. De plus, pour l'exercice 2016, l'allocation horizontale des transferts n'a été décidée qu'au mois de décembre en raison de rejets nombreux et de changements de responsables alors que les budgets primitifs des CTD étaient finalisés en décembre 2015. Le détail des subventions par bénéficiaire est annexé au PLI.

La note est donc C.

La situation ne s'est donc ni améliorée ni détériorée depuis l'évaluation PEFA de 2008.

Réformes en cours

Dans le cadre de la Stratégie Nationale de la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (SNMGFP):

- Les informations sur les dotations seront transmises par le MFB aux collectivités avant le début de l'exercice ;
- Les comptes administratifs des principaux CTD seront transmis et le MFB établira un compte consolidé ;
- De nouvelles trésoreries intercommunales seront opérationnelles.

Indicateur	Note	Explication
PI-7. Transferts aux administrations infranationales	B	Méthode de notation M2

²⁴ Elles ne sont pas prises en compte dans la notation, devant être considérées comme une recette affectée et non une part d'une dotation globale.

Indicateur	Note	Explication
7.1. Système d'affectation des transferts.	A	Les subventions de fonctionnement aux communes et aux régions sont établies sur des critères de répartition déterminés transparents et objectifs. Les dotations d'investissement, dont la répartition est moins encadrée, sont faibles.
7.2. Communication en temps voulu d'informations sur les transferts.	C	La procédure budgétaire est souvent appliquée avec des retards importants. Les informations sur les transferts annuels aux administrations infranationales peuvent être connues juste avant le début de leur exercice, alors que leur budget est déjà établi.

PI-8 : Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de service

Cet indicateur évalue le degré d'utilisation des outils de la gestion axée sur les résultats - notamment l'étendue de la publication des objectifs et résultats sur la performance des politiques ou programmes - le champ couvert par les évaluations de la performance et l'exhaustivité des informations recueillies et publiées sur les recettes collectées par les unités de service public de base.

8.1 Plans de performance pour assurer les prestations de services publics

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : indicateurs de performance et produits et résultats prévus pour l'exercice suivant

Depuis la LOLF de 2004, le budget de l'Etat, est préparé, adopté et exécuté sous forme de budget de programmes. À chaque programme sont associés annuellement des objectifs et des indicateurs. Les indicateurs varient selon les années. Pour 2016, selon la loi de règlement, le nombre de mission est de 55, de programme de 146 d'objectifs de 448 et d'indicateurs de 1035.

Ces informations sont publiées dans leur détail dans le Tome 1 de la LF, qui constitue le document de performance de base (dits : « projets annuels de performance » (PAP)). Les informations sur les résultats atteints au terme de l'exécution du budget sont présentées dans la LR sous forme de « documents de performance » et commentés par la CC dans le RELF.

Le dispositif présente toutefois des imperfections. L'articulation entre les activités des programmes et la nomenclature budgétaire n'est pas stricte ni complète. Les outils ne sont pas parfaitement maîtrisés et des anomalies peuvent entacher la clarté budgétaire : ainsi des crédits peuvent être associés à des indicateurs et certains indicateurs sont développés en sous-indicateurs. Les cibles des objectifs peuvent être modifiées en cours d'exercice (en 2015 4 cibles ont été augmentées, 81 diminuées, selon la CC). Les dépenses de certains programmes peuvent concourir à la réalisation d'autres programmes.

Par ailleurs, les données sur les programmes et objectifs sont projetées dans les projets de LF sur les deux années suivant l'exercice budgétaire. Les méthodes et outils de pluri-annualisation

de la performance sont en cours d'amélioration avec l'appui technique et financier de l'Union européenne, à travers le projet « Ny Fanjakana ho an'ny Daholobe » (voir PI-16). Sept ministères représentant 61 % du budget général ont établi des CDMT (en annexe de la LFI) pour le budget 2017 et la totalité pour 2018, présentés dans l'annexe 3 de la LFI. Des informations sur la performance dans un cadre mieux organisé sont ainsi préparées et publiées pour l'exercice budgétaire relatif à la LF (et pour les deux suivantes). Pour la loi de finances de 2018, dans le cadre des CDMT, tous les ministères présentent des indicateurs de produits, mais les institutions et ministères²⁵ présentant des indicateurs de résultats forment 78% (5627 Mds d'Ar) de la totalité des crédits (7172 Mds), et la totalité des indicateurs de produits.

La note est A. Pour la totalité des ministères, des informations annuelles sont publiées sur les objectifs des politiques et programmes, les principaux indicateurs de produits à fournir, ventilés par programme, et pour la plupart des ministères des indicateurs de résultats sont publiés.

8.2 Performance des fonctions de prestation de service

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

La LR de 2016 consacre une de ses parties à l'analyse de la performance. Elle le fait d'abord au niveau global puis fonction par fonction et produit des analyses globales des évolutions.

Elle évalue les réalisations physiques et financières de tous les ministères en s'appuyant sur les indicateurs et donne des explications générales de ces résultats (souvent en invoquant le manque de moyens).

Un document annexe (« rapport annuel de performance ») fournit pour la totalité des indicateurs d'une part l'évolution et d'autre par l'écart entre la valeur cible et la valeur réalisée. Ces données ne sont pas commentées.

La note est B. Des informations annuelles sont publiées sur le volume des services fournies ou des résultats obtenus pour la totalité des ministères, ventilées par programme, mais il ne peut être établi que des informations sont fournies sur les résultats obtenus pour la plupart des ministères.

8.3 Ressources reçues par les unités de prestation de services.

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : 2014-2015-2016

Cette composante porte sur les recettes reçues par les unités de prestation de services et leurs utilisations. Le cadre PEFA laisse des marges de choix des prestations de service entrant dans l'évaluation et des ministères en ayant la charge. Le Ministère de l'Education Nationale et le Ministère de la Santé publique ont été retenus compte tenu de l'importance de leur budget et de la nature de leurs missions.

²⁵ Sénat, Primature, ministères chargés de la défense nationale, de l'intérieur, de la justice, des finances et budget, de la fonction publique, de l'industrie et du secteur privé, du tourisme, du commerce de la communication, de l'agriculture et élevage, des mines et du pétrole, des travaux publics, du ministère auprès de la présidence chargé des projets présidentiels des transports et de la météorologie, de la santé publique, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la culture.

Le ministère de l'Éducation nationale (MEN) gère le fonctionnement de plus de 22 000 écoles primaires à Madagascar. L'État et les bailleurs assurent la plus grande partie des salaires des enseignants. Mais des associations de parents d'élèves peuvent contribuer à la couverture des frais, y compris les rémunérations des enseignants. Les dépenses de fonctionnement des écoles primaires sont gérées par les comités de gestion, y compris certaines subventions de l'État et des bailleurs inscrites au budget du MEN et, dans certaines localités, des frais d'inscription et de fonctionnement des cantines.

Le MEN n'établit pas de rapport d'ensemble sur les ressources allouées aux écoles. Des données sur les caisses des écoles et les subventions qu'elles reçoivent sont disponibles sous forme d'état auprès du Projet d'Appui d'Urgence à l'Éducation Pour Tous (PAUET). Certaines données numériques provenant des DREN (Direction Régionale de l'Éducation Nationale) sont rassemblées au Ministère. Depuis 2014, l'information comptable sur les ressources perçues par les écoles qui sont connues est communiquée au CISCO (circonscription scolaire au niveau du district) qui établit un rapport annuel transféré aux DREN. Le Ministère met en place actuellement des dispositifs pour la consolidation de ces données et l'uniformisation des procédures.

Le ministère de la Santé publique (MS) gère actuellement plus de 2 000 centres de santé dont le financement est assuré par le budget de l'État, par leurs ressources propres (les usagers du service public de la santé achètent leurs médicaments et certaines communautés rémunèrent le personnel médical) et par les financements des bailleurs de fonds. Les informations sur l'utilisation des ressources sont disponibles dans le rapport annuel du Ministère appelé rapport sur le Compte National Santé (CNS). Ce rapport est établi à partir des documents des revues budgétaires trimestrielles et des données fournies par le système informatique de l'État. Les données ne sont pas exhaustives : les dépenses de personnel médical à la charge de certaines communautés ne sont pas intégrées dans le rapport ; l'information disponible sur les ressources effectivement reçues, notamment les ressources en nature est incomplète. Par ailleurs, le rapport sur le CNS n'a pas été toujours publié à temps. Les organisations de la société civile considèrent qu'il n'est pas accessible.

Ces constats permettent d'attribuer la note C : il peut être considéré que seul le MS recueille et publie des rapports annuels sur les ressources reçues par ses unités de première ligne, les centres de santé, et que ces informations ne sont pas complètes.

8.4 Évaluation de la performance des fonctions de prestation de service

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : trois derniers exercices clos (2014-2015-2016)

L'administration organise chaque trimestre une revue budgétaire pour mesurer la performance des services. Chaque programme subit ainsi une évaluation par l'unité de suivi-évaluation du MFB à partir des documents établis à cet effet.

La CC dans le RELF porte chaque année une appréciation sur la performance à partir des données s'y rapportant rassemblées dans le PLR (voir la composante 1)²⁶.

- En 2013 la CC avait mené un examen détaillé des performances de la quasi-totalité des ministères chargés de la fourniture des services publics (ministère chargé de la gendarmerie,

26 Depuis 2009, à l'exception de l'année 2014.

de l'éducation nationale, de la santé publique, du développement rural, de l'environnement, du développement économique, des industries extractives et des infrastructures).

- En 2014, la CC n'avait pas mené d'évaluation de la performance.

En 2015, dernier RELF disponible, la CC a établi le taux de réalisation des cibles des objectifs pour l'ensemble des missions et 4 grands secteurs fonctionnels (administration, social, production et infrastructure) et elle a analysé les performances réalisées pour un programme d'un ministère de chaque secteur (sécurité publique, jeunesse, développement de la pêche et des ressources halieutiques et développement météorologique). Le total des dépenses des ministères ayant la charge de ces programmes s'élève à 140 Mds sur un total de dépenses du BG de 6 184 Mds, soit 2,3% des crédits. Mais il n'est pas possible de faire la différence entre évaluation de l'efficacité et celle de l'efficacités.

Par ailleurs la CC n'a pas mené d'évaluation de politiques publiques en dehors de ces évaluations de performance du RELF.

D'autres évaluations indépendantes n'ont pas été portées à la connaissance des évaluateurs.

Ces données manifestent une forte discontinuité. Les évaluateurs ont en conséquence, en application stricte du cadre, estimé ne pas pouvoir noter en l'absence de la transmission à la mission du RELF de 2016 (sur les trois années 2013 à 2015 la notation serait C).

Indicateur	Note	Explication
PI-8 : Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de service	C+	Méthode de notation M2
8.1. Plans de performance pour assurer les prestations de services	A	Le budget est préparé voté et exécuté en budget de programmes avec les outils de la gestion axée sur la performance (mission/programme/objectif/indicateurs). Il est associé en 2018 à des CDMT, qui contiennent des indicateurs de produits et de résultats pour la plupart des ministères, ventilés par programme.
8.2. Performance des fonctions de prestation de service	B	Des indicateurs de produit sont suivis et publiés dans le cadre de la LR et dans une annexe (« rapport annuel de performance »). Ils font l'objet d'analyse globale dans la LR. Il n'est pas possible d'évaluer spécifiquement le suivi des indicateurs de résultats. .
8.3. Ressources reçues par les unités de prestation de service.	C	Un seul ministère, le ministère de la Santé, prépare un rapport annuel (rapport sur le CNS) sur les ressources reçues par les unités de prestation de service de première ligne (en l'occurrence les centres de santé). Les informations ne sont pas complètes.
8.4. Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services.	D*	En 2013 la CC avait mené dans le cadre du RELF une analyse détaillée et exhaustive sur la performance des ministères en matière de fourniture de services publics, sur la base des données de la LR. Mais cette évaluation n'a pas

		été refaite en 2014 et n'a porté que sur une faible part des ministères en 2015 (2,3 % des crédits). Le RELF de 2016 n'a pas été communiqué à la mission.
--	--	---

PI-9 : Accès du public aux informations budgétaires

L'accès du public aux informations budgétaires est un élément crucial de la bonne gestion des finances publiques. Plus elle est large, profonde, précoce et claire plus les citoyens peuvent exercer leurs droits démocratiques et leurs possibilités de participation aux choix publics et plus ceux-ci, corrélativement, ont de chances d'être au service de leurs intérêts et appliqués avec efficacité.

9.1 Accès du public aux informations budgétaires

Champ de la composante : administration budgétaire centrale
Période sous revue : dernier exercice clos

Les critères d'appréciation de la facilité d'accès du public aux informations budgétaires sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3-17 : Accès du public aux informations budgétaires

Eléments	Eléments de critère		Moyen de publication	Satisfaction du critère	Observations
ELEMENTS DE BASE					
1. Documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif Projet de loi de Finances Initiale (PLFI) 2017	PLFI 2017 déposé à l'Assemblée Nationale le 28/10/2016	<u>Publication</u> : -Site web du MFB le 31/10/2016 ; -Site web de la DGB le 31/10/2016	-Site web du MFB : www.mefb.gov.mg -Site web de la DGB : www.dgbudget.mg	OUI -Délai de publication d'une semaine après le dépôt respecté.	-Document publié avec annexes en 3 tomes. -Document disponible en malgache et en français.
2. Budget adopté Loi de Finances Initiale (LFI) 2017	-Adopté le 24/11/16 à l'Assemblée Nationale et le 07/12/2016 au Sénat -Promulguée le 28/12/2016	<u>Publication</u> : -Site web du MFB le 10/01/2017 -Site web de la DGB le 10/01/2017	-Site web du MFB : www.mefb.gov.mg -Site web de la DGB : www.dgbudget.mg	NON -La publication s'est effectuée au cours de la 4 ^{ème} semaine après son adoption et deux semaines après sa promulgation. -Normes : Publié dans les 2 semaines après adoption.	-Document publié avec annexes en 3 tomes. -Document disponible en malgache et en français. -Document disponible en version simplifiée (Budget des citoyens) pour le public.
3. Rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget Comptes rendus (CR) de l'exécution budgétaire : CR 1^{er} trimestre 2016, CR 2^{ème} trimestre 2016, CR 3^{ème} trimestre 2016, CR 4^{ème} trimestre 2016	Date dediffusion à l'interne (voir PI-28-2) : -CR 1T 2016 :29/04/16 -CR 2T 2016 :04/08/16 -CR 3T 2016 : 28/10/16 -CR 4T 2016 : 09/02/17	Date de publication l'externe : CR 1T 2016 :29/06/16 -CR 2T 2016 :05/09/16 -CR 3T 2016 : 09/11/16 -CR 4T 2016 : 22/02/17	-Site web du MFB : www.mefb.gov.mg -Site web de la DGB : www.dgbudget.mg	NON Pour un rapport le délai est supérieur à un mois.	-Document clair et bien structuré, car il comprend des réalisations financières, physiques et mentionne l'atteinte des performances. -Une version citoyenne du document est également disponible à partir du 2T 2016.

Eléments	Eléments de critère		Moyen de publication	Satisfaction du critère	Observations
4. Rapport sur l'exécution du budget annuel Projet de loi de Règlement (PLR) 2015	-Déposé à l'Assemblée Nationale le 08/06/17 -Voté à l'Assemblée Nationale le 20/06/17 -Voté au Sénat le 30/06/17 -promulguée le 27/07/17		-Site web du MFB : www.mefb.gov.mg	NON Retard de production de PLR par rapport à la norme PEFA. Remarque : la LOLF stipule qu'il doit être disponible avant la fin de l'exercice n+2.	-Document clair et détaillé. -Une version citoyenne du document est en cours de validation
5. États financiers audités, incorporant le rapport d'audit externe ou accompagné de ce rapport Rapport de la Cour des Comptes sur le Projet de loi de Règlement 2015	Publié le : 15/06/2017		-Site web du MFB : www.mefb.gov.mg -Site web de la DGB : www.dgbudget.mg	NON Délai non respecté, car la LR n'est pas produite à temps selon la norme PEFA (06 mois après la fin de l'exercice).	Document clair, détaillé et assorti d'une déclaration de conformité entre les écritures comptables et celles des ordonnateurs.
ELEMENTS SUPPLEMENTAIRES					
6. États préalables à l'établissement du budget. Lettre de cadrage (LDC) relatif au PLFI 2017	-LDC relative au PLFI 2017 publiée le 31/10/2016 -LDC relative au PLFI 2018 publiée le 11/07/2017		Site web du MFB : www.mefb.gov.mg	NON -Délai non respecté, car la LDC a été publiée en même temps que le PLF, soit 2 mois avant le début de l'exercice (et non au moins 4 mois avant début de l'exercice.) Le délai est respecté pour 2017, car le PLFI 2018 est publié presque six mois avant le début de l'exercice, mais il n'est pas pris dans la notation (dernier exercice achevé), le contraire ne la changerait pas.	-Document clair qui inclut le CBMT 2017-2019.
7. Autres rapports d'audit externe Rapport public de la Cour des Comptes 2014 et 2015	Dates de soumission des rapports non confidentiels sur les opérations consolidées de l'administration centrale Date de soumission du rapport au Président de la République : 03/02/2016	Dates de publication des rapports non confidentiels sur les opérations consolidées de l'administration centrale Publié le : 21/05/2016 (source : entretien avec Cour des Comptes)	Site web de la Cour des Comptes : www.cour-supreme.mg http://www.mefb.gov.mg/	OUI Norme : 06 mois après leur soumission.	Document clair et détaillé.
	Date de soumission du rapport public : 20/05/2016				

Eléments	Eléments de critère	Moyen de publication	Satisfaction du critère	Observations
8. Récapitulatif du projet de budget Budget des Citoyens (BDC) relatif à la -LFI 2016 -LFI 2017	Publié sur : -Site web DGB <ul style="list-style-type: none"> ✓ BDC LFI2016 : 12/02/16 (Source : serveur de la DGB) ✓ BDC LFI2017 : 16/01/17 (Source : serveur de la DGB) -Site web MFB <ul style="list-style-type: none"> ✓ BDC LFI2016 : Non publié ✓ BDC LFI2017 : 17/01/17, mis à jour le 07/03/17 	Site web du MFB : www.mefb.gov.mg -Site web de la DGB : www.dgbudget.mg Des versions physiques ont été distribuées aux librairies publiques et universitaires ; PTF ; Mairies ; OSC ; Régions ; etc.	NON -Le PLF ne présente aucune version citoyenne. -La version simplifiée de la LF 2017 est publiée avec un léger retard de 9 jours par rapport à la norme. Norme : 1 mois après l'approbation	Document bien structuré et concis -Document disponible en versions malgache, française et anglaise
9. Prévisions macroéconomiques	Les prévisions macroéconomiques sont annexées au PLF, donc publiées en même temps, soit le 31/10/2016 pour les prévisions relatives à la PLFI 2017	-Site web du MFB : www.mefb.gov.mg -Site web de la DGB : www.dgbudget.mg	OUI Les prévisions macroéconomiques annexées au PLFI 2017 sont publiées une semaine après l'approbation du PLF en conseil des ministres. Norme : 1 semaine après leur approbation.	Document clair, détaillé avec narratif

L'État publie les cinq éléments de base et les quatre éléments supplémentaires, mais avec des délais dépassant la norme PEFA, sauf pour trois d'entre eux.

La note est D, l'Etat ne publiant pas 4 éléments de base dans les délais prescrits.

Réformes en cours

La transparence des informations budgétaires a fait l'objet d'efforts qui l'ont fait progresser, la société civile le reconnaît et s'en félicite non sans réserves et demandes d'informations complémentaires, qui n'entrent pas dans la notation de l'indicateur ; sont ainsi mis à la disposition du public tous les éléments d'informations budgétaires essentiels. Les principales administrations ont toutes des sites sur lesquelles ces informations sont publiées et diffusées. L'accessibilité et la qualité des informations publiées, que ce soit les documents de base ou leurs annexes, ont été améliorés, notamment par la mise à disposition de versions citoyennes de certains documents budgétaires tels que la loi de finances, le rapport d'exécution budgétaire en cours d'année, la loi de règlement. Ce constat est confirmé par les résultats de l'autoévaluation sur le Budget Ouvert 2016, conduite par la société civile malgache ; l'indice s'est élevé en effet de 14,38 en 2014 à 42,05 en 2016.

Les délais de publication restent néanmoins longs, ce qui explique la mauvaise notation. Les retards sont d'ordres techniques ou juridiques, tel est le cas pour la publication de la loi de finances 2017 qui intervient dès sa promulgation et non son adoption. Mais ils relèvent aussi de causes administratives, notamment : i) la durée des procédures de validation interne des documents, ii) la difficulté de consolidation et de rapprochement des données pour l'établissement des rapports d'exécution budgétaire en cours d'exercice, iii) le délai de

publication de la loi de règlement qui est actuellement conforme à la règle de la LOLF, mais non à la norme PEFA.

L'Administration poursuit la réforme en la complétant par plusieurs mesures :

- La réduction des délais de consolidation des données.
- Le renforcement de la lisibilité des documents budgétaires de base.

Indicateur	Note	Explication
PI-9. Accès du public aux informations budgétaires	D	Méthode de notation M1
9.1. Accès du public aux informations budgétaires	D	Les 5 éléments de base et les 4 éléments supplémentaires (sauf le projet de budget citoyen) sont accessibles au public. Toutefois, tous les documents accusent du retard dans leur publication par rapport aux délais PEFA.

3.3 PILIER III : GESTION DES ACTIFS ET DES PASSIFS

PI-10 Établissement de rapports sur les risques budgétaires

Cet indicateur évalue les conditions dans lesquelles l'État central exerce sa fonction régaliennne de supervision financière des entreprises publiques, des collectivités territoriales décentralisées (CTD) et des autres institutions et programmes publics, afin, notamment, de se protéger de tout risque budgétaire en tant que garant ou à tout autre titre.

Cette supervision prend des formes diversifiées selon les entités ; elle est notamment exercée soit a priori soit a posteriori, soit de façon interne soit de façon externe, soit directement soit indirectement par l'imposition d'obligations d'audit ou de publication des états financiers. La notation PEFA privilégie ce dernier moyen.

Cet indicateur revêt une importance particulière pour Madagascar, les entreprises publiques étant dans une situation financière structurellement déséquilibrée et les risques liés à des chocs peu prévisibles – dont les cyclones – étant fréquents et coûteux.

10.1. Suivi des entreprises publiques

Champ de la composante : Entreprises publiques sous contrôle de l'État
Période sous revue : dernier exercice clos

Les entreprises publiques

En 2016, L'État malgache détient des actions dans 52 sociétés commerciales (Cf la liste en annexe de la LFI de 2017). Il est :

- Actionnaire unique de 9 sociétés ;
- Actionnaire majoritaire de 14 sociétés ;
- Actionnaire minoritaire de 29 sociétés.

La DGT est le représentant ès-qualité de l'État-actionnaire dans ces sociétés. En son sein, le Service de la Participation Financière de l'État (SPFE) assure la gestion du portefeuille. Il est aussi chargé du suivi de ces entreprises.

Les textes mettent à la disposition du superviseur – le SPFE - un ensemble complet de moyens de contrôle. Leur application est toutefois handicapée par l'accès limité de l'État actionnaire aux informations et l'insuffisance, voire l'absence, de comptes rendus périodiques des administrateurs représentants de l'État dans les entreprises sur l'activité de la société et son évolution financière²⁷ ainsi que sur les décisions qu'ils prennent dans les conseils d'administration.

Par ailleurs, l'État et les entreprises publiques ne concluent pas de contrat de performance. Les risques budgétaires, fiscaux et sociaux sont pourtant très élevés. Le secteur des entreprises publiques est dans une situation financière tendue. La Jirama et Air Madagascar affrontent des difficultés financières récurrentes qui compromettent leur existence et ont exigé des transferts financiers et des plans de restructuration vigoureux et coûteux qui sont encore en cours de déploiement.

²⁷ 50% des administrateurs ne rendent pas compte au SPFE des réunions auxquelles ils participent.

Encadré 9 : Les difficultés et la restructuration de la Jirama et d’Air Madagascar

En janvier 2017, les autorités ont remplacé la direction et le conseil d’administration de la JIRAMA. Le 12 juin 2017, le nouveau conseil d’administration a adopté un plan d’affaires ambitieux (mesure préalable du FEC) qui vise à supprimer les subventions dans un délai de quatre ans. Soutenu par un projet de la Banque mondiale et par des consultations avec les services de la Banque mondiale et du FMI, le plan prévoit de ramener les transferts de 1,3 % du PIB cette année à 0,6 % l’an prochain, puis, progressivement, à zéro à l’horizon 2021.

Air Madagascar

En application d’un accord de partenariat stratégique, le partenaire, Air Austral, va administrer la compagnie et engager 40 millions de dollars EU pour acquérir une participation de 49 % dans son capital. Dans le cadre de l’accord, les autorités vont assainir le bilan de ses passifs nets, accumulés en raison des pertes antérieures, pour un coût budgétaire net estimé à environ 88 millions de dollars en 2017 (0,8 % du PIB, hors arriérés fiscaux, qui seront annulés). La restructuration prévue d’Air Madagascar nécessitera une recapitalisation coûteuse qui s’élève à 0,8 % du PIB.

Source : FMI rapport des services du FMI pour les consultations au titre de l’article IV de 2017, la première revue de l’accord au titre de la facilité élargie de crédit, et les demandes de dérogation pour non-respect du critère de réalisation, de modification du critère de réalisation, et d’augmentation de l’accès, 14 juin 2017.

Par ailleurs, les arriérés fiscaux de 9 sociétés commerciales à participation de l’État s’élèvent à 250 Mds d’Ar au 31 décembre 2015 et de 181,4 Mds au 31 décembre 2016.

Conformément aux dispositions de la loi n° 2003-036 et du Code général des impôts (dans son application aux sociétés dont le chiffre d’affaires est supérieur à 200 millions d’Ar) tous les comptes des entreprises publiques doivent être audités par les commissaires aux comptes et présentés à l’AG des actionnaires six mois après la clôture de l’exercice et être transmis au SPFE. Ce dernier tient un état de ces réceptions mentionnant la date d’audit, la date de réception et le montant des dépenses totales qui a été transmis aux évaluateurs. Il fait apparaître pour l’exercice 2016 que 40 sur 52 entreprises avaient transmis leur compte audité avant le 30 septembre 2017, que leurs dépenses totales représentaient plus de 75% des dépenses totales des entreprises publiques, et que ces comptes n’avaient pas été publiés dans les 6 mois après la fin de l’exercice.

Aucun rapport consolidé sur les résultats financiers des entreprises publiques n’est produit par l’administration centrale.

La notation est donc C²⁸.

Réformes en cours

Depuis 2014, la gestion des entreprises publiques fait l’objet d’importantes réformes visant à bien séparer le rôle de l’État actionnaire de celui de l’État puissance publique et, à préciser l’organisation de la tutelle et de la représentation de l’État dans les organes de gestion. Le SPFE s’emploie à obliger les administrateurs à assister aux réunions de CA et à en faire rapport, notamment en leur faisant signer une « charte d’adhésion » (75% l’ont signé depuis sa création)²⁹. Ces efforts ne se sont pas encore traduits dans la note.

La restructuration des entreprises publiques déficitaires est en cours. Le PSMFP prévoit la mise en place d’un système informatique intégré permettant à l’Inspection Générale de l’Etat et la Cour des Comptes d’accéder aux informations et d’exercer le contrôle interne et externe. Il est

28 N’ont pas été intégrés dans le champ de cet indicateur les EPIC qui pourraient être marchands, mais qui ont été considérés comme des unités extrabudgétaires de l’administration centrale (voir PI-6). Indiquons toutefois, qu’ils sont dotés de comptes publics, assujettis à la transmission des comptes à la CC, pour jugement, et au MFB, pour contrôle, dans les six mois suivant la fin de l’exercice, et qu’en première analyse, ils ne font pas courir de risques majeurs à l’État (sauf éventuellement ceux qui sont soumis à la TVA en raison d’éventuelles défaillances dans les déclarations ou les paiements) qui ne garantissent pas leurs emprunts.

29 Décret n°2015-849 du 12 mai 2015.

prévu, à court terme l'établissement d'un rapport consolidé sur les résultats financiers des Entreprises.

10.2. Suivi des administrations infranationales

Champ de la composante : collectivités locales (hors établissements publics locaux)

Période sous revue : dernier exercice clos

Les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD)

Les différentes CTD

Rappelons (voir partie 2) qu'au 31 décembre 2016, les administrations infranationales (ou Collectivités territoriales) à Madagascar sont constituées de :

- 1695 Communes.
- 22 Régions ;
- 6 Provinces ;

Les provinces sont prévues par la constitution, mais leur mise en place, en tant que collectivités, n'est pas encore effective. Les organes délibérants sont élus au suffrage direct et élisent les exécutifs sauf ceux des régions qui sont dirigées par des Chefs de région désignés par le Gouvernement.

Les Communes sont classées en 5 catégories :

- 1 commune hors catégorie ;
- 8 Communes urbaines de première catégorie ;
- 62 Communes urbaines de deuxième catégorie ;
- 101 Communes rurales de première catégorie ;
- 1523 Communes rurales de deuxième catégorie.

Les acteurs budgétaires des collectivités

Les acteurs budgétaires des collectivités et leurs contrôleurs varient d'une collectivité à l'autre et d'une catégorie à une autre.

Pour la Commune :

- *Le Maire élabore le budget et le soumet au Conseil communal ou municipal ;*
- *Le Conseil délibère le budget ;*
- *Le Représentant de l'État (Chef de District et le Préfet) exerce le contrôle de légalité. Il en délivre le récépissé en cas de visa et renvoie au Tribunal financier (TF) lorsqu'il estime les conditions de légalité non remplies.*
- *Le comptable public : les opérations de paiement des dépenses et de recouvrement des recettes sont exécutées par des comptables publics du Trésor pour les 22 budgets des régions et les 105 budgets des communes les plus importantes (commune hors catégorie, communes urbaines de première catégorie, communes urbaines de deuxième catégorie et certaines communes rurales de première catégorie). Les comptables exercent sur ces opérations un contrôle de régularité financière déterminé par les textes pouvant mettre en cause leur responsabilité personnelle et pécuniaire (débet juridictionnel).*
- *Une partie des communes rurales de première catégorie et toutes les communes rurales de deuxième catégorie sont placées sous un régime dérogatoire. La séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est moins complète. Un Secrétaire comptable trésorier, agent de la Commune, assure la fonction comptable ; Il est soumis à l'autorité hiérarchique de l'ordonnateur.*

Pour la Région :

- *Le Chef de région élabore et soumet au Conseil régional le budget ;*
- *Le Conseil régional délibère le budget.*

Au niveau des services déconcentrés, le Chef de District et le Préfet sont chargés d'assurer le contrôle de légalité des budgets et des comptes administratifs de Commune et de Région.

En 2016, l'État a alloué une somme de 15 550 865 000,00 MGA aux Régions et de 30 908 861 825,56 MGA aux Communes, soit 0,43% du budget de l'État de l'année 2016.

La nature des risques

Les risques théoriques encourus par l'État du fait des CTD sont financiers (la CTD ne peut faire face à ses obligations financières, comme emprunteur ou comme garant), budgétaires (l'exécution du budget de la CTD ne peut être menée à bien faute de ressources suffisantes, notamment pour le paiement des dépenses obligatoires) ou sociaux (la CTD est défaillante dans la fourniture des services publics locaux). Un dispositif de contrôle a priori et a posteriori limite très étroitement ces risques.

Encadré 10 : Le contrôle budgétaire et financier des communes

Les CDT doivent respecter pour leur endettement une règle d'équilibre et elles sont soumises à un contrôle budgétaire a priori qui permet au représentant de l'État dans leur circonscription administrative de déférer au TF (tribunaux financiers) les budgets pour révision des CDT ne respectant pas les règles d'équilibre budgétaire et financier. La régularité financière des actes de l'ordonnateur est contrôlée avant paiement par le comptable public et par le CF (pour les CDT importantes). Par ailleurs elles soumettent leur compte au juge des comptes (TF).

Le système de contrôle a priori

Il garantit formellement la stabilité financière des CTD, mais il est insuffisamment appliqué.

La transmission des comptes aux autorités de tutelle ou organismes assimilables n'est ni complète, ni régulière, ni suivie par celles-ci. Les informations recueillies par les évaluateurs n'ont pas permis de trouver de tableau de bord ou de situation de suivi faisant ressortir la date de visa du Chef de District et du Préfet sur les comptes des Communes et des Régions.

Au niveau de l'Administration Centrale, seul le *Fonds du Développement Local (FDL)*, Établissement Public à Caractère Administratif (« EPA ») placé auprès du Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation (cf. encadré PI-7) qui a pour vocation d'appuyer les Communes, s'est doté d'un dispositif de suivi des budgets et des comptes administratifs, leur transmission au FDL conditionnant le versement des subventions par celui-ci. En 2016, sur les 1 695 communes, seulement 305 d'entre elles n'ont pas transmis leurs budgets et comptes administratifs au FDL. Les dates de publication des comptes ne sont pas mentionnées sur les états de réception.

l'Administration centrale (la Direction de l'Inspection et de l'Audit de l'Administration Territoriale, « DIAAT », la Direction du Concours Financier de l'État « DCFE », la Direction de l'Appui Technique des Collectivités Locales « DATCL » et la Direction de l'Administration Territoriale « DAT »,) en charge de la tutelle des CTD ne disposent pas de données consolidées sur la date de publication des comptes ni sur la date de réception de ces comptes (budgets et comptes administratifs des communes et régions).

Par ailleurs, le contrôle à la charge des comptables publics est partiel. Les comptes des 1 595 Communes non dotés de comptables publics ne sont pas intégrés dans le compte unique du Trésor et échappent au contrôle juridictionnel. Les receveurs communaux ou municipaux et trésoriers régionaux du réseau comptable du Trésor ne contrôlent en effet que 106 budgets de communes et les 22 budgets des régions. Les autres budgets ne sont soumis qu'au contrôle a posteriori des inspections et organes de contrôle.

En outre, les contrôles a posteriori sont faibles. *Les contrôles des corps de contrôle* sont peu nombreux. De 2014 à 2016, l'IGE a contrôlé 18 communes ; 13 vérifications ont permis de relever soit des irrégularités de paiement soit des malversations. Sur la même période, la DBIFA

a pu effectuer 19 missions de contrôle et d'inspection de gestion des Communes. De 2014 à 2016, la DIAAT n'a effectué qu'un seul audit (audit de la Commune Urbaine de Fianarantsoa au mois de septembre 2014).

Les comptes des Communes et de Régions ne sont pas régulièrement audités (en fait jugés) par des auditeurs externes ou une ISC.

A Madagascar, les comptes des CTD ne sont pas audités par des commissaires aux comptes ou auditeurs externes privés ou publics (au sens INTOSAI d'audit financier). Ils sont soumis au contrôle juridictionnel des TF. Les comptables doivent leur communiquer les comptes avant le 30 septembre de l'année suivante, ce qui est tardif par rapport aux normes PEFA de délai d'audit utilisé comme critère de notation (6 mois).

En 2015, 92 comptes de gestion des 106 Communes dotées de comptables publics du Trésor ont été transmis aux TF (pièces justificatives et documents généraux) avant le 30 septembre de l'année 2016, soit 87,61%.

De 2014 à la date de l'évaluation, la situation des contrôles juridictionnels effectués par les TF sur les 106 communes et les 22 régions dotées d'un comptable public et les autres Communes n'est pas encore disponible. Le nombre de jugements rendus ainsi que le nombre de contrôles de gestion ou d'audit, en général, n'ont pu être transmis aux évaluateurs ;

Les informations les plus récentes (Rapport Audit institutionnel et organisationnel des organes de contrôle ; NFD/UE11 janvier 2016) montrent toutefois que les TF n'assurent qu'une faible part des contrôles juridictionnels des CTD et avec beaucoup de retard (voir les données dans le tome II des annexes aux indicateurs).

Le rapport public de 2015 de la CC, qui porte sur des exercices plus anciens, fournit les informations confirmant les observations détaillées de l'audit NFD/UE mentionné ci-dessus.

Tableau 3-18: Jugements des CTD par les TF

	Antananarivo	Toamasina	Mahajanga	Fianarantsoa	Antsirananana	Toliara	Total
Nombre de comptabilités	37	20	32	27	11	24	151
Jugements définitifs rendus en 2015	36 (60 Mds d'Ar)	3	7	51	7	15	119

Source : rapport public CC de 2015

Les jugements portent sur des exercices jamais postérieurs à 2013. Sur 151 comptes qu'elle doit recevoir, la Cour (les TF) n'en reçoit que 111.³⁰

Par ailleurs, aucune consolidation des comptes ou des rapports sur la situation financière des communes et régions n'est produite.

Le système de mise à disposition du public des états financiers des CTD n'est pas formalisé, y compris pour les plus importantes CTD, et il n'est pas connu.

Les risques sont faibles, compte tenu du dispositif juridique de contrôle a priori et de la faible surface financière des CTD, mais ils existent, notamment en matière d'obligations sociales, la

³⁰ Les éléments d'information obtenus directement par la mission auprès du TF d'Antananarivo n'apportent pas d'éléments d'appréciations supplémentaires.

plupart des Administrations infranationales ne versant pas régulièrement leurs cotisations sociales (patronales et salariales)³¹.

Sur le fondement des faits relatifs aux productions de jugements et publications des comptes, la note attribuée au suivi des Administrations infranationales est D.

Réformes en cours

De nombreux textes ont été pris concernant les CTD et leur réforme se poursuit.

10.3. Passifs éventuels et autres risques budgétaires

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Les risques recensés sont les suivants.

Passifs éventuels explicites

Les garanties

La garantie octroyée par le gouvernement central ne peut porter, juridiquement, que sur les emprunts contractés en vue d'un investissement par les organismes publics ou les sociétés à participation majoritaire de l'État. Aucune garantie sur emprunt n'a été accordée jusqu'ici. Des garanties ont, cependant, été accordées sur les contrats de leasing de trois avions de la compagnie aérienne Air Madagascar³² pour un montant total de 2,9 millions de dollars.

Il n'existe pas de système de garanties de l'État couvrant les prêts hypothécaires, les prêts aux étudiants, les prêts à l'agriculture ou les prêts aux petites entreprises.

Il n'existe pas non plus d'assurance publique sur les dépôts ou fonds de pensions ou d'assurance des récoltes.

Les garanties dans le cadre des PPP³³

A ce jour, aucun projet n'est encore mis en œuvre en application du nouveau cadre juridique du PPP³⁴. A l'avenir, ces risques doivent être gérés dans le cadre d'un dispositif en voie d'être institué. Suivant l'organisation institutionnelle prévue par le cadre juridique du PPP, un Comité national des partenariats public-privé, rattaché à la Présidence, définit la politique nationale de développement des PPP, identifie les secteurs prioritaires et assure le suivi. Le ministère en charge des finances intervient pour toute question entrant dans le champ de ses attributions et notamment en cas d'impact sur les finances publiques d'un projet. A cet effet, il doit donner un avis

31 Selon la CNaPS les arriérées de cotisations de retraites à sa caisse s'élèveraient à 12,4 Mds d'AR en 2016 et concerneraient 1 154 communes.

32 Suivant le décret n° 2015-1194 du 10 août 2015 et le décret n°2017-004 du 03 janvier 2017.

33 Trois types de garanties sont prévus par les textes :

1. Les fonds de développement visant à permettre de financer les études préalables et les opérations de lancement des projets PPP ;
2. Les fonds de garantie visant à prendre en charge les éventuelles conséquences financières de défaillance de personne publique dans l'exécution d'un PPP ;
3. Les fonds de viabilité destinés à prendre en charge le différentiel de financement pour des projets insuffisamment rentables

34La convention portant mise en concession des aéroports d'Ivato et Nosy Be à la société Ravinala Airport a été signée avant l'adoption de la Loi sur le PPP.

favorable préalable sur les études de soutenabilité financière et budgétaire et doit autoriser la signature de tout contrat de PPP ayant un impact sur les finances publiques.

Passifs éventuels implicites

Les catastrophes naturelles : sécheresse et cyclones

Madagascar est très vulnérable aux catastrophes naturelles compte tenu de sa situation géographique, de son faible niveau de revenu, de sa capacité institutionnelle insuffisante et de sa forte dépendance à l'égard de l'agriculture pluviale. Entre 1990 et 2014, le pays a été frappé par 55 catastrophes naturelles qui ont provoqué au moins 3 561 décès, et créé un besoin urgent d'assistance pour 10 millions de personnes (base de données EM-DAT). Les coûts économiques et budgétaires sont très importants³⁵. Ils ne font pas l'objet d'évaluation.

Les risques budgétaires d'éventuelles crises financières et bancaires

Le cadre juridique légal institutionnel et réglementaire de supervision et de contrôle des risques bancaire et financier est la loi bancaire n° 95-030 du 22 février 1996 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit et la loi n°2005-016 du 29 septembre 2005 relative au contrôle des institutions de micro finance. L'application des dispositions du cadre institutionnel incombe à la BCM (notamment l'unité de stabilité financière (USF)) et à la Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF). Le dernier rapport sur la stabilité financière date de 2013.

Encadré 10 : Une évaluation récente des risques budgétaires

Une mission du département des finances publiques du FMI est venue en appui du gouvernement pour la maîtrise des risques budgétaires du 26 septembre au 10 octobre 2017. Les principaux risques budgétaires évalués sont les suivants :

Evaluation des principaux risques budgétaires ³⁶

	<i>Montant (en % du PIB)</i>	<i>Probabilité</i>
<i>Entreprises publiques (Jirama, Air Madagascar)</i>	<i>4,7% du PIB</i>	<i>50%</i>
<i>Système financier dont -BC (pertes de changes) -Institutions de petite d'épargne -Pensions publiques</i>	<i>2,5</i>	<i>33%</i>
<i>Catastrophes naturelles</i>	<i>1,7%</i>	<i>100%</i>

Source : Afritac, 2017

³⁵ Fin 2016 et début 2017, Madagascar a été touché par une grave sécheresse et un cyclone. Ce dernier s'est traduit par des coûts économiques (dégâts plus pertes de production) estimés à 4 % du PIB, dont un tiers environ est retombé sur le secteur public et deux tiers sur les ménages et le secteur privé (source : FMI rapport article IV 2017).

³⁶Afritac South, Madagascar maîtrise des risques budgétaires ; Benoit Taclet, Magdeline El Reyess, Vianney Bourcard, Adrienne Tenne, Jean-Luc Helis, octobre 2017.

Trois rapports récents ont évalué la conformité du dispositif avec les principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace³⁷, la résistance du système bancaire à un test de stress³⁸, et la stabilité du système du secteur financier.³⁹ D'après ces évaluations et le dernier rapport de revue du FMI⁴⁰, le système bancaire est dans son ensemble peu exposé à une crise financière ou bancaire, bien que la supervision soit perfectible et que la banque centrale soit sous-capitalisée.

Risques encourus par l'État du fait de défaillance d'établissements publics

Un contrôle accru des établissements publics financiers non bancaires (les banques sont privées et filiales de banques internationales) est exercé dans la période actuelle.

Les audits financiers indépendants de la caisse d'épargne (CEM) et des services financiers de la Poste devraient être achevés d'ici la fin de 2017.

Compte tenu de ces analyses, la note est D, car aucun suivi général n'est effectué et aucun rapport n'est élaboré au niveau du Ministère des Finances sur les passifs éventuels et les autres risques budgétaires.

Réformes en cours

Le Gouvernement s'attache actuellement à opérationnaliser les cadres juridiques récemment adoptés de la PPP.

Un renforcement de la supervision bancaire est en cours. La banque centrale doit être recapitalisée.

La responsabilité du contrôle des compagnies d'assurance doit être complètement transférée à l'autorité de contrôle bancaire (CSBF) avant la fin de 2019.

Le déploiement d'un dispositif de maîtrise des risques budgétaires est en cours de préparation.

Indicateur	Note	Justification de la notation
PI-10 Etablissement de rapports sur les risques budgétaires	D+	Méthode notation M2
10.1. Suivi des entreprises publiques	C	Pour l'exercice 2016, 40 entreprises publiques sur 52 avaient transmis leur compte audité au MFB avant le 30 septembre 2017, leurs dépenses totales représentaient plus de 75% des dépenses totales des entreprises publiques, mais ces comptes n'avaient pas été publiés dans les 6 mois après la fin de l'exercice.
10.2. Suivi des administrations infranationales	D	Les comptes des CTD ne sont pas audités ni publiés. Ils sont transmis (9 mois après la fin de l'exercice) aux autorités et font l'objet d'un contrôle juridictionnel, mais

37FMI, Département des marchés monétaires et financiers, avril 2016, Évaluation de la conformité avec les principes fondamentaux de Bâle, pour un contrôle bancaire efficace.

38FMI, Département des marchés monétaires et financiers, Technical note, août 2016.

39FMI, Département des marchés monétaires et financiers, Evaluation de la stabilité du secteur financier, Juillet 2016.

40 Dernier rapport FMI article IV et suivi du programme FEC.

		celui-ci n'est pas continuellement assuré et est tardif (délai supérieur à 3 ans).
10.3. Passifs éventuels et autres risques budgétaires	D	Il existe des passifs éventuels importants (surtout implicites) et ils ne sont pas quantifiés ni suivis systématiquement.

PI-11 Gestion des investissements publics

Les investissements publics sont un facteur majeur de développement économique et social. Cet indicateur évalue la qualité de leur gestion dans tous les moments de leur cycle, depuis l'analyse de leur impact et de leur rentabilité jusqu'à leur réalisation et les prévisions des dépenses budgétaires de fonctionnement induits. Il est centré sur les « grands investissements ».

Le contexte institutionnel de la gestion des investissements en 2016

La gestion des investissements publics à Madagascar pour 2016 (cette année est particulière, car elle est celle à la fin de laquelle une Conférence des bailleurs et des investisseurs (CBI) s'est tenue) est très segmentée.

Encadré 11 : Le système administratif de gestion des investissements

Les projets sur emprunt relèvent principalement des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), des ministères sectoriels et de la DDP rattachée à la DGT. La DDP transmet la liste finale des projets sur emprunt à la DGB chargée de les inscrire dans le budget. La DDP contribue à la fois aux négociations techniques des projets ainsi qu'aux suivis évaluation de ces projets.

Les projets sur subvention relèvent des PTF, des ministères sectoriels et de la DGB (Service de la Coopération Extérieure). En général, les projets financés sur des dons ou des subventions sont directement acceptés sans évaluation préalable.

Les projets autonomes ou sur financement interne relèvent des ministères sectoriels et de la DGB. Les ministères sectoriels présentent à la DGB une réponse à un questionnaire PIP pour chaque projet à inscrire dans le Budget.

Pour 2016, la gestion des projets à présenter dans le cadre de la Conférence des Bailleurs et des Investisseurs (CBI) a relevé du comité de Coordination de la CBI rattaché à la Présidence. Dans le cadre de la constitution d'un pipeline de projets à soumettre à la CBI, le comité a mis en place des critères de sélection.

Le ministère responsable des projets présidentiels dispose d'un pipeline de projets considérés comme urgents et/ou prioritaires. Il existe donc deux types de pipelines, d'une part les Projets d'Investissement Public Prioritaire (PIPP) et les Projets d'Urgence Présidentiels (PUP).

Le MEP joue un rôle très limité dans la gestion de l'investissement : il a fait partie du comité de sélection des projets prioritaires qui a mis en place des critères de sélection présentés à la CBI. La mise en place de l'Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements et de leurs financements (OCSIF) n'a été effective que durant l'année 2017 suite aux résultats de la CBI de décembre 2016.

L'évaluation PIMA de 2016, sur laquelle s'appuie l'analyse de cet indicateur et l'interprétation des résultats de l'échantillonnage fondant la notation, montrent les grandes faiblesses de cette gestion. Les missions FMI qui l'ont suivie ont confirmé ses conclusions. Des réformes sont en cours pour l'améliorer.

Les grands investissements

Madagascar ne disposant pas de définition des grands investissements, la notion de « Grands investissements » préconisée dans le cadre PEFA 2016 sera utilisée.

Encadré 12 : Investissements éligibles pour l'indicateur PI-11

Aux fins de cet indicateur, les « grands projets d'investissement » sont les projets qui répondent aux critères suivants :

- Le coût d'investissement total du projet représente au moins 1% du montant total des dépenses budgétaires annuelles ;
- Le projet compte parmi les dix projets les plus importants (sur la base du coût d'investissement total) de chacune des cinq plus grandes entités de l'administration centrale, évalués sur la base de leurs dépenses d'investissement.

Tableau 3-19: Liste des 5 plus grands ministères sur la base des dépenses d'investissement au titre de la LFI 2016 (en milliards d'Ariary)

Ministère	Montant Investissement
41-Ministère auprès de la présidence charge de l'agriculture et de l'élevage	219,272
61-Ministère des Travaux publics	216,742
21-Ministère des Finances et du Budget	191,774
62-Ministère auprès de la présidence charge des projets présidentiels, de l'aménagement du territoire et de l'équipement	187,203
81-Ministère de l'Éducation nationale	178,610
TOTAL DES 5 GRANDS MINISTÈRES	993,603
TOTAL INVESTISSEMENT	1 646, 102

Source : Direction générale du Budget-SIIGFP

Tableau 3-20: Liste des grands investissements de la LFI 2016 (milliards d'Ar)

Ministère	Dénomination-projet	Montant total ^{1/}	Date début	Date fin	Financement
21-Ministère des Finances et du Budget	190-projet d'urgence pour la préservation des infrastructures et la réduction de la vulnérabilité	285 835 508 (10%)	1-janv.-13	31-déc.-17	70-Emprunt
41-Ministère auprès de la présidence chargée de l'agriculture et de l'élevage	298-developpement agricole et sécurité alimentaire (AINA)	195 979 095 (7%)	1-janv.-16	31-déc.-19	60-Subvention
61-Ministère des Travaux publics	237-construction RN 43 sambaina-faratsiho-soavinandriana	360 519 756 (12%)	1-janv.-05	31-déc.-16	70-Emprunt
	247-études et travaux de la RN 5 SOANIERANA IVONGO-MANANARA	328 956 350 (11%)	1-janv.-06	31-déc.-16	70-Emprunt
	310-projet HIMO	300 133 850 (10%)	1-juil.-14	31-déc.-18	60-Subvention
	304-réhabilitation des infrastructures routières PAIR	277 119 262 (9%)	1-janv.-13	31-déc.-16	70-Emprunt
	211-dégats cycloniques-programme de réhabilitation des infrastructures routières et d'entretien routier	194 567 627 (7%)	1-août-00	31-déc.-16	60-Subvention
62-Ministère auprès de la présidence chargé des projets présidentiels	270-réhabilitation route IVATO-TSARASAOTRA et BOULEVARD DE L'EUROPE-	638 144 597 (22%)	1-janv.-16	31-déc.-19	70-Emprunt

Ministère	Dénomination-projet	Montant total ^{1/}	Date début	Date fin	Financement
	VILLAGE DE LA FRANCOFONIE				
81-Ministère de l'Éducation nationale	136-projet d'appui d'urgence a l'éducation pour tous (PAUEPT)	307 988 633 (11%)	1-janv.-14	31-déc.-16	60-Subvention
	104-appui a l'enseignement primaire en matière de nutrition	217 981 316 (7%)	1-févr.-05	31-déc.-16	60-Subvention

Source : Direction générale du Budget-SIIGFP⁴¹
1/ PM dépenses totales : 2 920,23 milliards d'Ar.

Les investissements publics de Madagascar dépendent encore fortement des financements extérieurs. Si on considère la définition du PEFA des « Grands Investissements », ces derniers sont composés uniquement de projets financés soit sur emprunt soit sur subvention. Les projets sur financement externe sont régis principalement par les conventions de prêts ou de subvention et de ce fait par les procédures des bailleurs. Le portefeuille de projets sur financement autonome est principalement composé de « petits » projets (dont le montant total s'élève néanmoins à 3 107 milliards).

11.1 Analyse économique des projets d'investissements.

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Aucune analyse de faisabilité n'a pu être obtenue par la mission pour les « grands investissements » sélectionnés. Malgré le fait que la notion de « projet techniquement réalisable et économiquement viable » apparaisse dans les conventions de prêt de certains grands investissements, cette mention n'est pas toujours étayée par un rapport d'étude de pré-faisabilité. Néanmoins, des grands investissements font l'objet d'analyses économiques très détaillées utilisant des méthodes standard (IRR, Coûts/avantages), mais très rarement publiées (2 sur les 4 fournis, dont 2 sur les 10).

Pour les projets sur financement autonome, la DGB a mis en place un questionnaire PIP ; ce document de présentation du projet ne saurait être regardé comme une analyse économique des projets. Par ailleurs ces études ne sont pas analysées par une entité autre que celle finançant l'investissement, pour la plupart des investissements.

Ces constats sont confirmés par l'analyse PIMA de 2016 et l'analyse de la mission FMI de juillet 2017.

Le tableau suivant résume les caractéristiques des études économiques des projets sélectionnés qui ont été produits à la mission.

Tableau 3-21: Analyse économique des projets existants (en milliers d'Ariary)

41 Le pourcentage à côté du coût total de chaque projet représente le % du coût total du projet sur les dépenses totales hors arriérés de l'année 2016 décrit dans le PI-1.

Dénomination-projet	Montant total	Etude économique de faisabilité ou de pré-faisabilité					Publication
		Titre et date de l'étude	Organisme auteur de l'étude et organisme examinateur	Méthode	Qualité du rapport	Prise en compte des externalités	
190-projet d'urgence pour la préservation des infrastructures et la réduction de la vulnérabilité	285 835 508	Emergency project paper Report no: 72394-mg	World Bank	IRR	BON	OUI	OUI
298-développement agricole et sécurité alimentaire (AINA)	195 979 095	Fiche action Madagascar Code cad 52010	FAO	Coûts Avantages	BON	OUI	NON
237-construction RN 43 SAMBAINA-FARATSIHO-SOAVINANDRIANA	360 519 756	Etude de l'APD de la RN 43	INFRAMA DGICOME	N/D	N/D	N/D	NON
136-projet d'appui d'urgence à l'éducation pour tous (PAUEPT)	307 988 633	Restructuring paper Report no: res21795	World Bank	IRR	BON	OUI	OUI

Source : Direction générale du Budget

La notation est C : des analyses économiques sont effectuées pour certains (37%) des grands projets d'investissement, certaines d'entre elles sont publiées, mais les analyses ne sont pas examinées par une entité autre que l'entité finançant le projet pour la plupart des investissements.

11.2 Sélection des projets d'investissement

Champ de la composante : administration centrale.

Période sous revue : dernier exercice clos

Il n'existe pas de texte général régissant la sélection des investissements. Les pouvoirs publics ne disposent pas de critères types pour la sélection des projets. La DGB a publié un guide de sélection des projets sur financement interne, mais il n'est pas appliqué aux grands investissements. Les projets sur financement externe n'entrent pas dans le champ des réunions budgétaires d'analyse et de sélection de l'investissement, les projets sur emprunt découlent directement des informations issues de la DDP et les projets sur dons sont inscrits d'office dans le budget. Aucune procédure de sélection n'a pu être mise en évidence pour les 10 projets sélectionnés.

Ces constats sont confirmés par l'analyse PIMA de 2016 et l'analyse de la mission FMI de juillet 2017.

La notation est D.

11.3 Calcul des coûts des projets d'investissement.

Champ de la composante : administration centrale.

Période sous revue : dernier exercice clos

Pour les investissements sélectionnés, la documentation budgétaire ne contient aucune estimation des dépenses à prévoir pour les trois prochaines années ni pour la seule année suivante.

Les documents budgétaires ne fournissent aucune information sur les coûts récurrents des projets, ils se limitent à la présentation de la ventilation des PIP par type de financement (Ressources Propres internes, TVA, DTI, FCV, subvention, emprunt) et par source de financement et pour l'exercice considéré uniquement.

Ces constats sont confirmés par l'analyse PIMA de 2016 et l'analyse de la mission FMI de juillet 2017.

La notation est D.

11.4 Suivi des projets d'investissement.

Champ de la composante : administration centrale.

Période sous revue : dernier exercice clos

La mission n'a pas pu prendre connaissance des rapports de suivi des grands investissements que pour quelques-uns d'entre eux (4 sur 10).

Les projets sur financement externe sont gérés, de manière autonome, par des Unités de Gestion de Projet (UGP) selon des procédures de gestion et des règles d'exécution dépendant des conventions.

Le Service du suivi des projets (SSP) de la DDP établit des rapports de suivi financier et physique des projets sur emprunt sur la base de correspondances irrégulières rarement confortées par des missions de vérification de terrain. Malgré les dispositions des conventions sur le suivi et le reporting, le MFB est rarement destinataire des rapports établis par les agences d'exécution. Aucune information consolidée sur la mise en œuvre des grands projets n'est annuellement préparée.

Ces constats sont confirmés par l'analyse PIMA de 2016 et l'analyse de la mission FMI de juillet 2017.

La notation est D.

Réformes en cours

En mars 2017, un plan d'action prioritaire de six mois a été mis en place avec l'aide d'une mission d'assistance technique d'AFRITAC Sud.

Un plan stratégique à moyen terme doit être adopté à la fin de 2017 pour renforcer la capacité de gestion des investissements publics en vue de remédier aux manques de capacités de gestion publique (repère structurel de l'accord au titre de la FEC), avec notamment l'assistance technique du FMI et de la Banque mondiale.

Sur le plan administratif, les travaux seront coordonnés par la cellule centrale de stratégie et de coordination qui a été créée auprès de la Présidence en février 2017.

Le Conseil des ministres doit adopter une stratégie à moyen terme d'ici la fin décembre 2017 ; considérée comme essentielle à la conduite de la politique budgétaire, elle constitue une « mesure structurelle » associée à la FEC.

Indicateur	Note	Justification de la notation
PI-11 Gestion des investissements publics	D	Méthode notation M2
11.1. Analyse économique des projets d'investissements	C	Les analyses économiques sont très rarement faites par l'administration (37% des grands investissements de l'échantillon). Celles qui sont faites par les bailleurs ne suivent pas une méthodologie commune et ne sont pas toutes dans les dossiers sur les investissements détenus par l'administration ou sont indisponibles. Les études économiques ne sont pas examinées par une entité autre que celle qui finance l'investissement pour la plupart des investissements.
11.2. Sélection des projets d'investissement	D	Il n'existe pas de mécanisme de sélection des grands investissements.
11.3. Calcul du coût des projets d'investissement	D	Les documents budgétaires ne font mention d'aucune évaluation des dépenses pour les grands investissements pour les trois prochaines années ou l'année suivante.
11.4. Suivi des projets d'investissement	D	Les évaluateurs n'ont pu prendre connaissance que de quelques dossiers de suivi des investissements par les Unités de gestion des projets (UGP), les organismes chargés de leur mise en œuvre. Aucune information sur la mise en œuvre des grands projets n'est annuellement préparée.

PI-12 Gestion des actifs publics

Cet indicateur évalue la qualité de la gestion des actifs financiers et non financiers par l'administration.

12.1 Suivi des actifs financiers

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

La comptabilité patrimoniale n'est pas encore utilisée à Madagascar.

Les actifs financiers sont principalement gérés par la Direction des Opérations financières (DOF) de la DGT. Ce service tient un registre des participations détenues par l'État dans toutes les entreprises publiques ou les Sociétés d'Economie Mixte (SEM). Les participations de l'État

sont comptabilisées à leur coût d'achat. Une liste des participations de l'État dans les entreprises est annexée au PLFI (avec le montant du capital social et le taux de participation).

Les autres catégories d'actifs financiers, notamment les avoirs en caisse, les réserves de la Banque Centrale, sont suivies par le Trésor (dans le cadre du compte central) et la Banque centrale et ne font pas l'objet de publication exhaustive, à l'exception des réserves de la Banque centrale dont les montants sont régulièrement publiés. Les états financiers de fin d'année (LR, CGAF) ne contiennent pas d'évaluation des actifs financiers (voir PI-29).

Le montant des dividendes décidés en Assemblée générale en 2017 pour l'exercice 2016 s'élève à 79,8 Mds d'Ar. Ces dividendes sont versés pour une part égale à 93% du total par 9 entreprises publiques à participation minoritaire. Le dispositif de recouvrement est bien établi⁴², mais la surveillance, le suivi et l'analyse du rendement sont faibles. Les informations sur la performance du portefeuille d'actifs financiers, correspondant aux versements de dividendes, d'intérêts ou de plus ou moins-values, etc... ne sont pas publiées pour les principales catégories d'actifs financiers et ne font pas l'objet de rapports.

La notation est donc C.

12.2 Suivi des actifs non financiers.

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Des registres d'actifs non financiers sont tenus pour les principaux actifs.

Certains gestionnaires (Bureau des Cadastres Miniers, de l'Autorité Routière de Madagascar, de la Direction Générale des Forêts) les rendent publics sur leur site web.

La Direction du patrimoine de l'Etat (DPE) du MFB, ainsi que les 22 Services régionaux du patrimoine de l'État (SRPE) tiennent un registre des immobilisations corporelles, comprenant parfois, mais rarement, des informations sur leur utilisation et leur âge. Ces informations ne sont pas publiées.

Tableau 3-22 : Catégories d'actifs non financiers

Catégories	Sous-catégories	Prises en compte dans	Observations
Actifs fixes	Bâtiments	9 registres identifiés dont 8 registres de logements et bâtiments administratifs tenus, au niveau des Services régionaux du patrimoine de l'Etat et 1 registre au niveau de la Direction du Patrimoine de l'Etat (1).	Teneur des registres : MFB (DPE central et SRPE). Montant et âge non disponibles. Non publié.
	Machines et équipement	Chaque SOA ⁴³ des Ministères et Institutions détient en principe un registre de compte-matières.	Teneur des registres : SOA des Ministères et Institutions. Montant disponible pour les cas des SOA dont les comptes matières 2016 sont approuvés. Age non disponible. Non publié.

⁴² L'ordonnateur de ces recettes recouvrées par la RGA est le SPFE.

⁴³ 27756 Services Opérationnels d'Activités (SOA) en 2016 au niveau national (source MFB/DGB/Direction du Secteur Productif et Infrastructures, 2017)

Catégories	Sous-catégories	Prises en compte dans	Observations
	Matériels de transport	11 registres dont 10 registres de recensement des véhicules administratifs tenus. Au niveau des SRPE et 01 au niveau de la DPE/SSCVA.	Teneur des états MFB (DPE central et SRPE), SOA des Ministères et Institutions / nomenclature n°5 selon l'Instruction Générale du 22/07/1955 sur la comptabilité des matières). Montant et âge disponibles pour les cas des SOA dont les comptes matières 2016 sont approuvés. Aucune information disponible.
	Autres actifs fixes Routes nationales et Ponts	1 registre des réseaux routiers tenu par l'Autorité Routière de Madagascar (ARM) pour les routes nationales dont la gestion lui a été confiée par le Ministère des Travaux Publics. 22 registres tenus au niveau de chaque Direction régionale des travaux publics (DRTP) pour les autres routes nationales et ponts.	Teneur des registres : Ministère des Travaux Publics (MTP) : - Autorité Routière de Madagascar (ARM). - Direction Régionale des Travaux Publics (DRTP). Un état estimatif (montant, longueur) des routes nationales sur le réseau à charge de l'ARM est disponible sur le site officiel de l'ARM.
	Barrages hydro-agricoles. Canaux d'irrigation et drains Digues de protection Autres ouvrages	Registre unique (sous format Excel).	Teneur des états : Ministère en charge de l'Agriculture/Direction du Génie Rural.
	Barrages hydro-électriques	ND	Jirama
	Autres actifs non produits Terrains domaine privé de l'État ⁴⁴ - Domaine public	50 registres fonciers. Information non disponible.	Teneur des registres : ministère en charge des Domaines /Direction Générale des Services Fonciers/Circonscriptions domaniales au niveau des Régions et/ou des Districts ⁴⁵ .
	Gisements et ressources énergétiques	Cadastres miniers.	Teneur des états : Ministère en charge des Mines et du Pétrole à travers : - le Bureau du Cadastre Minier de Madagascar (BCMM) - Direction Interrégionale des Mines - Bureaux d'Administration Minière (BAM) - OMNIS (Office des Mines Nationales et des Industries Stratégiques).

44 Domaine privé de l'État : patrimoine immobilier titré au nom de l'État malagasy et de ses services publics - terrains vacants et sans maître (les espaces nus non – occupés qui ne font l'objet d'aucun statut établi (titré, cadastré ou statut spécifique).

45 Chaque circonscription domaniale détient un registre foncier. On compte désormais 50 circonscriptions domaniales réparties dans les régions et districts. (Source : entretien avec les techniciens du service des Domaines).

Catégories	Sous-catégories	Prises en compte dans	Observations
Stocks	—		
Objets de valeur	—		

(1) Les éléments identifiés par les registres sont respectivement : la localisation et/ou adresse ; l'entité, occupant et/ou propriétaire ; la destination et/ou utilisation ; les informations sur la propriété (situation juridique ...).

Les informations relatives aux différentes catégories d'actifs non financiers ne sont pas exhaustives.

Ces bases de données sont alimentées et mises à jour par recensements physiques et sur la base de déclaration des institutions et ministères (fiches de renseignements des véhicules, bâtiments et logements, quitus matières, réception technique des véhicules).

La notation est donc D. L'État tient un registre partiel des immobilisations corporelles, mais les fichiers ne contiennent que très rarement des informations sur l'utilisation et l'âge de ces actifs.

12.3 Transparence de la cession des actifs

Champ de la composante : administration centrale pour les actifs financiers ; administration budgétaire centrale pour les actifs non financiers

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

La mission a procédé à une analyse complète et détaillée des textes portant sur la cession et le transfert d'actifs dont le tableau ci-dessous résume les principales données.

Textes: lois et réglementation		
	Textes	Méthode à mettre en œuvre (règles de publicité, d'équité de transparence)
Cession d'actif financier et privatisation	Constitution de la IV ^e République de Madagascar (Art 95, II, 4 ⁴⁶). Loi n°2014-014 du 06/08/2014 relative aux sociétés commerciales à participation publique ⁴⁷ . Loi n° 2003-051 du 30 janvier 2004 portant refonte de la Loi n° 96-011 du 13 août 1996 portant désengagement de l'État des entreprises du secteur public.	Existence de procédure d'appel à soumission pour les éventuels acquéreurs.
Vente de biens	Loi N° 2008-014 du 23 juillet 2008 sur le domaine privé de l'État, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de Droit public. Décret N°2010-233 fixant les modalités d'application de la loi n°2008-014 du 23 juillet 2008 sur le Domaine privé de l'État, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de Droit public.	Avis au niveau de chaque département ou institution concerné.
Logements administratifs	Décret N°96-1112 du 22 Octobre 1996 portant vente-location de logements administratifs au bénéfice des agents publics relevant du budget de l'État et ses décrets modificatifs.	Procédures de vente-location, Avis au niveau de chaque département ou institution concerné.

46Extrait de l'art 95, al II- n°4 : transferts de propriété d'entreprise ou d'organisme du secteur public au secteur privé et inversement

47Cette loi prévoit que la prise de participation de l'État dans le capital d'une société est autorisée par un décret pris en Conseil des Ministres.

Textes: lois et réglementation		
	Textes	Méthode à mettre en œuvre (règles de publicité, d'équité de transparence)
Location de biens	Ordonnance N° 62-100 du 1er Octobre 1962 portant réglementation des baux et loyers des locaux d'habitation.	Location d'immeubles : dans la pratique, procédures de mise en concurrence inexistantes, visa des projets de contrat par la DPE et approbation du ministre des Finances requis. Location de véhicules privés : insertion dans l'avis général de passation des marchés.
Domaine privé public	Loi n° 2008-014 du 23 Juillet 2008 sur le domaine privé de l'Etat, des collectivités décentralisées et des personnes morales de Droit public. Décret N°2010-233 fixant les modalités d'application de la loi n°2008-014 du 23 juillet 2008 sur le Domaine privé de l'État, des Collectivités Décentralisées.	L'affectation des immeubles est prononcée par arrêté du ministre chargé des Domaines (M2PATE) soit après formulation de demandes par l'acquéreur auprès des Services des domaines soit après Vente aux enchères publiques.
Gisements et produits miniers	Loi sur les grands investissements miniers 2005 Loi no 2001-031 du 8 octobre 2002 établissant un régime spécial pour les Grands investissements dans le secteur minier malgache. Code minier 2005. Décret d'application de la loi sur les Grands Investissements Miniers : décret n° 2003-784 du 08 juillet 2003 des Grands Investissements Miniers.	Règles classiques alignées sur celles du code des marchés publics.
PPP	Loi n°2015-039 du 3 février 2016 sur le Partenariat Public Privé.	Règles classiques posées par la loi sur le PPP alignées sur le Code des Marchés Publics.
Concessions de services publics	Loi n°2015-039 du 3 février 2016 sur le Partenariat Public Privé. Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des marchés publics.	Règles classiques alignées sur le Code des Marchés Publics.

Il résulte de cette analyse les conclusions suivantes.

La législation portant sur les conditions de cession des parts de l'État dans les entreprises publiques et les partenariats publics-privés (PPP) est encore incomplète.

Les textes législatifs portant sur les transferts et la cession des biens fonciers, notamment des gisements miniers ne sont pas encore clairement établis. Les codes foncier et minier et les structures permettant de contrôler l'exploitation des terres n'ont pas encore été mis en place.

Aucune obligation d'autorisation du parlement n'est exigée. Les transferts ou cessions d'actifs font l'objet d'informations comptables générales dans le CGAF produit en fin d'année (montant global de recettes), mais aucune autre information détaillée n'est fournie et lorsque ces opérations sont réalisées au bénéfice des établissements publics, elles ne figurent pas, naturellement, dans le CGAF.

La notation est donc D.

Réformes en cours

Il est prévu d'élaborer un référentiel pour une opération triennale de recensement général, un renforcement de la reddition des comptes et la mise en place d'une application informatique SIIGPE (Système Informatisé Intégré de Gestion du Patrimoine de l'Etat). Une réécriture des textes relatifs à la gestion du patrimoine de l'Etat est envisagée.

Une modernisation du cadre législatif et réglementaire concernant la cession, le transfert ou le retrait d'actifs non financiers et les droits et obligations découlant de l'utilisation des actifs non financiers sur une base de libre concurrence et de manière transparente est en cours de préparation.

Indicateurs		Justification de la notation
PI-12 Gestion des actifs publics	D+	Méthode notation M2
12.1. Suivi des actifs financiers	C	L'Etat tient un registre des participations qu'il détient dans les principales catégories d'actifs financiers, il ne publie pas d'informations sur leur performance.
12.2. Suivi des actifs non financiers	D	Des registres très partiels sur les immobilisations corporelles détenus par l'Etat existent et ils ne contiennent quasiment pas d'informations sur leur utilisation et leur âge.
12.3. Transparence de la cession des actifs	D	Les textes législatifs portant sur les transferts et la cession des biens fonciers, notamment des gisements miniers ne sont pas encore clairement établis. Les codes foncier et minier et des structures permettant de contrôler l'exploitation des terres n'ont pas encore été mis en place. Les documents budgétaires, les balances comptables, et le CGAF contiennent des informations partielles et globales sur les transferts et cessions, mais aucun rapport spécifique contenant des informations même partielles n'est établi.

PI-13. Gestion de la dette

Cet indicateur évalue les procédures et principes de gestion de la dette intérieure et extérieure et des garanties, notamment l'enregistrement des données et leur publication, la répartition des responsabilités entre les autorités engageant l'Etat et le suivi de stratégies à moyen terme de coûts et de risques.

Encadré 13 : Situation de la dette publique et de la dette garantie

Le stock de la dette publique à fin décembre 2016 s'élève à 3 479,1 millions USD ou 11 611 milliards d'Ar. La dette publique est constituée de 73,9% de dette extérieure et 26,1% de dette intérieure. La dette garantie par l'Etat est évaluée à 6,2 millions USD ou 20,6 milliards d'Ar.

Les réformes entreprises depuis 2014 s'inscrivent dans le cadre du plan de réformes établi à la suite des recommandations de l'évaluation DeMPA de février 2014, notamment (i) la mise en place d'un cadre légal bien défini, (ii) l'élaboration d'une stratégie de la dette, (iii) la documentation des procédures d'endettement et (iv) la mise en place d'un dispositif de gestion

des risques opérationnels, suite à la constatation qu'il existait des risques opérationnels liés à la ségrégation de la base de données et à la dépendance vis-à-vis de la Banque Centrale.

13.1 Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : au moment de l'évaluation

La Direction de la Dette Publique (DDP) est chargée de la gestion de la dette publique (intérieure et extérieure) et de la dette garantie par le Gouvernement central dans le cadre de la loi n°2014-012 du 21 août 2014. Elle utilise le logiciel SYGADE acquis conjointement avec Banky Foiben'i Madagasikara (BCM) en 2012. Elle est ordonnateur des paiements du service de la dette du Gouvernement central, la phase comptable incombant à l'Agence Comptable Centrale du Trésor et de la Dette Publique (ACCdTDP) pour le remboursement du capital et à la Paierie Générale d'Antananarivo (PGA) pour le paiement des intérêts.

✓ Enregistrement et contrôle

Pour la dette extérieure, toutes les conventions de financements et d'octroi de garanties, ainsi que les opérations liées (tirages, services de la dette) sont enregistrées dans le logiciel SYGADE à la réception des avis de décaissement transmis par les créanciers ou des avis de débit de la BCM.

Au contrôle automatique de « validation » effectué par le SYGADE s'ajoute la validation manuelle des données par rapport aux informations contenues dans les accords de prêts, par pointage des opérations enregistrées comparées aux avis et par rapprochement avec les situations de la dette communiquées par les créanciers⁴⁸.

Pour la dette intérieure, les données sont aussi enregistrées sur SYGADE et mises à jour par la DDP, sauf pour les données sur les BTA qui sont mises à jour directement par la BCM, au vu des différents actes générateurs (adjudication, fiches de souscription, décrets d'émission, conventions) selon des procédures précises et complètes.

Encadré 14 : La dette intérieure

La dette intérieure est composée principalement des Bons du Trésor par Adjudication (BTA), des Bons du Trésor Fihary (BTF), des Bons du Trésor Spéciaux (BTS), des Titres de Créances Négociables (TCN) et autres dettes envers BCM, des Avances Statutaires et des Dettes envers des sociétés. Pour les BTA, le taux d'intérêt est fixé par le marché. Par contre, le Trésor Public fixe le taux des BTF. La dette intérieure est constituée principalement de dette à court terme. Les BTA représentent 41,88 % du portefeuille de la dette intérieure et 10,46 % pour les BTF.

Le rapprochement des données sur les BTA est réalisé à la réception des états produits et transmis à chaque adjudication par la BCM, sans délai, (états des souscriptions et des encours, calendriers des échéances...), celui des BTF se fait à partir des états d'encaissement envoyés mensuellement par les postes comptables auprès desquels se fait la souscription.

48 Les pointages consistent à comparer les avis avec les opérations enregistrées dans SYGADE afin d'identifier des erreurs ou des omissions, les rapprochements à confronter les situations de la dette dans SYGADE avec celles reçues trimestriellement des créanciers.

✓ *Reporting*

Depuis 2014, la DDP publie semestriellement, sur le site du Trésor Public, le Bulletin Statistique de la Dette (BSD) rapportant la situation de la dette publique (dette intérieure et dette extérieure du Gouvernement Central) et de la dette garantie par l'État du précédent semestre. Une série complète de données sur les flux, les encours, les évolutions au cours des 5 dernières années, les coûts et les risques permet d'analyser finement cette situation.

Par ailleurs, le plan d'emprunt pour la dette extérieure, l'encours de la dette extérieure arrêté en début d'exercice⁴⁹ ainsi que les prévisions de services (capital et intérêt) de la dette publique pour l'année considérée sont annexés à la loi de finances.

La DDP alimente le fichier Quarterly Public Sector Debt (QPSD) (sur les encours seulement) publié par la Banque mondiale.⁵⁰

La notation est B. Les données sur la dette de l'administration centrale sont exhaustives et fiables, actualisées en continu, rapprochées trimestriellement (au moins pour la plupart ; pour le cas de la dette extérieure, qui représente 73,9 % du portefeuille de la dette publique, la proportion de la dette ayant fait l'objet de rapprochement à fin mars 2017 est de 85%, la proportion restante concerne les situations de la dette non parvenues de certains créanciers). Elles sont publiées de façon complète sur une base semestrielle.

✓ *Evolution par rapport à la précédente évaluation*

La note attribuée par la précédente évaluation était C ((PI-17i) directement comparable) en raison principalement du fait que les rapports étaient produits de façon circonstancielle et avaient un contenu limité. La situation s'est depuis significativement améliorée. L'intégralité de la dette publique est maintenant enregistrée sur SYGADE depuis le début de l'année 2016. Fin 2016, la gestion de la base de données sur la dette publique a été transférée à la DDP.

L'établissement de manuels de procédures et la mise en place d'un dispositif de gestion des risques opérationnels sont actuellement en cours avec l'assistance technique de la Banque Mondiale. Une ébauche de cartographie des risques opérationnels est disponible. Les rapprochements sont aujourd'hui, effectués sur une base trimestrielle (et non plus annuelle) et le bulletin statistique de la dette, établi sur une base semestrielle, est complet, et contient notamment une analyse de la soutenabilité.

13.2 Approbation de la dette et des garanties

Champ de la composante : Administrations Publiques centrales

Période sous revue : dernier exercice clos

Il est prévu dans l'alinéa 4 de la LOLF que les emprunts sont contractés au nom de l'État par le Ministre des finances et du budget après autorisation par une loi de Finances et que « l'émission, la conversion et la gestion des emprunts sont effectuées conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par la loi de Finances de l'année. ». La loi n°2014-

49 Encours fin décembre 2016 et encours fin mars 2017 par exemple pour la LFR 2017.

50 Développé conjointement par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, le QPSD est une base de données au format standardisé qui doit être mise à jour trimestriellement, un mois après la fin d'un trimestre. Il appartient notamment à la DDP de remplir la feuille relative à la dette du Gouvernement Central et de la transmettre par courrier électronique et il revient ensuite à la Banque Mondiale de publier le QPSD de Madagascar. Le QPSD a pour objectif de faciliter la diffusion rapide sous des formats standards des données sur la dette du secteur public pour différents pays.

012 du 21 août 2014 régissant la dette publique et la dette garantie par le Gouvernement central confirme cette disposition en son article 7. Les accords de prêts auprès de bailleurs extérieurs conclus par le Ministre des finances sont ratifiés par le Parlement. Les bons du Trésor sont constatés comme dette au moment de l'émission des titres et les avances statutaires au moment du tirage.

Par ailleurs, suivant le décret n°2015-1679 du 21 décembre 2015, un Comité technique de la dette présidé par le Directeur Général du Trésor a été institué et est opérationnel depuis novembre 2016. Les procédures sont identiques pour les prêts-projets ainsi que pour les prêts programmes (aides budgétaires).

Aucune garantie sur emprunt en application du décret n° 2015-1662 du 21 décembre 2015 fixant les modalités et procédures d'octroi de garantie sur emprunt du gouvernement central n'a été accordée. Selon ce même décret, seul le Ministre des Finances est autorisé à octroyer des garanties au nom du Gouvernement Central.

Les procédures de gestion de la dette et de la dette garantie sont encadrées par un ensemble complet de décrets d'application de la loi sur l'endettement portant sur les modalités d'ouverture, de gestion et de régularisation des opérations sur les comptes de projet ouverts au niveau de la Banque Centrale de Madagascar, les modalités de saisine du Comité technique de la dette et le champ de l'étude préliminaire d'une demande de garantie sur emprunt.

Les principales directives sont définies par la Stratégie de la Dette à Moyen Terme (SDMT). (Pour la période 2016 – 2019, les directives allaient dans le sens du recours le plus large possible aux emprunts extérieurs concessionnels.) Des plafonds d'endettement extérieur semi-concessionnel et non-concessionnel sont fixés dans le cadre de la FEC. Les rapports sur la dette et la stratégie de 2017 (voir ci-dessous) ainsi que le rapport du FMI de suivi de l'accord FEC (septembre) montrent que ces règles ne sont pas toujours suivies (voir ci-dessous) bien que, toutefois, les plafonds d'endettement soient toujours respectés et que le risque de surendettement reste modéré.

La loi n°2014-012 du 21 août 2014 régissant la dette publique et la dette garantie par le gouvernement central impose en son article 9 que les EPN nationaux et locaux (et aussi les CTD) aient l'accord du Ministère chargé des Finances avant de contracter un emprunt et que celui-ci subordonne son accord au respect du plafond d'endettement⁵¹. Aucune demande d'autorisation n'a été encore formulée.

La note est A. Une seule entité est habilitée à engager financièrement l'Etat, le Ministre des Finances, y compris pour les garanties. Les contrats de prêt sur financements extérieurs sont ratifiés par le pouvoir législatif. La DDP est la seule entité qui suit la dette et les garanties. Des politiques et procédures documentées prévues par les lois, décrets et la stratégie, fournissent des directives pour emprunter, gérer la dette et accorder des garanties.

Une profonde réforme est en cours. La mise en place du cadre légal suite à DeMPA a permis d'habiliter une seule entité, en la personne du Ministre chargé des finances, à engager

51 Le Décret 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics, dispose en son article 388 que les délibérations du Conseil d'Administration et les conventions correspondantes relatives aux emprunts ne sont exécutoires qu'après approbation des autorités de tutelle technique et financière. Pour le cas des établissements publics nationaux, la tutelle financière est exercée par le Ministère des Finances (Article 333 du même décret).

financièrement l'État. L'élaboration de la stratégie, annexée à la loi de finances, permet une gestion optimale du portefeuille de la dette. Un ensemble complet de textes encadrent la gestion de la dette et des garanties.

13.3 Stratégie de gestion de la dette

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : au moment de l'évaluation, avec les données de mises à jour des trois dernières années.

Suivant la loi n° 2014-012 du 21 août 2014 régissant la dette publique et la dette garantie par le Gouvernement central, une SDMT est élaborée depuis 2016 et annexée à la loi de Finances. La SDMT est également téléchargeable en ligne sur le site web du Trésor Public malgache www.tresorpublic.mg, depuis 2016. L'encadré ci-dessous résume sa structure et son contenu.

Encadré 15 : La stratégie de la dette à moyen terme (SDMT) 2017–2019

La première partie du document rend compte des réalisations de la stratégie de la dette du Gouvernement Central au titre de l'année 2016 sur la base des recommandations de la SDMT 2016-2018 (Rapport de mise en œuvre de la SDMT 2016-2018).

La seconde partie présente la stratégie d'endettement public qui devrait être suivie par le Gouvernement de Madagascar pour la période 2017-2019. La SDMT 2017-2019 détaille les caractéristiques du portefeuille de la dette publique existante à fin décembre 2016, les sources potentielles de financement, les hypothèses macroéconomiques et budgétaires et la stratégie à adopter pour les 3 prochaines années.

La stratégie présente une composition optimale du portefeuille de la dette intérieure et extérieure du Gouvernement de Madagascar afin de minimiser les coûts et les risques, notamment ceux liés aux taux d'intérêt et aux taux de change.

Une valeur cible est établie afin de contenir le risque de refinancement. L'exposition au risque de refinancement concerne surtout la dette intérieure puisque la dette extérieure est constituée principalement de prêts concessionnels avec des maturités longues et des taux d'intérêt faibles.

Un plan d'emprunt annuel est présenté dans chaque SDMT. Le document SDMT 2017-2019 rend compte des réalisations du plan d'emprunts extérieurs et intérieurs au titre de l'année 2016 et de sa conformité avec la stratégie adoptée.

Pour les deux stratégies (SDMT 2016-2018 et SDMT 2017-2019), il a été préconisé de recourir au maximum à l'emprunt extérieur concessionnel et les plans d'emprunts effectifs ont effectivement maintenu une structure prudente de la dette en maximisant le recours à l'emprunt extérieur concessionnel et en privilégiant l'endettement intérieur, tout en diversifiant les instruments d'emprunts correspondants.

L'échéance résiduelle moyenne du portefeuille de la dette intérieure (Average Time to Maturity) étant évaluée à 3,7 ans (0,5 an pour les BTA), la stratégie préconise le renforcement de la place des titres publics à plus long terme.

L'objectif de la SDMT 2017-2019 est de maintenir l'ATM du portefeuille total de la dette au-dessous de 13,3 ans.

L'évolution des indicateurs de risques de la dette par rapport aux objectifs fixés fait l'objet d'une analyse. Pour chaque indicateur de risque lié respectivement aux risques de refinancement, de taux d'intérêt et de taux de change, des objectifs ont été fixés pour la première et la troisième année de projection. Ces indicateurs n'ont pas évolué par rapport aux cibles et seuils fixés.

Une analyse de viabilité de la dette est, par ailleurs, régulièrement menée, préalablement à l'élaboration de la stratégie de la dette à moyen terme⁵².

52 La dernière analyse de viabilité de la dette par le FMI a été réalisée lors de la mission du FMI en juin 2017 et publiée dans le rapport des services du FMI n°. 17/223 de Juillet 2017 relatif aux consultations de 2017 au titre de l'article IV, pour Madagascar.

La notation est B. Une stratégie de gestion de la dette à moyen terme, couvrant la dette publique en cours et prévue ayant un horizon d'au moins trois ans, est publiée. Elle indique les objectifs visés pour des indicateurs tels que le niveau des risques de taux d'intérêt, de refinancement et de change. Cependant, des rapports annuels présentant les résultats obtenus par rapport aux objectifs de gestion de la dette ne sont pas communiqués au pouvoir législatif et le programme annuel des emprunts publics ne correspond pas toujours à la stratégie approuvée, même si les plafonds ne sont jamais dépassés.

Réformes en cours

Un progrès important a été réalisé avec l'élaboration de la stratégie de la dette à moyen terme. Elle va être suivie de l'achèvement des recommandations de DeMPA, notamment sur la limitation des risques opérationnels, et le renforcement et l'élargissement du marché intérieur des titres publics.

Parallèlement, l'élaboration d'un programme d'adjudication périodique de titres publics vise à fournir une gamme diversifiée d'instruments de placements.

Indicateur		Justification de la notation
PI-13 Gestion de la dette	B+	Méthode notation M2
13.1. Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties	B	Les données sur la dette de l'administration centrale sont exhaustives et fiables. Elles sont publiées sur une base semestrielle.
13.2. Approbation de la dette et des garanties	A	La législation primaire autorise le seul Ministre des Finances et du Budget à émettre de nouveaux titres d'emprunt et à émettre des garanties de prêt au nom de l'État. La législation fournit des directives pour emprunter, émettre de nouveaux titres d'emprunt et effectuer des opérations au titre de la dette, émettre des garanties de prêt et assurer le suivi des opérations de gestion de la dette par le MFB. Les emprunts annuels sont approuvés par le MFB.
13.3. Stratégie de gestion de la dette	B	Une stratégie triennale basée sur une analyse approfondie des coûts et risques liés au portefeuille de la dette de l'administration centrale est mise à jour annuellement. Cette stratégie est annexée à la loi de finances et son contenu expose la composition du portefeuille de la dette de l'administration centrale.

3.4 PILIER IV : STRATEGIE BUDGETAIRE ET ETABLISSEMENT DU BUDGET FONDES SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

PI-14 : Prévisions macroéconomiques et budgétaires

14.1 Prévisions macroéconomiques

Champ de la composante : économie tout entière

Période sous revue : trois derniers exercices clos

La prévision macroéconomique sous-tendant le cadrage macroéconomique résulte de la confrontation et de la consolidation des prévisions macroéconomiques réalisées par trois organismes - MEP, BCM, MFB - chacun étant plus spécifiquement centré sur les éléments de la prévision macroéconomique qui intéressent le plus ses fonctions et missions :

- Le MEP fournit les prévisions de croissance et du PIB nominal qui servent de base de prévision des autres départements en vue de l'élaboration de la loi de Finances ou de négociation avec le FMI. L'INSTAT, au sein du MEP, établit des prévisions de prix. Pour le suivi de la situation économique et financière à Madagascar, le MEP mène des enquêtes, fait des observations sur les tendances récentes afin de publier deux documents : la « Note de Conjoncture économique » pour le suivi des prévisions infra-annuelles, et le « Rapport Economique et financier » pour le suivi annuel. Les prévisions sont diffusées également dans ces documents ;
- La BCM réalise des prévisions à caractères financier et monétaire (les taux d'intérêt, la situation monétaire, la balance des paiements, et liés à celle-ci, les importations et exportations ainsi que les taux de change) qu'elle publie dans des documents appelés « Bulletin d'information statistique » pour les situations intra-annuelles, et « Rapport annuel de la Banky Foiben'i Madagasikara » pour les situations annuelles ;
- Le MFB établit ses prévisions pour la préparation du budget et plus particulièrement le « Rapport définissant les conditions macroéconomiques » joint en annexe du Projet de loi de Finances.

Les projections de ces organismes reposent essentiellement sur des enquêtes, l'observation des tendances récentes des principaux agrégats et leur prolongement raisonné corrigé des chocs passés et des événements futurs susceptibles de les affecter conjoncturellement ou durablement.

Le modèle MAROA, macroéconomique, n'est qu'un outil de mise en cohérence comptable. Le recours aux techniques économétriques est limité (le modèle VAR est utilisé par l'INSTAT pour l'intégration autonome des prévisions des différents prix ; le « modèle de gravité » est utilisé par la banque centrale pour la prévision des échanges extérieurs dans le cadre de la prévision de la balance des paiements. Pour la prévision sur la situation monétaire, un modèle basé sur le modèle de Polak est utilisé par la Banky Foiben'i Madagasikara (BCM) afin de prendre en compte les contextes nationaux et internationaux)⁵³.

L'intégration de ces travaux dans un cadrage macroéconomique général pour les besoins de suivi du plan de développement économique, de préparation du budget et de cadrage des relations avec les bailleurs est réalisée lors de réunions auxquelles participent les départements

⁵³ Cette conclusion est confirmée par le rapport AFRITAC de 2016 (Assistance à la formulation du cadrage budgétaire à MT 2017-2019) indiquant que deux modèles MAROA coexistaient (celui de la DGB et celui du MEP) avec des équations et des hypothèses différentes et que l'absence de comptes définitifs postérieurs à 2006 limitait grandement la fiabilité du modèle.

producteurs de prévisions. Le dispositif de confrontation, de discussion et de mise en cohérence de ces prévisions est en voie d'être profondément renforcé et restructuré. Ces prévisions sont désormais revues tous les semestres au moins, depuis 2016.

Encadré 16 : Le cadre institutionnel du cadrage macroéconomique

Avant l'année 2014, un comité interministériel placé sous la direction du Secrétaire Général du MFB se réunissait à sa demande pour réaliser un cadrage macroéconomique budgétaire.

Depuis 2014, le contexte de ce cadrage a changé en raison des réformes, du retour des appuis des bailleurs et, plus formellement, du programme économique conclu avec le FMI ; les travaux de cadrage sont synchronisés avec le rythme et les dates des missions d'appui et de revue du FMI, le cadrage constituant un élément essentiel de ce suivi.

Un Comité à la fois stratégique et technique ayant pour rôle de suivre les programmes de réformes entreprises dans le cadre de ces collaborations avec les Partenaires Techniques et Financiers a été établi de façon informelle en mars 2015 ; appelé « Comité Technique de Suivi des Programmes de Réformes » (CTSPR) il doit assurer le rôle d'interlocuteur du FMI à chaque mission géographique semestrielle de ce dernier et préparer toute la documentation nécessaire.

Le dispositif est constitué :

-d'un comité stratégique présidé par le Président de la République et composé du Premier ministre et des ministres chargés des finances et du budget et de l'économie et du plan.

-d'un comité restreint présidé par le gouverneur de la BCM, les SG du MFB et du MEP et les conseillers du Président de la République et du Premier ministre.

-d'un comité technique composé du comité restreint et des membres de l'ancien comité de cadrage chargé des travaux de prévision macroéconomique.

Le « Rapport définissant les conditions économiques et financières » présente annuellement en annexe au PLI, depuis 2016, le cadrage sur trois ans⁵⁴ sous-tendant le projet de budget et précise les hypothèses sous-jacentes de chaque agrégat. Les hypothèses et prévisions y sont présentées sous forme de tableaux. Les prévisions à moyen terme (année n+1 plus les deux exercices suivants) sont incluses dans les documents budgétaires depuis le PLF 2016.

Le rapport n'a pas été inclus dans la documentation pour les PLF 2015 et antérieurs, bien que l'ayant été pour les PLF 2016, 2017 et 2018, la note portant sur les PLF 2015-2017 est D.

14.2 Prévisions budgétaires

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : trois derniers exercices clos

Depuis 2014, Madagascar, s'est engagé dans le développement d'outils de prévision et de cadrage à moyen terme du Budget. Ce programme s'inscrit dans le cadre du « projet d'appui pour le développement du cadre budgétaire à moyen terme et de la transparence financière dans la gestion des ressources financières (FFS-GRRN) ». Des missions d'assistance technique ont été menées en décembre 2014, mai 2015 et février 2016.⁵⁵

Un CBMT 2016 a été préparé pour être annexé à la LFI 2016. Les méthodes ont été améliorées et ont ainsi pu être annexées au PLF 2017, pour la première fois, les documents suivants :

- Le Cadre Macro-Budgétaire à Moyen Terme (CMBMT) 2017-2019 qui présente les grands équilibres pluriannuels des finances publiques fondés sur des prévisions agrégées ;
- Le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) 2017-2019, qui définit de manière consolidée les dépenses budgétaires pluriannuelles avec une ventilation ministérielle ;

⁵⁴ Avant 2016 les prévisions n'étaient réalisées que pour l'année du budget présenté.

⁵⁵ Afritac, Assistance à la formulation du cadre budgétaire à moyen terme 2017-2019 septembre 2016.

- Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) 2017-2019, qui décrit les dépenses pluriannuelles par action et par nature au niveau ministériel pour six ministères.

Prévision de recettes

Les prévisions de recettes fiscales (DGI) et douanières (DGD) sont in fine calées sur un taux de pression fiscale cible dont la fixation conjugue la volonté d'acquérir plus d'espace budgétaire et l'acceptation par les contribuables d'une éventuelle modification des taux. Le taux de pression fiscale projeté a ainsi le caractère d'un objectif à atteindre (voir note PI-1). Dans le cadre des engagements du pays vis-à-vis de l'accord FEC conclu avec le FMI en 2016 cet objectif est tel que les recettes fiscales doivent augmenter de 0,5 point de pourcentage du PIB chaque année, de 2017 à 2019. Il est difficile de prévoir le niveau des dons, car ils reposent sur les décisions des Partenaires Techniques et Financiers.

Si les prévisions de recettes de la LF présentent un caractère « volontariste » marqué (ce qui explique la sous-réalisation systématique des prévisions budgétaires (voir PI-1 et PI-3)), des prévisions « spontanées » sont cependant réalisées pour les besoins de l'analyse. Elles sont tendancielle et globale pour la DGI. Elaborées à partir des prévisions de commerce extérieur et des modifications de la réglementation elles sont plus analytiques pour la DGD et servent à déterminer les moyens de combler le « gap » entre ces prévisions et les taux de pression fiscale fixés comme objectifs. Aucun modèle économétrique n'est utilisé. Ces prévisions ne sont pas détaillées par catégorie de recettes.

Prévision de dépenses

De 2007 à 2016, la Direction de la Programmation et du Cadrage Budgétaire (DPCB) était chargée de la prévision des dépenses et du cadrage budgétaire sur la base des prévisions de contexte macroéconomique (voir composante 1) et des prévisions de recettes faites par la DGI et la DGD sous une contrainte de croissance du taux de pression fiscale imposé. Les prévisions de dépenses résultaient d'une démarche « Top Down » menée par la DGB suivie d'une démarche « bottom up » impliquant les ministères sectoriels. Une fois finalisé, le cadrage budgétaire était ensuite validé au sein de la Direction Générale pour ensuite être inséré dans la loi de Finances en vue de l'approbation du Parlement.

A partir de 2016, dans le cadre du programme FFS-GRRN (voir ci-dessus) des Cadres de Dépenses à Moyen Terme ministériel sur un horizon de trois années (CDMT) ont été introduits, d'abord pour 6 ministères (PLF2017) puis pour tous les ministères. Une nouvelle direction (Direction de la Synthèse Budgétaire, DSB) a été créée en remplacement de la DPCB à la fin de 2016. Un CBMT associé à un CMBMT a dès lors été préparé pour le PLF 2016 et les PLF suivants.

Les prévisions ne sont pas comparées aux prévisions présentées lors de l'exercice précédent.

La notation est D. Des prévisions ont été présentées au parlement pour les PLF 2016, 2017 et 2018, mais non pour tous les exercices antérieurs (PLF 2015) de la période sur laquelle portent la notation (PLF 2015-2017). Bien que techniquement perfectibles, il est possible de considérer que les prévisions des principales recettes et dépenses et les soldes ont été élaborés pour ces trois exercices, mais sans les hypothèses sous-jacentes et sans distinction des recettes par catégorie sur toute la période.

14.3 Analyse de sensibilité macro budgétaire

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : 2016

Aucun scénario de cadrage budgétaire n'est présenté dans la documentation budgétaire présentée au Parlement. Cependant, chaque département ministériel réalise, pour son propre usage, différents scénarios avant de retenir une prévision calée sur les hypothèses macroéconomiques finales retenues par l'administration centrale. Ces prévisions, faute de modèle macrobudgétaire, tiennent peu compte des interactions entre les données macroéconomiques et les données macrobudgétaires. La note est D.

Réformes en cours.

Un projet de décret sur le fonctionnement du Comité Technique de Suivi des Programmes de Réformes (CTSPR) a été élaboré et est en lecture au niveau de chaque membre du comité restreint avant son adoption au conseil des ministres.

Un lourd travail de rebasage des comptes nationaux a été engagé sous l'égide de l'INSTAT afin de pouvoir élaborer un nouveau modèle macroéconomique avec la nouvelle base 2007.

Indicateur	Note	Explication
PI-14 : Prévisions macroéconomiques et fiscales	D	Méthode de notation M2
14.1 Prévisions macroéconomiques	D	Depuis le PLF 2016, l'administration centrale établit des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques et les inclut, aux côtés des hypothèses sous-jacentes, dans la documentation budgétaire présentée au parlement. Ces prévisions sont actualisées au minimum une fois par an. Elles présentent l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants dans les documents budgétaires depuis la LFI 2016. Les projections sont examinées par le FMI dans le cadre de la FEC. Mais elle ne le faisait pas pour les PLF 2015 et antérieurs. Compte tenu de la période de référence – PLF 2015-2017 – la note est D.
14.2. Prévisions budgétaires	D	La DGB du MFB élabore des prévisions pour les principaux indicateurs budgétaires, les recettes, les dépenses totales et le solde budgétaire, pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants. Depuis le PLF 2016 ces prévisions sont incluses dans la documentation budgétaire présentée au Parlement, mais sans les hypothèses sous-jacentes et les prévisions de recettes ne sont pas détaillées par catégorie en 2016. Mais elle ne le faisait pas pour les PLF 2015 et antérieurs. Compte tenu de la période de référence – PLF 2015-2017 – la note est D.
14.3 Analyse de sensibilité macro budgétaire	D	L'administration ne produit pas de document incluant des scénarios ou des analyses variantielles liées aux hypothèses macroéconomiques, mais chaque département ministériel réalise, pour son propre usage, différents scénarios.

PI-15 : Stratégie budgétaire

Cet indicateur évalue la capacité de l'administration centrale à définir une stratégie budgétaire claire fondée, notamment, sur une appréciation exhaustive de l'impact budgétaire des actions et réformes décidées.

15.1 Impact budgétaire des politiques proposées

Champ de la composante : administration centrale
Période sous revue : trois derniers exercices clos

Une liste précise des mesures nouvelles touchant les recettes et les dépenses et faisant l'objet d'évaluation d'impact précise est annexée au tome 2 de la LFI depuis l'exercice 2016. Elle ne comporte que les montants estimés des effets des mesures nouvelles sans présentation des méthodes utilisées pour les établir (notamment de distinction volume (assiette, population touchée...) /prix (taux)).

La note est donc D. Les estimations de l'impact des mesures nouvelles n'étant pas présentées au Parlement pour les exercices 2014 et 2015, mais elles le sont les PLF 2016, 2017, 2018, et ceci pour la seule année de la loi de finances.

15.2 Adoption de la stratégie budgétaire

Champ de la composante : administration centrale
Période sous revue : dernier exercice clos (2016)

Jusqu'en 2016, des éléments constitutifs d'une stratégie budgétaire étaient retracés dans des documents pluriannuels destinés à définir des trajectoires d'évolution tant des recettes que des dépenses et les politiques associées, au niveau sectoriel et global. Ces projections tendanciennes et indicatives, présentées de façon synthétique dans l'OGT, n'étaient pas sous-tendues par des choix explicites et sur un horizon de moyen terme de l'évolution des politiques publiques et des finances publiques.

L'élaboration d'une stratégie a été formalisée au moment de la conclusion de l'accord pour la FEC. Elle a donné lieu à l'élaboration du « mémorandum FEC » adopté en juillet 2016 pour une période de trois ans (2016-2019). Les objectifs qualitatifs et certains objectifs quantitatifs y sont clairement définis en tant qu'engagement ou critères de base conditionnant le décaissement des fonds par le FMI. Mais cette stratégie n'est pas présentée en tant que telle au Parlement, bien qu'elle sous-tende certains des éléments d'information annexés au PLF (la stratégie de la dette notamment). Certains éléments de stratégie figurent dans le PLF 2017 (rapport définissant les conditions générales de la situation économique).

La notation est C.

15.3 Présentation des résultats budgétaires

Champ de la composante : administration centrale
Période sous revue : dernier exercice clos (2016)

Le pilotage et le suivi de tous les engagements FEC sont effectués par le Comité Technique de Suivi des Programmes de Réformes (CTSPR) (voir encadré PI-14) sur la base de prévisions des différents agrégats macro budgétaires.

Le Comité de cadrage technique composé de techniciens provenant des directions générales du MFB effectue un suivi hebdomadaire de l'évolution des principaux agrégats macro budgétaires pour une mise à jour périodique des bases du suivi de la politique budgétaire dans le cadre du tableau relatif aux Opérations Globales du Trésor (OGT).

Si aucun rapport annuel sur le suivi de la stratégie budgétaire n'a été préparé par l'administration, des rapports de revue périodiques de suivi du programme sont désormais préparés par le FMI⁵⁶, le premier rapport de ce type datant de juin 2017. Il n'a pas été communiqué au Parlement.

La note est D.

Indicateur	Note	Explication
15.1. Impact budgétaire des politiques proposées	D	Depuis la LF 2016 seulement, l'administration centrale prépare des estimations de l'impact budgétaire de toutes les modifications proposées de la politique de recettes et de dépenses pour l'exercice budgétaire, mais pas pour les deux exercices suivants.
15.2. Adoption de la stratégie budgétaire	C	L'administration centrale prépare annuellement, en collaboration avec le FMI, une stratégie budgétaire comprenant des objectifs qualitatifs en matière de politique budgétaire. Certains éléments de cette stratégie sont annexés aux documents budgétaires soumis au Parlement depuis le PLF 2017 seulement.
15.3. Présentation des résultats budgétaires	D	L'administration centrale, dans le cadre du suivi du programme associé à la FEC, prépare depuis 2016 seulement des matrices de résultats et s'il ne produit pas de rapport interne annuel sur l'application de la stratégie budgétaire, le FMI établit des revues de programme équivalentes, la dernière datant de juin 2017.

PI-16 : Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses

Cet indicateur vise à évaluer dans quelle mesure les budgets annuels sont calés sur des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) explicites.

Les composantes 16.1, 16.3 reposent sur la présentation du budget 2017, la seule disponible au moment où cette autoévaluation commençait. Le projet de LF 2018, maintenant disponible, n'a pas été pris en compte, contrairement à ce qui a été fait pour l'indicateur PI-15 (le projet de loi n'ayant pas été adopté, il a été considéré que l'élaboration d'un autre projet restait possible).

16.1 Prévisions de dépenses à moyen terme

⁵⁶FMI, rapport de suivi du FMI pour les consultations de 2017 au titre de l'article IV, première revue au titre de la FEC.

Champ de la composante : administration budgétaire centrale
Période sous revue : dernier budget présenté au Parlement (2017)

Depuis 2005⁵⁷ le budget est établi sous une forme programmatique pluriannuelle, par programme sur un horizon de trois ans, mais ces projections sont purement tendanciennes et restent explicitement indicatives. Elles ne tiennent pas compte du contexte macroéconomique, ni de la stratégie budgétaire et ne sont pas établies selon les règles de méthode des CDMT.

Depuis 2014, des CDMT commencent à être préparés. Avec l'appui technique et financier de l'Union européenne⁵⁸, dans le cadre du projet « *Ny Fanjakana ho an'ny Daholobe* », six ministères pilotes ont été retenus pour la phase d'expérimentation de l'utilisation de l'outil CDMT.⁵⁹ Ainsi, comme cela a déjà été mentionné dans PI-14.2, un Tome 3 comportant les CDMT de ces ministères, a pu être, pour la première fois, annexé au PLF de 2017. Ces 6 CDMT présentent des prévisions de dépenses, pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants, classées par programme et par nature de dépenses (solde, grandes rubriques, PIP). Ils représentent 61% du budget.

Cette situation correspond à une note D. Pour le PLF 2017, seuls les CDMT de 6 ministères ont été établis et présentés en annexe à la loi de finances.

16.2 Plafonnement des dépenses à moyen terme

Champ de la composante : administration budgétaire centrale
Période sous revue : dernier budget présenté au Parlement (2017)

La circulaire budgétaire du 6 juillet 2017 indique, dans les grandes lignes, les directives et instructions que les institutions et ministères seront tenus de respecter dans le cadre de la préparation de la loi de finances 2018.

Cependant, cette lettre de cadrage ne mentionne que les prévisions de crédits alloués à l'ensemble des institutions et ministères selon les grandes masses économiques (le paiement des intérêts de la dette publique ; les dépenses courantes de solde ; les dépenses courantes hors solde ; les dépenses d'investissements sur financement interne). Les plafonds de dépenses au niveau ministériel ne sont pas mentionnés, ni les plafonds cumulés pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants, en dépit de l'élaboration depuis 2016 d'un CBMT.

La note est donc D.

57 L'administration malgache s'est engagée très tôt, dès les années 1980, dans des approches budgétaires programmatiques, élaborant des « Programmes de dépenses publiques (PDP) » assimilables aux CDMT sectoriels actuels. Ces travaux ont favorisé l'adoption de la LOLF de 2004 et la présentation du budget en « budget de programmes ». Mais, les instabilités politiques récurrentes aidant, la gestion pluriannuelle axée sur les résultats, avec la perte des acquis et outils techniques nécessaires et l'affaiblissement du soutien politique, a progressivement perdu de son contenu et de sa force. Avec les réformes engagées en 2013, et le lancement d'un vaste programme CMBMT/CBMT/CDMT les autorités se sont engagées dans la voie d'une réactualisation et d'un renouveau de cette approche et de ses outils.

58FED, juin 2016, Élaboration des CDMT pour 6 ministères cibles. Voir aussi : MFB, avril 2016. « La programmation pluriannuelle, Guide méthodologique ».

59 Le ministère des Finances et du Budget, le ministère de la Fonction Publique, du travail et des lois sociales, le ministère de la Santé publique, le ministère de l'Éducation nationale, le ministère de l'Agriculture et le Ministère des Travaux Publics.

16.3 Alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen terme

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier budget présenté au Parlement (2017)

Sept ministères pilotes élaborent des documents de stratégie sectorielle assortie de coûts suffisamment détaillés et précis, dont trois (MINSAN, MTP, MINAGRI) ont préparé un plan stratégique à moyen terme pour la LF 2017. La majorité des propositions de dépenses figurant dans les prévisions budgétaires étant inférieures à celles retenues par les stratégies, les dépenses à moyen terme approuvées ne sont pas alignées sur les plans stratégiques. Le budget cumulé de ces trois ministères représentait 739,1 milliards d'Ariary sur un montant total de crédits de dépenses de 4 028,7 milliards d'Ariary, soit 18,3% du budget 2016.

La note est donc D. Des plans stratégiques à moyen terme ne sont préparés que pour quelques ministères (montant total inférieur à 25% de l'ensemble). De plus, pour ces ministères, les propositions de dépenses figurant dans les prévisions budgétaires annuelles ne sont pas alignées sur les plans stratégiques.

16.4 Cohérence des budgets avec les projections de l'année antérieure

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier budget à moyen terme et budget actuel à moyen terme

Faute d'un exercice antérieur permettant de le faire, les documents budgétaires ne peuvent fournir d'explication aux modifications apportées aux prévisions de dépenses entre la deuxième année du dernier budget à moyen terme et la première année de l'actuel budget à moyen terme au niveau des agrégats.

La note est donc NA.

Réformes en cours

Dans la mesure où d'autres ministères pilotes élaborent des documents de stratégie sectorielle assortie de coûts détaillés et précis, le nombre de CDMT annexés dans les LDF sera en augmentation dans les prochaines LF.

La production de CDMT a été généralisée à tous les ministères pour l'exercice 2018-2020. Un guide d'élaboration du CDMT (une version provisoire est disponible) ainsi qu'un programme de formation a été conçus pour consolider le processus d'élaboration des CDMT.

Indicateur	Note	Explication
PI-16 : Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses	D	Méthode de notation M2
16.1. Prévisions de dépenses à moyen terme	D	Le budget est établi sous une forme programmatique pluriannuelle, présenté par programme sur un horizon de trois ans, mais ces projections sont purement tendancielle et ne peuvent pas être considérées comme des prévisions budgétaires. Pour le PLF 2017, seuls les

Indicateur	Note	Explication
		CDMT de 6 ministères ont été établis et présentés en annexe à la loi de finances.
16.2. Plafonnement des dépenses à moyen terme	D	Les plafonds cumulés pour l'exercice budgétaire 2017 et les deux exercices suivants n'ont pas été approuvés par l'administration centrale avant la diffusion de la Circulaire Budgétaire.
16.3. Alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen terme.	D	Des plans stratégiques à moyen terme sont préparés seulement pour quelques ministères. Quelques propositions de dépenses figurant dans les prévisions budgétaires annuelles sont alignées sur les plans stratégiques.
16.4. Cohérence des budgets avec les estimations de l'exercice précédent.	NA	Les documents budgétaires ne peuvent fournir d'explication aux modifications apportées aux prévisions de dépenses entre la deuxième année du dernier budget à moyen terme et la première année de l'actuel budget à moyen terme au niveau des agrégats, les CDMT n'ayant été établis que pour 2017 et pour six ministères.

PI-17 : Processus de préparation du budget

Cet indicateur évalue la qualité de la préparation de la loi de finances : existence d'un calendrier cohérent et respecté ; directive claire et exhaustive ; délai suffisant laissé aux ministères techniques puis au Parlement pour la discussion.

(La notation repose sur la présentation du budget 2017, la seule disponible au moment où cette autoévaluation commençait ; le processus de préparation du projet de LF 2018, maintenant connu, n'a pas été pris en compte, contrairement à ce qui a été fait pour l'indicateur PI-15 ; le projet de loi n'ayant pas été adopté, il a été considéré que l'élaboration d'un autre projet restait possible).

17.1 Calendrier budgétaire.

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier budget adopté

Le processus d'élaboration et de préparation du budget, ainsi que les directives et instructions correspondantes sont fixés dans la circulaire de préparation qui inclut un calendrier précis. Les dates les plus importantes de la procédure sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3-23 : Calendrier de la préparation du PLF 2017

Principales activités	Date prévue	Date effective
Établissement des perspectives budgétaires, détermination des grandes orientations, élaboration de la lettre de cadrage	9 Février – 25 Juillet 2016	9 Février – 12 Juillet 2016
Approbation de la lettre de cadrage en Conseil du Gouvernement	26-27 juillet 2016	19 Juillet 2016
<i>Envoi de la circulaire de préparation du budget avec indication des enveloppes définitives</i>	<i>1er Août 2016</i>	<i>12 Août 2016</i>
Saisie du projet de budget par les ministères techniques	2 Août – 1er septembre 2016	12 Août-9 septembre 2016

Principales activités	Date prévue	Date effective
<i>Conférence budgétaire : séance de plaidoirie en matière budgétaire</i>	20-23 Septembre 2016	4-6 Octobre 2016
Adoption du projet de loi de finances au niveau du Conseil des Ministres	4 et 5 Octobre 2016	26 Octobre 2016
Dépôt du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale	18 octobre 2016	30 octobre 2016

Source : DGB

Le calendrier de la préparation du budget 2017 a été presque entièrement respecté. Les ministères ont disposé d'au moins 6 semaines après l'envoi de la circulaire, le 12 août 2016, pour l'élaboration du budget 2017. La restitution du projet de budget était fixée le 9 septembre 2016. La conférence budgétaire a eu lieu du 4 au 6 octobre 2016, une semaine après la date prévue (27 au 29 septembre 2016). Le projet de loi de finances 2017 a été adopté par le Conseil des ministres le 26 octobre 2016 avant d'être déposé au bureau du Parlement le 30 octobre 2016.

Il existe donc un calendrier budgétaire annuel clairement défini, qui est généralement respecté. Il laisse aux unités budgétaires au moins 4 semaines après réception de la circulaire budgétaire pour établir convenablement leurs estimations détaillées dans le délai imparti.

La note est B.

17.2 Directives pour la préparation du budget.

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier budget adopté

La lettre de cadrage présente l'évolution et les perspectives économiques et financières à moyen terme du pays, les plans d'actions prioritaires des administrations fiscale et douanière et ceux relatifs aux dépenses publiques et enfin le cadrage budgétaire à moyen terme. Elle constitue la base de la circulaire de préparation et d'élaboration du budget qui est, pour sa part, ainsi organisée : (1) les grandes orientations générales de la LF 2017 ; (2) les allocations budgétaires des différentes catégories de dépenses sur 3 ans ; (3) les modalités pratiques de confection de la LF ; (4) les dispositions relatives à l'élaboration de la LF.

L'envoi de la circulaire de préparation du budget 2017 aux ministères est accompagné de la notification des plafonds de crédits. En général, les ministères techniques ne rencontrent pas de difficultés majeures pour comprendre la circulaire. Par contre, ils considèrent que le délai qui leur est laissé est trop court (bien qu'il soit de six semaines, ce qui correspond à la note A du PEFA).

Après l'approbation de la lettre de cadrage par le Conseil, le MFB a procédé à l'établissement et à la notification des plafonds de crédits des Ministères.

Avant le bouclage du projet de budget 2017, des conférences budgétaires ont été organisées avec les institutions et les ministères. Des ajustements ont été effectués à l'issue de ces séances comme le confirment le Procès verbal de la Conférence budgétaire consulté par la mission et les entretiens avec les représentants du ministère de la Santé. Les plafonds de crédits n'ont été approuvés par le Conseil des ministres qu'avant l'envoi du projet de budget à l'Assemblée Nationale.

La note est donc C. Une circulaire budgétaire, exhaustive et claire, indiquant les dépenses budgétaires totales a été transmise aux ministères pour cadrer leur préparation budgétaire. Les plafonds de crédits leur ont été notifiés, mais ils n’ont été approuvés par le conseil des ministres qu’à l’issue des conférences budgétaires.

17.3 Présentation du budget au pouvoir législatif

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : 2016-2015-2016

Selon la LOLF, la date butoir de dépôt du PLF et de ses annexes sur le bureau du Parlement est le 30 Octobre. Pour les années 2014, 2015 et 2016, les projets de loi de finances ont été présentés au pouvoir législatif deux mois avant la fin de l’exercice lui permettant ainsi de procéder à un examen approfondi.

Une approche plus systématique a été suivie dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances 2017 : adoption en conseil des ministres, note de présentation générale, séance de formation et d’information portant sur la proposition de loi de finances avec les journalistes et la société civile, conférences budgétaires avec les parlementaires, les responsables des régions ainsi que 4 rencontres avec le secteur privé.

Tableau 3-24 : Dates de dépôt du projet de lois de finances à l’Assemblée nationale

Critères	2014	2015	2016
Délai légal avant la fin de l’exercice	2 mois	2 mois	2 mois
Date de dépôt	28/10/2013	28/10/2014	30/10/2015

Source : MFB

La note est A. Pour chacun des trois exercices 2014, 2015 et 2016, l’exécutif a présenté le PLF au parlement au moins deux mois avant le début de l’exercice.

Indicateur	Note	Explication
PI-17 : Caractère organisé et participatif du processus de préparation du budget	B	Méthode de notation M2
17.1 Calendrier budgétaire.	B	Il existe un calendrier budgétaire annuel, clairement défini qui est généralement respecté. Ce calendrier laisse aux unités budgétaires au moins 4 semaines après réception de la circulaire budgétaire.
17.2 Directives pour la préparation du budget.	C	Une circulaire budgétaire, exhaustive et claire, indiquant les dépenses budgétaires totales est transmise aux ministères. Des plafonds de crédits leur ont été simultanément notifiés, mais les plafonds définitifs ne sont approuvés par le conseil des ministres qu’avant l’envoi du budget au Parlement.
17.3 Présentation du budget au pouvoir législatif	A	Pour chacun des trois exercices 2014, 2015 et 2016, l’exécutif a présenté la proposition de budget annuel au parlement au moins deux mois avant le début de l’exercice.

PI-18 : Examen des budgets par le pouvoir législatif

Cet indicateur évalue la nature et la portée de l'examen du budget annuel par le Parlement. L'analyse des évaluateurs s'est concentrée sur l'examen par l'Assemblée nationale du PLFI, celui-ci ayant le pouvoir final de décider. Le travail parlementaire sur la loi de finances est pratiquement inexistant, le Parlement s'intéressant aux moyens qui lui sont attribués par la loi de finances, jugeant que le budget n'est pas un bon outil de mesure des politiques publiques, qu'il est pratiquement non modifiable par le Parlement, que le MFB a la responsabilité des choix économiques, sociaux et financiers qu'il traduit - le parlement lui « faisant confiance »- et que l'essentiel pour les députés est le niveau des ressources mises à leur disposition pour couvrir les coûts de leur travail de terrain auprès de leurs électeurs locaux.

18.1 Portée de l'examen des budgets.

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Le Parlement n'examine pas les politiques budgétaires, ni les prévisions budgétaires à moyen terme, ni les priorités à moyen terme. Les débats sont essentiellement concentrés sur les allocations de crédits comparés des institutions de l'État (notamment du ministère des Finances et du Parlement) pour leur fonctionnement (frais de mission, formation, carburant, moyens de déplacement...). La Commission des finances ne procède pas à une analyse systématique et détaillée des recettes et des dépenses. Elle délibère sur certaines dépenses spécifiques selon les questions posées par les députés, individuellement, en fonction des enjeux locaux que ces dépenses sont susceptibles d'affecter. Des procès-verbaux sont établis et un rapport de synthèse rédigé (en malgache). Le projet est délibéré en séance plénière en un ou deux jours. Aucun amendement n'est proposé, les députés avançant simplement des suggestions pour le projet de loi de finances suivant.

La notation est D.

18.2 Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Le Parlement ne délibère pas sur la programmation annuelle de ses travaux, mais les procédures suivies sont fixées par le règlement interne. Dès sa réception le projet est distribué aux députés qui ont 15 jours pour en faire un examen individuel. Il est ensuite examiné par la seule Commission des finances, les autres commissions spécialisées (il en existe 31 au total) n'en étant pas saisies. Les ministres, les responsables des ministères, les experts participent aux discussions sur les points de dépenses particuliers que les députés estiment nécessaire d'approfondir. Les procédures ne prévoient pas de consultation de la société civile, les responsables des intérêts privés étant toutefois reçus, à leur demande, par les députés.

Il n'existe pas de procédures de « négociation », la délibération du projet n'opposant pas une majorité politique à une minorité politique, les questions politiques pouvant être soulevées par le projet n'étant pas abordées.

Compte tenu de l'existence d'un règlement fixant, conformément aux dispositions générales de la loi organique, les procédures d'examen par le Parlement du projet de loi de finances pour la durée de la législature, la note retenue est C.

18.3 Calendrier d'approbation des budgets

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : 2015, 2016, 2017

Aux termes des dispositions de l'article 46 de la loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances, le projet de loi de finances de l'année doit être déposé et distribué au Parlement au plus tard le 30 octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget. Les deux Assemblées disposent donc, normalement, d'un délai de 60 jours au maximum pour l'examiner. Pour la première lecture, l'Assemblée nationale dispose d'un délai maximum de 30 jours et le Sénat d'un délai maximum de 15 jours (article 47 de la loi organique de 2004).

Les trois derniers budgets 2015, 2016 et 2017 ont toujours été votés avant la fin de l'exercice en cours ; respectivement : le 6 décembre 2014, le 19 décembre 2015 et le 29 décembre 2016 selon les lois publiées sur le site du MFB.

La note est A, le législateur ayant toujours adopté la loi avant le début de l'exercice suivant.

18.4 Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Les règles relatives aux modifications qui peuvent être apportées au budget en cours d'exercice par voie réglementaire, rappelées dans l'encadré ci-joint, n'ont pas été modifiées depuis le dernier PEFA. Elles sont claires et fixent strictement les limites de l'exécutif, compte tenu du caractère évaluatif de certains crédits. Conformément à la logique de la gestion par la performance, elles reposent sur le principe que les crédits sont votés et autorisés par programme et fongibles, dans certaines limites, au sein des programmes.

Encadré 17 : Principales règles de modifications des autorisations budgétaires par l'exécutif

Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation et ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou à titre exceptionnel dans 5 cas définis par les articles 19 à 22 de la LOLF, dont les principaux sont :

-Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements ne peut excéder le taux de 10% des crédits.

-Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine.

-En cas d'urgence, des décrets d'avance peuvent être pris. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

Selon le dernier rapport sur l'exécution de la loi de finances de la Cour des comptes portant sur l'exercice 2015, ces règles ne sont pas respectées et les dépassements sont jugés « exorbitants ». D'après les données, les dépassements de crédits limitatifs se sont élevés à 52,3 Mds (soit 1,16% des dépenses) et les dépassements de crédit évaluatif à 78,4 Mds (soit 1,79%).

Le tableau détaillé des transferts en 2016 établi par les évaluateurs fait apparaître des modifications relativement modérées des dotations par l'exécutif (représentant au total 1,8% des dépenses).

- 12 Décrets portant transferts de crédits ont été pris, pour un montant de 107, 6 milliards d'Ar (dont un décret de transfert interne du MFB pour 53 Milliards d'Ar pour les dépenses de soldes).
- 7 décrets dépassent 1 milliard d'Ar au profit des ministères de la Défense Nationale et de la Sécurité Publique (pour la sécurité), de l'EN, de l'Enseignement Supérieur (pour les cantines scolaires, les indemnités des enseignants, le paiement des bourses...), du ministère de l'Intérieur pour le BNGRC (gestion des risques et catastrophes).
- L'éducation et la sécurité nationale étant des dépenses prioritaires, elles ont été révisées à la hausse par des transferts de crédits pour dépenses urgentes.

A l'initiative des ministères, les opérations de transferts s'opèrent en général au dernier trimestre.

Pour 2016 les évaluateurs ont identifié 4 dépassements de crédit (totaux) pour 4 ministères (Eau, EN, Enseignement supérieur et Culture) pour un total de 25 Mds d'Ar soit 0,4% des dépenses du BG.

Mais de toute façon, les dotations étant systématiquement surestimées (voir PI-1) cette évaluation a peu de portée pratique, les allocations de crédits structurellement très supérieurs aux besoins exerçant une pression faible sur l'exécutif.

La note retenue est A. Des règles claires régissent les ajustements budgétaires en cours d'exercice par l'exécutif, elles définissent des limites strictes quant à la nature et l'ampleur des modifications et elles sont globalement observées.

Indicateur	Note	Explication
PI-18 : Examen des budgets par le pouvoir législatif	D+	Méthode de notation M1
18.1 Portée de l'examen des budgets.	D	Le parlement n'examine pas les politiques budgétaires ni ne procède à un examen détaillé des dépenses et des recettes dans une perspective de gestion budgétaire nationale.
18.2 Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif	C	Le parlement applique les procédures prévues par son règlement intérieur, conforme à la LOLF, mais de façon formelle, et elles ne prévoient pas d'appui technique ni de procédures de négociation.
18.3 Calendrier d'approbation des budgets	A	Le budget a été approuvé avant la fin de l'exercice au cours des trois derniers exercices (6 décembre 2014, 19 décembre 2015 et 29 décembre 2016)
18.4 Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif	A	Des règles claires régissent les ajustements budgétaires en cours d'exercice par l'exécutif. Elles sont conformes aux principes des budgets de programmes ; elles définissent des limites strictes quant à la nature et l'ampleur des modifications et elles sont globalement observées. Les transferts en 2016 représentent au total 1,8% des dépenses ; les dépassements 0,4%.

3.5 PILIER V : PREVISIBILITE ET CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET

PI-19. Gestion des recettes

Cet indicateur évalue les efforts faits par l'administration centrale pour favoriser le consentement à l'impôt et limiter la fraude.

Les principaux droits, taxes et impôts couvrent 92% des recettes budgétaires collectées en 2016 par les unités budgétaires de l'administration centrale. Soit, dans l'ordre décroissant de montant : TVA à l'importation et TVA intérieure, IR (impôt sur le revenu), DD (droits de douanes), IRSA (impôts sur les revenus salariaux), DA (droits d'accises) et TVA à l'importation de produits pétroliers.

Les recettes non fiscales et les cotisations sociales, dont la part cumulée s'élève à moins de 8% des recettes collectées en 2016 feront l'objet d'observations qualitatives.

Les recettes des unités extrabudgétaires de l'administration centrale qui représentent 13% (voir PI-6) des recettes budgétaires (celles de la CNaPS, en constituent l'essentiel, 39%) seront prises en compte dans la notation. Les recettes collectées par la DGD et la DGI représentent environ 79 % des recettes budgétaires soit plus de 75 % des recettes totales de l'administration centrale, ce qui correspond au seuil de « la plupart » de la notation.

Tableau 3-24 : Entités chargées de recouvrer les recettes budgétaires

Entité recouvrant des recettes	Recette collectée	Montant (2016) en Milliards Ariary	Part
DGI	Tva interieure	693,2	15,9%
	IR	453,4	10,0
	IRSA	359,3	8,0
	DA	342,9	7,6
	Autres (*)	114,1	2,5
DGD	DD	411,5	9,1
	DN	0,0	0,0
	TPP	126,4	2,8
	TVA	880,5	19,5
	TVP	262,4	5,8
DGT	Recettes Non Fiscales	36,0	0,8
CNAPS	Cotisation sociale	243,7	5,4
DIVERS		618	13,7
TOTAL		4541,5	100%

Sources : DGI, DGD, DGT, CNAPS

19.1 Droits et obligations en matière de recouvrement des recettes

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

Recettes collectées par la DGI

Les droits et obligations en matière d'assiette, de liquidation et de recouvrement de tous les droits, impôts et taxes sont prévus dans le Code général des Impôts (CGI) ainsi que ses textes d'application⁶⁰ (qui sont : le guide d'application du CGI pour les contribuables, les textes réglementaires (arrêtés, décisions, circulaires, instructions, notes, etc.), les chartes du contribuable et du contribuable vérifié⁶¹).

Ces documents sont mis à jour annuellement à chaque parution des lois de finances⁶². La dernière édition du code des impôts date de 2017 et tous les textes peuvent être téléchargés à partir de l'url <http://portal.impots.mg/textes/>.

Les obligations sont claires et simples, comme cela a été rapporté par la mission d'évaluation du FMI en 2014 sur le renforcement des capacités des administrations fiscale et douanière⁶³. Ces informations sont complétées ponctuellement ou périodiquement par des rencontres public/privé, des publications dans les médias, des affichages, des bulletins et/ou brochures gratuits. L'administration communique aussi avec les contribuables par l'émission des avis au public, ou, occasionnellement à travers les journaux ou des émissions radio-télévisées. Périodiquement, l'administration organise des rencontres sous forme de « roll up » avec les opérateurs dans le cadre des tables rondes ou dialogue public – privé au cours desquelles des brochures sont distribuées (une liste de ces événements a été transmise aux évaluateurs).

Les droits du contribuable comprennent aussi les voies et procédures de recours dont ils disposent.

Encadré 18 : Le dispositif de recours à la DGI

Les dispositions fiscales offrent aux contribuables trois voies de recours : a) le recours précontentieux auprès de la Commission fiscale (COFI) ; b) le recours (contentieux ou gracieux) auprès de l'administration fiscale ; c) le recours auprès des juridictions administratives, après décision expresse ou rejet implicite de l'administration. La composition des membres de la COFI est prévue par le CGI. Ils sont au nombre de sept dont deux représentants de la DGI à voix délibératives et un autre représentant de la DGI assurant le secrétariat, les autres membres étant choisis en dehors de l'administration fiscale. A chaque recours, les phases contradictoires restent toujours observées. Le nombre de recours est faible (19 cas en 2017 dont 3 avec avis favorable sur les 12 traités).

Recettes collectées par la Direction Générale des Douanes (DGD)

Le code et le tarif des Douanes ainsi que les textes réglementaires sont publiés sur support papier (dans le journal officiel) et électronique sur le site web de la Direction Générale des Douanes www.douanes.gov.mg dont la mise à jour s'effectue systématiquement par le Service de la documentation et de la communication.

60 Ces textes sont : le guide d'application du CGI (Version de l'édition suivante LFR 2015), pour les contribuables ; les manuels de procédures (dernière mise à jour en 2016), destinés aux agents de l'administration fiscale ; les textes réglementaires (arrêtés, décisions, circulaires, instructions, notes...) ; les chartes du contribuable et du contribuable vérifiés (deux volumes en version française).

61 Disponibles sur le site web www.impots.mg.

62 Loi 2016-007 du 12 juillet 2016 portant loi des finances rectificatives et loi 2016-032 du 28 décembre 2016 portant loi de finances 2017.

63 FMI, Diagnostic de la politique fiscale malgache, Grégoire Rota-Graziosi, Anne-Marie Geourgon et Bernard Laporte, mars 2015.

Le code des douanes est régulièrement mis à jour. La dernière édition du code des douanes date de 2016⁶⁴.

Le dernier tarif des douanes a été actualisé sur le site web des impôts le 27 décembre 2016, avec une date d'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017. La DGD publie un bulletin d'information bimensuel contenant des extraits de la législation et de la réglementation, affiche des textes d'application de la législation douanière et organise des rencontres avec les opérateurs ou leur groupement.

Les opérateurs économiques peuvent faire des réclamations auprès d'un organe de recours et de conciliation, qui est présenté clairement dans le site Web de la douane.

Encadré 19 : Le dispositif de recours à la DGD

Le recours est déposé dans une plateforme électronique dénommée MIDAC⁶⁵.

Après examen par un comité de filtrage puis le DGD, le dossier est transmis, en cas de désaccord persistant, à la « Commission de Conciliation et d'Expertise douanière » (CdCED) qui arbitre en dernier ressort. Cette instance de recours créée en 2012, et siégeant à Antananarivo est présidée par un magistrat. Elle est composée de cinq représentants de l'administration et du secteur privé. Sur la période 2012-2016, 885 recours ont été enregistrés dans MIDAC, 152 ont été réglés au niveau des bureaux des douanes, 595 ont été soumis au comité de filtrage et 28 ont été soumis au DGD ou au CdCED.

Recettes collectées par les organismes de sécurité sociale

Les obligations et droits des assurés de la CNaPS⁶⁶ sont simples et figurent sur le site de l'organisme (Voir tome II des annexes aux indicateurs).

La note est A. Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes (DGI, DGD soit plus de 90% des recettes fiscales et plus de 75 % des recettes de l'administration centrale) et la CNaPS emploient de multiples moyens pour donner aux contribuables un accès facile à des informations exhaustives et à jour sur leurs principaux droits et obligations en matière fiscale, y compris au minimum les voies et procédures de recours.⁶⁷

Réformes en cours

Des mesures sont prises pour améliorer la situation. Les codes des impôts et des douanes sont mis à jour chaque année et l'utilisation des différents autres canaux a été intensifiée.

Le mécanisme de recours est en cours d'amélioration.

Ces conclusions sont confirmées, pour la DGI par l'évaluation TADAT mentionnée.

19.2 Gestion des risques liés aux recettes

64 Elle peut être téléchargée à partir de l'url

http://www.douanes.mg/sites/default/files/upload/page/code_des_douanes_2016_1.pdf.

65 Module MIDAC pour la gestion automatisée des différents documents requis et délivrés par les différentes entités impliquées dans la procédure de dédouanement, et le traitement des litiges (cf. Tome II des annexes aux indicateurs).

66 Trois possibilités de contact sont disponibles : i) remises directes des déclarations auprès des guichets ; ii) utilisation des téléprocédures dans le site www.cnaps.mg; iii) envoi des documents par mail à cnaps-dn@cnaps.mg.

67 Cette appréciation est confirmée, pour la DGI, par l'évaluation de 2014 du FMI déjà mentionnée et par l'évaluation TADAT publiée en octobre 2015, même si des voies d'amélioration sont proposées.

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

Le recours au processus de gestion des risques est apprécié à différents stades : enregistrement, dépôt des déclarations, paiement, remboursement des droits taxes et des impôts.

- *Au moment de l'enregistrement*

Dans l'administration fiscale, toute personne physique ou morale est tenue d'avoir un numéro d'identification unique en ligne (NIFONLINE) avant tout commencement d'activité.

Aucune opération de souscription de déclarations par téléprocédure n'est possible en l'absence de NIF.

Dans l'administration douanière, l'enregistrement n'est possible dans le système informatique SYDONIA des douanes que si les contribuables ont produit la version originale de leur carte d'immatriculation aux services des impôts. Le SYDONIA vérifie de plus l'authenticité de la carte d'immatriculation dans le système informatique NIFONLINE de la DGI.

Le nombre d'assujettis répertoriés s'élève actuellement à 272 769, soit un chiffre particulièrement faible par rapport à la population des contribuables potentiels⁶⁸ traduisant un contrôle insuffisant. Ce constat est confirmé par le rapport TADAT de 2015.

- *Au moment du dépôt des déclarations*

A la DGI, aucune opération de souscription de déclarations par téléprocédure n'est possible en l'absence de numéro d'identification fiscale (NIF). La constatation de non-déclaration se fait *a posteriori*.

Une méthode d'analyse des risques est appliquée à la DGI lors de la souscription spontanée des déclarations par l'utilisation d'une segmentation de défaillance a) 0% pour les gros contribuables ; b) 5% pour les moyens et ; c) 10% pour les petits contribuables⁶⁹.

A la DGD, il y a systématiquement profilage du risque. Les principaux critères sur lesquels sont fondées les évaluations des risques en douane sont : la nature des marchandises, le pays d'origine, le pays de provenance, la valeur, la quantité, l'importateur et l'exportateur.

- *Au moment du paiement des droits, impôts et taxes*

A la DGI, la constatation de non-paiement se fait *a posteriori*, après échéance. Il est considéré que les risques de non-paiement sont élevés auprès des centres fiscaux, moyennement élevés auprès des services régionaux des entreprises et presque nuls au sein de la DGE.

A la DGD, le risque de défaillance de paiement est quasi nul, puisque l'importateur ne peut disposer de ses marchandises tant qu'il ne peut produire un justificatif de paiement. Par ailleurs, au-delà de la franchise de quinze jours, chaque jour de stockage des marchandises sous douane donne lieu au paiement d'un frais de magasinage.

68 Situation au 04 juillet 2017 à 13 :37.

69 Note n°1256-2014-MFB/SG/DGI du 5 août 2014.

- *Au moment du remboursement des droits, impôts et taxes*

Dans le cadre du remboursement de crédit de TVA, la DGI procède à l'évaluation ainsi qu'à la hiérarchisation des risques d'irrégularités.⁷⁰

A la DGD, la totalité des demandes de remboursement est jugée à risque et fait alors l'objet d'une vérification minutieuse préalable au remboursement.

La note est D. Seule l'administration douanière (45 % des recettes fiscales) applique des démarches d'analyse risques, celles-ci n'étant pas appliquées d'une manière structurée et systématique par l'administration fiscale.⁷¹

Cette évaluation est confirmée par le rapport TADAT de 2015.

Encadré 20 : La lutte contre l'indiscipline fiscale selon TADAT

"la collecte de renseignements et les activités de recherche pour identifier les risques d'indiscipline et acquérir des connaissances sur l'indiscipline fiscale sont limitées. Le processus utilisé pour évaluer, classer et quantifier les risques d'indiscipline fiscale ne suit pas un processus structuré de gestion des risques". Ainsi, la notation de l'identification, évaluation, classement et quantification des risques d'indiscipline fiscale" a été C.

19.3 Audits et enquêtes concernant la recette.

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Direction Générale des Impôts

La Direction des recherches et du Contrôle fiscal de la DGI a élaboré une nouvelle approche des procédures de contrôle fiscal concrétisée et matérialisée par différentes instructions et notes⁷² constituant une base pour l'élaboration en cours d'un plan documenté d'amélioration de la conformité réglementaire qui n'existe pas encore en tant que tel.⁷³ Le nombre de contrôles réalisés par rapport au nombre de contrôles programmés n'a pu être transmis à la mission (un tableau des notifications de redressement a été en revanche communiqué).

Tableau 3-25 : Résultats des audits et sanctions appliquées au cours des 3 derniers exercices par la DGI

Année	Type	Nombre de contrôles Programmé	Nombre de notifications de redressement	Montant des redressements
2015	CSP	1230	544	2.7
	VG	1082	587	30.7

⁷⁰ La démarche repose sur la catégorisation annuelle des entreprises bénéficiant de ce droit à remboursement selon le niveau de risque qu'elles présentent.

La catégorie rouge regroupe les entreprises dont les risques sont jugés élevés.

La catégorie jaune, celles avec des risques moyens.

La catégorie verte celles à risques faibles.

⁷¹ Une grille d'analyse risque est utilisée pour l'instruction des demandes de remboursement mensuelles. Cette grille quantifie et attribue un score de risque à chaque demande ; celles dont le score de risque est élevé font l'objet d'un contrôle fiscal avant le remboursement des demandes des entreprises.

⁷² Six textes (notes) ont ainsi été pris en 2016 sur les principales obligations en matière de contrôle fiscal, l'organisation du contrôle fiscal, l'amélioration de la qualité du contrôle fiscal, la reprise des vérifications fiscales, le suivi des statistiques de vérifications fiscales, le contrôle sur pièces et vérifications sur place.

⁷³ L'indicateur D2-4 sur « l'atténuation des risques par un programme d'amélioration de discipline fiscale avait obtenu la note [C] lors de la mission « TADAT » en 2015 ; des améliorations ont été mises en œuvre depuis cette évaluation (selon un état établi par les évaluateurs).

Année	Type	Nombre de contrôles Programmé	Nombre de notifications de redressement	Montant des redressements
2016	CSP	1835	1315	12
	VG	275	313	11.6
2017 (partiel)	CSP	77	89	1
	VG	7	12	0.7

CSP : contrôles sur place ; VG : vérification générale

Source : Service de la Recherche et de la Programmation des Recherches Fiscales /Direction de la Recherche et du Contrôle Fiscal.

Direction Générale des Douanes

A l'administration douanière, il n'existe pas encore de plan documenté d'amélioration de la conformité réglementaire et les enquêtes répondent à un objectif de droits compromis ou éludés fixé pour chaque exercice fiscal et non pas à un objectif de nombre d'enquêtes. Une prévision de 25.6 milliards d'Ariary de droits compromis ou éludés a été fixée au début de l'année 2016. Sur les 179 opérations de contrôle et d'enquêtes réalisées, 42.6 milliards d'Ariary de droits compromis ou éludés ont été recouverts.

Dans le cadre du contrôle a posteriori, le service de la lutte contre la fraude a élaboré une charte de contrôle et un manuel de procédure des enquêtes afin de cadrer ses actions de préparation.

Le service de contrôle a directement accès aux différentes sources d'informations existantes dans l'administration : données sur SYDONIA++, résultat de l'analyse de risque sur Appli Douar, résultat de l'analyse des Statistiques miroirs, informations fournies par l'OMD.

Le nombre de contrôles réalisés par rapport au nombre de contrôles programmés n'a pu être transmis aux évaluateurs.

Coordination des enquêtes

Des contrôles conjoints entre la DGI et la DGD ont été initiés à partir de la mise en commun des données. Cependant, leur nombre reste limité (10 étaient programmés en 2016, 7 ont été réalisés et un montant de 2,25 Mds d'Ar a été recouvert en 2016.)

La notation est D. La DGI et la DGD qui collectent la majorité des recettes ne disposent pas encore d'un plan d'amélioration de la conformité réglementaire et elles ne sont pas en état de fournir un nombre d'enquêtes et d'audits programmés réalisés.

19.4 Suivi des arriérés de recettes.

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Direction Générale des impôts

Il n'existe pas de base de données intégrée et mise à jour sur les arriérés. A la DGI, la part des arriérés de recettes fiscales⁷⁴ à la fin de l'exercice 2016 représentait environ 4% du total des recettes perçues pour l'exercice et les arriérés de plus de 12 mois représentaient 68% du total

⁷⁴ Les données sur les arriérés ont été obtenues à partir du recensement des arriérés auprès des unités opérationnelles. Ces données ont été, par la suite, centralisées au niveau du SCATEC. Les instructions émises par la DGI ont été communiquées aux évaluateurs.

des arriérés pour l'exercice.⁷⁵ L'essentiel de ces arriérés est constitué par d'anciens stocks d'arriérés des sociétés d'État.

Le recouvrement des arriérés se heurte à de nombreuses difficultés : difficulté à recouvrer les arriérés des Sociétés d'État ; faible maîtrise des procédures des actions en recouvrement ; inexistence des actifs réalisables au niveau des redevables ; impossibilité de retrouver les contribuables redevables ; absence d'une base de données intégrée et mise à jour en temps réel.

Direction Générale des Douanes

Le paiement des droits et taxes se fait généralement après la liquidation de la déclaration et obligatoirement avant l'enlèvement des marchandises.⁷⁶

Par conséquent, les arriérés concernent principalement les opérations des ministères, c'est-à-dire les droits et taxes à l'importation (DTI) qui sont pris en charge par l'État (ligne de crédit DTI des ministères), et les marchandises abandonnées par leur propriétaire. Des conventions entre l'État et les établissements publics génèrent également des arriérés.

CNaPS

Le montant des arriérés de la CNaPS (essentiellement des EPA et des collectivités territoriales) s'élève à 24,5 milliards d'ariary à la fin de 2016. Si on ajoute ces arriérés à ceux de la DGI, le montant total des arriérés représente 3,74% du montant des recettes totales.

Il n'a pas été possible de connaître les arriérés de plus de 12 mois de la CNaPS mais si on comptabilise tous ses arriérés comme arriérés de plus de 12 mois, la part totale des arriérés de plus de 12 mois dans les recettes totales (DGI, DGD et CNaPS) représente, compte tenu de ceux de la DGI, 72,6 % des arriérés totaux, soit moins de 75% alors que les seuls arriérés de plus de 12 mois de la DGI représentent à eux seuls plus de 58,2% du total des arriérés (DGI, DGD et CNaPS réunis).

La note est C : à la fin de 2016 les arriérés de la DGI de la DGD et de la CNaPS représentent 3,7% (donc moins de 40%) des recettes et moins de 75%, mais plus de 50% de ces arriérés datent de plus de 12 mois⁷⁷.

Réformes en cours

Les réformes entreprises par l'Administration fiscale et douanière qui sont en cours de déploiement ont fait l'objet d'une liste détaillée transmise aux évaluateurs. Les principales sont :

- Pour l'administration fiscale : utilisation des moyens électroniques (télédéclaration, et télépaiement...), la centralisation du suivi des contrôles fiscaux, l'instauration d'un

⁷⁵ Pour les Impôts et taxes intérieurs, et en déclaration spontanée, les différences entre arriérés et restes à recouvrer (RAR) sont très faibles. Le RAR retenu est une créance constatée par un acte d'imposition pris en charge et n'ayant pas fait l'objet d'apurement par des paiements successifs, de remise gracieuse, de dégrèvement, de décision de justice et/ou d'admission en non-valeur. Lors de la constatation des arriérés, le service en charge de recouvrement établit l'acte interruptif de prescription pour sécuriser la créance de l'État.

⁷⁶ En effet, avec les systèmes mis en place (SYDONIA++, Tradenet), la sortie des marchandises est automatiquement bloquée tant que les droits et taxes assignés ne sont pas entièrement acquittés. (Art. 125 du code des douanes).

Toutes les marchandises ayant dépassé les 60 jours de leur date de mise en entrepôt (magasins sous-douane) sont vendues aux enchères conformément aux Articles 233 à 239 du Code des douanes.

⁷⁷ Le détail des arriérés est reporté dans un tableau transmis aux évaluateurs.

système de suivi pour s'assurer du bon fonctionnement et de la qualité des opérations de contrôle, l'adoption de diverses mesures pour lutter contre la fraude (programmation basée sur l'analyse risque (les critères de risque utilisés ont été communiqués aux évaluateurs) et pour lutter contre la corruption (suivi qualitatif des vérifications fiscales, trêve fiscale).

- Pour l'administration douanière : amélioration de la gestion des risques douaniers à travers l'analyse des statistiques miroir et l'utilisation de modèles statistiques de scoring, mise en place de centre de valeur et de liquidation pour améliorer les contrôles du système informatique douanier SYDONIA.

Indicateur	Note	Explication
PI-19 : Gestion des recettes	C	Méthode de notation M2
19.1. Droits et obligations en matière d'accroissement des recettes	A	Les entités chargées de recouvrer plus de 90% des recettes (les impôts et la douane et la CNaPS) emploient plusieurs moyens pour donner aux contribuables un accès facile à des informations exhaustives et à jour sur leurs principaux droits et obligations, y compris les voies et procédures de recours.
19.2. Gestion des risques liés aux recettes	D	Des démarches partiellement structurées et systématiques sont mises en place à la DGD et à la DGI pour réaliser les contrôles, mais l'approche par les risques ne porte que sur certaines recettes fiscales.
19.3. Audits et enquêtes concernant les recettes	D	La DGD et la DGI réalisent des audits et des enquêtes sur les fraudes, mais n'appliquent pas de plan d'amélioration de la conformité réglementaire et les informations sur le taux d'exécution des audits et des enquêtes programmés n'ont pu être obtenues.
19.4. Suivi des arriérés de recettes	C	Les arriérés représentaient environ 3,7% des recettes recouvrées par la DGI, la DGD et la CNaPS et les arriérés datant de plus de 12 mois représentent moins de 75% du total des arriérés.

PI-20 : Comptabilisation des recettes

L'indicateur évalue le système de gestion des recouvrements de recettes : la centralisation des informations, la consolidation des fonds, le rapprochement des états comptables et des comptes bancaires sur lesquels elles sont versées.

20.1 Informations sur le recouvrement des recettes.

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

Les recettes font l'objet d'une forte centralisation, dans la logique du Compte unique du Trésor (CUT). Le Trésor public est l'entité chargée de centraliser les recettes publiques⁷⁸ qui sont recouvrées auprès des administrations des douanes ou des impôts (pour le cas des recettes fiscales) et auprès des ministères sectoriels pour les recettes non fiscales.

⁷⁸ Ordonnance n°62-075 du 29 septembre 1962 relative à la gestion de trésorerie.

Les établissements publics dotés d'agents comptables qui sont au nombre de 174 ont l'obligation d'ouvrir un compte de dépôt auprès de la Recette Générale d'Antananarivo (RGA) et le montant des fonds domiciliés dans des comptes des banques commerciales est limité aux besoins de fonctionnement courant de l'établissement. Seules les recettes des établissements publics dotés d'agents comptables qui parviennent à établir une balance mensuelle sont connues.

- *Recettes fiscales et douanières*

Les recettes fiscales intérieures sont recouvrées par (i) la DGE, (ii) 9 SRE (Services Régionaux des Entreprises) et (iii) 101 Centres Fiscaux (CF). Les recettes douanières sont perçues au niveau de 20 bureaux des douanes répartis dans douze (12) régions.

Les recettes fiscales collectées sont enregistrées dans le système SURF (Système Unifié de Recouvrement Fiscal) ou SIGTAS (Système Intégré de Gestion des Taxes) et comptabilisées dans les documents comptables tenus par les receveurs des impôts⁷⁹. L'envoi des pièces comptables est concomitant au versement (dégagement) périodique des fonds à la Banque centrale aux postes comptables du Trésor (voir composante suivante).

Les informations sur les recettes recouvrées sont constituées des données comptables figurant dans les comptabilités des comptables publics qui les collectent. Leur centralisation s'identifie donc à la centralisation des comptes de ces comptables.

Les informations (comptes) sur les recettes fiscales et douanières perçues⁸⁰ sont transmises mensuellement par les receveurs de toutes les régies financières vers les comptables du Trésor de rattachement.

Dans le cas où ces comptables du Trésor se situent au niveau des Districts (perceptions principales), les informations sur les recettes sont transférées mensuellement, via des bordereaux de transfert au niveau des postes comptables supérieurs de rattachement aux fins de centralisation (couverture) comptable. Les comptables supérieurs sont tous assignataires des recettes du budget général de l'État et ils produisent mensuellement des balances. Une balance consolidée, développée avec le logiciel JASPER est disponible sur la plateforme Salohy du Trésor public.

Pour les recettes douanières, le délai de transmission des données comptables dépend de la disponibilité des informations telles que : la liquidation des DAU (Document Administratif Unique), l'arrivée de l'avis de crédit, la réception du bordereau d'avis de règlement. Ainsi, le rapprochement des comptes de recettes précède-il la transmission des informations sur le recouvrement, mais le délai de transmission de la comptabilité est généralement inférieur à un mois.

79 Il faut relever que :

- Au niveau SIGTAS, aucun Titre de Perception (TP) ne peut être émis sans être comptabilisé (la prise en charge des créances de l'État est immédiate).
- Au niveau de SURF, l'enregistrement comptable se fait après l'établissement du TP (il y a alors un risque de non-comptabilisation des créances de l'État).

80 Les états d'émission des recettes ne sont pas disponibles, car les administrations fiscales et douanières ne font pas d'émission de rôles.

Les recettes sont ventilées selon la nomenclature définie dans le Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP). Ainsi, au niveau du Trésor public, les recettes des ministères pour un même compte sont confondues.

Ces données comptables sur les recettes ne font pas l'objet d'un rapport mensuel, mais sont consolidées automatiquement au fur et à mesure de leur comptabilisation en vue de la production d'une balance mensuelle.

A la préparation de la loi de règlement, un tableau récapitulatif des recettes est produit au niveau de l'ACCdTDP.

- *Recettes non fiscales*

Seules les informations sur les recettes qui font l'objet d'un versement par le redevable dans les caisses du Trésor public ou à la Banque centrale sont centralisés et comptabilisés régulièrement et donc disponibles mensuellement dans la balance des postes comptables où elles sont versées. Les délais de centralisation des informations sur les recettes perçues par les régisseurs ne font l'objet d'aucune réglementation et dépendent des règles de gestion des régies et des montants perçus par les régisseurs (une analyse détaillée de ces délais a été faite par les évaluateurs).

Encadré 21 : Les recettes non fiscales

Quatre ministères effectuent le recouvrement des principales recettes non fiscales :

- Le ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole (MPMP) qui recouvre les redevances et ristournes minières ;

- Le ministère auprès de la Présidence chargé des Projets Présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement (M2PATE) ;

- Le Ministère des Ressources Halieutiques et de la Pêches (MRHP) ;

- Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID).

Les recettes non fiscales sont :

- Versées spontanément par les redevables auprès des caisses du Trésor public après qu'ils ont reçu un ordre de recette ou un état des recettes à verser ;*
- Virées sur le compte du Trésor public ouvert à la Banky Foiben'i Madagasikara ; ou collectées par des régisseurs des ministères concernés.*

Le montant de ces recettes est inférieur à 10% (voir PI-19).

Recettes des établissements publics

Les 33 établissements publics non dotés d'agent comptable (voir ci-dessus l'analyse des EPN) sont en dehors du contrôle du Trésor public, malgré les dispositions légales et réglementaires qui obligent les organismes publics à déposer leurs fonds au Trésor.

Pour les Établissements publics dotés d'agents comptables, les informations sont communiquées au Trésor public à travers les états financiers mensuellement produits, pour les comptables qui parviennent à produire leurs comptes. Le total des recettes hors budget a été estimé à environ 13% dans l'indicateur 6.

La notation est C. Les informations sur les recettes fiscales et douanières, correspondent à la plupart des recettes au sens du PEFA (soit plus de 75%, mais moins de 90%). Elles sont centralisées mensuellement dans le cadre de la centralisation des comptabilités des comptables publics (contrairement à celles sur les recettes non fiscales dont la centralisation peut être plus longue).. Si elles sont automatiquement consolidées et figurent dans les balances mensuelles produites, elles ne font pas l'objet d'un rapport périodique, un tel rapport étant seulement établi en fin d'année. Les informations qui font l'objet d'un rapport périodique au moins mensuel sont

présentées en trois catégories à partir de ces données comptables : recettes fiscales/recettes douanières et recettes non fiscales dans le cadre de l'OGT.

20.2 Transfert des recettes recouvrées.

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

La réglementation en vigueur impose le transfert journalier des recettes recouvrées sur les comptes administrés par le Trésor public.

Dans la pratique, les recettes fiscales payées par virement bancaire sont directement transférées aux sous-comptes ouverts à la Banque centrale au nom des receveurs des régies administrés par le Trésor. Le déclarant en douane doit procéder au paiement des droits et taxes et des prestations GasyNet auprès de la banque primaire de son choix (suivant un circuit dont le détail a été communiqué aux évaluateurs). Ces fonds sont reversés au compte du Trésor au plus tard une semaine après l'encaissement. Les recettes payées par chèque ou par espèces sont versées hebdomadairement ou plusieurs fois par semaine au Trésor. Les taxes pétrolières sont toutefois acquittées par une lettre de change ou traite avalisée par une banque primaire remise mensuellement au trésorier de rattachement avant le 10 du mois suivant, mais leur part est faible (3%, voir PI-19).

Les recettes non fiscales sont généralement versées en liquide au niveau des caisses du Trésor public (trésoreries générales et trésoreries principales) par les redevables eux-mêmes ou par des régisseurs. Les versements effectués par virements concernent essentiellement les licences de pêche. L'analyse des délais des transferts de fonds selon leur modalité montre que le délai moyen est de quelques jours, généralement inférieur à une semaine.

La note est B. Les recettes de la DGD et de la DGI et celles des ministères collecteurs de recettes non fiscales, qui collectent plus de 75% des recettes (dont 80 % par virement) sont centralisées dans le compte du trésor ouvert à la BCM dans des délais inférieurs à une semaine, mais supérieurs à un jour.

20.3 Rapprochement des comptes de recettes.

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

Recettes recouvrées par la DGI

Actuellement, les rapprochements effectués par la DGI se limitent aux vérifications des bordereaux de transfert de recettes (BTR).

Recettes recouvrées par la DGD

Les recettes douanières collectées sont par définition « les recettes liquidées » après l'enregistrement et la liquidation des déclarations en douane dans le système informatique. Le premier rapprochement concerne les recettes liquidées et les recettes recouvrées suite aux informations reçues par la section « Caisse et Comptabilité » au niveau des bureaux des Douanes. Il se fait généralement journalièrement afin, notamment, d'envoyer systématiquement la relance à l'opérateur ou à son transitaire.

Le second rapprochement est établi à partir des relevés de comptes de la Banque centrale et des quittances générées par SYDONIA qui intègre (automatiquement pour la plupart des bureaux des douanes) les données liées au paiement enregistré et édite les états comptables correspondants. Depuis 2016, ce rapprochement est effectué par un logiciel appelé « Rapprochement des Données Comptables » (RDC).⁸¹

Le logiciel permet également d'effectuer le suivi des recettes liquidées, mais non recouvrées. Les rapprochements effectués entre les recettes recouvrées et les comptes au nom des receveurs des douanes sont : (i) décadaires, en vue de l'établissement des états comptables décadaires à l'intention de la Recette Générale d'Antananarivo pour les bureaux des douanes rattachés ; (ii) mensuels, en vue de l'établissement des états comptables mensuels pour tous les bureaux des douanes ; (iii) annuels, en vue de l'établissement de l'état de concordance des transferts des comptabilités.

Recettes non fiscales

Il n'est pas réalisé de rapprochement entre les recettes versées au Trésor et les ordres de recettes ou états de liquidation émis.

La note est D. Les impôts et taxes recouverts par la DGI ne font pas l'objet de rapprochement, des rapprochements sont réalisés mensuellement pour les recettes collectées par les postes douaniers et aucun rapprochement n'est assuré pour les recettes non fiscales.

Réformes en cours

L'opérationnalisation complète du Compte Unique du Trésor (CUT) est en cours de réalisation. A la DGD, la réforme douanière réalisée au cours de ces dernières années a modernisé le système de paiement des droits et taxes pour sécuriser la perception des recettes douanières. Dans le cadre de la mise en place du Compte Unique du Trésor, des conventions avec les banques commerciales leur recommandant de transférer journalièrement les recettes collectées sur les comptes d'organismes publics sont en cours d'élaboration.

Indicateur	Note	Explication
PI-20 : Comptabilisation des recettes	D+	Méthode de notation M1
20.1. Informations sur le recouvrement des recettes.	C	Les informations sur plus de 75 % des recettes recouvrées sont centralisées (dans le cadre de la centralisation comptable) mensuellement et consolidées, elles permettent d'établir l'OGT qui ne les distingue pas par type d'impôt détaillé et ne donne pas lieu à établissement d'un rapport.
20.2. Transfert des recettes recouvrées.	B	Les recettes de la DGD et de la DGI et celles des ministères collecteurs de recettes non fiscales qui collectent plus de 75% des recettes (dont 80 % par virement) sont centralisées dans le compte du trésor

⁸¹ Ce logiciel intègre

- L'O.V créé au niveau de la banque primaire, importé vers le système Tradenet ;
- La quittance créée automatiquement dans le système SYDONIA++ ;
- L'Avis de crédit (AC dans toute la suite) émis par la Banque centrale.

		ouvert à la BCM dans des délais inférieurs à une semaine, mais supérieurs à un jour.
20.3. Rapprochement des comptes de recettes.	D	Si la DGD réalise des rapprochements bancaires complets mensuels, la DGI ne procède pas à des rapprochements bancaires périodiques ou annuels, ni les organismes collecteurs de recettes non fiscales.

PI-21 : Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice

Cet indicateur évalue la gestion de la trésorerie de l'État et les contraintes que ses tensions sont susceptibles de faire peser sur l'exécution du budget par les ordonnateurs.

21.1 Consolidation des soldes de Trésorerie.

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : au moment de l'évaluation

En principe les fonds de l'État sont déposés à la Banque Centrale, en vertu des textes réglementaires, dans un Compte Unique du Trésor (CUT) dont la gestion fait l'objet d'une convention entre la banque centrale et le Ministère des Finances.

Mais cette règle n'est pas toujours suivie dans la pratique. Le tableau suivant fournit une vue exhaustive des comptes bancaires des entités publiques (État central, Établissement Publics Nationaux (EPN), Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD), projets (tous ne sont pas à prendre en compte dans la notation qui porte sur l'administration budgétaire centrale seule).

Tableau 3-26 : Comptes bancaires des entités publiques

Type de compte	Nombre	Teneurs des comptes	Soldes des comptes	Condition de nivellement	Condition de mobilisation de fonds	Montants (31/12 2016)
Compte Courant du Trésor (compte pivot)	1	ACCdTDP	Relevé à chaque fin de journée	Pas de nivellement	Sur initiative de l'ACCT suivant les textes en vigueur-	48,338 milliards d'Ariary
Compte en devise à la Banque Centrale	2	(ACCdTDP)	Relevé à chaque mouvement du compte	Pas de nivellement	Sur initiative de l'ACCT suivant les textes en vigueur	622 699 Euros = 2,2 Mds Ar environ
Compte en devise auprès des banques commerciales	1	DGI	Relevé à chaque mouvement du compte	Nivelé journalièrement au Compte Courant du Trésor en devise	Sur initiative de la DGI et suivant dispositions réglementaires	0
Comptes d'opérations (sous compte du compte du Trésor à la BCM)	82	Comptables supérieurs du Trésor et RAF	Nul à chaque fin de journée	Nivelé journalièrement	Par les comptables publics notifiés auprès de la BCM	0
Projets logés à la Banque Centrale	90	Comptables des projets, ACCdTDP, AC des FCV, RGA	Relevé aux projets de la BCM à chaque mouvement de compte	Pas de nivellement	Suivant dispositions réglementaires ou conventions de compte	

Type de compte	Nombre	Teneurs des comptes	Soldes des comptes	Condition de nivellement	Condition de mobilisation de fonds	Montants (31/12 2016)
Projets logés auprès des Banques Commerciales	124	Comptables des projets, AC des FCV	Non disponible	Pas de nivellement	Suivant dispositions réglementaires	
Compte des organismes publics auprès des BC	1180	CTD, EPN	Non disponible	Pas de nivellement	Réservées aux opérations de ces organismes publics	Non disponible (mais marginal)
Comptes Courants Postaux	19	Comptables supérieurs du Trésor Public	Relevé mensuel	Pas de nivellement	Suivant dispositions réglementaires	Non disponible (mais marginal)
Comptes en devise auprès des Banques Commerciales étrangères	22	ACPDC	Relevé journalier	Pas de nivellement	Sur initiative de l'ACPDC et suivant les textes en vigueur	Non disponible (mais marginal)

Source : données collectées au cours de la mission

Environ 1 500 comptes répartis dans différentes banques ont été identifiés à ce jour. Les types de ces comptes et les informations sur les teneurs de comptes sont connus, toutefois leurs soldes ne sont pas tous disponibles.

Tous les fonds dans le Compte Courant du Trésor sont fongibles. Les comptes tenus par les trésoreries générales au niveau des régions et autres grandes villes sont nivelés quotidiennement au compte courant du trésor à la Banque centrale (BCM). Le compte en devises à la BCM est mobilisé par le Trésor Public pour financer les déséquilibres de trésorerie⁸².

Par ailleurs, les postes comptables du Trésor disposent également d'encaisses de trésorerie dont le niveau varie selon la période de paiement notamment en cas de règlement de la solde et des pensions. Les soldes de ces encaisses sont consolidés à chaque fin du mois par l'ACCdTDP. Les fonds des EPN et ceux des CTD déposés auprès du Trésor Public sont consolidés auprès du Compte Courant du Trésor (compte pivot).

Les établissements publics et les projets ont l'obligation de déposer leurs fonds auprès du Trésor public. Seule une très faible partie de leur disponibilité est déposée auprès des banques primaires sous forme de régie d'avances afin d'assurer leurs dépenses de fonctionnement (étant des unités extrabudgétaires, les EPN n'entrent pas dans la notation dont le champ est l'administration budgétaire centrale).

Pour les seules administrations budgétaires, seuls les soldes des comptes de projets ne sont pas encore nivelés au compte courant. Leurs montants ne sont pas connus. Les financements extérieurs des investissements s'élèvent en 2016 à 486 Mds d'Ar, il est loisible de considérer que le fonds de roulement de ces opérations puisse dépasser le seuil de 25% des encaisses totales de l'État dans le compte unique, le solde du compte courant étant seulement de 48,3 Mds d'Ar (25 % étant le seuil fixé par le PEFA pour la notation C et non D).

Les informations disponibles ne peuvent donc être considérées comme suffisantes pour la notation. La note est donc D*.

⁸² Au titre de l'année 2016, l'équivalent en devises de 323 milliards d'Ariary a été mobilisé pour ce financement.

21.2 Prédiction de trésorerie et suivi

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

En 2016, le Trésor Public a préparé une prédiction annuelle de trésorerie ventilée par mois. Elle a été mise à jour à chaque fin de mois pour une période glissante de 3 mois. Pour 2017, une nouvelle prédiction annuelle de trésorerie ventilée par jour a été établie à la fin du mois de décembre 2016. Ces prévisions ont été établies à partir des informations fournies par les différents départements sur la base de données cohérentes avec la loi de finances.

La mise à jour des données est effectuée à partir des opérations journalières observées sur le compte courant du Trésor à la BCM, et des informations recueillies auprès des postes comptables du Trésor et de l'analyse tendancielle des opérations saisonnières de l'État (la méthode suivie a été précisément établie par les évaluateurs).

Deux réunions de suivi de la trésorerie sont tenues chaque semaine : l'une concerne l'exécution budgétaire (Cellule de Suivi de l'Exécution Budgétaire-CSEB) et l'autre est consacrée au suivi de la liquidité (Comité de Liquidité - CL) ; elles permettent d'actualiser régulièrement les prévisions de trésorerie et d'établir des prévisions glissantes mensuelles et trimestrielles.

Encadré 22 : La Cellule de Suivi de l'Exécution Budgétaire (CSEB)

La CSEB se réunit une fois par semaine, tous les mardis. Elle est présidée par le Secrétaire Général du MFB et rassemble les Directeurs Généraux du Ministère ou leurs représentants. L'objet de la réunion consiste à suivre la performance des régies financières pour recouvrer les recettes, le rythme de l'exécution des dépenses depuis la passation de marché jusqu'à l'engagement des dépenses ainsi que la situation de la trésorerie de l'Etat, y compris l'évolution des impayés et le règlement des arriérés de paiement.

La réunion sur la gestion de la liquidité conduite par la Banque Centrale (CL), qui se déroule tous les mercredis, permet au Trésor Public d'évaluer les risques ou les opportunités d'émission des Bons du Trésor sur le marché, d'étudier les impacts de ces émissions ainsi que les interventions de la BCM sur la variation de la masse monétaire.

Le Service en charge de la gestion de trésorerie (Service de la Trésorerie et de la Dette Intérieure – STDI) établit un rapport adressé aux autorités supérieures à chaque fin de semestre (ou à défaut annuellement). Un tableau comparant la prédiction et la réalisation est établi à chaque fin du mois pour mesurer l'erreur de prédiction et en expliquer les causes.

Ces prévisions sous-tendent le calendrier trimestriel glissant d'émission de bons du trésor publié sur le site internet du Trésor et dans les organes de la presse quotidienne. En cas de tensions sur le marché de ces titres, ou dans le cas où les recettes ne couvrent pas les dépenses publiques prévues, d'autres sources de financement à court terme sont mobilisées (traites et/ou autres comptes de disponibilité) ou, le cas échéant, le DGT décide, sur proposition du service responsable de la gestion de la trésorerie (STDI) de reporter les dépenses sur une période ultérieure. Ces opérations entraînent des révisions des prévisions de la trésorerie.

La notation est A. Un plan de trésorerie a été établi en décembre 2016 et il a été actualisé régulièrement en fonction des flux de recettes, au moins chaque mois.

21.3 Informations sur les plafonds d'engagement.

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

La DGB détermine le cadencement de la consommation des crédits (mise à disposition des crédits) par la fixation de plafonds intra annuels par type de dépenses communiqués par une circulaire de régulation.

Le tableau suivant retrace les dates et périodes de dépenses des circulaires en 2016.

Tableau 3-27: Gestion des plafonds de consommation des crédits en 2016

Communications des plafonds	Crédits ouverts	Date de communication	Période des dépenses	Modifications
Dépenses de personnel				Aucune autre circulaire n'est prise pendant la même période.
Plafond 1er et 2ème trimestre	834 750 000 000	31/12/2015	1er semestre 2016	
Plafond 3ème trimestre	1 218 681 244 000	13/07/2016	3ème trimestre 2016	
Plafond 4ème trimestre	1 665 225 000 000	Sept-16	4ème trimestre 2016	
Dépenses de fonctionnement hors personnel				
Plafond 1er et 2ème trimestre	222 000 000 000	31/12/2015	1er semestre 2016	
Plafond 3ème trimestre	395 208 443 000	13/07/2016	3ème trimestre 2016	
Plafond 4ème trimestre	3 309 982 628 000	Sept-16	4ème trimestre 2016	
Dépenses d'investissement (financement interne)				
Plafond 1er et 2ème trimestre	208 063 302 000	31/12/2015	1er semestre 2016	
Plafond 3ème trimestre	260 684 808 000	13/07/2016	3ème trimestre 2016	
Plafond 4ème trimestre	493 159 484 000	Sept-16	4ème trimestre 2016	

La date de communication de la circulaire de régulation est la même pour tous les départements. Pour les six premiers mois d'exécution de n+1, le MFB transmet le plafond d'engagement le 31 décembre de l'année n. Les ordonnateurs ont ainsi une visibilité assez profonde pour planifier leurs opérations.

Encadré 23 : Les règles générales de priorisation des dépenses

Les dépenses de personnel sont priorisées dans les régulations, ensuite les dépenses d'investissements sur financement interne et les projets sociaux (ils peuvent être engagés à hauteur de 40% dès le premier trimestre) et enfin les dépenses de fonctionnement.

Ainsi :

- *Les taux de régulation des dépenses de personnel (solde et indemnité) sont de 1/12^{ème} des crédits ouverts par mois (25% au 1^{er} trimestre, 50% au 2^{ème} trimestre ; 75% au 3^{ème} trimestre et 100% au 4^{ème} trimestre).*
- *Les dépenses d'investissements et les projets sociaux : 40% dès le 1^{er} trimestre ;*
- *Pour les dépenses de fonctionnement, 18% au 1^{er} semestre. 70% au 3^{ème} trimestre, et 100% au 4^{ème} trimestre.*

Jusqu'à la sortie de la circulaire de régulation suivante, les départements ministériels peuvent continuer l'engagement jusqu'à la limite des crédits ouverts.

Étant donné qu'une LFR a été adoptée le 9 Août 2016, les engagements ont été suspendus du 2 au 20 juin 2016 (sauf les dépenses obligatoires) dans le cadre de la préparation de la LFR (circulaire n°03/MFB/SG/DGB du 09 mai 2016).

Compte tenu du fait que les engagements ont été suspendus pendant près de 3 semaines pour la préparation de la LFR et qu'une circulaire relative au troisième trimestre a été publiée seulement à la mi-juillet, en dépit d'une information assez fiable pour les autres trimestres et l'absence de modifications entre les circulaires, la note retenue est C. Les ORDSEC disposent d'informations fiables sur les plafonds d'engagement au moins un mois à l'avance.

21.4 Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice.

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Les ajustements budgétaires en cours d'année susceptibles d'induire des modifications importantes des plafonds s'opèrent soit par décret de l'exécutif (voir PI-18) soit par voie de LR. L'analyse menée dans le cadre de l'indicateur PI-18 a montré, pour l'exercice 2016 (comme pour les précédents d'ailleurs) que le nombre de décrets est relativement réduit, qu'ils sont pris en fin d'année et que l'impact sur les affectations est faible.

En revanche la LR prise en milieu d'année a entraîné des réajustements majeurs de dotation puisque les montants des crédits du BG ont été relevés de 5167 Mds à 7102 mds d'Ar (soit +37%). Toutefois, cette augmentation est due, comme on l'a montré dans le PI-1, à un réajustement d'ordre comptable, sans lequel l'augmentation ne serait plus que de 2,6%. Les ministères affectés sont ceux des infrastructures et équipements (-33%), des ressources halieutiques (+41 %), l'agriculture (+23%) et le MFB (+7,8% hors la dotation de 1 800 Mds ci-dessus évoquée).

Opérés par décret et LFR, ces ajustements respectent de plus les priorités qui sont explicitées dans la circulaire budgétaire. Mais ils sont peu prévisibles, car les conditions dans lesquelles ils peuvent être décidés et les raisons qui pourraient les justifier ne sont pas explicitées au moment de la LFI.

La note est B. Les ajustements budgétaires importants en cours d'exercice n'interviennent pas plus de deux fois par an et sont effectués de façon transparente, mais peu prévisible.

Réformes en cours

Pour l'exercice 2017, le MFB a amélioré la visibilité et la fluidité de l'exécution budgétaire pour permettre aux ministères sectoriels de mieux planifier leur exécution. Les dépenses en investissement, tous financements confondus, et les dépenses de transfert n'ont pas été soumises à la régulation. Les ministères ont été autorisés à engager 50% de leurs crédits dès le premier semestre. Par ailleurs, les engagements n'ont pas été suspendus pendant la préparation de LFR de 2017.

Les CDMT devraient à partir de 2018, améliorer la qualité de programmation budgétaire et réduire encore les modifications des allocations budgétaires en cours d'exercice.

Indicateur	Note	Explication
PI-21 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds	C+	Méthode de notation M2

Indicateur	Note	Explication
pour financer les prestations de services		
21.1. Consolidation des soldes de Trésorerie	D*	La consolidation des soldes de comptes bancaires des entités publiques sur la base journalière n'est seulement possible que pour 3 comptes : le compte courant du Trésor (compte pivot) et les deux comptes en devises ouverts auprès à la Banque Centrale. Les autres comptes ne sont pas encore consolidés ni hebdomadairement ni mensuellement. Les montants des soldes des comptes des projets qui peuvent être importants par rapport aux dépôts dans le compte central du trésor ne sont pas connus.
21.2. Prévisions de trésorerie et suivi	A	Un plan de trésorerie annuel est établi et il est révisé périodiquement à un rythme continu, au moins mensuel, en fonction des informations disponibles sur l'exécution budgétaire des ressources et des emplois.
21.3. Informations sur les plafonds d'engagement	C	En raison de la suspension des engagements pendant la préparation de la LFR et du caractère tardif de la circulaire trimestrielle sur les plafonds pour le troisième trimestre, les ordonnateurs (ORDSEC) ne disposent d'informations fiables qu'un mois à l'avance et non un trimestre.
21.4. Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice	B	Des ajustements importants et transparents, mais peu prévisibles sont apportés aux allocations budgétaires en cours d'année par voie de décret ou de LFR moins de 2 fois par an (la LFR) dans le respect des priorités fixées par la circulaire budgétaire en début de préparation de la LFI.

PI-22 : Arriérés de dépenses

Cet indicateur évalue le système de suivi des arriérés et le montant des arriérés de dépenses. Selon le cadre, et conformément à tous les principes de droit, il doit être considéré, sauf recours à des systèmes et des pratiques locales, qu'une « créance ou obligation impayée constitue un arriéré dès lors qu'elle n'a pas été réglée à la date stipulée par contrat ou dans la loi ou le règlement financier pertinent ».

22.1 Stock d'arriérés de dépenses

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : trois derniers exercices clos (2014, 2015, 2016)

Le système d'enregistrement et de notification des données (SIIGFP) ne permettant pas d'analyser, les dates d'exigibilité légales et contractuelles des paiements et les dates de suivi des factures, y compris celles mises en attente ou refusées, il n'est pas possible de procéder au calcul précis et exhaustif du montant des arriérés. Les données présentées ci-après ont donc été recueillies à partir de diverses sources d'information, ou estimées. Ont été pris en compte tous les types d'arriérés, notamment les arriérés sur la dette, sur les salaires et sur les achats de biens et services.

Les arriérés sur la dette

D'après le rapport sur la dette de 2016 les arriérés sur la dette représentent 8% de la dette (8 585 milliards Ariary) soit 683.3 milliards Ariary.

Tableau 3-28: Les arriérés sur la dette (En milliards d'Ar)

Libellés	2014	2015	2016
Arriérés sur la dette (en proportion de la dette) (en % de la dette)	7.67%	8.13%	7.96%
Montant de la dette extérieure (en Mds d'Ar)	6232.2	8100.9	8585.0
Montant des arriérés de la dette extérieure (en Mds d'Ar)	477.8	658.4	683.3

Source : Bulletin Statistique de la Dette N°07. Juin 2017

Les arriérés sur les salaires

Il sera indiqué dans l'indicateur suivant que le montant des rappels de solde (recrutement et promotion) au titre de l'année 2016 s'élève à 70,5 Milliards d'Ar soit 9,01 % des salaires de base (hors indemnités) en 2016.

Les arriérés sur fournitures de biens et services

Avant la crise de 2009, le Trésor Public gérait les dépenses de l'État de telle sorte que les mandats émis sur exercice budgétaire ne soient réglés au plus tard qu'au mois mars de l'année n+1. L'insuffisance des financements du budget, notamment à partir de 2011, a entraîné l'abandon de cette pratique et la naissance de différents arriérés de paiement de l'État pour financer la trésorerie. Au titre de l'exercice 2016, le délai moyen de paiement par rapport à la date de mandatement est estimé à 4 mois.

En 2016, le Ministère des Finances et du Budget a pris l'initiative de recenser les arriérés des entités dépensières de l'administration centrale. Ceux-ci sont constitués par des impayés réclamés aux ministères et EPN pour les exercices budgétaires antérieurs à 2016. Un Comité appelé CIRSAP (Comité Inter ministériel de Recensement et de Suivi des Arriérés de Paiement) a été créé par décret pour mener à bien ces travaux. La validation des arriérés est assurée par un organisme d'audit spécialisé. Au moment de l'évaluation PEFA, aucune dépense n'est encore validée, par conséquent, cette catégorie de dépense n'est pas encore comptabilisée dans le stock d'arriérés.

Arriérés de remboursement de crédits de TVA et autres arriérés

Une part très importante des arriérés existants consiste en arriérés de remboursement de crédits de TVA. Depuis février 2016, afin d'accélérer le paiement de ces dépenses, deux comptes ouverts à la BCM sont dédiés au remboursement des crédits de TVA et des TVA/PP. Le délai de règlement par la RGA varie de 7 jours à 30 jours suivant la réception des documents provenant de la DGI.

Par ailleurs, outre ces arriérés de remboursement des crédits de TVA, il a été recensé des arriérés de paiement en faveur des compagnies pétrolières (subventions diverses), des arriérés de

paiement des dépenses de télécommunication de l'administration et des arriérés de paiement de droits de greffe.

L'apurement de ces arriérés est traité par le MFB depuis 2014 et a déjà fait l'objet de négociations. Leur règlement suit le calendrier stipulé dans les différents protocoles ou conventions de remboursement.

Le détail des montants de ces arriérés de TVA et autre figure dans le tableau suivant.

Tableau 3-29: arriérés de TVA et autre au cours des trois derniers exercices (en Mds Ar)

Créanciers					
Ambatovy	585,02	525,02	577,70	344,64	241,30
GPM	218,60	162,60	252,66	145,00	96,00
LPSA			0,80		0,00
Jirama			50,00		0,00
Autres	77,04	6,00			
Greffiers			96,06	96,06	96,06
TVA dgi			45,00	22,93	18,93
FER			69,20	59,20	59,20
Telma			15,00	15,00	11,53
Total	880,66	693,62	1 106,42	682,83	523,02
Part dans les dépenses totales		16,9%	23,3%	9,9%	

Source : DDP

Les données disponibles montrent ainsi que le stock d'arriérés connus, y compris les arriérés sur la dette (35%, 54% 22%) a largement dépassé 10% des dépenses totales (3 325 Mds, 4 107 Mds, 6 184 Mds en 2014, 2015 et 2016) environ pour au moins deux des trois derniers exercices.

La note pourrait donc être D. Mais, en toute rigueur comme le système de paiement administratif et informatique ne permet pas de déterminer les arriérés (voir la composante suivante) la notation retenue est D*.

Les informations disponibles suggèrent que les arriérés se sont accrus en 2014 et 2015 à nouveau après une période de repli. Ils ont diminué en 2016 avec l'apurement partiel des arriérés de remboursement de TVA.

22.2 Suivi des arriérés de dépenses

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : au moment de l'évaluation

Les délais de paiement et arriérés de l'État malgache ne font pas l'objet d'une définition juridique complète et appropriée par rapport au droit des contrats. La définition des « arriérés » n'est pas encore fixée pour l'ensemble des dépenses. Pour les achats effectués selon les procédures de marché public, le délai de paiement est de 75 jours après la réception de facture. Les remboursements des crédits de TVA doivent être acquittés dans un délai ne dépassant pas 60 jours, variant selon la catégorie d'entreprise. Toutefois, le point de départ de ces délais n'est pas défini clairement.

Le système informatique ne permet pas de suivre les délais de paiement (au sens rappelé par le cadre PEFA). Seule une partie des délais de paiement font l'objet d'une information, souvent informelle, non suivie statistiquement. Pour les paiements des fournisseurs de l'Etat, les délais entre l'engagement et la réception de la facture, puis entre la réception de la facture et la liquidation, et enfin entre la liquidation et le visa du comptable ne sont pas enregistrés et donc connus. Les opérateurs, d'après les entretiens menés avec eux par les évaluateurs, attendent souvent plusieurs mois après remise de la facture avant d'être payés, ce qui contribue à décourager le service fait avant paiement, une pratique que la Cour des comptes a considérée dans le dernier RELF comme courante.

La notation est donc D.

Réformes en cours.

Le recul n'a pas été rattrapé, faute de mise en place d'un système de suivi informatique, et faute d'un recensement général.

Actuellement, il n'existe pas encore de rapport de suivi des arriérés existants. Néanmoins, des réformes sur l'amélioration de la gestion des arriérés sont en cours.

Indicateur	Note	Explication
PI-22. Arriérés de dépenses	D	Méthode de notation M1
22.1. Stock d'arriérés de dépenses	D*	Les données disponibles ne permettent pas d'évaluer précisément le stock d'arriérés à la fin des trois derniers exercices, mais les données disponibles montrent un stock très important par rapport aux dépenses a été accumulé (16,9%, 23,3% et 9,9% pour les seuls crédits de TVA et autres ; 35 %, 54 % et 22 % si l'on tient compte des arriérés sur la dette).
22.2. Suivi des arriérés de dépenses	D	Il n'existe pas de système d'information permettant de suivre les arriérés et de faire des rapports périodiques sur eux.

PI-23 : Contrôle des états de paie

Cet indicateur évalue la qualité du système d'établissement et de contrôle des états de paie, en particulier sa capacité à éviter les paiements indus d'émoluments à des fonctionnaires n'occupant pas réellement leur poste.

L'évaluation porte sur les postes budgétaires (agents statutaires), hormis les postes de la défense nationale et de la gendarmerie nationale dont la gestion est assurée par leur ministère respectif (12 901 militaires et 15 950 gendarmes en 2017 correspondants à 18,54% de la masse salariale globale.) Elle n'intègre pas la gestion des personnels non-fonctionnaires des EPN et des institutions disposant d'une autonomie de gestion.

23.1. Intégration des états de paie et des dossiers du personnel

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : au moment de l'évaluation

Depuis 2014⁸³, la gestion de la paie relève de la compétence d'une direction générale, la Direction Générale de la Gestion Financière du Personnel de l'Etat (DGGFPE) du MFB.⁸⁴

La stratégie de la DGGFPE s'inscrit dans celle du MFB « Bonne gouvernance financière » développée dans la PGE et des valeurs de référence et des règles de conduite de l'agent public fixées dans la loi portant statut général du fonctionnaire.⁸⁵

La DGGFPE est constituée de 5 directions opérationnelles.

Encadré 24 : Les directions de la DGGFPE

La DGGFPE est constituée de :

-La Direction de la Gestion des Effectifs des Agents de l'État (DGEAE) qui assure la gestion des effectifs et contrôle des engagements (visa des actes administratifs ayant un impact sur les effectifs).

-La Direction de la solde (DS) qui est chargée du visa des actes administratifs n'ayant pas un impact sur les effectifs, de la liquidation et du mandatement des dépenses de paie.

-La Direction technique de la législation et des études ayant en charge la bonne marche du système informatique (DTLE).

-La Direction de la coordination des services déconcentrés (DCSD).

-La Direction des Pensions (DP).

La procédure de paiement est initiée par les ministères techniques qui ouvrent et suivent les dossiers individuels des agents de façon encore manuelle pour la très grande majorité d'entre eux. Les ouvertures de dossier de solde sont introduites par chaque ministère à la DGEAE pour visa et les modifications sont soumises pour visa à la DS. Elles sont ensuite transmises par chaque ministère à la DS par l'intermédiaire d'actes dits « actes formatés ». La DS en assure la prise en charge et le contrôle (dans le logiciel SGSP (« système de gestion de la solde et des pensions »), la DTLE la liquidation (saisie sur SOLARIS du contenu de l'acte et calcul des salaires) et, enfin, la DS l'ordonnancement après de nouveaux contrôles (la procédure détaillée a été communiquée aux évaluateurs).

Depuis 2017, un nouveau logiciel AUGURE (Application Unique pour la Gestion Uniforme des Ressources de l'Etat) est en cours de déploiement. Il édite automatiquement le numéro de visa pour le recrutement avant contrôle par le CF. Le mandatement des dossiers de recrutement finalisés transmis à la DS est directement préparé par AUGURE et le titre de paiement est automatiquement édité après l'introduction du numéro de visa par la DS. Le logiciel AUGURE permet aux ministères qui peuvent dès à présent l'utiliser (à terme tous le pourront) d'accéder à une base de données unique sur le personnel de l'État.

Les contrôles du respect des dotations budgétaires

L'effectif budgétaire global autorisé déterminé annuellement dans le cadre de la LF (annexe 7 du tome 2 de la LFI 2017), et incorporé dans le logiciel AUGURE par la DGEAE, est partiellement cohérent avec la masse salariale prévue sous forme de crédits limitatifs (voir PI-18). Les promotions du personnel ne sont pas, en effet, fondées sur une liste approuvée et aucun contrôle du respect de l'enveloppe des dépenses de solde prévue n'est effectué lors des promotions. Le mandatement se fait au fur et à mesure de l'arrivée des actes à mandater, selon un calendrier dressé par la DS.

83 Décret N°2014-1102 du 22 Juillet 2014.

84 Auparavant, elle était de la compétence de la Direction de la Solde et des Pensions (DSP), qui était une direction de la DGB.

85 Loi n°2003-011 portant statut général de la fonction publique.

Encadré 25: La procédure de traitement des promotions

En matière de promotion, les textes prévoient que les avancements sont automatiques. Cependant, les modifications des dossiers de personnel sont initialisées à la demande de l'agent intéressé sur la base des droits octroyés par les textes en vigueur. Un acte réglementaire est alors établi par les ministères employeurs et transmis au niveau de la DS et du CF avant d'être signé par le Ministère juridiquement compétent (Fonction publique pour les arrêtés et ministère employeur pour les décisions).

Le rapprochement des états de paie et des dossiers du personnel

Dans le cadre de cette évaluation, sont considérés comme dossiers de personnel, les dossiers-mères tenus par les services du personnel de chaque ministère employeur. Si le fichier des états de paie de la DS est relié au fichier des effectifs de la DGEAE dans la plateforme AUGURE, ni le fichier nominatif de la fonction publique ni les fichiers des agents tenus par les ministères à partir des dossiers-mères ne sont encore reliés à cette plateforme. Toutefois, tous les ministères ayant accès à AUGURE peuvent rapprocher l'état de l'ensemble de leur personnel et les dossiers-mères aux fichiers des états de paie.

Si un simple pointage des effectifs des fichiers des ministères et du fichier de la DGEAE est réalisé tous les six mois, aucun rapprochement de la situation de paie (corps, grade, indice) des dossiers de personnel des ministères et du fichier des états de paie de la DS n'est effectué.

Par ailleurs si les actes relatifs aux promotions préalablement visés reviennent aux responsables de ressources humaines des ministères employeurs, leur mandatement suit l'arrivée des actes à la DS, les deux entités (ministère employeur et DS) ne disposant pas encore d'un système d'identification des actes déjà établis, mais non encore mandatés.

La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C, en raison de la non-vérification par rapport au budget approuvé des autorisations de promotions de personnel, et de l'absence de rapprochement (au-delà d'un simple pointage) au moins semestriel des états de paie et des dossiers de personnel non encore interconnectés.

La notation retenue est donc D.

Réformes en cours.

Grâce au logiciel AUGURE et à la création de la DGGFPE, les procédures de suivi des recrutements ont été améliorées. Différents contrôles informatisés sont effectués jusqu'à l'apposition automatique du visa de contrôle financier ; mais les fichiers nominatifs et les fichiers de solde ne sont pas encore interfacés ni systématiquement rapprochés.

23.2 Gestion des modifications apportées aux états de paie.

Champ de la composante : Administration centrale.

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

Un sondage sur environ 100 dossiers d'agents tirés au hasard a été réalisé pour évaluer la vitesse avec laquelle les modifications réglementaires de la situation personnelle des agents sont portées dans les dossiers de personnel et les états de paie en 2016.

Le résultat de ce sondage est récapitulé dans le tableau suivant :

Tableau 3-30 : Résultat du sondage sur les délais d'inscription dans les dossiers des agents et des états de paie des modifications des situations individuelles (délais en nombre de jours)

	Délai entre date d'effet et date de l'acte	Délai entre date d'effet et date de réception à la DGGFPE	Délai entre date d'effet et date de prise en charge
Recrutement/nomination	18	99	134
Promotion (avancement)	180	261	318

Source : DGGFPE

En moyenne, la prise de service d'un agent recruté intervient 18 jours après l'établissement de son dossier de recrutement. Le dossier est reçu à la DGGFPE pour mandatement après un délai de 99 jours et le mandatement est produit 134 jours après sa date d'effet.

Les délais sont plus longs pour les promotions, un retard de 180 jours étant constaté entre la date d'effet et celle de l'établissement de l'acte juridique de promotion. La DGGFPE ne reçoit le dossier de personnel que 261 jours après la date d'effet (81 jours après l'établissement de l'acte). La modification de la situation personnelle de l'agent apportée aux fichiers de paie intervient 318 jours après la date d'effet de la promotion (138 jours après l'établissement de l'acte).

Le montant des rappels de solde (recrutement et promotion) au titre de l'année 2016 -qui s'élève à 70,5 Milliards d'Ariary soit 9,01 % des salaires de base (hors indemnités) - confirme cette analyse des délais de traitement des recrutements et promotions.

La performance étant inférieure (138 jours) à celle requise pour obtenir la note C, qui exige une mise à jour au moins tous les trimestres, la notation est D.

23.3 Contrôle interne des états de paie

Champ de la composante : administration centrale.

Période sous revue : au moment de l'évaluation

Les dossiers physiques (dossier et état administratif) traités pour tout agent de tout niveau sont paraphés. Un cahier de transmission, aussi paraphé, assure la traçabilité des opérations. L'ordonnateur valide en signant et cachetant le dossier. Les dossiers physiques sont entreposés dans les bureaux des départements ministériels respectifs.

Les bases de données informatiques de l'ensemble des ministères sont stockées dans le serveur du MFB sous la responsabilité de la DTLE, dans la salle de serveur du Service du Système d'Information (SSI).

Le directeur de la DTLE est le responsable unique de l'accès aux bases de données. En cas d'absence de ce dernier, seuls, le chef du SSI et le chef de division infrastructure ont l'autorisation d'administrer la base de données. La DTLE est la seule entité qui peut apporter des modifications au contenu du noyau de toutes les applications (AUGURE, SGSP, SIIGFP, SIGECD) par l'intermédiaire des développeurs et les responsables du projet. Pour avoir accès à ces applications, chaque ministère adresse une lettre de demande de création d'un login et d'un mot de passe pour son personnel. Ce mot de passe doit être modifié par l'utilisateur pour sa réinitialisation.

Les utilisateurs de l'application AUGURE sont : les responsables des ressources humaines de toutes les institutions et départements ministériels, les responsables de structures, les ordonnateurs de solde et les responsables de visas financiers des actes administratifs liés à la solde. Chaque responsable doit déclarer ses agents dans la base de données, procéder aux traitements des actes administratifs liés à la solde, mettre à jour son organigramme, en cas de changement de structure.

Si aucun document réglementaire défini à partir des normes internationales ne détermine les règles posées pour garantir l'intégrité des données, un manuel de procédures fixe des règles assurant la sauvegarde des données.

Les règles administratives et les procédures informatiques existantes réservent ainsi de façon fiable et précise l'accès aux fichiers aux agents habilités et assurent la traçabilité des opérations. Les fonctionnalités de la nouvelle application informatique en voie de complet déploiement renforcent les sécurités. Mais aucun organe de contrôle n'est toutefois institué pour suivre et contrôler la pleine intégrité des données.

La note retenue est D. Le pouvoir et les motifs de modification des dossiers du personnel et des états de paie sont clairs et suffisants pour assurer une haute intégrité des données, mais le système n'est pas soumis à audit et contrôle interne.

23.4 Audit des états de paie

La DGGFPE a procédé à des séries d'opérations d'investigation pour détecter les emplois fictifs (ou « agents fantômes ») en 2015 et 2017.

Encadré 26 : Les opérations d'audit des états de paie

En 2015, l'effort a été concentré sur la détection des « hauts employés » de l'État (HEE) déjà rayés des listes qui continuaient néanmoins de percevoir soit leurs indemnités et avantages, soit un salaire correspondant à leur indice de fonction. 1 480 agents fantômes ont été détectés et 0,576 Mds d'Ar ont été ainsi épargnés.

Une investigation a identifié des agents de plus de 60 ans qui continuaient à percevoir leur solde. Une mise à jour générale des informations de base a été effectuée afin de disposer des dates de naissance et du numéro de carte d'identité nationale des agents. Le montant des régularisations s'est élevé à 0,972 Mds d'Ar pour 5 472 agents.

En 2017, chaque ministère a été invité à identifier son personnel parmi les agents indiqués dans la base de données et à établir une déclaration signée relative à la position de ces agents dans leur structure (organigramme). Ce rapprochement a permis d'actualiser l'effectif réel des agents en service dans toutes les régions.

La note est donc C. Des audits partiels (et donc ne portant pas sur toutes les entités comme l'exige B) des états de paie ou des enquêtes auprès du personnel ont été réalisés au cours des trois derniers exercices clos.

Réformes en cours

Une amélioration a été observée grâce à la reprise des opérations de vérifications de l'État de paie. Avec AUGURE, tous les ministères auront une base de données à jour de l'ensemble de leur personnel. Les responsables du personnel pourront initialiser dans les délais impartis le processus de modification de la situation des agents.

Les mandatements des actes de recrutement et de promotion se feront d'une manière automatique : dès la date de prise de service pour le recrutement et dès la finalisation de l'acte pour la promotion.

Indicateur et composante	Note	Justification
PI-23	D+	Méthode de notation M1
23.1. Intégration des états de paie et des dossiers de personnel	D	Les bases de données individuelles et les états de solde ne sont pas directement rattachés. Les rapprochements ne sont pas faits systématiquement. Les décisions de promotion ne sont pas vérifiées par rapport au budget approuvé et à ses prévisions de salaires.
23.2. Gestion des modifications apportées aux états de paie	D	Les délais de mise à jour des états de paie des recrutements sont de 116 jours, ceux des promotions de 138 jours, les régularisations représentent 9% de la masse salariale en 2016.
23.3. Contrôle interne des états de paie	D	Les règles administratives et les procédures informatiques réservent de façon fiable et précise l'accès aux fichiers aux personnes habilitées et assurent une traçabilité des opérations. Les fonctionnalités de la nouvelle application informatique renforçant ce contrôle sont en voie de complet déploiement, mais le système n'est pas soumis à audit interne.
23.4 : Audit des états de paie	C	Deux audits des états de paie ont été réalisés en 2015 pour les « Hauts Employés de l'Etat » et pour les agents de plus de 60 ans.

PI-24 : Gestion de la passation des marchés.

Cet indicateur évalue la qualité de la gestion de la commande publique, en particulier sa fiabilité, sa transparence et la place qu'il réserve à la mise en concurrence et aux possibilités de réclamation.

Suite à l'évaluation du système national des marchés publics conduite conjointement par la Banque Mondiale et la Banque Africaine du Développement durant le premier semestre de l'année 2016 (rapport MAPS), des améliorations et des mises à jour ont été apportées au code de passation de marchés publics de 2004 et ont abouti à la promulgation d'un nouveau code le 25 janvier 2017 (loi n°2016-055).

Les principales recommandations du MAPS 2016

L'évaluation du système des marchés publics menée en 2016 a été conduite selon la méthode OCDE/DAC et a abouti à quelques recommandations dont :

- *L'intégration des marchés publics dans la planification budgétaire ;*
- *La réduction des prix par la limitation des marchés par entente directe ;*
- *La lutte contre la corruption et la promotion de la culture d'audit ainsi que d'application des sanctions ;*
- *Le renforcement de capacités des acteurs de la commande publique ;*
- *L'amélioration de compétition et de l'environnement des affaires ;*
- *La professionnalisation de la fonction « marchés publics » ;*
- *Le renforcement des contrôles et la poursuite des auteurs de malversations.*

Les principales modifications de ce nouveau code sont :

- La mise en place de deux organes distincts et indépendants qui appartenaient auparavant à la même institution : d'une part l'Autorité de Régulation des Marchés

- Publics (ARMP) dotée de pouvoir de réglementation et de sanction (dont le règlement des différends), et d'autre part, la Commission Nationale des Marchés (CNM), organe de contrôle des marchés publics rattaché au Ministère des Finances et du Budget ;
- L'obligation imposée à l'autorité contractante d'élaborer son plan de passation des marchés publics dûment approuvé par l'organe de contrôle (CNM) avant le début de l'exercice, toute modification ou mise à jour ultérieures ne pouvant se faire que sous certaines conditions restrictives ;
 - L'institution de sanctions pour les acteurs de la commande publique ayant illicitement fractionné les marchés ;
 - L'élargissement de l'accès à l'information pour les dénonciateurs dans le cadre d'une plainte déposée à l'ARMP et leur protection ;
 - La possibilité pour les organismes internationaux de se soumettre au code malgache.

24. 1 Suivi de la passation des marchés

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

SIGMP (le Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics) créé en 2008, permet de suivre la procédure d'engagement juridique des marchés publics depuis le plan de passation des marchés jusqu'à leur attribution par type de marché (travaux, fournitures/services et prestations intellectuelles) et par mode de passation.⁸⁶

SIIGFP n'enregistre les opérations qu'à partir des engagements financiers des marchés publics.

L'exhaustivité et l'exactitude des informations pour les marchés enregistrés

SIGMP enregistre les informations sur les acquisitions, leur valeur et l'identité des attributaires. Ces données, comme les évaluateurs l'ont constaté par un examen exhaustif des données de SIGMP, sont exactes et complètes⁸⁷ en dépit d'une vue contraire du MAPS⁸⁸. Elles sont contrôlées au moment de l'engagement financier - ces informations le conditionnent.

L'exhaustivité des marchés enregistrés

Tous les marchés passés par les entités de l'administration centrale ne sont pas enregistrés dans SIGMP. Les institutions, les ministères, les établissements publics nationaux, les sociétés à participation majoritaire publique, les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent en principe enregistrer leurs données de marchés publics dans SIGMP. Mais pour l'engagement financier des dépenses, seuls les institutions et les ministères dont le paiement

⁸⁶ L'analyse et la notation seront menées à partir de ce fichier (les dossiers ou bases de données seront considérés comme n'existant pas ou non complets et exacts, pour les marchés non-inscrits dans SIGMP ce qui est une hypothèse d'évaluation a minima).

⁸⁷ La seule exception est celle du Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique qui est l'ordonnateur et bénéficiaire des prestations d'une ressource extrabudgétaire appartenant à l'Établissement Public « Autorité de Régulation de Technologie de Communication » (ARTEC) dont le rôle est de payer les prestations consommées du ministère.

⁸⁸ Cette exactitude a été contestée par l'évaluation MAPS de 2016 qui a relevé l'insuffisance des données disponibles sur les passations de marchés (suivi des procédures, niveau de participation ...), la limitation des fonctionnalités par rapport aux systèmes utilisés à l'étranger, enfin, le fait que suivant les données saisies par les évaluateurs, des statistiques sur la passation et la gestion des marchés ne comportent que les dates et le nom des attributaires des marchés passés. Cette dernière appréciation n'est pas fondée, comme en témoigne l'examen du site.

doit transiter par le Trésor Public ont l'obligation pratique d'utiliser SIGMP, les EPN, les collectivités territoriales et les sociétés à participation majoritaire publique pouvaient, jusqu'en mars 2016, s'en dispenser.⁸⁹

La mission s'est attachée à déterminer par sondage le montant des marchés publics des EPA qui n'étaient pas en 2016 intégrés dans SIIGFP, et pour lesquels par conséquent, il n'était pas possible de s'assurer de l'existence de dossiers contenant les données exigées par la méthodologie.

Encadré 27 : La méthode de sondage utilisée par la mission pour évaluer la part des marchés des EPA ne donnant pas lieu à inscription dans SIGMP

Les Établissements Publics nationaux enregistrés à la fin de l'année 2016 sont au nombre de 203 (source : responsable des EPN à la Cour des Comptes) dont 140 enregistrent leurs données dans SIGMP. Ainsi près de 30% des montants des marchés publics des EPN, sans considération de montant et de mode de passation, ne sont recensés dans aucune base de l'administration centrale. Les pièces relatives à leurs dépenses ne sont donc pas soumises au contrôle financier.

Un échantillon de 5 EPN a été tiré au hasard (sauf la CNaPS, incluse d'emblée dans l'échantillon) : l'Agence Nationale d'Appui au Logement et à l'Habitat (ANALOGH), l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication (ARTEC), le Centre Hospitalier Universitaire Joseph RavoahangyAndrianavalona (CHUJRA), le Fonds de Développement Local (FDL) et la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS). La totalité de leur marché a été étudiée pour l'année 2016.

Organisme de l'échantillon	Montant total des marchés	Montant inscrit dans SIGMP
CNaPS	10,73	10,73
ARTEC	1,889	0,874
ANALOGH	1,256	0,00
CHUJRA	1,876	1,088
FDL	0,916	0

Il apparaît qu'en moyenne, plus d'un milliard d'Ariary de commandes publiques par EPN n'est pas enregistré sur SIGMP dans l'échantillon ; pour l'ensemble des 203 EPN, le montant de ces marchés hors SIGMP pour l'ensemble des EPN peut être estimé à plus de 200 milliards d'Ariary.

Par ailleurs, d'après une étude de 2013 qu'il n'a pas été possible de réitérer, il existe des marchés enregistrés dans SIIGFP qui ne l'ont pas été dans SIGMP (engagement juridique). Cette situation, indiquant qu'il existe des informations manquantes supplémentaires dans SIGMP, pourrait résulter de l'existence de plusieurs possibilités de paiement spécifiques des marchés publics tels que les engagements globaux, les comptes de dépôts, etc.

L'intégrité des données

Seuls les agents de la DSI de l'ARMP peuvent modifier les données du SIGMP, après demande écrite de l'autorité contractante concernée adressée à la Direction Générale de l'ARMP. Mais la base ne retient ni l'historique ni l'identité de l'agent qui a effectué les modifications.

89 En vertu de l'article 2 du décret 99-335 définissant leur statut type, les EPN, sont soumis au principe de contrôle a posteriori des engagements, le contrôle a priori n'étant exercé qu'à titre exceptionnel. Mais depuis l'arrêté n°7275/MFB/ARMP du 31 mars 2016, les EPN notamment ceux à caractère industriel et commercial ne sont plus bénéficiaires de dérogation et sont désormais soumis au contrôle préalable de la CNM de la planification à l'attribution de leurs marchés publics.

La notation est donc B. Ces éléments permettent d'estimer à 20% la part du montant de la commande publique ne figurant pas dans SIGMP, et donc ne donnant pas lieu, de façon sûre à la constitution de bases de données exactes et complètes.⁹⁰

24.2 Méthodes de passation des marchés

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Les données utilisées pour cette composante sont celles issues de SIGMP.

L'appel d'offres ouvert

D'après l'article 35 du nouveau code des marchés publics, « l'appel d'offres ouvert constitue le mode de dévolution des marchés publics auquel doivent recourir par principe toutes les personnes publiques ou personnes privées soumises à ce code. Il ne peut être dérogé à l'obligation de mise en œuvre d'une procédure d'appel d'offres ouvert que dans les seuls cas prévus aux articles 38 à 42 (appel d'offres restreint, marché de gré à gré ...) de ce code et dans le respect des seuils prévus par voie réglementaire ».

L'appel d'offres restreint et la Procédure d'affichage

En deçà d'un certain seuil et dans le cadre des procédures considérées juridiquement comme concurrentielles, l'autorité contractante est autorisée à afficher pendant au moins 10 jours l'avis spécifique d'appel public à la concurrence.

Encadré 28 : De la procédure de comparaison des prix à la procédure par voie d'affichage

Pour les marchés de faible montant, conformément au code des marchés publics, l'arrêté 13838/MFB/ARMP du 18 juin 2008, autorisait, dans le cadre des appels d'offres restreints l'utilisation de la procédure de comparaison de prix auprès de trois prestataires choisis au préalable. Les contrôles a posteriori des marchés publics effectués par la CNM en 2013 pour les exercices budgétaires 2011 et 2012 ont montré que cette procédure, largement utilisée (près de 75% des marchés publics en montant), n'était pas concurrentielle. Cette procédure a été définitivement enlevée des textes réglementaires en mars 2016 par l'arrêté n°7274/MFB/ARMP, après sa suspension en 2015 par une circulaire du MFB. La comparaison des prix a été remplacée par la procédure de « consultation par affichage », conçue pour toucher les localités éloignées des grandes villes qui n'ont ni accès aux journaux quotidiens ni accès à l'électricité pour consulter un site web.

Cependant, la portée de ces avis, non diffusés sur les sites web de l'ARMP (en dépit de l'obligation réglementaire), n'est pas nationale, mais seulement locale (au siège de l'autorité contractante, à l'ARMP et au Contrôle financier).

Les marchés de gré à gré

Le marché est dit de gré à gré lorsque la PRMP engage directement les discussions qui lui paraissent utiles et attribue ensuite le marché à un candidat identifié à l'avance (art 39 I). Elle n'est autorisée que dans des cas limitativement énumérés (art 39 II) qui sont habituels (prestations secrètes, urgence, exclusivité d'un prestataire, marchés complémentaires, qualification unique d'un consultant).

⁹⁰Considérant que la qualité des données devait être jugée ici d'un point de vue statistique et procédural et non juridique et substantiel les évaluateurs n'ont pas tenu compte pour cet indicateur des irrégularités entachant de façon récurrente et fréquente les procédures effectives de passation qui seront décrites et prises en compte pour la notation de l'indicateur suivant.

Le recours au marché de gré à gré est soumis à l'accord préalable de l'organe chargé du contrôle des marchés sur la base d'un rapport de la PRMP, sans dérogation possible pour les EPN depuis 2017.⁹¹

A la suite des conditions préalables exigées par le FMI dans le cadre de la FEC le taux des marchés passés de gré à gré a nettement diminué entre 2015 et 2016, de 8,1% à 1,86% en nombre et à 0,34% en montant.

La répartition par type de procédure et de marchés

En 2016 d'après les données du SIGMP, pour les institutions et ministères, la répartition des marchés selon leur nature et leur mode de passation est la suivante :

Tableau 3-31: Marchés passés en 2016 par mode de passation

Mode de passation	Nombre	Montant (en Mds d'Ar)	Pourcentage par rapport au montant total des marchés
Appel d'Offre Ouvert	1 350	611,5	56,86%
Appel d'Offre Restreint	67	21,4	2,00%
Marché de gré à gré	6	3,6	0,34%
Consultation par affichage	6 962 Dont 3120 au niveau régional (hors les grandes villes)	438,5 Dont 338,2Mds au niveau régional (hors les grandes villes)	40,78% Dont 31,6% au niveau régional (hors les grandes villes)
Achat direct	13	0,3	0,03%
Total	8 398	1 075,4	

Source : SIGMP

Au total et si on considère que, comme le code le prévoit, la procédure de consultation par affichage est une procédure concurrentielle, la valeur totale des marchés attribués par des méthodes fondées sur une mise en concurrence en 2016 représenterait 97% des marchés.⁹² Ce chiffre est sans rapport avec la réalité des marchés à Madagascar telle que les rapports de contrôle et d'évaluation récents l'ont montré et telle que la décrivent les opérateurs privés.

L'évaluation MAPS relève en effet la persistance de graves faiblesses quant à l'usage réel de la mise en concurrence : l'abus du recours au gré à gré ; le fort taux de prévalence de la corruption accompagné par une quasi-absence de suivi, de poursuites et de sanctions; la faiblesse des capacités et le manque de moyens et ressources des structures en charge de la gestion et du contrôle des marchés – UGPM et CNM ; l'absence d'audits annuels indépendants du système national des marchés publics ; enfin, la quasi-absence d'activité de la section recours de la CRR.

91 Depuis l'arrêté 7275/MFB.ARMMP du 31 mars 2017 toute procédure de passation de marché par gré à gré, y compris celles des EPIC et entreprises publiques est désormais soumise au contrôle préalable de la CNM, sans exception.

92 La procédure par voie d'affichage représente 26,91% en montant dans les grandes villes et la capitale et 11,98% en montant dans les régions et les collectivités territoriales décentralisées. Étant donné la difficulté d'accès à l'électricité dans les régions, la procédure pourrait ainsi y être considérée comme une mise en concurrence ouverte, compte tenu de leur faible accès à l'électricité et au web alors que dans les grandes villes où la publication sur le web est un facteur de l'ouverture de la mise en concurrence, la procédure par affichage pourrait ne pas être considérée comme une procédure de mise en concurrence ouverte.

Aussi cette évaluation doit-elle être corrigée des irrégularités commises et des fausses déclarations relatives aux procédures réellement utilisées. Et ce d'autant plus que pendant cette période la possibilité de plaintes était suspendue (voir indicateur 4).

Encadré 29 : Les cas d'irrégularités relevés dans le MAPS

-L'abus des marchés passés par entente directe : « mis à part les marchés de gré à gré contrôlés a priori et les achats directs autorisés par le seuil, la plupart des concurrents lors des consultations par affichage ne sont que des façades, car si un prestataire à un appel public veut être candidat, il doit d'abord s'acquitter des droits à l'ARMP pour retirer les dossiers. C'est à ce moment que l'ARMP a constaté que ce sont les agents de l'autorité contractante eux-mêmes ou le futur titulaire du marché qui paient les droits des soi-disant autres candidats, et en plus, la majorité des prestataires de marché en deçà des seuils ne sont pas des professionnels, mais des intermédiaires ne possédant pas d'infrastructures commerciales. »

-L'existence de fractionnement illégal (« les autorités contractantes allouent des ressources considérables pour passer un volume exorbitant de petits marchés similaires pour l'acquisition de fournitures courantes et répétitives »).

-La certification frauduleusement inexacte des services faits tant qualitativement que quantitativement.

Source : MAPS

Aussi les évaluateurs ont-ils considéré que la notation devait être fondée sur l'usage effectif des procédures concurrentielles et non l'usage déclaré.

La CNM a mené un contrôle a posteriori des contrats passés en 2014 et 2015 auprès de 116 entités publiques.⁹³ Pour les entités du champ du PEFA, les résultats permettent d'estimer à 54% les procédures non conformes.

Encadré 30 : Les Résultats du contrôle de la CNM (entités centrales)

Nombre d'entités contrôlées	Nombre dans l'échantillon		Nombre de procédures conformes		Pourcentage de procédures conformes	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
35	121	212	35	98	61,98%	46,23%

Note : Les causes de non-conformité

-Inexistence de preuves de publicité et non-respect des délais.

-Inexistence de documents justificatifs pour les marchés de gré à gré.

-Attribution du marché à un candidat non sélectionné ou n'ayant pas participé à l'AO.

-Notification anticipée des ordres de service.

-Document de réception intervenant après l'achèvement des travaux.

-Absence de planification (ou écart par rapport à la planification existante.)

-Non-respect des dispositions des documents types.

Parmi les causes d'irrégularités, 5 sur 7 portent sur la mise en concurrence. Le taux de marché ne respectant pas les règles de mise en concurrence en 2015 peut être estimé à $0,54 \times 5/7$.

Le taux d'irrégularités de 2016 ne devant pas être très différent de celui de 2015 (au mieux, car la tendance est à la diminution de la part des procédures conformes), en absence de réforme majeure des procédures et de leur contrôle, le pourcentage de marchés attribués par des méthodes fondées sur une mise en concurrence durant le dernier exercice peut être estimé à $0,97 \times ((1 - 0,46) \times 5/7)$ soit 59,7%.

⁹³Rapport public de mission de contrôle a posteriori des contrats passés en 2014 et 2015 auprès de 116 entités publiques ; juillet 2017, ministère des Finances, Commission nationale des marchés.

Toutefois, ce calcul étant trop approximatif, la notation retenue est D*.

Réformes en cours

La réglementation a été améliorée avec la suspension puis l'interdiction de la procédure de consultation restreinte. Mais le problème des irrégularités demeure, et par conséquent celui de la faiblesse du recours à une méthode de passation de mise en concurrence ouverte.

24.3 Accès du public aux informations sur la passation des marchés

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Le tableau suivant fournit les moyens de publication utilisés pour donner accès au public aux principales informations sur les marchés publics.

Tableau 3-32: Moyens de publication des principales informations sur les marchés publics

	Plate-forme (e-marché : encore en vigueur)	Site (adresse)	Journal spécialisé	Journal non spécialisé	Affichages
1-Le cadre juridique et réglementaire régissant la passation de marchés	NON (malgré l'art 33 du code, la dématérialisation n'est pas encore opérationnelle)	OUI www.armp.mg www.mfb.gov.mg www.mg.undp.org www.sim.mg www.cci.mg	OUI au Journal Officiel, mais NON au Journal des Marchés Publics (JMP) ⁹⁴	NON	NON
2-Les plans de passation de marchés publics	NON	NON	NON (Sauf pour la Direction Générale des Impôts (DGI) et l'ARMP en 2016 (publiés au JMP))	NON	NON
3-Les opportunités de soumissions	NON	NON	OUI	OUI	OUI
4-Les marchés attribués (objet, fournisseur et valeur)	NON	NON	OUI	OUI	OUI
5-Les informations sur le règlement des plaintes relatives à la passation de marchés	NON	OUI www.armp.mg	NON	NON	NON

⁹⁴ Le Journal des Marchés Publics (JMP) est un journal spécialisé édité par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

	Plate-forme (e- non encore en vigueur)	Site (adresse)	Journal spécialisé	Journal non spécialisé	Affichages
6-Les statistiques annuelles de passation de marchés.	NON	OUI www.armp.mg	NON	NON	NON

Note : L'avis général de passation des marchés ne recense que les marchés soumis aux procédures d'appel d'offres (article 32 du code), contrairement au PPM qui recensent toutes les procédures. La publication de ces documents de planification est obligatoire en début d'exercice budgétaire (article 26IX du nouveau Code). Depuis l'arrêté 7276-2016/MFB tout achat public non inscrit dans le PPM ne peut faire l'objet d'engagement ni juridique, ni financier. Au moment de l'évaluation PEFA, cet enregistrement n'entraîne pas automatiquement sa publication sur le site de l'ARMP, mais l'ARMP améliore son système informatique pour permettre ce transfert automatique.

Seules les informations sur « le cadre juridique et réglementaire régissant la passation des marchés », « le règlement des plaintes relatives à la passation de marchés » et « les statistiques annuelles de passation de marchés » peuvent être considérées comme produites pour la majorité des marchés, compte tenu des limitations de publication de la procédure de consultation par voie d'affichage et son poids dans les modes de passation des marchés. Ces informations sont complètes et fiables.

Le nombre d'éléments d'informations complets et fiables auxquels le public a accès pour la majorité des marchés étant de 3 (et non quatre pour la plupart des marchés), la notation est donc C.

24.4 Instruction des plaintes concernant la passation des marchés

Champ de la composante : administration centrale
Période sous revue : dernier exercice clos

La Section Recours de l'ARMP est une instance indépendante chargée de trancher toutes les contestations et litiges en matière d'attribution des marchés publics⁹⁵. Elle est dirigée par un chef de section (choisi parmi les personnes ayant une formation juridique et des connaissances en marchés publics) et elle est composée de quatre membres issus de l'administration, un représentant du secteur privé et un représentant de la société civile (ces membres sont proposés par leur entité respective).

Tableau 3-33: Satisfaction par la section recours des critères PEFA d'un système optimal de règlement des litiges

Caractéristique du système : les plaintes sont examinées par un organe qui :	Éléments probants	
1-Ne participe à aucun titre à la passation des marchés publics ou au processus décisionnel conduisant à leur attribution ;	La commission d'Appel d'Offre (CAO) est chargée de procéder à l'examen des candidatures et à l'évaluation des offres ou propositions remises ; ses membres , parmi lesquels ne figurent pas les membres de l'organe de recours, sont désignés par la Personne Responsable de Marchés Publics (PRMP) de l'autorité contractante concernée (article 12 du code).	OUI
2-Ne facture aucune commission constituant un obstacle pour les parties intéressées	L'arrêté 7277/2016 stipule que : « tous les recours et plaintes portés devant la section recours de l'ARMP sont soumis au paiement de frais d'instruction de dossier », mais même s'il n'est pas appliqué, il peut être dissuasif.	NON

95 Art 36 et suivants du décret 2005-215.

3-Applicque des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et mises à la disposition du public ;	Le décret 2005-215 en ses articles 38 à 43 décrit la procédure en matière de recours de façon claire et distincte. Les personnes ou entités désirant porter plainte auprès de l'ARMP peuvent consulter le site www.armp.mg dans la rubrique Guide, et télécharger le guide de recours en version pdf.	OUI
4-A le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés	Dès sa saisine, l'ARMP en informe l'autorité contractante concernée, lui demande de fournir les éléments de défense et lui enjoint de suspendre la procédure de passation de marché jusqu'au prononcé de la décision pour une durée maximale de vingt jours (art 80 du code).	OUI
5-Rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/la réglementation	L'ARMP par le biais de sa Section Recours doit se prononcer dans un délai maximal de dix (10) jours ouvrables à compter de la date de sa saisine (art 80 du code). Mais cette disposition n'est pas respectée. (Voir annexe).	NON
6-Rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties (sans exclure la possibilité d'un éventuel recours ultérieur auprès d'une autorité supérieure externe).	Il n'existe pas de texte qui qualifie clairement la nature des décisions rendues par la section recours. La décision de l'ARMP est susceptible de contestation devant la juridiction administrative territorialement compétente (art 80 du code)	NON

Après avoir momentanément suspendu ses travaux en 2011, elle les a repris en juillet 2015.⁹⁶ En 2016 elle n'a reçu que 5 plaintes.

Tableau 3-34: Nombre de plaintes déposées et traitées par l'ARMP en 2016

Nombre de plaintes déposées	Nombre de plaintes non admises	Plaintes traitées	
		Nombre de plaintes rejetées	Nombre de plaintes acceptées
5	0	2	3 (dont une a obtenu gain de cause)

Source : ARMP

Depuis 2008, le nombre de plaintes enregistrées est de 58. La faiblesse de ce nombre peut traduire (d'après la réunion avec le secteur privé dans la plupart des régions lors de la création de la plate-forme ARMP/secteur privé) la crainte des opérateurs de subir des mesures de rétorsion de la part des PRMP les excluant systématiquement des attributions des marchés ultérieurs. Le constat de l'évaluation MAPS en 2016 selon lequel « les contacts avec les représentants du secteur privé et de la société civile confirment le haut niveau de perception de la corruption à tous les niveaux » confirme cette hypothèse.

Le système de règlement des litiges satisfaisant le premier critère et deux des autres critères, la notation est C.

⁹⁶ Décision n°068/2014/ARMP/DG du 04 décembre 2014 portant nomination du Chef de Section et des membres de la Section de Recours de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics. La demande en révision auprès de l'ARMP consiste, pour toute personne y ayant intérêt ainsi que pour les organisations de la société civile, à saisir l'ARMP en vue de réviser une décision, ou un acte, que l'autorité contractante ou la PRMP aurait pris en violation des règles et procédures de passation de marchés (art 80 du code). Toutefois ne peuvent pas faire l'objet de recours le choix d'un mode de passation de marché, la décision de l'autorité contractante de rejeter toutes les offres ou la décision de l'autorité contractante de ne pas donner suite à une manifestation d'intérêt ou à un appel d'offres (art 83 du code).

Indicateur	Note	Explication
PI-24 : Gestion de la passation des marchés	C	Méthode de notation M2
24.1 Suivi de la passation des marchés publics	B	Il existe un fichier fiable de données individuelles sur les marchés (SIGMP), mais il ne comporte pas d'information complète sur les marchés passés par les EPA.
24.2 Méthodes de passation des marchés	D*	La quasi-totalité des marchés sont juridiquement déclarés suivre les procédures d'appel d'offre ouvert et d'appel d'offre par affichage, celle-ci étant très allégée en matière de publication. En pratique, une grande partie de l'attribution des marchés ne suit pas ces procédures en raison d'irrégularités fréquentes et substantielles (pas seulement formelles). Mais leur part dans l'ensemble des marchés ne peut être évaluée avec assez de précision.
24.3 Accès du public aux informations sur la passation des marchés	C	Deux principaux éléments d'information ne sont pas encore mis à la disposition du public : les PPM (les textes d'application ne sont pas pris) ; les marchés sur appel d'offres par affichage dont la diffusion est très limitée.
24.4 Instruction des plaintes concernant la passation des marchés.	C	La section de recours fonctionne de nouveau, mais à un rythme encore très ralenti (5 plaintes en 2016). Par ailleurs, ses décisions n'ont pas force exécutoire et les délais règlementaires de traitement des plaintes ne sont pas respectés.

PI-25 : Contrôle interne des dépenses non salariales

Le contrôle interne des tâches des dépenses non salariales est solidement structuré, comme dans tous les systèmes juridictionnels fondés sur la séparation stricte des ordonnateurs et des comptables, placée sous le contrôle d'une Cour des comptes⁹⁷. S'est greffée sur cette ligne de responsabilité hiérarchique et financière une ligne de responsabilité programmatique, seconde, dont les bases juridiques et pratiques ne sont pas consolidées.

Le Système d'Information Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIIGFP) est installé dans tous les ministères au niveau central et régional. Il présente des forces, mais aussi des faiblesses (voir encadré), dont les origines sont externes – les pannes d'électricité et les lenteurs de connexion - mais qui trouvent aussi leurs sources dans les « réticences des agents à utiliser un système informatique, soit par manque de formation, soit pour d'autres raisons ».

Afin de mieux maîtriser le système actuel, le Service d'Administration des Données et de la Statistique Budgétaire (SADSB) a déployé un nouveau système de gestion budgétaire visant à renforcer l'intégrité des données et la responsabilisation des agents.

Encadré 31 : Évaluation du système informatique sur la base de l'année 2014
-Matériel informatique des ORDSEC en panne ou à remplacer.

⁹⁷ Les bases juridiques principales sont la LOLF et le Règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics de 2005.

-Réticence des agents à utiliser un système informatique, soit par manque de formation, soit pour d'autres raisons.

-Non-sécurisation

-L'accès à la base de données n'est pas sécurisé (voir les mandats disparus à la PGA), qu'il s'agisse des données "administration" ou des données "tiers". Par rapport à l'année 2014, la base de données n'est accessible qu'aux responsables autorisés (L'accès à la base de données a été sécurisé depuis le basculement vers une base de données unique puisque chaque utilisateur a son propre login et mot de passe pour accéder à l'application.)

-Difficulté de gérer les changements de nomenclatures. Ainsi, les Trésoriers généraux ont connu une amélioration sur l'envoi d'un document "situation" au document "balance". L'envoi de ce deuxième document ne peut se faire que moyennant un changement de configuration de SIIGFP. Tel est le cas du changement de nomenclature budgétaire.

-Difficulté d'éditer des tableaux statistiques sur plusieurs années.

-Difficulté d'archiver les données, conduisant au maintien dans le système de données anciennes qui l'encombrent.

-Non-maitrise des dépassements du taux de régulation à cause de la non-maitrise du visa CHED/ CF : Partant toujours de l'année 2014, il y a une certaine confusion entre le CHED et l'engagement normal, le cas des charges de transports aériens en est un exemple. Cependant, depuis l'exercice 2016, les dépassements du taux de régulation ont été maitrisés au niveau de l'application informatique suivant un système de blocage au niveau de l'utilisateur, qui demande à revoir la situation de crédit disponible.

A l'actif du système, l'opinion de divers utilisateurs rencontrés reconnaît que le SIIGFP rendrait les services que l'on attendait d'eux, en l'absence de panne et de lenteur.

Source : DSI

Les 32 comptables supérieurs (PGA et TG) sont aujourd'hui, pour une grande partie, reliés au système SIIGFP.⁹⁸ Autant la disponibilité des données est aisée à obtenir, autant la mise en réseau par le système SIIGFP nécessite des moyens physiques de connexion qui peuvent être défaillants.

25.1. Séparation des tâches

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : au moment de l'évaluation

La séparation des tâches

Les opérations de dépenses sont structurées autour des phases d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement (sous la responsabilité de l'ordonnateur) et de paiement (sous la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public).

Encadré 32 : Les acteurs de la chaîne de la dépense

L'ordonnateur principal de l'État est le Premier ministre.

Les ordonnateurs délégués sont les chefs des Institutions et les membres du Gouvernement.

Les ordonnateurs principaux ou délégués peuvent déléguer leurs pouvoirs à des ordonnateurs secondaires (ORDSEC).

L'exécution des programmes est organisée au sein de chaque ministère par la nomination d'un Coordonnateur de programmes CDP, généralement le SG du ministère concerné) des Responsables de programmes (RP), et des Gestionnaires d'activité (GAC). Le Service Opérationnel d'Activité (SOA) se situant à un niveau inférieur au gestionnaire d'activité assure la mise en œuvre effective des activités.

La PRMP est à la fois l'Autorité Contractante, d'Approbation et de Contrôle en matière de commande publique.

98 Le logiciel SIIGFP inclut trois applications :

- application de dépense "LCAD" ;
- application de comptabilité ; COMPTA
- application de caisse.

Les GAC sont, d'une manière générale, les responsables des services placés auprès de l'ORDSEC. Ils ont qualité à présenter à ce dernier des propositions de dépenses pour assurer la réalisation du programme auquel ils contribuent.

Ces phases sont elles-mêmes séparées en sous-tâches selon des règles précises. Les textes fixent les pièces justificatives à produire aux différentes étapes de la chaîne de la dépense ainsi que les renseignements à fournir, les vérifications à opérer et les enregistrements informatique et comptable à assurer.

Les opérations relevant de la responsabilité de l'ordonnateur

L'ordonnateur secondaire (ORDSEC) est responsable des opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement. Il dispose d'un service appelé « bureau d'ordonnancement » composé des différents responsables chargés d'assurer séparément les travaux administratifs nécessaires pour engager, liquider et mandater la dépense.

Encadré 33 : La séparation des tâches au sein du bureau d'ordonnancement

L'engagement s'effectue sur la présentation des besoins par le SOA. Ces besoins sont centralisés et présentés au GAC et au RP avant leur transmission à l'ORDSEC.

La phase de liquidation est divisée selon les tâches suivantes : vérification de l'état des pièces⁹⁹, saisie sur SIIGFP et impressions des bordereaux des pièces et projet de mandat par le Comptable de l'ordonnateur (et non le comptable public) auprès du Bureau d'Ordonnancement, examen du remplissage des rubriques (Bordereau des pièces, Projet de mandat) par l'ORDSEC, vérification de l'exhaustivité des pièces par l'ORDSEC, vérification du bon de commande, de la facture, des mandats, des avis de crédit ou bons de caisse par l'ORDSEC, apposition du cachet et signature sur le bordereau des pièces par l'ORDSEC."

Par l'ordonnancement l'ORDSEC donne l'ordre au comptable public de payer la dépense.

Les opérations relevant de la responsabilité du comptable

Le paiement est assuré par le comptable public, nommé par le ministre chargé des finances et placé sous sa responsabilité hiérarchique. Il est personnellement et pécuniairement responsable de la régularité des opérations dont il a la charge ; et les manquements aux contrôles limitativement énumérés¹⁰⁰ que les textes l'obligent à assurer sont sanctionnés par une décision de mise en débet par le juge des comptes.

Le paiement des dépenses est lui-même séparé en différentes tâches qui valent pour tous les comptables supérieurs.¹⁰¹

Encadré 34 : La séparation des tâches à la Paierie générale d'Antananarivo

A la réception des dossiers de mandatement est associée l'importation des données du SIIGFP dans le logiciel de traitement des dépenses (LCAD) effectuée au niveau du Guichet Unique qui a été créé à cette fin.

Les dossiers de mandatements sont ensuite transmis aux agents de visa suivant une répartition bien définie (budget général, budgets annexes, comptes particuliers du Trésor) pour contrôle comptable¹⁰² (régularité et exhaustivité des pièces, sinon disponibilité des fonds pour les budgets annexes et les comptes de commerce). En cas de visa, la validation de la prise en charge sur LCAD génère automatiquement les écritures dans le

99 L'exactitude de la dépense, l'exigibilité de la dette, la certification du service fait par le GAC, la certification de prise en charge en comptabilité matières et comptabilité administrative par le dépositaire comptable.

100 La qualité de l'ordonnateur, la certification du service fait, la régularité de la dépense (présence des pièces justificatives), l'exacte imputation de la dépense, la disponibilité des crédits, le caractère libératoire du règlement

101 Le cas décrit est celui de La Paierie générale d'Antananarivo (PGA) qui est le comptable des Ministères au niveau central ainsi que des établissements publics.

102 Certains dossiers ne vont pas directement aux agents de visa, mais doivent être communiqués au Payeur Général ou à ses Fondés de pouvoir. Il s'agit de tous les dossiers de mandatement de remboursement de frais médicaux, des mandats au nom de prestataires d'un montant supérieur à 300.000 Ariary ainsi que de tout autre mandatement de dépenses jugés atypiques et/ou délicats (montant exorbitant, dépense inhabituelle, etc.).

logiciel de comptabilité COMPTA, matérialisée par les fiches d'écritures (fiche de recette et fiche de dépense)¹⁰³.

La validation des écritures comptables effectuées par les agents de visa relève de la responsabilité des inspecteurs du Trésor et des Fondés de pouvoir. Le contrôle effectué à ce niveau concerne l'exacte imputation comptable des dépenses visées sur LCAD et transmises sur COMPTA. Seules les écritures validées sur le logiciel COMPTA apparaissent dans la balance de la période considérée.

Le paiement des dépenses ne peut s'effectuer que lorsque l'écriture comptable relative à la dépense est validée sur COMPTA. Il peut être opéré en numéraire, par virement bancaire ou par transfert.

Intervient enfin la transmission des pièces de dépenses à laCC : validées sur le logiciel COMPTA, les pièces de dépenses sont transmises à la « Division Compte de Gestion et Apurement », qui se charge de leur envoi à la CC, parallèlement au rapatriement des titres de paiement à leur destinataire respectif (titulaires, banques, postes comptables).

L'ordonnateur tient une comptabilité administrative dont est chargé son service comptable. Le comptable tient une comptabilité de gestion. Les deux comptabilités sont rapprochées en fin d'exercice et la certification de la concordance est établie par la CC (déclaration de conformité). Le CF tient une comptabilité des engagements financiers. Il n'existe pas de comptabilité des engagements juridiques (celle-ci est suivie par les comptabilités annexes).

Les rapprochements des comptes bancaires sont réalisés par les comptables publics (voir PI-27).

La conservation des actifs est de la responsabilité principale des ordonnateurs (voir PI-12). Tout organisme public est astreint, au niveau de chaque SOA, à la tenue de la comptabilité des matières conformément à la réglementation en vigueur.¹⁰⁴ Les comptables doivent s'assurer de la conservation de certains titres et contrôler la régularité financière des cessions et achats.

Cette analyse porte sur la chaîne de la dépense de l'État. Elle est strictement transposable, pour l'essentiel, mutatis mutandis aux EPN dotés d'un comptable public (voir LOLF et règlement de la comptabilité publique).

Les faiblesses de la chaîne de la dépense

La séparation claire et distincte des tâches et, corrélativement, des responsabilités est une force de la chaîne de la dépense à Madagascar. Celle-ci n'est pas, cependant, exempte de faiblesses qui sont source d'inefficacité.

La non-séparation claire des fonctions hiérarchiques et programmatiques se traduit par une répartition insuffisamment stricte des tâches entre la gestion purement administrative et la gestion de la performance.

L'Administration centrale dispose d'un nombre important d'ORDSEC par institution et ministère, qui alourdit le système de contrôle interne. Un grand nombre d'agents interviennent à l'intérieur de chaque ministère sectoriel, en dehors de l'ORDSEC et du GAC, notamment les dépositaires, la commission ordinaire de recettes. Cette multiplicité d'agents internes explique

103 En cas de rejet, l'agent de visa élabore une note de rejet énumérant les divers motifs de son rejet qui sera soumis pour signature au Payeur Général ou à ses Fondés de pouvoir. Tout le dossier, muni de la note de rejet, sera transmis à l'ordonnateur pour régularisation.

104 Circulaire n°01-MFB/SG/DGB/DPE/SM du 14 juillet 2010 relative à l'amélioration de la gestion et renforcement du contrôle des matières, objets et deniers).

le grand nombre de signatures qui accompagnent la dépense et la lenteur de la procédure. Les délais des différentes étapes de la chaîne sont difficiles à estimer (voir PI-22).

Les contrôles effectués tout au long de la chaîne de la dépense n'empêchent pas la survenue de dysfonctionnements majeurs : i) le paiement a souvent lieu avant service fait (rapport de la CC) ; ii) les prix proposés par les fournisseurs sont, selon l'avis des divers corps de contrôle et des ministères eux-mêmes, au-dessus des prix du marché dans des proportions très importantes pouvant atteindre le double ; iii) Le contrôle a posteriori est affaibli par la redondance des contrôles, un champ d'intervention mal défini, et une absence de synergie des actions des différents organes de contrôle des finances publiques.

La notation est B. Une séparation appropriée des fonctions est prévue tout au long du processus de dépenses et à tous les niveaux. Les responsabilités sont clairement définies pour la plupart des étapes clés, même si une clarification peut être nécessaire dans un petit nombre de domaines.

Réformes en cours

L'exécution budgétaire est en cours de simplification depuis 2016 (avec l'appui technique de l'OTA). Le contrôle du service fait a progressé depuis 2016. Les capacités des structures de contrôle interne dans les ministères (transfert de capacité aux ORDSEC, capacité du personnel et équipements adéquats) ont été renforcées.

25.2. Efficacité des contrôles des engagements de dépenses

Respect des autorisations budgétaires

Le contrôle financier de l'engagement est à la charge de la Direction Générale du Contrôle financier (DGCF). Sa nature, son intervention et le traitement des dossiers ont beaucoup évolué depuis l'introduction en 2009 du système de Contrôle Hiérarchisé des Engagements de Dépense (CHED) et la généralisation de SIIGFP. La nouvelle loi (n°2016-009 du 22 août 2016) relative au CF vise à la « redynamisation de ses attributions » vers le contrôle a posteriori.

Encadré 35 : Le Contrôle Hiérarchisé des Engagements de Dépenses (CHED) introduit en 2009

L'esprit de la réforme du Contrôle financier était de renforcer la responsabilité des ordonnateurs. Le dispositif du CHED (tableau annexe 3) consiste d'une part, à alléger la procédure d'exécution de la dépense publique et d'autre part, à responsabiliser les Ordonnateurs Secondaires (ORDSEC). Cet allègement dispense du contrôle préalable du Contrôle financier, certains actes d'engagement initiés par les institutions, les départements ministériels et leurs services déconcentrés. Ces actes engagés demeurent toutefois soumis à un contrôle à posteriori de régularité exercé par le Contrôle financier. (Article 5 de la loi N°2016-009).

Dans le cadre de cette évaluation, il n'a pas été possible d'évaluer la mise en application du CHED, car aucun cadre de référence n'a été élaboré. En revanche, le Contrôle et l'évaluation de la capacité de gestion des ORDSEC –condition de l'utilisation du CHED - sont en cours de demande d'appui technique, car le Contrôle financier ne dispose pas jusqu'ici de référentiel pour assurer cette fonction.

Le contrôle est décentralisé au niveau des ministères et des institutions (« Délégués centraux du CF ») et des 22 régions (« Délégués Régionaux du CF »).

La vérification et le contrôle a priori de régularité portent sur :

- L'observation des lois et règlements ;
- La régularité des actes à incidence financière ;

- Le respect de la procédure d'engagement de dépenses et le contrôle de la capacité de gestion des ordonnateurs dans le cas de CHED ;
- Le respect des procédures de la commande publique et de la normalité des prix.

Dans ce cadre, le CF s'assure du non-dépassement par l'ordonnateur des autorisations budgétaires de crédits de paiement (CP) définies par la LOLF (voir PI-18)¹⁰⁵. A cette fin, une demande d'engagement financier (DEF) est soumise au CF par l'ordonnateur qui, dans les 5 jours, donne son visa sur le Titre d'Engagement Financier (TEF), ou le rejette, après une série de contrôles (un document sur les étapes et contrôles dans le traitement de dossier (contrôle a priori) a été communiqué aux évaluateurs). Toutefois les points à vérifier des pièces justificatives ne sont pas mentionnés dans les guides et manuels et ce manque de standardisation et d'uniformisation affaiblit le contrôle financier.

Le contrôle des autorisations est informatisé. SIIGFP ne peut accepter en aucun cas d'inscription de nouvelle consommation de crédit en dépassement des autorisations non consommées sur les lignes de crédits limitatifs.

Dans le cadre du contrôle a posteriori, le CF vérifie la matérialité de la dépense et la conformité du certificat de service fait établi par la personne habilitée à le faire.

Le contrôle des prévisions de disponibilités

Le contrôle des engagements de dépenses par rapport aux ressources liquides disponibles ne peut se faire au niveau ministériel (qui est celui d'un CF) dans un système de CUT.¹⁰⁶ Aucun texte, conséquemment, ne prévoit actuellement que le CF ait accès au plan de trésorerie pour le contrôle des disponibilités ou des prévisions de disponibilités.

Le dispositif est organisé au niveau central : il repose sur la fixation d'un plafond d'engagement (cf. PI-23) par ministère, conforme au plan d'engagement global, lui-même, et lui seul, calé, en théorie, sur les plans et prévisions de trésorerie. Le respect des plafonds par les ministères est assuré, normalement, par l'introduction de ces plafonds dans le système informatique et par un mécanisme de blocage des opérations d'engagement entraînant un dépassement des plafonds. Depuis 2015, SIIGFP assure, ainsi, automatiquement le respect du taux de régulation programmé.

Mais le système de contrôle informatique, selon les résultats des travaux mentionnés dans le rapport du 19/12/16 de la DGAI sur le SIIGFP – Exécution 2016, n'est pas tout à fait fiable.

Encadré 36 : Les failles du contrôle informatique des plafonds d'engagement

Le blocage des opérations d'engagement se fait par une fonctionnalité « bloquer la ligne de crédit » qui interdit l'exécution de toute nouvelle opération d'engagement. Mais, surtout lors de la clôture des engagements, le système de blocage des lignes de crédit ne prévoit pas encore de filtre entre les lignes « sans exception » d'une

¹⁰⁵ L'article 33 du Règlement Général sur la Comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics dispose en son 3ème alinéa que « sauf dispositions contraires de la loi organique sur les finances publiques, l'engagement doit rester dans les limites des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux autorisations, avis ou visas prévus par les lois et règlements propres à chaque catégorie d'organismes publics ».

¹⁰⁶ L'accumulation de restes à payer au niveau du Trésor sur les trois exercices couverts par la présente évaluation corrobore le constat des insuffisances du contrôle des engagements de dépenses par rapport aux ressources disponibles et prévisibles, mais très partiellement, car les arriérés concernent des dépenses qui ne sont pas soumis au CF (notamment les remboursements de TVA).

part et celles « avec exception » d'autre part ; ce qui est démontré par l'existence de diverses anomalies telles que les 900 visas d'engagement au-delà de la date limite en 2016, la contradiction entre la date d'opération gérée par le SIIGFP avec la date réelle dans la base de données du SIIGFP, les divers dépassements sur la date de traçabilité des opérations etc.

Source : rapport du 19/12/16 de la DGAI sur le SIIGFP – Exécution 2016

Le CF n'intervient pas dans cette vérification, son contrôle se limite au respect des allocations budgétaires inscrites dans le SIIGFP (selon la loi de finances adoptée par le Parlement) ainsi qu'au respect du taux de régulation et non au respect des projections de la trésorerie effectuées au sein de la DGT, notamment par la DDP (Direction de la Dette Publique).

De plus le système informatique en place ne permet pas la gestion des autorisations d'engagement juridique de dépenses d'investissement (AE) qui sont suivis de manière extracomptable. Aussi, les engagements juridiques ne sont pas systématiquement suivis d'engagements financiers, car les crédits de paiement ne suffisent pas toujours à couvrir les dépenses correspondantes.

Le nombre de dossiers reçus par jour par le CF délégué varie beaucoup par ministère en fonction du moment de l'exécution budgétaire (les dossiers affluent les deux semaines qui précèdent la clôture des engagements, fin novembre sauf dérogation). La statistique des rejets établie par la DSI : 5,14 % en 2014 contre 2,56 % en 2015 et 3,42% en 2016, est difficile à interpréter, en l'absence d'informations complémentaires sur leur raison, la nature et le montant des dépenses en jeu.

Le CF ne contrôle pas les engagements de dépenses dans les EPN, sauf exception, mais il dispose de droits de contrôle généraux et il vise le budget¹⁰⁷. Toutefois ces dépenses représentent une part faible (voir PI-6) des dépenses de l'administration centrale.

Efficacité du contrôle financier

Il résulte de cette analyse que les autorisations budgétaires sont bien contrôlées par le CF pour la totalité des autorisations d'engagements financiers et le dispositif mis en place au niveau informatique est efficace. Le suivi des prévisions de trésorerie est plus indirect. Le dispositif informatique du respect des prévisions de trésorerie globale via les plafonds d'engagement

107 Les attributions du CF auprès des EPN sont désormais fixées dans la Loi n° 2016-009, qui stipulent dans ses articles 8, 9 et 10 que :

- Le Directeur Général du Contrôle financier ou son délégué assure le rôle de Commissaire du Gouvernement auprès des Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial.
- Le Contrôle financier assiste aussi de droit aux réunions du Conseil d'Administration des Établissements Publics Nationaux et Locaux et peut formuler des observations et émettre des réserves sur les décisions à incidence financière, donc à émettre un avis motivé sur les projets de budget des Établissements Publics, préalablement à leur présentation aux instances délibérantes. A cet effet, il apprécie et émet un avis sur la sincérité et la soutenabilité de leur budget. Après leur adoption par les instances délibérantes, ces budgets sont soumis par l'ordonnateur au visa du Contrôle financier, préalablement à leur approbation par la tutelle financière et technique.

Selon l'article 19, dans l'exercice de ses attributions, le Contrôle financier dispose d'un droit de communication auprès des Établissements Publics et peut effectuer sur pièces, tous vérifications et contrôles qu'il juge opportuns ; il peut se faire communiquer toutes les pièces qu'il estime utiles à l'exercice de sa mission, notamment tous les contrats, livres, documents comptables, registres et procès-verbaux.

Le CF ne vise pas les engagements, mais seulement les budgets prévisionnels, sauf en ce qui concerne certaines dépenses soumises au contrôle a priori sur décision du Directeur Général du CF, à la suite d'irrégularités répétées constatées sur ces dépenses.

ministériel centralisé et informatisé présente encore des insuffisances et les engagements juridiques des engagements de dépenses d'investissement (AE) ne sont pas systématiquement et centralement suivis.

La note C est retenue, considérant que des mesures de contrôle des engagements de dépenses définis dans le cadre PEFA (y compris le contrôle du respect des prévisions de disponibilités) sont établies, mais qu'elles n'assurent qu'une couverture et une efficacité partielles, ne s'appliquant pas à la plupart des catégories de dépenses. Les données des indicateurs PI-18, PI-21 et PI-22 confirment a posteriori cette appréciation.

Réformes en cours

La mise en place du réseau informatique de connexion de la chaîne de la dépense a rapidement progressé grâce surtout au développement du SIIGFP dépenses, du SIGMP et du SIIGFP Trésor. La chaîne de la dépense a été allégée, en particulier par la réduction des interventions du Contrôle financier, à travers le CHED. Et une importante faiblesse du contrôle du service a été corrigée – juridiquement - par la promulgation de la loi N°2016-009 du 22 août 2016 relative au Contrôle financier qui renforce le contrôle a posteriori du service fait.

25.3 Respect des règles et procédures de paiement

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : au moment de l'évaluation

À côté de la procédure standard, pour des raisons qui tiennent à sa lourdeur et à ses délais ou aux conditions de contrôle de l'usage de certaines sources de financement de la dépense, diverses procédures dérogatoires ont été autorisées par les textes.

Encadré 37 : Les procédures dérogatoires

Les principales procédures dérogatoires sont les suivantes.

Les réquisitions : Le recours à ces procédures a diminué de manière significative au profit de l'utilisation de la procédure normale d'ordonnancement avant paiement. Le déblocage d'une dépense urgente peut néanmoins toujours se faire par le recours à la régie d'avances qui est la seule procédure d'urgence utilisée.

Les fonds spéciaux : dotations globales mises à la disposition des chefs d'institution qui les utilisent librement en dehors de toute spécialité de crédit. Le paiement est effectué non pas sur le compte du Trésor à la Banque centrale, mais sur un compte à la RGA. Leur contrôle est très allégé par rapport à la procédure standard.

La régie d'avance : Les régies d'avance créées sont très nombreuses par ministère et selon les natures des dépenses.

Les comptes de tiers¹⁰⁸.

Les paiements sur fonds externes (projets).

Les montants par procédure sont reportés dans le tableau suivant.

108 Les comptes de tiers étaient, jusqu'à l'exercice 2008, des procédures particulières des dépenses autorisées par les textes pour certaines opérations de l'Etat, en particulier :

- délégations de crédits ;
- chèques carburants ;
- provisions pour le paiement des factures d'électricité, d'eau, pour les services qui n'ont pas de compteur prépaiement.

Le manque de transparence et de rigueur dans la mise en œuvre, et les difficultés pour contrôler correctement les opérations concernées limitaient fortement l'efficacité du dispositif. Le principe du compte de tiers est de loger dans un compte au Trésor un crédit qui est consommé par présentation de titres de paiement par des tiers. Par exemple, dans le cas des chèques carburants lubrifiants (CCL) transformés en Carte SPECL dénommée « Fanilo ».

Tableau 3-35: Montants des dépenses non salariales par procédures au cours de 2016 (en Mds d'Ar)

	Nombre de paiements		Montant
	Inutilisé		Inutilisé
Les réquisitions	Nd		Nd
Les fonds spéciaux (6 comptes)	Nd		Nd
La régie d'avance	495 régies (90 % sont rattachées à la RGA)		46,6
Les comptes de tiers	Nd		Nd
Les délégations de crédit	2520		7,5
Les paiements sur fonds externes (les procédures sont mal connues)	Nd		Nd
Les EPN			

Source : données recueillies par les évaluateurs

La note est D*. La plupart des paiements sur fonds internes connus sont effectués conformément aux procédures ordinaires. La majorité des exceptions sont dûment autorisées et justifiées. Mais les informations concernant les paiements sur fonds spéciaux, compte de tiers et fonds externes (procédures et montants) ne sont pas disponibles.

Réforme en cours

Les réquisitions et procédures d'urgence ont disparu ou sont en forte diminution.

Il est prévu que le système du CUT soit élargi et renforcé et que la nomenclature des pièces justificatives soit revue. Une étude sur la possibilité d'extension du contrôle du CF au contrôle de la prévision de disponibilité avant le paiement est en cours pour mettre le système du CUT aux normes du PEFA. Une réforme du contrôle hiérarchisé des dépenses (CHED) est envisagée afin qu'un encadrement plus strict fasse obstacle à ses usages manquant actuels manquant de rigueur.

Indicateur		Justification de la notation	
PI-25 : Contrôle interne des dépenses non salariales	C	Méthode notation M2	
25.1. Séparation des tâches	B	La séparation des tâches d'engagement de liquidation, d'ordonnancement et de paiement est appropriée ainsi que leur division interne en sous-tâches. Mais des faiblesses subsistent.	
25.2. Efficacité du contrôle des engagements de dépenses.	C	Le contrôle des engagements par le CF assure le respect des allocations budgétaires de CP pour toutes les dépenses, mais le dispositif de contrôle du respect des prévisions de trésorerie par les engagements, nécessairement organisé centralement dans un système de CUT, présente des défaillances, notamment informatiques et comptables (absence de AE) et n'offre qu'une couverture et une efficacité limitée pour plus de 25% des catégories de dépenses.	
25.3. Respect des règles et procédures de paiement	D*	La plupart des paiements connus sont effectués selon les procédures normales. Mais des informations manquent sur un certain nombre de dépenses (sur les financements externes, sur les fonds spéciaux et les comptes de tiers).	

PI-26 : Audit interne

Cet indicateur évalue l'ampleur de l'audit interne - au sens strict donné à ce terme par les normes internationales - et la qualité des normes et procédures appliquées.

Peuvent exercer en totalité ou partiellement des fonctions d'audit interne 6 directions ou inspections.

Encadré 38 : Les organismes exerçant des fonctions d'audit interne ou d'inspection

L'inspection Générale d'État (IGE) rattachée à la Présidence de la République est chargée de l'inspection de tous les services publics et parapublics sur la base d'un programme annuel signé par le SG de la Présidence. La DGCF placée sous tutelle administrative de la Présidence de la République et sous tutelle technique du MFB peut effectuer soit des contrôles à priori soit des contrôles a posteriori dans le cadre des engagements financiers de l'État.

Au niveau sectoriel, la Direction de l'Inspection et de l'Audit de l'Administration du Territoire (DIAAT) au sein du MID exerce à la fois la fonction d'audit et celle de l'Inspection auprès de toutes les CTD et tous les Services Techniques Déconcentrés du Ministère.

La DGAI exerce la fonction d'audit interne au titre du MFB. Un Comité d'audit interne ¹⁰⁹ a été créé au sein du Ministère, mais n'est pas encore fonctionnel à ce jour.

La DBIFA rattachée à la DGT du MFB, exerce la fonction d'audit des comptes publics tout en étant chargée d'investigations relatives aux fraudes.

La CNM rattachée depuis 2017 au MFB assure le contrôle à priori et à postériori des marchés publics et l'évaluation des procédures de mise en concurrence pour les contrats de partenariat public et privé.

Les moyens humains et matériels de chaque entité ainsi que les prévisions et réalisations de missions pendant la période de notation (2014 à 2016) sont rapportés dans le tableau suivant (la liste détaillée des missions a été communiquée à la mission).

Tableau 3-36: Moyens et réalisations des directions de contrôle et inspections

Entité	Moyens			Rapports			Nombre de rapports communiqués à la mission
	Personnel	Matériel roulant	Matériel informatique	Prévus	Réalisés	% réalisation	
DGAI	31	4	30	0	41	-	41
DBIFA	55	5	41	521	478	92%	20
DGCF	395	6	252	-	10	-	10
CNM	15	6	10	0	2	-	2
IGE	92	5	5	-	31	-	3
MID	7	1	5	0	1	-	1

En général, le domaine de compétence de toutes les entités couvre l'ensemble des opérations de tous les organismes publics malgaches.

Encadré 39 : Les contrôles réalisés par les directions de contrôle et les inspections

La DGAI a effectué 41 missions pendant la période de 2014 à 2016 : 19,51% sont relatives à l'évaluation de systèmes au sein du MFB (Imprimerie Nationale, Impôts, Douanes...), 65,85% aux audits de travaux auprès du Ministère des Travaux publics en tant que maître d'ouvrage sur les travaux routiers, 7,31% à la vérification d'utilisation de comptes et d'assainissement du personnel auprès de certaines Institutions (SENAT, CENI-T), 2,44% à la vérification de transfert de comptes au niveau des Établissements publics (ANOR...), et 8,87% à la vérification des systèmes de production, de comptage et de contrôle de gas-oil et d'électricité auprès de

109 Créée au sein du MFB suivant l'Arrêté N° 5106/06 du 05/04/06.

certaines Sociétés d'État (JIRAMA...^o). Le montant des dépenses et recettes enjeu s'élève respectivement aux environs de 994 milliards et 37milliards.

C'est la DBIFA qui a effectué le plus de missions au cours des trois dernières années. Elle a programmé 521 missions et en a réalisé 478, dont 450 effectuées au niveau des réseaux comptables du Trésor Public par les cellules d'inspection et une vingtaine au titre d'audit des comptes et observations concernant le contrôle interne comptable et financier auprès d'une Agence Comptable diplomatique, d'une collectivité, des Établissements publics.

La DGCF, mis à part ses rôles et attributions dans le circuit d'exécution des dépenses, a réalisé 10 missions se rapportant au contrôle à postériori des procédures dans le cadre des CHED d'une part et au contrôle des services faits d'autre part. Les audits sont : le District (de Soavinandriana), les ministères et leurs services techniques déconcentrés (MFB, MTP, MEN, MINSAN, DRRHP Betsiboka...), les établissements publics (CNRE...). La plupart des rapports de mission n'ont pas mentionné le montant des opérations ou des crédits budgétaires concernés.

Au titre de l'année 2014 et 2015, la CNM a produit un rapport pour les missions de contrôle à posteriori de la conformité des procédures de passation de marché intervenu auprès de 116 entités publiques, dont les Institutions et les Ministères, les Établissements publics (Caisse d'Épargne de Madagascar, Paositra Malgache...) et les Collectivités (Régions du Sofia, Atsinanana). Le montant total des achats publics correspondants n'est pas disponible. Au cours de l'exercice 2016, la CNM a réalisé un rapport résumant les contrôles à priori de 2594 dossiers de marchés auprès de différentes entités publiques évalués à 1 157 milliards d'Ar.

L'IGE a réalisé 31 missions d'inspection durant les 3 dernières années de 2014 à 2016, les 3 rapports mis à la disposition de la mission ont pour objet les vérifications de la gestion administrative, comptable et financière du Fond d'Entretien Routier, d'une Direction régionale d'un ministère et d'un Établissement public (OMERT).

Au niveau sectoriel, la Direction de l'Inspection et de l'Audit de l'Administration du Territoire (DIAAT) du MID n'a pu effectuer qu'une seule mission d'inspection et d'audit, auprès de la commune urbaine de Fianarantsoa, pendant les trois dernières années. Toutefois, des petites missions d'inspection auprès de certaines collectivités ayant fait l'objet seulement de simples comptes rendus aux autorités supérieures ont été réalisées. La DIAAT ne dispose que de 7 agents, d'un seul véhicule et de 5 ordinateurs malgré la dimension nationale de ses attributions, qui comprend toutes les collectivités et services déconcentrés du pays.

En fonction des critères définissant au niveau international l'audit interne (par opposition notamment à l'inspection traditionnelle), un examen de tous les rapports a été effectué, afin de déterminer ceux qui, respectant un nombre minimal de normes fondamentales de l'audit (sans les respecter toutes) pouvaient être considérés comme entrant dans le champ des audits internes.

Tableau 3-37: Identification des audits internes par la mission

Entité	Critères d'audit interne																					
	Programme de travail (et année)		Caractère approprié de la structure (dans une entité garantissant l'indépendance professionnelle) (8)	Portée suffisante du mandat (9)		Libre accès à l'information (10)		Utilisation des méthodes d'audit														
	Fondé sur une analyse des risques explicite (4)			L'audit est prévu et participe à la préparation de l'audit (11)	Le programme de l'audit repose sur une analyse préalable des risques de l'objet de l'audit (12)		Met en valeur les points forts (13)		Porte sur des processus (pertinence et efficacité des contrôles internes) (14)		Porte sur la seule conformité financière (15)		Suit une démarche structurée selon les normes de l'audit (guide) (16)		Existence d'un contrôle qualité (17)		Taux de suites (18)					
DGAI	OUI	NON	Rattachée directement au ministre		OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON
	0,00%	100,00 %		92,68 %	7,32%	90,24 %	9,76 %	90,24 %	9,76%	100,00 %	0,00%	85,36 %	14,64 %	95,12 %	4,88 %	4,87 %	95,13 %	0,00%	100,00 %	0,00%	100,00 %	
DBIF A	OUI	NON	OUI	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	0,00 %
	100,00 %	0,00%		100,00 %	0,00%	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00%	100,00 %	0,00%	100,00 %	0,00%	20,00 %	80,00 %	80,00 %	20,00 %	100,00 %	0,00%	100,00 %	0,00%	
DGCF	OUI	NON	Indépendance et objectivité	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	0,00 %
	0,00%	100,00 %		100,00 %	0,00%	100,00 %	0,00 %	0,00%	100,00 %	70,00 %	30,00 %	0,00%	100,00 %	100,00 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00%	100,00 %	0,00%	100,00 %	
CNM	OUI	NON	OUI	Des contraintes matérielles, temporelles et de ressources humaines incombent au département par leur insuffisance		OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	0,00 %
	100,00 %	0,00%				100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00%	100,00 %	0,00%	0,00%	100,00 %	100,00 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00%	100,00 %	0,00%	100,00 %	
IGE	OUI	NON	Positionnement stratégique auprès de la PR	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	0,00 %
	33,33%	66,67%		100,00 %	0,00%	100,00 %	0,00 %	33,33 %	66,67 %	33,33 %	66,67 %	33,33 %	66,67 %	66,67 %	33,33 %	33,33 %	66,67 %	0,00%	100,00 %	0,00%	100,00 %	

Entité	Critères d'audit interne																					
	Programme de travail (et année)		Caractère approprié de la structure (dans une entité garantissant l'indépendance professionnelle) (8)	Portée suffisante du mandat (9)		Libre accès à l'information (10)		Utilisation des méthodes d'audit														
	Fondé sur une analyse des risques explicite (4)			L'audité est prévenu et participe à la préparation de l'audit (11)	Le programme de l'audit repose sur une analyse préalable des risques de l'objet de l'audit (12)		Met en valeur les points forts (13)		Porte sur des processus (pertinence et efficacité des contrôles internes) (14)		Porte sur la seule conformité financière (15)		Suit une démarche structurée selon les normes de l'audit (guide) (16)		Existence d'un contrôle qualité (17)		Taux de suites (18)					
OUI	NON	OUI	OUI		NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	0,00 %
	100,00 %	0,00 %		100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	100,00 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	
MID	15,00 %	85,00 %		79%	21%	98%	2%	58%	42%	74%	26%	37%	63%	83%	17 %	17 %	83%	20%	80%	20%	80%	

L'analyse détaillée de ce tableau, par institution et mission, a été menée par les évaluateurs (un tableau complet a été élaboré).

De cette analyse il résulte que seule la DBIFA effectue des missions pouvant être qualifiées de missions d'audit.

- La direction de l'audit interne en dépit de son nom ne peut être assimilée à un service d'audit interne mais se consacre dans la réalité encore à du contrôle traditionnel (sur demande et sans utiliser, sauf rare exception, la notion de risque) ; 66% de ses contrôles portent sur des travaux dont le maître d'ouvrage est le ministère des TP
- L'IGE est d'une extrême faiblesse et ne mène que des inspections.
- La DGCF reste un élément de contrôle interne (mais non d'audit interne).

Ainsi la notation se fera à partir des missions de la DBIFA identifiée comme seule entité exerçant des fonctions d'audit interne.

26.1. Portée de l'audit interne

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : au moment de l'évaluation

Le champ d'intervention de la DBIFA, au vu des 5 rapports d'audit transmis¹¹⁰ et des audits réalisés ne s'étend qu'au niveau des opérations extrabudgétaires et des opérations comptables réalisées respectivement par les EPN et les postes comptables des réseaux comptables.

Tableau 3-38: Les types d'audits réalisés par la DBIFA au cours des trois derniers exercices

Type d'audit	2014	2015	2016
Réseau des comptables directs	150	143	121
EPN	7	11	5
Régies financières	0	1	0
Autres régisseurs	10	8	13
Autres postes	0	3	6
	167	166	145
Non programmés			7

Source : DBIFA

Les missions d'audit interne menées par la DBIFA ne couvrent que la partie comptable de la chaîne d'exécution budgétaire réalisée au niveau de l'administration centrale. Les audits portant pour l'essentiel sur les comptes sont des audits financiers centrés sur la régularité comptable au regard des règlements et instructions en vigueur et ne portent pas sur l'adéquation des contrôles internes aux objectifs visés par les entités auditées.

Compte tenu de cette limitation de compétence, la note D a été attribuée, la DBIFA n'étant pas compétente et opérationnelle pour toutes les opérations recouvrant la majorité des recettes publiques budgétisées.

110 AES (EPIC, Alimentation en eau dans le sud), FTM (EPIC, équipement du territoire), ANOLAGY (EPA, agence d'appui au logement et l'habitat), ANS (Agence nationale des sports), audit des comptes de la TG d'Antsinoranana) et un audit conjoint avec l'IGE (FER, fonds d'équipement routier).

26.2 Nature des audits et normes appliquées

Champ de la composante : administration Centrale

Période sous revue : au moment de l'évaluation

La DBIFA suit une démarche structurée formulée dans des guides et manuels. Elle fait porter ses missions d'audit à la fois sur les comptes financiers, en utilisant les normes ISA, et sur la conformité et l'efficacité de certains contrôles internes pertinents pour l'audit des comptes dans les postes comptables - à l'exclusion donc des parties non strictement comptables du contrôle interne (les volets gestion du personnel, organisation de la fourniture des services publics, rapport avec l'utilisateur, etc. du contrôle interne...).¹¹¹ La DBIFA a aussi conduit une mission d'appréciation des systèmes d'information comptable dans le cadre de l'évaluation des risques.

Elle ne met pas en valeur les points forts de l'entité auditée (d'après les 5 rapports d'audit comptable transmis). De plus, l'audit ne vise pas en général à évaluer si les contrôles sont suffisants et assez pertinentes pour atteindre les objectifs stratégiques et opérationnels visés. Une unité chargée du contrôle de qualité des méthodes d'audit existe au sein de la DBIFA.

La notation est C. Les activités d'audit interne sont essentiellement axées sur la conformité financière. L'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des contrôles internes est limitée aux seuls contrôles internes comptables (organisation et activité des postes comptables) et à leur conformité aux règles et règlements les concernant.

26.3 Exécution d'audits internes et rapports d'audit

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

La DBIFA planifie ses interventions suivant des programmes annuels. Le rapport d'activité 2016 n'est pas disponible, mais la comparaison entre les audits programmés et les audits réalisés fournie aux évaluateurs (tableau ci-dessus et fiche « audit en chiffres » sur le site de la DBIFA qui fait état d'un nombre d'audits non programmés de 7 sur 145 programmés) montre que le taux de réalisation des audits programmés dépasse 90%. Les auditeurs utilisent des guides et manuels aussi bien pour la partie d'audit des dispositifs de contrôle au niveau du système comptable que pour l'audit des postes comptables. Les rapports relatifs à chaque mission sont transmis aux autorités supérieures et aux entités concernées. Ils ne sont pas rendus publics, intégralement ou de façon résumée dans un rapport annuel, ce que les organisations de la société civile déplorent.

La note pour la composante est A.

26.4 Suite donnée aux audits internes

Champ de la composante : Administration Centrale

Période sous revue : rapports d'audit des trois dernières années fiscales

¹¹¹ Voir la définition et le champ du contrôle interne défini par la norme ISAI « guidelines for internal control standards for the public sector » et ses 5 éléments : environnement de contrôle, évaluation des risques, activités de contrôle, information et communication et suivi repris par le cadre PEFA.

Les réponses de l'entité auditée et de l'agent comptable aux observations reportées dans les fiches d'audit et aux recommandations formulées à l'issue de la mission sont fournies dans la partie annexe des rapports, pour en assurer la contradiction. Dans ces réponses, selon les 7 rapports transmis à la mission, l'entité indique les dispositions qu'elle compte prendre pour appliquer de façon adéquate les recommandations. Toutefois, aucun rapport de suivi de la mise en œuvre effective des recommandations n'est établi, la règle étant que le suivi est contrôlé lors de la mission de contrôle suivante de l'entité, qui n'est pas systématique.

La note est D. Aucun suivi systématique des mises en œuvre des recommandations n'est assuré par la DBIFA et l'existence de réponses aux recommandations n'ayant pu être observées que pour 7 missions, les rapports des autres missions n'ayant pas été produits à la mission.

Réformes en cours

Une réforme commune à tous les organes de contrôle des finances publiques (OCFP) est en voie de finalisation (en application du « Rapport d'audit institutionnel et organisationnel des OCFP suivant contrat N° FED/2015/357-875 du 06 avril 2016 »). Les organismes de contrôle sont engagés dans l'appropriation de l'ABR, la professionnalisation et la confection de manuels et guides. Un projet de loi est en cours d'élaboration pour que l'IGE puisse effectuer des missions d'audit interne.

Indicateur		Justification de la notation
PI-26 Audit interne	D+	Méthode notation M1
26.1. Portée de l'audit interne	D	Seule la DBIFA (qui a repris les fonctions d'inspection du trésor) assure aujourd'hui une fonction assimilable à l'audit interne. De ce fait, l'audit interne est opérationnel, elle couvre essentiellement la partie comptable des contrôles internes des opérations budgétaires réalisées par l'administration centrale.
26.2. Nature des audits et normes appliquées	C	La démarche d'audit de la DBIFA est normalisée et basée sur les risques et un processus d'assurance qualité est mis en place. Mais elle est centrée sur le contrôle de conformité de l'activité et l'organisation des postes comptables et peu sur le caractère suffisant et pertinent des contrôles internes pour atteindre les objectifs stratégiques et opérationnels visés par l'organisme
26.3. Exécution d'audits internes et rapports d'audit	A	La DBIFA dispose de programmes d'audit annuel, toutes les missions d'audit programmées sont menées à bien.
26.4 Suite donnée aux audits internes.	D	Les 7 rapports transmis montrent que des réponses formelles sont apportées aux recommandations faites dans les rapports de mission, mais les autres rapports n'ont pas été communiqués. Mais le suivi de l'application des recommandations n'est assuré qu'à l'occasion des contrôles suivants.

3.6 *PILIER VI : COMPTABILITE ET REPORTING*

PI-27 Intégrité des données financières

Cet indicateur évalue dans quelle mesure la première vérification des comptabilités - le rapprochement avec les comptes bancaires - est assurée pour l'ensemble des comptes et pour les opérations comptablement sensibles enregistrées dans les comptes d'avance et d'attente. Il examine aussi les dispositifs mis en place pour protéger les données d'actions affectant leur intégrité, qu'elles soient volontaires ou involontaires.

27.1 Rapprochement des comptes bancaires.

Champ de la composante : administration budgétaire centrale (mais la notation porte sur l'administration centrale d'après le cartouche)

Période sous revue : au moment de l'évaluation, portant sur l'exercice précédent

Les rapprochements des comptes du Trésor

Le Trésor public dispose d'un compte courant en ariary domicilié à la Banky Foiben'i Madagasikara (BCM) (voir PI-21 pour la description des comptes des entités publiques). Les trente-deux (32)¹¹² comptables supérieurs disposent chacun d'un compte d'opérations ouvert à leurs noms. Chaque poste comptable supérieur reçoit tous les jours un relevé des opérations de la part de la succursale de la BCM de sa localité et les opérations de ces postes comptables sont retracées dans le relevé de l'ACCdTDP qui tient le compte courant du Trésor. Le délai de nivellement varie de un jour (pour les localités où il y a une succursale de la BCM) à plus de 15 jours (Antalaha et Ambatondrazaka).

Outre ces comptes tenus en ariary, le Trésor public dispose également de deux comptes courants en devises (Euro et USD). Ces comptes sont nivelés quotidiennement dans le compte d'opérations de la RGA ou dans le compte d'opérations des TG/TP.

La convention entre la BCM et le Trésor public stipule qu'une note d'accord (un état de rapprochement) retraçant le montant total des opérations débitrices et des opérations créditrices initiées par le comptable (le circuit des notes d'accord a été produit aux évaluateurs) est préparée toutes les décades et présentée par le Trésor à la BCM. Les délais d'établissement de ces notes varient cependant selon les comptables, essentiellement pour des raisons pratiques (éloignement entre la localité du service du Trésor et de la succursale de la BCM). Les états de rapprochement enregistrés au 30/06/2017 révèlent que le délai moyen de production de ces états est de 23 jours (Un tableau permettant le calcul du délai moyen de production des notes d'accord¹¹³ a été établi).

Les rapprochements des comptes des établissements publics

Les EPN dotés d'agents comptables disposent chacun de comptes de dépôts ouverts auprès de la RGA ou auprès des Trésoreries Générales ou Principales (TG ou TP). Les rapprochements de ces comptes sont faits mensuellement. Les EPN peuvent également disposer d'un compte bancaire, mais leur solde ne doit pas excéder un certain montant fixé - selon leurs besoins pour leur fonctionnement courant - par les statuts de l'EPN concerné ou dans les arrêtés

112 PGA, RGA, ACCPDC, 3 Trésoreries ministérielles, 4 Trésoreries principales, 21 Trésoreries générales, TMA
113 Base : Dernières notes d'accord produites par chaque poste comptable à la date du 30 juin 2017.

d'autorisation d'ouverture de compte bancaire, ou selon les conventions avec les bailleurs de fonds. Au-delà de ce seuil, les comptables doivent transférer les fonds aux comptes de dépôt.

Dans le cadre de la mise en œuvre du CUT, un recensement mené par la DCP de la DGT, a montré que 1180 comptes d'organismes publics étaient encore domiciliés dans les banques commerciales¹¹⁴ au nom d'organismes publics (établissements publics et collectivités territoriales décentralisées, organes déconcentrés de l'État).

Tableau 3-39 : Nombre de comptes détenus par les organismes publics dans les banques commerciales

Organismes publics	Nombre de comptes	Organismes publics	Nombre de comptes
EPN	256	PAOMA	77
Projets	148	Autres	157
Services publics	136	Rattachés aux EPN	39
Communes rurales	28	Régions	4
Communes urbaines	5	FKT	23
Sociétés à participation publiques	307	Total	1 180

Source : DGT, DCP

Fin 2016, le total du budget primitif des EPN qui disposaient d'un comptable public s'élevait à 1 373,2 milliards d'Ariary. Le solde de leur compte de dépôt était de 233,9 milliards d'Ariary.¹¹⁵

Les établissements du secteur social (CNTMAD, CNRE, CNRO, CNRIT, INSTN, IMAVET et INSCAE) ne disposant pas d'agent comptable ont reçu, au titre de l'année 2016, des subventions dont le montant total est de 5 593 milliards d'ariary (DSSA). Selon les informations transmises par la DSPI, le montant total des dépenses des établissements publics des secteurs productifs et infrastructure ne disposant pas de comptables publics (ARTEC, FER, RU, OMAPI, ORE) représentait 29,9 milliards d'Ariary en 2016, soit 2.18% du budget total des EPN.

Les UGP ont l'obligation de procéder au rapprochement de leurs comptes dans les mêmes conditions que le Trésor.

La note est B. Le rapprochement bancaire pour tous les comptes bancaires actifs de l'administration budgétaire centrale (et de l'administration centrale – les soldes des EPN n'ayant pas de comptable public étant marginaux) a lieu au moins une fois par mois, généralement dans les 4 semaines qui suivent la fin de chaque mois.

La situation s'est améliorée, si la fréquence des rapprochements est restée mensuelle, les délais ont été raccourcis de 45 jours à 4 semaines.

27.2 Comptes d'attente

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : au moment de l'évaluation, portant sur l'exercice précédent

114 Statistiques obtenues auprès du Service de la Règlementation Comptable et Financière, Direction de la Comptabilité Publique, Direction Générale du Trésor.

115 Source : Tana - RGA – 2016.

Les comptes d'attente sont des comptes d'imputation provisoire de dépenses – dépenses dont les pièces justificatives sont à régulariser – et des recettes – recettes collectées sans ordre de recettes. Le texte sur le délai d'apurement¹¹⁶ date de 1966. Il concerne les comptes d'attente des dépenses qui sont à apurer dans un délai d'un mois.¹¹⁷

Sur la base des soldes enregistrés dans la balance provisoire 2016, les montants des comptes d'attentes¹¹⁸ dans la balance de sortie de 2016 représentaient un total de 1714,7 milliards d'Ariary sur un montant total de dépenses de 4 852 milliards d'Ariary, ce qui représente 35,3% des dépenses totales.

Tableau 3-40 : Balance d'entrée des soldes des comptes d'attente à la fin de 2016(en milliards d'Ariary)

Intitulé	Balance de sortie	Intitulé	Balance de sortie
Intérêts servis à la souscription des titres d'emprunts	43,5	Agence Comptable des Postes Diplomatiques et Consulaires	22,4
Contrepartie des tirages de la dette versement aux comptes des projets ou paiements directs par les bailleurs	1203,6	Transfert assignataire recettes reçues en instance de couverture	6,0
Intérêts, commissions et frais bancaires	27,2	Prise en charge rejet de transfert recettes – Recettes	38,4
Paiements à imputer : Frais de trésorerie	30,1	Autres recettes à classer et à régulariser	1,8

Source : DGT

Les valeurs successives¹¹⁹ des soldes de ces comptes au cours de l'année (selon un tableau établi par les évaluateurs) montrent que le rythme d'apurement des comptes ne se fait pas de manière régulière et que les soldes sont croissants. L'analyse détaillée des raisons des insuffisances et lenteurs de ces apurements (développées en annexe) montre toutefois que ces soldes sont dûment justifiés. L'encadré suivant donne cette justification, pour le principal poste : les contreparties des tirages de la dette.

Encadré 40 : Contrepartie des tirages de la dette versement aux comptes des projets ou paiements directs par les bailleurs

Ce compte d'attente est tenu au niveau de l'ACCdTDP pour enregistrer les opérations sur projets financés par des fonds d'emprunts. Le mécanisme de fonctionnement de ce compte est le suivant :

-ce compte est débité à la réception de l'ordre de recette relatif au tirage de la dette (lors de l'approvisionnement du compte bancaire du projet ou lors du paiement direct des dépenses par les bailleurs de fonds),

-il est apuré après la régularisation budgétaire des dépenses financées par l'emprunt.

Le solde de ce compte représente les dépenses non régularisées des fonds non encore utilisés par les projets dans leurs comptes bancaires.

116 Instruction n°66-4-F7 du 08/01/1966, néanmoins, des entretiens avec des comptables publics ont permis de savoir qu'ils s'efforcent actuellement de minimiser leurs comptes d'attente.

117 Entretien avec des responsables d'apurement de comptes d'attente : les comptes d'attente doivent être apurés sous 2 mois. Toutefois, les textes y relatifs n'ont pu être réunis.

118 Balance provisoire 2016.

119 Les valeurs en italique sont des soldes anormaux qui sont à redresser en cours d'exercice.

La note est B. Un état de développement de solde des comptes d'attente est établi mensuellement et rapproché dans les 4 semaines, par tous les comptables publics. Les soldes, très importants, sont toutefois dûment justifiés.

27.3 Comptes d'avance

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : au moment de l'évaluation, portant sur l'exercice précédent

Les avances concernent des dépenses opérationnelles à caractère urgent gérées dans le cadre de régie d'avances.

Encadré 41 : Le fonctionnement des régies d'avance

Les dépenses payables en régie d'avance sont fixées dans la circulaire budgétaire annuelle. D'une manière générale, ce sont les dépenses dédiées aux redevances de communication, aux redevances en eau et électricité, en fête et cérémonie, en fonds de roulement (spécialement pour le Secrétariat d'État auprès du Ministère de la Défense Nationale chargée de la Gendarmerie). Les régies d'avance peuvent être renouvelables ou uniques et exceptionnelles, selon les dispositions de l'arrêté de création de chaque régie. Les régies d'avance sont gérées par des régisseurs responsables qui doivent régulariser les pièces nécessaires pour justifier les dépenses concernées au plus tard avant le renouvellement de l'avance et avant le 31 décembre de l'année en cours.

Les régies d'avance sont régularisées régulièrement du fait de leur fonctionnement (aucune avance ne peut être octroyée si l'ancienne n'est pas régularisée). Les cas de non-régularisation sont dus aux faits suivants, qui sont exceptionnels :

- Changement de régisseur : nomination d'un autre régisseur pour la même régie ;
- Changement d'organigramme entraînant la disparition du service bénéficiaire de la régie ou scission du service bénéficiaire de la régie.

Tableau 3-41 : Comptes d'avances dans la balance de 2016 (en milliards d'Ariary)

Libellés	Balance d'entrée	Mouvements 2016		Balance de sortie
		Débit	Crédit	
Régies d'avances	0.1	36.4	22.8	13.7
Régies d'avances non régularisées	1.3	0.0	0.1	1.2

Source : DGT balance provisoire

Ce tableau fait ressortir que le montant total des comptes d'avance en balance de sortie de 2016 représentait 14,9 milliards d'Ariary, soit 0.31% des dépenses totales de l'État.

La notation est B. Un état de développement de solde des comptes d'avances est établi mensuellement et rapproché dans les 4 semaines, par tous les comptables. Les montants sont faibles, quelques comptes d'avance peuvent être apurés en retard, mais les justifications sont données.

27.4 Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières.

La Direction des Systèmes d'Information (DSI) du MFB est en charge de la gestion du système d'information. Les questions portant sur l'intégrité des données, délaissées jusqu'à maintenant, sont en cours traitement.

Le Système Intégré Informatisé de Gestion des Finances Publiques (SIIGFP) est utilisé au sein du MFB, mais chaque direction générale dispose de ses propres applications. Dans ce système, les identifiants pour les login et mot de passe ne sont pas « personnels » les agents utilisateurs peuvent s'emprunter et se prêter les logins et les mots de passe. Il n'est donc pas possible de savoir a posteriori l'identité précise des agents ayant accédé aux données.

Par ailleurs, aucune entité n'est encore chargée de vérifier l'intégrité des données.

Actuellement, un centre de données – data center – a été installé par la DSI, mais seules les données de la DGB (volet exécution) et les données de la DDP y sont entreposées. Un Schéma Directeur Informatique (SDI) et une note relative à la sécurisation des données ont été établis par la DSI. Le SDI préconise la création d'un système d'information – un outil de traitement de l'information – homogène, intégré, fiable et sécurisé permettant l'échange d'informations entre les différentes entités et où l'accès de tous les acteurs (administrateurs, ordonnateurs, responsables de saisie, responsables de visa...) est strictement limité et contrôlé. Par ailleurs, aucun accès direct à la base de données n'est plus permis dans le cadre de l'utilisation du data center.

En résumé, l'accès aux données et à leur modification est actuellement limité et enregistré au niveau des directions générales via des login et des mots de passe, mais ceux-ci ne sont pas personnels et donc ne produisent pas de pistes d'audit. La note est C.

Réformes en cours

Un data center de la DSI a été mis en place pour stocker l'ensemble des données informatiques de tout le ministère afin d'assurer la pleine intégrité des données financières. Toutes les directions générales devront stocker leurs données au niveau du data center de la DSI.

Au mois de mars 2016, le Trésor public s'est engagé dans un programme d'opérationnalisation du compte unique du Trésor. Quatre groupes de travail ont été créés, en charge : de la structure et du fonctionnement du CUT ; du cadre législatif et réglementaire ; du système d'information ; et de la gestion de trésorerie. Les travaux se poursuivront jusqu'en mars 2019.

Indicateur	Note	Explication
PI-27. Intégrité des données financières	B	Méthode de notation M2
27.1. Rapprochement des comptes bancaires	B	Les comptes ouverts à la BCM et movimentés par l'ACCdTDP dans le cadre du CUT font l'objet de rapprochements au moins mensuels dans les 4 semaines qui suivent la fin du mois. Les soldes des comptes détenus par les organismes publics dans les banques commerciales qui disposent d'un agent comptable font également l'objet de rapprochements mensuels. Les délais des rapprochements des comptes des EPN qui ne disposent pas d'agents comptables ne peuvent être connus, mais le montant total des dépenses de ces établissements ne représente que 0.56% du montant total des dépenses de l'État.
27.2. Comptes d'attente	B	Un état de développement de solde des comptes d'attente est établi et rapproché mensuellement par tous les comptables publics, les montants non apurés sont importants, mais dûment justifiés.

Indicateur	Note	Explication
PI-27. Intégrité des données financières	B	Méthode de notation M2
27.3. Comptes d'avance	B	Un état de développement de solde des comptes d'avance est établi et rapproché mensuellement par tous les comptables publics, les montants non apurés sont faibles et dûment justifiés.
27.4. Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières	C	L'accès aux données et leur modification sont limités et enregistrés au niveau des directions générales, mais ils ne produisent pas de piste d'audits, les accès n'étant pas individualisés. Une entité de supervision n'est pas encore en place.

PI-28 Rapports budgétaires en cours d'année

Le suivi de l'exécution budgétaire en cours d'année, afin d'en assurer le rythme prévu et d'imprimer les inflexions nécessaires à sa trajectoire en temps utile, est un élément essentiel d'un bon système de GFP. Cet indicateur évalue, dans cette perspective, l'exhaustivité, l'exactitude et la ponctualité de l'information disponible sur l'exécution du budget en cours d'exercice.

28.1 Portée et comparabilité des rapports

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Les institutions et ministères établissent des documents de suivi de l'exécution du budget trimestriels, précédés d'une note de présentation signée par le coordonnateur de programmes ou le responsable du suivi auprès des départements ministériels. Ces documents sont publiés sur le site web du MFB par la DGB. Ils intègrent les dépenses réalisées par les unités déconcentrées budgétaires.

La DGB organise, pour discuter et intégrer ces documents, un atelier trimestriel de revue de l'exécution budgétaire trimestrielle dont les participants sont les responsables budgétaires et de suivi-évaluation des institutions et ministères, des représentants de la société civile, de la CC, des PTF et des responsables régionaux. A l'issue de l'atelier de revue, la DGB établit un rapport de suivi de l'exécution budgétaire, signé par le Ministre des Finances et du Budget et publié sur le même site web.

Les rapports présentent les réalisations budgétaires du trimestre, tant en recettes qu'en dépenses avec une analyse de l'évolution par rapport aux réalisations précédentes (trimestres précédents et/ou aux années précédentes). Une analyse des réalisations sectorielles est également intégrée dans le rapport.

Les rapports d'exécution budgétaire développent également une évaluation de la performance ; la réalisation d'objectifs est mesurée grâce aux réalisations physiques pertinentes des départements ministériels.

Les données figurant dans les rapports d'exécution du budget sont établies par type de budget, par type de dépense – selon les catégories de dépenses définies par la LOLF (6 Chapitres :

intérêts, solde, fonctionnement hors solde, dépenses courantes structurelles, dépenses courantes exceptionnelles, investissement) - par grande rubrique, et par institution et ministère. Sauf pour les dépenses relatives aux missions et aux programmes de la santé (code 710) et de l'éducation (code 810) reportées en annexe des rapports, l'exécution n'est pas suivie au niveau des programmes et missions.

Les informations quantitatives présentées dans les rapports sont respectivement :

- Les crédits initiaux inscrits dans la LFI, les crédits modifiés, et les crédits inscrits de la LFR s'il y a eu lieu ;
- Les dépenses réalisées (crédits consommés), tirées de SIIGFP.

Parallèlement, la DGT établit un suivi mensuel des opérations comptables dans le cadre de l'OGT qui est publié sur le site web du MFB.

Les dépenses effectuées à partir des transferts aux unités déconcentrées sont comptabilisées.

Les dépenses d'investissement ne sont pas distinguées selon leur source de financement, ce qui peut rendre l'interprétation malaisée, les montants des investissements sur ressources externes étant imprécis.

La note est donc B. Les rapports d'exécution budgétaire permettent des comparaisons directes avec le budget initial, pour tous les éléments des estimations budgétaires, avec un certain degré d'agrégation.

28.2 Calendrier de publication des rapports.

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Les rapports d'exécution budgétaire en cours d'année sont déjà disponibles au moment de l'atelier de revue de l'exécution budgétaire trimestrielle. Le tableau suivant présente la date des revues au cours de l'exercice 2016 et les délais entre la fin de la période sous revue et la date de la revue.

Tableau 3-42 : Période couverte, périodicité et date de transmission des rapports d'exécution budgétaire en cours d'année

Rapports trimestriels	Date de la revue
Premier trimestre	29 avril 2016
Deuxième trimestre	4 Aout 2016
Troisième trimestre	28-oct 2016
Quatrième trimestre	9 février 2017

Source : DGB

Ce tableau fait apparaître que les rapports sur l'exécution du budget sont établis sur une base trimestrielle et publiés dans un délai inférieur à huit semaines, mais parfois supérieur de quelques jours à 4 semaines à compter de la fin de chaque trimestre.

La note est donc C.

28.3 Exactitude des rapports

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Très utiles, pour l'analyse de l'exécution du budget, les données sur les dépenses sont présentées au stade de l'engagement financier (ou « budgétaire », mais non de l'engagement juridique, notamment pour les investissements), mais ne le sont ni au stade de l'ordonnancement par l'ORSEC ni au stade du paiement par le comptable.

Les données sont fiables, sauf pour les données sur les projets, comme le confirme la comparaison pour le dernier trimestre entre les données du rapport de la fin du dernier trimestre 2014 et la loi de règlement 2015 (la comparaison ne peut encore être faite pour 2016). Globalement les données sont peu différentes, à l'exception des dépenses d'investissement (l'écart étant de 25%).

Tableau 3-43: Comparaison entre les données du rapport trimestriel du dernier trimestre 2015 et la loi de règlement (en milliards d'Ariary)

Budget général	Crédit modifié	Montant engagé ^{1/}	Loi de règlement 2015
Intérêt de la dette	260,5	251,14	249,70
Solde	1 521,83	1 458,54	1450,81
Fonctionnement	1 976,65	1 944,78	1937,28
PIP	1 289,00	376,24	469,29
Total budget général	5 047,98	4 030,70	4107,85

Source : DGB

1/ inscrit dans le compte rendu du suivi de l'exécution budgétaire du 4ème trimestre 2015).

La note est donc C. Les données sur les investissements sont imprécises, en raison des informations sur les projets, et elles sont enregistrées au seul stade du paiement (assimilable à l'engagement financier).

Réformes en cours

Le MFB effectue désormais un suivi hebdomadaire de l'exécution budgétaire réalisé par une « Cellule de Suivi de l'Exécution Budgétaire » dirigée par le SG avec la présence du Coordonnateur des Finances et de tous les Directeurs Généraux. Chaque département présente ses réalisations. Les perspectives d'évolution et les problèmes rencontrés sont évoqués lors de ces réunions. A l'issue de chacune d'elle, les autorités disposent d'un tableau de bord de l'exécution budgétaire fondé sur les données disponibles. Néanmoins, les données présentées sont à usage interne du département.

Indicateur	Note	Explication
PI-28 : Rapports budgétaires en cours d'exercice (M1)	D+	Méthode de notation : M1
28.1. Portée et comparabilité des rapports	B	Les rapports d'exécution sont établis par les ministères, discutés lors d'un atelier et consolidés dans un rapport qui assure la comparabilité avec le budget. Ces rapports qui intègrent les dépenses des unités déconcentrées sont présentés par ministère dans les classifications agrégées du budget (définies par la LOLF), mais non au niveau des programmes. Ils sont publiés sur le site du MFB.

Indicateur	Note	Explication
28.2. Calendrier de publication des rapports	C	Les rapports sur l'exécution du budget sont établis sur une base trimestrielle et donnent lieu à des ateliers de discussion et de présentation dans un délai très peu supérieur à 4 semaines à compter de la fin de chaque trimestre.
28.3. Exactitude des rapports	D	L'exactitude des données peut soulever quelques préoccupations, en raison notamment des incertitudes des informations sur les projets. Les problèmes relatifs aux données ne sont pas mis en évidence dans le rapport, mais les données sont cohérentes et utiles pour l'analyse de l'exécution du budget. Les données sont saisies au stade de l'engagement financier mais non du paiement

PI-29 Rapports financiers annuels

Les rapports financiers annuels constituent les cadres fondamentaux de la responsabilisation des acteurs, notamment sous le régime de la gestion axée sur la performance. Cet indicateur évalue la mesure selon laquelle les états financiers annuels sont complets, établis à temps et conformes aux principes et normes comptables généralement acceptées.

29.1 Exhaustivité des rapports financiers annuels.

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

Les documents qui correspondent aux rapports financiers annuels selon le cadre PEFA sont la loi de règlement (LR) et le Compte Général des Administrations financières (CGAF).

Encadré 42 : Loi de règlement (LR) et compte général des administrations financières (CGAF)

Selon la LOLF (article 43) la loi de règlement retrace les résultats d'exécution de la loi des finances initiale et de ses modifications en cours d'exécution par le moyen de lois de finances rectificatives ou exceptionnellement par des textes réglementaires.

D'après l'article 44 de la LOLF, sont joints à tout projet de loi de Règlement :

- *Un compte général de l'administration des finances (CGAF).*
- *Des annexes explicatives faisant connaître l'origine et les justifications des dépassements de crédit.*
- *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.*
- *Les annexes explicatives ont une valeur informative ; elles lient cependant les autorités gouvernementales qui les ont établies.*

Le CGAF se compose des éléments suivants :

- *Balance générale.*
- *Développement divers.*
- *Résultats par budget.*
- *Développement des comptes de prêts.*
- *Développement des comptes de participations.*
- *Développement des comptes d'emprunts.*
- *Situation du compte permanent des résultats.*
- *Texte d'approbation et de visa.*
- *Tableau synthétique.*

Source : LOLF

Ces deux rapports sont préparés annuellement. La LR assure une comparabilité complète avec le budget, analysée par le RELF. Le tableau suivant dresse un état des éléments d'informations fournis dans ces deux documents, nécessairement partiels du fait que l'Etat ne tient pas encore de comptabilité patrimoniale et que sa connaissance de ses actifs est limitée (PI-12).

Tableau 3-44 : Caractéristiques des rapports annuels

Intitulé du rapport concerné et références précises	Projet loi de Règlement		CGAF	
	Complète	Non complète	Complète	Non complète
Apurement des comptes d'attente et d'avances et rapprochements		ND		X
Comparabilité avec le budget approuvé	X			X
Informations sur les recettes	X		X	
Informations sur les dépenses	X		X	
Informations sur les actifs financiers		ND		X
Informations sur les actifs corporels		ND		X
Informations sur les actifs corporels		ND		X
Informations sur passifs		X	X	
Informations sur les obligations à LT		ND		ND
Tableaux des flux de trésorerie rapprochés		ND		X

La LR fournit des éléments d'information complets sur les recettes et les dépenses. Le CGAF¹²⁰ fournit des informations complètes sur les recettes, les dépenses et les passifs sauf les obligations à LT qui ne sont pas encore prises en compte dans la comptabilité de l'État. Les informations sur les autres éléments sont incomplètes. Les soldes de trésorerie ressortent de la balance consolidée de l'Etat et sont identiques à la situation d'encaisses que ce soit pour les caisses des comptables de l'Etat ou pour les avoirs tenus à la Banque Centrale (voir indicateur PI-27).

La notation est donc C.

29.2 Rapports financiers soumis à des audits externes.

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier rapport financier annuel présenté aux fins d'audit

D'après l'article 46 de la LOLF, le projet de LR est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et distribué au cours de la première session de la deuxième année qui suit l'exécution du budget concerné.¹²¹

Le projet de la loi de règlement 2015 a été transmis à la Cour des Comptes au cours du mois de janvier 2017.

¹²⁰ Les différentes étapes de confection du CGAF sont décrites dans un tableau communiqué aux évaluateurs.

¹²¹ En effet, par instruction comptable, il est prescrit à tous les comptables supérieurs de faire parvenir au niveau central leur balance définitive au plus tard le 31 août de l'année n+1. La DCP procède par la suite à leur examen dans un délai d'un mois. De ce fait, la plupart des balances définitives de l'année n des postes comptables, nécessaires à la confection du CGAF, ne parviennent au niveau de l'ACCT qu'au début du mois d'octobre n+1. En outre, il est aussi nécessaire de tenir compte des travaux de rapprochement (de la comptabilité générale avec la comptabilité budgétaire) à effectuer avant la production du CGAF.

Tableau 3-45 : Dates de transmission des PLR à la CDC

Exercices	Date de dépôt à la CDC
Rapports sur le PLR 2013	Mars 2016
Rapports sur le PLR 2014	Septembre 2016
Rapports sur le PLR 2015	Janvier 2017

Le CGAF 2016 ne sera disponible qu'en fin novembre 2017 compte tenues travaux à réaliser, selon les responsables.

En résumé, la législation et les pratiques actuelles ne permettent pas d'avoir une note supérieure à D. Le tableau ci-dessus montre cependant un très net raccourcissement des délais de préparation de la LR.

29.3 Normes comptables.

Champ de la composante : administration budgétaire centrale

Période sous revue : Rapports financiers des trois dernières années

Le tableau suivant dresse la liste de ces normes et leur source.

Tableau 3-46 : Résumé des normes comptables utilisées à Madagascar

Documents	Source	Observations
Textes sur les lois de finances	DGB/DGT/	Loi_organique_2004-007
Règlements sur l'établissement de tous les états, lois, et rapports sur l'exécution annuelle du budget	DGB/DGT/	Instruction 11-10-G1 Instruction 11-18-G1
Etats, lois et rapports sur l'exécution annuelle du budget du dernier exercice clos.	DGB/DGT/DCP/ACCT	
Pièces de transmission des rapports financiers annuels soumis à l'auditeur	DGB/DGT	DGB
Rapports financiers annuels soumis à l'auditeur	DGB/DGT	DGB
Plans comptables de l'État	DCP	Décret n° 2005-210 du 26 avril 2005 portant-Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP 2006) Nomenclature du PCOP 2006 08-01-G
Notes, rapports méthodologiques sur les plans comptables de l'État et leur concordance avec les normes internationales	DCP	Évaluation de l'application du PCOP 2006 par la Direction de la Comptabilité Publique Manuel sur les normes comptables internationales pour le secteur public 2005

Les normes du plan comptable sont définies dans le décret n° 2005-210 du 26 avril 2005 portant Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP 2006). Ce plan est en cohérence avec les normes comptables internationales IAS/IFRS.

Le PCOP 2006 s'est référé en partie aux normes comptables internationales pour le secteur public ou IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) émises par le Comité "Secteur Public" de l'IFAC (International Federation of Accountants), aux travaux de préparation en cours sur les normes non encore adoptées (produits régaliens ...) ainsi qu'aux normes comptables étrangères, notamment celles de la France, sur les Comptes de l'État.

Ces normes, et les analyses auxquelles elles ont donné lieu ont fait l'objet d'un examen détaillé et exhaustif de la mission. Il ressort de cette analyse que sur les 21 normes définies selon IPSAS, 13 normes correspondantes de PCOP 2006 ne respectent pas encore le mode de comptabilisation prévu par IPSAS. Les motifs de non-application de ces normes peuvent être expliqués pour chacune des normes inappropriées.

La note retenue est C. Les normes comptables utilisées dans tous les rapports financiers sont basées sur le cadre juridique national et assurent la cohérence des rapports dans le temps ; les normes suivies sont divulguées ainsi que leur différence avec les normes internationales (rapport du Conseil Supérieur de la Comptabilité (CSC) et tout écart est expliqué. La majorité des normes internationales n'a pas encore été intégrée dans les normes nationales.

Réformes en cours

La notion de projet et les conditions de comptabilisation proposées prévoient une adaptation des critères définis par la norme comptable internationale IAS 38 pour "les immobilisations incorporelles résultant d'une phase de développement d'un projet interne" (le terme de développement ayant dans l'IAS 38 une définition plus large que celle communément retenue). La notion de projet proposée paraît cohérente avec les règles du PCG 2005 applicables aux logiciels générés en interne, aux frais de recherche et de développement.

Indicateur	Note	Explication
PI-29 : Rapports financiers annuels	D+	Méthode de notation M1
29.1. Exhaustivité des rapports financiers annuels.	C	La LR et le CGAF sont préparés sur une base annuelle et la LR est comparable avec le budget approuvé. Ils ne contiennent que des informations sur les recettes, les dépenses et les soldes de trésorerie. Manquent les informations sur les actifs (non disponibles en tout état de cause (PI-12)) et les passifs pourtant largement disponibles (PI-13).
29.2. Rapports financiers soumis à des audits externes.	D	Les rapports financiers de l'administration centrale sont soumis à la Cour des comptes largement après les neuf mois qui suivent la fin de l'exercice (13 mois pour le rapport sur 2015, dernier rapport produit) en raison, principalement, des délais de transmission des comptes de gestion par les comptables principaux (8 mois).
29.3 Normes comptables.	C	La majorité des normes internationales n'est pas encore intégrée au niveau des actifs financiers et non financiers.

3.7 PILIER VII : SUPERVISION ET AUDIT EXTERNE

PI-30 Audit externe

L'audit externe est confié à la Cour des Comptes (pour l'administration centrale) et aux tribunaux financiers (pour les collectivités territoriales).

La Cour des Comptes fait partie de la Cour Suprême¹²² régie par la 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). Elle exerce une compétence juridictionnelle sur les comptables publics et audite les administrations et les entreprises publiques ainsi que les organismes de sécurité sociale (audits dits de conformité et de performance parfois appelés « contrôle administratif »).

Ses compétences sont très larges, selon le modèle d'ISC juridictionnel dit « continental ». Toutefois par exception à ce modèle, elle n'exerce aucun contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs (de type de celui d'une Chambre ou Cour de « discipline budgétaire et financière ») hormis sur les comptables de fait.

Le champ de l'indicateur ayant été modifié, les notations de cet indicateur n'ont pas de correspondantes exactes dans le cadre 2011, l'évolution entre les deux PEFA ne peut donc être évaluée sous forme quantifiée.

Les moyens de la Cour

Le tableau ci-après retrace les ressources et moyens de la Cour au cours de ces quatre dernières années :

Tableau 3-47 : Les ressources de l'ISC

	2013	2014	2015	2016
RESSOURCES HUMAINES				
Effectifs d'auditeurs financiers dont (éventuellement)				
Magistrats	44	50	44	42
Assistants de vérification	0	0	0	0
Greffiers	19	25	21	20
Personnel d'appui	24	30	30	37
RESSOURCES FINANCIERES (En milliard d'Ariary)				
Ressources de fonctionnement (hors solde)	0,134	0,105	0,090	0,130
Ressources d'investissement	0,040	0,050	0,070	0,144
Total du budget	0,174	0,155	0,160	0,274

Source : Cour des comptes

L'activité de la Cour

122 Article 40 de la Constitution.

Pour la période de 2013 à 2016¹²³, faisant suite à des améliorations en matière de reddition des comptes¹²⁴, la Cour a rendu 132 arrêts portant sur les exercices comptables 2011 et antérieurs. Ainsi, aucune comptabilité portant sur les exercices 2014-2016 des comptables principaux de l'État (PGA, RGA, ACCT, etc.) et des EPA n'a été jugée. Des contrôles thématiques (essentiellement des contrôles de marchés publics) et organiques (audit d'entités) ont été réalisés. La Cour a achevé neuf rapports d'audit (ou de « contrôle administratif »).¹²⁵ Un référé a été transmis au ministre chargé des Finances et du budget et traite des irrégularités relatives aux nominations des comptables intérimaires.

De 2013 à 2016, la Cour a assuré le contrôle des LR de l'exercice 2014 et des exercices antérieurs. Huit rapports sur l'exécution de la loi des finances (RELF) ont été réalisés (gestions 2007 à 2014). Le RELF sur la gestion 2015 a été notifié au MFB le 02 juin 2017.

Par ailleurs, les comptes des exercices 2013 à 2015 de la CNaPS ont été certifiés par un auditeur externe autre que l'ISC, le cabinet LINK AUDIT Sarl AT Ratsimanetrimanana – Salomon & Associé.

Enfin, la juridiction financière a établi en 2015 son premier rapport public 2014 couvrant ses activités durant la période 2001 à 2014. Comme l'exige la loi, la Cour s'est engagée à publier régulièrement un rapport annuel.¹²⁶

Le cadre PEFA 2016 limite strictement le champ d'application de cet indicateur aux « audits de rapports financiers ». Une interprétation très large de ce champ par le guide PEFA par rapport aux définitions internationales de l'INTOSAI intègre le RELF (le problème ne se pose pas à Madagascar pour les jugements pour la période examinée puisque les comptes des comptables principaux de l'Etat des exercices 2013 à 2016 n'ont pas encore fait l'objet de jugement). En conséquence la notation portera sur les RELF publiés de 2013 à 2016.

30.1 Portée de l'audit et normes d'audit.

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : les trois derniers exercices clos (2014-2015-2016)

Les RELF examinent la totalité des recettes et dépenses de l'administration budgétaire centrale, ce qui représente près de 85% des dépenses et recettes de l'administration centrale C (voir PI-6).

Les vérifications portent essentiellement sur le respect des autorisations budgétaires, la régularité des actes de mouvements de crédits, la concordance arithmétique des écritures entre

123 Une analyse détaillée des travaux de la Cour est reportée dans un tableau communiqué aux évaluateurs.

124 A ce jour, tous les comptes des postes comptables gérant le budget de l'État relatif aux exercices 2012 à 2015 sont produits. Par contre, sur les 121 EPA connus de la Cour, seuls 46 (environ 38%) ont produit leurs comptes à la Cour. Ces améliorations sont dues notamment aux efforts entrepris par la Cellule Technique chargée de l'Arrêté des Comptes Publics (CTACP) dont les membres sont issus de la DGB de la DGT et de la CC. (Source : Service des greffes de la Cour des Comptes).

125 De 2014 à 2015 : Service de Renseignements Financiers (SAMIFIN) ; ministère de l'Intérieur ; Bureau Indépendant Anti-corruption (BIANCO) ; Cellule de Coordination des Projets de Relance Economique et d'Actions Sociales (CCPREAS) ; PAER.

126 Parallèlement, dans le cadre de l'assistance au Parlement en matière d'examen et d'adoption de la Loi de Règlement (article 87 de la Constitution, article 62 de la LOLF), un guide de lecture du Rapport de la Cour des Comptes a été conçu par la Cour en novembre 2016.

les ordonnateurs et comptables (cf. encadré infra sur les principales observations et recommandations de la Cour). Si ces questions sont des questions de fonds pertinentes, elles ne portent pas sur les risques systémiques ni sur les risques au niveau des contrôles internescomptables.

Pour l'élaboration du RELF la Cour se réfère essentiellement à la LOLF. Un contrôle qualité est mis en œuvre (conclusions du parquet, procédure juridictionnelle contradictoire et collégiale). La Cour dispose également d'un manuel de procédures (il date de 2003 et a été mis à jour en 2009).

Compte tenu de ces éléments, la note retenue est C.

30.2 Soumission des rapports d'audit au pouvoir législatif.

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : les trois derniers exercices clos (2014-2015-2016)

Le tableau ci-après retrace le délai d'élaboration des RELF au cours des exercices 2013 à 2015.

Tableau 3-48 : Délais d'audit des rapports financiers (RELF)

		2014			2015			2016		
		Date de réception du PLR et CGAF	Date de transmission au parlement du RELF	Déla i	Date de réception du PLR et CGAF	Date de transmission au parlement du RELF	Délai	Date de réception du PLR et CGAF	Date de transmission au parlement du RELF	Délai
RELF	Exercice 2009	20 août 2014	10 juin 2015	8 mois et 20 jours						
	Exercice 2010	3.8			18 mai 2015	23 octobre 2015	5 mois 5 jours			
	Exercice 2011				3 juillet 2015	30 octobre 2015	3 mois et 27 jours			
	Exercice 2012				9 décembre 2015	3 juin 2016	5 mois et 24 jours			
	Exercice 2013				3.9			31-mars 2016	6-déc-2016	8 mois et 6 jours
	Exercice 2014							15-sept-16	08-déc-16	2 mois 8 jours

Source : Cour des Comptes

Le projet de loi de règlement 2015 a été soumis à la Cour en 2017, le projet 2016 (dernier exercice clos) le 12 janvier 2018.

La notation est fondée sur les projets de lois de règlement reçus par la Cour au cours des trois derniers exercices clos pour examen et rapport (RELF). Les RELF correspondant ont tous été présentés dans les 9 mois après réception des PLR par la Cour au législateur, mais non dans les six mois (cf. tableau 3-48). La notation est donc C.

30.3 Suite donnée aux audits externes

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : les trois derniers exercices clos (2014-2015-2016)

Dans le RELF, la Cour adresse des recommandations à l'administration budgétaire centrale (Etat), mais les mécanismes de leur suivi est limité, la Cour ne procédant à l'examen de leur application qu'à l'occasion du contrôle de l'exécution de la loi de finances suivante.

Encadré 43 : Les principales observations et recommandations de la Cour sur la loi de règlement de 2015

1. Des suites ne sont pas données aux recommandations antérieures de la Cour

3. Recommandations de la Cour aux acteurs budgétaires

- Respecter le principe de sincérité consacré par les articles 41 et 42 de la LOLF en matière de prévisions.

- Produire à la Cour de Bordereaux des Crédits Sans Emploi (BCSE) contenant toutes les informations nécessaires au contrôle à l'instar de ceux communiqués au cours des exercices 2011 et antérieurs.

- Communiquer à la Cour les conventions relatives aux financements extérieurs nécessaires à la détermination des crédits évaluatifs.

- Inscrire en soldes d'entrée du Compte Permanent du Trésor les soldes arrêtés après vote de la loi de Règlement de l'exercice concerné.

- Maîtriser le déficit des Caisses de Retraite.

- Assurer la fiabilité et la disponibilité des données relatives à l'appréciation de la performance des Institutions et Ministères

Source : RELF, 2015

Par ailleurs, l'application de ces recommandations est très incomplète. Abstraction faite des recommandations sur la performance des institutions et ministères, 75% des recommandations en matière d'exécution budgétaire du RELF 2013 ont été maintenues en 2014 et 31% de ces recommandations en 2015. 42% des observations portant sur l'analyse budgétaire en 2014 sont réitérées dans le RELF 2015.

Certaines recommandations faites dans les RELF font l'objet de réponses écrites du MFB¹²⁷ ou sont discutées lors des réunions tripartites dans le cadre de la CTACP (tel est, par exemple, le cas du retard de production des comptes publics).

Comme les preuves d'un suivi quelconque sont encore limitées, mais que le pouvoir exécutif fournit des réponses à la Cour des comptes sur ses observations par écrit ou oralement, dans les enceintes prévues à cet effet la notation est C.

30.4 Indépendance de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques

127 À titre d'exemple, la lettre n°063 MFB/SG/DGB/DEB/SSEB du 25 février 2016 portant suppression du Budget Annexe des Postes et Télécommunications et son intégration en Budget Général, une des observations de la Cour des Comptes depuis le PLR de l'exercice 2010 notifié au MFB le 28 juillet 2015 sous le n°141-CS/COMPTEs.

Champ de la composante : administration centrale
Période sous revue : à la date de l'évaluation

En tant que juridiction, l'indépendance de la Cour est garantie par la constitution qui prévoit en son article 108 que : « Dans leurs activités juridictionnelles, les magistrats du siège et assesseurs sont indépendants et ne sont soumis qu'à la constitution et à la loi. » ; l'ordonnance n°2005-005 du 22 mars 2000 portant loi organique relative au statut de la magistrature précisant dans son article 9 que « Les magistrats du siège sont inamovibles. Ils occupent les postes dont ils sont titulaires en raison de leur grade ; ils ne peuvent recevoir sans leur consentement, aucune affectation nouvelle sauf nécessité de service dûment constatée par le Conseil Supérieur de la Magistrature ».

Les conditions d'indépendance d'une ISC définies dans les déclarations de Mexico et de Lima sont cependant partiellement remplies.

Encadré 44 : L'indépendance de la Cour

Les conditions de nomination du Président de la Cour des Comptes et celle du Commissaire Général du Trésor Public figurent dans la Constitution, mais aucun texte ne prévoit la durée de leur mandat et les conditions de leur relèvement. Toutefois sur la période les deux présidents ayant quitté leur poste l'ont fait pour prendre leur retraite statutaire aux termes de mandats de 6 ans et 11 mois. Et le président en tant que magistrat est inamovible.

La LOCS¹²⁸ encadre les procédures de nomination des instances collégiales internes (formation toutes chambres réunies, formation de contrôle dont les membres sont désignés par le Président de la Cour des Comptes). L'institutionnalisation d'un comité de programmes et rapports est en cours d'étude et figure dans les propositions de modification des textes sur la CC.

Aux termes des dispositions de l'article 265 de la LOCS, le Président arrête les programmes de vérification de la Cour des Comptes après avis du Commissaire Général du Trésor Public. Dans la pratique, la Cour est libre de décider de l'objet de ses audits, de leur calendrier et des méthodes à mettre en œuvre.

La LOCS encadre également la publication des audits¹²⁹. Dans la plupart des cas, seule l'entité auditée est destinataire des rapports. Les arrêts définitifs en matière juridictionnelle sont lus en audience publique. Les observations de la Cour peuvent être insérées et publiées dans les rapports publics annuels.

Rattaché administrativement au Ministère de la Justice, le budget de la Cour fait partie du budget de ce ministère. Étant un service opérationnel d'activités (SOA) au sein de ce ministère¹³⁰, elle ne peut pas établir son propre budget. Ainsi, du fait de l'absence d'autonomie budgétaire, elle ne peut pas présenter son budget annuel devant le Parlement. Toutefois le président de la Cour est ordonnateur secondaire de son budget.

La Cour dispose, sous peine d'amende, des pouvoirs d'accès inconditionnel, direct et libre, en temps voulu, à tous les documents et à l'information¹³¹. Dans la pratique, des lenteurs sont opposées à la Cour.

Les responsables et les auditeurs de la Cour ont le statut de magistrats¹³². La gestion des carrières des magistrats relève du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) dont le Président de la République et le ministre de la Justice sont respectivement le Président et le Vice-président.

L'absence de précédent de relèvement abusif du président qui bénéficie par ailleurs de la sécurité offerte par l'inamovibilité vaut garantie d'indépendance du chef de l'ISC, et preuve de celle-ci, même en l'absence de texte du niveau de la loi précisant formellement et explicitement ses conditions de nomination et de relèvement.

Mais la CC ne peut proposer elle-même directement ou indirectement le budget qu'elle a préparé en toute indépendance au Parlement. La note est donc C.

Réforme en cours

128 Articles 268, 270/271, 289/290 et 291/298 de la LOCS.

129 Articles 311, 407, 408, 424 et suivants de la LOCS.

130 Projet en cours : donner à la Cour le rang de programme au lieu de SOA.

131 Articles 3 alinéa 4, 295 et 307 de la LOCS.

132 Art.1 Ordonnance portant statut des magistrats ; Articles 264 à 275 de la LOCS.

Pour assurer l'indépendance complète de la Cour des Comptes, des propositions de révision des textes (avant-projets de textes sur la réforme ou sur le repositionnement et la refondation de la Cour), dont la LOCS et la loi sur les TF, ont été élaborées et devraient être présentées aux autorités compétentes lorsque cette réforme juridique sera mise à l'ordre du jour.

Indicateur		Justification de la notation
PI-30 Audit externe	C	Méthode notation M1
30.1. Portée de l'audit et normes d'audit	C	Les RELF sont les seuls audits pouvant entrer dans la catégorie des audits de rapport financier. Ils couvrent la totalité des recettes et dépenses de l'administration budgétaire centrale, mais s'ils font ressortir les questions de fond pertinentes, ils ne traitent pas des risques systémiques ni des risques au niveau du contrôle interne comptable.
30.2. Soumission de rapports d'audit au pouvoir législatif	C	La Cour a examiné les projets de LR (RELF) des exercices 2009 à 2014 au cours des trois exercices 2014, 2015 et 2016. , dans des délais compris entre 2 mois et 8 jours et 8 mois et 20 jours.
30.3. Suite donnée aux audits externes	C	Des réponses officielles sont données aux observations de la Cour, mais de façon souvent informelle. Les recommandations sont, par ailleurs, rarement mises en œuvre par l'exécutif.
30.4. Indépendance de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques	C	L'indépendance de la Cour est assurée par de nombreuses dispositions, notamment par le statut de magistrat de ses membres, et si les conditions de relèvement du Président ne sont pas précisées dans un texte de loi, il n'existe pas de précédent de relèvement abusif dans le passé. Mais la CC ne présente pas elle-même directement ou indirectement son budget au Parlement.

PI-31 Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif

Cet indicateur explore de quelle manière le parlement accomplit sa mission de contrôle de l'exécutif dans le domaine financier. Elle est centrée sur l'exercice de cette fonction par l'intermédiaire des rapports financiers que l'ISC lui transmet dans le cadre de l'assistance qu'elle doit lui fournir. Des indications pour mémoire seront fournies sur les rapports entre le pouvoir législatif et la CC, mais seul le RELF sera pris en compte pour la notation. Le dernier porte sur l'exercice 2015 et a été déposé le 8 juillet 2017.

31.1 Calendrier d'examen des rapports d'audit

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : les trois derniers exercices clos (2014-2015-2016)

L'Assemblée nationale a tenu en 2017 une réunion avec les membres de la Cour des comptes. Cette réunion a porté sur l'activité de la Cour et les résultats généraux de ses travaux. L'Assemblée ne procède pas à un examen systématique et ordonné du RELF, notamment en

lien avec le vote du projet de loi de règlement, qui ne donne lui-même lieu à aucun débat ni examen de fond.

Elle n'exige pas que tous que les RELF lui soient transmis régulièrement.

Tableau 3-49 : Dates d'adoption des rapports sur les PLR par le Parlement, entre 2013 et 2015

Exercices	Date de transmission à l'AN	Date du vote des PLR par l'AN
Rapport sur le PLR 2014	8 décembre 2016	Non fourni
Rapport sur le PLR 2015	8 juillet 2017	26 juillet 2017

Le projet de LR pour 2015 – le dernier transmis - a été adopté le 26 juillet 2017 (loi n°2017/015).

La note est donc D.

31.2 Auditions sur les conclusions de l'audit.

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : les trois derniers exercices clos (2014-2015-2016)

Le Parlement ne peut, habituellement, auditionner les responsables des entités publiques qui ont fait l'objet d'observations dans les rapports de la Cour des comptes (exemple Air Madagascar) qui prétextent l'interdiction de leur supérieur hiérarchique pour ne pas répondre favorablement aux demandes d'audition du Parlement.

Le Parlement n'a pas auditionné les responsables lors de l'examen du RELF 2015 et il n'a pu examiner les RELF de 2013, 2014 et 2016, faute de transmission des LR correspondantes, la note est D.

31.3 Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : les trois derniers exercices clos (2014-2015-2016)

L'Assemblée nationale ne fait pas de recommandations formelles (elle fait des suggestions mentionnées dans les PV des réunions de commissions lors de l'examen de la LR) et ne les suit pas.

Compte tenu aussi de la non-transmission des projets de LR de 2013, 2014 et 2016, et de l'impossibilité dans laquelle le Parlement se trouve d'examiner le RELF indépendamment de la LR, la note est D.

31.4 Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif

Champ de la composante : administration centrale

Période sous revue : les trois derniers exercices clos (2014-2015-2016)

Les RELF ne sont pas habituellement débattus.

Compte tenu aussi de la non-transmission des projets de LR de 2013 et 2014 et de l'impossibilité du Parlement d'examiner le RELF indépendamment du vote de la LR, la note est D.

Indicateur	Note	Justification de la notation
PI-31 Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	D	Méthode de notation M2
31.1 Calendrier d'examen des rapports d'audit	D	Les audits de rapports financiers de la CC (RELF) qui sont transmis avec le projet de LR (2015) ne font l'objet d'aucun examen par le Parlement et tous les RELF ne peuvent être examinés, les projets de LR correspondants n'étant pas soumis au Parlement.
31.2. Auditions sur les conclusions de l'audit	D	L'Assemblée nationale n'a pu procéder à audition de responsables d'entités publiques dont la gestion a fait l'objet d'observations de la Cour dans le RELF qu'elle a pu examiner.
31.3. Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit	D	L'Assemblée ne fait aucune recommandation sur les audits de rapports financiers (RELF) qui lui sont transmis et qu'elle peut examiner.
31.4. Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	D	Les audits de la CC sur les rapports financiers (RELF) ne sont pas débattus ni examinés.

4 CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DES SYSTEMES DE GFP

Cette partie intègre dans des synthèses thématiques – pilier, contrôle interne, objectifs externes - les évaluations des forces et faiblesses par domaine identifiées dans la partie 3.

4.1 Evaluation intégrée de la performance de la GFP

Fiabilité du budget

La crédibilité du budget est faible¹³³. Des événements imprévus ont affecté la bonne exécution des prévisions budgétaires initiales, mais la surestimation systématique des prévisions de recettes par l'administration visant à fixer des objectifs de recouvrement en permanente amélioration aux services fiscaux en constitue la raison principale. Cette défaillance de la fiabilité du budget affecte aussi bien les dépenses et recettes globales que la répartition des dépenses par ministère et la répartition des ressources par type de recette. Le budget manquant de réalisme est un instrument dès lors perfectible de mise en œuvre des politiques publiques.

Transparence des finances publiques

Les outils budgétaires assurant une bonne transparence des finances publiques sont utilisés par l'administration, mais leur imparfait usage affaiblit grandement leur efficacité.

Depuis 2004, Madagascar a substitué aux budgets de moyens fondés sur l'allocation des crédits par ministère les budgets de programmes qui explicitent les objectifs de résultats assignés aux politiques publiques par programme, jusqu'aux services opérationnels. Mais leur mise en œuvre, bien qu'en voie d'amélioration, est incomplète et manque de rigueur et, par ailleurs, les performances réalisées par les services publics qu'ils devraient permettre de mesurer sont évaluées très irrégulièrement par la Cour des comptes. En outre, les montants des recettes collectées directement pas les unités de base, notamment les écoles, ne sont pas bien connues des ministères responsables.

La documentation budgétaire transmise au Parlement est de bonne qualité, mais ne couvre pas certains domaines fondamentaux, tels que les dépenses fiscales (les exonérations d'impôts et de taxes accordées), les résultats des exercices précédents et les actifs financiers. De plus, elle n'est pas examinée par le Parlement à qui elle est destinée. Les informations mises à la disposition du public sont complètes – selon les critères du PEFA - faciles d'accès, mais elles sont tardives.

Les transferts aux CDT, fondés sur des critères objectifs de besoins des populations, ne se prêtent pas à d'éventuelles attributions de faveur, mais leurs montants prévisionnels sont communiqués aux bénéficiaires après que ceux-ci ont établi leur budget.

Enfin, les opérations d'une part importante de l'administration centrale (pouvant être évaluée à plus de 10%), principalement les EPN et les organismes de sécurité sociale, ne sont pas incluses dans la documentation budgétaire et ne font pas l'objet de rapports financiers réguliers communiqués au MFB et à la Cour des comptes. Cette opacité est d'autant plus préjudiciable à la transparence des politiques publiques qu'elle frappe des entités directement chargées de fournir des services publics.

133 Y compris si l'on ne tient pas compte de l'augmentation exceptionnelle des dépenses de 1 800 milliards d'Ar en 2016 inscrite dans la LFR au titre de la comptabilisation de pertes de changes sur la dette.

Gestion des actifs et des passifs

Mise à part celle de la dette, qui a désormais atteint un haut niveau de qualité, la gestion du patrimoine public souffre d'insuffisances majeures dont les plus dommageables au développement économique et social du pays sont celles dont pâtissent les investissements publics et les entreprises publiques.

Un cadre de gestion stratégique de la dette a été élaboré et a commencé à être mis en œuvre. Il permet d'éclairer chaque année et sur un horizon pluriannuel les arbitrages de coût et de risques auxquels doivent procéder les autorités. La fiabilité des procédures d'enregistrement et de gestion opérationnelle a, par ailleurs, été améliorée.

Les risques budgétaires sont encore mal évalués, insuffisamment prévenus et peu traités, en dépit des réformes engagées depuis 2014. Le suivi des entreprises publiques, dont les déficits de certaines absorbent une part notable des dépenses budgétaires, est assuré sans assez de précision et rigueur par les services responsables du MFB. Le contrôle a priori et a posteriori des CTD, étroit en droit, est appliqué très incomplètement, mais les risques encourus sont faibles. Les autres risques budgétaires, telles les catastrophes naturelles, pourtant fréquentes et coûteuses, ne font pas l'objet d'une gestion prévisionnelle adaptée qui permettrait d'en atténuer, par la constitution de provisionnements, les conséquences financières défavorables pour les finances publiques.

Des états et fichiers permettent de suivre le nombre et la nature de certains équipements publics, mais ils ne sont pas consolidés et ils demeurent très incomplets. De grandes insuffisances obèrent la gestion des investissements publics qui font rarement l'objet d'analyses préparatoires complètes et ne sont pas sélectionnés selon des critères transparents et stricts alors que leur programmation budgétaire et leur suivi opérationnel manquent de rigueur.

Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur des politiques publiques

Les réformes importantes appliquées à la programmation et à la préparation du budget annuel ont permis de les porter en fin de période à un niveau favorable à une élaboration fiable et maîtrisée des politiques publiques, en dépit de quelques faiblesses persistantes et sous réserve de leur consolidation ultérieure.

Désormais la préparation du budget repose sur un cadrage macroéconomique préalable, même si, tendanciel pour l'essentiel, sa fiabilité est affaiblie par l'absence d'utilisation de modèles de prévision statistique robustes et si son organisation institutionnelle est encore précaire. Ces prévisions macroéconomiques permettent, en tout cas, d'élaborer un cadrage macro budgétaire dont le volet concernant les recettes est, toutefois, encore insuffisamment détaillé.

En 2016, 6 ministères ont élaboré des CDMT, et en 2017, la plupart ont été formés à leur préparation. Le dispositif est encore imparfait, notamment parce qu'il ne repose pas sur des stratégies ministérielles - sauf pour quelques ministères - et parce que l'enchaînement cohérent des CDMT au cours du temps n'est pas encore réalisé, mais il permet de rehausser la qualité d'ensemble du système de budget de programmes utilisé depuis 2004.

La procédure de préparation du budget, ainsi améliorée, est bien ordonnée, en dépit d'une approbation tardive des plafonds de dépenses par le conseil des ministres, et elle permet à un dialogue constructif entre le MFB et les ministères techniques de s'instaurer, en dépit de délais

serrés (de moins de 4 mois). Le projet de loi de finances ainsi préparé est, toutefois, adopté sans débat de fond ni discussion de question d'importance par le Parlement.

Prévisibilité et contrôle de l'exécution budgétaire

La qualité de la prévisibilité et du contrôle de l'exécution budgétaire est très contrastée selon les domaines. Apparaissent comme points de force la gestion de la trésorerie et le contrôle interne des dépenses non salariales ; comme points de faiblesse, principalement, le recouvrement des recettes, en dépit de son importance stratégique et des marges de progrès possible, et un stock d'arriérés de dépenses important hérité du passé récent.

Si les droits et obligations des contribuables sont clairs et si leur connaissance est d'accès facile, le recouvrement des recettes fiscales et douanières manque d'efficacité, les méthodes de lutte contre la fraude par l'analyse des risques étant encore peu utilisées, la programmation des contrôles et des audits manquant de rigueur et la gestion des arriérés d'impôt laissant subsister d'importants montants anciens non recouverts.

En revanche, à l'exception de quelques disponibilités logées dans les banques commerciales, les recettes sont transférées - dans leur ensemble et rapidement - au Trésor, dans un compte unique auprès de la Banque centrale qui permet une gestion centralisée des fonds, limitant ainsi les coûts de gestion de la trésorerie. Cette consolidation des soldes permet d'assurer continuité et prévisibilité au cadencement des mises à disposition des plafonds d'engagement des ministères, seulement déstabilisé par l'adoption systématique de loi de finances rectificatives en milieu d'année.

Les dispositifs de contrôle des dépenses n'assurent pas une sécurité complète à la dépense publique. Le segment le plus robuste est celui des dépenses non salariales, en raison d'une séparation précise des tâches et fonctions, à tous les niveaux hiérarchiques, et d'un contrôle efficace des engagements par le contrôle financier. Le contrôle des dépenses salariales pâtit d'un dispositif de rapprochement insuffisant des dossiers de personnel gérés par les ministères et des états de paie administrés par le MFB.

Les procédures de marchés publics sont assises sur un code récemment revu, mais elles laissent encore trop de place à des méthodes insuffisamment concurrentielles – la procédure par affichage – et la bonne application du code est compromise par de nombreuses irrégularités auxquelles la faible activité de l'organe de traitement des plaintes ne saurait encore faire obstacle.

Si ces faiblesses subsistent, c'est sans doute, pour une large part, en raison d'un dispositif d'audit interne faible alors même que les inspections, à l'exception de l'inspection en charge de la vérification interne des postes comptables, n'ont pas été pourvues des ressources pouvant leur assurer l'indépendance d'actions nécessaire et le cadre juridique approprié.

Comptabilité et reporting

Le dispositif de comptabilité est de bon niveau, et si les rapports en cours d'année permettent de suivre dans de bonnes conditions l'exécution du budget, la loi de finances annuelle demeure très perfectible. L'intégrité des données est satisfaisante, en raison de la fréquence et du champ des rapprochements, favorisés par le dispositif de compte unique, la gestion régulière des comptes d'attente et d'imputation provisoire, et d'un dispositif sécurisé de gestion informatique des données.

Grâce à la revue trimestrielle de l'exécution du budget par les ministères dans le cadre d'un atelier périodique, les rapports en cours d'année sont établis régulièrement et précocement mais leur utilité est affaiblie par le fait qu'ils portent sur des données saisies au moment de l'engagement financier et non de l'ordonnancement.

Le dispositif de reporting souffre toutefois des insuffisances persistantes de la production de la loi de règlement, malgré les progrès récents, dus à l'absence de prise en compte des éléments de patrimoine de l'Etat, de son caractère tardif et de l'application incomplète des normes comptables internationales.

Supervision et audit financier

Le système de supervision ne contribue pas avec assez de force à l'amélioration de l'ensemble du système de GFP. La Cour des comptes, qui bénéficie d'une grande indépendance, selon les critères PEFA, produit désormais régulièrement et rapidement des RELF qui font ressortir certaines questions de fond pertinentes, mais, son activité couvre une part réduite des activités de l'administration, elle fait peu d'audit financier des systèmes et l'attention portée à ses travaux et ses recommandations, en tout premier lieu par le Parlement, est insuffisante.

4.2 Efficacité du cadre de contrôle interne

Environnement de contrôle¹³⁴

Les dispositifs visant à *renforcer l'intégrité tant personnelle que professionnelle et les valeurs éthiques des responsables et du personnel* qui sont principalement fondés sur le statut des fonctionnaires (PI-23) sont - selon les informations disponibles, peu nombreuses - bien respectés, ne semblant pas souffrir d'inobservations systématiques. Le régime disciplinaire paraît cependant mis en œuvre insuffisamment pour sanctionner les abus notamment en matière de congé, en raison de l'absence d'un système d'information efficace.

L'*engagement à un niveau de compétence* est assuré principalement par les modalités de recrutement (PI-23) prévues dans le statut des fonctionnaires et la soumission au principe hiérarchique. Les concours comportent des épreuves visant à s'assurer que l'agent recruté possède un niveau de culture générale, des dispositions personnelles et une connaissance des règles de contrôle interne minimum lui permettant de les comprendre et d'être convaincu de la nécessité de les respecter. Mais la corruption et l'absence d'éthique qui va de pair avec elle, selon les enquêtes disponibles et l'appréciation des citoyens, sont endémiques et bien enracinées en raison d'un sentiment d'impunité qui doit beaucoup à l'absence de sanction en cas de découverte (PI-26.4, PI-30.3 et PI-31.4 notés D, C, D). La « *culture* » des dirigeants (philosophie du management et style de direction), n'est pas défavorable a priori au contrôle interne, selon les rapports disponibles, bien que la culture de l'évaluation et de la performance ne soit pas développée, en dépit de l'utilisation systématique et de longue date des budgets de programmes (PI-8 noté B).

Les structures de l'organisation qui restent principalement fondées sur le principe de l'autorité hiérarchique sont respectées alors que la responsabilité programmatique n'est pas réellement exercée et déployée (PI-25), les responsables de programmes étant cantonnés dans un rôle

134 Les mots en italique de cette sous-section se rapportent aux thèmes et composantes mentionnés dans le document qui sous-tend cette partie selon le document PEFA 2015 (Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public, INTOSAI, Gov 9100.)

subalterne. Les entreprises et établissements publics sont très insuffisamment supervisés (PI-6 noté D et PI-10.1 noté C).

Les politiques et pratiques en matière de ressources humaines sont peu favorables au contrôle interne. Le recrutement au sein de la fonction publique répond à des conditions strictes, assurant ainsi le principe de l'égalité des chances dans le cadre du recrutement public, mais il n'existe qu'un nombre limité de types de concours alors que les besoins de la fonction publique ne cessent de se différencier avec les évolutions technologiques. La logique d'emploi n'est pas assez valorisée, la logique de statut et de corps ayant beaucoup de poids. Les agents sont rémunérés par rapport à la grille indiciaire et non par rapport aux fonctions occupées ou leur performance. Les promotions se font essentiellement à l'ancienneté, les rémunérations sont complexes, suivent une grille et laissent peu de place au mérite. Le processus d'évaluation est insuffisamment structuré et largement fictif.¹³⁵ Le système de formation continue présente des carences. La fonction publique ne dispose pas d'un processus bien défini de formation permettant une gestion objective et un contrôle efficace et efficient des aptitudes des agents, ni d'une politique claire en raison de l'inexistence de profil de « postes ».¹³⁶

Evaluation des risques

L'évaluation des risques (PI-10 noté D+) est peu intégrée dans l'environnement de contrôle (notamment à la DGI, à la DGD (PI-19.2 noté D) et dans les corps de contrôle (PI-26 noté D+) qui demeure essentiellement fondé sur le contrôle acte par acte (ou « transactionnel ») a priori et a posteriori. Des cartographies de risques ne sont pas élaborées.

Activités de contrôle

Les *activités de contrôle* reposent sur une séparation stricte des tâches et des fonctions respectant le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables et le contrôle de l'engagement par le contrôleur financier (PI-25.1 noté B). Les responsabilités sont clairement définies à tous les niveaux de la division des tâches.

Les vérifications a priori sont efficaces, notamment à travers le contrôle exercé par le contrôleur financier sur la validité des engagements effectués par les ORDSEC et le contrôle du comptable sur la validité des paiements (PI-25.2 noté C). Les contrôles des états de paie et des marchés publics insuffisants (PI-23 et 24 notés D+ et C+). Les rapprochements sont complets et réguliers (PI-27 noté B). Mais le contrôle juridictionnel du comptable public par la Cour des comptes n'est pas régulièrement exercé pour les principaux comptables principaux de l'administration centrale (PI-30).

Le contrôle interne des actifs (PI-11 noté D et PI-12 noté D+) est faiblement structuré et la performance est peu contrôlée en dépit du système de budget de programmes (PI-8 noté B) et d'une Cour des comptes chargée de le faire. La dette est bien gérée (PI-13 noté B+) mais le dispositif de recensement des arriérés est faible).

135 Dans la pratique, l'évaluation se résume à une « notation » routinière de l'intéressé qui fait suite à une demande effectuée par celui-ci, dans le cas d'un avancement, d'une titularisation, d'un reclassement, ou de tout autre raison. Il n'existe pas de base ou de grille de notation bien définie, le bulletin individuel de notes (BIN) constituant le seul support utilisé pour consigner la notation. Pré rempli par l'intéressé, au moment de l'avancement périodique de classe (tous les 6 ans) il est validé par une commission administrative paritaire (CAP) aux pouvoirs réduits.

136 Les offres de formation sont proposées suivant la politique des écoles de formation et non sur base des besoins de formation de l'ensemble des agents pour la réalisation des tâches qui leur sont confiées.

Un atelier trimestriel rassemblant les ministères permet de suivre de façon systématique et structurée, l'exécution du budget en cours d'année (PI-28.1 noté B). L'audit interne est faible et concentré au ministère des finances dans une entité très spécialisée sur la fonction d'inspection des postes comptables ((DBIFA) PI-26.1 noté D). Il est centré sur la régularité des opérations et peu sur les risques de système (PI-26). Les inspections, à l'exception de la DBIFA, n'ont pu exercer leur mission faute des ressources nécessaires et du cadre juridique approprié (PI-26.1 noté D).

Information et communication

L'information et la communication sont assurées par l'utilisation d'applications informatiques de gestion performantes (SIIGFP étant la principale) (PI-25), mais dont le fonctionnement est perturbé par le mauvais état de leur environnement technique. Elles reposent aussi sur le rôle majeur joué par les pièces justificatives dans le système de contrôle et de reporting et la nécessité pour les responsables de produire périodiquement des états et rapports, notamment au juge des comptes (PI-30). Les systèmes de communication avec le public sur les questions budgétaires et fiscales sont bien établis (PI-9), mais sont pénalisés par leur lenteur (PI-9.1 noté D). Il n'existe pas encore de dialogue de gestion institué centré sur la performance au sein des ministères, mais l'atelier trimestriel en fait un peu fonction.

Pilotage

Très centralisé, le pilotage pâtit de la faiblesse du contrôle parlementaire (PI-18 et 31 notés D). Le système est dirigé principalement par le MFB. La Cour des comptes assure le contrôle externe, encore peu développé (PI-30 noté D+), à l'exception du rapport sur l'exécution budgétaire annuel (RELF) annexé à la LR alors que le contrôle de l'exécutif par le Parlement est inexistant (PI-31 noté D). L'évaluation des politiques publiques n'est pas développée (PI-8.4) et les recommandations faites par les instances de contrôle sont peu nombreuses et leur suivi est très limité (PI-26.4, PI-30.3 et PI-31.4 notés D, C, D).

4.3 Points forts et points faibles de la GFP

Les impacts des points forts et points faibles des sept piliers de la GFP, tels qu'ils résultent des analyses du chapitre 3, sont distingués en fonction des trois objectifs principaux de la GFP selon la méthodologie PEFA : la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et la mise à disposition efficiente des services. L'analyse s'attache aussi à prendre en compte les nombreuses et complexes interdépendances entre ces différentes dimensions.

La discipline budgétaire

La stabilité financière est un objectif essentiel de la stratégie budgétaire mise en œuvre depuis 2014 par Madagascar. La crédibilité budgétaire, outil premier d'une telle stratégie, n'y a pas contribué suffisamment, et n'en a pas assez tiré parti en retour, en dépit d'une procédure de préparation budgétaire ordonnée et d'une exécution bien encadrée.

La surestimation volontariste des recettes fiscales, favorisée par des instruments de prévision de recettes peu précis, a entraîné des écarts importants entre les prévisions et les réalisations budgétaires.

La documentation transmise au Parlement lui permettrait d'exercer ses pouvoirs de décision souverains, et d'être un acteur majeur dans la protection des équilibres financiers et la garantie de la qualité des services publics, mais les débats qu'il mène, en dépit d'un cadre juridique

favorable, ne lui permettent pas d'examiner dans ses dimensions principales le projet de budget qui lui est soumis.

L'encadrement administratif et financier des établissements publics et collectivités territoriales permet aussi au MFB de veiller à ce qu'ils évitent d'accroître les déficits publics par des gestions hasardeuses. Ceci n'est pas le cas des entreprises publiques dont la supervision manque de rigueur et qui sont soutenues continument et sans visibilité ni perspective par le budget de l'Etat.

Mais, désormais, une stratégie de la dette bien structurée, adossée à une gestion opérationnelle efficace de la dette, est de nature à exercer une pression forte sur le respect de la discipline budgétaire par le gouvernement. La société civile dispose maintenant d'une information de bonne qualité selon les critères PEFA, bien que tardive, et bien qu'encore insuffisante à ses yeux.

La discipline budgétaire pourrait être d'autant mieux assurée qu'elle s'inscrit désormais dans une perspective pluriannuelle plus fiable, depuis 2018 seulement, avec le développement des instruments de programmation à moyen terme, en premier lieu le CBMT, et que le dispositif de contrôle interne, même s'il présente des points faibles, est robuste.

Sont également propices à une bonne discipline budgétaire, quoique perfectibles, la fiabilité de la chaîne de la dépense, qui évite les dérapages, le suivi trimestriel régulier et précoce de l'exécution budgétaire, qui permet les réorientations de trajectoire, et l'examen désormais systématique et en temps utile par la Cour des comptes des résultats annuels rapportés dans la loi de règlement qui est, par les recommandations qu'il inspire, propre à susciter des améliorations.

Mais, en sens inverse, l'audit interne est encore inexistant, la prévision budgétaire est structurellement fragilisée par les modifications introduites systématiquement par les lois rectificatives en cours d'année et le manque de prise en compte des risques budgétaires aléatoires ou non comptabilisés, notamment les risques de catastrophes naturelles dont est victime de façon répétée Madagascar.

L'allocation stratégique des ressources

Il ne peut y avoir une bonne stratégie budgétaire sans discipline budgétaire : les forces et les faiblesses de la seconde qui viennent d'être relevées sont forces et faiblesses de la première, et tout particulièrement celles qui touchent à la crédibilité budgétaire. Mais s'y ajoutent des facteurs autonomes.

Madagascar dispose, depuis longtemps, d'un instrument d'allocation stratégique des dépenses majeures puisque, depuis 2004, le budget est préparé, adopté, exécuté et contrôlé sous la forme de budget de programmes pluriannuels. Cette force est cependant affaiblie par un usage qui manque de rigueur des outils d'allocation stratégiques (programmes, objectifs, indicateurs). Depuis 2016, par la préparation, d'abord limitée à quelques ministères puis commençant à être généralisée à tous les ministères en 2018, de CDMT dans un cadre général de CBMT, l'allocation stratégique des ressources a été fortement renforcée.

Cette amélioration a rencontré des conditions qui lui étaient favorables : le dialogue entre le MFB et les ministères sectoriels lors du processus de préparation budgétaire, la stratégie de la

dette, les progrès récents dans la maîtrise de la trésorerie, le bon cadencement des mises à disposition des crédits, l'expérience, quoiqu'irrégulière, de la Cour des comptes en matière de contrôle de l'exécution des allocations annuelles dans un cadre pluriannuel.

Mais des facteurs moins favorables, qui érodent par ailleurs la discipline budgétaire, l'affaiblissent : le manque d'outils performant de prévision macroéconomique à court et moyen terme, notamment des recettes, l'absence de maîtrise des équilibres financiers des entreprises publiques, la faible prise en compte des risques budgétaires dans le moyen terme et la faiblesse de l'intervention du Parlement dans le domaine budgétaire.

Par ailleurs, en plus de « chocs » - tels que les catastrophes naturelles - d'autant plus déstabilisants qu'ils ne sont pas gérés dans la durée par provisionnement et lissage des coûts, l'allocation stratégique des ressources pâtit d'une carence générale dans la gestion des investissements ; rarement justifiés par des études préparatoires internes, jamais soumis à un processus de sélection institué ; et leur suivi est approximatif, faute notamment, de l'utilisation de la technique budgétaire des autorisations d'engagement.

L'absence de connaissance exhaustive et de suivi des actifs détenus par l'Etat – les bâtiments, les équipements publics, les ressources naturelles – et de programmation des besoins de réhabilitation, de renouvellement ou de création, entretient, de plus, un contexte peu favorable à la prise en compte de l'importance des biens publics et des allocations stratégiques dans la gestion publique.

De la même manière, l'habitude d'adopter une loi de finances rectificatives en cours d'année, outre qu'elle n'est pas favorable à la discipline budgétaire, traduit, en la renforçant, une aptitude insuffisante de l'ensemble de la GFP à inscrire l'action publique dans le moyen terme.

La mise à disposition efficiente des services publics

A la gestion budgétaire par objectifs et programmes est associé un ensemble nombreux d'indicateurs couvrant l'ensemble des informations aptes, en théorie, à fournir une information pertinente et complète sur la mise à disposition des services publics aux citoyens sous les angles de l'efficacité et de l'efficience. La Cour des comptes a indiqué, cependant, que ces indicateurs, en raison d'un système statistique insuffisamment développé, n'étaient pas régulièrement servis de façon fiable. Par ailleurs, l'usage du système d'indicateurs lui-même n'est pas toujours adéquat.

De plus, le système de remontée des informations sur les ressources directes reçues par les services de première ligne de l'éducation nationale et la santé – les écoles et les centres de santé – présente de nombreuses imperfections, notamment pour l'éducation nationale, qui affaiblissent la capacité de l'administration centrale à suivre et piloter la mise à disposition de ces services de base à la population.

La sécurité apportée par la robustesse de la chaîne de la dépense constitue une garantie de continuité de la fourniture des services publics. Mais sa lourdeur peut engendrer de l'inefficience et la place très restreinte qu'y occupe le responsable de programmes affaiblit la prise en compte de la performance dans la gestion publique à l'avantage de la responsabilité hiérarchique des ordonnateurs secondaires plus portés, par fonction, au respect des règles qu'à l'amélioration de la performance.

La mauvaise gestion des investissements - dont la budgétisation est déficiente, y compris celle des charges récurrentes - pèse aussi lourdement sur la qualité des équipements publics et donc des services publics. Le patrimoine public est insuffisamment suivi. Les arriérés de paiement éloignent les meilleurs prestataires de la commande publique. L'usage excessif de la passation des marchés publics par affichage ne permet pas de bénéficier des avantages procurés par la pleine concurrence en termes de prix, de qualité et de garantie de bonne fin. Le faible développement de l'audit interne et des inspections fait obstacle à l'amélioration continue des systèmes de production des services publics.

Mais, le handicap principal à la mise à disposition efficiente aux usagers des services publics dont ils ont besoin est l'insuffisance de l'administration dans la collecte des ressources, comme le montre l'écart entre le rendement théorique de l'impôt et son rendement effectif. Si le système de taxation est bien conçu et si les contribuables sont bien informés de leurs droits et obligations, ce qui favorise le consentement à l'impôt et limite les risques d'erreur, l'identification fiscale reste incomplète et les techniques pour optimiser le recouvrement des recettes fiscales par la lutte contre la fraude et la corruption ne sont pas pleinement utilisées.

Tableau 4-1. Tableau synoptique des forces et faiblesses de la GFP selon les trois grands objectifs de la GFP et les sept piliers de la GFP selon le PEFA

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Point Fort	Point faible	Point Fort	Point faible	Point Fort	Point faible
Crédibilité de la stratégie des finances publiques et du budget		-Les budgets exécutés sont très éloignés (inférieurs) des budgets prévus tant en dépenses qu'en recettes, globalement et par ministère.				-Les moyens et équipements prévus dans le budget de l'Etat ne sont pas fournis comme prévus.
Exhaustivité et transparence	<p>-La documentation transmise au Parlement est fournie ; manquent : les résultats budgétaires de l'exercice précédent, les actifs financiers, les données sur les risques budgétaires et les dépenses fiscales.</p> <p>- Les EPN et les CTD sont bien encadrés financièrement.</p> <p>- Les citoyens son bien informés sur le budget, selon les normes PEFA, mais avec retard.</p>	<p>-La nomenclature économique ne correspond pas pleinement aux normes internationales et peut induire des anomalies comptables et des erreurs de diagnostics sur la situation financière.</p> <p>-les opérations non inscrites dans le budget (notamment des EPN) sont importantes, mais elles sont bien encadrées pour la discipline budgétaire.</p>	<p>-La nomenclature budgétaire programmatique est propice à l'allocation stratégique des ressources.</p> <p>-Le parlement dispose d'un bon cadre pour décider des stratégies.</p>	<p>-L'administration centrale ne s'est pas donné les moyens pour définir avec suffisamment de précision la stratégie que doivent suivre ses opérateurs en lien avec les orientations budgétaires.</p>	<p>-Le parlement dispose d'un bon cadre pour décider des services publics.</p> <p>-Les transferts aux CTD sont définis par rapport à des critères liés à leur besoin en services publics.</p> <p>- L'utilisation des budgets de programmes permet de définir les produits à fournir et les résultats à atteindre, et de les suivre par des indicateurs, pour tous les ministères.</p> <p>-L'administration centrale est informée sur les ressources reçues par les centres de santé de base, mais pas des écoles, bien que des recettes échappent à sa connaissance.</p> <p>-Les citoyens sont bien informés sur le budget, mais avec retard.</p>	<p>-Les analyses et évaluations des performances par la CCne sont pas continues et complètes.</p>
Gestion des actifs et des passifs	<p>- Les collectivités locales ne publient pas leurs comptes, et leur audit est irrégulier, mais elles sont bien encadrées et ne peuvent pas faire courir de risques à l'Etat.</p>	<p>-Les actifs non financiers sont mal connus.</p> <p>-Les entreprises publiques publient régulièrement leurs comptes audités, mais leur supervision est défailante et</p>	<p>-Une stratégie de la dette est élaborée et suivie.</p>	<p>-les choix des grands investissements ne reposent pas sur les études nécessaires, ils ne sont pas sélectionnés selon des critères rationnels et sont mal suivis.</p>		<p>- Les actifs publics sont mal connus et ne font pas l'objet d'une gestion stratégique, ce qui fragilise la production de services publics.</p>

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Point Fort	Point faible	Point Fort	Point faible	Point Fort	Point faible
	<p>-Les dettes intérieures et extérieures font l'objet d'un suivi administratif strict.</p> <p>- La soutenabilité et le coût de la dette sont bien suivis.</p>	<p>elles font courir de grands risques à l'Etat ;</p> <p>-Les grands projets sont mal suivis par les ministères qui en ont la responsabilité directe ou indirecte.</p> <p>-Les charges récurrentes des investissements n'entrent pas dans les critères d'évaluation préalables des grands investissements.</p> <p>-Des risques budgétaires, importants (risques de catastrophes naturelles, risques sur les régimes de retraites) ou faibles (stabilité financière) sont mal suivis.</p>		<p>- Les actifs publics sont mal connus et ne font pas l'objet d'une gestion stratégique.</p>		
Planification et budgétisation fondées sur des politiques nationales	<p>-la préparation de la loi de finances est bien ordonnée et organisée et elle permet une bonne discussion entre les ministères des Finances et les ministères sectoriels.</p> <p>- La préparation du budget repose sur une prévision de l'environnement macroéconomique et sur un cadrage macro budgétaire sur 3 ans.</p> <p>-les impacts des principales mesures sont évalués.</p> <p>-Le parlement dispose des moyens juridiques, documentaires, organisationnels pour mener une bonne délibération.</p> <p>-L'équilibre financier global des finances publiques est bien encadré (il ne peut être modifié par le Parlement) et les</p>	<p>Les plafonds de dépenses dans la note de cadrage de la préparation budgétaire ne sont pas adoptés par le Conseil des ministres</p> <p>-Les modèles macroéconomiques sont peu utilisés, les prévisions sont tendanciennes</p> <p>-Les prévisions de recettes ne sont pas fiables, elles sont volontaristes, non détaillées et n'utilisent pas les outils statistiques.</p> <p>-des variantes et scénarios de politique économique ne sont pas réalisés.</p> <p>-les préparations des CDMT ne sont pas encadrées par des plafonds de dépenses arrêtés préalablement.</p>	<p>-Le cadrage macroéconomique et macro budgétaire est désormais triennal.</p> <p>-Des CDMT fiables sont élaborés depuis 2018 pour tous les ministères et une démarche interactive (top-down) est développée.</p>	<p>- Le « chaînage » dynamique des CDMT n'est pas encore fait.</p> <p>-Peu de ministères (3 seulement) ont des stratégies.</p> <p>-Le parlement n'examine pas le PLF qui n'est pas débattu.</p>	<p>-La préparation budgétaire laisse une réelle place aux ministères techniques pour la défense argumentée des services publics dont ils ont la charge.</p> <p>-Des CDMT fiables commencent à être élaborés depuis 2018 pour tous les ministères.</p>	<p>- Peu de ministères (3 seulement) ont des stratégies.</p> <p>-Le parlement n'examine pas le PLF qui n'est pas débattu.</p>

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Point Fort	Point faible	Point Fort	Point faible	Point Fort	Point faible
	modifications par l'exécutif sont limitées efficacement.	-Le parlement n'examine pas le PLF qui n'est pas débattu.				
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	<p>-Le citoyen est bien informé sur ses droits et ses devoirs fiscaux.</p> <p>-les informations sur les recettes sont centralisées tous les mois et consolidées.</p> <p>-La centralisation des recettes collectées est fréquente (hebdomadaire) et très complète (plus de 75% des recettes).</p> <p>-La consolidation des soldes de trésorerie connus (ceux des projets ne le sont pas) est rapide et complète grâce à l'utilisation d'un compte central de l'Etat à la BC.</p> <p>-Des plans de trésorerie sont associés aux budgets annuels et actualisés périodiquement, et leur fiabilité est suivie.</p> <p>-Le système de gestion des plafonds d'engagement est favorable à une gestion efficace des crédits par les ordonnateurs.</p> <p>-Les modifications des autorisations parlementaires de dépenses en cours d'année sont peu nombreuses, transparentes et respectent les priorités.</p>	<p>-Le suivi et le contrôle du recouvrement des recettes sont faibles, notamment pour les impôts : le recensement des contribuables n'est pas encore complet ; les méthodes fondées sur les risques d'audit et d'enquêtes sont en cours de déploiement ; la programmation des audits et enquêtes est mal maîtrisée ; le suivi de recouvrement des arriérés est lacunaire et les recouvrements se font mal en dépit d'un montant élevé d'arriérés.</p> <p>-Les rentrées de recettes ne sont pas analysées régulièrement dans un rapport périodique.</p> <p>-Les rentrées de recettes ne font pas l'objet d'un contrôle par des rapprochements réguliers des comptes bancaires avec les écritures comptables.</p> <p>-Tous les ans, une loi de finances rectificative prise en milieu d'année déstabilise la continuité de l'exécution budgétaire.</p> <p>-Les arriérés de dépenses sont importants, anciens et mal recensés, les systèmes informatiques n'enregistrant pas les délais de paiement contractuels.</p> <p>-</p>		Tous les ans une loi de finances rectificative prise en milieu d'année déstabilise la continuité de l'exécution budgétaire.		<p>-Les techniques pour optimiser le recouvrement des recettes fiscales ne sont pas pleinement utilisées, limitant ainsi les ressources extérieures disponibles pour le financement des services publics.</p> <p>-Les engagements de dépenses assurent une fluidité certaine à la dépense publique favorable à la continuité des services publics.</p> <p>-Les arriérés de dépenses et longs délais de paiement éloignent les meilleurs prestataires pour la fourniture des équipements publics.</p>

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Point Fort	Point faible	Point Fort	Point faible	Point Fort	Point faible
	<p>-Le système d'information sur les marchés publics est fiable et sa couverture est large.</p> <p>-La chaîne de la dépense est robuste, les fonctions bien séparées à tous les niveaux hiérarchiques et le contrôle financier efficace.</p>	<p>-Les états de paie ne sont pas interfacés avec les dossiers individuels des agents et les contrôles ne garantissent pas assez contre les risques d'emplois fictifs.</p> <p>-Les procédures de dépenses salariales ne garantissent pas contre les dépassements de crédit, notamment lors des promotions, et favorisent par les délais d'intégration des modifications de situation personnelle des agents, la formation d'arriérés.</p> <p>-La procédure de pleine mise en concurrence n'est pas générale pour la demande publique en raison de l'usage de procédure par affichage, et les irrégularités sont fréquentes.</p> <p>- l'instance de recours fonctionne au ralenti.</p> <p>-la chaîne de la dépense est excessivement fragmentée entre de nombreux ordonnateurs et est en porte à faux entre la responsabilité hiérarchique et la responsabilité programmatique.</p> <p>-les montants des dépenses selon les procédures dérogatoires ne sont pas exhaustivement connus.</p> <p>-Elle est trop protectrice des fautes de gestion des ordonnateurs.</p> <p>-L'audit interne est faible, tant en couverture effective du champ de contrôle, des méthodes mises en œuvre (contrôle essentiellement classique), du suivi des recommandations que de la</p>				<p>-La procédure de contrôle des dépenses non salariales peut, à cause de sa lourdeur, créer de l'inefficience en matière de prestation de services publics.</p> <p>-Elle est trop protectrice des ordonnateurs secondaires.</p>

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Point Fort	Point faible	Point Fort	Point faible	Point Fort	Point faible
		soumission à des évaluations externes.				-L'audit interne des fournitures de services publics est quasi inexistant.
Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers	<p>-les rapprochements des comptes sont exhaustifs fréquents et rapides.</p> <p>-Les rapports en cours d'année sur l'exécution budgétaire sont fréquents et rapides et ils donnent lieu à un atelier.</p> <p>-Les comptes d'avance et d'attente ont des montants élevés, mais justifiés.</p>	<p>-Les rapports financiers de fin d'année comportent peu d'informations sur les actifs et passifs, ils sont publiés tardivement, ce qui leur enlève beaucoup d'intérêt, et les normes comptables manquent de robustesse.</p>	-Les rapports en cours d'année sont assez fréquents pour corriger les trajectoires budgétaires, et assurer la réalisation des priorités.		-La fourniture de services publics donne lieu à un suivi régulier, mais partiel par l'exécutif.	-Les informations et rapports sur l'exécution des services publics sont trop tardifs pour ne pas perdre beaucoup de leur intérêt.
Surveillance et vérification externe	-La Cour des comptes élabore un rapport annuel sur l'exécution de la loi de finances qui rend compte pour le Parlement des conditions d'exécution du budget et qui traite de certaines questions de fond.	<p>--La Cour des comptes remplit certains des critères d'indépendance définis internationalement, mais non celles relatives aux conditions de nomination et de relèvement du président et à son autonomie de gestion.</p> <p>-Le champ d'activité annuel couvert par la Cour est réduit.</p> <p>-Le RELF ne peut être assimilé à un audit financier, et il ne traite pas des questions systématiques.</p> <p>-La Cour contrôle et sanctionne par la voie juridictionnelle les insuffisances de contrôle à la charge des comptables, mais très irrégulièrement.</p> <p>Le Parlement ne contrôle pas le respect de la discipline budgétaire.</p>	-La Cour évalue, très irrégulièrement, dans le cadre des RELF, la mise en œuvre des stratégies et le respect des priorités.	-La Cour ne réalise pas d'évaluation de politique publique. -Le Parlement ne contrôle pas le respect des stratégies publiques.	-La Cour évalue, très irrégulièrement, dans le cadre des RELF les performances des services publics.	Le Parlement ne contrôle pas la qualité des services publics.

4.4 Évolution de la performance depuis une évaluation antérieure

Le recul de la crédibilité du budget constitue la seule évolution défavorable de la GFP entre les deux évaluations PEFA de 2013 et 2016. Les baisses des notes observables des indicateurs - dans le cadre 2011 - sont dues à des interprétations différentes par les évaluateurs des constats et des règles de notation, elles ne traduisent pas de baisse réelle de la performance.

Si le nombre des faiblesses identifiées en 2013 persistent en 2016, des progrès significatifs ont été réalisés entre les deux évaluations.

La discipline budgétaire a été renforcée par l'intégration des projets sur financements externes dans le budget et par l'amélioration du contenu de la documentation transmise au législateur – qui n'a pas su en tirer profit pour améliorer le débat parlementaire - et mise à la disposition des citoyens, quoique que tardivement. Les bases juridiques des marchés publics ont été améliorées, mais elles sont encore insuffisamment respectées et laissent une place encore trop grande aux procédures - par affichage - partiellement concurrentielles. Et l'organe de règlement des plaintes réactivé, fonctionne encore au ralenti.

L'allocation stratégique des ressources a bénéficié du déploiement d'outils de programmation pluriannuelle à tous les niveaux stratégiques : gestion de la dette, prévision macroéconomique, élaboration de perspectives budgétaires sur trois ans et cadres de développement à moyen terme ministériels (pour certains ministères).

Peu d'avancées spécifiques relatives à la gestion des services publics sont enregistrées. Les ministères techniques peuvent participer à la préparation du budget dans des conditions plus favorables qu'auparavant. Et une augmentation du recouvrement des recettes fiscales a commencé à élargir, très modérément, les bases financières disponibles pour le financement des services publics.

5 PROCESSUS DE REFORME DE LA GFP

5.1 Démarche suivie pour la réforme de la GFP

Le gouvernement Malagasy a dès 2014 engagé une large série de réformes de la gestion des finances publiques sur la base du PEFA 2013 et divers diagnostics du système de gestion des finances publiques effectués en vue d'identifier les actions à entreprendre dans le court et moyen terme¹³⁷.

Pour accentuer cet effort et le rendre plus cohérent et efficace dans le cadre d'une vision commune transparente et partagée le gouvernement a élaboré en 2016 une stratégie globale décennale - la Stratégie Nationale de Modernisation de la Gestion des Finances publiques (SNMFP) – couvrant le court, le moyen et le long terme

Les trois phases du PSMFP
<i>-La période 2017-2019 dont la priorité est de restaurer complètement la discipline budgétaire et la fourniture des principaux services publics de base au citoyen, tout en déployant progressivement la capacité d'allocation stratégique des ressources de l'administration ;</i>
<i>-La période 2020-2022 est consacrée à consolider la discipline budgétaire et l'allocation stratégique des ressources et à assurer à l'ensemble de la population la fourniture de tous les services publics de base ;</i>
<i>-La période 2023-2026 est prévue être l'étape où doivent être créées les conditions d'une amélioration durable et continue de l'efficacité de la GFP et de la qualité des services publics.</i>

La stratégie est fondée sur 10 objectifs spécifiques et 22 programmes. Un plan d'actions détaillé lui est associé.

Tableau 5-1 : Les 10 objectifs et 22 programmes du PSMFP

OBJECTIF	PROGRAMMES
Objectif Global : Mettre en place un système de GFP efficace, efficient et transparent permettant de consolider ces fonctions fondamentales et de contribuer à la crédibilité de la PND et du PGE	
OBJECTIF SPECIFIQUE 1 : <i>Moderniser le socle de base de la gestion des finances publiques pour le mettre en cohérence avec les nouvelles exigences de cette gestion</i>	<i>PROGRAMME 1 : actualisation du cadre juridique</i>
	<i>PROGRAMME 2 : modernisation du cadre institutionnel</i>
	<i>PROGRAMME 3 : adaptation des systèmes information du MFB aux nouvelles exigences de la stratégie de modernisation de la gestion des finances publiques</i>
OBJECTIF SPECIFIQUE 2 : <i>Assurer une meilleure intégration des entités autonomes et des CTD à l'action publique</i>	<i>PROGRAMME 4 : pilotage stratégique et supervision des établissements et entreprises publiques</i>
	<i>PROGRAMME 5 : amélioration et renforcement de la décentralisation de l'action publique</i>
OBJECTIF SPECIFIQUE 3 : <i>Optimiser les recettes de l'Etat et des collectivités locales</i>	<i>PROGRAMME 6 : accroissement des recettes intérieures fiscales</i>
	<i>PROGRAMME 7 : sécurisation des recettes issues des ressources naturelles et des ressources non fiscales</i>
	<i>PROGRAMME 8 : consolidation de la gestion des recettes extérieures</i>
OBJECTIF SPECIFIQUE 4 : <i>Rendre efficace, rigoureuse et transparente la budgétisation des politiques publiques</i>	<i>PROGRAMME 9 : renforcement de la procédure budgétaire annuelle</i>
	<i>PROGRAMME 10 : développement de la pluri annualité budgétaire et de la gestion axée sur les résultats</i>
OBJECTIF SPECIFIQUE 5 : <i>mieux connaître et mieux gérer les actifs et les passifs</i>	<i>PROGRAMME 11 : déploiement d'une stratégie régulièrement actualisée de gestion de la dette et des passifs conditionnels hors PPP</i>
	<i>PROGRAMME 12 : recensement et gestion efficace les actifs et des investissements</i>
OBJECTIF SPECIFIQUE 6 : <i>améliorer l'exécution du budget</i>	<i>PROGRAMME 13 : rationalisation de la chaîne de la dépense y compris la solde, déploiement et professionnalisation de l'audit interne</i>

137 Ces évaluations ont été utilisées dans l'analyse et la notation des indicateurs : Analyse de la performance de la gestion de la dette : « Debt Management Reform Plan » (DeMPA) ; diagnostic sur les Administrations fiscales et douanière (2014) par le FMI ; diagnostic de la politique fiscale – FMI Afritac Sud (2015) ; analyse de la performance de l'Administration fiscale selon la méthodologie TADAT(2015°) ; audit organisationnel et institutionnel des organes de contrôle – NFD Union européenne (2015-2016) ; évaluation de la performance de la gestion des investissements publics suivant la méthodologie PIMA (2016) ; évaluation du système de passation des marchés publics selon la méthodologie MAPS en 2016.

OBJECTIF	PROGRAMMES
Objectif Global : Mettre en place un système de GFP efficace, efficient et transparent permettant de consolider ces fonctions fondamentales et de contribuer à la crédibilité de la PND et du PGE	
	<i>PROGRAMME 14 : Amélioration de la transparence et de l'efficacité de la commande publique</i>
	<i>PROGRAMME 15 : développement de la gestion de la trésorerie</i>
<i>OBJECTIF SPECIFIQUE 7 : améliorer les comptabilités budgétaires et générales, le reporting et les statistiques</i>	<i>PROGRAMME 16 : amélioration de l'opérationnalité des comptabilités budgétaires et générales et du reporting selon les normes internationales</i>
	<i>PROGRAMME 17 : amélioration de la production et de la diffusion de la qualité des statistiques des finances publiques</i>
<i>OBJECTIF SPECIFIQUE 8 : renforcer les contrôles a posteriori et les contrôles parlementaires de l'action du gouvernement et la contribution de la GFP à la lutte contre la corruption</i>	<i>PROGRAMME 18 : renforcement des organes d'audit et d'inspection internes autour d'objectifs de contrôle quantifiés et de méthodes efficaces selon les normes applicables</i>
	<i>PROGRAMME 19 : développement de la Cour des comptes au niveau d'une Institution Supérieure de Contrôle assurant toutes ses missions de base et des contrôles parlementaires</i>
	<i>PROGRAMME 20 : renforcement de la contribution de la gestion des finances publiques à la lutte contre la fraude et la corruption</i>
<i>OBJECTIF SPECIFIQUE 9 : mobiliser les compétences, l'éthique et les performances des fonctionnaires afin d'assurer la réalisation effective des objectifs des politiques publiques</i>	<i>PROGRAMME : 21 : développement des compétences, de l'éthique et des performances des fonctionnaires</i>
<i>OBJECTIF SPECIFIQUE 10 : piloter efficacement la réforme</i>	<i>PROGRAMME 22 : renforcement de l'efficacité du pilotage de la réforme</i>

5.2 Réformes récentes et réformes en cours

Les actions de réformes de l'Administrations Malagasy engagées dès 2014, en collaboration avec les PTF ont permis d'obtenir d'importants résultats, dont les principaux sont :

- Elaboration d'un Plan d'actions prioritaires de renforcement de la Gestion Financière Publique (PAP) en octobre 2014 en partenariat avec le FMI, afin de pallier les lacunes constatées lors de l'autoévaluation PEFA de 2013.
- Adoption d'un plan quinquennal pour l'administration fiscale en fin 2015.
- Amélioration de la mise en œuvre du budget programme 2016 (Assistance à la formulation des actions prioritaires pour la mise en œuvre progressive des budgets de programmes 2015-2016-FMI Afritac Sud (2015)).
- Elaboration d'un plan d'actions prioritaires de la DGD et d'un plan d'action des organes de contrôle et d'un plan d'action pour le renforcement de capacités de l'administration fiscale et douanière -FMI Afritac Sud (2015).
- Mise en annexe du Premier CBMT 2016-2018 et CBMT 2017-2019 à la LFI 2016 et 2017.
- Disponibilité d'un guide d'élaboration d'un CBMT.
- Amélioration de la qualité des données sur la prévision macro-économique des LFR 2015 et LFI 2016 (Appui pour le développement d'un cadre budgétaire à moyen terme et de la transparence et financière dans la gestion des ressources naturelles - FMI Afritac Sud (2015)).
- Mise à jour des paramètres du modèle macro-économique MAROA - FMI Afritac Sud.
- Mise en place du Comité Interministériel de suivi des arriérés de paiement.
- Gestion des stocks d'arriérés de paiement avec plan d'actions et plan d'apurement (2015-2016) - FMI Afritac Sud.
- Adoption de la stratégie triennale d'endettement 2015-2016.

Depuis décembre 2016, la SNMGFP est déployée. De nouvelles actions ont été réalisées.

Sur le socle de base (bases juridiques, institutions et informatique)

- Adoption de la loi n° 2016-055 du 25 janvier 2017 portant nouveau code des marchés publics
- Rédaction des dispositions fiscales du code minier et du code pétrolier validée au niveau de la DGI, en attente des avis du MPMP et des PTF.

- Adoption des textes relatifs à la participation financière de l'Etat, de la loi sur l'endettement, et de la loi sur le Partenariat Public Privé et ses décrets d'application.
- Adoption en Conseil du Gouvernement du 22/08/2017 :
 - o Décret régissant les types, formes et modalités de délégation du pouvoir d'engagement financier du gouvernement central en matière d'opération de la dette publique.
 - o Décret portant réglementation des opérations de rétrocession des emprunts du Gouvernement Central.
- Validation du rapport d'audit organisationnel des SI.
- Mise à jour du SYGADE.
- Déploiement en cours du système AUGURE, outil de gestion de carrière des agents de l'Etat.
- Déploiement en cours d'un système informatisé de gestion des opérations de change.

Sur la gestion des investissements

- Création d'un Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements et leur Financement au niveau de la Présidence.
- Disponibilité d'un guide de sélection de priorisation des PIP.
- Réalisation d'une étude sur l'amélioration de la gestion des investissements publics et des revenus liés à l'extraction des ressources naturelles.

Sur les comptabilités budgétaires et générales, le reporting et les statistiques

- Réalisation de l'auto-évaluation du fonctionnement du CUT et de la gestion de la Trésorerie.
- Validation en cours de la structure du CUT.
- Réorganisation en cours du tableau de passage OGT–SFP2014.
- Etablissement du tableau des dépenses 2015 selon la classification par fonctions de gouvernement–COFOG.

Sur la mobilisation des recettes

- Mis à jour du répertoire des données des établissements de l'INSTAT et du répertoire des identifiants NIFONLINE.
- Publication du rapport sur les dépenses fiscales 2015.
- Exécution du recensement et de l'évaluation des mesures dérogatoires réalisées (Zones franches).
- Mis en place des contrats de performance au niveau des Impôts et de la Douane.
- Mis en ligne sur le Site web du MFB et des Directions Générales des textes réglementaires.
- Déploiement de la déclaration par téléphonie mobile depuis Avril 2017.
- Amélioration de l'apurement des arriérés d'impôts et des droits et taxes douaniers.
- Mis en place d'un comité de suivi des ressources non fiscales et validation du plan d'actions.
- Dotation d'Agents Comptables de 171 EPN sur les 204 recensés.

Sur le pilotage de la réforme

- Refonte de la composition du comité interministériel de pilotage des réformes des finances publiques en 2016.
- Application Uniforme de Gestion Unique des Ressources Humaines de l'Etat : 2^{ème} session ordinaire du COS/PREA le 13 Octobre 2017.

5.3 Considérations institutionnelles

Le plan de réforme est porté par le Gouvernement Malagasy qui l'a adopté lors de son conseil du Gouvernement du 13 décembre 2016.

Le pilotage stratégique est assuré par le comité interministériel de pilotage des réformes des finances publiques (COPIL) chargé, notamment, de définir les orientations ou réorientations stratégiques de la réforme des finances publiques, de valider le plan de travail annuel de suivre les résultats des programmes grâce à des indicateurs prédéfinis et d'approuver le rapport annuel sur l'état d'avancement des actions.

Ce comité assure la coordination entre les administrations publiques, ce qui favorise la bonne mise en œuvre de la stratégie sur toute sa durée (10 ans, fractionnée en trois phases : première période triennale, moyen terme de 5 ans et long terme de 10 ans). et un séquençage efficace.

Comité de très haut niveau, le COPIL est coprésidé par les SG de la Présidence¹³⁸, du Gouvernement et du MFB et rassemble le président de la CC, les SG du MEP et des principaux ministères techniques le président du CDBF et le coordonnateur du PREA. Les Partenaires techniques et les représentants de la société civile sont membres observateurs.

Cette composition assure un leadership de haut niveau et une grande transparence, gages de réussite dans le long terme.

Le secrétariat technique du COPIL est assuré par la DCI. Un groupe technique restreint, dont les membres assistent au COPIL, composé des responsables de programme et des chefs de file de chacun des objectifs¹³⁹, assure la responsabilité de l'opérationnalisation des programmes /actions prioritaires, au niveau de leurs structures respectives (les parties prenantes aux différents objectifs et programmes). Des groupes techniques élargis constituent les unités d'opérationnalisation.

Un tableau de bord permet de suivre en continu la mise en œuvre des actions et l'élaboration de rapports trimestriels et semestriels.

138 Président, aussi, du Comité d'Orientation Stratégique du Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration(PREA).

¹³⁹L'unité d'opérationnalisation est le programme de la stratégie (cf. ci-dessus). A chaque programme de réforme est associé un responsable et les responsables sont « fédérés » au sein de leur objectif de rattachement dont la responsabilité est confiée à un responsable d'objectif de la stratégie.

ANNEXES

ANNEXE 1A : TABLEAU RESUME DE LA NOTATION DES COMPOSANTES ET DES INDICATEURS SELON LE CADRE DE NOTATION 2016

Indicateur/ Composante	Libellé	Note	Commentaire
PI-1	Dépenses totales exécutées	D	Méthode de notation M1
1.1	Dépenses totales exécutées	D	Les dépenses exécutées ont été inférieures de 6,2% et 16,0% et supérieures de 18,5 % aux dépenses prévues en 2014, 2015 et 2016.
PI-2	Composition des dépenses effectives	D+	Méthode de notation M1
2.1	Composition des dépenses effectives par fonction	D	La composition des dépenses classées par ministère s'est écartée du budget initial de plus de 15% (limite de la note C sur deux années) au cours des trois années (18,9%, 31,9% et 48,4%)
2.2	Composition des dépenses effectives par catégorie économique.	D	La composition des dépenses classées par catégorie économique s'est écartée du budget initial de plus de 15% (limite de la note C sur deux années) au cours des trois années (20,9%, 29,7% et 50,9%)
2.3	Dépenses financées sur les réserves pour imprévu.	A	Les dépenses réalisées sur les réserves pour imprévues sont très faibles (0,116 Mds d'Ar sur les 3 dernières années).
PI-3	Recettes effectives	D	Méthode de notation M2
3.1	Recettes effectives totales.	D	Les recettes sont toujours très largement surestimées sans qu'une tendance à la correction de ce biais n'apparaisse (écart : -19,1% ; -25,4% ; -12,2%) bien que la dernière année soit celle où l'écart est le plus faible.
3.2	Composition des recettes effectives	D	Les écarts sont très inégalement répartis entre les types de recettes, mais la répartition des écarts change selon les années (il n'y a pas un type de recette particulier qui explique sur la période l'importance des écarts).
PI-4	Classification du budget	C	Méthode de notation M1
4.1	Classification du budget.	C	L'élaboration, l'exécution et la présentation du budget sont basées sur tous les niveaux de classification administrative, économique et programmatique permettant d'établir des documents budgétaires cohérents et comparables. La classification programmatique remplace la classification sous-fonctionnelle. Cependant, la classification économique n'est pas compatible avec la norme SFP au niveau des codes à trois chiffres.
PI-5	Documentation budgétaire	B	Méthode de notation M1

Indicateur/ Composante	Libellé	Note	Commentaire
5.1	Documentation budgétaire	B	La documentation budgétaire inclut huit éléments, dont trois de base, et six supplémentaires. Les éléments manquants sont : les résultats budgétaires de l'exercice précédent, les actifs financiers selon les normes SFP, les données sur les risques budgétaires et les dépenses fiscales.
PI-6	Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	D	Méthode de notation M2
6.1	Dépenses non comptabilisées dans les états financiers.	D	Les dépenses non comptabilisées dans les états financiers de l'État, essentiellement des EPN, dont la CNaPS, représentent plus de 10% (environ 15%) des dépenses totales de l'Administration.
6.2	Recettes non comptabilisées dans les états financiers.	D	Les recettes non enregistrées représentent plus de 10% (environ 13%) des recettes totales de l'Administration Centrale.
6.3	États financiers des unités extrabudgétaires.	D	Seulement 17 établissements sur les 204 EPN recensés ont déposé leurs états financiers (exercice 2016) au MFB et la CNAPS ne fait pas partie de ces 17 établissements.
PI-7	Transferts aux administrations infranationales	B	Méthode de notation M2
7.1	Système d'affectation des transferts.	A	Les subventions de fonctionnement aux communes et aux régions sont établies sur des critères de répartition déterminés transparents et objectifs. Les dotations d'investissement, dont la répartition est moins encadrée, sont faibles.
7.2	Communication en temps voulu d'informations sur les transferts.	C	La procédure budgétaire est souvent appliquée avec des retards importants. Les informations sur les transferts annuels aux administrations infranationales peuvent être connues juste avant le début de leur exercice, alors que leur budget est déjà établi.
PI-8	Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de service	C+	Méthode de notation M2
8.1	Plans de performance pour assurer les prestations de services	A	Le budget est préparé voté et exécuté en budget de programmes avec les outils de la gestion axée sur la performance (mission/programme/objectif/indicateurs). Il est associé en 2018 à des CDMT, qui contiennent des indicateurs de produits et de résultats pour la plupart des ministères, ventilés par programme.

Indicateur/ Composante	Libellé	Note	Commentaire
8.2	Performance des fonctions de prestation de service	B	Des indicateurs de produits sont suivis et publiés dans le cadre de la LR et dans une annexe (« rapport annuel de performance »). Ils font l'objet d'analyse globale dans la LR. Il n'est pas possible d'évaluer spécifiquement le suivi des indicateurs de résultats. .
8.3	Ressources reçues par les unités de prestation de service.	C	Un seul ministère, le ministère de la Santé, prépare un rapport annuel (rapport sur le CNS) sur les ressources reçues par les unités de prestation de service de première ligne (en l'occurrence les centres de santé). Les informations ne sont pas complètes.
8.4	Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services.	D*	En 2013 la CC avait mené dans le cadre du RELF une analyse détaillée et exhaustive sur la performance des ministères en matière de fourniture de services publics, sur la base des données de la LR. Mais cette évaluation n'a pas été refaite en 2014 et n'a porté que sur une faible part des ministères en 2015 (2,3 % des crédits). Le RELF de 2016 n'a pas été communiqué à la mission.
PI-9	Accès du public aux informations budgétaires	D	Méthode de notation M1
9.1	Accès du public aux informations budgétaires	D	Les 5 éléments de base et les 4 éléments supplémentaires (sauf le projet de budget citoyen) sont accessibles au public. Toutefois, tous les documents accusent du retard dans leur publication par rapport aux délais PEFA.
PI-10	Établissement de rapports sur les risques budgétaires	D+	Méthode notation M2
10.1	Suivi des entreprises publiques	C	Pour l'exercice 2016, 40 entreprises publiques sur 52 avaient transmis leur compte audité au MFB avant le 30 septembre 2017, leurs dépenses totales représentaient plus de 75% des dépenses totales des entreprises publiques, mais ces comptes n'avaient pas été publiés dans les 6 mois après la fin de l'exercice.
10.2	Suivi des administrations infranationales	D	Les comptes des CDT ne sont pas audités ni publiés. Ils sont transmis (9 mois après la fin de l'exercice) aux autorités et font l'objet d'un contrôle juridictionnel, mais celui-ci n'est pas continuellement assuré et est tardif (délai supérieur à 3 ans).
10.3	Passifs éventuels et autres risques budgétaires	D	Il existe des passifs éventuels importants (surtout implicites) et ils ne sont pas quantifiés ni suivis systématiquement.
PI-11	Gestion des investissements publics	D	Méthode notation M2

Indicateur/ Composante	Libellé	Note	Commentaire
11.1	Analyse économique des projets d'investissements	C	Les analyses économiques sont très rarement faites par l'administration (37% des grands investissements de l'échantillon). Celles qui sont faites par les bailleurs ne suivent pas une méthodologie commune et ne sont pas toutes dans les dossiers sur les investissements détenus par l'administration ou sont indisponibles. Les études économiques ne sont pas examinées par une entité autre que celle qui finance l'investissement pour la plupart des investissements.
11.2	Sélection des projets d'investissement	D	Il n'existe pas de mécanisme de sélection des grands investissements.
11	3. Calcul du coût des projets d'investissement	D	Les documents budgétaires ne font mention d'aucune évaluation des dépenses pour les grands investissements pour les trois prochaines années ou l'année suivante.
11.4	Suivi des projets d'investissement	D	Les évaluateurs n'ont pu prendre connaissance que de quelques dossiers de suivi des investissements par les Unités de gestion des projets (UGP), les organismes chargés de leur mise en œuvre. Aucune information sur la mise en œuvre des grands projets n'est annuellement préparée.
PI-12	Gestion des actifs publics	D+	Méthode notation M2
12.1	Suivi des actifs financiers	C	L'État tient un registre des participations qu'il détient dans les principales catégories d'actifs financiers, il ne publie pas d'informations sur leur performance.
12.2	Suivi des actifs non financiers	D	Des registres très partiels sur les immobilisations corporelles détenus par l'État existent et ils ne contiennent quasiment pas d'informations sur leur utilisation et leur âge.
12.3	Transparence de la cession des actifs	D	Les textes législatifs portant sur les transferts et la cession des biens fonciers, notamment des gisements miniers ne sont pas encore clairement établis. Les codes foncier et minier et des structures permettant de contrôler l'exploitation des terres n'ont pas encore été mis en place. Les documents budgétaires, les balances comptables, et le CGAF contiennent des informations partielles et globales sur les transferts et cessions, mais aucun rapport spécifique contenant des informations même partielles n'est établi.
PI-13	Gestion de la dette	B+	Méthode notation M2
13.1	Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties	B	Les données sur la dette de l'administration centrale sont exhaustives et fiables. Elles sont publiées sur une base semestrielle.
13.2	Approbation de la dette et des garanties	A	La législation primaire autorise le seul Ministre des finances et du budget à émettre de nouveaux titres d'emprunt et à émettre des garanties de prêt au nom de l'État. La législation fournit des directives pour emprunter, émettre de nouveaux titres d'emprunt et effectuer des opérations au titre de la dette, émettre des garanties de prêt et assurer le suivi des opérations de gestion de la dette par le MFB. Les emprunts annuels sont approuvés par le MFB.

Indicateur/ Composante	Libellé	Note	Commentaire
13.3	Stratégie de gestion de la dette	B	Une stratégie triennale basée sur une analyse approfondie des coûts et risques liés au portefeuille de la dette de l'administration centrale est mise à jour annuellement. Cette stratégie est annexée à la loi de finances et son contenu expose la composition du portefeuille de la dette de l'administration centrale.
PI-14	Prévisions macroéconomiques et fiscales	D	Méthode de notation M2
14.1	Prévisions macroéconomiques	D	Depuis le PLF 2016 l'administration centrale établit des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques et les inclut, aux côtés des hypothèses sous-jacentes, dans la documentation budgétaire présentée au parlement. Ces prévisions sont actualisées au minimum une fois par an. Elles présentent l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants dans les documents budgétaires depuis la LFI 2016. Les projections sont examinées par le FMI dans le cadre de la FEC. Mais elle ne le faisait pas pour le PLF 2015 et antérieurs. Compte tenu de la période de référence – 2014-2016 – la note est D..
14.2	Prévisions budgétaires	D	La DGB du MFB élabore des prévisions pour les principaux indicateurs budgétaires, les recettes, les dépenses totales et le solde budgétaire, pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants. Depuis 2016 ces prévisions sont incluses dans la documentation budgétaire présentée au Parlement, mais sans les hypothèses sous-jacentes et les prévisions de recettes ne sont pas détaillées par catégorie en 2016. Ces critères n'étant pas respectés pour les exercices 2015 et antérieurs, la note est D.
14.3	Analyse de sensibilité macro budgétaire	D	L'administration ne produit pas de document incluant des scénarios ou des analyses variantielles liées aux hypothèses macroéconomiques, mais chaque département ministériel réalise, pour son propre usage, différents scénarios.
PI-15	Stratégie budgétaire	D+	Méthode de notation M2
15.1	Impact budgétaire des politiques proposées	D	Depuis la LDF 2016 seulement, l'administration centrale prépare des estimations de l'impact budgétaire de toutes les modifications proposées de la politique de recettes et de dépenses pour l'exercice budgétaire, mais pas pour les deux exercices suivants.
15.2	Adoption de la stratégie budgétaire	C	L'administration centrale prépare annuellement, en collaboration avec le FMI, une stratégie budgétaire comprenant des objectifs qualitatifs en matière de politique budgétaire. Certains éléments de cette stratégie sont annexés aux documents budgétaires soumis au Parlement depuis le PLF 2017 seulement.

Indicateur/ Composante	Libellé	Note	Commentaire
15.3	Présentation des résultats budgétaires	D	L'administration centrale, dans le cadre du suivi du programme associé à la FEC, prépare depuis 2016 seulement des matrices de résultats et s'il ne produit pas de rapport interne annuel sur l'application de la stratégie budgétaire, le FMI établit des revues de programme équivalentes, la dernière datant de juin 2017.
PI-16	Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses	D	Méthode de notation M2
16.1	Prévisions de dépenses à moyen terme	D	Le budget est établi sous une forme programmatique pluriannuelle, présenté par programme sur un horizon de trois ans, mais ces projections sont purement tendanciennes et ne peuvent pas être considérées comme des prévisions budgétaires. Pour le PLF 2017, seuls les CDMT de 6 ministères ont été établis et présentés en annexe à la loi de finances.
16.2	Plafonnement des dépenses à moyen terme	D	Les plafonds cumulés pour l'exercice budgétaire 2017 et les deux exercices suivants n'ont pas été approuvés par l'administration centrale avant la diffusion de la Circulaire Budgétaire.
16.3	Alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen terme.	D	Des plans stratégiques à moyen terme sont préparés seulement pour quelques ministères. Quelques propositions de dépenses figurant dans les prévisions budgétaires annuelles sont alignées sur les plans stratégiques.
16.4	Cohérence des budgets avec les estimations de l'exercice précédent.	NA	Les documents budgétaires ne peuvent fournir d'explication aux modifications apportées aux prévisions de dépenses entre la deuxième année du dernier budget à moyen terme et la première année de l'actuel budget à moyen terme au niveau des agrégats, les CDMT n'ayant été établis que pour 2017 et pour six ministères.
PI-17	Caractère organisé et participatif du processus de préparation du budget	B	Méthode de notation M2
17.1	Calendrier budgétaire.	B	Il existe un calendrier budgétaire annuel, clairement défini qui est généralement respecté. Ce calendrier laisse aux unités budgétaires au moins 4 semaines après réception de la circulaire budgétaire.
17.2	Directives pour la préparation du budget.	C	Une circulaire budgétaire, exhaustive et claire, indiquant les dépenses budgétaires totales est transmise aux ministères. Des plafonds de crédits leur ont été simultanément notifiés, mais les plafonds définitifs ne sont approuvés par le conseil des ministres qu'avant l'envoi du budget au Parlement.
17.3	Présentation du budget au pouvoir législatif	A	Pour chacun des trois exercices 2014, 2015 et 2016, l'exécutif a présenté la proposition de budget annuel au parlement au moins deux mois avant le début de l'exercice.

Indicateur/ Composante	Libellé	Note	Commentaire
PI-18	Examen des budgets par le pouvoir législatif	D+	Méthode de notation M1
18.1	Portée de l'examen des budgets.	D	Le parlement n'examine pas les politiques budgétaires ni ne procède à un examen détaillé des dépenses et des recettes dans une perspective de gestion budgétaire nationale.
18.2	Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif	C	Le parlement applique les procédures prévues par son règlement intérieur, conforme à la LOLF, mais de façon formelle, et elles ne prévoient pas d'appui technique ni de procédures de négociation.
18.3	Calendrier d'approbation des budgets	A	Le budget a été approuvé avant la fin de l'exercice au cours des trois derniers exercices (6 décembre 2014, 19 décembre 2015 et 29 décembre 2016)
18.4	Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif	A	Des règles claires régissent les ajustements budgétaires en cours d'exercice par l'exécutif. Elles sont conformes aux principes des budgets de programmes ; elles définissent des limites strictes quant à la nature et l'ampleur des modifications et elles sont globalement observées. Les transferts en 2016 représentent au total 1,8% des dépenses ; les dépassements 0,4%.
PI-19	Gestion des recettes	C	Méthode de notation M2
19.1	Droits et obligations en matière d'accroissement des recettes	A	Les entités chargées de recouvrer plus de 90% des recettes (les impôts et la douane et la CNaPS) emploient plusieurs moyens pour donner aux contribuables un accès facile à des informations exhaustives et à jour sur leurs principaux droits et obligations, y compris les voies et procédures de recours.
19.2	Gestion des risques liés aux recettes	D	Des démarches partiellement structurées et systématiques sont mises en place à la DGD et à la DGI pour réaliser les contrôles, mais l'approche par les risques ne porte que sur certaines recettes fiscales.
19.3	Audits et enquêtes concernant les recettes	D	La DGD et la DGI réalisent des audits et des enquêtes sur les fraudes, mais n'appliquent pas de plan d'amélioration de la conformité réglementaire et les informations sur le taux d'exécution des audits et des enquêtes programmés n'ont pu être obtenues.
19.4	Suivi des arriérés de recettes	C	Les arriérés représentaient environ 3,7% des recettes recouvrées par la DGI, la DGD et la CNaPS et les arriérés datant de plus de 12 mois représentent moins de 75% du total des arriérés.
PI-20	Comptabilisation des recettes	D+	Méthode de notation M1
20.1	Informations sur le recouvrement des recettes.	C	Les informations sur plus de 75 % des recettes recouvrées sont centralisées (dans le cadre de la centralisation comptable) mensuellement et consolidées, mais elles ne sont pas détaillées par type d'impôt et ne donne pas lieu à établissement d'un rapport.

Indicateur/ Composante	Libellé	Note	Commentaire
20.2	Transfert des recettes recouvrées.	B	Les recettes de la DGD et de la DGI et celles des ministères collecteurs de recettes non fiscales qui collectent plus de 75% des recettes (dont 80 % par virement) sont centralisées dans le compte du trésor ouvert à la BCM dans des délais inférieurs à une semaine, mais supérieurs à un jour.
20.3	Rapprochement des comptes de recettes.	D	Si la DGD réalise des rapprochements bancaires complets mensuels, la DGI ne procède pas à des rapprochements bancaires périodiques ou annuels, ni les organismes collecteurs de recettes non fiscales.
PI-21	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour financer les prestations de services	C+	Méthode de notation M2
21.1	Consolidation des soldes de Trésorerie	D*	La consolidation des soldes de comptes bancaires des entités publiques sur la base journalière n'est seulement possible que pour 3 comptes : le compte courant du Trésor (compte pivot) et les deux comptes en devises ouverts auprès à la Banque Centrale. Les autres comptes ne sont pas encore consolidés ni hebdomadairement ni mensuellement. Les montants des soldes des comptes des projets qui peuvent être importants par rapport aux dépôts dans le compte central du trésor ne sont pas connus.
21.2	Prévisions de trésorerie et suivi	A	Un plan de trésorerie annuel est établi et il est révisé périodiquement à un rythme continu, au moins mensuel, en fonction des informations disponibles sur l'exécution budgétaire des ressources et des emplois.
21.3	Informations sur les plafonds d'engagement	C	En raison de la suspension des engagements pendant la préparation de la LFR et du caractère tardif de la circulaire trimestrielle sur les plafonds pour le troisième trimestre, les ordonnateurs (ORDSEC) ne disposent d'informations fiables qu'un mois à l'avance et non un trimestre.
21.4	Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice	B	Des ajustements importants et transparents, mais peu prévisibles sont apportés aux allocations budgétaires en cours d'année par voie de décret ou de LFR moins de 2 fois par an (la LFR) dans le respect des priorités fixées par la circulaire budgétaire en début de préparation de la LFI.
PI-22	Arriérés de dépenses	D	Méthode de notation M1
22.1	Stock d'arriérés de dépenses	D*	Les données disponibles ne permettent pas d'évaluer précisément le stock d'arriérés à la fin des trois derniers exercices, mais les données disponibles montrent un stock très important par rapport aux dépenses a été accumulé (16,9%, 23,3% et 9,9% pour les seuls crédits de TVA et autres ; 35 %, 54 % et 22 % si l'on tient compte des arriérés sur la dette).
22.2	Suivi des arriérés de dépenses	D	Il n'existe pas de système d'information permettant de suivre les arriérés et de faire des rapports périodiques sur eux.
PI-23	Contrôle des états de paie	D+	Méthode de notation M1

Indicateur/ Composante	Libellé	Note	Commentaire
23.1	Intégration des états de paie et des dossiers de personnel	D	Les bases de données individuelles et les états de solde ne sont pas directement rattachés. Les rapprochements ne sont pas faits systématiquement. Les décisions de promotion ne sont pas vérifiées par rapport au budget approuvé et à ses prévisions de salaires.
23.2	Gestion des modifications apportées aux états de paie	D	Les délais de mise à jour des états de paie des recrutements sont de 116 jours, ceux des promotions de 138 jours, les régularisations représentent 9% de la masse salariale en 2016.
23.3	Contrôle interne des états de paie	D	Les règles administratives et les procédures informatiques réservent de façon fiable et précise l'accès aux fichiers aux personnes habilitées et assurent une traçabilité des opérations. Les fonctionnalités de la nouvelle application informatique renforçant ce contrôle sont en voie de complet déploiement, mais le système n'est pas soumis à audit interne.
23.4	: Audit des états de paie	C	Deux audits des états de paie ont été réalisés en 2015 pour les « Hauts Employés de l'Etat » et pour les agents de plus de 60 ans.
PI-24	Gestion de la passation des marchés	C	Méthode de notation M2
24.1	Suivi de la passation des marchés publics	B	Il existe un fichier fiable de données individuelles sur les marchés (SIGMP), mais il ne comporte pas d'information complète sur les marchés passés par les EPA.
24.2	Méthodes de passation des marchés	D*	La quasi-totalité des marchés sont juridiquement déclarés suivre les procédures d'appel d'offre ouvert et d'appel d'offre par affichage, celle-ci étant très allégée en matière de publication. En pratique, une grande partie de l'attribution des marchés ne suit pas ces procédures en raison d'irrégularités fréquentes et substantielles (pas seulement formelles). Leur part dans l'ensemble des marchés ne peut être évaluée.
24.3	Accès du public aux informations sur la passation des marchés	C	Deux principaux éléments d'information ne sont pas encore mis à la disposition du public : les PPM (les textes d'application ne sont pas pris) ; les marchés sur appel d'offres par affichage dont la diffusion est très limitée.
24.4	Instruction des plaintes concernant la passation des marchés.	C	La section de recours fonctionne de nouveau, mais à un rythme encore très ralenti (5 plaintes en 2016). Par ailleurs, ses décisions n'ont pas force exécutoire et les délais réglementaires de traitement des plaintes ne sont pas respectés.
PI-25	Contrôle interne des dépenses non salariales	C	Méthode notation M2
25.1	Séparation des tâches	B	La séparation des tâches d'engagement de liquidation, d'ordonnancement et de paiement est appropriée ainsi que leur division interne en sous-tâches. Mais des faiblesses subsistent.

Indicateur/ Composante	Libellé	Note	Commentaire
25.2	Efficacité du contrôle des engagements de dépenses.	C	Le contrôle des engagements par le CF assure le respect des allocations budgétaires de CP pour toutes les dépenses, mais le dispositif de contrôle du respect des prévisions de trésorerie par les engagements, nécessairement organisé centralement dans un système de CUT, présente des défaillances, notamment informatiques et comptables (absence de AE) et n'offre qu'une couverture et une efficacité limitée pour plus de 25% des catégories de dépenses.
25.3	Respect des règles et procédures de paiement	D*	La plupart des paiements connus sont effectués selon les procédures normales. Mais des informations manquent sur un certain nombre de dépenses (sur les financements externes, sur les fonds spéciaux et les comptes de tiers).
PI-26	Audit interne	D+	Méthode de notation M1
26.1	Portée de l'audit interne	D	Seule la DBIFA (qui a repris les fonctions d'inspection du trésor) assure aujourd'hui une fonction assimilable à l'audit interne. De ce fait, l'audit interne est opérationnel, mais ne couvre que la partie comptable des contrôles internes des opérations budgétaires réalisées par l'administration centrale.
26.2	Nature des audits et normes appliquées	C	La démarche d'audit de la DBIFA est normalisée et basée sur les risques et un processus d'assurance qualité est mis en place. Mais elle est centrée sur l'audit des rapports financiers (comptabilités) et sur le contrôle de conformité de l'activité et l'organisation des postes comptables.
26.3	Exécution d'audits internes et rapports d'audit	A	La DBIFA dispose de programmes d'audit annuel, toutes les missions d'audit programmées sont menées à bien.
26.4	Suite donnée aux audits internes.	D	Les 7 rapports transmis montrent que des réponses formelles sont apportées aux recommandations faites dans les rapports de mission, mais les autres rapports n'ont pas été communiqués. Mais le suivi de l'application des recommandations n'est assuré qu'à l'occasion des contrôles suivants.
PI-27	Intégrité des données financières	B	Méthode de notation M2
27.1	Rapprochement des comptes bancaires	B	Les comptes ouverts à la BCM et mouvementés par l'ACCdTDP dans le cadre du CUT font l'objet de rapprochements au moins mensuels dans les 4 semaines qui suivent la fin du mois. Les soldes des comptes détenus par les organismes publics dans les banques commerciales qui disposent d'un agent comptable font également l'objet de rapprochements mensuels. Les délais des rapprochements des comptes des EPN qui ne disposent pas d'agents comptables ne peuvent être connus, mais le montant total des dépenses de ces établissements ne représente que 0.56% du montant total des dépenses de l'État.
27.2	Comptes d'attente	B	Un état de développement de solde des comptes d'attente est établi et rapproché mensuellement par tous les comptables publics, les montants non apurés sont importants, mais dûment justifiés.

Indicateur/ Composante	Libellé	Note	Commentaire
27.3	Comptes d'avance	B	Un état de développement de solde des comptes d'avance est établi et rapproché mensuellement par tous les comptables publics, les montants non apurés sont faibles et dûment justifiés.
27.4	Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières	C	L'accès aux données et leur modification sont limités et enregistrés au niveau des directions générales, mais ils ne produisent pas de piste d'audits, les accès n'étant pas individualisés. Une entité de supervision n'est pas encore en place.
PI-28	Rapports budgétaires en cours d'exercice (M1)	D+	Méthode de notation : M1
28.1	Portée et comparabilité des rapports	B	Les rapports d'exécution sont établis par les ministères, discutés lors d'un atelier et consolidés dans un rapport qui assure la comparabilité avec le budget. Ces rapports qui intègrent les dépenses des unités déconcentrées sont présentés par ministère dans les classifications agrégées du budget (définies par la LOLF), mais non au niveau des programmes. Ils sont publiés sur le site du MFB.
28.2	Calendrier de publication des rapports	C	Les rapports sur l'exécution du budget sont établis sur une base trimestrielle et donnent lieu à des ateliers de discussion et de présentation dans un délai très peu supérieur à 4 semaines à compter de la fin de chaque trimestre.
28.3	Exactitude des rapports	D	L'exactitude des données peut soulever quelques préoccupations, en raison notamment des incertitudes des informations sur les projets. Les problèmes relatifs aux données ne sont pas mis en évidence dans le rapport, mais les données sont cohérentes et utiles pour l'analyse de l'exécution du budget. Les données sont saisies au stade l'engagement mais non du paiement.
PI-29	Rapports financiers annuels	D+	Méthode de notation M1
29.1	Exhaustivité des rapports financiers annuels.	C	La LR et le CGAF sont préparés sur une base annuelle et la LR est comparable avec le budget approuvé. Ils ne contiennent que des informations sur les recettes, les dépenses et les soldes de trésorerie. Manquent les informations sur les actifs (non disponibles en tout état de cause (PI-12)) et les passifs pourtant largement disponibles (PI-13).
29.2	Rapports financiers soumis à des audits externes.	D	Les rapports financiers de l'administration centrale sont soumis à la Cour des comptes largement après les neuf mois qui suivent la fin de l'exercice (13 mois pour le rapport sur 2015, dernier rapport produit) en raison, principalement, des délais de transmission des comptes de gestion par les comptables principaux (8 mois).
29.3	Normes comptables.	C	La majorité des normes internationales n'est pas encore intégrée au niveau des actifs financiers et non financiers.

Indicateur/ Composante	Libellé	Note	Commentaire
PI-30	Audit externe	C	Méthode notation M1
30.1	Portée de l'audit et normes d'audit	C	Les RELF sont les seuls audits pouvant entrer dans la catégorie des audits de rapport financier. Ils couvrent la totalité des recettes et dépenses de l'administration budgétaire centrale, mais s'ils font ressortir les questions de fond pertinentes, ils ne traitent pas des risques systémiques ni des risques au niveau du contrôle interne comptable.
30.2	Soumission de rapports d'audit au pouvoir législatif	C	La Cour a examiné les projets de LR (RELF) des exercices 2009 à 2014 au cours des trois exercices 2014, 2015 et 2016. , dans des délais compris entre 2 mois et 8 jours et 8 mois et 20 jours..
30.3	Suite donnée aux audits externes	C	Des réponses officielles sont données aux observations de la Cour, mais de façon souvent informelle. Les recommandations sont, par ailleurs, rarement mises en œuvre par l'exécutif.
30.4	Indépendance de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques	C	L'indépendance de la Cour est assurée par de nombreuses dispositions, notamment par le statut de magistrat de ses membres, mais les conditions de relèvement du Président ne sont pas précisées dans un texte de loi. Mais la CC ne présente pas elle-même directement ou indirectement son budget au parlement.
PI-31	Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	D	Méthode de notation M2
31.1	Calendrier d'examen des rapports d'audit	D	Les audits de rapports financiers de la CC (RELF) qui sont transmis avec le projet de LR (2015) ne font l'objet d'aucun examen par le Parlement et tous les RELF ne peuvent être examinés, les projets de LR correspondants n'étant pas soumis au Parlement.
31.2	Auditions sur les conclusions de l'audit	D	L'Assemblée nationale n'a pu procéder à audition de responsables d'entités publiques dont la gestion a fait l'objet d'observations de la Cour dans le RELF qu'elle a pu examiner.
31.3	Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit	D	L'Assemblée ne fait aucune recommandation sur les audits de rapports financiers (RELF) qui lui sont transmis et qu'elle peut examiner.
31.4	Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	D	Les audits de la CC sur les rapports financiers (RELF) ne sont pas débattus ni examinés.

ANNEXE 1B : TABLEAU RESUME DE LA NOTATION DES COMPOSANTES ET DES INDICATEURS SELON LE CADRE DE NOTATION 2011

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé (M1)		D				La situation ne s'est pas améliorée. Le budget global continue à manquer de crédibilité.
	i) Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	C	(La méthode de 2013 a été reprise : le champ est le budget général)) Les écarts entre les réalisations ont été de 12,8%, 0,3 % et 52,1%	+	La situations'est légèrement améliorée, mais le budget global continue à manquer de crédibilité.
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé (M1)		C+	D+		--	La situation s'est dégradée, le budget des ministères a perdu de la crédibilité.
	(i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels	C	D	Sur la période les écarts, avec la méthode utilisée en 2013 ont été de 18,6 ; 23,6% et 41,8%.	-	Les écarts de variation entre les ministères entre les prévisions budgétaires et les réalisations se sont accrus.
	(ii) Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle	A	A	Sur la période Madagascar utilise peu la possibilité de constituer des réserves pour imprévus.		Absence de changement sur la période (moyenne sur les trois années 0,76% pour le PEFA 2013, et de 0,00% pour le PEFA 2017.
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé (M1)		A	D		-	Les prévisions de recettes ne sont pas fiables. Les inscriptions budgétaires sont des objectifs volontaristes. La situation est demeurée la même, la diminution de la note est due à la différence de méthode d'évaluation.
	(i) Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	A	D	Les écarts entre les prévisions et les réalisations de collecte de recettes sont : -12,5%, -23,4, -1,5%.	-	L'évolution s'explique par un changement de méthode des évaluateurs. Les précédents évaluateurs avaient limité le champ au BG et avaient utilisé la balance. Les évaluateurs 2017 ont pris en compte le BA et les CPT. Avec cette méthode la notation de 2013 serait D (écarts de -23%, -0,24%, +0,4%). La situation serait demeurée à un niveau très faible. Ce qui cohérent avec l'absence d'amélioration dans les changements de méthode de prévision. Et avec l'impact extrêmement négatif de la mauvaise prévision des recettes des CPT.
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses (M1)		NN	NN		=	La situation s'était dégradée entre 2008 et 2013 en matière de système de suivi. Le recul n'a pas été réduit. Le stock commence à diminuer en 2016.

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
	i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock.	NN	NN	Le stock d'arriérés est élevé et si sa croissance est stoppée, la diminution en 2016 est encore réduite.	=	Le stock d'arriérés total constitue, d'après les données disponibles, (1 107 Mds, 1764, 8 Mds et 1376,1 à la fin des trois derniers exercices) plus de 10% du total des dépenses (resp : 3 325 Mds, 4 107 Mds 6 184 Mds). Le stock diminue depuis 2016.
	ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses.	D	D	Il n'existe pas de données fiables sur le stock d'arriérés. Des estimations sont faites.	=	Le système de suivi des arriérés reste insuffisant. Un recensement ponctuel et partiel a été lancé en 2016, mais les constats ne sont pas validés.
PI-5. Classification du budget (M1)		A	C			La situation est demeurée la même, la diminution de la note est due à la différence de méthode d'évaluation.
	(i) Classification du budget	A	C	L'élaboration, l'exécution et la présentation du budget sont basées sur tous les niveaux de classification administrative, économique et programmatique permettant d'établir des documents budgétaires cohérents et comparables. La classification programmatique remplace la classification sous-fonctionnelle. La classification économique présente des divergences par rapport au système du manuel MSF 2013.	=	Les nomenclatures n'ont pas été modifiées, mais les évaluateurs 2017 en établissant un tableau de passage entre la nomenclature de Madagascar et celle du manuel ont mis en évidence des différences significatives.
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire (M1)		C	B		+	La documentation budgétaire transmise au législateur s'est enrichie de nouvelles informations et analyses.
	i) Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	C	B	La documentation budgétaire inclut huit éléments dont trois de base et six supplémentaires.	+	Des progrès ont été réalisés. N'étaient pas contenues dans la documentation budgétaire : les informations relatives à la dette ; des données résumées du projet de budget, du budget précédent et du budget en cours d'exécution suivant les principales classifications de la nomenclature budgétaire ; l'incidence des nouvelles mesures de recettes et de dépenses. En revanche, les avoirs financiers ne sont toujours pas mentionnés dans les documents budgétaires transmis au parlement ni l'état d'exécution du budget précédent présenté suivant le même format que le projet de budget.

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale (M1)		D	D+		+	Le périmètre administratif laisse toujours en dehors du budget un montant élevé d'opérations de l'administration centrale. Les projets ont cependant été intégrés.
	i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.	D	D	Les dépenses extrabudgétaires représentent plus de 10% des dépenses et des recettes de l'Etat central budgétaire (principalement les EPN, notamment la CNaPS) ; elles ne sont pas incluses dans la documentation budgétaire et ne sont pas rapportées.	=	Aucun progrès réel significatif par rapport au précédent PEFA n'a pu être observé dans l'intégration des unités extrabudgétaires dans la documentation budgétaire de l'administration centrale.
	ii) Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires.	D	A	Les projets sur financements externes sont inscrits dans la loi de finances dans leur totalité. Les détails ne sont pas disponibles. La Direction de la Dette Publique est chargée de suivi des décaissements des financements extérieurs et de l'utilisation de ces fonds à travers l'état récapitulatif des opérations de dépenses par imputation budgétaire. Les opérations sont donc dans les états financiers de l'administration centrale, et c'est leur prise en compte qui entraîne des retards dans l'établissement de la loi de règlement.	+	Des progrès ont été réalisés. Ce n'est qu'en 2016 qu'un décret (N° 2016-1160 du 30/10/2016) a fixé les modalités d'ouverture, de gestion et de régularisation des opérations sur les comptes de projets ouverts au niveau de la BCM. La précédente évaluation avait relevé : - que les données de prévision était exhaustive mais imprécises pour les investissements sur emprunts et très incomplètes pour les investissements sur dons et subventions. - que les données d'exécution à fournir par les UGP étaient très incomplètes. Par ailleurs, la base de données Aid management platform était insuffisamment alimentée par les bailleurs.
PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales (M2)		C	C+			Les dotations budgétaires de l'Etat aux CTD sont transparentes, mais elles sont communiquées tardivement.
	i) Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre les administrations décentralisées des transferts inconditionnels et conditionnels en provenance de l'administration centrale (affectation prévue dans le budget et affectation réelle)	B	A	L'affectation horizontale de tous transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales est déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles.	+	Les mécanismes d'affectation des dotations sont transparents pour les dépenses de fonctionnement des communes et les transferts pour les dépenses d'investissement ne représentent que quelques pourcents de ces transferts. Les subventions exceptionnelles sont faibles et soumises à des règles précises. La situation n'a pas changé. La présente évaluation estime que compte tenu des contrôles a priori des opérations des CTD et leur poids financier, elles ne peuvent pas faire courir de risques significatifs à l'Etat.

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
	ii) La communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs dotations budgétaires pour l'exercice à venir ;	C	C	La procédure budgétaire est souvent appliquée avec des retards importants. Les informations sur les transferts annuels aux administrations infranationales sont publiées juste avant le début de leur exercice, alors que leur budget pourrait déjà être établi.	=	Aucune évolution ne peut être observée par rapport à la précédente évaluation.
	iii) Mesure dans laquelle les informations budgétaires consolidées (concernant au moins les recettes et les dépenses) sont collectées et rapportées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles.	D	D	Des comptes consolidés ne sont pas établis.	=	Aucun progrès ne peut être noté en dépit d'une situation de départ faible.
PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public (M1)		D	D		=	La supervision des entreprises publiques et des CTD demeure faible.
	i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.	D	D	Les entreprises publiques et les EPN sont peu suivis. Les risques sont importants, comme le montre la situation de la Jirama et Air Mad.	=	Pas d'évolution notable sur la qualité de la supervision.
	ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.	D	D	Le contrôle est juridiquement très étroit, mais insuffisamment appliqué. Les risques paraissent faibles.	=	Pas de changement.
PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires (M1)		C	C			L'accès du public à l'information budgétaire s'est amélioré à l'exception des délais.
	i) Accès du public aux principales informations budgétaires	C	C	(Voir annexe au tableau). L'administration ne met à la disposition du public dans les délais PEFA que deux des six documents considérés pour la notation	=	L'administration a fait de très importants progrès dans le nombre de documents mis à la disposition du public. Mais les délais de publication sont encore longs.

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget (M2)		B	B			La procédure de la préparation annuelle du budget atteint un bon niveau.
	i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier ;	D	B	Il existe un calendrier budgétaire annuel, clairement défini qui est généralement respecté. Ce calendrier laisse aux unités budgétaires au moins 6 semaines après réception de la circulaire budgétaire.	+	Au cours de la période sous revue, le délai accordé aux ministères pour établir leur budget a été suffisant pour qu'ils puissent préparer des propositions adéquates, ce qui n'était pas le cas en 2013 (délai d'une semaine).
	ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document) ;	A	C	Une circulaire budgétaire, exhaustive et claire, indiquant les dépenses budgétaires totales est transmise aux Ministères et Institutions. Des plafonds de crédits ont été également notifiés, mais ils n'ont pas été approuvés par le conseil des ministres.	-	Les plafonds ne sont pas approuvés en conseil des ministres avant la diffusion de la circulaire. La diminution de la note provient du fait qu'il avait été estimé que les plafonds avaient été approuvés par le conseil des ministres avant la publication de la circulaire.
	iii) Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années).	A	A	La LF est adopté avant le début de l'exercice.	=	La règle d'adoption avant le début de l'exercice reste respectée.
PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques (M2)		D+	C+			Les perspectives pluriannuelles de la planification budgétaires se sont améliorées. La prise en compte des progrès dans la notation est partielle en raison de la durée de la réforme.
	i) Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics.	C	C	Le projet de budget 2017 s'inscrit dans un CBMT pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants en distinguant les allocations de nature administrative et économique. Un CDMT est présenté pour 6 ministères pilotes.	=	La situation s'est améliorée par rapport à la précédente évaluation. Le CBMT est annexé à la LDF depuis 2016 et des CDMT depuis 2017, mais les écarts entre l'année 2 du CDMT n et l'année 1 du CDMT de n+1 (le chaînage) ne sont pas encore expliqués, ce qui ne permet pas d'augmenter la notation.
	ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette.	D	B	Une stratégie triennale basée sur une analyse approfondie des coûts et risques liés au portefeuille de la dette de l'administration centrale est mise à jour annuellement depuis 2016. Cette stratégie est annexée à la loi de finances	+	L'analyse de la soutenabilité de la dette s'est améliorée dans le cadre de la FEC depuis 2015.

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
				et son contenu expose la composition du portefeuille de la dette de l'administration centrale.		
	iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement.	D	C	Trois ministères (MINSAN, MTP, MINAGRI) (représentant 18,3% du budget) ont préparé un plan stratégique à moyen terme et des CDMT cohérents avec les prévisions budgétaires.	+	Une amélioration très significative est en cours. Des ministères disposaient des documents stratégiques, mais peu précis et non cohérents avec les prévisions stratégiques.
	iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.	C	C	La gestion des investissements est faible, les décisions ont peu de liens avec des stratégies et les charges récurrentes ne sont pas prises en compte.	=	La gestion des investissements présentait les mêmes insuffisances majeures relevées par le PIMA de 2016, notamment dans la prise en compte des dépenses récurrentes.
PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables (M2)		B	A			La transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables se sont légèrement améliorées, mais moins que ne le laisse supposer la note en raison de changements dans l'appréciation de la situation de 2013.
	i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.	B	A	La législation et les procédures relatives aux principaux impôts et taxes sont claires et exhaustives comme le confirme une analyse du FMI de 2014.	+	La situation n'a pas changé et elle est bonne, les évaluateurs de 2013 n'ont pas justifié leur choix de B plutôt que A.
	ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.	B	A	Tous les droits et obligations en matière d'assiette, de liquidation et de recouvrement de la plupart des droits, impôts et taxes sont prévus dans le Code général des Impôts et des douanes. Ces droits comprennent entre autres les voies et procédures de recours dont disposent les usagers.	+	La situation s'est améliorée, les codes étant désormais mis à jour après chaque loi de finances et mis en ligne et la DGD et la DGI ayant intensifié, diversifié et modernisé leurs actions visant à faire connaître leurs droits et obligations aux contribuables.
	iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.	C	B	Les mécanismes de recours de la DGI et de la DGD fonctionnent. Il est sans doute trop prématuré d'en évaluer l'efficacité, car le nombre de décisions rendues n'est pas très important ; certains problèmes liés à l'accès, l'efficacité, l'équité ou l'application effective de ses décisions restent perfectibles.	+	L'appréciation des évaluateurs de 2013 selon laquelle ce mécanisme de recours de la DGD avait besoin d'être remanié de manière profonde pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité n'a pas été confirmée par l'évaluation TADAT de 2015. L'amélioration repose sur une divergence d'appréciation des évaluateurs sur la situation de 2013.

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane (M2)		B	D+		+	L'efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane est faible et l'était déjà en 2013, mais la notation était surévaluée.
	i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	B	D	Les entités qui appliquent des démarches partiellement structurées et systématiques pour évaluer et hiérarchiser les risques de conformité réglementaire pour certains flux de recettes ne recouvrent pas la majorité des recettes.	+	D'après le rapport TADAT l'immatriculation des contribuables ne semble pas faire l'objet d'un contrôle effectif ou n'est pas assorti d'un dispositif de sanctions, ce qui correspond à la note D. La situation ne s'est probablement pas détériorée.
	ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration.	B	C	Les pénalités pour les cas de contraventions existent de manière générale, mais il faudrait apporter des modifications substantielles à leur structure, niveaux et administration afin de leur permettre d'avoir une incidence réelle sur le respect des obligations fiscale.	-	Le système de pénalité n'a pas changé depuis 2013. L'absence de déclaration, par exemple, entraîne une pénalité de 100 000 Ar (30 euros)). La situation réelle correspond plutôt à la note C, comme l'avaient noté les évaluateurs dans leur commentaire (la pénalité était considérée comme dissuasive pour les petites contribuables, mais pas pour les gros contribuables). La situation ne s'est pas améliorée ni détériorée.
	iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes.	B	C	Il existe un programme continu de contrôles fiscaux et d'enquêtes sur les fraudes, mais les programmes de vérification des impôts ne reposent pas sur des critères clairs d'évaluation de risques.	-	La situation semble inchangée et la note était probablement C en 2013, car les programmes de vérification des impôts ne reposaient pas non plus sur des critères clairs d'évaluation de risques, comme l'exige la notation B.
PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières (M1)		D+	D+			L'efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières est faible.
	i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires).	NN	NN	Les informations disponibles ne permettent pas de calculer précisément la part des arriérés de toutes les recettes à la fin des derniers exercices clos recouvrée au cours des exercices suivants pour les deux derniers exercices. Il n'existe pas de base de données intégrée et mise à jour sur les arriérées. Les estimations conduiraient à la note D (le montant des	=	Aucune évolution par rapport à la précédente évaluation n'est perceptible, des données tendent à montrer que le recouvrement des arriérés d'impôts est faible et lent.

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
				arriérés est supérieur à 4% et les arriérés de plus de 12 mois représentent 68 % des encours.)		
	ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière.	C	B	La plupart des recettes est transférée quotidiennement sur les comptes du Trésor. (Recettes DGI et DGD recouvertes par virement bancaire).	+	Une amélioration de la situation est perceptible. La plupart des recettes sont versés tous les jours sur le CUT. Pour les autres recettes, le délai est généralement inférieur à une semaine. En 2013, il avait été estimé que transferts d'impôts perçus à la BCM étaient effectués quotidiennement par virement dans un compte du Trésor et que les autres transferts étaient effectués dans le courant du mois. Ces transferts sont maintenant effectués dans le courant de la semaine. L'amélioration est due au raccourcissement des délais des bureaux périphériques (dont le nombre était de 95) qui avaient été estimés sur la base d'un échantillon par la DGI à la fin de 2013 à 10 ou 30 jours.
	iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.	D	D	Les impôts et taxes ne font pas l'objet de rapprochement, des rapprochements sont réalisés mensuellement pour les recettes collectées par les postes douaniers et aucun rapprochement n'est fait pour les recettes non fiscales.	=	La situation ne s'est pas améliorée par rapport à l'évaluation précédente qui avait estimé que la DGI ne réalisait pas de rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor.
PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses (M1)		D+	C+			La prévisibilité des fonds pour l'engagement des dépenses est encore faible, mais une légère amélioration s'est produite sur la prévisibilité des plafonds d'engagement.
	i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.	A	A	Les prévisions de trésorerie annuelle sont élaborées, révisées, actualisées et suivies au moins tous les mois.	=	La situation reste de niveau supérieur.
	ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses.	D	C	Les ordonnateurs disposent de plafonds trimestriels au début du trimestre, ils sont fréquemment changés en cours de trimestre. Ils sont fiables à horizon du mois suivant.	-	La comparaison de la notation avec le précédent PEFA n'est pas pertinente en raison d'une divergence de méthodologie (PEFA 2013 fonde son évaluation sur la fiabilité des plafonds en début d'année pour l'ensemble de l'année.) Les indications suggèrent cependant une dégradation de la stabilité des dotations (notamment les changements par LR se sont accrus).
	iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise	B	B	Les ajustements budgétaires importants en cours d'exercice n'interviennent pas plus de deux fois par an et sont	=	La situation est la même qu'en 2013.

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
	à un niveau hiérarchique supérieur à la Direction des MDA.			effectués de façon transparente, mais peu prévisibles.		
PI-17. Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties (M2)		C	NN			Le suivi des dettes et des garanties a beaucoup progressé, en raison, notamment de l'élaboration d'une stratégie et d'une réforme de fond de la gestion.
	i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant.	C	B	Les données sur la dette de l'administration centrale sont exhaustives et fiables. Elles sont publiées sur une base semestrielle. Des rapprochements exhaustifs sont réalisés tous les trimestres.	+	Une amélioration significative est perceptible. Le suivi de la dette est plus rigoureux, les rapprochements sont réalisés tous les 3 mois et un rapport annuel est établi.
	ii) État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.	B	NN	Le système de consolidation par le CUT assure une centralisation efficace des soldes de trésorerie de niveau A. N'y échappent que les fonds déposés par les EPN et les projets dans les banques commerciales qui sont insuffisamment connus et qui peuvent être relativement élevés, l'encours du compte central étant faible.		Il ne semble pas qu'il y ait eu des modifications réelles. Les précédents évaluateurs ont noté B estimant que les comptes dans les banques des EPN et des projets ne pouvaient pas conduire à l'attribution de la note A, sans donner d'évaluation, même indicative des soldes des comptes des projets. Si l'on ne tient pas compte de ces comptes, la notation serait A (comme en 2013).
	iii) Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties.	D	A	La législation primaire autorise le Ministre des finances et du budget à émettre de nouveaux titres d'emprunt et à émettre des garanties de prêt au nom de l'État, et lui seul. La Législation fournit des directives pour emprunter, émettre de nouveaux titres d'emprunt et effectuer des opérations au titre de la dette, émettre des garanties de prêt et assurer le suivi des opérations de gestion de la dette par le MFB. Les emprunts extérieurs sont approuvés par le parlement.	+	La législation s'est renforcée à la suite de la mission DeMPA et des réformes législatives, règlementaires et organisationnelles mises en œuvre à sa suite. La note étant D en 2013 principalement, en raison du fait que la réglementation ne désignait pas l'autorité qui pouvait accorder des garanties.
PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie (M1)		D+	D+	Le dispositif s'améliore, mais les progrès sont encore limités en ce qui concerne la	=	Globalement, la note de cet indicateur n'a pas changé. Des améliorations ont été réalisées grâce à l'instauration de

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
				coordination des gestions des fichiers et la détection des emplois fictifs.		l'application AUGURE qui permet de rassembler les données de chaque agent sur une seule plateforme.
	i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.	D	D	Les fichiers de personnel et paie ne sont pas interfacés et ne sont pas systématiquement rapprochés périodiquement	=	Grâce au logiciel AUGURE différents contrôles informatisés sont effectués jusqu'à l'apposition automatique du visa ; mais cela ne se traduit pas encore dans la note.
	ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.	C	D	Les délais entre la date de l'acte et la date de prise en charge sont de 116 jours pour les recrutements et de 238 jours pour les promotions. Le montant des régularisations est de 70 milliards d'Ar soit 9% des salaires de base.	+	La durée de traitement des dossiers n'a pas évolué depuis la dernière évaluation. Mais les investigations plus poussées et précises de cette autoévaluation amènent à porter une estimation quantitative plus défavorable des délais.
	iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.	C	D	Les règles de modification des dossiers du personnel sont claires et restreintes et auditables.	+	Avec la mise en place du logiciel AUGURE, le contrôle des modifications a été renforcé et apporte un niveau de sécurité et d'auditabilité supérieur.
	iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes.	D	C	En 2015, la DGGFPE a procédé à la coupure de solde des Hauts Employés de l'Etat déjà abrogés ainsi que des agents de plus de 60 ans. Cette année 2017, un rapprochement est réalisé afin d'actualiser l'effectif réel des agents dans toutes les régions : les différents ministères sont invités à identifier leurs agents respectifs parmi ceux indiqués dans la base de données.	-	Une amélioration nette est observable grâce à la reprise des opérations de vérification de l'état de paie.
PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics (M2)		D+	C+			Le code des marchés a été amélioré.
	i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.	B	A	Le cadre juridique inclut tous les éléments considérés comme fondamentaux par le PEFA.	+	Le système juridique n'a été modifié que ponctuellement (le précédent PEFA, confondant le cadre et son application, considérait cependant par erreur que certains types de marchés échappaient au code.)
	ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.	D	D	Selon les textes, analysés sous le seul angle juridique, le recours à des méthodes non concurrentielles ne		La réglementation a été améliorée avec la suspension puis l'interdiction de la procédure de consultation restreinte (sur laquelle se fondait la notation en 2013). Mais elle a été

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
				concerne plus que le gré à gré. Le rapport de la CNM de 2016 montre « que l'inexistence des documents justificatifs pour les marchés de gré à gré » compte parmi les principales causes de non-conformité. Elle rejoint en cela l'évaluation MAPS. Mais aucune donnée fiable permettant de quantifier ces irrégularités sont disponibles.		remplacée par une procédure (l'affichage) non pleinement concurrentielle.
	iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps	D	C	Ne sont pas accessibles : -les plans de passation ni les plans d'acquisition. -les opportunités de soumission par la procédure d'affichage (41% des marchés en 2016).	=	Amélioration uniquement sur la publication des décisions de l'organe de recours (les évaluateurs 2013 ont considéré que le critère de publication des décisions n'était pas rempli du fait qu'aucune décision n'était plus prise). La situation reste de très bas niveau du fait du recours à la procédure par affichage (mais qui ne concerne que 41% des marchés)..
	iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés.	D	C	L'organe de traitement des plaintes ne remplit pas les trois critères suivants sur les 7 prescrits par la méthodologie : -Ne facture aucune charge interdisant l'accès des parties concernées. -Rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/la réglementation. -Rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties.	+	Un très important progrès : l'organe de traitement des plaintes a été remis en activité. Il présente encore trois insuffisances de conception juridique, et son activité est encore réduite.
PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales (M1)		C	NN			Des améliorations ont été introduites (notamment dans les MP et le CF). Mais l'évolution tient principalement aux divergences de notation entre les évaluateurs.
	i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.	C	C	Les autorisations budgétaires sont bien contrôlées par le CF pour la totalité des autorisations d'engagements financiers et le dispositif mis en place au niveau informatique est efficace. Le suivi des prévisions de trésorerie est plus fragile. Le dispositif informatique du respect des	=	La situation n'a pas évolué, demeure l'insuffisance des contrôles des disponibilités, qui est structurelle dans un système centralisé de gestion de la trésorerie.

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
				prévisions de trésorerie globale via les plafonds d'engagement ministériels centralisé et informatisé et celui des disponibilités présente encore des insuffisances et les engagements juridiques des engagements de dépenses d'investissement (AE) ne sont pas systématiquement et centralement suivis.		
	ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne	C	B	Les contrôles de la chaîne de la dépense sont pertinents et clairs à tous les niveaux. Ils sont bien structurés par un système informatique de bonne qualité. Ils sont bien compris, grâce, notamment aux guides et manuels disponibles. Le contrôle du service fait a été renforcé.	+	Des améliorations sont en cours. La précédente notation reposait sur le caractère redondant et excessif des contrôles des marchés publics et l'insuffisance du contrôle du service fait. La récente réforme du CF et de la CNM a rationalisé la chaîne de la dépense sur ces deux points. Mais les résultats du renforcement du service fait restent à être établis.
	iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	C	NN	La plupart des paiements sur fonds internes connus sont effectués conformément aux procédures ordinaires. La majorité des exceptions sont dûment autorisées et justifiées. Mais les informations concernant les paiements sur compte de tiers et sur fonds externes (procédures et montants) ne sont pas disponibles.		Les réquisitions et procédures d'urgence ont disparu ou sont en forte diminution. Les précédents évaluateurs n'avaient pris en compte que les régies et les dépenses payées avant ordonnancement (sans les détailler, sans donc que l'on puisse savoir si les dépenses sur fonds extérieurs y étaient incorporées).
PI-21. Effectivité du système de vérification interne (M1)		C	D+			La comparaison est difficile car l'autoévaluation 2013 ne fournissait aucune indication sur les rapports produits. La notation, notamment de la composante 1 ne repose pas sur des données explicites. Les évolutions paraissent très modestes si elles existent. Des réformes institutionnelles ont été menées (CNM, CF). L'IGE ne s'est pas encore redressée à la fin de 2017. DEBIFA consacre encore peu de ses inspections aux aspects systémiques.
	i) Couverture et qualité de la vérification interne	C	C	Beaucoup d'entités sont chargées de la vérification interne (contrôle ex post). Celle qui exerce la couverture la plus	=	La situation n'a pas changé, la couverture et la qualité de la vérification interne reste faible.

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
				importante est la DBIFA. Mais ses missions sont spécifiques et centrées sur les comptables et l'intégrité des opérations (tous ses rapports n'ont pu être analysés et seulement 20 rapports sur les 478 réalisés peuvent être intégrés dans la vérification interne générale). Les activités de IGE, faute de moyens, sont extrêmement réduites. L'IGF n'est pas fonctionnelle. La DGAI peine à monter en puissance. Il semble au vu des informations et données disponibles que le temps du personnel consacré aux aspects systémiques reste compris entre 20 et 50%.		
	ii) Fréquence et diffusion des rapports	C	B	Les rapports peuvent être considérés comme portant sur la majorité des entités de l'administration centrale (en masse de crédit, mais pas en nombre en raison du faible contrôle des EPA). Les rapports sont transmis aux entités, au ministre des finances et à la Cour des comptes (ce qui n'a pu être vérifié sur place et pièces). Ils ne font pas l'objet d'un calendrier fixe en raison du poids des missions à la demande des autorités.	+	La comparaison avec le précédent PEFA est difficile pour les raisons indiquées ci-dessus. Mais la notation B est justifiée pour 2016 en base 2011 (elle porte principalement sur la diffusion des rapports).
	iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne.	C	D	Il n'existe pas encore de dispositif de suivi autonome des recommandations (notamment pour la principale entité, DBIFA). Les indications fournies tendent à montrer que le non suivi des recommandations est un problème majeur (culture de l'impunité).	=	La comparaison avec le précédent PEFA n'est pas possible, les éléments d'analyse ne le permettant pas. Il ne semble pas qu'il y ait eu un réel progrès (notamment de DBIFA qui ne vérifie le suivi des recommandations d'une mission qu'à la mission suivante).
PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes (M2)		D+	B			Les délais de rapprochement des comptes ont été raccourcis.

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
	i) Régularité du rapprochement bancaire.	C	B	Les comptes détenus à la BCM font l'objet de rapprochement dans le mois suivant au plus. Les comptes détenus par les organismes publics dans les banques commerciales ne font pas l'objet de rapprochements, mais leur montant est faible. Les comptes des UGP sont rapprochés dans les mêmes conditions que ceux du Trésor.	+	La situation s'est améliorée, si la fréquence des rapprochements est restée mensuelle, les délais ont été raccourcis de 45 jours à 4 semaines.
	ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances.	D	B	Un état de développement de solde des comptes d'attente et d'avances est établi mensuellement par tous les comptables publics. Ils identifient ainsi les opérations non apurées et les raisons de non apurement de ces opérations. Mais certains soldes anciens non apurés existent (même s'ils sont justifiés).	+	Une amélioration de la situation a été obtenue. Les délais de rapprochement des comptes d'attente et d'avances se sont raccourcis. Mais certains soldes anciens non apurés demeurent.
PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires (M1)		D	D			La disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires est meilleure pour le ministère de la santé qui produit un rapport annuel.
	PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	D	D	Le système de collecte des données dans les centres de santé de base permet d'établir un ensemble de données fiables sur les ressources reçues par les centres et d'établir un rapport annuel. Le système pour les écoles est plus faible et ne permet pas d'établir de rapport annuel.	+	. L'évolution principale qui affecte la situation, au regard des constats figurant dans l'explication du PEFA précédent est l'établissement désormais d'un rapport annuel établi par le MS (point sur lequel la précédente évaluation ne s'était pas prononcé). Le dispositif de collecte de l'information et de suivi, très affecté par la crise, serait en voie d'amélioration. Mais les données ne sont pas exhaustives.
PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année (M1)		C+	C+			La situation est demeurée la même.
	i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	B	C	La couverture et la classification des données permettent d'effectuer des comparaisons directes avec le budget initial avec un certain degré	-	Il a été tenu compte du fait que les informations ne sont pas fournies au stade des deux phases de l'engagement et du paiement, ce qui explique l'évolution de la note dont l'augmentation ne correspond pas à une évolution réelle.

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
				d'agrégation, mais au stade de l'engagement financier.		
	ii) Émission dans les délais des rapports	C	B	Les rapports sur l'exécution du budget sont présentés dans les ateliers trimestriels qui se tiennent dans les six semaines à compter de la fin de chaque trimestre.	+	Les évaluateurs 2013 avaient considéré que l'émission du rapport était constituée de la publication du compte rendu finalisé des réunions trimestrielles de suivi (délai jusqu'à 5 mois) et non les rapports présentés lors de ces ateliers ou de la publication des OGT (dans les 8 semaines) (le délai pour B était 6 semaines et non 8 semaines dans le cadre 2016).
	iii) Qualité de l'information	C	C	Les données sur les investissements sont imprécises, en raison des informations sur les projets, et elles sont enregistrées au seul stade du paiement (assimilable à l'engagement financier).	=	Aucune évolution ne peut être discernée par rapport à la précédente évaluation pour la notation et l'analyse.
PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels (M1)		D+	D+			La situation de publication des LR reste faible.
	i) État complet des états financiers	B	C	Un état consolidé de l'administration centrale est préparé chaque année. Les informations sur les recettes, les dépenses et les soldes bancaires peuvent ne pas toujours être complètes, mais les omissions ne sont pas significatives. Les actifs (y compris financiers) et les passifs ne sont pas mentionnés dans le CGAF.	-	La situation ne s'est pas détériorée, les évaluateurs de 2013 avaient estimé qu'il pouvait être possible d'admettre que des informations complètes sur les actifs financiers étaient présentées.
	ii) Soumission dans les délais des états financiers	D	D	Les délais de soumission des PLR déjà soumis (2013 à 2015) dépassent les 15 mois sauf pour 2015 (13 mois). Il est prévu que le délai pour 2016 soit moins d'un an.	=	Les délais de préparation des LR se sont beaucoup raccourcis. Mais compte tenu de l'héritage des années passées, qui entrent dans la notation, la note n'a pas augmenté.
	iii) Les normes comptables utilisées	A	C	Les variations entre les normes internationales et nationales sont divulguées et tout écart est expliqué. Cependant, la majorité des normes internationales n'ont pas été intégrées dans les normes nationales.	-	La situation n'a pas changé, mais les évaluateurs précédents, avaient considéré que le fait que PCOP s'était inspiré des normes IPSAS justifiait la notation A, sans autre examen.

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
PI-26. Etendue, nature et suivi de la vérification externe (M1)		D+	C+			La Cour publie un rapport annuel. Quelques améliorations se sont produites, mais elles ne sont pas encore traduisibles dans la notation.
	i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit) (dernier exercice budgétaire couvert par un audit)	C	C	La Cour des comptes produit régulièrement les RELF. Elle a publié un rapport annuel, mais sur la période elle n'a pas jugé de comptes des comptables principaux et la prise en compte des aspects systémiques est faible.	=	Un progrès notable a été accompli avec la publication du rapport public. L'activité juridictionnelle reste marginale. L'activité de production du RELF s'est intensifiée et routinisée (en 2014 le dernier RELF portait sur 2008 et le RELF 2007 reçu en décembre 2012 était en cours de finalisation en décembre 2013. L'amélioration ne se traduit pas, encore, dans la note, compte tenu du bas niveau de départ.
	ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.	D	A	La Cour réalise désormais ses RELF avec célérité (le dernier présenté l'a été dans les 4 mois)., mais reçoit les comptes annuels à auditer encore tardivement. Sur la période, le rapport public de 2015 a porté sur 2014 et les RELF ont été remis parfois après plus de 8 mois, mais jamais après 12 mois.	+	Amélioration réelle des délais de production des RELF après réception, le dernier l'ayant été dans les 4 mois.
	iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.	C	C	Les recommandations (essentiellement RELF) bien qu'intéressantes n'attirent pas suffisamment l'attention de l'exécutif et sont très peu appliquées.	=	La comparaison avec le précédent PEFA est difficile car les commentaires justifiant la note ne le permettent pas.
PI-27. Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif (M1)		D	D+			Le Parlement continue à ne pas exercer pleinement ses missions d'examen de la loi de finances.
	i) Portée de l'examen par le parlement.	NN	D	L'examen du projet de loi de finances par le Parlement ne porte pour l'essentiel que sur les allocations au Parlement.		L'évolution par rapport à 2013 n'est pas mesurable (la situation est identique dans la notation et l'analyse à celle des PEFA de 2008).
	ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées.	NN	C	La procédure d'examen est fixée dans la loi organique et le règlement interne adopté pour la législature. Les procédures adoptées sont très simplifiées et aucune procédure de négociation n'est mise en œuvre.		L'évolution par rapport à 2013 n'est pas mesurable (la situation est identique dans la notation et l'analyse à celle des PEFA de 2008).
	iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les	D	A	Les projets de loi de finances ont été déposés le 28 octobre pour 2014 et 2015 et le 30 pour 2016.		La situation ne s'est améliorée par rapport à l'évaluation de 2014, les évaluateurs ayant noté D après avoir constaté que l'Assemblée nationale disposait de moins d'un mois pour

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
	estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes).					délibérer, compte tenu du temps nécessaire à la seconde chambre (ce qui ne tient pas compte du fait que le temps doit être évalué sur l'ensemble des étapes et qu'il ne porte pas sur le temps utilisé pour la délibération, mais sur le temps disponible).
	iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex ante par le parlement.	A	A	Des règles claires régissent les ajustements budgétaires en cours d'exercice par l'exécutif (ce qui exclut les LFR), elles définissent des limites strictes quant à la nature et l'ampleur des modifications et toutes sont observées, en tout cas elles n'entraînent pas des réallocations importantes.	=	La note du PEFA 2013 était A, seuls des virements ayant été réalisés et les évaluateurs, sans fournir de données quantitatives, ont considéré qu'ils n'avaient pas entraîné de modification dans la composition de la composition administrative du budget de l'Etat.
PI-28. Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif (M1)		D	D		=	La situation est toujours très mauvaise. La seule petite amélioration qui ne peut se traduire dans la note est l'existence de rencontre entre le Parlement et la CC. Depuis le premier PEFA aucun progrès n'a été réalisé par le Parlement qui n'exerce pas pleinement ses fonctions constitutionnelles
	i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années).	D	D	Le parlement n'examine pas les rapports annuels de la CC (RELF et RPA) ni les rapports produits en cours d'année.	=	Les rapports n'étaient pas produits, maintenant qu'ils le sont le parlement ne les examine pas.
A	ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions.	D	D	Le Parlement n'auditionne pas les responsables des entités publiques sur leur gestion.	=	Le Parlement n'a pas utilisé encore son droit d'audition.
	iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif. (Situation au cours des douze derniers mois).	D	D	Le Parlement ne formule aucune recommandation.	=	Le Parlement n'a pas utilisé encore son droit de formuler des recommandations.
D1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct (M1)		NA	NN			

Indic.	Composante	Note 2013	Note 2017	Observations 2017	Ev ol.	Explication Evolution
	(i) Ecart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds.	D	NN			
	Ecart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds.	D	NN			
	D2. Renseignements fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et de l'aide programme (M1)	D	NN			
	(i) Etat complet et le respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions à l'appui projets.	D	NN			
	(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.	D	NN			
	D3. Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationale (M1)	D	NN			
	(i) Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales.	D	NN			
		D	NN			

ANNEXE 2. RECAPITULATIF DES OBSERVATIONS FORMULEES SUR LE CADRE DE CONTROLE INTERNE

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
1. Environnement de contrôle	
1.1 Intégrité et valeurs éthiques professionnelles et personnelles des dirigeants et du personnel et incluant une constante et générale attitude d'appui au contrôle interne	<ul style="list-style-type: none"> - L'intégrité et les valeurs éthiques sont affirmées dans le statut de la fonction publique - Les informations disponibles peu nombreuses ne montrent pas d'inapplication systématique - Le régime disciplinaire est cependant peu clair et complexe - Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique est opérationnel
1.2 Engagement à un niveau de compétence	<ul style="list-style-type: none"> - La règle de recrutement par concours domine, mais elle n'est pas complètement généralisée - La logique d'emploi n'est pas assez valorisée, la logique de statut et de corps a trop de poids - Le processus d'évaluation est insuffisamment structuré. Une évaluation périodique des agents a été initiée au niveau du Ministère des Finances et du Budget depuis 2016. - Le système de rémunération n'est pas suffisamment fondé sur le mérite et la performance - Les concours, bien qu'existants, ne font pas l'objet d'audit
1.3 « Culture » des dirigeants (philosophie du management et style de direction)	<ul style="list-style-type: none"> - Pour plus de transparence, la structure en charge de la gestion financière du personnel de l'Etat a été érigée en Direction Générale si auparavant elle était une direction rattachée au sein de la Direction Générale du Budget - Les rapports d'inspection disponibles ne font pas état d'une culture des dirigeants opposée aux contrôles - La culture de l'évaluation et de la performance est faible
1.4 Structures de l'organisation	<ul style="list-style-type: none"> - Les structures sont fondées sur principe de l'autorité hiérarchique, la responsabilité programmatique n'est pas mise en œuvre systématiquement - Les entreprises publiques et les établissements publics sont insuffisamment supervisés - Le contrôle interne partagé entre les ministères (ordonnateur ORDSEC) et le ministère des Finances (comptable public et contrôle des engagements) est informatisé et robuste - Le contrôle interne est concentré au Ministère des Finances et du Budget - La Direction de la Solde et la Direction de la Gestion des Effectifs des Agents de l'Etat sont respectivement responsables du fichier d'état de paie et du fichier des effectifs pour tous les postes budgétaires (hormis ceux de la Défense Nationale, de la Gendarmerie Nationale, du personnel des EPN et des CTD)
1.5 Ressources humaines et pratiques	<ul style="list-style-type: none"> - L'avancement se fait essentiellement sur la base de l'ancienneté - Le reclassement n'est possible que si la formation qui en est l'objet est en relation avec la description de poste de l'agent demandeur. - Le contrôle des modifications des états de paie a été renforcé avec la mise en place du logiciel AUGURE - La garantie de l'intégrité des données reste à améliorer
2. Evaluation des risques	
2.1 Identifications des risques (portée et probabilité)	<ul style="list-style-type: none"> - L'identification des risques commence seulement

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
2.2 Evaluation des risques	- L'évaluation des risques commence.
2.3 Evaluation de l'appétence au risque	- L'Evaluation de l'appétence au risque est inexistante
2.4 Réponses aux risques (transfert, tolérance, traitement ou résolution)	- Les réponses aux risques (transfert, tolérance, traitement ou résolution) sont inexistantes
3. Activités de contrôle	
3.1 Procédures d'approbation et d'autorisation	<ul style="list-style-type: none"> - Le Contrôle Hiérarchisé des Engagements de Dépenses (CHED), la généralisation du SIIGFP et l'adoption de la loi n°2016-009 relative au contrôle a priori ont eu pour effet de réduire le contrôle a priori pour renforcer le contrôle a posteriori. - La gestion et le suivi des dépenses d'investissement (AE) se fait de manière extra comptable (i.e. ne sont pas prises en compte par le SIIGFP) en raison de l'insuffisance de crédit disponible - L'engagement financier au niveau du Contrôle Financier est autorisé dans la limite des allocations budgétaires inscrites dans le SIIGFP et non par rapport aux projections de la trésorerie. - L'engagement par rapport aux ressources disponibles ne peut se faire que dans un système CUT.
3.2 Séparation des tâches (autorisation, exécution, enregistrement, revue)	<ul style="list-style-type: none"> - Le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable public est respecté. - Les tâches sont bien séparées à tous les niveaux. - La responsabilité programmatique des dépenses incombe à l'ORDSEC tandis que le comptable public, placé sous la responsabilité hiérarchique du Ministre des Finances et du Budget, est personnellement et pécuniairement responsable de ses comptes. - Le Contrôle financier intervient après la liquidation (contrôle a priori) et/ou après l'ordonnancement (contrôle des services faits)
3.3 Contrôles des accès aux ressources et enregistrements	<ul style="list-style-type: none"> - L'engagement qui relève de l'ordonnateur ministériel est strictement contrôlé - Le comptable public a le monopole du maniement des fonds publics et de la conservation des valeurs et de l'enregistrement - L'enregistrement informatique des opérations est d'une haute qualité - Les actifs sont insuffisamment suivis - Le logiciel SIIGFP est installé dans tous les ministères (au niveau central et régional). Toutefois, le système informatique n'est pas tout à fait fiable. - L'ensemble des opérations d'engagement est soit autorisé soit bloqué par le SIIGFP. Il est actuellement impossible de bloquer une partie des opérations uniquement à une date donnée. - Le recours aux mesures dérogatoires à la procédure de paiement est dûment autorisé et justifié.
3.4 Vérifications	- Le paiement avant service fait entraîne des dysfonctionnements de la chaîne des dépenses dans la mesure où les prix des fournisseurs sont plus élevés que ceux du marché
3.5 Rapprochements	- Le rapprochement de la comptabilité administrative et de la comptabilité de gestion est effectué par la Cour des Comptes à chaque fin d'exercice

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
	<ul style="list-style-type: none"> - Une étude sur la possibilité d'extension du contrôle financier au contrôle de la disponibilité du cash avant paiement est en cours
3.6 Revue de l'exécution opérationnelle 3.7 Revue des opérations, processus et opérations	<ul style="list-style-type: none"> - Les audits et contrôles de performance ne sont pas fréquents et approfondis en dépit de l'usage des budgets de programme - Le contrôle de gestion est quasi-absent - Les audits sont insuffisants
4. Information et communication	<ul style="list-style-type: none"> - L'administration dispose de systèmes d'informations de bonne qualité, mais placés dans un contexte souvent défaillant (électricité) - Les applications ne sont pas interconnectées - La mise en place d'un Datacenter a été engagée au niveau du Ministère des Finances et du Budget
5. Pilotage	
5.1 Pilotage en place	<ul style="list-style-type: none"> - Le pilotage est concentré au niveau du Ministère des Finances et du Budget - Les organes de contrôle des finances publiques sont peu nombreux et à part DBIFA centré sur le contrôle des postes comptables, ils n'ont que très peu de ressources (moyens financiers, matériels et humains), tel l'IGE. - Le contrôle de l'Exécutif par le Parlement n'est pas appliqué
5.2 Evaluation	<ul style="list-style-type: none"> - L'évaluation des politiques publiques est faible
5.3 Réponse aux recommandations	<ul style="list-style-type: none"> - Les recommandations sont peu nombreuses, mal suivies et généralement mal appliquées

ANNEXE 3A ENQUETES ET ETUDES ANALYTIQUES CONNEXES

- Afritac South, Madagascar maîtrise des risques budgétaires ; Benoit Taclet, Magdeline El Reyess, Vianney Bourcard, Adrienne Tenne, Jean-Luc Helis, octobre 2017.
- Afritac, Assistance à la formulation du cadre budgétaire à moyen terme 2017-2019 septembre 2016.
- Evaluation PIMA, 2016.
- FED, juin 2016, Élaboration des CDMT pour 6 ministères cibles. Voir aussi : MFB, avril 2016. « La programmation pluriannuelle, Guide méthodologique ».
- FMI, Département des marchés monétaires et financiers, avril 2016, Évaluation de la conformité avec les principes fondamentaux de Bâle, pour un contrôle bancaire efficace
- FMI, Département des marchés monétaires et financiers, Technical note, août 2016.
- FMI, Diagnostic de la politique fiscale malgache, Grégoire Rota-Graziosi, Anne-Marie Geourgon et Bernard Laporte, mars 2015.
- FMI, rapport de suivi du FMI pour les consultations de 2017 au titre de l'article IV, première revue au titre de la FEC.
- Evaluation TADAT publiée en octobre 2015, même si des voies d'amélioration sont proposées.
- Rapport public de mission de contrôle a posteriori des contrats passés en 2014 et 2015 auprès de 116 entités publiques ; juillet 2017, ministère des Finances, Commission nationale des marchés

ANNEXE 3B. LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

NOM	PRENOMS	fonction
Ministère des Finances et du Budget		
RAJAABELINA	Falihery	Secrétaire Général
RANDRIANASOLO	Alexandre	Ex Secrétaire Général
ANDRIAMANGA	Herivelo	Directeur Général du Trésor
RABARINIRINARISON	Rindra	Présidente de la Commission Nationale des Marchés
RABENJA	Eric Narivony	Directeur Général des Douanes
RAOELIJAONA	Bien Aimé	Directeur Général du Contrôle Financier
RAVELOSON	Herinirina	Directeur Général de l'Audit Interne
RAZAFINDRAKOTO	Iouri Garisse	Directeur Général des Impôts
RAZAFINTSALAMA	Ihanta Sahondra	Directeur Général de la Gestion Financière du Personnel de l'Etat
RAZANAJATO RAZAFINIMANANA	MialyLanto	Directeur Général du Budget
TOVOHERIHAVANA	Philibert	Directeur Général de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics
RAKOTONDRAINIBE	Hasina	Chef du Service de Pilotage et de Communication
Assemblée Nationale		
RAZAFAMILY	Constance	Président de la Commission Finances
DJAOSORA	Irénée	Député
JEAN MICHEL	Henri	Député
RANDRIAMBOLAINA	Gerry	Député
RANDRIANARISOA	Guy	Député Questeur
RATSIMBA	Mamy	Secrétaire Général
CNAPS		
ANDRIANTSALAMA	Mamin'Iala	Directeur des Systèmes d'Information
RAKOTOARISON	Hiaja	Directeur Financier
RASOANAIVO	Fidilalao Jacky Didier	Directeur des Etudes et de la Conformité
RAZAFINDRABE	Jean-Jacques	Directeur de Contrôle et de Gestion
Cour des Comptes		
ANDRIAMBOLANIRINA	Arison Jean Noel	Président
INSTAT		
RANDRIAMBOLAMANITRA	Samuel	Directeur des Synthèses Economiques
Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation		
HOUSSEN	Abdullah	Direction des Concours Financiers de l'Etat
TSITOANY	Joël Landry Odon	Direction d'Appui aux Collectivités Territoriales et au Développement Local
Société Civile		
RADERT	Ony	Collectif des Citoyens et des Organisations Citoyennes (CCOC) - Secrétaire Générale
RAZAFIMBELO	Lily	Collectif des Citoyens et des Organisations Citoyennes (CCOC) - Trésorière
ANDRIAMORANIAINA	Niaina Harijaona	Plateforme ROHY - Secrétaire Technique
Secteur Privé		
ANDRIANAIVO	Hery	Directeur d'Appui aux Entreprises - Chambre de Commerce et d'Industrie d'Antananarivo

LISTE DES CONTRE EVALUATEURS

Nom	PRENOMS	fonction	Institution
RAKOTONADRASANA	Joelisoa Livaniaina	Directeur des Etudes	Direction Générale du Trésor

RAZAFINDRAIBE	Andrinifo	Directeur du Contrôle Interne	Direction Générale de l'Audit Interne
FERDERIC		Inspecteur Général d'Etat	Direction Générale du Contrôle Financier
RANDRIANOELY	Herilala Augustin	Directeur des Statistiques et de la Comptabilité Douanière	Direction Générale des Douanes
RASAMOELINA	Jean Claude	Directeur de l'Audit Interne	Autorité de Régulation des Marchés Publics
RANAIVOSON	Jean Claude	Directeur de la programmation et des ressources	Direction Générale des Impôts
RAKOTOMANANA	Andrinaivo Régis	Directeur de la Synthèse Budgétaire	Direction Générale du Budget

ANNEXE 3C. LISTE DES DOCUMENTS

INDICATEUR	DONNEES	V P	V N	SOURCE	
PI-1	Projet de loi de Règlement exercices 2013, 2014 et 2015		x	DGB	
	Loi de Finances Initiale 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017		x	DGB	
	Liste des aménagements exercice 2013		x	DGB	
	Bordereau des Crédits Sans Emploi exercice 2013		x	DGB	
	Modification Globale des Crédits exercice 2013		x	DGB	
	Etat récapitulatif de crédits par financement exercice 2013, 2014 et 2015		x	DGB	
	Etat récapitulatif de crédits par ministère exercice 2013-2014-2015		x	DGB	
	Etat de dépassement de crédits exercice 2013-2014-2015		x	DGB	
	Etat récapitulatif de dépenses par financement exercice 2013-2014-2015		x	DGB	
	Etat récapitulatif de dépenses par ministère exercice 2013-2014-2015		x	DGB	
	Compte Général de l'Administration des Finances 2013, 2014 et 2015			x	DGT/ACCT
	Intérêt de la dette publique par catégorie de dépenses 2013, 2014 et 2015			x	DGT/ACcC T
	Circulaires d'exécution budgétaire 2013 et 2015	x			DCI
	Operations Globales du Trésor 2017			x	DGB
PI-2	Projet de loi de Règlement exercices 2013, 2014 et 2015		x	DGB	
	Loi de Finances Initiale 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017		x	DGB	
	Compte Général de l'Administration des Finances 2013, 2014 et 2015		x	DGT/ACCT	
	Intérêt de la dette publique par catégorie de dépenses 2013, 2014 et 2015		x	DGT/ACCT	
	Nomenclature Budgétaire et comptables - PCOP 2016		x	DGB	
	Projet de loi n°014/2014 du 25 juillet 2014 portant loi de finances rectificative pour 2014	x			DCI
PI-3	Recettes classées dans les catégories retenues 2014, 2015 et 2016		x	DGT/ACCT	
	Code des Douanes 2017		x	DGD	
	Recettes loi des Finances Rectificatives 2014, 2015 et 2016		x	DGD	
	Processus d'élaboration de la prévision fiscale au niveau des douanes		x	DGD	
	Données sur les recettes douanières (2014-2015-2016)		x	DGD	
	Composition of imports, 2012-2013		x	DGD	
	Prévisions importation 2013 - OMH		x	DGD	
	Prévisions importation 2014 - OMH		x	DGD	
	Tarif des douanes- décembre 2016		x	DGD	
	Mesures législatives et administratives : prévisions d'impacts budgétaires (LF et PLFR 2015, 2016)		x	DGI	
	Prévision de recettes fiscales intérieures 2013, 2014, 2015 et 2016		x	DGI	
Evolution des recettes douanières 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016		x	DGD		
Plan Comptable des Operations Publiques 2006 (PCOP)			x	DGT	

INDICATEUR	DONNEES	V P	V N	SOURCE
PI-4	Loi de Finances 2016 - Budget d'Exécution		x	DGB
	Nomenclature budgétaire juillet 2008		x	DGB
	Nomenclature des pièces justificative février 2005		x	DGB
	Nomenclature Plan Comptable des Operations Publiques 2006		x	DGB
	Document de réforme des nomenclatures juillet 2008		x	DGB
	Correspondance classifications programmatique et sous-fonctionnelles		x	DGB
	Guide d'utilisateurs Système Intégré Informatise de Gestion des Finances Publiques 2017		x	DGB
PI-5	Loi de Finances Initiale 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017 (corps de loi, annexes)		x	DGB
PI-6	Décret n°99-335du 05 mai 1999 sur les statuts des établissements publics nationaux		x	DE
	Guide pratique sur les établissements publics nationaux - juin 2015		x	DE
	Liste des établissements publics nationaux janvier 2017		x	DE
	Recettes et dépenses des établissements publics nationaux par le Trésor 2016		x	DE
	Cadre de Dépense à Moyen Terme des 7 ministères 2017-2019		x	DGB/DSB/S LF
	Cadre Budgétaire à Moyen Terme 2017-2019		x	DGB/DSB/S LF
	Circulaire de préparation loi de Finances 2017		x	DGB/DSB/S LF
	Circulaire programme budgétaire 2018 et cadre a moyen terme 2018-2020		x	DGB/DSB/S LF
	Cadre Macro-Budgétaire à Moyen Terme 2017-2019		x	DGB/DSB/S LF
	Décret 2016-1160 du 30 aout 2016 sur la mesure transitoire compte de projet		x	DGT
	Projet de calendrier de préparation et d'élaboration du budget 2018 et du CDMT 2018-2020		x	DGB/DSB/S LF
	PI-7	Décret 2015-957 du 16 juin 2015 relatif à la structure locale de concertation		x
Décret 2015-958 du 16 juin 2015 relatif à la coopération décentralisée			x	MID
Décret 2015-959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière collectivité territoriale décentralisée			x	MID
Décret 2015-960 du 16 juin 2015 relatif attributions du chef de l'exécutif des collectivités territoriales décentralisées			x	MID
Loi 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées			x	MID
Loi 2015 -002 du 26 février 2015 complétant l'annexe n°01 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes			x	MID
Loi 2015-008 01 avril 2015 modifiant certaines dispositions de la loi 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées			x	MID
Loi 2015-009 01 avril 2015 portant statut particulier de Nosy Be			x	MID
Loi 2015-010 01 avril 2015 portant statut particulier de Sainte Marie			x	MID
Loi 2015-011 01 avril 2015 statut particulier d'Antananarivo			x	MID
Loi organique 2014-018 du 12 septembre 2014 régissant les compétences des collectivités territoriales décentralisées			x	MID
PI-9	Bordereau d'envoi tableau de la situation de l'exécution 3 ^{eme} trimestre 2016 Document des institutions et ministères		x	DGB
	Bordereau d'envoi lois de Règlement 2013 -2014		x	DGB
	Lettre de saisine du Premier Ministre : loi de Finances 2013, 2014, 2016 et 2017		x	DGB
	Capture d'écran : Site Ministère des Finances et du Budget, Budget des Citoyens loi de Finances Initiale 2017		x	DGB
	Capture d'écran : Site ministère des finances et du budget, Compte rendu 2eme trimestre 2016 et 3eme trimestre 2016		x	DGB
	Capture d'écran : Site ministère des Finances et du Budget, Compte rendu 4eme trimestre 2016		x	DGB
	Capture d'écran : Site ministère des Finances et du Budget-loi de finances		x	DGB
	Capture d'écran : Site ministère des Finances et du Budget- loi de règlement		x	DGB
	Projet de budget LFI 201, 2017		x	DGB
	Budget adopte LFI 2016, 2017		x	DGB

INDICATEUR	DONNEES	V P	V N	SOURCE
	Rapports en cours d'année 2016		x	DGB
	Loi de Règlement : 2014-2015		x	DGB
	Rapport audité : 2014-2015		x	DGB
	Lettre de Cadrage : 2017-2018		x	DGB
	Rapport de la Cour des Comptes : 2014		x	DGB
	Budget des Citoyens : LFI 2016-2017		x	DGB
PI-10	Arrêté n°6394/2013 12 février 2013 relatif aux dotations allouées par l'état par le biais de ministère charge de la décentralisation au profit des collectivités territoriales décentralisées		x	MID
	Décret 2015-957 16 juin 2015 structure locale de concertation des CTD		x	MID
	Décret 2015-958 16 juin 2015 coopération décentralisée		x	MID
	Décret 2015-959 16 juin 2015 gestion budgétaire et financière collectivité territoriale décentralisée		x	MID
	Décret 2015-960 16 juin 2015 attributions du chef de l'exécutif des Collectivités Territoriales Décentralisée		x	MID
	Loi 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées		x	MID
	Loi 2015 -002 du 26-02-015 créations communes version promulguée		x	MID
	Loi 2015-008 du 1 avril 2015 modifiant certaines dispositions de la loi 2014-020		x	MID
	Loi 2015-009 du 1 avril 2015 portant statut particulier Nosy Be		x	MID
	Loi 2015-010 du 1 avril 2015 portant statut particulier Sainte Marie		x	MID
	Loi 2015-011 du 1 avril 2015 statut particulier d'Antananarivo		x	MID
	Loi organique 2014-018 du 12 septembre 2014 régissant les compétences des Collectivités Territoriales Décentralisées		x	MID
	Loi Organique 2016-030 du 23 aout 2013 complétant la loi 2014-018		x	MID
	Développement des participations financières de l'Etat 2013-2014-2015		x	DGT/DOF
	Capital et actions 2015 Entreprises Publiques		x	DGT/DOF
	Dividendes 2015 Entreprises Publiques		x	DGT/DOF
	Décret n°2015-1662 du 21 décembre 2015 fixant les modalités et procédures d'octroi de garantie sur emprunt du Gouvernement Central		x	DGT/DOF
	Estimation sur les garanties implicites et explicites de MADARAIL et AIRMAD mars 2017		x	DGT/DOF
	Subvention de l'Etat aux Communes 2014-2015-2016		x	DCP
	Subvention de l'Etat aux Régions 2013-2014-2015-2016		x	DCP
	Subvention du FDL aux Communes 2013-2014-2015-2016		x	FDL
	Situation du budget et comptes administratifs 2013-2014-2015-2016		x	FDL
	Dividendes 2013-2014-2015		x	DGT/DOF
	Liste des Entreprises Publiques 2013, 2014,2015		x	DGT/DOF
	Statuts Entreprises Publiques		x	DGT/DOF
	Décret n°96-782 du 4 novembre 1996 fixant les modalités de désignation et de fonctionnement des organes du désengagement de l'Etat des entreprises du Secteur Public		x	DGT/DOF
	Loi n°96-011 du 13 aout 1996 portant désengagement de l'Etat des entreprises du Secteur Public		x	DGT/DOF
	Loi n°2014-014 du 06 aout 2014 relative aux sociétés commerciales à participation publique		x	DGT/DOF
	Décret 2015-849 du 12 mai 2015 portant organisation de la tutelle et de la représentation de l'Etat dans les organes d'administration et de gestion des sociétés à participation de l'Etat		x	DGT/DOF
	Suivi et recouvrement dividende 2013-2014-2015		x	DGT/DOF
	Décret n°2017-149 du 02 mars 2017 portant application de la loi n°2015-039 du 03 février 2016 sur le partenariat public-privé relatif aux modalités d'application des dispositions concernant la passation des contrats de partenariat public-privé		x	DOF
	Décret n°2017-150 du 02 mars 2017 portant application de la loi n°2015-039 du 03 décembre 2016 sur le partenariat public-privé relatif au cadre institutionnel		x	DOF
	La loi n°2015-039 du 03 décembre 2016 sur le partenariat public-privé		x	DOF
	Loi n°2014-012 du 22 septembre 2014 régissant la dette publique et la dette garantie par le gouvernement central		x	DOF
	Loi n°99-013 du 02 aout 1999 codes des assurances		x	DOF
	Décret n°2001-1120 du 28 décembre 2001 relatif à contrôle de l'Etat et le cadre institutionnel du secteur des assurances		x	DOF

INDICATEUR	DONNEES	V P	V N	SOURCE
	Arrête n°9620/04 du 24 mai 2004 précisant la définition et les modalités d'application de la catégorie 23 de la branche vie et capitalisation prévue au décret n°2001-1120 du 28 décembre 2001		x	DOF
	Dividendes de l'Exercice 2016		x	DGT
	Liste des sociétés à participation de l'Etat 2016		x	DGT
	Nombre CTD contrôlé par direction de brigades des investigations financières et de l'audit		x	DGT
	Organigramme de la Direction des Opérations financières		x	DGT
	Organigramme de la Direction Générale du Trésor		x	DGT
	Situation des rapports DGIGE 2013 à 2016		x	DGT
	Document de stratégie de redressement de la JIRAMA 2014-2019		x	DGT
	Rapport général relatif aux travaux de commissariat aux comptes de l'exercice clos le 31 décembre 2016 AIRMAD		x	DGT
	Rapport général relatif aux travaux de commissariat aux comptes de l'exercice clos le 31 décembre 2011- 2012-2013 JIRAMA		x	DGT
	Document sur le programme d'évaluation du secteur financier 2016		x	DGT
	Etats financiers arrêtés de l'AIRMAD au 31 décembre 2016		x	DGT
PI-11	Rapport PUPIRV (projets d'urgence pour la préservation des infrastructures et la réduction de vulnérabilité) 2016		x	DGB
	Accord de prêt PUPIRV 2016		x	DDP
	Accord de prêt BADEA 06 juillet 2017		x	DDP
	Accord de prêt RN43 BADEA 06 juillet 2017		x	DDP
	Accord de prêt RN43 FSD 06 juillet 2017		x	DDP
	Rapport PAUSENS (projet d'appui d'urgence aux services essentiels de l'éducation, de la santé et de la nutrition) 2016		x	DGB
	Rapport PIMA 2016		x	DGB
	Ambatovy les impacts économiques octobre 2016		x	MEP
	Investissements 2016		x	MEP
	Méthodologie de cadrage macroéconomique		x	MEP
	Hypothèses croissance 2014		x	MEP
	Hypothèses de croissance 2015-2019		x	MEP
	Indicateurs macroéconomiques 2013,2014, 2015, 2016, 2017		x	MEP
	Note sur la croissance du PIB 2013		x	MEP
	Note sur la révision de la croissance : 2016 et 2017		x	MEP
	Accord de prêt développement Port Toamasina mars 2017		x	DDP
	Accord de prêt pair 06 juillet 2017		x	DDP
Fiche d'action projet AINA 2010		x	DDP	
PI-12	Instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières		x	DGB
	Decret-n°2010-233-du 20 avril 2010 portant-application-de-la-loi-n°2008-014-sur-le-domaine-prive-de-letat-des-collectivites-decentralisees-et-des-autres-personnes-de-droit-public		x	DGB
	Décret 2004-515 04 mai 2004 relatives au domaine prive national et ses textes subséquents		x	DGB
	Circulaire 2010-01 du 04 juillet 2010 amélioration de la gestion et renforcement du contrôle des matières, objets et denrées		x	DGB
	Arrêté 074-2005 du 21-janvier-2005 relatives au domaine prive national et ses textes subséquents		x	DGB
	Circulaire 498 du 21 juillet 1997 sur l'amélioration de la gestion des matières		x	DGB
	Statistique des comptes matières 21 octobre 2014		x	DGB
	Canevas et procédure d'enregistrement des biens de l'état		x	DGB
	Procédure d'enregistrement des comptes matière		x	DGB
	Procédure de vérification des véhicules administratifs		x	DGB
	Décret n02015-1662 fixant les modalités et procédures d'octroi de garantie sur emprunt du gouvernement central		x	DDP
	Plan d'emprunt 2017		x	DDP

INDICATEUR	DONNEES	V P	V N	SOURCE
	Prêts signés 2016		x	DDP
	Journal officiel PADEVE 2016		x	DGT
PI-13	Arrêté n°8778/2017-MFB du 14 avril 2017 portant nomination des membres du comité technique de la dette		x	DGT
	Arrêté n°8779/2017-MFB du 14 avril 2017 portant fixation des seuils des emprunts publics extérieurs éligibles à l'examen du comité technique de la dette		x	DGT
	Arrêté n°8779/2017-MFB du 14 avril 2017 définissant les modes d'appréciation des opérations de la dette et modalités de fonctionnement du comité technique de la dette		x	DGT
	Accords de prêt PADEVE 2016		x	DGT
	Loi n°2014-012 du 06 aout 2014 régissant la dette publique et la dette garantie par le gouvernement		x	DGT
	Bulletin Statistique de la Dette n°1 à 7 année 2016		x	DGT
	Stratégie de la Dette à Moyen Terme 2017-2019		x	DGT
	Stratégie de Gestion de la Dette à Moyen Terme 2016-2018			DGT
	Budget de programmes 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017		x	CNAPS
Rapport Banky Foibe an'i Madagasikara (Banque Centrale) 2014, 2015 et 2016		x	BCM	
Balance des paiements 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016		x	BCM	
Situation global PIP 1 ^{ère} Trimestre 2017		x	DGB	
Cadrage macro-Budgétaire 2017-2019		x	DGB	
Loi de Finances 2013 - tarif des douanes		x	DGD	
Prévision des recettes douanières 2015		x	DGD	
Élaboration prévision fiscale douanière		x	DGD	
Evolution les recettes douanières 2012, 2013, 2014, 2015, 2016		x	DGD	
Prévisions des recettes Douanières 2012, 2013, 2014, 2016		x	DGD	
Prévisions d'importation et de recettes douanière 2014		x	DGD	
Revue budgétaire 1ere trim. 2017		x	DGI	
Corps de loi PLF 2017		x	DGI	
Opérations financières de l'Administration Centrale (FMI)		x	DGI	
Méthodologie de cadrage macroéconomique		x	MEP	
Exemplaire tableau des indicateurs macroéconomiques		x	MEP	
Hypothèses croissance 2014		x	MEP	
Hypothèses de croissance 2015-2019_final		x	MEP	
Note sur la croissance du PIB 2013 final		x	MEP	
Note sur la révision de la croissance 2016 et 2017		x	MEP	
Rapport économique et financier 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016		x	MEP	
Matrice FEC finale validée par le Gouvernement		x	DGB/DRF	
OGT 2017 pour PLFR		x	DGB/DRF	
Madagascar request for ECF (FEC)		x	DGB	
Code des Douanes 2017		x	DGD	
Stratégie Quinquennale DGI 2015-2019 décembre 2015(1)		x	DGI	
Mesures fiscales loi de Finances Initiale 2013, 2014, 2015 et 2016		x	DGI	
Rapport de mise œuvre des programmes 2012, 2013, 2015		x	MEP	
Rapport Plan National de Développement 2015		x	MEP	
PI-16	Cadre de Dépenses à moyen terme des 7 ministères 2017-2019		x	DGB/DSB/S LF
	Cadrage Budgétaire à Moyen Terme 2017-2019		x	DGB/DSB/S LF
	Circulaire de préparation LF 2017 VF signée		x	DGB/DSB/S LF
	Circulaire programme budgétaire 2018 signée		x	DGB/DSB/S LF
	Cadre Macro-Budgétaire à Moyen Terme 2017-2019		x	DGB/DSB/S LF
	Projet de calendrier de préparation et d'élaboration du budget 2018 et du CDMT 2018-2020		x	DGB/DSB/S LF
	Stratégie et politique nationale par ministères 201-2019		x	DGB/DSPI
	Communication cadrage LF 2017		x	DGB

INDICATEUR	DONNEES	V P	V N	SOURCE
	Date d'approbation des plafonds des dépenses totales 2016		x	DGB
	Lettre de cadrage projet de loi de finances 2017		x	DGB
	Cadre de Dépense à Moyen Terme 2017-2019 : Ministères des Finances et du Budget, Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Administration, du travail et des lois Sociales, Ministère auprès de la Présidence en charge de l'Agriculture et de l'Elevage, Ministère des Travaux Publics, Ministère de la Santé Publique, Ministère de l'Education Nationale		x	DGB
	Cadre Budgétaire à Moyen Terme 2017-2019		x	DGB
PI-17	Circulaire de préparations des lois de Finances 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018		x	DGB
	Lettre de dépôt du Projet de loi de Finances 2015, 2016, 2017		x	DGB
PI-19	Prévisions des recettes Douanières 2012, 2013, 2014, 2016		x	DGD
	Statistique contrôle fiscal global 2014-2015-2016-1trimestre 2017		x	DGI
	Manuel de procédures fiscal 2016		x	DGI
	Données sur les recettes douanières (2014 - 2016) Vf		x	DGD
	Liste des autorisations SRPVF 2016		x	DGI
	Elaboration prévision fiscale douanière		x	DGD
	Corps loi de Finances 2013 - tarif des douanes		x	DGD
	Recettes collectées (aucune année énoncée dans le document)		x	DGD
PI-20	Ordonnance-n°62-075 du 29 septembre 1962 relative à la gestion de trésorerie		x	DGT
	Arrêté n°23197-2015 portant création d'un comité de suivi des recettes non fiscales		x	DGT
	Circulaire régulation 2016 T1 & T2		x	DGB
PI-21	Circulaire régulation 2016 t3 loi de finances rectificative		x	DGB
	Circulaire exécution des dépenses du septembre a décembre 2016		x	DGB
	Lois de Règlements 2013, 2014, 2015		x	DGB
	Loi de Finances Rectificatives 2014, 2015		x	DGB
PI-22	Arrêté n°11332/2016 25 mai 2016 création d'un comité interministériel de recensement et de suivi des arriérés de paiement		x	DGT
PI-23	Circulaire de l'exécution budgétaire 2017		x	DGGFPE/D GEAE/SCE ANEE
	Décret n° 60-239 29 juillet 1960 fixant le régime de rémunération applicable aux fonctionnaires des cadres de l'Etat		x	DGGFPE/D GEAE/SCE ANEE
	Décret n° 63-163 06 mars 1963 modifiant les dispositions de l'article28 du décret n°60-239 fixant le régime de rémunération applicable aux fonctionnaires des cadres de l'Etat		x	DGGFPE/D GEAE/SCE ANEE
	Décret n° 79-363 du 22 décembre 1979 portant classement hiérarchique des corps de fonctionnaires		x	DGGFPE/D GEAE/SCE ANEE
	Décret n° 79-364 du 22 décembre 1979 fixant les grilles indiciaires de traitement des corps de fonctionnaires		x	DGGFPE/D GEAE/SCE ANEE
	Statut de la Fonction Publique: loi n°2003-11 03 septembre 2003 statut général des fonctionnaires loi n°94-025 11 octobre 1994 relative au statut général des agents non encadrés de l'Etat		x	DGGFPE/D GEAE/SCE ANEE
	Manuel de procédure en matière de gestion des ressources humaines de l'état (FOP) avril 2007		x	DGGFPE/D GEAE/SCE ANEE
	Décret n°89-005 du 11 janvier 1989 portant relèvement de la valeur annuelle du point d'indice de la solde des fonctionnaires, des contractuels de l'Etat, des collectivités décentralisées et des établissements publics et modifiant le taux du complément spécial de solde		x	DGGFPE/D GEAE/SCE ANEE
	Décret n°96-745 27 aout 1996 portant classement hiérarchiques des corps de fonctionnaires		x	DGGFPE/D GEAE/SCE ANEE
Guide pratique en matière de solde (aucune année énoncée dans le document)		x	DGGFPE/D GEAE/SCE ANEE	

INDICATEUR	DONNEES	V P	V N	SOURCE
	Guide sur les pièces justificatives 29 janvier 2014		x	DGGFPE/D GEAE/SCE ANEE
	Manuel de procédure pour le départ dans le système augure (aucune année énoncée dans le document)		x	DGGFPE/D GEAE/SCE ANEE
	Manuel de procédure pour l'affectation dans le système augure (aucune année énoncée dans le document)		x	DGGFPE/D GEAE/SCE ANEE
	Manuel de procédure pour le recrutement dans le système augure (aucune année énoncée dans le document)		x	DGGFPE/D GEAE/SCE ANEE
	Document de lutte contre la corruption de la gestion financière du personnel de l'état (aucune année énoncée dans le document)		x	DGGFPE/D GEAE/SCE ANEE
PI-24	Arrêté 7275 2016 du 31 mars 2016 MFB précisant le mode de computation de seuils des marchés publics et fixant leurs montants		x	ARMP
	Arrêté 7276 2016 du 31 mars 2016 MFB relatif au plan de passation de marchés		x	ARMP
	Arrêté 7277 2016 du 31 mars 2016 MFB sur les ressources autorité de régulation des marchés publics		x	ARMP
	Décision 067-2015 du 15 septembre 2015 modifiant et complétant la décision n°068/2014/ARMP/DG du 04 décembre 2014, portant nomination du Chef de Section et du Secrétaire de séance de la Section de Recours de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics		x	ARMP
	Décision 068-2014 du 04 décembre 2014 portant nomination du Chef et des membres de la Section de Recours de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics		x	ARMP
	Décret 2005-215 du 03 mai 2005 autorité de régulation des marchés publics		x	ARMP
	Evaluation du système national des marchés publics juin 2016		x	ARMP
	Arrêté 6561-2007 indemnités des commissions d'appel d'offres		x	ARMP
	Indemnités section recours & CIRM - arrêté 12577-2007 du 30 juillet 2007		x	ARMP
	Loi 2016-055 du 16 décembre 2016 - code des marchés publics		x	ARMP
	Rapport public de mission de contrôle à posteriori des contrats passés en 2014 et 2015	x		ARMP
	Rapport de contrôle a priori exercé au niveau des entités centrales au titre de l'année 2016	x		ARMP
PI-25	Décret n°97-1219 du 16 octobre 1997 instituant une Inspection Générale de l'Etat		x	DGCF
	Décret n°97-1220 du 16 octobre 1997 organisant l'inspection générale de l'Etat et fixant les règles de son fonctionnement		x	DGCF
	Respect des règles et procédures de paiement		x	DGCF
	Texte n°600-PRDM/IGE du 21 décembre 1982 modificatif à l'année i de l'instruction permanente n°363-PRM/IGE du 22 avril 1967 relative au fonctionnement de l'Inspection Générale de l'Etat		x	IGE
	Décret n°69-548 du 11 novembre 1969 fixant le statut particulier du corps des contrôles d'Etat		x	IGE
	Décret n°2004-318 du 09 mars 2004 portant réglementation aux fonds spéciaux		x	IGE
	Décret n°2004-319 du 09 mars 2004 instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des organismes publics		x	IGE
	Document des procédures d'exécution budgétaire aout 2016		x	DGB
PI-26	Arrêté PPM 7276 2016_MFB (version définitive du 31 mars 2016) relatif au plan de passation des marchés		x	DGAI
	Arrêté procédures 7274 2016 MFB (version définitive du 31 mars 2016) condition de mise en œuvre des procédures applicable en passation de marchés publics		x	DGAI
	Arrêté ressources 7277 2016 (version définitive du 31 mars 2016) déterminant les ressources de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et fixant leurs montants ainsi que leurs modes de perception		x	DGAI
	Arrêté Seuils 7275 2016_Mfb (version définitive du 31 mars 2016) précisant le mode de computation des seuils de marchés publics et fixant leurs montants		x	DGAI
	Guide pour la mission de contrôle a posteriori 1 ^{ère} Edition		x	DGAI

INDICATEUR	DONNEES	V P	V N	SOURCE
	Manuel de procédures à l'usage de l'ordonnateur : 2 ^{ème} Edition		x	DGAI
	Revue 1 ^{er} , 2 ^e , 3 ^e et 4 ^e trimestre, exercice 2013, 2014, 2015 et 2016		x	CNM
	Stratégie de contrôle version définitive		x	CNM
	Loi 2016-055 : nouveau Code des Marchés Publics		x	CNM
	Décret 2016 697 du 14 juin 2016 portant réorganisation Commission Nationale des Marchés		x	CNM
	Rapport d'audit des comptes des exercices 2014, 2015 et arrêtés au 05 juillet 2016 et observations concernant le contrôle interne comptable et financier		x	DBIFA
	Rapport d'audit des comptes des exercices 2013, 2014 et arrêtés aux 17 Juin 2015 et observations concernant le contrôle interne comptable et financier		x	DBIFA
	Rapport de vérification de l'Agence Nationale d'Appui au Logement et à l'Habitat		x	DBIFA
	Rapports d'activité des organes de contrôle de Finances publics (OCFP) 2015		x	DBIFA
	Programmes de travail DBIFA 3dec		x	DBIFA
	Guides pour la mission de contrôle à postériori mars 2017		x	DBIFA
	Manuel de procédures à l'usage de l'ordonnateur 30 mars 2009		x	DGCF
	Loi 2014-013 21 août 2014 procédures applicables aux infractions FBC de gestion des FP (art 4)		x	DBIFA
	Ordonnance n° 62-081 du 24 mai 1973 (art 13) relative au statut des Comptables Publics		x	DBIFA
	Décret 2014-1102 22 juillet 2014 organigramme MFB (art 45)		x	DBIFA
	Décret n°2005-003 04 janvier 2005 portant Règlement Général sur la Comptabilité de l'Exécution Budgétaire des Organismes Publics (art 148)		x	DBIFA
	Décret 2004-319 du 09 mars 2004 (art 9) instituant le régime des régies d'avance et des régies de recettes des organismes publics		x	DBIFA
	Arrêté n°5524 99 du 07 juin 1998 portant création d'un comité dénommé Brigade du Trésor		x	DBIFA
	Structure Organisationnelle de la DBIFA		x	DBIFA
	Flyers DBIFA mai 2017		x	DBIFA
	Rapports de mission de la DGAI		x	DGAI
	Arrêté 5106-06 05 avril 2006 création, organisation et fonctionnement du comité de l'audit interne au sein du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget		x	DGAI
	Décret 2003-166 04 mars 2003 fixant les attributions du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget		x	DGAI
	Décret 2014-1102 22 juillet 2014 fixant les attributions du Ministère des Finances et du Budget		x	DGAI
	Décret 2017-121 21 février 2017 organigramme MFB		x	DGAI
	Décret 2016 551 du 20 mai 2016 organigramme ministère des Finances et du budget		x	DGAI
	Loi 2016 009 du 22 août 2016 Contrôle Financier		x	DGAI
	Rapport de mission 2016 de la DGAI		x	DGAI
	Décret n°97-1219 16 octobre 1997 instituant une Inspection Générale de l'Etat		x	DGCF
	Décret n°97-1220 16 octobre 1997 organisation de l'Inspection Générale de l'Etat et fixant les règles de son fonctionnement		x	DGCF
	Bordereau d'envoi sur le rapport du fonds d'entretien routier (fer)		x	IGE
	Rapport annuel de l'Inspection Générale de l'Etat 2016		x	IGE
	Audit Interne : Publication et audits des administrations infranationales 2014		x	MID
PI-27	Termes de références relatifs à l'audit organisationnel de la Direction des Systèmes d'Information et des Services Informatiques des Directions Générales du Ministère des Finances et du Budget		x	DSI
	Convention fixant les modalités de fonctionnement du compte courant principal du trésor 2016		x	DGT
	Note n°34/2017 du 18 mai 2017 note sur la sécurité informatique		x	DGT
PI-28	Comptes rendus suivi d'exécution budgétaire 2016 1T, 2T, 3T ET 4T		x	DGB
	Revue de l'exécution budgétaire 1ere trimestre 2017	x		DCI
PI-29	Normes IPSAS		x	DGT
	Nomenclature de Comptes et Tableau de passage du plan Comptable des opérations publiques 2006		x	DGT
	Instruction 11-10-G1/ consolidation des opérations de l'état et détermination budgétaire en exécution des loi de Finances		x	DGT
	Evaluation de l'application du PCOP 2006		x	DGT

INDICATEUR	DONNEES	V P	V N	SOURCE
PI-30	Ordonnance n°2005-005 du 22 mars 2006 portant loi organique relative au statut de la magistrature		x	CC
	Constitution de la IV ^{em} République 11 décembre 2010		x	CC
	Loi 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		x	CC
	Rapport Public 2015		x	CC
	Rapport Public 2001 à 2014		x	CC
	Liste des arrêts 2013-2014-2015	x		CC
	Lettres, bordereau ou fiches de transmission des rapports de l'ISC au Parlement	x		CC
	Dates de prise de fonction du président de l'ISC	x		CC
	Compte rendu de réunion de programmation des audits	x		CC
	Rapport d'instruction et rapport final des rapports financiers	x		CC
	PV de réunion d'adoption des rapports	x		CC