



O c t o b r e 2 0 2 2

Plan Stratégique de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques



REPUBLIKAN' I MADAGASIKARA
Fitiaivana - Tahindrazana - Fandrosoana

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES





Plan Stratégique de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques

O c t o b r e 2 0 2 2



© MEF/DIRCOMM/PROD - octobre 2022



LE MOT DU MINISTRE

L'Emergence de Madagascar repose sur la capacité de l'Etat à optimiser les ressources et à améliorer la qualité des dépenses afin de faire privilégier les investissements structurants. Le but étant d'induire un effet de levier sur les autres secteurs de l'économie et d'améliorer le bien-être de la population.

Afin de soutenir cette vision, il est nécessaire de mettre à disposition des décideurs politiques un système de gestion des finances publiques capable de soutenir pleinement la mise en œuvre des politiques publiques. C'est pourquoi le Gouvernement ambitionne de moderniser le système en place afin d'amener chaque composante à un niveau de norme élevé. Il a alors été décidé de mettre à jour le Plan Stratégique de Modernisation de la gestion des Finances Publiques, mis en œuvre depuis 2016, faisant suite à la disponibilité des résultats de l'autoévaluation PEFA de la République de Madagascar en mars 2022, ainsi que des divers diagnostics disponibles. Ce plan fédère les initiatives de réformes des départements du secteur public concernés afin de faciliter la coordination des réformes, effectué par le Comité interministériel de pilotage des réformes des finances publiques, et orienter de manière synergique, efficace et efficiente les réformes des finances publiques. Un premier bilan de cette mise en œuvre sera d'ailleurs conduit l'année prochaine.

Ce plan constitue également un instrument de transparence et de dialogue avec les partenaires, que ce soit les partenaires techniques et financiers, la société civile et le Parlement. C'est un document d'engagement du Gouvernement à initier les actions nécessaires à l'amélioration du système de gestion des finances publiques mis en place.

Ce document est le fruit de la collaboration des entités du secteur public impliquées dans sa mise en œuvre et appuyé par les partenaires techniques et financiers. Nous escomptons que sa mise en œuvre portera le système actuel vers un niveau de norme plus élevé que nous aurons la possibilité de mesurer en 2024 lors de la prochaine évaluation PEFA.

Il appartient à chacun d'entre nous d'amplifier nos efforts afin d'atteindre les résultats escomptés pour un meilleur système de gestion des finances publiques capable de contribuer à améliorer les conditions de vie de nos concitoyens.



RABARININARISON Rindra Hasimbelo
MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

I. Contexte et historique	6
II. Etat de la GFP à mai 2022	7
III. Actualisation du PSMFP et du PTAG	16
Objectif spécifique 1 : Développer les capacités humaines, institutionnelles et techniques de la fonction financière	16
Programme 1 : Actualisation du cadre juridique	17
Programme 2 : Modernisation du cadre institutionnel	18
Programme 3 : Adaptation des systèmes d'information du MEF aux nouvelles exigences de la stratégie de modernisation de la gestion des finances publiques	19
Objectif spécifique 2 : Assurer une meilleure intégration des entités autonomes et des CTD à l'action publique	20
Programme 4 : Pilotage stratégique et supervision des établissements et entreprises publics	20
Programme 5 : Amélioration et renforcement de la décentralisation de l'action publique	21
Objectif spécifique 3 : Mobiliser les recettes de l'Etat et des collectivités locales	22
Programme 6 : accroissement des recettes intérieures fiscales.....	22
Programme 7 : Sécurisation des recettes issues des ressources naturelles et des ressources non fiscales.....	24
Programme 8 : Consolidation de la gestion des recettes extérieures	25
Objectif spécifique 4 : Rendre efficace, rigoureuse et transparente la budgétisation des politiques publiques	26
Programme 9 : renforcement de la procédure budgétaire annuelle.....	27
Programme 10 : Développement de la pluri annualité budgétaire et la gestion axée sur les résultats	28
Objectif spécifique 5 : Mieux gérer les actifs et les passifs	29
Programme 11 : déploiement d'une stratégie régulièrement actualisée de gestion de la dette et des passifs conditionnels hors PPP	30
Programme 12 : Recensement et gestion efficace des actifs et des investissements.....	31
Objectif spécifique 6 : Améliorer l'exécution du budget	32
Programme 13 : Rationalisation de la chaîne de la dépense y compris la solde et déploiement de l'audit interne pour un contrôle interne fiable	33
Programme 14 : Amélioration de la transparence et l'efficacité de la commande publique	34
Programme 15 : Renforcer la gestion de la trésorerie	35
Objectif spécifique 7 : Améliorer les comptabilités budgétaires et générales, le reporting et les statistiques	36
Programme 16 : Amélioration de l'opérationnalité des comptabilités budgétaires et générales et le reporting selon les normes internationales	37
Programme 17 : Amélioration de la production et de la diffusion de qualité des statistiques des finances publiques.....	38
Objectif spécifique 8 : Renforcer les contrôles a posteriori et la contribution de la GFP à la lutte contre la corruption	39
Programme 18 : Renforcement des organes d'audit et d'inspection interne.....	40
Programme 19 : Développement de la Cour des comptes au niveau d'une Institution Supérieure de Contrôle assurant toutes ses missions de base et renforcement du contrôle parlementaire	41
Objectif spécifique 9 : Piloter efficacement la réforme	42
Programme 20 : Renforcement de l'efficacité du pilotage de la réforme	43
IV. Dispositions institutionnelles	44
V. Cadre Logique et plan d'actions	44

AE/CP	Autorisations d'Engagement/Crédits de paiement	IEM	Initiative Emergence Madagascar
AFD	Agence Française pour le Développement	IFACI	Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics	IGE	Inspection Générale d'Etat
AUGURE	Application de gestion des agents de l'Etat	IGL	l'Indice de bonne Gouvernance Locale
BAD	Banque Africaine de Développement	INSTAT	Institut National de STATistiques
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption	IPC	Indice de Perception de la Corruption
BM	Banque Mondiale	ISSAI	International Standards for Supreme Audit Institutions
CBMT	Cadrage Budgétaire à Moyen Terme	ITIE	Initiative pour la Transparence des Industries extractives (ITIE)
CDBF	Conseil de Discipline Budgétaire et Financière	ITS	Inspections Techniques Sectorielles - organes de contrôle ministériels
CDMT	Cadres De Dépenses à Moyen Terme	LFI	Loi de Finances Initiale
CGAF	Compte de Gestion Administratif et Financier	LFR	Loi de Finances Rectificative
CHED	Contrôle Hiérarchisé des Dépenses	MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
CIRFIN	Circonscriptions Financières	MSFP	Manuel de Statistiques des Finances Publiques
CIRSAP	Comité Interministériel de Recensement et de Suivi des Arriérés de Paiement	OCSIF	Office Central pour le Suivi des Investissements Financiers
CMP	Code des Marchés Publics (CMP)	OGT	Opérations Générales du Trésor
CNaPS	Caisse Nationale de Prévention Sociale	OSC	Organisations de la Société Civile
CNM	Commission Nationale des Marchés	PEFA	Evaluation des dépenses publiques et de la redevabilité financière (PEFA)
COFIL	Comité interministériel de Pilotage	PIMA	Public Investment Management Assessment - évaluation de la gestion des investissements publics
CRR	Comité de Réglementation et des Recours en matière d'attribution des marchés publics	PMA	Pays les Moins Avancés
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées	PNDE	Plan National de Décentralisation Emergente
CUT	Compte Unique du Trésor	PPP	Partenariats Public-Privé
DAI	Direction de l'Audit Interne	PRS	Procurement Review System (PRS)
DB	Direction du Budget	PSMFP	Plan Stratégique de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques
DBIFA	Direction de la Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit	PTAG	Plan Triennal d'Action Général
DDP	Direction de la Dette Publique	PTF	Partenaires Techniques et Financiers (PTF)
DeMPA	Debt Management Performance Assessment	RELF	Rapports d'Exécution de la Loi de Finances
DG3P	Direction de la Promotion du Partenariat Public Privé	RMA	Rapport d'exécution budgétaire en Milieu d'Année
DGCF	Direction Générale du Contrôle Financier	RPA	Rapport Public Annuel de la Cour des Comptes
DGD	Direction Générale des Douanes	RPE	Registre des Propriétés de l'Etat
DGEP	Direction Générale de l'Économie et du Plan	SAFI	Système d'Administration Fiscale Intégré
DGFAG	Direction Générale des Finances et des Affaires Générales	SDMT	Stratégie de la Dette à Moyen Terme
DGT	Direction Générale du Trésor (DGT)	SFP	Statistiques des Finances Publiques
DSI	Direction des Systèmes d'Information	SIGMP	Système de Gestion des Marchés Publics
DUE	Délégation de l'Union Européenne	SIGRHE	Système d'Information pour la Gestion des Ressources Humaines de l'Etat
EBO	Enquête sur le Budget Ouvert	SIGRNF	Système d'Information pour les Recettes Non Fiscales
EDBM	Agence de développement économique - Economic Development Board of Madagascar	SIIGFP	Système d'Information Intégré pour la Gestion des Finances Publiques
EPN	Établissements Publics Nationaux	SIIGPE	Système intégré informatisé de gestion du Patrimoine de l'Etat
FEC	Facilité Elargie de Crédit	SNLCC	Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption
FMI	FMI Fonds Monétaire International	STAC	Structures Anti-Corruption
GFP	Gestion des Finances Publiques	SYGADE	Système de Gestion et d'Analyse de la Dette
GIP	Gestion des Investissements Publics	UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
GIZ	Coopération allemande - Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit	UPF	Unité de politique fiscale
GPEEC	Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences		
GSAP	Gestion et Suivi des Arriérés de Paiement		

I. Contexte et historique

Les Autorités Malagasy ont engagé depuis plusieurs années des réformes ambitieuses visant à assurer la stabilité macro-économique et encourager la croissance économique du pays. L'atteinte de ces objectifs macroéconomiques est soutenue par un plan de réformes en matière de gestion des finances publiques : le Plan Stratégique pour la Modernisation de la gestion des Finances Publiques (PSMFP), dont l'achèvement est fixé à 2026.

Les axes de ce plan stratégique ont à l'origine été établis à la suite d'un diagnostic PEFA conduit en 2014. Ils ont été actualisés en 2018 puis en 2022. Pour ancrer la réforme dans une dynamique durable, le PSMFP poursuit neuf objectifs spécifiques :

1. Développer les capacités humaines, institutionnelles et techniques de la fonction financière, en renforçant le cadre institutionnel et les systèmes d'information selon une logique transversale
2. Assurer une meilleure intégration des entités autonomes et des collectivités territoriales décentralisées (CTD) à l'action publique par une meilleure coordination entre l'Etat et ces entités tout en leur assurant une dévolution suffisante de capacités et de ressources.
3. Mobiliser les recettes de l'Etat et des collectivités locales en améliorant l'effectivité et la prévisibilité de la collecte des recettes fiscales, non fiscales et des financements extérieurs.
4. Rendre efficace, rigoureuse et transparente la budgétisation des politiques publiques pour améliorer la crédibilité du budget, l'ancrer sur un processus de préparation budgétaire plus participatif et efficace.
5. Mieux gérer les actifs et les passifs financiers et non financiers grâce à une gestion exhaustive, rigoureuse et attentive à l'évolution des risques de la dette, et une gestion patrimoniale des biens de l'Etat.
6. Améliorer l'exécution du budget en vue de l'adapter au budget programme, réduire le délai de traitement de la dépense, améliorer les marchés publics, et éviter les accumulations d'arriérés.
7. Améliorer l'exécution comptable pour produire une comptabilisation des opérations sur la base des droits constatés et des statistiques de finances publiques plus conformes aux standards internationaux.
8. Renforcer les contrôles a posteriori et la contribution de la GFP à la lutte contre la corruption. Cet objectif vise à développer le contrôle et l'audit internes et l'audit externe par la Cour des comptes.
9. Piloter efficacement la réforme pour assurer la continuité de la volonté politique de réforme, l'aptitude à donner les réorientations nécessaires, et, enfin, fournir un cadre de suivi précis, régulier et stable.

II. Etat de la GFP à mai 2022

Les services en charges des réformes ont effectué des avancées notables dans de nombreux domaines. Pour autant, les indicateurs de progrès à notre disposition, au terme notamment de l'actualisation du PEFA en 2021, restent mitigés. Ce qui invite à une analyse des forces et des faiblesses de la réforme pour, au besoin, en faire évoluer les éléments de stratégie, ainsi que l'approche et les objectifs de mise en œuvre dans le cadre du PSMFP.

Des avancées institutionnelles et organisationnelles notables

Dans le cadre de la modernisation de la GFP, plusieurs chantiers ont été lancés, certains ayant déjà abouti sur des résultats concrets et appréciables.

Depuis le lancement de la modernisation de la gestion des finances publiques, en 2014, l'administration malagasy a fait évoluer sensiblement son cadre institutionnel avec notamment :

La révision du cadre légal : la loi organique de 2014 sur les collectivités décentralisées accompagnée en 2021 d'une lettre de politique de décentralisation émergente, la loi de 2014 sur la dette publique et la dette garantie, la loi de 2016 sur les partenariats public-privé (PPP), le code des marchés publics adopté en janvier 2017, et la loi sur les établissements publics nationaux (EPN) en 2018.

L'évolution du cadre institutionnel : mise en place d'un conseil de la concurrence (2015), du comité de suivi des recettes non-fiscales (2015), d'un comité technique de la dette (2015), du comité interministériel de recensement et de suivi des arriérés de paiements (2016), et d'une cellule partenariat publics privés en 2018.

L'élaboration d'un cadrage budgétaire à moyen terme (CBMT) comme point de départ de l'élaboration annuelle du budget, positionne maintenant le MEF comme le garant des équilibres budgétaires et financiers de l'Etat. Les travaux budgétaires sont désormais mieux intégrés au sein de la préparation annuelle du budget et de la mise en œuvre des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT). La transmission aux autorités de tutelle des budgets et des comptes administratifs des EPN est systématisée depuis dès 2018, des contrats de performance ont été passés avec la moitié des EPN et entreprises publiques en 2020. Avec l'assignement progressif de comptables publics dans toutes

les CTD, la transmission et le contrôle des comptes administratifs se généralisent. Des situations trimestrielles d'exécution du budget sont produites. La préparation et la transmission des lois de règlement et des comptes de gestion se sont améliorées.

La transparence budgétaire sur les recettes s'est accrue avec l'introduction de trois annexes à la loi de finances, une sur les recettes non fiscales, l'autre sur l'évaluation des dépenses fiscales et la troisième sur les ressources naturelles.

Des registres partiels des actifs financiers et non financiers sont tenus. Une évaluation relative à la gestion des investissements publics PIMA réalisée en 2016 a établi un diagnostic permettant l'analyse des forces et faiblesses de la gestion des investissements à Madagascar. Une stratégie de gestion des investissements publics a été adoptée en 2018.

L'élaboration d'un plan d'amélioration des prévisions de trésorerie et une stratégie d'opérationnalisation complète du CUT, par l'intégration de tous les fonds sont en cours de finalisation.

La gestion de la dette publique se réforme sur la base d'un diagnostic « Debt Management Performance Assessment » (DeMPA) et d'une stratégie triennale de gestion de la dette à moyen terme. Cette stratégie de la dette à moyen terme (SDMT) est mise à jour annuellement et annexée à la LF. Cette annexe est légalement contraignante, la dette intérieure et extérieure, ainsi que le nombre de garanties ne pouvant dépasser les limites fixées dans la SDMT. Les registres de la dette publique sont sécurisés dans une base de données (DMFAS / SYGADE).

Les systèmes évoluent pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions du cadre de gestion rénové. Le système d'information central SIIGFP intègre de nouveaux modules, opérationnels ou en cours de développement (opérationnalisation des volets programmation du budget et performance). La mise en œuvre d'AUGURE 2 permet d'intégrer la majeure partie du fichier de la paie en vue de la mise en place d'une meilleure gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) et de la gestion optimisée de la masse salariale. Un projet de modernisation du système de gestion des marchés publics actuel (SIGMP) vise à sa migration vers le E-GP.

La Cour des Comptes, s'efforce de se conformer aux normes internationales de contrôle de finances publiques (normes ISSAI) pour la planification, la conduite et la publication de ses rapports d'audit – lesquels couvrent la totalité des recettes et des dépenses de l'administration budgétaire centrale.

Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) soutiennent les réformes de la GFP

La communauté des bailleurs s'est coordonnée pour optimiser l'accompagnement au PSMFP. Sans être exhaustif, on peut mentionner, par ordre alphabétique, les appuis suivants :

Agence Française pour le Développement - AFD (appuis ponctuels et un conseiller résident)
 Appui au Trésor public
 Banque Africaine de Développement (appuis ponctuels)
 Gestion des investissements publics (exécution des projets et partenariats publics privés PPP)
 Banque mondiale (appuis ponctuels dans le cadre d'un programme à moyen terme)
 Gestion des investissements publics (notamment sélection et évaluation de projets)
 Nomenclature budgétaire
 Gestion des passifs contingents (garanties)
 Coopération allemande (GIZ-appuis ponctuels)
 Appuis en fiscalité locale
 Délégation de l'Union Européenne (appuis ponctuels et un expert résident) :
 Appui à la mise en œuvre du budget programme,
 Amélioration de la gestion de la masse salariale (programme AUGURE 2),
 Auto-évaluation finances publiques et redevabilité (PEFA) en 2021.
 FMI - département des finances publiques et centre régional AFRITAC Sud (appuis ponctuels et un conseiller résident)
 Nomenclatures budgétaire de l'Etat
 Suivi de l'exécution budgétaire
 Gestion des investissements publics
 Statistiques des finances publiques
 Fonds COVID 19
 Gestion des Risques budgétaires
 Gestion de trésorerie et compte unique du trésor
 Budgétisation de la masse salariale
 Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF -appuis ponctuels)
 Contrôle, transparence et efficacité des dépenses sociales
 Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD-appuis ponctuels)
 Planification stratégique et mise en œuvre des ODD et de l'agenda 2063
 Trésor américain (un expert résident)
 Amélioration des systèmes d'information et de gestion,

Source : Partenaire Techniques et Financiers membres du COPIL PSMFP

Des progrès mitigés au regard des indicateurs disponibles

Depuis le lancement du PSMFP, plusieurs diagnostics ont été conduits pour apprécier les progrès réalisés en matière de GFP : l'enquête sur le budget ouvert qui est conduite régulièrement depuis 2017, une auto-évaluation de la gestion des investissements publics effectuée en 2019 en suivi de l'évaluation conduite en 2016 selon la méthodologie PIMA, et une auto-évaluation PEFA, conduite en 2021 par le MEF, sous contrôle de méthode (PEFA Check).

Méthodologies employées pour les évaluations

Enquête sur le budget ouvert (EBO)

L'EBO évalue les trois composantes d'un système de redevabilité budgétaire : la disponibilité des informations budgétaires pour le public ; les possibilités pour le public de participer au processus budgétaire ; et le rôle des institutions de contrôle formelles, y compris le corps législatif et la Cour des Comptes. L'enquête est conduite par un groupe d'experts nationaux sur la base d'une batterie de questions déterminées par l'International Budget Partnership (IBP), une organisation non gouvernementale qui promeut des systèmes de gestion au service des administrés. Les questions sont basées sur les bonnes pratiques généralement acceptées en matière de GFP. L'enquête évalue non seulement ce qui est exigé par la loi, mais aussi ce qui se passe dans la pratique. Madagascar a adhéré à l'IBP en 2016, les enquêtes sont conduites tous les deux ans depuis 2017 et sont soumises à un processus de vérification par les pairs et des institutions internationales.

Evaluation de la gestion des investissements publics (PIMA)

L'évaluation est conduite selon une méthodologie conçue par le Fonds Monétaire international (FMI). Elle comprend une analyse statistique de l'efficacité de la dépense d'investissement, en termes notamment de formation de capital fixe, au regard des ressources allouées à l'investissement, et une évaluation d'experts sur la gestion (cadre de gestion et effectivité des pratiques). L'évaluation s'articule autour des trois phases du cycle d'investissement public.

- La planification des niveaux d'investissement pour toutes les entités du secteur public pour assurer des niveaux viables d'investissements publics ;
- L'affectation des investissements aux secteurs et projets appropriés ;
- L'exécution des projets dans les temps et crédits alloués.
- Une évaluation a été conduite en 2016 par des experts du FMI, elle a été suivie d'une autoévaluation conduite en 2019 par les Services Malagasy, sous contrôle de méthode par une équipe du FMI.

Evaluation des dépenses publiques et de la redevabilité financière (PEFA)

L'évaluation PEFA donne un instantané de la performance de la gestion des finances publiques au regard de 94 caractéristiques (dimensions) et 31 composantes clés de la gestion des finances publiques (indicateurs) dans 7 grands domaines d'activité (piliers). Cette image de la performance de la GFP intervient à des moments spécifiques en utilisant une méthodologie qui peut être reproduite dans des évaluations successives pour observer les évolutions du système de GFP au fil du temps. L'auto-évaluation de 2021 a été réalisée conformément à la méthodologie PEFA 2016 en utilisant l'approche pilote « Agile PEFA ». Elle a obtenu le label PEFA Check qui garantit que l'équipe d'évaluation a respecté, tout au long du processus d'évaluation, les critères d'assurance qualité.

Sources : IBP, FMI et Secrétariat PEFA

Enquête Budget Ouvert (2017-2021)

L'EBO fait ressortir des scores en progression pour ce qui concerne la participation du public à l'élaboration et le suivi du budget, mais deux indicateurs (transparence et Contrôle budgétaire) ont régressé en 2021 après un léger progrès en 2019.

Les évolutions constatées en 2021 s'expliquent selon l'IBP par l'absence de publication du rapport du débat d'orientation budgétaire, et de l'absence de publications de rapports d'exécution en cours et

en fin d'année budgétaire. L'IBP recommande en outre d'améliorer l'exhaustivité du budget citoyen, d'impliquer plus et mieux la société civile dans l'élaboration du budget, et dans tout audit ou rapport d'exécution budgétaire. S'agissant du contrôle budgétaire, il est considéré faible que ce soit le contrôle parlementaire ou celui exercé par la Cour des comptes. Enfin l'indépendance de la Cour des comptes est jugée faible du fait de ses statuts et des ressources dont elle dispose.

Enquête Budget Ouvert	Madagascar			Score moyen mondial (2021 / 120 pays)
	2017	2019	2021	
Transparence	34	40	27	45
Participation du public	9	6	15	14
Contrôle budgétaire	28	35	30	52
Dont contrôle par la Cour des Comptes	11	17	17	n/c

Source : Résultats de l'enquête OBI 2021

Evaluations PIMA (2016 – 2019)

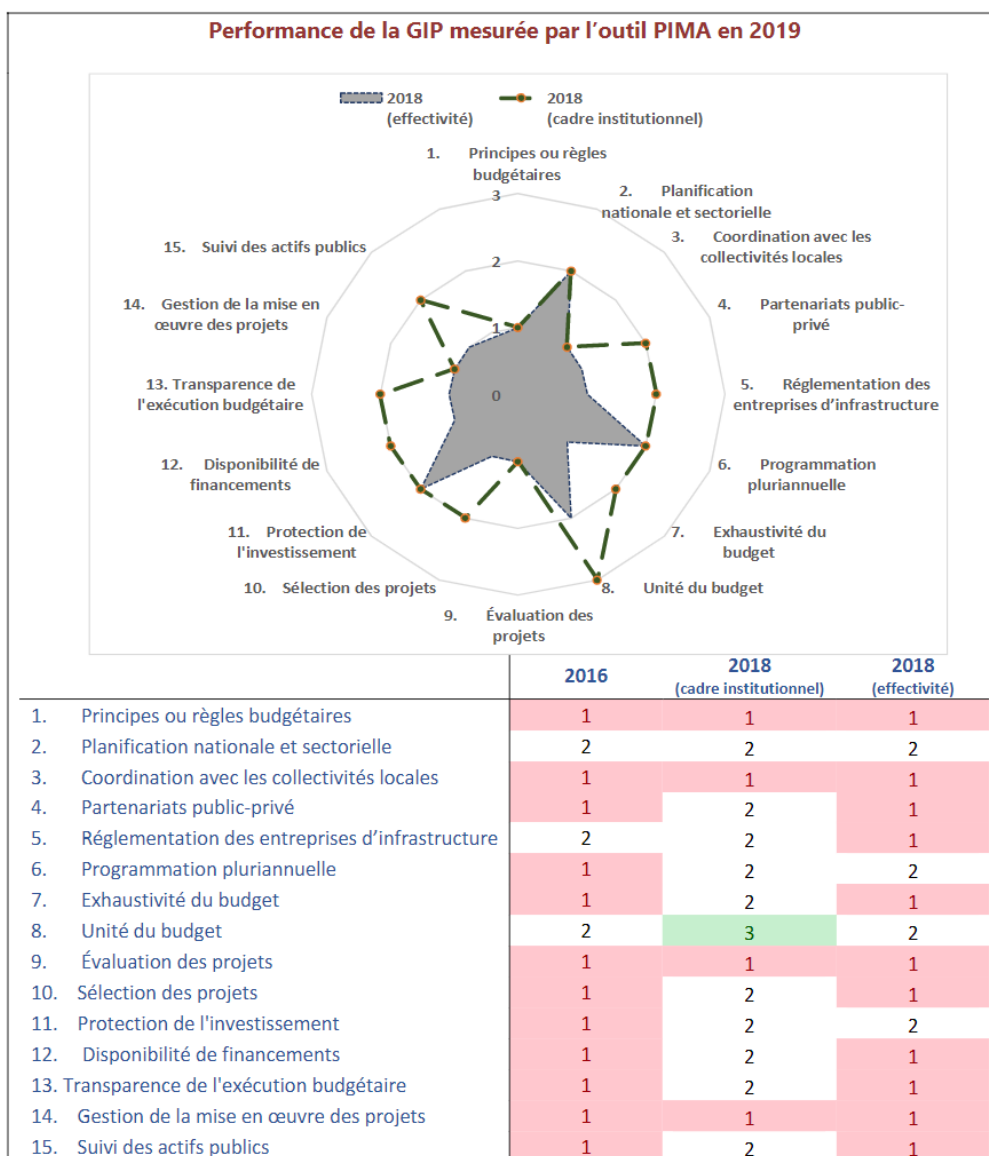
L'évaluation PIMA conduite en 2016 mettait en évidence un système marqué par un cadre institutionnel très faible et une efficacité de la dépense d'investissement très inférieure à celle de pays comparables. Ce système se révélait alors incapable de générer plus de 30% d'infrastructure durable et de qualité pour chaque milliard d'ariary dépensés.

Entre 2016 et 2018, l'administration malgache s'est employée à rénover ce système de gestion par plusieurs actions de réforme parmi lesquelles :

- Une stratégie de réforme et un plan d'actions, adoptés en décembre 2017 ;
- Un plan d'actions 2017- 2018 pour la mise en œuvre des AE/CP (Autorisations d'Engagement/Crédits de paiement) ;

- La rédaction encore incomplète d'un manuel de gestion des investissements publics (2018) ;
- Une prise en compte plus aboutie des investissements publics dans le CBMT 2018 – 2020 ;
- Le développement d'une base de données pour les projets prioritaires (2018).

L'autoévaluation PIMA de 2019 décrit ainsi un cadre de gestion moins éloigné des meilleures pratiques mais partiellement mis en œuvre et les taux de réalisation du budget d'investissement étaient faibles avec des délais de gestion jugés longs par les parties prenantes. En 2019, le système de gestion ne semblait pas encore pouvoir mettre en œuvre les ambitions gouvernementales en termes d'investissements publics avec toute la diligence requise.



Source : Madagascar, La gestion des investissements publics, 2019, Département des Finances Publiques du FMI – Rapport d'assistance technique

Evaluations PEFA (2018-2021)

D'une évaluation à l'autre, le score moyen a très légèrement régressé en passant d'une moyenne de 1,8 à 1,7, donc d'une performance moyenne à faible ; mais la différence entre les deux évaluations est particulièrement mince, si bien qu'il convient mieux de dire que les améliorations demeurent très faibles.

Il faut également noter que les deux évaluations ont été réalisées, à seulement trois années d'écart, durant lesquelles l'environnement institutionnel a été marqué par la campagne présidentielle suivie d'une alternance de pouvoir, puis par les conséquences humaines, économiques et financières de la crise sanitaire. Au-delà de cette conjoncture, d'autres détériorations de la performance sont de nature plus structurelle. Au vu des résultats de l'évaluation, trois tendances se dégagent :

Des faiblesses persistantes

- Mécanismes de contrôle des processus de recettes et de dépenses (PI-19, PI-25)
- Gestion comptable présentant les mêmes défaillances que durant la dernière évaluation (PI-27, PI-29)
- Surveillance externe de la Cour des Comptes identique à la situation de la dernière évaluation (PI-29, PI-30)
- Supervision exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes, les entreprises publiques et la situation budgétaire des collectivités locales encore insuffisante (PI-6, PI-10, PI-7, PI-8)
- Pas d'amélioration de la qualité du contrôle interne a posteriori : du fait du manque d'effectif, attente de la mise en place de la fonction d'audit (PI-25, PI-26)
- Contrôle du Parlement sur l'exécution du budget : limité, souffre de l'absence d'une plateforme de coordination/consultation entre les principaux organes de contrôle (PI-31)
- Stagnation de la transparence, de la prévisibilité et de la crédibilité du budget, de l'efficacité du suivi de l'exécution du budget (PI-9, PI-1, PI-2, PI-3, PI-28, PI-29)
- Déviation de l'exécution du budget plus importante que lors de la

précédente évaluation (PI-1)

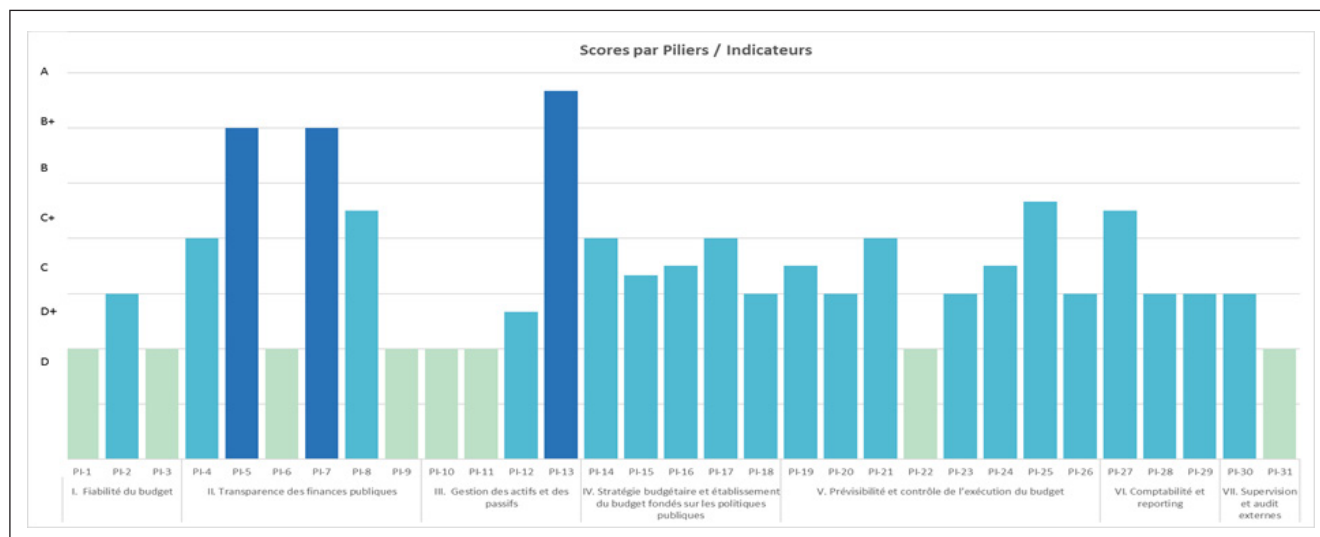
- Délais d'élaboration des Lois de Règlement, qui permettent de réconcilier les comptes administratifs avec les comptes de gestion produits par le Trésor public, toujours très importants d'où la production des projets de Lois de Règlement restant supérieure à deux ans, en deçà des bonnes pratiques et des normes instaurées par la législation malgache (PI-31)

Des faiblesses nouvelles

- Participation réduite des ministères dans l'élaboration du budget notamment à cause de l'absence de circulaire et de calendrier (PI-17)
- Inscription au budget d'un montant important de « provisions pour investissements » conduisant de facto à une programmation et à une gestion des investissements moins transparente (PI-11)
- Documentation (complète) budgétaire transmise plus tardivement au Parlement (PI-18)
- Rapports d'exécution budgétaire publiés avec plus de retard (PI-28)

Quelques progrès

- Programmation macroéconomique : établissement de prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques, inclus aux côtés des hypothèses sous-jacentes, dans la documentation budgétaire présentée au parlement. Les projections sont examinées par le FMI (PI-14)
- Prévisions budgétaires couvrant l'exercice budgétaire en cours et les deux années suivantes (PI-15, PI-16)
- Estimations de l'impact budgétaire de toutes les modifications proposées au niveau des politiques de recettes et de dépenses pour l'exercice budgétaire en cours disponibles, mais pas pour les deux exercices suivants
- Tous les ministères élaborent un CDMT (PI-16), pour beaucoup en cohérence avec leur stratégie sectorielle
- Conformité de la plupart des paiements aux procédures ordinaires. La majorité des exceptions sont dûment autorisées et justifiées (PI-18)



Les principaux résultats des notations

PILIER	D	D+	C	C+	B	B+	A
PILIER I : Fiabilité du budget	67%	33%					
PILIER II : Transparence des finances publiques	33%		17%	17%	33%		
PILIER III : Gestion des actifs et des passifs	50%	25%				25%	
PILIER IV : Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques		80%	20%				
PILIER V : Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	13%	63%	13%	13%			
PILIER VI : Comptabilité et reporting		67%		33%			
PILIER VII : Supervision et audit externes	50%	50%					
Total Pilier	26%	45%	10%	10%	6%	3%	0%

Evolution par rapport à la précédente évaluation

PILIER	Indicateurs en Régression	Indicateurs en Stagnation	Indicateurs en Progression
PILIER I : Fiabilité du budget		3	
PILIER II : Transparence des finances publiques		6	
PILIER III : Gestion des actifs et des passifs	1	3	
PILIER IV : Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques	1	2	2
PILIER V : Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	3	4	1
PILIER VI : Comptabilité et reporting	1	2	
PILIER VII : Supervision et audit externes	1	1	
TOTAL (pour les 31 indicateurs)	7	21	3

Etude comparative

Madagascar affiche une faible performance de la gestion de ses finances publiques par rapport aux pays d'Afrique subsaharienne qui ont conduit des évaluations PEFA similaires.

Classement Pays Afrique – Score PEFA

Rang	Pays	Score
1	Rwanda	2,9
2	Uganda	2,6
3	Seychelles	2,5
4	Kenya	2,5
5	Zambie	2,4
6	Ethiopie	2,3
7	Cote d'Ivoire	2,3
8	Botswana	2,2
9	Tanzanie	2,2
10	Mali	2,1
11	Ghana	2,1

Rang	Pays	Score
12	Malawi	2,1
13	Mozambique	2,0
14	Burkina Faso	1,9
15	Sierra Leone	1,9
16	Zimbabwe	1,9
17	Liberia	1,8
18	Niger	1,8
19	Mauritanie	1,8
20	Guinée	1,8
21	Sénégal	1,8
22	Gabon	1,7

Rang	Pays	Score
23	Madagascar	1,7
24	Lesotho	1,7
25	Cameroun	1,7
26	RD Congo	1,6
27	Nigeria	1,6
28	Togo	1,5
29	Tchad	1,4

Un impact difficilement appréciable sur la gouvernance en général

La réforme de la GFP doit en principe participer au redressement d'indicateurs nationaux de bonne gouvernance tels que l'indice de perception de la corruption, l'indice Mo Ibrahim et le climat des affaires mesuré selon l'indice « Doing business ».

L'évolution de ces trois indicateurs de rang national fait ressortir quelques progrès modestes sur le moyen terme mais aussi des dégradations notables.

Au crédit de la gouvernance malagasy, on peut citer une légère amélioration du climat des affaires.

Le niveau de corruption ressenti par la population reste cependant préoccupant, même si ce ressenti s'est légèrement amélioré en 2021. L'indice Mo Ibrahim sur la bonne gouvernance est instable et en

régression en 2019, alors que le professionnalisme de l'administration est perçu comme en nette dégradation depuis 2017.

En rapport un peu plus direct avec le PSMFP, et selon les indices Mo Ibrahim, la gestion des finances publiques et la mobilisation des recettes connaissent une amélioration faible, voire une stagnation, sur le moyen terme.

Somme toute, les réformes de la GFP apportent des résultats plutôt modestes et ces résultats ne suffisent pas, à eux seuls, à redresser les indicateurs de bonne gouvernance, leur impact étant faible et difficilement dissociable d'autres progrès, ou dégradations, de l'administration publique.

Evolution de quelques indicateurs de bonne gouvernance																																																																														
<p>Indice doing business</p> <table border="1"> <tr><th>Année</th><td>2015</td><td>2016</td><td>2017</td><td>2018</td><td>2019</td></tr> <tr><th>Score</th><td>44.2</td><td>45.7</td><td>45.1</td><td>47.7</td><td>47.7</td></tr> </table>	Année	2015	2016	2017	2018	2019	Score	44.2	45.7	45.1	47.7	47.7	<p>Les notes du Doing Business, en légère amélioration semblent démontrer une amélioration du climat des affaires. Les représentants des groupements économiques ont toutefois mentionné, entre autres difficultés, des lourdeurs administratives, la diffusion tardive d'informations administratives, des redressements fiscaux abusifs, entachés de corruption, et des facilitations de la fraude douanière notamment sur les exonérations de droit de douane et de TVA.</p>																																																																	
Année	2015	2016	2017	2018	2019																																																																									
Score	44.2	45.7	45.1	47.7	47.7																																																																									
<p>Indice de Perception de la Corruption</p> <p><i>l'indice évolue selon une échelle qui va de zéro (fortement corrompu) à 100 (faiblement corrompu)</i></p> <table border="1"> <tr><th>Année</th><td>2012</td><td>2013</td><td>2014</td><td>2015</td><td>2016</td><td>2017</td><td>2018</td><td>2019</td><td>2020</td><td>2021</td></tr> <tr><th>Score</th><td>32</td><td>28</td><td>28</td><td>28</td><td>26</td><td>24</td><td>25</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td></tr> </table>	Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Score	32	28	28	28	26	24	25	24	25	26	<p>En dépit d'une évolution modeste sur la dernière année, le score de Madagascar n'a pas encore pu atteindre son niveau de 2015. Les résultats du questionnaire indiquent entre autres, une faible volonté politique dans la lutte contre la corruption et la persistance des pratiques de corruption dont le trafic d'influence, la persistance de la petite corruption (rackets, extorsions), etc.</p>																																																							
Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021																																																																				
Score	32	28	28	28	26	24	25	24	25	26																																																																				
<p>Indicateurs Mo Ibrahim</p> <p><i>l'indice évolue selon une échelle qui va de un (faible) à 100 (excellent)</i></p> <table border="1"> <tr><th>Année</th><td>2010</td><td>2011</td><td>2012</td><td>2013</td><td>2014</td><td>2015</td><td>2016</td><td>2017</td><td>2018</td><td>2019</td></tr> <tr><th>Gouvernance</th><td>45</td><td>45</td><td>45</td><td>45</td><td>45</td><td>45</td><td>45</td><td>45</td><td>45</td><td>45</td></tr> <tr><th>administration publique</th><td>48</td><td>48</td><td>48</td><td>48</td><td>48</td><td>48</td><td>48</td><td>48</td><td>48</td><td>48</td></tr> <tr><th>Statistiques secteur public</th><td>30</td><td>30</td><td>30</td><td>30</td><td>30</td><td>30</td><td>30</td><td>30</td><td>30</td><td>30</td></tr> <tr><th>Mobilisation des recettes</th><td>38</td><td>38</td><td>38</td><td>38</td><td>38</td><td>38</td><td>38</td><td>38</td><td>38</td><td>38</td></tr> <tr><th>Gestion des finances publiques</th><td>42</td><td>42</td><td>42</td><td>42</td><td>42</td><td>42</td><td>42</td><td>42</td><td>42</td><td>42</td></tr> <tr><th>Professionnalisme de l'administration</th><td>48</td><td>48</td><td>48</td><td>48</td><td>48</td><td>48</td><td>48</td><td>48</td><td>48</td><td>48</td></tr> </table>	Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Gouvernance	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	administration publique	48	48	48	48	48	48	48	48	48	48	Statistiques secteur public	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	Mobilisation des recettes	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	Gestion des finances publiques	42	42	42	42	42	42	42	42	42	42	Professionnalisme de l'administration	48	48	48	48	48	48	48	48	48	48	<p>Les scores de l'Indice Mo Ibrahim. Bien qu'étant plus élevés que ceux de l'IPC reflètent toutefois un niveau général assez dégradé, le pays n'a jamais eu la moyenne de 50/100 en dépit de l'évolution constatées pour ses deux derniers classements. A noter les scores comparativement meilleurs en matière de GFP qui contrastent avec la chute du professionnalisme de l'administration vue dans son ensemble.</p>
Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019																																																																				
Gouvernance	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45																																																																				
administration publique	48	48	48	48	48	48	48	48	48	48																																																																				
Statistiques secteur public	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30																																																																				
Mobilisation des recettes	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38																																																																				
Gestion des finances publiques	42	42	42	42	42	42	42	42	42	42																																																																				
Professionnalisme de l'administration	48	48	48	48	48	48	48	48	48	48																																																																				

Sources : Banque mondiale, Transparency International et fondation Mo Ibrahim, rapport d'étape sur la stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC)

Retour d'expérience – inflexions stratégiques nécessaires

Au vu des résultats mesurés ci-dessus, le comité de pilotage PSMFP serait fondé à remettre en cause l'approche de la réforme et rechercher des voies d'amélioration. Plus concrètement il convient d'aborder quelques questions essentielles :

- Quels aspects de la stratégie fonctionnent, lesquels sont perfectibles ?
- Quelles orientations sont nécessaires pour la concrétisation de résultats meilleurs ?

Environnement de la réforme – forces et faiblesses

Une étude conduite en 2018, basée sur l'assistance technique fournie par le département des finances publiques du FMI, sur la mise en œuvre des réformes de la GFP et l'expérience acquise depuis, permet d'identifier les dynamiques suivantes :

- Il existe une dynamique du changement, voire un engouement réformateur, fortement ancrée dans la culture des services du Ministère de l'Economie et des Finances, et ainsi que d'autres Ministères concernés ;
- Quelques services ont démontré une capacité d'obtenir de avancées rapides sur des innovations complexes, à condition qu'elles n'impliquent pas un trop grand nombre de services et ne nécessitent pas de trop grands efforts de coordination ;
- L'administration possède une capacité normative assez forte, que ce soit pour passer des textes législatifs ou réglementaires, la mise en œuvre de ces textes est plus aléatoire ;
- Les bailleurs ont fait preuve d'un soutien constant et bien coordonné, depuis le retour à l'ordre constitutionnel en 2017, ce soutien se traduit par des financements et de l'assistance technique ;
- L'Initiative Emergence Madagascar invite à hisser la GFP aux standards

requis pour un développement rapide et équitable des ressources économiques et financières du pays.

Au détriment de cet élan réformateur :

- On déplore, pour l'essentiel, l'absence de financement stable et structuré des réformes et les ressources toujours faibles des services, que ce soit en ressources humaines, capacités informatiques ou facilités de travail, en particulier dans les services déconcentrés ou décentralisés, ainsi que dans le pilotage et la coordination des réformes des finances publiques.
- Les réformes transversales se heurtent aux rigidités d'une organisation en silos où les travaux interministériels et inter-directionnels tendent à marquer le pas, organisation marquée également par une instabilité chronique qui nuit à la mise en œuvre des réformes dans le temps ;
- Le soutien politique transversal reste relativement faible pour une réforme qui ne semble pas toujours comprise par les ministères sectoriels ;
- Il demeure, quoique à un degré moindre qu'en 2017, une difficulté à piloter des réformes multiples et fédérer les initiatives des services ;
- Les cadres de gestion RH et le statut de la fonction publique présentent encore des archaïsmes qu'il faut surmonter, notamment en termes de mobilité et de rémunération à la performance ;
- Les résistances au changement peuvent être fortes, surtout dans les postes vulnérables à la corruption, faute de formations ou d'incitations suffisantes ;
- La corruption reste systémique et la relative fatalité de la population et des acteurs de la gestion ne facilite pas la mobilisation des énergies pour l'endiguer.

	Éléments favorables la réforme	Obstacles à la réforme
F I a n c t t e r u n r e s s	<p>Forces</p> <p>Une dynamique du changement, ancienne et ancrée dans la culture des services du MEF</p> <p>Foisonnement d'initiatives et d'innovations au niveau des services</p> <p>Quelques progrès réalisés, sur lesquels on peut s'appuyer</p> <p>Bonnes capacités de l'administration à faire évoluer le cadre légal et réglementaire</p>	<p>Faiblesses</p> <p>Manque de ressources et de capacités</p> <p>L'approche bottom-up de la réforme rend la coordination plus complexe</p> <p>Des résistances au changement, notamment dans les postes vulnérables à la corruption</p> <p>Gestion RH / statut fonction publique peu modernes</p> <p>Faible coopération inter départementale</p> <p>Faibles capacités en dehors du MEF</p> <p>Systèmes d'information encore morcelés</p>
F e a x c t t e r u n r e s s	<p>Opportunités</p> <p>Implication et complémentarité des bailleurs</p> <p>Assistance technique disponible</p> <p>Potentialités économiques du pays plaidant pour une meilleure gestion des ressources publiques</p>	<p>Risques</p> <p>Corruption endémique et pressions possibles contre la transparence des finances publiques</p> <p>Environnement économique instable, peu propice à une bonne gestion prévisionnelle et pluriannuelle</p> <p>Échéances institutionnelles proches, peu propices aux réformes d'ampleur</p> <p>Fatalisme de la population devant l'inertie administrative</p>

Orientations pour une nouvelle étape du PSMFP

Des rencontres thématiques avec les départements et services chargés de la mise en œuvre du PSMFP ont été menées en mars 2022 et des directives ont été émises afin de tenir compte de ce retour d'expérience dans le dialogue et la réflexion sur les réformes.

Ces nouvelles orientations visent à définir le cadre de pilotage et la méthodologie pour accélérer la mise en œuvre des réformes de gestion des finances publiques à l'horizon 2024 conformément aux meilleures pratiques et aux normes internationales. Elles précisent les actions à conduire pour (i) mettre à jour le PSMFP sur la base des dernières évaluations ; (ii) identifier les priorités stratégiques pour améliorer les normes de gestion des finances publiques ; et (iii) d'assurer un pilotage efficace de la mise en œuvre des réformes ainsi que la pleine collaboration des entités concernées. Pour ce faire :

- Prioriser les actions à conduire en identifiant celles qui sont atteignables de façon réaliste au cours des 2 prochaines années ;
- Mettre en place un cadre de suivi et de concertation régulier et inclusif afin de s'assurer de la bonne tenue des délais et des engagements et, ainsi, réduire les risques d'échec ;
- Assurer la continuité des réformes en dépit des évolutions administratives et institutionnelles, via la dépersonnalisation des réformes ;
- Identifier les réformes transversales afin d'assurer la bonne collaboration des différents services/départements impliqués et la mutualisation des ressources ;
- Renforcer l'appropriation des réformes par les principaux services concernés.

L'accent sera mis sur l'opérationnalisation des initiatives de réformes des finances publiques. L'aspect suivi et interopérabilité des systèmes et mécanismes en place est particulièrement mis en vigueur. Il est escompté de procéder à des actions impactant directement la performance de la gestion des finances publiques. A ce titre, des mesures précises sont prévues :

- Identification des actions complémentaires à inclure dans le PSMFP sur la base des dernières évaluations en collaboration avec les départements impliqués ;
- Identification des actions prioritaires pour chaque département et formalisation de leurs engagements à travers des actions concrètes à mettre en œuvre sur la période 2022-2024, assortis de jalons et d'indicateurs de suivi ;
- Mise en place d'un tableau de bord pour le suivi de ces engagements ainsi que des recommandations des missions d'assistance technique ;
- Partage et communication sur les outils de suivi afin de garantir la bonne appropriation par les départements/services chargés de la mise en œuvre des réformes et garantir un suivi efficace ;

- Coordination des actions de réformes dites « transversales » engageant la participation de plusieurs acteurs, mise en place des cadres de collaboration nécessaire, identification des responsabilités ;
- Elaboration et validation des documents cadre de la gouvernance des Systèmes d'information de la Gestion des Finances Publiques (GFP), suivant les orientations de la Direction en charge des Systèmes d'Information, conformément aux normes et standard ;
- Conduite d'un premier exercice d'évaluation des effets des réformes à partir de la fin d'année 2022 « Rapport portant bilan de mise en œuvre des réformes en GFP ».

Des activités d'accompagnement devront alors être mises en œuvre afin d'opérationnaliser les actions de réformes :

- Mise en place de la Cellule de Veille des Réformes, composés des Points focaux Réformes ;
- Renforcement de capacités ;
- Partage des données documentaires sur les réformes déjà conduites ;
- Réactivation du Comité Stratégique des Systèmes d'Information (CSSI) afin de coordonner les différentes réformes de digitalisation au niveau du MEF ;
- Elaboration du Référentiel Unique de données pour la gestion de la GFP ;
- Interopérabilité effective des systèmes d'information existante et mise en œuvre d'un annuaire d'échanges d'information « Catalogues de services », liste et description des services utiles à échanger entre les Départements du MEF dans tous la chaîne de la GFP.

La finalité, au terme de l'année 2024 est d'atteindre une meilleure maîtrise de la GFP avec les caractéristiques suivantes :

- Alignement graduel des procédures sur les normes internationales et les meilleures pratiques ;
- Amélioration de l'efficacité et de l'efficience dans les différentes fonctions de GFP ;
- Renforcement de la transparence, de la redevabilité et diminution des pratiques de corruption ;
- Elaboration d'un tableau de bord Unique de la GFP pouvant aider à la prise de décision des Autorités ;
- Système d'information de la GFP sécurisé et homogène basant sur des référentiels uniques ;
- Amélioration de la confiance des usagers/contribuables et des PTF (ex. augmentation de l'utilisation des procédures nationales) ;
- Amélioration de l'accès aux financements (financements externes, marchés financiers) et accroissement de la mobilisation des recettes internes ;

Effets durables des réformes.

FINALISATION DU PSMFP MIS A JOUR	VALIDATION EN COPIE	BILAN DE MISE EN OEUVRE
3ème trimestre 2022		Fin 2022
<ul style="list-style-type: none"> - Poursuite des discussions techniques (dont thématiques transversales) - Finalisation du catalogue de service - Finalisation plan d'actions 	<ul style="list-style-type: none"> - Partage de la version provisoire - Retour des départements - Réunion de validation du copie 	Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du PSMFP

III. Actualisation du PSMFP et du PTAG

Objectif spécifique 1 : Développer les capacités humaines, institutionnelles et techniques de la fonction financière

Contexte et justification

La fonction financière de l'Etat concerne l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion des finances publiques, dont les ministères sectoriels à travers leurs services et directions en charge des affaires financières ou de la planification. Le renforcement des capacités de la fonction financière de l'Etat est fondamental pour la réussite de la réforme des finances publiques. L'objectif spécifique regroupe les programmes de réforme transversaux qui portent respectivement sur :

- Le cadre légal et institutionnel, pour achever la mise en place de la LOLF, et la mise en conformité du corpus juridique aux meilleurs standards internationaux.
- Le recentrage du ministère de l'économie et des finances sur son rôle de stratège et de pilote de l'ensemble de la fonction financière de l'Etat.
- La modernisation des systèmes de gestion et leur remembrement au sein d'un projet structurant de gestion des données (data center) et d'un socle opérationnel moins morcelé.

Jalons

- Cadre légal pour la gestion du patrimoine de l'Etat, et la gestion de la trésorerie
- Textes d'application des dispositions financières de la loi sur la décentralisation émergente
- Mise en place du dispositif opendata
- Modernisation du cadre institutionnel pour les statistiques des finances publiques
- Modernisation et mise en cohérence des systèmes d'information transversaux du MEF

Risques et Garde-fous

Risques	Garde-fous
Obstacles ou lenteurs pour l'adoption des textes de loi élaborés selon une démarche interministérielle	Renforcer le travail interministériel, sensibiliser les parlementaires et accroître la communication externe
Manque de financements extérieurs notamment pour le système opendata, la modernisation des SI et la collecte des statistiques des finances publiques	Poursuivre les projets et rendre compte des résultats obtenus, pour sensibiliser les services sur l'obligation de résultat dans les axes de réforme, stimuler la recherche des financements et remonter les informations aux décideurs
Résistances interministérielles et de la fonction publiques pour les mesures visant à renforcer la fonction financière de l'Etat vue comme transversale et axée sur la performance	Mettre en place une concertation interministérielle au sein du MEF (par exemple collège des DAF)

Dispositions institutionnelles propres

Cet objectif stratégique est transversal implique de nombreux services et directions dont les activités contribuent aux résultats visés. Pour garantir la bonne conduite des actions et leur mise en œuvre conformément au calendrier prévu, les responsabilités doivent être clairement identifiées dans le PTAG de même que les collaborations entre services ou départements. Le suivi de chaque programme devra être renforcé, afin d'animer et stimuler la collaboration entre les services.

Programme 1 : Actualisation du cadre juridique

Justification et ambition du programme

Le cadre législatif et réglementaire relatif aux finances publiques est principalement régi par la LOLF de 2004 dont certains textes d'application doivent être actualisés. Des fonctions de gestion émergentes dont la gestion de la trésorerie et du patrimoine de l'Etat, ainsi que le pilotage des EPN ont désormais besoin de disposer d'un cadre juridique propre et rénové pour les aider à exercer pleinement leurs missions.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
Modernisation du cadre de gestion des opérations du Trésor échelons central et décentralisé	-	Textes	Textes	
Disponibilité du tableau des opérations générales du trésor, mis en conformité avec le manuel FMI MSFP 2014	-		Partielle	Achevée
Textes normatifs relatifs au compte unique du Trésor (CUT)	-	Loi	Conventions bancaires	-
Application de la loi régissant la dette publique et la dette garantie	-	-	50%	100%

Situation de départ

Progrès

Plusieurs textes fondateurs ont été adoptés dont la loi organique de 2014 sur la décentralisation et la lettre de politique de décentralisation émergente validée en 2021, la loi de 2014 sur la dette publique et la dette garantie, la loi de 2016 sur les partenariats public-privé (PPP), le code des marchés publics adopté en janvier 2017, et la loi sur les EPN en 2018.

Insuffisances persistantes

Le cadre légal reste à compléter, notamment, d'une loi sur la gestion de la trésorerie au sein du compte unique du Trésor, et de nombreux textes d'application pour d'une part, mettre en œuvre le système de gestion du patrimoine de l'Etat, d'autre part, encadrer les modalités d'opérations du Trésor en décentralisé ou dans des guichets uniques et produire des statistiques financières aux nouveaux standards internationaux.

Livrables du programme

2022	2023	2024
Protocoles INSTAT pour les statistiques des finances publiques	Décret rénovant le cadre pour mise en conformité avec le MSFP 2014	Plateforme collecte infos statistiques financières
Décret sur la gestion des subventions aux centres de santé de base	Textes sur la mise en place des guichets uniques	Textes relatifs au fonds national de péréquation
Conventions bancaires pour le fonctionnement du CUT	Loi sur la gestion de la Trésorerie	Nouvelles conventions bailleurs compatibles avec le CUT
Décret sur la gestion des dons et subventions extérieurs	Décret sur le fonctionnement du Comité Technique de la Dette	Décret sur le suivi des projets en financements extérieurs
	Décret portant règlement général sur la Comptabilité matières	Textes d'application relatifs à la gestion du patrimoine de l'Etat

Programme 2 : Modernisation du cadre institutionnel

Justification et ambition du programme

Ce programme vise à accompagner la nécessaire évolution du Ministère de l'Économie et des Finances comme pilier de la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques à l'ensemble des échelons, centraux et déconcentrés, et dans les services financiers des ministères sectoriels et comme leader de la stratégie budgétaire et financière de l'État.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
Mise en place d'un dispositif d'échange et de concertation pour les principaux responsables de la fonction financière de l'État	Non	Non	Oui	Oui
Taux de mobilité des cadres A au sein de la fonction financière	NS	2%	5%	5%
L'évaluation périodique des performances des agents est mise en place	Non	Non	Non	Oui
Une part modulable de la rémunération est liée à la performance	Non	Non	Non	Oui

Situation de départ

Progrès

Ont été créées plusieurs institutions désormais centrales pour la gestion des finances publiques : le comité technique de la dette (2015), le comité interministériel de recensement et de suivi des arriérés de paiements (2016), le comité de suivi des recettes non-fiscales (2015), enfin la fusion (2021) des ministères respectivement chargés de l'économie et des finances. Ces réorganisations ont permis de positionner le MEF comme le garant des équilibres budgétaires et financiers de l'État au travers, notamment, de l'élaboration d'un cadrage budgétaire à moyen terme (CBMT) comme point de départ de l'élaboration annuelle du budget.

Insuffisances persistantes

A ce jour, l'animation et la coordination de la fonction financière repose principalement sur le MEF. L'intégration des autres ministères ou collectivités apparaît plus délicate et leurs capacités sont disparates. La mobilité des cadres reste limitée en dépit des bénéfices mutuels qui pourraient en résulter. La culture de la performance doit encore être encouragée. Les capacités des directions budgétaires et les collaborations inter départements au sein du MEF sont à renforcer. Les compétences d'analyse et de contre-expertise dans une démarche de recherche d'efficacité de la dépense sont encore insuffisamment dotées de ressources humaines spécialisées.

Livrables du programme

2022	2023	2024
Le comité en charge du cadrage budgétaire est placé sous la responsabilité du MEF	Un forum des DAF est mis en place	Renforcement des capacités des DAF et cellules de planification économique
	Etude sur la fonction financière de l'État	Introduction progressive des outils de gestion prévisionnelle des emplois et compétences

Programme 3 : Adaptation des systèmes d'information du MEF aux nouvelles exigences de la stratégie de modernisation de la gestion des finances publiques

Justification et ambition du programme

Le programme vise à déployer un système d'information intégré de gestion des finances publiques afin d'en renforcer le pilotage par les directions opérationnelles et d'accompagner les réformes devant s'appuyer sur le déploiement de systèmes d'information.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
SIIGPE opérationnel	25%	30%	60%	100%
Taux d'accès réel à SIIGFP	40%	50%	70%	-
Taux de modules SI du plan d'action intégrés à SIIGFP et opérationnels.	10%	30%	50%	70%
Taux de complétion technique pour la mise en œuvre du « data center »	30%	40%	60%	75%
Taux d'accès réel et d'interconnexion	15%	25%	50%	80%
Taux de SI directionnels non interfacés avec le « data center »	90%	80%	60%	50%

Situation de départ

Progrès

De nombreux projets ont été initiés ces dernières années : le système d'information central SIIGFP, le suivi des soldes et des pensions et des effectifs (AUGURE 2) sont opérationnels. Le système d'information sur la gestion du patrimoine de l'Etat (SIIGPE) est en cours de développement, un module sur les quatre prévus est opérationnel, un deuxième module (bâtiment et logement administratif) est prévu vers la fin de l'année.

Insuffisances persistantes

Le socle du système d'information est opérationnel mais il demeure très morcelé, ce qui constitue un frein au déploiement de réformes budgétaires et comptables. Le pilotage des systèmes d'information doit faire l'objet d'une coordination renforcée. L'opérationnalisation de l'ensemble des modules de SIIGFP est encore inachevée. Plusieurs modules stratégiques, par exemple celui des recettes fiscales SAFI, ne sont pas totalement opérationnels et attendent d'être interfacés avec le système d'information central. La sécurité du système d'information est encore très fragile. Enfin, tous les services du MEF, particulièrement ceux situés en région, ne sont pas interconnectés.

Livrables du programme

2022	2023	2024
	Les modules AUGURE, SAFI, SIGMP, SIGRHE, SIGECD, IG Dette, SIG Trésor etc. sont intégrés à SIIGFP et opérationnels	L'infocentre est opérationnel et alimenté par les données de l'ensemble des services du MEF
	Une politique de sécurité des systèmes d'information est mise en place.	Le data center du MEF est opérationnel. Un site de back-up est constitué
Deux modules SIIGPE opérationnels	Quatre modules opérationnels	Personnel formés, SIIGPE totalement opérationnel

Objectif spécifique 2 : Assurer une meilleure intégration des entités autonomes et des CTD à l'action publique

Contexte et justification

Le secteur des entreprises publiques et des collectivités territoriales décentralisées (CTD) apporte des services essentiels à l'économie et à la population dont les services publics de proximité, la distribution d'eau et d'énergie, les transports terrestres, maritimes et aériens, et la distribution du courrier. Les équilibres financiers de deux opérateurs majeurs, JIRAMA et Air Madagascar, sont fragiles et les CTD restent vulnérables aux aléas naturels et économiques ainsi qu'à la mauvaise gestion. L'Etat restant garant en dernier ressort des passifs de ces démembrements, il importe d'améliorer la connaissance et le pilotage de ces entités par l'administration centrale et d'assurer une dévolution des moyens, des ressources et des compétences qui leurs sont associées.

Résultats attendus

Redressement de la JIRAMA et d'Air Madagascar.	Les passifs de ces entreprises publiques et les transferts de l'Etat à leur profit sont progressivement maîtrisés et soutenables.
Amélioration du suivi des établissements publics	L'indicateur PEFA (PI-6-3) sur les états financiers des entités extrabudgétaires passe de D+ à B.
Amélioration du suivi des CTD.	L'indicateur PEFA (PI-10-2) sur le suivi des administrations infranationales passe de D à B.
Appui à la décentralisation	Les dispositions financières du Plan national de décentralisation émergente (PNDE) sont mises en œuvre dans les délais impartis

Jalons

- Renforcement des capacités et modernisation des nomenclatures pour améliorer la qualité des budgets et des comptes administratifs des EPN et des CTD ;
- Renforcement de la tutelle de l'Etat sur les EPN et entreprises publiques en 2020 ;
- Accroissement progressif, plus grande équité et meilleure prévisibilité des ressources des CTD ;
- Assignation de comptes publics à toutes les CTD ;
- Rationalisation du réseau déconcentré du Trésor public.

Risques et Garde-fous

Risques	Garde-fous
Faibles capacités administratives aux niveaux déconcentrés et décentralisés	Audit de capacités des services financiers des CTD et EPN, programmes de formations, extensions des modules des systèmes d'information aux échelons décentralisés
Les passifs de la JIRAMA et d'Air Madagascar, constituent un risque budgétaire majeur.	Le plan d'entreprise d'Air Madagascar et le plan de développement 2025 de la JIRAMA, tous deux suivis dans le cadre de la facilité élargie de crédit (FEC) permettent d'atténuer ces risques, qui demeurent toutefois élevés à court et moyen terme

Programme 4 : Pilotage stratégique et supervision des établissements et entreprises publics

Justification et ambition du programme

La situation comptable et financière des EPN et des entreprises publiques est mal connue, ce qui obère la capacité de suivi de ces entités par les autorités de tutelle et la capacité d'évaluation des risques budgétaires induits pour l'Etat. La mise en cohérence est faible entre l'activité des EPN et des entreprises publiques et les objectifs de politiques publiques auxquels ils concourent.

Ce programme vise à améliorer le suivi par l'Etat de la situation financière de ses démembrements, à réduire les risques budgétaires associés et à renforcer l'exercice de la tutelle stratégique et financière.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
PEFA PI-6-3. Etats financiers des unités extrabudgétaires.	D+	-	-	B
PEFA PI-10-1. Suivi des EPN	D	-	-	B

Situation de départ

Progrès

La révision des statuts de la JIRAMA est en cours, un premier projet a été émis par le Service de la Participation Financière de l'Etat (SPFE) mais il reste sans retour.

Insuffisances persistantes

Les statuts de la JIRAMA ne sont donc pas encore mis en conformité, en l'état, ils ne permettent pas au SPFE d'effectuer le suivi conformément aux textes en vigueur. Le partenariat d'Air Madagascar avec Air Austral n'est plus d'actualité.

Le Conseil des Ministres du 13/10/2021 a approuvé la décision de la société AIRMAD d'entamer une procédure collective d'apurement du passif. La Compagnie AIR Madagascar est actuellement en redressement judiciaire, le suivi de ces activités relève du Tribunal du commerce et des syndics.
 Les risques budgétaires liés aux entreprises publiques sont élevés. Pourtant, seuls les états financiers de quelques entreprises publiques sont transmis dans les neuf mois suivant la fin de l'exercice.

Aucun rapport consolidé n'est encore publié par le MEF. Il faut encore accroître les missions de contrôle (audit et inspection) des établissements et entreprises publics afin de pouvoir assainir progressivement leurs situations.
 S'agissant du renforcement de la tutelle de l'Etat sur les établissements publics, s'il est vrai que la Loi sur les EPN a été adoptée en 2018, certaines actions de réforme sont conditionnées par l'adoption des textes applicatifs y afférents.

Livrables du programme

2022	2023	2024
Mise en place d'un système informatisé intégré de gestion des EPN	Assignation de comptables publics dans les EPN non dotés	Intégrer dans la documentation budgétaire un rapport sur la situation financière des EPN
	Mise en œuvre d'une Stratégie actionnariale de l'Etat	Cartographie des établissements publics et de la qualité de gestion financière

Programme 5 : Amélioration et renforcement de la décentralisation de l'action publique

Justification et ambition du programme

Une décentralisation et une déconcentration renforcées sont nécessaires à l'amélioration de la fourniture de services publics de qualité et adaptés à l'échelon local, or les ressources et les capacités des CTD ne leur permettent pas encore d'exercer toutes leurs compétences. Ce programme vise à renforcer la gouvernance locale pour améliorer la participation des CTD à l'action publique.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2017	2018	2019	2020
PEFA PI-10-2. Suivi des administrations infranationales.	D	C	A	A
Part des communes dont l'Indice de bonne Gouvernance Locale (IGL) est supérieur à 6/10.	20%	30%	50%	60%

Situation de départ

Progrès

Une loi organique et une lettre de politique de décentralisation émergente ont été adoptées afin de préciser le cadre juridique de la décentralisation, les compétences, l'organisation et le fonctionnement des CTD, ainsi que les modalités du développement parallèle de la déconcentration.
 Des actions de renforcement de capacités ont été conduites. Des exécutifs locaux ainsi que des comptables et trésoriers communaux ont bénéficié de formations sur les finances locales.

Insuffisances persistantes

La fiscalité locale doit être développée et les dotations de l'Etat renforcées afin de permettre aux collectivités de conduire des politiques publiques locales.
 Les capacités des exécutifs et fonctionnaires locaux doivent être renforcées pour leur permettre de se saisir des compétences dévolues aux collectivités. Les comptables publics doivent renforcer le suivi et le contrôle des collectivités, au-delà des plus importantes, de sorte que l'administration centrale dispose d'une vue exhaustive sur la situation financière des CTD. Les fonds des communes doivent être centralisés sur le compte unique du Trésor. Le contrôle a posteriori des inspections administratives ou des juridictions financières doit être accru.

Livrables du programme

2022	2023	2024
Les comptes administratifs des principales CTD sont transmis et le MEF établit un compte consolidé	Les comptes administratifs de l'ensemble des CTD sont transmis et le MEF établit un compte consolidé	L'IGL est disponible pour toutes les CTD.
	Mise à jour des textes fixant les montants des transferts aux CTD	Mise à jour des textes fixant les montants des transferts aux CTD
Renforcement des capacités des personnels techniques des CTD, en matière de gestion et mobilisation des ressources fiscales locales.		

Action prioritaire : Instruction, manuel et formations à la gestion des finances locales.

Objectif spécifique 3 : Mobiliser les recettes de l'Etat et des collectivités locales

Contexte et justification

La fiabilité des prévisions budgétaires du budget de l'Etat est systématiquement faible, même si on exclut de ce constat l'année 2020 marquée par la crise sanitaire et économique. Les écarts entre le budget et réalisations effectives des recettes sont importants – du fait notamment de la sous-performance des recettes fiscales. La fiscalité locale reste insuffisante pour assurer l'autonomie financière des CTD et les recettes non fiscales, provenant notamment des EPN, restent généralement en deçà des attentes.

La mise en œuvre de l'Initiative pour la Transparence des Industries extractives (ITIE) dont le point d'achèvement était initialement fixé à 2019 a été interrompue en raison de la pandémie de Covid-19. Des mesures d'assouplissement consenties par le Conseil d'Administration de l'ITIE permettront d'adapter la mise en œuvre de l'ITIE aux circonstances sanitaires et économiques du pays pour parachever le processus à une échéance proche.

Cet objectif vise à améliorer l'effectivité et la prévisibilité de la collecte des recettes fiscales, non fiscales et des financements extérieurs.

Jalons

- Atteinte, avant 2024, du point d'achèvement du processus initié dans le cadre de l'initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) ;
- Mise en place d'un comité d'éthique pour évaluer la transparence du contrôle fiscal ;

- Poursuite du déploiement du nouveau Système d'administration fiscale intégré (SAFI) ;
- Poursuite de l'extension du service Hetrphone dans les régions pour l'année 2022, tout en recensant les activités économiques ;
- Mise en place d'une procédure simplifiée de dédouanement pour 75% des opérateurs à faible risque d'ici 2023.

Risques et Garde-fous

Risques	Garde-fous
Résistances du fait de groupes d'influence	Renforcer la communication externe pour l'information et la mobilisation de la société civile.
Transversalité et complexité des processus ITIE et de la collecte des financements extérieurs	Capitaliser sur les capacités d'influence des services rattachés à la Primature (dont ITIE)
Risques macroéconomiques, sociaux et sanitaires pouvant nuire à la bonne collecte des recettes fiscales et douanières	Renforcement des capacités et des systèmes des régies de recettes Amélioration du dialogue social au sein de ces administrations

Programme 6 : accroissement des recettes intérieures fiscales

Justification et ambition du programme

Les faiblesses dans la mobilisation des recettes, l'établissement des priorités de dépense et la gouvernance économique ont entravé l'exécution du programme à moyen terme défini dans la PGE. Les recettes fiscales sont restées nettement inférieures à la moyenne enregistrée dans les États fragiles d'Afrique subsaharienne.

Le programme a pour objectif d'améliorer le recouvrement des recettes intérieures pour accroître l'espace budgétaire indispensable au développement du pays.

Les réformes inscrites au programme 6 visent à encourager le civisme fiscal, à décourager la fraude et à s'attaquer au secteur informel.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
PI-19 Gestion des recettes	D+	-	-	C+
Taux de pression fiscale	10,5%	11,5 %	12,2%	N/C
Nombre de contribuables formalisés (en cumul) lors des campagnes d'immatriculation de masse	-	35 000	40 000	45 000

Situation de départ

Progrès

Les efforts de digitalisation de l'administration fiscale, se poursuivent avec, notamment, les développements du Système intégré d'administration fiscale (SAFI), de la déclaration électronique de TVA, et de la plateforme e-paiement. Des campagnes d'immatriculation des contribuables et de sensibilisation visent à réduire le secteur informel. Les contrats de performance se généralisent dans l'administration fiscale. Dans le cadre de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale des protocoles ont été mis en place pour recouper les déclarations de TVA, les déclarations d'importation et les marchés publics attribués.

Le plan de réforme 2020-2023 de la douane prévoit d'optimiser la collecte grâce à une meilleure coordination des activités de recouvrement. Les recettes sont sécurisées au moyen du renforcement du contrôle de la valeur en douane et la refonte des textes régissant les procédures de suspension et d'exonération afin d'en améliorer le suivi et le contrôle. Le contrôle évolue vers le développement de l'inspection non-intrusive des importations et des exportations grâce au projet 100% scanning et le meilleur ciblage des contrôles ex ante, sur site et ex post, sur la

base d'une analyse des risques dynamique. La culture de l'audit et du rendement évolue avec l'introduction d'indicateurs de rendement pour les agents et les services.

Des audits conjoints DGI/DGD sont au programme des deux départements en 2022.

Insuffisances persistantes

Le taux de pression fiscale reste faible par rapport aux pays les moins avancés (PMA). La collecte des recettes fiscales a ralenti en 2021 et 2022, du fait notamment de la fraude fiscale et de l'accumulation d'arriérés d'impôts.

Pour la gestion des risques liées aux recettes, il n'existe pas encore de processus automatisé permettant de réaliser efficacement la vérification de la concordance des différentes informations sur les contribuables. Les mesures prises pour détecter et formaliser les entreprises ou particuliers informels demeurent ponctuelles. Enfin le suivi des arriérés de recettes est effectif pour les services de l'Etat, mais non pour les autres (notamment entreprises et établissements publics).

Livrables du programme

2022	2023	2024
Programmation de contrôles et d'audits 2022 Sensibilisation des opérateurs/transitaires	Rédaction du plan d'amélioration de la conformité réglementaire volontaire Segmentation de 5% des opérateurs/transitaires Programmation de contrôles et d'audits 2023 Sensibilisation des opérateurs/transitaires	Elaboration des textes de base de la conformité volontaire Segmentation de 10% des opérateurs/transitaires Programmation de contrôles et d'audits 2024
e-hetraphone opérationnelle dans 13 régions	e-hetraphone opérationnelle dans 23 régions	idem
SAFI déployé auprès de la DGE	Poursuite de l'action en 2023	
Plateforme de déclaration unique des cotisations sociales et d'IRSA développé et opérationnel	Poursuite de l'action en 2023	
Système de facturation électronique développé et opérationnel	Poursuite de l'action en 2023	
35 000 contribuables formalisés	40 000 contribuables formalisés	45 000 contribuables formalisés
436 agents bénéficiant de renforcement de capacité	500 agents bénéficiant de renforcement de capacité	960 agents bénéficiant de renforcement de capacité
45% unités opérationnelles ayant atteint la note supérieure ou égale au seuil de performance (600/1000)	65% unités opérationnelles ayant atteint la note supérieure ou égale au seuil de performance (600/1000)	85% unités opérationnelles ayant atteint la note supérieure ou égale au seuil de performance (600/1000)

Actions prioritaires

- Amélioration de la gestion fiscale grâce au Système d'administration intégré SAFI ;
- Mise en place d'un « Plan national » annuel de contrôle fiscal bien défini et bien documenté ou d'un document correspondant à la DGI ;
- Evaluation de l'impact des audits sur l'exactitude des déclarations des contribuables faite de manière systématique ;
- Elaboration d'un manuel de contrôle fiscal général ainsi que pour les secteurs spécifiques ;
- Le suivi des restes à recouvrer sera facilité grâce au SAFI qui est en cours de développement actuellement ;
- Programmation de contrôles et d'audits annuels.

Programme 7 : Sécurisation des recettes issues des ressources naturelles et des ressources non fiscales

Justification et ambition du programme

Les recettes non fiscales, dont beaucoup proviennent des ressources naturelles du pays, représentent environ 2,4% du PIB. Une part importante de ces recettes (70%) est destinée à alimenter les finances locales et soutenir le développement des CTD.

Ce programme, qui vise à doubler le produit des recettes non fiscales, s'inscrit également dans la démarche gouvernementale visant à renforcer les ressources des collectivités décentralisées.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
Montant en points de PIB des recettes issues des ressources naturelles (objectif 4%°)	3%	4%	4%	4%
Montant des recettes non fiscales (Ariary)	167 876 233	188 799 761	185 700 000	214 500 000

Situation de départ

Progrès

La transparence sur les recettes minières s'est accrue avec deux annexes à la loi de finances : l'une, introduite en 2016, sur les recettes non fiscales, et l'autre, en 2017, sur les ressources naturelles.

La norme ITIE est progressivement mise en œuvre.

Le système d'information pour les recettes non fiscales (SIGRNF) est opérationnel auprès de l'ARMP.

Un manuel sur le recouvrement des recettes non fiscales est en cours d'élaboration.

Insuffisances persistantes

Le montant prévisionnel des recettes est surestimé, et l'exécution des recettes reste en dessous des prévisions ce qui réduit le réalisme des prévisions de l'année à venir ;

La gestion des ressources extractives reste peu transparente et les contrôles peu efficaces. Les redevances (redevances minières et droits d'exploitation) des mines sont constatées et sur déclaration des opérateurs et l'encadrement des opérateurs est faible. La communication et la collaboration entre le MEF et les Ministères sectoriels concernés par ces ressources non fiscales sont difficiles.

Les ressources naturelles ne sont pas distinguées dans la classification budgétaire.

Livrables du programme

2022	2023	2024
La base de données sur l'artisanat minier est achevée	Le point d'achèvement ITIE est atteint	
L'observatoire minier est créé. Le premier rapport d'activité est publié.		

Actions prioritaires

- Renforcer les mécanismes de contrôles des recouvrements des recettes non fiscales
- Elaboration d'un manuel simplifié des recettes non fiscales
- Saisie des textes relatifs aux recettes non fiscales
- Finalisation de la classification des recettes sur ressources naturelles.

Programme 8 : Consolidation de la gestion des recettes extérieures

Justification et ambition du programme

Ce programme vise à renforcer la coordination entre l'Etat et les partenaires techniques et financiers pour améliorer la prévisibilité de l'aide extérieure, et accroître la portion de financements extérieurs gérés selon les procédures nationales.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
Financements bailleurs déposés sur le compte unique du Trésor / Total des financements	0%	0%	0%	10%

Situation de départ

Progrès

Dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations du DeMPA, un programme de sensibilisation a été préparé pour élargir la base des prêteurs. Un rapport sur les relations avec les investisseurs internationaux a été validé et une étude sur l'agence de développement économique - Economic Development Board of Madagascar (EDBM) dans la gestion de la dette est en discussion.

Insuffisances persistantes

Les informations sur les projets financés par les dons et les subventions sont encore incomplètes, selon les données sur les décaissements présentés dans la plateforme de gestion de la base des données sur les aides de la Primature. Les bailleurs de fonds ne communiquent pas de façon systématique leur plan de financement. Le recensement des financements extérieurs prévu depuis 2015 n'a pas été mené.

Livrables du programme

2022	2023	2022
Le recensement des financements extérieurs est achevé La base de données sur les sources potentielles de financement est constituée	Les auto-évaluations DeMPA sont poursuivies	Les appuis budgétaires directs sont accrus
Des concertations ont lieu avec les PTF en vue de renforcer la communication avec les bénéficiaires	Les conventions de financement d'aide projet sont renégociées pour une intégration avec les procédures nationales et le CUT	
	Nouvelle nomenclature budgétaire de l'Etat intégrée dans les documents budgétaires et donc le SIIGFP	
	Manuel pour la gestion des investissements publics mis à jour et diffusé	
Rapport d'exécution budgétaire en milieu d'année (RMA)	Rapports d'exécution trimestriels	
Lancement du Système National Intégré de Suivi Evaluation (SNISE) en ligne	Déploiement du portail économique	

Actions prioritaires

Recensement des financements extérieurs pour servir de référence aux travaux ultérieurs du programme

Objectif spécifique 4 : Rendre efficace, rigoureuse et transparente la budgétisation des politiques publiques

Contexte et justification

La mise en place du cadrage budgétaire à moyen terme, de l'analyse des risques budgétaires et du budget programme constituent des progrès significatifs imputables à la stratégie de modernisation de la GFP. Ces modernisations visent à améliorer la planification, l'élaboration de la stratégie budgétaire ainsi que la formulation du budget annuel et à moyen terme.

La crédibilité du budget apparaît pourtant faible : l'exécution budgétaire s'écarte fortement de la prévision initiale à la fois en recettes et en dépenses. De même, la composition des dépenses budgétaire est profondément modifiée au cours de l'exécution ; ces modifications s'opèrent au détriment de certains types de dépenses telles que les investissements. Plusieurs facteurs viennent expliquer ces difficultés récurrentes :

- Des cas de force majeure intervenus en 2018 (grève du personnel de l'administration fiscale) et en 2020-2022 (crise sanitaire) qui ont conduit à une contraction des dépenses dans des secteurs pourtant prioritaires (éducation, santé) et une réduction des dépenses d'investissement.
- D'autres facteurs inhérents à la procédure budgétaire, des lenteurs dans la conduite des projets d'investissement, la faible qualité du budget programme dont les projets annuels de performance ne sont pas accompagnés par de véritables indicateurs de performance, le peu d'interaction avec les ministères sectoriels.

La transparence budgétaire s'est dégradée en 2021, selon EBO, du fait de l'absence de publication du rapport du débat d'orientation budgétaire, et de l'absence de publication de rapports d'exécution en cours et en fin d'année budgétaire.

Jalons

- Transmission au parlement d'un cadrage macroéconomique et budgétaire et organisation d'un débat d'orientation budgétaire en amont du dépôt du PLF ;
- Introduction d'une gestion pluriannuelle des investissements publics (AE-CP) ;
- Généralisation des stratégies sectorielles en cohérence avec le plan d'urgence, et le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) ;
- Des protocoles entre le MEF et l'INSTAT pour faciliter les cadrages économiques ;
- Amélioration d'une budgétisation plus inclusive par la sensibilisation des populations et la société civile et la pérennisation des conférences budgétaires régionales ;
- Généralisation de la budgétisation par programme et de la gestion par la performance.

Risques et Garde-fous

Risques	Garde-fous
Faibles capacités macro budgétaires et risque de saturation des services impliqués.	Approche progressive. Elaboration d'orientations précises et de perspective de travail clairement définies. Renforcer les modèles de prévision et les intégrer dans l'application MAROA.
Transversalité des travaux	Renforcer la communication et la collaboration au sein du comité budgétaire, valider les résultats du cadrage à un haut niveau, publication du cadrage et implication du Parlement

Programme 9 : renforcement de la procédure budgétaire annuelle

Justification et ambition du programme

Le programme 9 vise (i) une amélioration qualitative de la préparation annuelle du budget de l'État par une meilleure articulation des travaux entre le MEF et les ministères sectoriels, et (ii) une plus grande transparence à travers une documentation rénovée et disponible pour tous.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
Indicateur PEFA PI-17.2 (directives pour la préparation du budget)	D			B
Indicateur PEFA PI-9 (accès du public aux informations budgétaires)	D			C
EBO (participation du public)	15/100		20/100	
Indicateur PEFA PI-14-2 (prévisions budgétaires)	C			B
Indicateur PEFA PI-4 (classification du budget)	C			A

Situation de départ

Progrès

L'intégration des ministères sectoriels à la préparation annuelle du budget a été améliorée. De nombreuses informations et documents budgétaires sont disponibles au public et le gouvernement participe à l'initiative EBO.

Insuffisances persistantes

Le processus budgétaire a été fortement impacté par la crise sanitaire. Malgré une communication intense lors de l'élaboration du budget, notamment lors des conférences régionales, le MEF n'a pas procédé à une forte concertation avec les ministères sectoriels, qui restent peu impliqués dans le processus d'élaboration du budget. L'État ne publie pas au moins quatre éléments de base dans les délais prescrits par le cadre PEFA.

Livrables du programme

2022	2023	2024
	Nouvelle nomenclature budgétaire de l'État intégrée dans les documents budgétaires et dans le SIIGFP	
Rapport d'exécution budgétaire en milieu d'année (RMA)	Rapports d'exécution trimestriels (base émissions)	Rapports d'exécution trimestriels (base réalisations)
Lancement du Système National Intégré du Suivi Evaluation (SNISE)	Déploiement du portail économique	

Actions prioritaires :

- Organiser des consultations avec le secteur privé et la société civile ;
- Vulgariser le budget de programme et les documents de performance ;
- Publier les rapports d'exécution budgétaire sur base des réalisations afin d'améliorer la qualité du reporting financier et le pilotage de la gestion.

Programme 10 : Développement de la pluri annualité budgétaire et la gestion axée sur les résultats

Justification et ambition du programme

Le programme vise à renforcer le lien entre les prévisions budgétaires pluriannuelles et la préparation annuelle du budget de façon à (i) améliorer la prise en compte et la mise en œuvre des orientations stratégiques et (ii) identifier les impacts financiers à moyen terme et, ainsi, éclairer les choix budgétaires annuels. Il doit permettre de généraliser la gestion axée sur les résultats à travers la production de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et la gestion pluriannuelle des investissements par les autorisations d'engagement et crédits de paiement (AE/CP)

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
Indicateur PEFA PI-16.3 (alignement des dépenses stratégiques et des budgets à moyen terme)	D			C
Indicateur PEFA PI-15.2 (adoption de la stratégie budgétaire)	C			B
Nombre de ministères disposant d'un CDMT cohérent avec leur stratégie sectorielle	19	19	Tous	Tous

Situation de départ

Progrès

L'administration centrale prépare une stratégie budgétaire qui inclut des objectifs quantitatifs fixés, notamment, dans le cadre de la Facilité Élargie de Crédit (FEC). Cette stratégie est traduite dans un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT). Des ministères ont élaboré des documents de stratégie sectorielle, encore perfectibles. La présentation du budget par programmes se généralise aux niveaux central et local.

Insuffisances persistantes

Les écarts entre la totalité des prévisions dans les plans stratégiques et les dépenses approuvées (enveloppe définitive) restent encore importants. La stratégie budgétaire préparée par l'administration centrale, qui inclut des objectifs quantitatifs en matière de politique budgétaire, n'est ni publiée ni présentée au Parlement.

Livrables du programme

2022	2023	2024
Rapports annuels de performance dans la loi de règlement (LR)	Cadrage budgétaire à moyen terme (CBMT) mieux articulé avec les stratégies nationales et la stratégie budgétaire	Guide de cadrage budgétaire à moyen terme
Lancement de la réforme sur la gestion pluriannuelle des investissements	Expérimentation AE/CP sur 4 grands projets d'investissements	25% des projets d'investissement gérés en AE/CP

Actions prioritaires :

- Organiser au Parlement des débats d'orientation budgétaire en 2023 et 2024 ;
- Formaliser le macroprocessus de cadrage budgétaire à MT et élaborer un guide ;
- Renforcer les capacités des services en matière d'analyse et de programmation des CBMT ;
- Assurer la consolidation des rapports de suivi des performances des budget-programmes ;
- Elaborer et assurer l'utilisation d'un guide d'évaluation des performances des budget-programmes.

Objectif spécifique 5 : Mieux gérer les actifs et les passifs

Contexte et justification

La gestion des actifs et des passifs, qu'ils soient financiers ou non, est une étape importante et nécessaire de la modernisation de la gestion des finances publiques. Pour autant, et bien que la LOLF ait instauré en théorie une comptabilité patrimoniale, les actifs et passifs publics ne sont qu'imparfaitement recensés, et leur gestion est perfectible. Le recours à l'endettement induit quant à lui des risques de refinancement ou de taux de change qui appellent à la mise en œuvre d'une stratégie d'endettement rigoureuse.

Les actifs financiers et non financiers ne sont que partiellement connus par l'Etat, et donc peu valorisés. Le patrimoine, notamment immobilier, de l'Etat n'est pas totalement connu, valorisé et géré.

La dette intérieure reste difficile à mobiliser et à recenser. Les passifs financiers sont mieux connus pour ce qui concerne la dette extérieure : les registres de la dette publique sont sécurisés dans une base de données (DMFAS / SYGADE).

La persistance d'arriérés de paiement et de passifs conditionnels (partenariats publics-privés ou garanties) fait peser sur l'Etat et les collectivités ou entités publiques un risque potentiellement grave mais encore mal connu.

Jalons

- Actualisation des analyses de viabilité de la dette, en lien avec le FMI ;
- Mise en œuvre effective de la stratégie de gestion de la dette à moyen terme ;
- Développement du marché intérieur des titres d'Etat ;
- Etablissement du registre des propriétés de l'Etat (RPE).

Risques	Garde-fous
Dégradation de la viabilité de la dette en cas de mobilisation excessive de financements extérieurs non concessionnels ou de dégradation des équilibres externes	<p>Le risque de surendettement doit être maîtrisé par la conduite d'analyses de viabilité de la dette.</p> <hr/> <p>L'appropriation par les ministères sectoriels et les bailleurs de la stratégie nationale d'endettement est un facteur clef de succès de sa mise en œuvre</p> <hr/> <p>La mise en place de procédures nationales de sélection et de gestion des investissements ne doit pas engendrer de redondances avec les propres exigences des bailleurs dans le cadre des projets sur financements extérieurs.</p>
Faute de moyens mis à disposition (humains et financiers), recensement incomplet et valorisation imprécise du patrimoine, au risque de fausser l'image fidèle du patrimoine de l'Etat	<p>Assurer le financement budgétaire de cette activité ou rechercher un financement extérieur et affecter au mieux les ressources finalement disponibles</p>
Endettement mal maîtrisé du fait de l'accroissement des investissements en financements extérieurs	<p>La priorisation par le Gouvernement des Projets d'investissements publics à financer sur emprunts extérieurs est primordiale afin de respecter le plafond d'endettement extérieur convenu avec le FMI dans le cadre de la Facilité Elargie de Crédit (FEC)</p>

Programme 11 : déploiement d'une stratégie régulièrement actualisée de gestion de la dette et des passifs conditionnels hors PPP

Justification et ambition du programme

La viabilité de la dette intérieure et extérieure et le suivi des passifs contingents sont nécessaires à la maîtrise des équilibres budgétaires et financiers de Madagascar. Le pays doit accroître la mobilisation de financements extérieurs et intérieurs tout en maîtrisant les risques de refinancement et de taux auxquels l'expose la structure de son endettement et en respectant les plafonds d'endettement extérieur non concessionnel fixés dans le cadre de la Facilité élargie de crédit (FEC) du FMI.

Ce programme vise à assurer la viabilité de l'endettement en renforçant les structures chargées de la dette et en diversifiant les sources de financement.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
Niveau de risque de surendettement (DSA FMI).	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré
PEFA PI-13. Gestion de la dette	B+	-	-	A
Ratios de dette refixée (intérieure ou extérieure) / dette (intérieure ou extérieure) totale dans une année dans la SDMT		Dette intérieure < 30% Dette extérieure < 80%		Dette intérieure < 25% Dette extérieure < 75%

Situation de départ

Progrès

Les progrès enregistrés depuis la dernière évaluation de la gestion de la dette publique ont permis à la Direction de la Dette publique (Direction Générale du Trésor) d'améliorer sa performance de gestion. Le gouvernement tient à cet effet des registres de la dette publique fiables dans une base de données sécurisée (DMFAS / SYGADE). La stratégie de la dette à moyen terme (SDMT) est mise à jour annuellement et annexée à la loi de finances. Cette annexe a un caractère contraignant - la dette intérieure et extérieure, ainsi que le nombre de garanties ne peuvent pas dépasser les limites fixées dans la SDMT et le budget. La couverture du Bulletin Statistique de la Dette (BSD) s'est élargie aux entreprises publiques.

Insuffisances persistantes

Les procédures de gestion de la dette et des passifs conditionnels doivent être mieux formalisées et mieux partagées. Les risques opérationnels demeurent importants. Le marché intérieur des titres d'Etat est peu développé, notamment pour les produits à maturité plus longue. Des actions doivent être menées pour accroître sa profondeur et pour inciter les banques locales à animer le marché primaire.

Livrables du programme

	2022	2023	2024
		1er Manuel sur la gestion de la dette et des passifs contingents	2ème Manuel sur la gestion de la dette et des passifs contingents
Rapport annuel sur la gestion de la dette	Rapport annuel sur la gestion de la dette	Rapport annuel sur la gestion de la dette	Rapport annuel sur la gestion de la dette
		Campagne de promotion des bons du trésor Fihary à plus longue maturité	Campagne de promotion des bons du trésor Fihary à plus longue maturité

Actions prioritaires

- Recenser de manière exhaustive les passifs conditionnels
- Obtenir des financements et de l'assistance technique pour l'élaboration des manuels de gestion

Programme 12 : Recensement et gestion efficace des actifs et des investissements

Justification et ambition du programme

La connaissance par l'administration des actifs publics, financiers et non financiers, permet d'en améliorer la gestion financière et d'en accroître ainsi la valeur, tout en réduisant les risques financiers pour l'Etat. Les investissements publics sont indispensables au développement. Ce programme vise à améliorer la connaissance des actifs non financiers et à renforcer la gestion et l'efficacité des investissements publics.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
PEFA PI-11. Gestion des investissements publics.	D			B
PEFA PI-12. Gestion des actifs publics.	D+			C

Situation de départ

Progrès

Des registres partiels des actifs non financiers sont tenus. Une évaluation relative à la gestion des investissements publics PIMA réalisée en 2016 a établi un diagnostic permettant l'analyse des forces et faiblesses de la gestion des investissements à Madagascar. Une stratégie de gestion des investissements publics a été adoptée en 2018. Un plan d'action annexé à la stratégie a été élaboré. Sa mise en œuvre sur un horizon de deux ans doit permettre de renforcer rapidement la gestion des investissements à Madagascar.

Insuffisances persistantes

Les rôles et responsabilités en matière de gestion des investissements publics (GIP) ont évolué depuis la suppression de l'office central pour le suivi des investissements financiers (OCSIF), la nouvelle Stratégie GIP, en cours de mise à jour, doit notamment clarifier le rôle des différents acteurs. Les actifs non financiers sont mal connus et non valorisés. Les participations de l'Etat dans le secteur public et parapublic sont peu connues, et les risques inhérents mal évalués. Les passifs conditionnels liés aux emprunts et aux rétrocessions font encore peser des risques considérables sur les finances du secteur public et parapublic. Il reste encore à accompagner les départements techniques du MEF dans leur appropriation du mécanisme et du cadre juridique des PPP.

Livrables du programme

2022	2023	2024
Recensement expérimental des actifs non financiers (2 ministères pilotes)	Recensement partiel des actifs non financiers de l'Etat (moitié du parc)	Opérations de recensement général
	Manuel de gestion des investissements publics	Outil d'évaluation des risques budgétaires sur garanties sur emprunts et rétrocessions
	Rapport annuel sur les passifs conditionnels (spécifiquement les garanties sur emprunts et les rétrocessions)	Rapport annuel sur les passifs conditionnels (incluant les PPPs, les garanties sur emprunts et les rétrocessions)
	Manuel pour la gestion des investissements publics mis à jour...	... Et diffusé

Actions prioritaires :

- Mise à jour de la Stratégie de Gestion des Investissements Publics
- Achever le manuel de gestion des investissements publics
- Définir une procédure de suivi et de valorisation des actifs immobilisés

Objectif spécifique 6 : Améliorer l'exécution du budget

Contexte et justification

Le système d'exécution budgétaire repose sur des compétences, procédures et outils robustes, des agents qualifiés pour les mettre en application, et des systèmes d'information performants pour gérer la commande et la dépense publiques en toute efficacité et transparence. En l'état actuel, le système de gestion possède encore des faiblesses qui affectent les taux d'exécution de la dépense publique.

Le cadre légal notamment doit encore être profondément rénové pour permettre la mise en place d'un système de compte unique de Trésor (CUT), dont l'édifice institutionnel et la couverture restent à consolider. De même la mise en œuvre d'une stratégie efficace et transparente d'apurement des arriérés suppose d'achever les travaux législatifs en cours.

Les contrôles internes sont efficaces pour la plupart des dépenses qui sont faites à travers le système SIIGFP, mais le contrôle a posteriori des dépenses ne suit pas encore les normes internationales de l'audit et reste centré sur le contrôle de la conformité financière. Ainsi, les limites des systèmes de contrôle interne et externe, et les problèmes de fin de gestion se traduisent, notamment, par un rythme d'exécution budgétaire heurté, la possible accumulation d'arriérés, et un manque de transparence et de maîtrise dans la gestion des dépenses publiques.

Les systèmes d'information rénovés (AUGURE et SIGMP) ne capturent pas encore toutes les données. Cela se traduit, notamment pour les marchés publics, par un accès du public à l'information qui ne couvre qu'environ la moitié des marchés en valeur. En outre, les mécanismes de gestion de l'achat public contribuent à l'accumulation des dépenses sur marchés publics au second semestre en raison de leur lenteur et de l'absence d'outil global de pilotage de la passation des marchés. Dans ce contexte, les procédures d'achat public sont fréquemment entachées d'irrégularités.

Cet objectif spécifique 6 vise à améliorer l'exécution des dépenses publiques en vue de l'adapter aux nouvelles exigences du budget programme, maîtriser et réduire le délai de traitement de la dépense et éviter les accumulations d'arriérés. Il vise également à assurer l'efficacité de la dépense publique par l'amélioration des procédures de marchés publics.

Jalons

- Audit interne et pilotage de la chaîne de la dépense.
- Déploiement du fichier unique de personnels, de la solde et de l'application AUGURE.
- Achèvement de la mise en œuvre du CUT.

Risques et Garde-fous

Risques	Garde-fous
Tensions sociales liées à la réforme des pensions	Transparence de la réforme et organisation d'assises sociales sur le système des pensions.
Blocages institutionnels ralentissant la rénovation du cadre légal pour la gestion de la trésorerie et l'apurement des arriérés.	Poursuivre les efforts de communication à l'attention du gouvernement et du législateur pour promouvoir les projets de loi disponibles, avancer sans attendre sur tous les sujets techniques et infra-légaux concernant le CUT et l'apurement des arriérés.
Résistances de la part de groupes d'intérêts liés à la passation des marchés	Transparence de la réforme, communication interne et externe, poursuite de la stratégie nationale de lutte contre la corruption.

Programme 13 : Rationalisation de la chaîne de la dépense y compris la solde et déploiement de l'audit interne pour un contrôle interne fiable

Justification et ambition du programme

Ce programme vise à répondre au besoin pressant de rationaliser la chaîne de la dépense, de maîtriser la masse salariale et d'équilibrer le système des pensions. Il implique le déploiement de deux systèmes de gestion (AUGURE et SIGRH) et la mise en place de services de gestion de proximité.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
PI-23 Contrôle des états de paie	D+	-	-	B
Taux d'anomalies détectées sur les paies des agents de l'Etat (anomalies / nombre d'agents soldés) en %	-	17,5%	8%	5%
Nombre de cartes d'identifiant unique et biométriques distribués aux agents de l'Etat	-	-	200 000	214 500
Déploiement régional et central AUGURE / nombre de modules déployés	-	4	12	-
Nombre de circonscriptions financières (CIRFIN) opérationnelles comme services de proximité de la solde et des pensions	-	4	11	09
Taux d'actes visés par le CF / nombre d'engagements émis par les ORDSEC	80%	80%	70%	50%

Situation de départ

Progrès

La sécurisation la chaîne de paiement de la solde s'améliore avec le déploiement en cours de l'application AUGURE 2, dont on vise la certification ISO 2007 en 2023. Un contrôle hiérarchisé des dépenses (CHED) est en cours de mise en place par le contrôle financier. Deux projets de décrets modifiant certaines dispositions des Caisses CPR et CRCM sont en cours d'adoption

de la dépense et la réduction des délais de gestion ou de paiement restent des objectifs à poursuivre, notamment lors de la nécessaire mise à jour du Guide de l'Exécution Budgétaire.

Le contrôle interne des états de paie mis en œuvre en 2021 fait encore apparaître un taux d'anomalies alarmant (de l'ordre de 17% des paies). L'intégration entre les fichiers de la fonction publique et ceux de la paie n'est pas complète et ne fait pas encore l'objet de rapprochements périodiques. La mise en place de l'audit interne reste bloquée dans l'attente de l'opérationnalisation du Comité d'Audit Interne du MEF. En l'état de la réforme et en l'absence de plan d'audit validé, seules quelques missions d'audit ponctuelles sont effectuées.

Insuffisances persistantes

Les procédures d'exécution budgétaire souffrent encore de lenteurs préjudiciables au paiement à bonne date. La rationalisation de la chaîne

Livrables du programme

2022	2023	2024
Mise à jour du Guide de l'Exécution Budgétaire	Formation en continu sur les nouveaux modules AUGURE 2	Formation en continu sur les nouveaux modules AUGURE 2
	Certification ISO 27000 d'AUGURE 2	
	SIGRHE déployé et interopérable avec d'autres systèmes d'information	
	Mise en place des services de proximité de la solde et des pensions	Mise en place des services de proximité de la solde et des pensions

Actions prioritaires

- Elaborer un document stratégique pour le redressement et la viabilisation du système de retraite ;
- Mettre à jour et unifier les cadres réglementaires régissant les caisses de retraite ;
- Mettre en place un audit annuel des états de paie et effectuer des rapprochements périodiques des états de paie au fichier nominatif des effectifs et aux dossiers de personnel ;
- Former les responsables et acteurs sur les nouveaux modules AUGURE 2 ;
- Elaborer un document règlementaire pour garantir l'intégrité de la

- base de données AUGURE 2 ;
- Sécuriser le financement de deux serveurs l'un au MEF, l'autre à la Fonction Publique ;
- Exploiter la base de données d'Augure pour le développement d'autres modules : la GPEEC, la gestion des agents admis à la retraite, le paiement automatique des impôts sur les revenus, le versement automatique des cotisations à la retraite ;
- Rendre effectif le comité d'audit interne du MEF afin d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'audit interne au niveau de la chaîne de dépenses (services centraux, déconcentrés et EPN).

Programme 14 : Amélioration de la transparence et l'efficacité de la commande publique

Justification et ambition du programme

Ce programme vise à corriger les insuffisances relevées par les évaluations et audits des marchés publics. Il ambitionne de crédibiliser la procédure de passation des marchés publics afin d'y intégrer à terme, les marchés sur financement extérieur.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
Indicateur PEFA PI-24 Gestion de la passation des marchés	D+			B
Taux d'intégration des autorités contractantes au niveau central et régional dans le PRS.		60%	60%	100%
Taux d'Autorités Contractantes hors Etat (EPN et sociétés à participation majoritaire publique) appliquant le code des marchés publics (CMP)	60%	75%	80%	90%
Taux de déploiement de la version améliorée de l'application de contrôle des marchés publics (PRS II)			25%	50%
Taux d'exploitation de l'e-procurement	-	-	100% au niveau central	100% toutes entités

Situation de départ

Progrès

Un projet de modernisation du SIGMP actuel est en cours de développement pour évoluer vers le e-GP Madagascar constitué par le système eGP au niveau de l'ARMP et du Procurement Review System (PRS) au niveau de la CNM. Des efforts de professionnalisation de la fonction de PRMP sont en cours. L'ARMP réalise des audits a posteriori, grâce à des financements extérieurs.

Insuffisances persistantes

De nombreuses fragilités continuent d'affaiblir le système des marchés publics, en particulier lors de la crise sanitaire qui a vu se dégrader le système de passation des marchés publics. La performance évaluée par le PEFA, indicateur PI-24 Gestion de la passation des marchés, est ainsi passée de C en 2018 à D+ en 2021.

Le suivi des marchés publics ne couvre qu'environ la moitié des marchés passés. Il est effectué pour les achats du Gouvernement central par le système SIGMP, mais il ne couvre pas les achats effectués par les ministères et lorsque les systèmes d'approvisionnement des donateurs sont utilisés pour les projets d'investissement. La transparence est limitée et les méthodes de passation de marchés concurrentiels sont utilisées pour environ la moitié des dépenses.

Les démembrements de l'Etat et les sociétés d'Etat n'appliquent que très occasionnellement le code des marchés publics. L'autorité de régulation des marchés publics (ARMP) manque encore de capacités et reste trop centralisée pour pouvoir assurer l'ensemble de ses compétences.

Le fonctionnement du Comité de Réglementation et des Recours en matière d'attribution des marchés publics (CRR) reste entravé par la faiblesse de son pouvoir de saisine.

Livrables du programme

2022	2023	2024
Validation des tests fonctionnels et techniques du PRS afin de respecter le délai pour le traitement des dossiers.	Lancement officiel du Procurement Review System (PRS) au niveau régional	Intégration progressive des entités régionales dans le PRS.
	Mise à jour du manuel de contrôle Atelier de validation du manuel de contrôle (Commissions centrales et Commissions régionales)	
Rapport d'activités de contrôle a priori et a posteriori des marchés 2021	Rapport d'activités de contrôle a priori et a posteriori des marchés 2022	Rapport d'activités de contrôle a priori et a posteriori des marchés 2023
Audit des Marchés 2021 et renforcement du suivi des recommandations suite à Audit 2019 par l'ARMP	Audit des Marchés 2022 et suivi des recommandations suite à Audit 2021 par l'ARMP	Audit des Marchés 2023 et Suivi des recommandations suite à Audit 2022 par l'ARMP
3 antennes régionales ARMP opérationnelles	6 antennes régionales ARMP opérationnelles	12 antennes régionales ARMP opérationnelles
Formation e-procurement à 75% (Institutions, Ministères,) réalisé au niveau central	Formations à 100% au niveau central, 5% au niveau régional (CTD et STD)	Déploiement e-procurement à 100% (Institutions, Ministères, CTD, STD) réalisé au niveau central et régional

Actions prioritaires

Par la Commission Nationale des Marchés (CNM)

- Benchmarking avec Rwanda et Bangladesh pour mieux définir la stratégie de mise en place du PRS ;
- Rendre effective l'utilisation du PRS pour le traitement des dossiers de marchés au niveau central et régional ;
- Développer des modules supplémentaires pour répondre aux exigences d'un système respectant les normes sur la qualité et la sécurité ;
- Elaborer un manuel de contrôle adapté pour toutes les commissions centrales et régionales.
- Mettre à la disposition des matériels informatiques adéquats pour exploiter la potentialité du système.

Par l'autorité de régulation des marchés publics (ARMP)

- Elaborer les rapports administratifs annuels sur les méthodes de passation des marchés et communiquer aux citoyens des résultats de contrôle ;
- Nécessaire renforcement de la collaboration entre l'ARMP et la Direction Générale du Trésor (DGT) pour mieux impliquer les EPN et Société à participation majoritaire publique dans la mise en œuvre du code des marchés publics ;
- Plaidoyer pour obtenir des financements extérieurs afin de poursuivre la montée en capacité de l'ARMP et sa déconcentration.

Programme 15 : Renforcer la gestion de la trésorerie

Justification et ambition du programme

La mise en œuvre de ce programme répond au besoin d'optimiser la trésorerie de l'Etat en généralisant l'utilisation du compte unique du trésor (CUT) à l'ensemble des opérations financières, d'apurer les arriérés de paiement et de prévenir leur nouvelle accumulation

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
Indicateurs PEFA PI-21.1 (Consolidation des soldes de trésorerie)	D*	-	-	C
Indicateur PEFA PI-22 (Arriérés de dépenses)	D	-	-	C

Situation de départ

Progrès

Le projet de loi relatif à la gestion de la trésorerie de l'Etat, en cours d'élaboration depuis 2017, a été finalisé au mois d'août 2019. L'architecture du CUT est connue et partagée avec la BFM. L'élaboration d'un plan d'amélioration des prévisions de trésorerie et une stratégie d'opérationnalisation complète du CUT, par l'intégration de tous les fonds sont en cours de finalisation.

Depuis 2018, le Comité interministériel de recensement et de suivi des arriérés de paiement (CIRSAP) conduit le recensement des arriérés. Un arrêté pris en mai 2020 fixe les modalités de paiement des arriérés, notamment la nomenclature des pièces justificatives. Les dossiers de créance sont désormais saisis dans une application dédiée (GSAP) et l'analyse desdits dossiers est finalisée

Insuffisances persistantes

Cette réforme reste suspendue à l'adoption d'une loi sur la gestion de la trésorerie de l'Etat, dont le projet reste à adopter en Conseil des ministres, et à l'affectation des crédits nécessaires aux paiement des créances.

Les données disponibles ne permettaient pas, en 2021, d'évaluer exhaustivement le stock d'arriérés, de l'Etat, des CTD et des EPN, à la fin des trois derniers exercices. Il n'y a pas encore de consensus entre la BFM et le Trésor quant aux modalités de fonctionnement de l'interface MEF-BFM, et des modes de transmission sécurisés des données.

Livrables du programme

2022	2023	2024
	Adoption de la Loi relative à la gestion de la trésorerie de l'Etat	Interface entre le SI du Trésor et de la BFM
		Déploiement du système de virement centralisé auprès des postes comptables supérieurs
Recensement des arriérés achevé, et plan d'apurement adopté	Priorisation des remboursements adopté en CIRSAP	Apurement des arriérés conduit conformément au plan

Actions prioritaires

- Acheter les travaux législatifs en vue de l'adoption de la loi sur la Trésorerie de l'Etat
- Acheter les recensements des arriérés en région
- Valider la priorisation des apurements d'arriérés en CIRSAP
- Identifier les stratégies de financement
- Validation avec la BFM du projet d'interface pour la dématérialisation des Avis d'Opérations de BFM

Objectif spécifique 7 : Améliorer les comptabilités budgétaires et générales, le reporting et les statistiques

Contexte et justification

L'exécution du budget suit en principe deux objectifs : une dépense de qualité et une exécution transparente pour une image fidèle des comptes de l'État.

Pourtant, selon la dernière autoévaluation PEFA, la couverture des rapports d'exécution budgétaire n'est pas suffisamment exhaustive. Les rapports d'exécution budgétaire sont souvent publiés avec retard. Des incohérences apparaissent entre les données produites par le Trésor et celles produites par le budget, ce qui explique la lenteur pour établir les projets de Lois de Règlement. Ainsi, et contrairement aux meilleures pratiques internationales, le projet de loi de règlement pour l'année N-1 ne peut être présenté au Parlement en même temps que le projet de Loi de Finances de l'année N+1. Par ailleurs, le suivi et l'apurement des arriérés connaît des difficultés récurrentes, au sein de l'administration centrale comme dans les démembrements de l'État (EPN et CTD).

Enfin, la production des statistiques des finances publiques (SFP) n'est pas encore en conformité avec le manuel de statistiques des finances publiques version 2014.

Cet objectif spécifique 7 vise à améliorer le suivi de l'exécution du budget, en recettes et en dépenses afin de produire plus rapidement des états financiers de meilleure qualité et hisser les statistiques financières au niveau des dernières normes internationales.

Jalons

- Amélioration des méthodes comptables avec l'apurement des comptes d'avance pour produire la balance générale dans les temps et selon la qualité demandée

- Amélioration des délais de production du compte de gestion administratif et financier (CGAF)
- Production des rapports trimestriels d'exécution budgétaire sur la base des réalisations
- Alignement de l'état des opérations générales du Trésor (OGT) au manuel de statistique des finances publiques de 2014

Risques et Garde-fous

Risques	Garde-fous
La faible qualité des données financières, notamment recettes et exécution du budget obère la crédibilité des OGT	Coordonner les travaux de renforcement de l'intégrité des données fiscales, douaniers et budgétaires. Finaliser l'intégration des SI budgétaires et comptables.
La transition vers une comptabilité patrimoniale et en droits constatés, préalable indispensable pour la production des SFP aux normes actuelles, peut connaître des retards, voir un possible rejet ou l'émission de réserves par la Cour des comptes	Etablir un protocole entre la Cour et le Trésor en vue de maintenir une collaboration effective dans le respect de la séparation des institutions.

Programme 16 : Amélioration de l'opérationnalité des comptabilités budgétaires et générales et le reporting selon les normes internationales

Justification et ambition du programme

Ce programme vise à conformer la périodicité et la qualité des rapports budgétaires et comptables aux délais et standards internationaux. Il s'agit de corriger les insuffisances persistantes qui ont été relevées par la dernière évaluation PEFA, dont : (i) la nécessité de renforcer le suivi et l'apurement des comptes d'avance et d'attente, et (ii) la faible traçabilité des ressources reçues par les unités de prestation des services primaires déconcentrés.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
PI-28 Rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget	D+	-	-	C
PI-29 Rapports financiers annuels	D+	-	-	C

Situation de départ

Progrès

Les rapports sur l'exécution du budget sont établis sur chaque trimestre et publiés dans un délai de huit semaines à compter de la fin de chaque trimestre, sauf le rapport d'exécution budgétaire du dernier trimestre de 2020 qui a été produit dans un délai supérieur à 8 semaines. La préparation et la transmission des lois de règlement et des comptes de gestion se sont améliorés. Un comité de recensement des comptes d'attente a été établi en vue du recensement des comptes d'attente de tous les postes comptables. Des propositions de mesures d'apurement sont à l'étude.

Insuffisances persistantes

Les comptes de gestion de l'administration centrale et le projet de loi de règlement sont soumis à la Cour des Comptes avec retard, principalement parce que la législation autorise des délais de transmission des comptes par les comptables principaux supérieurs à 12 mois. La Cour s'est, en outre, montrée critique quant à la qualité des données mises en ligne concernant les dépenses liées à la riposte COVID en 2020 et 2021. Les normes comptables utilisées dans les rapports financiers n'intègrent pas encore les principaux standards internationaux. La comptabilité en droits constatés, notamment, n'est pas développée. Les situations infra annuelles d'exécution budgétaire sont encore établies sur la base des émissions non des réalisations.

Livrables du programme

2022	2023	2024
Apurement des comptes d'attente des postes comptables	Elaborer et mettre en œuvre, un plan d'apurement des comptes d'avance et des comptes d'imputation provisoire	Rapports d'exécution budgétaire sur la base des réalisations

Actions prioritaires

- Prise d'instruction sur les apurements des comptes d'attente
- Améliorer le SIGFP afin de rendre possible l'édition des situations d'exécution de la dépense comportant des données exhaustives, sur la base des paiements.

Programme 17 : Amélioration de la production et de la diffusion de qualité des statistiques des finances publiques

Justification et ambition du programme

Ce programme vise à mettre en œuvre le plan d'amélioration des sources et des procédures d'établissement des statistiques de finances publiques élaboré dans le cadre de l'appui FMI afin d'assurer la mise en œuvre des normes du manuel de statistiques des finances publiques (MSFP) 2014.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
PI-27 Intégrité des données financières	C+	-	-	B
PI-29.3. Normes comptables	C	-	-	B

Situation de départ

Progrès

Les statistiques des finances publiques (SFP) sont diffusées régulièrement, avec les fréquences et dans les temps recommandés par le système général de diffusion des données du FMI (SGDD). La modernisation des SFP se déroule suivant un projet de renforcement défini en 2016-2019 en vue de l'adoption du MSFP 2014. Le projet de tableau des opérations générales du Trésor (OGT) sous format MSFP 2014 a été élaboré, il reste en attente de validation des autorités supérieures

Insuffisances persistantes

Dans son état actuel, la balance générale des comptes réalisée par la comptabilité publique ne permet pas d'automatiser la saisie du tableau des OGT définitives sur les années passées. L'absence de comptabilité patrimoniale obère la mise aux normes MSFP 2014.

Livrables du programme

2022	2023	2024
Adoption d'un texte réglementaire fixant les modalités de production des SFP	Manuel de production de l'OGT selon MSFP 2014 rédigé	Formations et séminaires
SFP annuelles établies pour les EPN et la CNAPS	Consolidation des SFP à tous les secteurs de l'administration publique dont les CTD	OGT produits aux normes MSFP 2014
1 Formulaire navette SFP trimestriel produit et envoyé	Pratique systématisée chaque trimestre	
	Tableau mensuel établi et diffusé	

Actions prioritaires

- Validation des projets de texte et de manuel ;
- Etendre la couverture du tableau des OGT (base MSFP 2014) aux opérations détaillées de l'ensemble des entités autonomes (EPN, CNAPS) pour lesquelles les sources sont disponibles ;
- Etendre la couverture des SFP aux opérations détaillées des CTD.

Objectif spécifique 8 : Renforcer les contrôles a posteriori et la contribution de la GFP à la lutte contre la corruption

Contexte et justification

La stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC) a pour vision, à l'horizon de 2025, de consolider un Etat de droit où le développement économique, social et environnemental est libéré de la corruption. Partie intégrante de cette stratégie, la politique intérieure de lutte contre la corruption (PILCC) du MEF, dans son domaine de compétences, vise à assurer que d'ici 2025, le secteur de « Finances publiques », soit libéré de la corruption.

Cet objectif vise à porter rapidement les institutions de vérification et de contrôle à un niveau d'efficacité leur assurant à moyen terme, un pouvoir de dissuasion réel contre les irrégularités, les malversations et la corruption, pour que Madagascar puisse gagner 20 places dans le classement sur l'indice de perception de la corruption (IPC).

Il ambitionne d'accompagner la montée en capacité des contrôles externes juridictionnel et parlementaire et les évolutions de cadre institutionnel, en cours de refonte, de la Cour des comptes, de l'Inspection Générale d'Etat (IGE) et du Conseil de discipline budgétaire et financière (CDBF).

Il vise enfin à conforter le CDBF en sa qualité d'autorité administrative placée auprès du premier Ministre, en lui donnant les ressources nécessaires à l'exercice de ses compétences.

Principaux jalons

- Renforcer les capacités financières humaines et matérielles du CDBF ;
- Revaloriser l'Inspection générale d'Etat (IGE) à commencer par la mise en conformité de son cadre juridique et institutionnel par rapport à la Constitution ;
- Opérationnaliser l'IGE à commencer par son cadre juridique et institutionnel et la doter d'un bâtiment digne de sa fonction ;
- Autoriser l'accès systématique de la Cour des comptes et de l'IGE à tous les systèmes d'information intégré de gestion des finances publics disponibles ;
- Mettre en œuvre la convention signée en septembre 2022 entre le MEF et le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) ;
- Développer la fonction d'audit interne avec la montée en capacité de la DAI et l'extension du réseau des Structures Anti-Corruption (STAC) ;
- Renforcer le contrôle des marchés, investissements publics, et

des autres opérations à risque par l'IGE (Direction générale et les Directions interrégionales) ;

- Réformer et mettre en œuvre le système de débet et recouvrer les fonds détournés ;
- Introduire dans la documentation budgétaire un rapport sur la mise en œuvre d'actions entrant dans le cadre de la SNLCC.

Risques et Garde-fous

Risques	Garde-fous
Faible réponse de la justice aux signalements des institutions et services de contrôle	Partenariat ministère des finances, ministère de la justice pour le renforcement des capacités des instances judiciaires
Déficit capacitaire des corps de contrôle	Programme de renforcement des capacités en partenariat avec les PTF
Incertitudes sur la capacité ou la volonté du législateur à adopter une nouvelle loi organique sur la Cour des comptes, voire au besoin modifier la Constitution	Information du Parlement et de la Présidence à conduire par la Cour et le SNLCC ;
Très faible dotation des Directions interrégionales de l'IGE ne leur permettant pas de fonctionner à bon escient	Augmentation progressive des dotations des Directions interrégionales de l'IGE
Faibles capacités et couverture nationale de l'audit interne, difficultés à coordonner la fonction d'audit	Montée en capacités de la DAI sur deux axes principaux : mise en place d'une veille informationnelle et montée en capacité du réseau de Structures Anti-Corruption (STAC) aux niveaux central et régional

Programme 18 : Renforcement des organes d'audit et d'inspection interne

Justification et ambition du programme

Ce programme vise à assurer une amélioration continue du contrôle interne, qui est encore faiblement déployé, pour réduire les fraudes en assurant leur détection et leur sanction. La fréquence des irrégularités commises dans les administrations publiques et le sentiment général d'impunité que leur tolérance inspire appellent au renforcement des organes d'audit et de contrôle.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
PEFA PI-26 Audit interne	D	-	-	C
% d'audits réalisés par l'IGE en conformité avec les normes de l'Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne (IFACI)	-	-	30%	100%
Nombre de STAC (en cumul) déployées en région	7	7	7	9
Taux de recouvrement des débits administratifs (DBIFA)	-	-	-	50%

Situation de départ

Progrès

Plusieurs structures existantes ont la responsabilité du contrôle et de l'audit interne : l'Inspection générale d'Etat (IGE), la Direction de l'Audit Interne (DAI) et diverses inspections ministérielles.

Engagée dans sa professionnalisation et dans le respect des normes internationales de contrôle, l'IGE, avec le financement du Projet d'appui à la performance du secteur public, a débuté sa phase de certification professionnelle IFACI (en 2021) par la formation et dispose de manuel d'audit. La certification doit être achevée sous réserve de disponibilité de nouveau financement.

La Direction de la Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit (DBIFA) assure, au sein de la DGT, une fonction assimilable à l'audit interne. Elle couvre essentiellement la partie comptable des contrôles internes des opérations budgétaires réalisées par l'administration centrale.

Insuffisances persistantes

L'IGE en tant qu'organe administratif de contrôle, disposant de compétence nationale, propose des sanctions sur le plan financier, administratif et pénal. L'application de ces sanctions n'est pas toujours effective et le recouvrement des débits reste faible. De surcroît, la mise en veilleuse (depuis l'année 2009) du fichier central des malversations et des irrégularités (FCMI) tenu par l'IGE, favorise l'impunité des agents ou entités incriminés

La DAI doit encore développer deux de ses fonctions essentielles : une veille informationnelle et sa couverture institutionnelle avec le déploiement de STAC sur l'ensemble du pays. Les auditeurs et inspecteurs chargé de l'audit et du contrôle interne ne disposent pas encore de méthodes ni de normes éprouvées à l'international. Pour ce faire, plusieurs avancées institutionnelles constituent des préalables indispensables : la mise en place du Comité d'Audit Interne au niveau du MEF et la rénovation du cadre réglementaire sur le débet comptable.

Livrables du programme

2022	2023	2024
	Manuel d'audit conforme IFACI	Certification IFACI obtenue pour l'IGE
Adoption du cadre réglementaire d'application du débet comptable	Elargissement progressif du contrôle par le Trésor de la situation journalière de l'encaisse (SJE) aux EPN	
	Etude de faisabilité veille informationnelle (DAI)	Système de veille informationnelle sur la corruption (DAI)
	Cartographie des risques (DGCF)	Contrôle a posteriori basé sur les risques (DGCF)

Systématisation du contrôle a posteriori, par la CNM, des procédures de passation des marchés N-2

Actions prioritaires

- Mettre effectivement en place le Comité d'Audit Interne au niveau du MEF
- Mettre en place une plateforme/cellule de suivi de l'effectivité des sanctions entre le ministère des finances, le ministère de la justice et les organes de contrôle (Cour des comptes, IGE, DBIFA,..)
- Solliciter l'appui des projets de réforme et de gouvernance existante ou dotation de crédits pour finaliser et maintenir la certification
- Actualiser les textes régissant le FCMI et développer un logiciel pour sa tenue à jour
- Former les auditeurs aux normes internationales et les certifier en qualité d'auditeurs
- Effectuer des séances d'informations en vue d'élaborer une cartographie globale des risques
- Rechercher et obtenir des financements et appuis techniques pour la montée en capacités des corps de contrôle et d'audit interne
- Renforcer les moyens (humains, techniques, juridique, financiers) de l'IGE, de la DBIFA, du CF, de la CNM et des organes de contrôle ministériels (ITS)

Programme 19 : Développement de la Cour des comptes au niveau d'une Institution Supérieure de Contrôle assurant toutes ses missions de base et renforcement du contrôle parlementaire

Justification et ambition du programme

La Cour des comptes a pour charge principale d'exercer un contrôle indépendant du bon emploi des fonds publics par l'exécutif et de sanctionner les insuffisances des contrôles à la charge des comptables publics et les irrégularités commises par les agents publics. Du fait d'un manque de capacités et à défaut d'avoir vu se moderniser son statut légal, elle n'assure que partiellement ces missions qui sont pourtant essentielles dans un système de gestion des finances publiques.

Ce programme vise à renforcer l'action et le rayonnement de la Cour. Il a aussi pour objectif d'inciter le Parlement à exercer les pouvoirs de contrôle que la constitution lui confère sur l'exécutif.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
PEFA PI-30 Audit externe	D			B
PEFA PI 31.3 Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit	D			B
1.4 Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	D			

Situation de départ

Progrès

La Cour des Comptes a fait évoluer ses pratiques pour se conformer aux normes internationales de contrôle de finances publiques (normes ISSAI) que ce soit dans la planification, dans la conduite ou dans la publication des résultats de ses missions d'audit. Ses rapports d'audit couvrent la totalité des recettes et des dépenses de l'administration budgétaire centrale. Les audits ont fait ressortir des questions de fond pertinentes mais ne traite pas des risques systémiques. Le Conseil de discipline budgétaire et financière (CDBF) a connu une existence légale même si ses moyens restent limités et son cadre institutionnel déficient.

Insuffisances persistantes

Le cadre législatif applicable au CDBF est en bonne partie caduc en particulier relativement aux procédures d'investigation. Il doit être revu et les textes d'application y afférents doivent encore être adoptés. La modernisation du cadre législatif applicable à la Cour des comptes (loi organique) reste en suspens. Le mécanisme de suivi des recommandations de la Cour des Comptes n'est ni formalisé ni matérialisé. Enfin, la Cour souffre d'un manque de capacités matérielles et humaines avec un nombre limité de magistrats, d'auditeurs et de vérificateurs et de moyens financiers limités. Les rapports d'exécution de la loi de finances (RELF) sont soumis tardivement par la Cour au Parlement qui ne l'examine que succinctement, sans débat ni publicité. Plus généralement, l'Assemblée nationale ne procède pas à un examen approfondi des différents rapports transmis par la Cour et ses relations avec la Cour sont distendues.

Livrables du programme

2022	2023	2024
Mise en place du volet préventif / sensibilisation des personnes responsables	Adoption de la Loi organique relative à la Cour des Comptes	Renforcement des moyens humains et matériels de la Cour
	Le Parlement établit un rapport complet et détaillé sur les rapports de la Cour (RELF et RPA) et procède à des auditions publiques des responsables des entités concernées	
	Refonte de la loi sur le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière	Textes d'application de la loi sur le CDBF

Objectif spécifique 9 : Piloter efficacement la réforme

Contexte et justification

Le pilotage de la réforme des finances publiques est un facteur essentiel de sa réussite. Il doit assurer la continuité de la volonté politique de réforme au plus haut niveau, la capacité à maintenir l'élan initial des promoteurs, l'aptitude à donner les réorientations nécessaires, et, enfin, fournir un cadre technique de suivi précis, régulier et stable.

Cet objectif vise à améliorer le cadre de suivi / évaluation de la réforme en distinguant le suivi stratégique qui relève du comité de pilotage (Copil) et le suivi opérationnel qui relève du plan triennal d'action (PTAG), de rendre compte le plus efficacement possible au Copil et d'informer les partenaires techniques et financiers (PTF) et les organisations de la société civile (OSC).

Jalons

- Le plan stratégique de modernisation de la gestion des finances publiques (PSMFP) est évaluée et actualisée au regard des résultats atteints et de l'évaluation PEFA 2021
- Le PSMFP mis à jour est adopté
- Le comité de pilotage de la réforme assure un pilotage stratégique et interministériel du PSMFP

Risques et Garde-fous

Risques	Garde-fous
Faible intérêt des ministères non financiers pour la réforme	Développement du réseau de la Cellule de Veille des Réformes pour assurer pleinement le relais des réformes.
Complexité du pilotage compte tenu du grand nombre d'actions de réforme entreprises	Automatisation du suivi des activités au travers d'une application dédiée et d'un portail pour la réforme
Aversion des services et des responsables au changement compte tenu, en particulier, des échéances électorales et institutionnelles proches	Concentrer les efforts de réforme sur les actions déjà engagées, et sur les chantiers techniques à portée des services et rechercher activement les assistances techniques et les financements disponibles

Programme 20 : Renforcement de l'efficacité du pilotage de la réforme

Justification et ambition du programme

Ce programme vise à installer un dispositif institutionnel et un suivi / évaluation effectifs pour permettre une conduite des réformes cohérente, synchronisée et efficace.

Indicateurs de suivi

Indicateurs	2021	2022	2023	2024
Approbation annuelle de la stratégie révisée par le COPIL	Oui	Oui	Oui	Oui
Diffusion du rapport d'activité du PMSFP	0	1	1	1
Nombre de réunions du COPIL tenues dans les délais/nombre de réunions programmées	2	2	2	2
Nombre de réunions des groupes techniques et cellule de veille programmées	0	4	4	4

Situation de départ

Progrès

Les agents du MEF et des départements impliqués se sont pleinement appropriés les objectifs et actions prioritaires de la réforme. La réorganisation du Comité interministériel de Pilotage (COPIL) pour les réformes des finances publiques a été adoptée en février 2021. Une autoévaluation PEFA conduite en 2021 sur les exercices 2018 à 2020 a permis de conduire cette évaluation de la stratégie de réforme à mi-parcours. En outre, une unité de suivi de la réforme de la GFP, composée des responsables du pilotage et de la coordination au sein de chaque département, a été créée en avril 2022 pour servir de cadre de dialogue. Afin de promouvoir l'échange d'informations entre tous les acteurs de la réforme, **un portail dédié aux réformes de la GFP** a été mis en ligne sur le site du Ministère de l'Économie et des Finances.

Insuffisances persistantes

- Les services impliqués dans la réforme se plaignent d'un manque de transversalité interministérielle et d'une insuffisante implication des échelons politiques en soutien des réformes.
- Faute de moyens financiers, la communication sur la réforme n'a pas encore permis de promouvoir le PSMFP auprès de l'opinion publique et de la société civile. La mise en œuvre des réformes de gestion des finances publiques, dont la plupart sont d'envergure nationale, requiert un financement des coûts nécessaires pour gagner en efficacité.

Livrables du programme

2022	2023	2024
Actualisation de la stratégie SMGFP	Outils de suivi de la réforme	Un plan de communication attractif est élaboré et commence à être appliqué

Actions prioritaires

- Adopter le présent document, comme une évaluation intermédiaire de la stratégie de modernisation des finances publiques
- Paramétrer l'outil de suivi et alimenter sa base de données avec l'historique du plan d'action (PTAG)
- Concevoir un plan de communication intérieure et extérieure

IV. Dispositions institutionnelles

1. Secteurs couverts

Les réformes mises en œuvre à travers le PSMFP touchent surtout l'Exécutif à travers le MEF. Toutefois l'aspect contrôle politique et juridictionnel est abordé à travers le Parlement et la Cour des Comptes.

2. Acteurs

Le plan de réforme des finances publiques est supervisé par un Comité Interministériel de Pilotage des Réformes des Finances Publiques. Ce comité, présidé par le Primature, à travers le Secrétariat Général du Gouvernement, se charge de conduire et évaluer les réformes des finances publiques. Réorganisée en 2021, il aura à charge de conduire les changements nécessaires faisant suite aux résultats du rapport PEFA. Pour ce faire, une réorganisation a été effectuée et les prochaines étapes de travail dudit comité sont connus.

Par ailleurs, à l'issue du résultat de l'auto-évaluation de la Gestion des Finances Publiques PEFA 2021, il a été décidé de mettre en place une Cellule de Veille des Réformes qui est chargée de pilotage et de coordination technique au sein des départements du Ministère de l'Économie et des Finances et des autres Ministères concernés. Cette cellule a pour objectif d'assurer la cohérence et la célérité des actions relatives à la mise à jour et à la réalisation du Plan Stratégique de la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PSMFP).

3. Réorganisation du dispositif de pilotage en 2021

L'Arrêté n° 4953/2021-MEF/SG/DCSR réorganisant le Comité interministériel de Pilotage des réformes des finances publiques a été approuvé le 16 février 2021, dans le but d'améliorer la coordination et la supervision de notre stratégie de réforme de la gestion des finances publiques.

Une première réunion a été tenue le 16 février 2021 pour présenter les actions réalisées du second semestre de l'année 2020, relatives au Plan Stratégique de Modernisation des Finances Publiques ainsi que pour présenter le processus de l'auto-évaluation PEFA 2021.

Les principales modifications introduites sont les suivantes :

- Unification de la Présidence : le Secrétaire Général du Gouvernement est le président suppléé par le Secrétaire Général du Ministère de l'Économie et des Finances ;
- Tous les Ministères sont inclus, représentés par leurs Secrétaires Généraux respectifs ;
- Les Commissions des Finances des deux chambres du Parlement sont incluses en tant qu'observateurs.

Les réunions du Comité de Pilotage pour le pilotage et le suivi de l'état d'avancement du Plan Stratégique de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques se font tous les semestres.

Concernant les membres de la Cellule de Veille des Réformes, ils sont formés par deux composantes : un membre coordonnateur et des membres techniques. Cette cellule de veille se réunit au moins deux fois par an et à chaque fin d'année, un bilan de mise en œuvre du Plan Stratégique de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques sera effectué.

4. Suivi et évaluation

Le suivi périodique s'appuie sur la Cellule de Veille des Réformes qui sert de courroie de transmission entre le secrétariat technique et les départements de mise en œuvre. Il est prévu la mise en œuvre d'un premier bilan de mise en œuvre début 2023 afin de tirer les leçons à mi-parcours. Par ailleurs, un tableau de bord informatisé est tenu pour le suivi semestriel des actions de réformes.

V. Cadre Logique et plan d'actions

Les détails du plan d'actions sont pilotés et suivis dans une base de données distincte.