

## 2. La fonction publique et la gestion des finances publiques

---

### I. Résumé et Vision 2024

**D'ici l'horizon 2024, la fonction publique sera capable d'assurer de façon adéquate et efficace la fourniture des services publics de base relevant de sa mission.** La fonction publique malgache sera dotée d'ici 2024, d'un corps d'agents publics rajeunis, professionnels et compétents, capables de mettre en œuvre efficacement la politique de l'Etat et de délivrer des services publics de qualité. Cette fonction publique, guidée par la notion de service public, sera redevable vis-à-vis des citoyens du pays tant dans la qualité de services, que dans la gestion des affaires, suivant les procédures et législations en vigueur. Les ressources financières du pays seront également gérées de façon efficace dans une vision de réalisation des résultats attendus des politiques. La préparation des lois de Finances, reflet de la politique, verra la participation effective des ministères sectoriels, adéquatement compétents en matière budgétaire, et ayant toute latitude pour participer activement au processus. De même, le budget sera discuté, validé, et adéquatement contrôlé par le Parlement, disposant des compétences techniques nécessaires, avec une participation des parties prenantes dans les débats publics. La gestion financière, incluant la gestion des passations de marché, sera également efficace et transparente grâce au renforcement et l'interconnexion du système informatique consolidé de gestion financière et comptable. Ce système interconnecté aura permis d'assurer la traçabilité, la conformité et la légalité des dépenses publiques et des passations de marché. En ce sens, un cadre transparent de gestion ainsi qu'un système effectif d'audit, de contrôle et de sanction seront en place pour accompagner toutes les parties prenantes dans la réalisation de leur mission.

**L'administration publique malgré les contraintes inhérentes à la crise, a réussi à préserver une capacité minimale d'action.** La fonction publique a été limitée dans ses actions : notamment, suspension des projets de réformes initiés, incluant la mise en œuvre d'un système de gestion informatisée des effectifs, base importante de futures réformes. Bien que les réductions des allocations budgétaires aient fortement affecté la réalisation des programmes de développement économiques et sociaux ainsi que la fourniture des services publics de base par les ministères sectoriels, les structures de gestion financière (notamment le Ministère des Finances et du Budget) ont quant à elles été relativement moins affectées, arrivant à assurer une capacité de gestion minimale. Les compétences existantes actuellement, et qui ont permis à ces structures de garder un certain niveau de fonctionnement, constituent un levier à actionner pour la réalisation de la vision à terme sur le secteur public malgache. De plus, et de façon générale, la législation qui encadre la gestion des finances publiques est d'une qualité suffisante pour mettre en œuvre les processus centraux d'une bonne gestion des finances publiques.

**La présente note examine comment l'instauration d'une bonne gouvernance dans le secteur public peut contribuer à l'atteinte des résultats de développement économique et social, tels que définis par les politiques générales de l'Etat.** Une gouvernance transparente, moderne et redevable des ressources humaines et financières permettra d'assurer une fourniture adéquate des services publics tout en assurant la réalisation des résultats attendus. A court terme, et au vu des contraintes de moyens, le gouvernement devra être stratégique dans le choix de ses actions. Dans un premier temps, il devra s'atteler à la mise en place des moyens techniques et institutions nécessaires ainsi qu'à l'assainissement du secteur dans une perspective de mise en œuvre de réformes plus en profondeur. A

long terme, et après la mise en place des pré requis, le gouvernement pourra s’atteler à des reformes structurelles, et des investissements techniques plus importants devront être effectués afin d’atteindre la vision fixée.

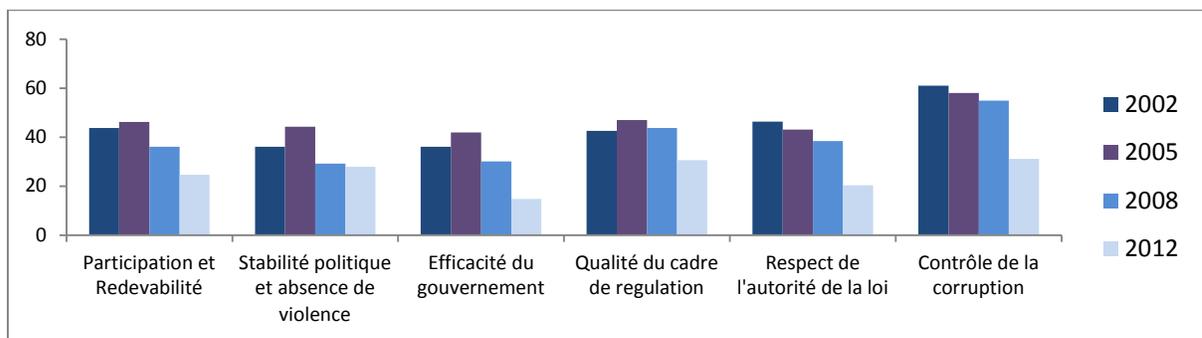
## II. Vue d’ensemble

L’absence de leadership, et les résistances au changement qui se sont manifestées au cours de la dernière crise, ont remis en cause les efforts antérieurs qui visaient à améliorer l’efficacité du secteur public. L’expérience du pays a montré l’interruption des réformes entamées à chaque changement de régime, empêchant l’aboutissement des initiatives et entraînant un gaspillage des ressources déjà engagées sur ces réformes.

Des lacunes importantes impactant la qualité de la gestion des finances publiques et l’efficacité de la fonction publique demeurent. Ces problèmes existaient déjà avant la crise mais ils ont été exacerbés depuis lors. Ainsi, la fonction publique éprouve des difficultés à fournir des services publics et à mettre en application le cadre règlementaire. Elle paraît excessivement concentrée sur la capitale, Antananarivo.

L’absence de contrôles effectifs tout au long de la chaine des dépenses publiques a un impact négatif sur l’intégrité et la fiabilité de la gestion des finances publiques. Les organes de supervision comme la Cour des Comptes et le Parlement ne jouent que très partiellement leur rôle. Les dernières lois de règlement transmises à la Cour des Comptes sont celles de 2007 et 2008, mais elles n’ont pas encore été finalisées. Au total, la plupart des indicateurs de gouvernance publique se sont fortement détériorés depuis 2008.

**Figure 1. L’évolution des indicateurs de la gouvernance (Rang : plus haut=meilleur)**



Source: Banque mondiale – *Worldwide Governance Indicators*

Plus fondamentalement, d’après les évaluations successives de *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA 2006, 2008 et 2013) ainsi que l’étude sur la fonction publique (Kiragu 2008), une des causes sous-jacentes de ces résultats mitigés est liée à une culture qui se caractérise par l’absence de sens de l’intérêt général à différents niveaux de l’administration publique et de l’Etat, et au climat d’impunité dû à l’absence de sanctions. A cette culture s’ajoute une allocation insuffisante de ressources nécessaires pour garantir que les services d’audit et de contrôle puissent assumer pleinement leur mandat.

Cette culture doit évoluer pour améliorer la performance du secteur public. Des réformes techniques doivent être engagées afin de construire une culture de l’état de droit et conçues de manière à inciter

tous les acteurs à respecter la loi. Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, CSI, aura un rôle de coordination important à jouer dans ce contexte.

Les changements de culture nécessitent toujours du temps pour s'installer. Il faut l'exemple et le soutien des plus hauts responsables ainsi que le soutien de toutes les autres parties prenantes: agents publics, mais aussi le secteur privé, la société civile et le contrôle citoyen.

## **1. La gestion de la fonction publique d'Etat**

La fonction publique malgache ne paraît pas en mesure d'opérer sur la base de l'intérêt général et de rendre des services publics de qualité, bien qu'elle possède une capacité raisonnable, ou du moins le potentiel pour remplir ce rôle. Tous les indicateurs montrent la dégradation de la qualité des services publics au cours des cinq dernières années, mais la majorité des problèmes traités dans cette note existaient déjà avant la crise.

Le texte ci-dessous décrit la situation actuelle de la fonction publique malgache : (a) la masse salariale ; (b) les effectifs ; et (c) le renouvellement de la fonction publique et la gestion de carrières.

### **a. La masse salariale**

Plus de 40% des ressources publiques sont allouées au paiement des soldes de la fonction publique. Il y avait sur la période 2008 – 2012 une augmentation sensible de la rubrique solde dans le budget de l'Etat en valeur relative et absolue : les crédits budgétaires alloués à la masse salariale des fonctionnaires sont passés de 877 millions en 2008 à près de 1506 millions Ariary dans le budget de 2014, soit de 22,42% du budget général en 2008 à un peu moins de 50% en 2014. Cette augmentation s'explique par :

- Les augmentations annuelles de 10% appliquées aux salaires des agents de l'Etat.
- Le vieillissement des effectifs se traduit notamment par l'augmentation de l'âge moyen des fonctionnaires (47 ans en 2009<sup>4</sup>, contre 44 ans en 1999<sup>5</sup>) et par conséquent de leur ancienneté dans la fonction publique.<sup>6</sup> L'âge de la retraite a ainsi été rallongé à 62 ans au lieu de 60 ans pour pallier à court terme au gap d'effectifs dû aux départs à la retraite.
- La prise en compte des revendications de certains corps de fonctionnaires sur des avantages particuliers.<sup>7</sup>

De plus, le nombre de fonctionnaires a connu une augmentation sur cette période (cf. dernières données sur les effectifs budgétaires en 2013 du MFB). En résumé, la paye des fonctionnaires a été préservée au détriment d'autres dépenses publiques, notamment les investissements.

---

<sup>4</sup> Rapport final du contrôle des effectifs des agents de l'État en vue de l'opérationnalisation du logiciel SIGRHE et de l'apurement du fichier solde – PGDI 2009.

<sup>5</sup> Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar, M. Razafindrakoto et F. Roubaud, 2001

<sup>6</sup> Glissement technique vieillesse : l'augmentation de l'ancienneté moyenne des agents dans la fonction publique se répercute sur la solde. Une fonction publique vieillissante entraîne ainsi des dépenses de soldes conséquentes.

<sup>7</sup> Changement de grille indiciaire : corps des gendarmes, militaires, agents pénitentiaires, greffiers, administrateurs civils, attachés d'administration, adjoints d'administration, médecins, inspecteurs d'État.  
Avantages particuliers : Indemnités de logement, Indemnité liée à la fonction et /ou Indemnités de risques : corps des gendarmes, militaires, agents pénitentiaires, greffiers, administrateurs civils, médecin, magistrats, enseignants chercheurs, inspecteurs d'État.

Même si Madagascar a un ratio de dépenses de solde sur le total des recettes bien au-dessus de la moyenne de l’Afrique subsaharienne (42,5% contre 26,1%), ceci tient à la faiblesse des recettes publiques plutôt qu’à la taille de la fonction publique : en effet, Madagascar a un ratio de dépenses de soldes par rapport au produit intérieur brut (PIB), ainsi que le taux d’agent de l’Etat par 1000 habitants, inférieur à la moyenne de la région Afrique subsaharienne.

**Tableau 1: comparaison de dépenses de soldes**

	Ratio dépenses de soldes			Agents de l’Etat par 1000 habitants
	En % PIB	En % Recettes Publiques	En % Dépenses Publiques	
<b>Moyenne Afrique SS</b>	6,38%	33,53%	26,10%	10
<b>Madagascar</b>	5,71%	54,50%	42,52%	6

Source : MFB et Banque mondiale, 2013.

## b. Les effectifs

Actuellement, les lacunes dans les outils de gestion des ressources humaines de la fonction publique sont également telles qu’il n’est pas possible de connaître le nombre exact des effectifs. Les statistiques fiables sur la fonction publique n’existent pas, du fait du traitement manuel des opérations de gestion des ressources humaines de l’État, et de l’inexistence d’un système d’information à ce niveau, empêchant l’intégration de la gestion des ressources humaines dans le système intégré de gestion des finances publiques (géré par le MFB). Le dénombrement des fonctionnaires en service diffère ainsi selon les sources. Les chiffres actuellement disponibles ne reflètent donc pas la réalité. Le dernier recensement des fonctionnaires a été effectué en 2009 dans le cadre du Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI) financé par la Banque mondiale. D’après ce recensement, l’État malgache comptait 119 268 agents répartis dans les ministères et institutions publiques et dans les 22 régions du pays.<sup>8</sup> Ainsi, si le Ministère de la Fonction publique signale un chiffre de 119 268 agents sur la base de l’année 2009, le MFB quant à lui rapporte 165 059 agents sur la base des effectifs budgétaires de 2013. Il est également difficile d’estimer le salaire moyen d’un employé public, à la seule lecture du budget.<sup>9</sup>

Près de 29% des agents de l’État sont concentrés dans la seule région d’Analamanga, région regroupant pourtant que près de 15% de la population du pays. La région Analamanga présente une concentration au kilomètre carré de 2,07 fonctionnaires, qui est près de dix fois la moyenne nationale, et un taux d’administration de 11,16 agents de l’État pour 1000 habitants pour une moyenne nationale établie à 6 agents de l’État pour 1000 habitants. à La moyenne au niveau des 21 régions hors Analamanga s’établit à 0,15 agents au kilomètre carré et 4,87 agents pour 1000 habitants.<sup>10</sup> La forte concentration des agents dans la région d’Analamanga montre un déficit pouvant affecter la capacité de l’État à assurer la fourniture de services publics dans les régions.<sup>11</sup> De plus, l’État a adopté une

<sup>8</sup> Données du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales – contrôle physique des agents de l’État – année 2009.

<sup>9</sup> Le rapport de la Banque mondiale de juin 2010 « Madagascar : vers un agenda de relance économique » faisait ainsi apparaître des différences importantes de traitement au sein de la fonction publique (de 1 à 100) attribuées soit à l’existence de disparité d’un ministère à l’autre mais également à la fiabilité douteuse des informations concernant les salaires et accessoires.

<sup>10</sup> Établi à partir de données du Ministère de la Fonction publique, du Travail et des Lois Sociales – Contrôle physique des effectifs 2009. Taille de la population 2009 : source INSTAT.

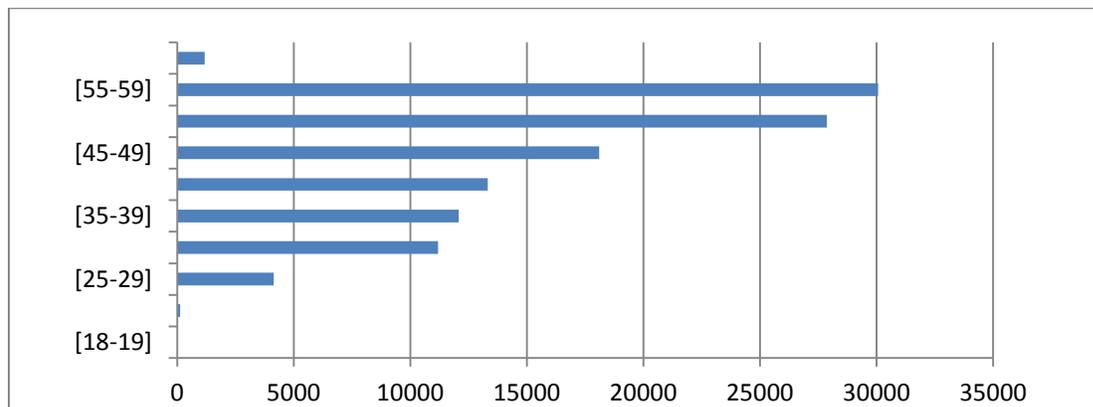
<sup>11</sup> Contrôle physique des effectifs des agents de l’État en vue de l’opérationnalisation du logiciel SIGRHE et de l’apurement du fichier solde – Rapport final – PGDI juillet 2009.

politique de décentralisation et de déconcentration par la mise en place des régions, sans toutefois que les moyens nécessaires à l'effectivité de ces structures soient mis en place.

### c. Le renouvellement de la fonction publique et la gestion de carrières

La fonction publique est vieillissante (voir figure 2). Les projections établies en 2009 prévoient un départ à la retraite<sup>12</sup> de près du quart de la fonction publique actuelle sur la période 2011 – 2018. Ceci implique le devoir de l'Etat de programmer des dépenses croissantes de solde et de pension de manière conséquente. Ainsi, la fonction publique risque de perdre la compétence qui existe actuellement si un mécanisme de gestion des savoirs n'est pas mis en place et ses effectifs ne sont pas renouvelés. Le recensement physique des fonctionnaires de l'année 2009 a fait ressortir que près de 50% des fonctionnaires de l'Etat Malagasy sont âgés de 50 ans ou plus. En comparaison et pour la même période, un pays comme le Sénégal avait une proportion de 31% sur la tranche d'âge 50-60 ans<sup>13</sup>.

**Figure 2 : Effectifs des Fonctionnaires de l'Etat Malgache par tranche d'âge**



Source: Ministère de la Fonction publique (2009)

L'absence de plan de carrière pour les effectifs est un facteur contribuant au défi de renouvellement de la fonction publique. Il y a un manque de transparence dans le recrutement et la promotion ; l'Etat n'a pas de cadre d'évaluation standardisé des compétences et qualifications minimales au recrutement des postes de la fonction publique. Ceci tient particulièrement à l'absence d'un recensement des besoins en ressources humaines de l'Etat et de l'absence de standardisation des descriptions de postes de la fonction publique. Bien que le projet de Gestion Prévisionnelle des Emplois, Effectifs et Compétences (GPEEC) entrant dans le cadre du programme d'investissements publics prévoit à long terme l'établissement de ce cadre d'évaluation, cela ne pourra se faire qu'avec une volonté politique, en allouant les moyens nécessaires à une telle initiative, dont l'existence au préalable d'un Système Informatisé de gestion des Ressources Humaines de l'Etat.

Il y a aussi des faiblesses en matière de renforcement de compétence des effectifs. Les institutions de formation des agents de l'Etat manquent de moyens pour leur permettre d'assumer pleinement leur responsabilité de formation initiale et continue des fonctionnaires de l'Etat. L'offre de formation est actuellement très morcelée entre différentes écoles aux statuts différents, ce qui conduit à la fragmentation des corps des agents de l'Etat.

<sup>12</sup> L'âge de retraite fixée à 62 ans.

<sup>13</sup> Rapport d'évaluation actuarielle du régime de retraite des fonctionnaires du Sénégal pour la période 2010-2015, République du Sénégal, 2010.

La fragmentation de la fonction publique, et l'émergence du corporatisme, constituent des contraintes additionnelles et impliquent des problèmes de gestion.<sup>14</sup> La coexistence de divers statuts particuliers crée de fortes inégalités de traitement parmi les corps existants dans la fonction publique. Cette grande disparité de traitement pourrait présenter un problème de motivation pour les corps les moins favorisés, tout en créant le risque pour l'Etat de ne pouvoir attirer les éléments les plus compétents dans certains corps de métiers. La création d'indemnités et d'avantages particuliers à certains corps, formels et/ou informels, dont certains créent des inégalités non négligeables parmi des agents de même catégorie, mais appartenant à des corps différents, illustre ce problème.<sup>15</sup> D'autre part, cette inégalité peut également favoriser un certain comportement de recherche de rente vers les corps prestigieux et reste une porte ouverte à des problèmes de corruption notamment aux concours d'entrée dans les écoles d'administration publique et au recrutement des fonctionnaires.

## 2. La gestion des finances publiques

En ce qui concerne la gestion des finances publiques malgache, il n'y a pas eu d'évolutions majeures par rapport aux années passées. L'évaluation de la gestion des finances publiques (PEFA) réalisées par l'administration malgache en 2013 en témoigne (voir Tableau 2).

**Tableau 2: Résumé des résultats des évaluations PEFA depuis 2006**

Notation	2006	2008	2013	Observations
	Nombre de processus sous revue			
A	2	3	2	Processus maîtrisé.
B	4	6	5	Processus maîtrisé, potentiel d'amélioration.
C	8	10	7	Processus existe, résultats non-conformes / insuffisamment maîtrisés.
D	14	9	14	Processus mise en œuvre défaillant ou inexistant.
<b>Total:</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	Les totaux n'incluent pas les résultats pour les processus qui concernent les Bailleurs de fonds.

Source: MFB auto-évaluation PEFA 2013.

### a. Préparation du budget

La loi organique sur les lois de finances (LOLF) est appliquée dans le processus budgétaire, c'est-à-dire que les phases de cycle budgétaires sont suivies. La loi de finances est présentée sous forme de budget de programmes même s'il apparaît que dans les faits, elle reste marquée par une approche de budget de moyens, notamment au niveau des ministères sectoriels. Bien que le calendrier du cycle budgétaire soit mieux maîtrisé que dans le passé au niveau du MFB, le court délai de 5 à 7 jours alloué aux ministères techniques et à leurs départements financiers (MTDF) ne leur permet pas de participer aux discussions sur l'allocation des crédits budgétaires, élaborée à partir d'une analyse de coûts unitaires des programmes ou projets envisagés. Généralement, les services du MFB ont continué à assurer le respect du cadre réglementaire de la LOLF<sup>16</sup> sans fournir les ressources

<sup>14</sup> Problèmes, Options et Feuille de Route pour la Réforme de la politique et stratégie de rémunération dans la Fonction Publique – Kithinji Kiragu – Groupement Professionnel de Développement en Afrique et Banque mondiale 2008.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Cependant, il est important de noter que le temps alloué aux différentes parties prenantes (ministères sectoriels, parlement, etc.) pour commenter, discuter et influencer les allocations budgétaires est généralement

nécessaires pour permettre aux ministères sectoriels de répondre pleinement aux exigences et l'esprit de la LOLF.

Le calendrier budgétaire ne donne pas assez de temps aux autorités législatives pour examiner le projet de loi de finances<sup>17</sup>. On constate aussi que les autorités législatives de la transition n'ont pas réellement fait l'effort d'analyser, d'évaluer et de débattre publiquement le contenu des lois de finances au cours des dernières années.

Le PEFA de 2013 a néanmoins fait observer que les projets de loi de finances pour les exercices 2012, 2013 et 2014 ont été tous approuvés en décembre avant le début de l'année fiscale (mais sans véritables débats publics).

Tous les ministères souffrent d'ajustements significatifs des dotations budgétaires en cours d'année. En général ils interviennent une fois par an, mais portent sur des proportions élevées des allocations et ils modifient alors substantiellement la composition du budget général. A titre d'exemple : pour l'exercice budgétaire 2013, les taux de régulation fixés pour les dépenses de fonctionnement (hors indemnités) et les dépenses d'investissement sur financement intérieur varient entre 31,91% et 84,76%. L'incidence financière de ces ajustements est évaluée à 258 milliards Ariary.

Sur la période couverte par l'évaluation PEFA (2010-2012), seule l'ordonnance portant loi de finances pour l'exercice 2010 a fait l'objet de rectification par voie législative.

## **b. Exécution**

### *i. La chaîne des dépenses*

D'après une étude<sup>18</sup> effectuée en 2008, le profil infra-annuel de l'exécution budgétaire est déséquilibré, l'essentiel des engagements étant reporté vers la fin de l'année. Ceci provoque une dérive des délais de paiement et une augmentation des risques d'irrégularité en fin d'exercice. Le recours au paiement avant service fait semble notamment plus fréquent au cours du dernier trimestre. La qualité insuffisante des prévisions de recettes et d'engagement, le défaut d'anticipation des délais de réalisation des prestations de biens et services et le caractère rudimentaire des techniques de régulation budgétaire expliquent cette situation.

Durant la crise, la disponibilité des crédits est devenue encore moins prévisible, en raison des baisses de recettes et des dépenses nouvelles, forçant à des réaffectations de crédits en cours d'année par régulation budgétaire imposée par le gouvernement. Ces incertitudes ont empêché les MTDf de gérer leurs budgets de programmes et leurs investissements autrement qu'à très court terme. Ceci s'est traduit par des taux d'exécution plus bas chaque année. Au total, l'exécution du budget est insuffisamment suivie et la réalisation de la dépense souffre d'une chaîne de la dépense à la fois lourde et inefficace ; ceci tant en matière de délais de paiement des fournisseurs, de contrôle de régularité, que de vérification du service fait.

---

insuffisant. En effet, idéalement, il faudrait prévoir un minimum de quatre semaines pour le développement des propositions budgétaires au niveau des ministères sectoriels et deux à trois semaines pour les débats parlementaires.

<sup>17</sup> La Constitution prévoit un maximum de 60 jours pour examiner le projet de Loi des finances, lors de la deuxième session annuelle du Parlement, qui commence le 3<sup>ème</sup> mardi du mois d'octobre (articles 75 et 92). Le plus souvent, sa soumission au Parlement tarde par rapport à ce calendrier constitutionnel et elle n'est jamais présentée au public avant son transfert au Parlement.

<sup>18</sup> Schiller et al. (2008) "Les Priorités pour une Chaîne de la Dépense plus Efficace." Rapport réalisé par la Coopération Technique Allemande, en coopération avec le Département des finances publiques du FMI et l'Unité de gestion financière – Région Afrique, de la Banque mondiale.

## *ii. Les limites actuelles du SIGFP*

La mise en place d'une première version d'un système intégré de gestion des finances publiques (SIGFP) a été un des acquis majeur des réformes entamées depuis 2008, mais plusieurs défis subsistent. Le SIGFP remplit d'ores et déjà un rôle appréciable de sécurisation de la chaîne de la dépense et des écritures comptables, mais son développement présente encore des imperfections.

Les études approfondies de la performance du système effectuées entre 2010 et 2012 ont mis en évidence des limites pour une montée en puissance optimale de ce système. Plus spécifiquement, les performances techniques du système en termes de disponibilité et de rapidité de traitement des informations sont insatisfaisantes ; des failles ont été identifiées en matière de sécurité du système et les utilisateurs n'ont pas facilement accès aux informations contenues dans le système. Enfin, la responsabilité pour l'exploitation et pour la maintenance du système n'est pas clairement définie. Ceci entraîne parfois des redondances opérationnelles.

A la lumière de ces constats, le gouvernement a initié un effort de consolidation qui vise à développer un schéma directeur des réformes, un schéma directeur informatique et des spécifications techniques pour l'amélioration du système avec pour ambition de les mettre en œuvre à partir de septembre 2014.

### **c. Contrôle et évaluation**

Le système de la lutte contre la corruption a souffert d'un manque important de moyens depuis 2009<sup>19</sup>. Il s'agit notamment du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, CSI, du Bureau indépendant Anti-corruption, BIANCO, ainsi que des "guichets uniques" de la Chaîne Pénale Anticorruption et du Service de Renseignements Financiers, SAMFIN. Le manque d'indépendance de ces institutions par rapport à la branche exécutive du gouvernement a tendance à diminuer leur crédibilité aux yeux du grand public et à limiter leur marge de manœuvre.

Les systèmes d'audit et de contrôle, internes et externes, sont inefficaces et manquent de moyens humains et financiers, affectant sensiblement leur performance à tous les niveaux. L'insuffisance de contrôle contribue à affaiblir le système en favorisant un manque de redevabilité dans la gestion des finances publiques. Le paysage institutionnel des entités chargées de fonctions d'audit interne et d'inspection est fragmenté et instable :

- **l'Inspection Générale de l'Etat (IGE)** est dotée de larges compétences interministérielles mais avec de très faibles moyens (12 inspecteurs). Des recrutements seraient ainsi nécessaires afin de pallier cette faiblesse.
- **La brigade de vérification du Trésor** est légèrement mieux dotée (21 vérificateurs) et adopte une approche plus systématique dans l'établissement de son plan de contrôle, mais sa compétence est limitée aux comptables publics et le contrôle du respect du service fait ne rentre donc pas dans ses attributions.
- Le projet de création d'une **Inspection Générale des Finances (IGF)**, prévu par un décret de 2004, n'a jamais vu le jour en raison de rivalités institutionnelles et statutaires, notamment avec l'IGE.
- En revanche, des **directions de l'audit interne** à compétence ministérielle ont récemment été créées au MFB (10 auditeurs formés aux normes et techniques internationales d'audit), au Ministère des Travaux publics et de la Météorologie et au Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche scientifique.

---

<sup>19</sup> Avant 2009, les institutions de lutte contre la corruption étaient grandement dépendantes du financement des bailleurs de fonds. Au moment de la suspension des financements extérieurs, l'État n'a pas été en mesure d'augmenter sa contribution financière nécessaire à leur fonctionnement.

Le renforcement des moyens des organes d'audit interne sera inopérant si des suites appropriées ne sont pas données à leurs observations. L'absence de contrôle effectif de la Cour des Comptes (CdC) sur les comptables, l'inexistence en pratique du Conseil de Discipline Budgétaire et Financier (CDBF) et les insuffisances du contrôle des finances publiques par le Parlement font reposer la totalité du pouvoir de sanction sur les comptables comme sur les ordonnateurs, sur le ministère des Finances et du Budget (MFB) et sur l'autorité judiciaire en matière pénale. Or, le MFB appartient à l'exécutif et, à ce titre, n'est pas toujours le mieux placé pour prononcer des sanctions contre des agents exerçant des fonctions exécutives ; la réponse pénale n'est pas la plus adaptée à la sanction d'irrégularités financières ou de fautes de gestion non délictuelle.

Le régime de sanction en matière de gestion financière publique est donc aujourd'hui incomplet et souffre d'être excessivement tributaire de la réponse pénale et du pouvoir discrétionnaire de sanction confié au ministre des Finances et du Budget.

Le contrôle du Parlement sur les finances publiques serait renforcé s'il consacrait davantage de temps à l'examen du projet de loi de finances et si cet examen s'effectuait entièrement en séance publique. Il serait souhaitable que l'Assemblée tienne des débats publics plus approfondis sur la loi de finances et les lois de règlement, en utilisant notamment les informations contenues dans le rapport de la CdC sur la loi de règlement, dont le rythme de production et le calendrier de sortie devrait être sensiblement accéléré.

#### **d. Processus de réformes**

Madagascar ne dispose pas encore d'un plan stratégique de réformes des finances publiques. Toutefois, les différentes directions générales du MFB et les autres structures impliquées dans la gestion des finances publiques ont, chacune dans son domaine, initié de nombreuses réformes avec l'assistance des projets d'appui institutionnel, notamment du Second Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI 2) financé par la Banque mondiale.

Les équipes responsables pour la gestion de ces réformes au MFB se sont montrées très engagées et motivées pour assurer leur mise en œuvre et leur développement ultérieur. Cependant, les actions d'amélioration de la Gestion des finances de l'Etat sont toujours très largement financées par les bailleurs de fonds. Cela rend la mise en œuvre pérenne de ces activités très fragile. Cela montre également qu'il y a eu par le passé une certaine désinvolture du gouvernement vis-à-vis de la qualité et de la performance de ses services.

Les évaluations successives des dépenses publiques montrent que les problèmes de mise en œuvre des outils de gestion financière publique sont dus, en général, à un problème d'allocation de ressources financières nécessaires pour pouvoir produire les services demandés.

#### **e. La gestion de passation du marché**

La performance des services de passation des marchés est un autre exemple d'un système dont le processus de base est défaillant.<sup>20</sup> Les efforts de modernisation du système actuel ont été concentrés sur l'amélioration du cadre légal et sur la modernisation de la gestion administrative de la fonction. Grâce à cet effort, le cadre légal pour la fonction de passation des marchés a été mis à niveau. L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (la Direction Générale de l'ARMP), responsable pour la coordination a été réorganisée en 2006. Mais ces réformes n'ont pu apporter que très peu de

---

<sup>20</sup> *Madagascar Procurement Development – Mapping of public procurement system issues, identified responsibilities, resources and time lines* (projet), 2013, Banque mondiale.

résultats au niveau de la capacité, l'intégrité, la conformité, la performance et l'efficacité des résultats (*value for money*).

Cela est en partie dû à l'absence de crédits budgétaires alloués à la fonction d'Achat Public dans le budget général de l'Etat. Il s'agit notamment d'embauche de personnel compétent et de moyens de formation et de fonctionnement. L'autre raison est la faible coopération entre les différents services concernés comme les agents responsables des achats publics, les agents responsables de la mise en œuvre des programmes budgétaires, les agents de la chaîne de la dépense dans les différents ministères, les opérateurs du secteur privé ainsi que les ONG représentant la société civile.

D'après les audits de l'ARMP on constate un très bas niveau de conformité des activités des services de passation du marché : « 75,92% des marchés passés (toutes catégories confondues) comportent des procédures non conformes au Code des marchés publics. »<sup>21</sup>

### **III. Défis principaux**

Combattre la culture d'impunité en rétablissant l'Etat de droit et la lutte contre la corruption sont des défis majeurs qui s'imposent au nouveau gouvernement. Le respect des lois s'impose à tous : ceux qui gèrent les ressources publiques ont la responsabilité non seulement de suivre les règles mais aussi de se conformer à l'intérêt général.

Une meilleure utilisation des ressources publiques générera un cercle vertueux : l'impact des mesures en faveur de la croissance économique sera renforcé, contribuant à un produit intérieur brut plus élevé, qui lui-même produira des recettes publiques supplémentaires qui pourront être réinjectées dans les services publics, au bénéfice des citoyens et usagers qui verront de ce fait l'effet positif de l'intervention de l'Etat.

La bonne gouvernance est le fil conducteur des réformes nécessaires pour faire face aux défis spécifiques évoqués dans cette section. Ce qui manque d'une manière flagrante à Madagascar pour améliorer la gouvernance publique c'est l'effectivité et l'efficacité des contrôles. Les institutions de contrôle jouent un rôle crucial dans toutes les administrations modernes à travers le monde. Elles encouragent les agents publics à se comporter de manière professionnelle, neutre et impartiale et dissuadent, par la menace de sanctions, les actes de mauvaise gestion intentionnelle ou accidentelle.

#### **1. L'amélioration de la gestion de la fonction publique**

L'efficacité du secteur public dépend d'une fonction publique compétente, motivée et bien gérée. En ce sens, le gouvernement de Madagascar doit faire face à plusieurs défis.

##### **a. La culture du résultat et du service public**

Les agents publics doivent être incités à produire le meilleur service au titre de leur engagement professionnel et de la reconnaissance qu'ils en retirent. La littérature montre que dès lors que les besoins de première nécessité sont pourvus, les incitations les plus importantes ne sont pas financières mais associées à la reconnaissance, à l'intérêt de la fonction, au respect de leur métier etc. La gestion des ressources humaines dans le secteur public doit donc évoluer de telle manière que les agents aient le sentiment d'être traités de manière équitable, en fonction de leurs qualifications et de leurs résultats. De plus, il est important d'inculquer la notion de service public justifiant l'existence de la fonction publique.

---

<sup>21</sup> Rapport de performance et de suivi-évaluation du PGDI 2, le 15 janvier 2014.

## **b. Réconciliation des informations de la fonction publique et clarification des mandats**

Toutefois, la première étape doit être l'établissement du fichier unique des soldes permettant de réconcilier les informations administratives et financières des agents qui sont gérés par des entités différentes. De plus, il conviendra de mieux établir les responsabilités entre les ministères des Finances et de la Fonction Publique dans la gestion des ressources humaines de l'Etat. Ensuite, une rationalisation des statuts est nécessaire afin de minimiser la fragmentation de la fonction publique.

## **c. Examiner la répartition géographique des effectifs afin d'optimiser la fourniture des services publics**

La forte concentration des agents de l'Etat dans la région d'Analamanga n'est pas forcément optimale afin d'assurer un service public proche des usagers. Préalablement, le pays doit engager des démarches de réflexion et de consultation pour déterminer sa politique de déconcentration des services, en liaison avec les choix en matière de décentralisation.

## **d. Engager une réflexion stratégique sur la gestion de la fonction publique à moyen terme**

Tout en prenant des mesures de court terme afin d'assurer que les savoirs et les compétences au sein de l'administration d'Etat sont maintenus, il convient d'améliorer la planification des RH : (i) planification du recrutement en fonction des besoins en matière de métiers, de profils et de localisation sur le territoire. Il faut notamment développer des mécanismes pour attirer des fonctionnaires hors des grands centres urbains; (ii) introduction de plans de carrière; (iii) plans de formation cohérents; (iv) favoriser la mobilité fonctionnelle et géographique des agents.

## **2. Le renforcement de l'efficacité et de la qualité de la gestion des finances publiques**

Le renforcement de l'efficacité de la gestion des finances publique est le pilier indispensable pour un secteur public performant. C'est pourquoi il est nécessaire que le gouvernement développe une stratégie crédible de réformes des finances publiques à court et à moyen terme. En ce sens, les défis suivants sont à relever.

### **a. Améliorer la préparation de la loi de finances.**

- (i) alignement sur le plan stratégique du gouvernement de manière à prévoir les ressources budgétaires allouées à la mise en œuvre des programmes prioritaires ; (ii) allongement du calendrier budgétaire de manière à assurer la participation de toutes les parties prenantes: discussions entre le MFB et les ministères techniques ; le débat public à l'occasion de l'examen de la loi de finances par le Parlement. Le gouvernement doit donner accès au public (citoyens, usagers, contribuables, ONG, médias, etc.) aux informations contenues dans la loi de finances et dans la loi de règlement pour leur permettre de vérifier la bonne utilisation des deniers publics.

### **b. Corriger les faiblesses de la chaîne de dépenses.**

A court terme (phase 1, première année du mandat du nouveau gouvernement), le but est d'abord d'améliorer l'efficacité des contrôles existants. Il s'agit principalement de continuer le recentrage des contrôles a priori sur les opérations à plus forts enjeux financiers (donc à plus forts risques) pour les rendre plus efficaces.

Il s'agit aussi de développer les contrôles a posteriori en renforçant la Direction Générale de l'Audit Interne (DGAI) et la Brigade du Trésor, qui sont en mesure de monter en puissance immédiatement du fait de la qualité des équipes.

L'effort des gestionnaires, ordonnateurs et gestionnaires d'activités doit porter en priorité sur la programmation et le suivi des engagements, ainsi que sur la vérification du service fait.

La fiabilisation du système d'information doit être garantie au terme de cette phase. La mise à niveau du SIGFP améliorera également la qualité des données destinées à fournir des statistiques plus fiables (cf.: Note politique sur les statistiques).

Parallèlement, les travaux préparatoires aux réformes de fond de la phase 2 doivent commencer, en menant des études préalables et en modifiant les textes juridiques si nécessaire.

A moyen terme (phase 2, soit de la deuxième année à la cinquième année), l'évolution progressive de l'organisation doit permettre un meilleur partage des rôles. Les fondements d'un système cohérent de responsabilités et de sanction doivent être mis en place. Ainsi, le nombre d'ordonnateurs et de gestionnaires d'activités doit être réduit pour professionnaliser les acteurs.

L'amélioration progressive de la capacité de gestion permettra d'affiner les outils de programmation. Les premiers résultats sur la qualité de la chaîne de la dépense (phase 1) devraient permettre d'alléger le contrôle a priori pour l'approfondir. Parallèlement, le contrôle interne par l'Inspection Générale de l'Etat et les corps d'audit interne devra se renforcer. Il faudra alléger la chaîne de la dépense en renforçant le contrôle *sélectif* a priori des dépenses engagées en lieu et place du contrôle généralisé. La démarche proposée est d'introduire un seuil de montant des engagements exigeant un visa a priori.<sup>22</sup>

Le contrôle externe sera complété, en particulier par l'opérationnalisation complète du Conseil de Discipline Budgétaire et Financier et par l'augmentation des moyens et l'amélioration de l'organisation de la Cour des Comptes. La production d'information financière devra s'améliorer à la fois en interne (outils informatiques) et en externe (loi de règlement).

A plus long terme (phase 3, de 5 à 10 ans), l'objectif sera d'aboutir à une organisation performante et conforme à la LOLF. Le lien entre l'exécution budgétaire et la recherche de la performance pourra être assuré par la fusion des ordonnateurs et des GAC avec les responsables de programmes. Le contrôle interne au sein des ministères et la mise en place de corps d'audit interne devront être déployés. Une fois ces mesures appliquées, le contrôle du contrôleur financier sur le service fait pourra donc être supprimé puisque le contrôle externe ex post sera complet, cohérent et effectif.

### **c. Adopter une approche stratégique pour améliorer la fonction d'achat public**

Ceci consiste à:

- Rétablir la chaîne de valeur intégrée de la passation des marchés publics ;
- Rediriger les efforts vers l'amélioration de l'efficacité des services et de l'efficience des résultats ("*value for money*") dans le contexte des contraintes du marché local;
- Rediriger les efforts de capacity building vers une approche de renforcement des systèmes nationaux d'apprentissage permettant une appropriation nationale par toutes les parties prenantes : secteurs privé et public, ainsi que la société civile ;
- Développer le cadre légal et les processus nécessaires pour la mise en œuvre de contrats cadre d'achat pluriannuel et du "*e-Government Procurement*" ; et

---

<sup>22</sup> L'examen (en 2008) de la distribution des engagements selon le montant des dépenses a montré que le choix d'un seuil de 500 000 Ariary pouvait permettre de supprimer 40 % des actes de visas. Ainsi la totalité des ressources du CF seraient consacrées au visa couvrant plus que de 99 % des dépenses en valeur. Des avances ont été réalisées au cours des dernières années. Il reste cependant important que l'allègement des contrôles a priori ne se traduise pas par un affaiblissement de la discipline budgétaire. Le risque d'un affaiblissement de cette discipline doit être évalué et évité, compte tenu des dépassements des crédits votés constatés en 2005 et 2006.

- En dernier lieu, l'introduction d'un mécanisme de gestion de plaintes ainsi qu'un système de responsabilisation sociale, opérationnel.

## **IV. Recommandations et conclusion**

### **1. Fonction publique**

#### ***A court terme***

- Créer un fichier unique des soldes et réconcilier les bases de données des Ministères des Finances et de la Fonction publique pour améliorer la fiabilité des informations et partant, une meilleure prévisibilité dans la gestion des ressources humaines de l'Etat.
- Initier des dialogues et des réflexions inclusives pour définir une approche et un calendrier pour la réduction, à moyen terme, des inégalités de traitements des fonctionnaires de l'Etat, tant dans une approche de gestion rationnelle des dépenses de soldes, que dans un souci de limiter les risques de corruption dans le secteur public.
- Instituer un système compétitif transparent pour la nomination aux hauts emplois de l'Etat pour favoriser le recrutement des agents sur la base de leur compétence.

#### ***A moyen terme***

- Mise en place du Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines de l'Etat et informatisation du traitement de la gestion des Ressources Humaines. A terme il est nécessaire d'intégrer le Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines de l'Etat (SIGRHE) et le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFP).
- Renouveler et renforcer la capacité de la fonction publique. Concrètement:
  - o adopter une politique relative à la formation des agents de l'Etat,
  - o coordonner les actions de formation et réviser les statuts des différentes écoles d'administration publique
  - o définir un cadre de gestion des connaissances et savoirs pour assurer l'existence d'une fonction publique compétente et capable de faire face à une perte de mémoire de l'administration publique.
- Définir une politique de recrutement, d'affectation, de redéploiement basée sur un cadre d'évaluation standardisé des compétences et des qualifications et visant à accroître la transparence de ces opérations et à optimiser la répartition géographique et ministérielle des effectifs.

En ce sens, et au préalable, il est nécessaire de (i) effectuer un planning stratégique pluriannuel des activités des ministères et institutions afin d'identifier les ressources, tant financières qu'humaines nécessaires à sa mise en œuvre ; (ii) définir une politique coordonnée de fourniture de services publics qui servira de plan directeur au redéploiement des effectifs.

### **2. Gestion des finances publiques**

#### ***A court terme***

- Développer une vision pour la gestion des finances publiques à Madagascar accompagnée d'une stratégie de réformes appuyant sa mise en œuvre. La stratégie devra inclure un plan d'actions et un budget y afférant. Cette stratégie doit affirmer la volonté politique de renforcer la « redevabilité (accountability) » dans la gestion des finances publiques afin

- d'améliorer la qualité du service rendu (prestation des services internes au sein de l'administration ou en direction des usagers/ contribuables/ secteur privé...).
- Commencer par la mise en place effective des structures de contrôle et de gouvernance, déjà prévues par la Constitution et les lois du pays, telles que le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière et la mise en place de la Haute Cour de Justice.
  - Mettre en œuvre les mesures de court terme, du programme d'amélioration de la chaîne de la dépense, phase 1. Dans ce contexte il est important de réaliser une évaluation rapide des avancées intervenues depuis 2008 dans l'organisation de la chaîne de la dépense en s'appuyant sur le plan d'action préconisé par le rapport Schiller<sup>23</sup>.
  - Réaliser un audit d'évaluation de l'allocation des moyens financiers aux établissements publics, aux Provinces, Régions et Communes ainsi qu'une évaluation de la qualité de la gestion des dépenses publiques effectuées par ces organisations.

### ***A moyen terme***

- Mettre en place un plan stratégique directeur au niveau de l'Etat, appuyé des moyens financiers et humains nécessaires à la réalisation effective des objectifs. Les ministères sectoriels devront être pleinement impliqués dans les discussions conduisant à la mise en place effective de la stratégie, notamment lors des processus annuels de budgétisation.
- Assurer un système de contrôle efficace et efficient permettant de sécuriser la gestion des finances publiques du pays. Les principes de transparence et de redevabilité devront être fortement ancrés dans les institutions impliquées dans la gestion des finances publiques. En ce sens, les exercices de "reporting" ainsi que la production des comptes annuels ainsi que leur examen par le Parlement devront être effectués de façon régulière.
- Démarrer le programme d'amélioration de la chaîne de la dépense, phase 2 (voir section défis).
- Renforcer le système intégré de gestion des finances publiques (SIGFP), de façon à répondre efficacement aux besoins et attentes de ses utilisateurs tant en termes d'efficience que de sécurisation des informations et d'intégration systématique de toutes les informations nécessaires. Créer à court terme une mission transversale de coordination et de mise en œuvre du renforcement de l'organisation et des capacités d'action, de l'administration centrale.
- La dotation budgétaire des programmes de renforcement des capacités d'action et de mise en œuvre de la politique publique des services remplissant des missions clé de la reprise économique. L'inscription de ces dotations dans la loi de finances rectificative de l'été 2014.
- A moyen terme, le financement de ces programmes doit être complètement assuré par les ressources propres du pays, être inscrit dans le budget général et pérennisé dans le contexte de l'approche pluriannuelle de la loi de finances pour 2015.
- La mise en œuvre du plan d'action de la réforme de l'achat publique, approprié par toutes les parties prenantes et orienté sur la performance et les résultats (y compris les mesures spécifiées dans la section 2c Défis).

---

<sup>23</sup>Schiller et al. (2008) "Les Priorités pour une Chaîne de la Dépense plus Efficace." Rapport réalisé par la Coopération Technique Allemande, en coopération avec le Département des finances publiques du FMI et l'Unité de gestion financière – Région Afrique, de la Banque mondiale.

### **Encadré : La réforme du système d'audit interne – exemple de la République du Bénin :**

Dans le cadre d'une réforme de la gestion publique, la République du Bénin a adopté en 2005 un système de gestion axée sur les résultats notamment dans le domaine budgétaire et le domaine de la gestion des ressources humaines de l'Etat. La mise en place de la gestion axée sur les résultats a été accompagnée d'un ensemble de réformes dont celle des institutions de contrôle a posteriori. Une Unité de Gestion de la Réforme (UGR) des finances publiques a été mise en place pour coordonner lesdites réformes.

En 2011, un audit des structures, systèmes et pratiques de contrôle et vérification internes de l'engagement budgétaire au Bénin, financé par l'Union Européenne a constaté que le système béninois d'audit interne dans l'ensemble est fondé sur des compétences réelles et une bonne expérience. Toutefois, le système gagnerait en crédibilité et en efficacité si une nouvelle culture d'analyse des risques fiduciaires est introduite.

La réorganisation des organes de contrôle engagée 2006 a institutionnalisé trois entités en charge de l'audit interne: l'Inspection Générale d'Etat (IGE), l'Inspection Générale des Finances (IGF), et les Inspections Générales des Ministères (IGM).<sup>24</sup> Les IGM ont une compétence limitée au niveau du ministère concerné. Elles aident les ministères à réaliser le suivi de leurs performances, à améliorer les services rendus aux usagers, et à mieux identifier les risques.

L'audit a fait remarquer que l'IGE et l'IGF démontrent une compétence certaine, une expérience des pratiques d'audit et disposent de manuels de procédures d'audit conformes aux normes internationales. Par contre, le fonctionnement actuel des IGM souffre d'une confusion des attributions et d'un manque crucial de moyens logistiques.

Il existe encore de réelles possibilités pour renforcer de façon significative les capacités des corps de contrôle a posteriori par la rationalisation et l'élimination des redondances dans l'exécution des contrôles.

L'audit observe également que la séparation des pouvoirs entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire n'est pas encore complètement achevée au Bénin. Bien que les aspects liés au contrôle externe n'aient pas été couverts, le rapport d'audit signale que les organes de contrôle externe ne sont pas dotés de moyens suffisants pour exercer efficacement leur mandat.

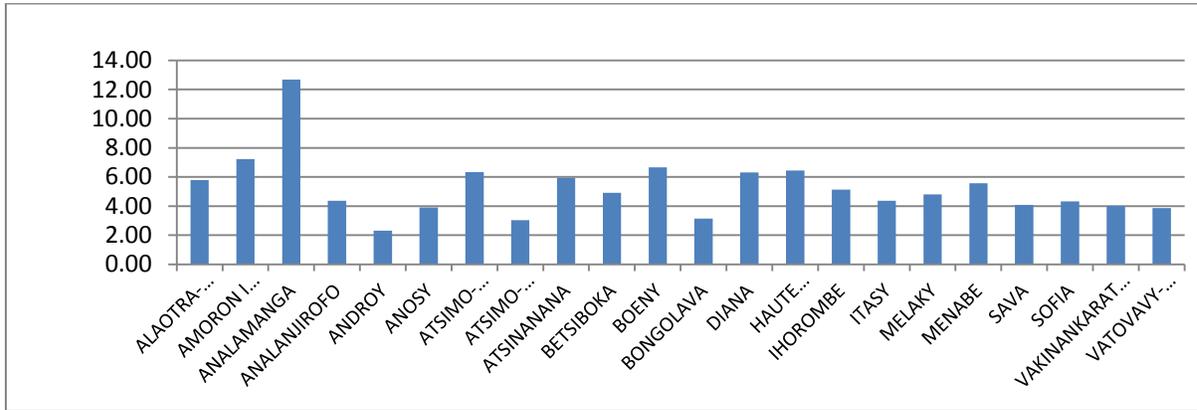
La mission conseille en outre au gouvernement du Bénin d'accélérer la mise en œuvre de systèmes informatiques intégrés de gestion comptable (SIGFIP<sup>25</sup>), de solde et pensions et de gestion monétaire, ainsi que la mise en œuvre de systèmes modernes de gestion des données pour les impôts et les douanes.

<sup>24</sup> L'IGE et l'IGF sont des entités à compétence nationale, pouvant intervenir sur tout le territoire dans tous les services publics

<sup>25</sup> SIGFIP – Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

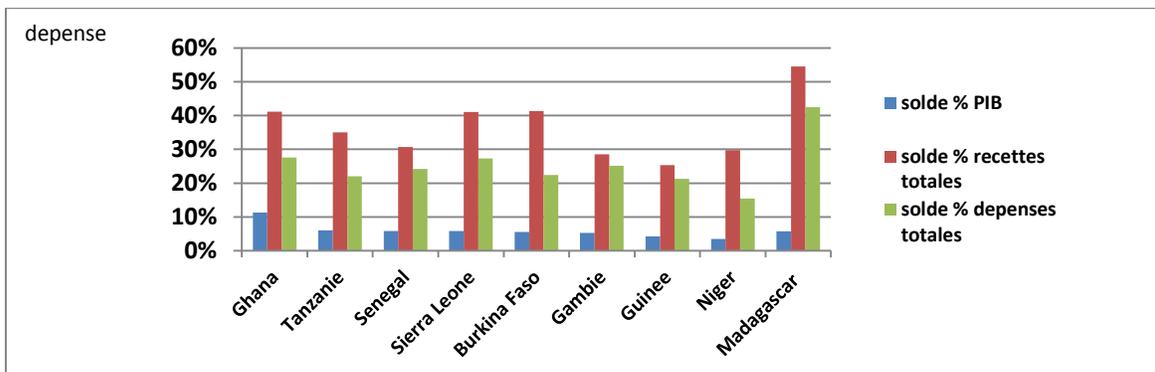
## Annexes

**Figure A1: Taux d'administration par région pour 1000 habitants – année 2009**



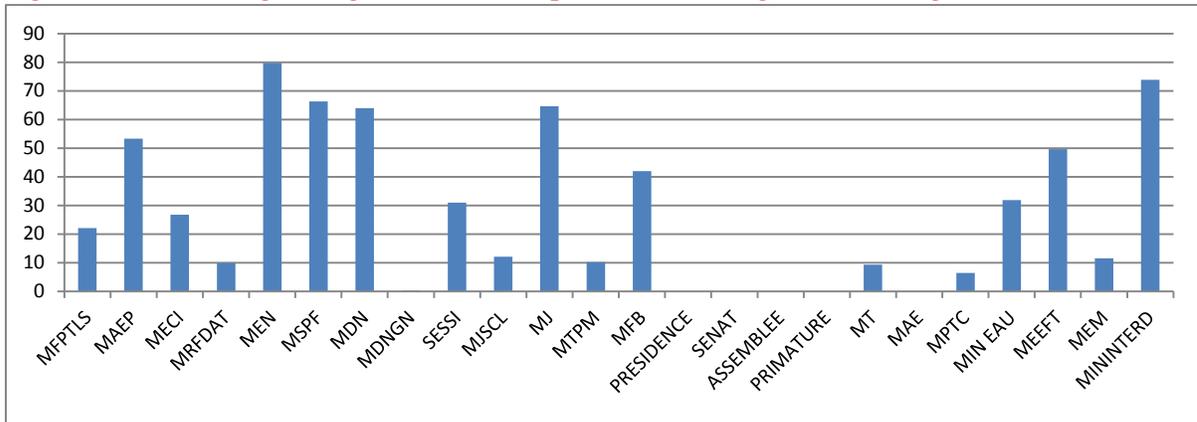
Source : Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des lois Sociales, INSTAT

**Figure A2 : Comparaison des dépenses de solde dans la fonction publique et nombre d'agents de l'Etat pour 1000 habitants (année 2013):**



Source : Banque mondiale 2013

**Figure A3 : Pourcentage des agents de l'Etat en poste hors de la région Analamanga**



Source : Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des lois sociales (2009)

## Bibliographie

- Rapport PEFA sur les performances, auto évaluation, de la gestion des finances publiques de Madagascar, décembre 2013.
- Rapport PEFA sur la performance, autoévaluation, la gestion des finances publiques de Madagascar, Mai, 2008.
- Diagnostic du cycle de la dépense publique, ministère de l'éducation nationale et ministère de la santé publique. Version finale septembre 2012.
- Rapport de performance et de suivi évaluation du PGDI de restructurer. 15 janvier 2014.
- Les rapports CPIA 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.
- Madagascar : vers un agenda de relance économique. Collection de notes politiques économiques, juin 2010.
- Madagascar : revue de dépenses publiques. Volume un : macro-économie et finances publiques, 28 juin 2007.
- MAP, Plan d'action Madagascar 2007 – 2012. Un plan audacieux pour le développement rapide.
- Memorandum of the president of the international development Association to the executive directors on the country assistance strategy for the Republic of Madagascar, October 20, 2003. Report No: 27063 – MAG.
- The Republic of Madagascar, joint staff assessment of the poverty reduction strategy paper, October 22, 2003. Report No. 27017 – MAG.
- Madagascar public expenditure review, implementation of the Madagascar Action Plan, MAP: analysis for results. June 28, 2007. Report no. 38687 – MG.
- Restructuring paper on the proposed restructuring for the second governance and institutional development project to the Republic of Madagascar. August 15, 2012.
- Madagascar – Interim strategy note. Revision. February 24, 2012. IDA/R2012-0020/1.
- Madagascar – rapport combiné de revue de portefeuilles d'extension du document stratégie Pays 2012 2013 révisait. Banque Africaine de développement. ADB/BD/ WP/2012/55/Rev. 1.
- Madagascar. Fokonolona et décentralisation : typologie et capacités d'action. Par Solofo Randrianja. Mai, 2013. Poverty Reduction and Economic Management, PREM. Région Afrique.
- Constitution de la IVe République. 2010.
- Loi Organique N° 2004 – 007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances.
- Loi N° 2003 – 011, Portant Statut Général des Fonctionnaires.
- Loi N° 2004 – 006, Portant réorganisation et fonctionnement du conseil de discipline budgétaire et financière.

Projet de loi numéro 014/2013, du 23 octobre 2013 portant loi de finances pour 2014.

Madagascar – deuxième projet de gouvernance et de développement institutionnel – PGDI 2.

Evaluation rapide des principales pratiques de gestion des finances publiques et de la mise en œuvre du SIGFP – 2 au 10 avril 2013, aide-mémoire.

Schiller et al. (2008) "Les Priorités pour une Chaîne de la Dépense plus Efficace.", réalisé par la Coopération Technique Allemande en coopération avec le Département des Finances Publiques de l'IMF et l'Unité de Gestion Financière – Région Afrique, de la Banque Mondiale.

Madagascar : mission d'évaluation de la gestion des finances publiques malgaches du 26 octobre au 16 novembre 2011. Rapport provisoire. Mamane Ibrahim, Décembre 2011.

Madagascar Procurement Development – Mapping of public procurement system issues, identified responsibilities, resources and time lines. Draft report, WB November 2013, by Dirk Bronselaer and Paul Schapper.

Madagascar – politique des prix des produits pétroliers. 2013.

Madagascar: The lost status of women. The Nordic Africa Institute. Mireille Rabenoro.

L'économie politique de la décentralisation à Madagascar. Actes d'un colloque tenu à Antananarivo le 16 avril 2008.

Madagascar: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA). The Graduate Institute, Geneva, Centre on Conflict and Peacebuilding. By Oliver Jütersonke, Moncef Kartas et. al. 2010.

The World Bank approach to public sector management 2011 – 2020. Better result from public sector institutions. Final draft for review, 17 October 2011.

PREM network, public sector management reform: Toward a problem-solving approach. By Jürgen Blum, Nick Manning, and Vivek Srivastava. December 2012. N° 100.

WPS 6428. Models of public service reform, a problem-solving approach, Willie McCourt, April 2013.

WPS 6275. The World Bank and governance, the bank's efforts to help developing countries build state capacity, Alain de Janvry, Jean-Jacques Dethiers. November 2012.

PEFA, Guidelines for application of the PEFA performance measurement framework at subnational government level, volume 1 – Main guidelines. Exposure draft, PEFA secretariat, March 2008.

PEFA, background paper 1: Sequencing PFM reforms, by Jack Diamond, January 2013.

PEFA, background paper 2: The Core PFM Functions and PEFA Performance Indicators, by Daniel Tommasi, January 2013.

PEFA, Cadre de mesures de la performance de la gestion des finances publiques. Révision janvier 2011. Secrétariat PEFA, Washington DC, Etats-Unis.

IMF, Reforming budget system roles, fiscal affairs department, by Ian Lienert and Israel Fainboim.

IMF, Fiscal Monitor October 2013, taxing times.

IMF, Projet de code de Transparence des Finances Publiques. (Projet au 1<sup>er</sup> juillet 2013 soumis à consultation.

European quality norm: ISO-9000:2005, ISO-9001-2008, ISO-9004:2009.

Reforming Public Institutions and Strengthening Governance, a World Bank strategy, November 2000.

Assessing and reforming public financial management, a new approach, by Richard Allen et al. 2004.

Assessing Aid, What Works, What Doesn't, and Why. A World Bank Policy Research Report, 1998.

Development aid confronts politics, the almost revolution, by Thomas Carothers and Diane de Gramont. 2013.

The limits of Institutional Reform and Development, by Matt Andrews, Cambridge 2013.

Madagascar - A Short History, by Solofo Randrianja and Stephen Ellis, 2009.

Why Nations Fail - the origins of power, prosperity and poverty, by Daron ACEMOGLU & James A. Robinson, first published in 2012.

Management Control Systems - Performance Measurement, Evaluation and Incentives, 3rd edition. By Kenneth A. Merchant and Wim A. Van der Stede, 2012.

Rapport Final du Contrôle Physique des effectifs des agents de l'Etat en vue de l'opérationnalisation du logiciel SIGRHE et de l'apurement du fichier solde, Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI) – Juillet 2009.

Revue des Dépenses Publiques - la politique budgétaire après deux ans de crise politique et comment l'investissement public peut contribuer à la croissance du pays. Banque Mondiale – Juin 2011.

Problèmes, Options et Feuille de Route pour la Réforme de la politique et stratégie de rémunération dans la Fonction Publique – Kithinji Kiragu – Groupement Professionnel de Développement en Afrique et Banque Mondiale – Mars 2008.

Madagascar Economic Update – Banque mondiale – Octobre 2013.

Rapport d'évaluation actuarielle du régime de retraite des fonctionnaires du Sénégal pour la période 2010-2015, République du Sénégal, P.B. Ndiaye et B. Diabate, 2010.

## Liste des Acronymes

<b>La fonction publique et la gestion des finances publiques</b>	
<b>ARMP</b>	Autorité de Régulation des Marchés Publics
<b>BIANCO</b>	Bureau indépendant Anti-corruption
<b>CDBF</b>	Conseil de Discipline Budgétaire et Financier
<b>CdC</b>	Cour des Comptes
<b>CSI</b>	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
<b>DGAI</b>	Direction Générale de l'Audit Interne
<b>GPEEC</b>	Gestion Prévisionnelle des Emplois, Effectifs et Compétences
<b>IGE</b>	Inspection Générale de l'Etat
<b>IGF</b>	Inspection Générale des Finances
<b>LOLF</b>	Loi Organique sur les Lois de Finances
<b>MFB</b>	Ministère des Finances et du Budget
<b>MTDF</b>	Ministères Techniques et à leurs Départements Financiers
<b>ONG</b>	Organisation non Gouvernementale
<b>PEFA</b>	Public Expenditure and Financial Accountability / L'évaluation de la gestion des finances publiques
<b>PGDI</b>	Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel
<b>PGDI 2</b>	Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel phase 2
<b>RH</b>	Ressources Humaines
<b>SAMFIN</b>	Services de Renseignements Financiers
<b>SIGFP</b>	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
<b>SIGRHE</b>	Système de Gestion des Ressources Humaines de l'Etat