



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana



**AMÉLIORER L'ABSORPTION
DE L'AIDE EXTÉRIEURE
IDENTIFICATION DES OBSTACLES
AYANT UN IMPACT
SUR LA FOURNITURE ET LES RESULTATS
DE L'AIDE EXTERIEURE**

MARS 2023

Le présent document a été rendu possible grâce au soutien du peuple américain par l'intermédiaire de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID) et à l'appui technique et financier du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans le cadre du programme RINDRA : Renforcer la Gouvernance à Madagascar mis en œuvre pour la période 2021-2026. Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de l'auteur, et ne reflète pas nécessairement les vues de l'USAID ou du gouvernement des Etats-Unis, ni du PNUD.

Table des matières

Liste des acronymes	5
I. CONTEXTE	6
II. MISSION, APPROCHE ET METHODOLOGIE	7
A. Objectif	7
B. Approche et méthodologie	7
III. ÉVALUATION DE LA SITUATION DE L'ABSORPTION DE L'AIDE EXTÉRIEURE	8
A. Aperçu	8
B. Situation de l'absorption de l'aide pour la période 2016-21	8
C. Éléments de planification, de gestion et de suivi des investissements publics	12
D. Résultats	14
IV. CADRE ACTUEL DE GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS ET ANALYSE FONCTIONNELLE DES PRINCIPALES ENTITES IMPLIQUEES DANS L'INVESTISSEMENT PUBLIC	15
A. Aperçu	15
B. Cadre juridique, politique et institutionnel	15
C. Analyse fonctionnelle de planification, de gestion et d'évaluation de l'aide extérieure	20
1. Aperçu	20
2. Présidence	21
I. Organisation et fonctionnement	21
II. Résultats	22
3. Ministère de l'Economie et des Finances	23
I. Organisation et fonctionnement	23
II. Résultats	31
4. Banque Centrale	32
I. Organisation et fonctionnement	32
II. Résultats	32
5. Primature	33
I. Organisation et fonctionnement	33
II. Résultats	33
6. Ministères de tutelle et UGP	33
I. Organisation et fonctionnement	33
II. Résultats	33
V. OBSTACLES ET BLOCAGES A LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS	34
A. Aperçu	34
B. Cadre institutionnel et politique	34
C. Processus et système	37
D. Collecte et surveillance des données	40
VI. CONCLUSIONS	41
VII. RECOMMANDATIONS ET PROCHAINES ETAPES	43
A. Aperçu	43
B. Recommandation 1: Renforcer et relier la structure organisationnelle et les relations	44
C. Recommandation 2: Améliorer le processus d'investissement public et renforcer les capacités	52
D. Recommandation 3: Assurer un suivi et une évaluation bien coordonnés et continus et adhérer au cycle du programme	53
E. Recommandation 4: Renforcer les liens systématiques entre le gouvernement et les partenaires de développement	56
F. Recommandation 5: Mettre l'accent sur le développement régional	56
G. Une feuille de route et de mise en oeuvre	57
ANNEXE A: LISTE DES DOCUMENTS EXAMINES	60
ANNEXE B: LISTE DES PERSONNES INTERROGEES	62
ANNEXE C: PROCESSUS FINANCIER ET ACTEURS DU CONTROLE	64

Liste des acronymes

AMP	Plateforme de gestion de l'aide (Aid Management Platfrom)
BFM	Banque Centrale de Madagascar
DCE	Direction de la Coopération Économique
DGEP	Direction Générale de l'Économie et du Plan
DGFAG	Direction Générale des Finances et des Affaires Générales
UE	Union Européenne
GOM	Gouvernement de Madagascar
FMI	Fond Monétaire International
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
OSCIF	Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements et de leurs Financements
PEFA	Évaluation de la responsabilité en matière de dépenses publiques et de finances (Public Expenditure and Finance Accountability Assessment)
PEM	Plan Emergence Madagascar
PFM	Gestion des finances publiques (Public Financial Management)
UGP	Unité de Unités de Gestion de Projets
RINDRA	Renforcer la Gouvernance à Madagascar
ODD	Objectifs de Développement Durable
SIG-MP	Système Intégré de Gestion des Marchés Publics
STPCA	Secrétariat Technique Permanent pour la Coordination de l'Aide
TNC	Tableau de bord National Centralisé
PNUD	Programme de développement des Nations Unies
USAID	Agence pour le Développement international des Etats-Unis

I. Contexte

Madagascar est fortement dépendant du financement extérieur pour financer les programmes d'investissement public avec le soutien des partenaires de développement s'élevant à environ 793 millions de dollars décaissés en 2021. Le financement est fourni sous forme de subventions, d'appuis budgétaires, de crédits et de prêts ; et constitue un contributeur majeur à la réforme et aux efforts de développement¹. Des études antérieures, comme celle du PNUD en 2016, ont indiqué un niveau d'absorption de l'aide de 65,29 % entre 2009 et 2015.

Le faible taux d'absorption persiste depuis lors. Depuis 2016, la valeur des projets enregistrés pour utiliser les processus établis² a été réduite à 27,5 % de la valeur totale des projets en 2021 contre un maximum de 47,1 % en 2018 et la valeur des projets non enregistrés a augmenté à 72,5 % en 2021 contre un minimum de 52,9 % en 2018. Le nombre de projets a suivi ces tendances avec une augmentation des projets non enregistrés et une diminution des projets enregistrés. Le faible décaissement est également mis en évidence par les flux de crédit et de dons. Les crédits et prêts se sont élevés à environ 240 millions de dollars pour 2021, contre un pic sur 5 ans de 298 millions de dollars en 2020 et de 289 millions de dollars en 2017. Les subventions au cours de la même période s'élevaient à 536 millions de dollars en 2021, contre 555 millions de dollars en 2020, mais bien au-dessus des 408 millions de dollars en 2017. Cependant, ces chiffres concernent les fonds décaissés et ne sont pas comparés aux fonds dont le décaissement est planifié. Même en considérant le total des flux d'aide pour la période, les flux sont irréguliers, atteignant un maximum de 886 millions de dollars en 2021 et un minimum de 622 millions de dollars en 2016³. La faible absorption de l'aide génère des fonds non décaissés, impactant directement l'efficacité du développement et l'obtention de résultats ; des fonds pouvant circuler dans l'économie pour contribuer à l'emploi et à la croissance sont ainsi retenus. En résumé, le développement du pays est entravé par le faible taux d'absorption de l'aide.

Le PNUD Madagascar exécute le Programme de Gouvernance financé par l'USAID : Renforcement de la Gouvernance à Madagascar (ci-après désigné « RINDRA ») initié en octobre 2021. La composante relative à cette mission est d'améliorer la gestion des ressources financières pour le développement à travers une meilleure formulation et exécution du budget, dans certaines entités gouvernementales et améliorer la capacité du gouvernement à absorber le financement des donateurs⁴.

L'objectif de la mission est tout d'abord d'identifier les causes probables du faible taux de décaissement ; puis de formuler des recommandations pour améliorer le taux d'absorption des fonds des partenaires au développement ; et d'améliorer la gestion des projets d'investissement public. Le projet continuera ensuite à travailler avec ses homologues gouvernementaux et les partenaires de développement, pour aider à mettre en œuvre des réformes ; et offrir des formations à court et moyen terme.

Les tâches entreprises concernent l'ensemble du processus du programme d'investissement public financé par l'aide extérieure, en commençant par :

- Planification des projets et programmes et de leurs relations avec les plans de développement nationaux et les stratégies sectorielles, et coordination des plans ainsi que des partenaires de développement ;
- Gestion et mise en œuvre, y compris la coordination et la supervision, les modalités de mise en œuvre, les rapports financiers et les décaissements ; et
- Suivi et évaluation continus et/ou périodiques des programmes et des projets, y compris le lieu où ce suivi et cette évaluation prennent place ; qui les effectue et comment les informations, qui en résultent, alimentent le processus de planification.

L'approche prend en compte l'ensemble du cycle du projet et du programme. À partir de l'évaluation initiale fournie ci-dessous, les recommandations découlent, suivies d'un soutien à la mise en œuvre pour aider à approuver les processus, les fonctions et les résultats en matière de capacités des ressources humaines.

¹ On estime que pour 2022, les subventions en capital représentaient environ 14,8 % des recettes totales et les dépenses en capital financées sur financement extérieur représentaient 65,1 % des dépenses en capital totales et 30,3 % des dépenses budgétaires totales. Source : Première Revue au titre de l'accord de facilité de crédit élargie, rapport des services du FMI, mars 2022. Les pourcentages sont basés sur les chiffres du tableau 3a, page 28.

² Les processus établis comprennent ceux mis en œuvre par le Ministère de l'Économie et des Finances et comprennent les prêts, les crédits, l'appui budgétaire et certaines subventions.

³ Les données de ce paragraphe proviennent du projet de rapport annuel de coopération 2021 (septembre 2022) qui contient des données utilisant la base de données de l'AMP. Celle-ci a récemment été transférée au MEF ; ses capacités techniques et données sont actuellement vérifiées et une mise à jour avec les données de 2022 est prévue.

⁴ Les deux autres composantes sont : la gestion des affaires judiciaires civiles et commerciales à travers la mise en place d'un meilleur système de gestion des affaires et la formation du personnel judiciaire dans les domaines clés du droit ; ainsi que la réactivité du Gouvernement de Madagascar (GOM) envers ses citoyens à travers une meilleure formation du personnel chargé de l'administration locale et le développement de plateformes locales pour la participation des citoyens au développement local et la capacité des citoyens à tirer parti de ces plateformes.

II. Mission, approche et méthodologie

A. Objectif

Le gouvernement de Madagascar (GOM) se trouve à un moment critique alors que le pays se remet de la pandémie du COVID-19 et des efforts sont déployés pour stimuler la croissance économique et la stabilité sociale grâce au financement fourni par les partenaires de développement, lequel est historiquement un élément important du développement, et du programme de réformes ainsi qu'une part importante du financement public. Le GOM reconnaît l'importance de cette période critique comme en témoigne la récente présentation du Plan Emergence Madagascar (PEM) qui établit un cadre pour le développement futur et les investissements correspondants nécessaires ainsi que la nécessité d'améliorer le décaissement de l'aide extérieure pour alimenter les réformes et le développement à l'échelle nationale. L'objectif final de cette mission est d'aider le GOM à améliorer l'absorption de l'aide au développement afin de faire avancer son programme de développement et de réformes.

B. Approche et méthodologie

L'approche de la mission consiste à examiner l'ensemble de la programmation des investissements publics – depuis les structures organisationnelles (agences du gouvernement central, rôles ministériels, unités de gestion des projets - UGP, etc.), les capacités en ressources humaines, le cadre juridique et les processus et systèmes qui sont actuellement en place. À partir de l'évaluation de ces composantes, des recommandations sont formulées afin qu'elles soient basées sur des normes internationalement acceptées, sur l'expérience d'autres pays et acceptables par le GOM et ses partenaires de développement.

La méthodologie est basée sur : 1) une revue des documents pertinents ; 2) entretiens avec les parties prenantes directes et indirectes ; et 3) analyse des informations recueillies et rédaction du rapport. Une liste des documents examinés est fournie en Annexe A. La liste des personnes interrogées est fournie en Annexe B. Pour le processus d'entretien, des efforts ont été déployés pour tenir des discussions avec les principales parties prenantes représentant le Gouvernement (principalement la Présidence, le Ministère des Finances et Économie- MEF et les ministères sectoriels), représentant des UGP et partenaires de développement multilatéraux et bilatéraux.

Le tableau suivant présente les activités de la mission, le calendrier et les résultats attendus.

Figure 1: Activités de mission, calendrier et résultats attendus

ACTIVITE	CHRONOLOGIE	LIVRABLES
Rapport d'évaluation identifiant la situation actuelle et les obstacles à l'absorption de l'aide	24 Octobre 2022	Rapport d'évaluation avec description de la situation actuelle, analyse fonctionnelle et identification des obstacles
Évaluation et recommandations pour améliorer l'absorption et la fourniture de l'aide extérieure (le rapport final inclura les commentaires de l'atelier de validation)	5 Décembre 2022 (projet) 16 Décembre 2022 (final)	Le rapport d'évaluation ci-dessus a été ajusté en fonction des commentaires et comprend des recommandations visant à améliorer l'absorption et la prestation. Y compris les commentaires de l'atelier de validation suivant et le calendrier proposé pour la mise en œuvre
Validation des conclusions et recommandations avec le Gouvernement et les partenaires de développement	8 Décembre 2022	Atelier pour présenter les conclusions et les recommandations et obtenir des commentaires
Poursuivre le travail avec le Gouvernement et les partenaires de développement pour faire avancer les recommandations	Mi-décembre 2022 – mars 2023	À déterminer en coopération avec les parties prenantes gouvernementales et le PNUD sur la base des recommandations finales

III. Évaluation de la situation de l'absorption de l'aide extérieure

A. Aperçu

La question de l'absorption de l'aide extérieure est connue depuis un certain temps. Ce problème a été pleinement illustré dans l'étude d'évaluation de l'absorption de l'aide de 2016 ainsi que dans une étude sectorielle similaire sur la santé⁵. Plus récemment, l'évaluation financière des dépenses publiques (PEFA) de 2021, diverses évaluations et rapports du Fonds Monétaire International (FMI), divers examens du GOM, notamment avec les partenaires de développement, et le projet de rapport sur l'aide publique au développement de 2022, identifient également l'absorption de l'aide extérieure comme un problème en termes d'entrave aux flux financiers et à l'exécution des projets, ayant un impact négatif sur les résultats de développement⁶. Le GOM s'est lancé dans la mise en œuvre d'une stratégie de réforme des finances publiques qui aborde également la gestion des investissements publics et la gestion financière de l'aide. Le GOM s'est également concentré sur la décentralisation de l'administration publique et du financement pour inclure la fourniture de services et développer les infrastructures. Ces deux efforts doivent être pris en compte lorsqu'on aborde les questions d'absorption de l'aide et les réponses à y apporter.

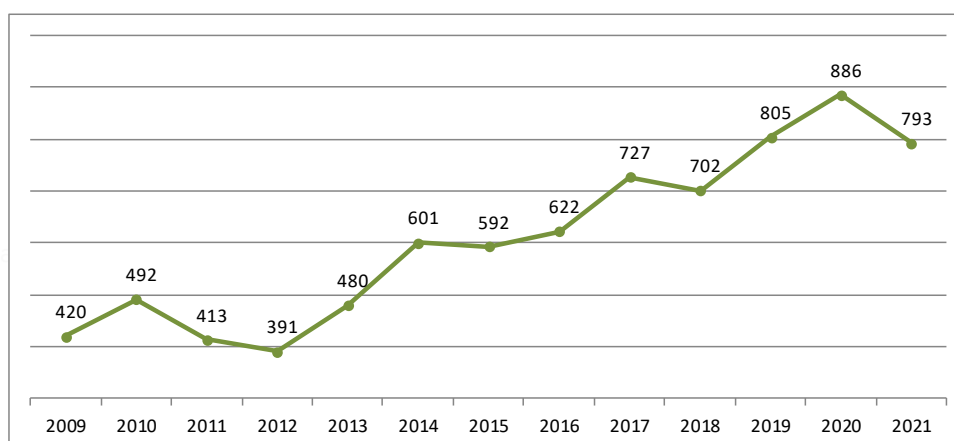
La gestion des investissements publics a un impact direct sur l'absorption de l'aide extérieure au développement. Il existe des pratiques et des normes internationales qui doivent être respectées pour avoir une gestion efficace et efficiente. Une liste de ces exigences est également proposée ci-dessous pour aider à mesurer le cadre institutionnel, les capacités et les processus du GOM.

B. Situation de l'absorption de l'aide pour la période 2016-21

Madagascar a connu une tendance globale à la hausse en matière de réception de l'aide extérieure pour financer son programme d'investissement public, avec quelques périodes de stagnation ou de déclin, ainsi que pour aborder le développement et les réformes. Même si les montants obtenus ont augmenté, la capacité d'absorption a entravé la pleine application des financements, ralentissant ainsi le développement. Les tableaux fournis ci-dessous proviennent des projets de coopération annuelle 2021, qui auraient été mis à jour en septembre 2022. À noter que les chiffres correspondent aux montants décaissés. Les montants prévus ne sont pas fournis dans le rapport et les pourcentages actualisés d'absorption de l'aide n'ont donc pas pu être calculés. Cependant, les tendances fournissent un support pour montrer les changements dans l'absorption de l'aide, comme le montrent les montants réels fournis (augmentations et diminutions) et la valeur monétaire en dollars circulant via les processus gouvernementaux et ceux qui n'utilisent pas ces processus⁷.

Figure 2: Tendances de l'aide publique au développement, 2009-2021, en dollars américains, en millions

Source: AMP-Madagascar, 8 Septembre 2022



5 Evaluation du Taux d'Absorption de l'Aide à Madagascar, Secrétariat Technique Permanent pour de la Coordination de l'Aide Sis, Villa Harivola, Enceinte du Palais de la Primature Gouvernement de la République de Madagascar, Mai 2016 et Evaluation de la Capacité D'Absorption Organisationnelle et Financière de L'Administration de la Santé Concernant les Investissements des Partenaires Technique et Financiers au Cours des Cinq Dernières Années, # Project: MF/FED/024-542, Projet de Rapport Final, 7 Fonds Européen de Développement (FED) Madagascar, Juillet 2016

6 Rapport 2021 sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques à Madagascar sur la période 2018-2020, PEFA 2016, #Project: MG/FED/024-542, Rapport Final, Décembre 2021 and Rapport Annuel de Coopération (Draft) 2021, Septembre 2022, Bref aperçu du dossier GIP, Direction de la Coopération Economique, Présidence, 2022

7 Rapport annuel de coopération (projet) 2021, septembre 2022. Le rapport est basé sur les données de la base de données de l'AMP. La base de données a récemment été transférée au MEF et ses capacités techniques et ses données sont en cours d'examen et une mise à jour avec les données de 2022 est prévue.

Les fonds décaissés ont atteint 886 millions de dollars au cours de l'exercice 2020 et ont diminué à 793 millions de dollars au cours de l'exercice 2021. Sur le montant de 2021, environ 17,72 % ont été consacrés aux efforts de réponse au COVID-19. Par habitant, l'aide extérieure s'élevait à environ 27,35 dollars par personne en 2021.

Figure 3: Profil de l'aide au développement et type de financement, 2017-21, en dollars américains, en millions

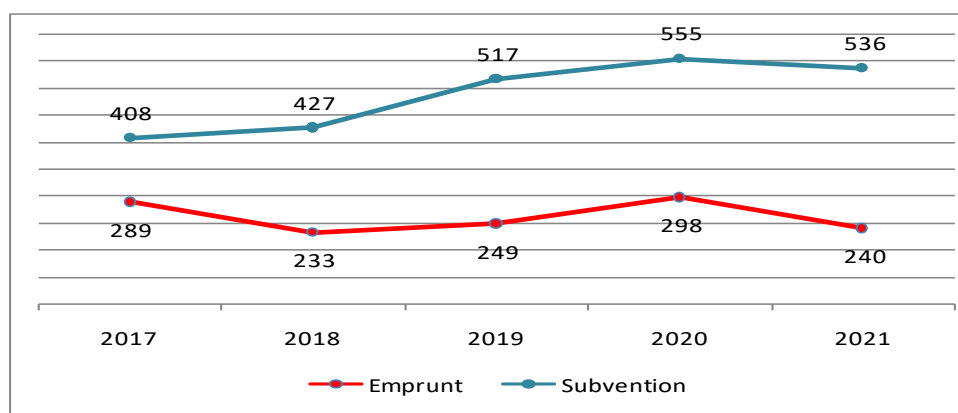
Source: AMP-Madagascar, 8 Septembre 2022

Type de financement	Décaissements effectifs				
	2017	2018	2019	2020	2021
Assistance technique	22397 811	39 299 951	32 859 204	31 770 578	16 388 537
Emprunt	4 648 077	14 395 747	75 799 155	23 228 215	47 985 412
En nature	-	-	-	263 281	-
Fond de contrevaieur	-	-	-	-	625 640
Subvention	150 857 992	177 524 887	169 303 746	232 722 899	149 635 663
Agences bilatérales	177 903 879	231 220 585	277 962 104	287 984 972	214 635 252
Assistance technique	665 564	1 701 357	349 181	2 835	10 000
Emprunt	284 338 346	219 037 454	172 895 447	274 696 883	191 966 729
En nature	7 309 600	410 644	6 137 178	676 681	190 121
Subvention	257 048 502	249 219 900	347 636 565	322 144 124	386 467 703
Agences multilatérales	549 362 011	470 369 354	527 018 371	597 520 523	578 634 554
Totaux	727 265 891	701 589 940	804 980 474	885 505 494	793 269 805

L'aide au développement reçue est composée de prêts, de crédits, d'appuis budgétaires publics, de subventions et de dons en nature. Comme le montre la figure 3, les institutions multilatérales fournissent la majorité du financement, passant de 65 % à 75 % du volume total des décaissements. Les subventions représentent la plus grande part des fonds décaissés, s'élevant entre 56 % et 67 % du total des décaissements et les montants des subventions ont augmenté au cours de la période 2017-2021 pour atteindre un total de 407 906 474 \$ en 2017 à 536 103 366 \$. La figure 4 montre l'évolution des subventions et des prêts pour la période 2017-21, affichant une tendance à la hausse des subventions et des prêts à un rythme plus régulier, en fonction de la satisfaction des besoins et de l'accord sur les fonds de prêt.

Figure 4: Variation annuelle des subventions et prêts, 2017-2021, en dollars américains, en millions

Source: AMP-Madagascar, 8 Septembre 2022



Le GOM dispose d'un processus d'enregistrement et d'un processus établi, comme décrit dans les sections suivantes, dans lesquels l'appui budgétaire, les prêts, les crédits et certaines subventions doivent passer par les processus conformément aux lois et réglementations publiques. Comme le montre la figure 5, les partenaires de développement ont tendance à lancer davantage de projets, et les financements qui les accompagnent, en dehors des processus et

procédures établis. Pour l'exercice 2021, on estime que 71 projets ont été traités selon les procédures financières dites « enregistrées » (qui sont principalement des crédits, des prêts, des appuis budgétaires et quelques subventions) et 354 en dehors des procédures dites « non enregistrées » ; qui sont principalement des subventions. Les montants en dollars des projets non enregistrés ont également augmenté dans l'ensemble, tandis que les montants en dollars traités par les processus budgétaires et financiers ont diminué.

Figure 5: Aide extérieure enregistrée et non enregistrée selon les lois de finances, 2017-2021, en dollars américains, en millions

Source: AMP-Madagascar, 8 Septembre 2022

An- née	Inscrit				Non inscrit				Total	
	Déc. Eff.		Nombre de Projet		Déc. Eff.		Nombre de Projet		Déc. Eff.	Nb de Projet
	Allocation	%	NB	%	Allocation	%	NB	%		
2017	228 914 039	31,5%	80	23,2%	498 351 852	68,5%	265	76,8%	727 265 891	345
2018	330 164 840	47,1%	92	24,3%	371 425 100	52,9%	287	75,7%	701 589 940	379
2019	344 826 621	42,8%	94	23,7%	460 153 853	57,2%	302	76,3%	804 980 474	396
2020	326 641 023	36,9%	83	21,5%	558 864 472	63,1%	303	78,5%	885 505 494	386
2021	218 194 095	27,5%	71	20,1%	575 075 711	72,5%	283	79,9%	793 269 805	354

La figure 6 montre clairement que le pourcentage de financements enregistrés passant par les processus nationaux a diminué depuis l'exercice 2018, passant d'un maximum de 47,1% de l'aide extérieure totale à 27,5% au cours de l'exercice 2021. En conséquence, le montant des financements, non enregistrés en dehors des processus gouvernementaux, a augmenté proportionnellement. Le nombre de projets (Figure 7) a suivi la même tendance mais avec moins de variations. La différence entre les montants de financement déboursés pour chaque classification et le nombre de projets pourrait être que des montants plus importants sont déboursés pour un moins grand nombre de projets non enregistrés. La figure 5 fournit une preuve supplémentaire de cette conclusion.

Figure 6 & 7: Décaissements effectifs du financement de l'aide extérieure enregistrés et non enregistrés (%) et nombre de projets

Source: AMP-Madagascar, 8 Septembre 2022

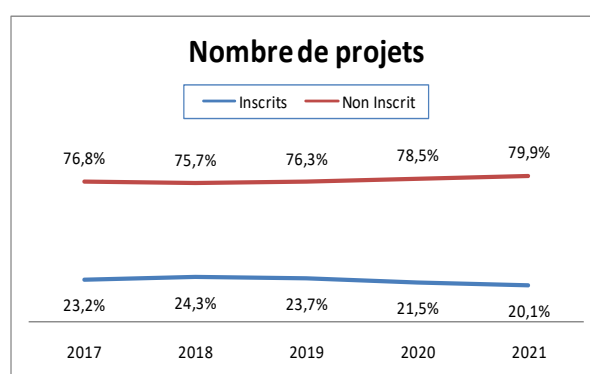
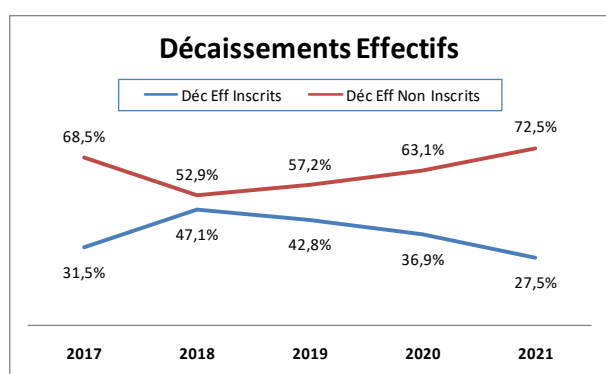


Figure 8: Aide au développement par catégorie de partenaire, 2017-21, en millions de dollars américains

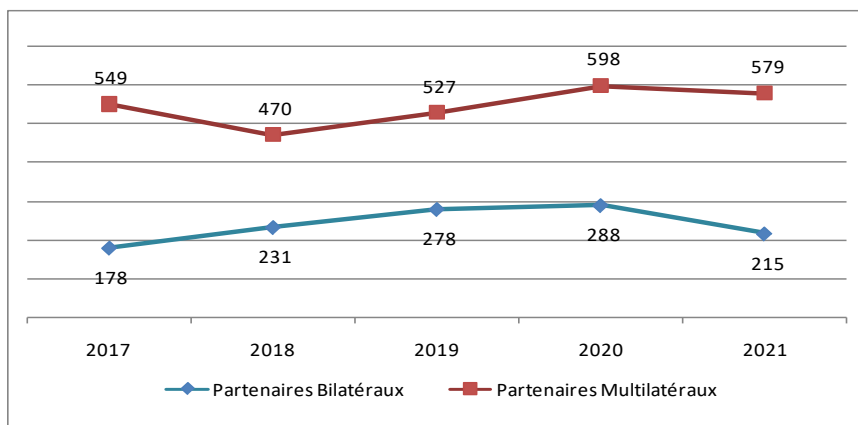
Source: AMP-Madagascar, 8 Septembre 2022

Type de partenaire	Décaissements Effectifs				
	2017	2018	2019	2020	2021
Agences Bilatérales	177 903 879	231 220 585	277 962 104	287 984 972	214 635 252
Agences multilatérales	549 362 011	470 369 354	527 018 371	597 520 523	578 634 554
Coopération décentralisées	5 553 179	4 320 356	4 532 301	5 415 097	4 645 983
Organisations Non Gouvernementales	18 799 138	17 148 064	18 154 495	12 222 284	6 642 504
Totaux	751 618 207	723 058 361	827 667 270	903 142 875	804 558 293

La figure 8 montre la répartition de l'aide par catégorie de partenaires de développement. Les partenaires multilatéraux et bilatéraux représentent la quasi-totalité du financement des agences multilatérales, soit près du double de celui des partenaires bilatéraux. En 2021, les agences multilatérales ont décaissé 72,9 % du total des décaissements, contre 27,1% pour les agences bilatérales. Comme le montre la figure 3, les agences bilatérales fournissent principalement des subventions et des fonds d'assistance technique, tandis que les agences multilatérales fournissent principalement des fonds de prêts et de subventions. La figure 9 montre une tendance à la hausse du financement multilatéral et une tendance à la baisse du financement bilatéral.

Figure 9: Variation par catégorie de partenaire principal : bilatéral et multilatéral, 2017-21, en millions de dollars américains

Source: AMP-Madagascar, 8 Septembre 2022



Comme le montre la figure 10, le secteur social conserve une position dominante en tant que cible des investissements d'aide au développement ; les investissements dans tous les secteurs augmentant généralement au fil des ans, à l'exception des infrastructures. Il y a des changements dans les tendances sectorielles d'une année à l'autre. Et le secteur des infrastructures présente le plus de fluctuations d'année en année, probablement en raison du calendrier de conception et de livraison ainsi que des retards possibles. Globalement, pour 2021, la majeure partie de l'aide extérieure était destinée au secteur social (43,9%), suivi du secteur productif (21,8%), du secteur administratif (17,8%) et du secteur des infrastructures (16,4%).

Figure 10: Tendances de l'aide au développement par principaux secteurs 2017-21, en millions de dollars américains

Source: AMP-Madagascar, 8 Septembr 2022

Secteur principal	Décaissements Effectifs				
	2017	2018	2019	2020	2021
SOCIAL	316 694 187	252 515 125	245 942 275	426 971 686	343 304 157
PRODUCTIF	114 499 543	164 737 618	152 842 528	173 448 249	172 649 672
ADMINISTRATIF	137 548 245	163 285 415	126 834 315	63 015 109	141 057 769
INFRASTRUCTURE	154 516 127	119 156 263	275 840 733	212 258 237	130 135 311
NON SPECIFIE	4 007 789	1 895 519	3 520 624	9 812 214	6 122 897
Totaux	727 265 891	701 589 940	804 980 474	885 505 494	793 269 805

Le développement régional et la décentralisation sont des éléments clés du développement de Madagascar. Administrativement, le pays est divisé en 6 provinces, 23 régions, 119 districts et 1 695 communes. Historiquement, l'aide extérieure s'est concentrée dans la région d'Analamanga, où se trouve la capitale, Antananarivo. Les zones urbaines centrales et périphériques de la capitale dominent la gouvernance, la vie économique et sociale du pays. Il a continué d'absorber la majorité de l'aide extérieure, représentant en moyenne environ 9,9 % de l'aide totale pour la période 2017-21, et bénéficiant de projets classés comme « nationaux » dans la base de données AMP⁸. Il y a une transition vers une aide extérieure accrue vers d'autres régions. Cependant, la transition est sporadique avec des hauts et des bas dans les décaissements annuels. Ces fluctuations peuvent être attribuées aux conditions du projet (dates de début/fin), aux obstacles à l'exécution ou au faible taux d'attraction de l'aide. Les partenaires de développement et le GOM ont déployé des efforts pour décentraliser le développement avec des entités telles que la Banque mondiale, l'UE, la France, l'Allemagne, l'USAID et d'autres, allouant davantage de ressources et d'attention aux régions.

⁸ Les projets catégorisés comme "nationaux" ont représenté en moyenne 53,6 % de l'aide extérieure totale pour la période 2017-21, avec 60,3 % catégorisés comme "nationaux" pour 2021

Au niveau régional pour 2021, l'essentiel de l'aide extérieure était dans le secteur social (35,9%), suivi du secteur productif (31,2%), des infrastructures (22,1%) et du secteur administratif (10,6%)⁹.

Figure 11: Aide au développement par région 2017-21, en millions de dollars américains

Source: AMP-Madagascar, 8 Septembre 2022

Région	Décaissements Effectifs				
	2017	2018	2019	2020	2021
ANALAMANGA	58 284 050	81 385 746	73 902 008	99 990 259	72 157 708
ATSIMO-ANDREFANA	61 234 761	47 908 077	46 834 482	45 611 548	37 592 900
ANOSY	16 121 555	12 338 813	15 078 387	11 978 125	27 810 826
ANDROY	18 380 312	10 318 062	12 186 387	12 869 632	22 332 845
BOENY	17 533 224	13 987 327	16 212 297	16 968 155	21 415 236
ANALANJIROFO	11 754 682	7 344 678	13 785 690	10 784 842	18 567 040
SOPIA	8 469 604	5 209 101	5 542 373	7 028 940	15 009 356
SAVA	9 156 815	6 230 534	7 883 326	7 981 317	14 600 985
DIANA	11 989 364	13 490 582	10 973 306	9 617 753	12 409 170
HAUTE MATSIATRA	30 728 438	29 437 855	27 642 605	33 360 257	12 165 604
ATSINANANA	26 926 730	47 180 157	48 087 045	74 821 414	10 027 750
ATSIMO-ATSINANANA	23 029 479	8 298 830	10 479 363	11 046 706	7 986 679
VAKINANKARATRA	9 385 999	7 256 226	9 831 315	12 020 996	7 427 018
VATOVAVY-FITOVINANY	10 763 097	7 587 466	9 562 627	6 799 962	7 216 175
BONGOLAVA	8 377 943	5 787 976	7 850 283	9 421 190	5 496 229
ALAOTRA-MANGORO	8 456 258	7 101 369	5 353 020	9 414 181	5 250 760
AMORON'I MANIA	8 240 551	5 384 040	6 916 186	10 763 980	4 462 601
ITASY	15 931 795	9 317 075	10 799 482	11 236 094	4 288 235
MENABE	17 823 342	7 801 582	11 061 254	4 810 858	4 056 085
MELAKY	4 454 923	3 190 235	4 270 586	2 932 333	2 309 304
IHOROMBE	6 848 064	3 041 131	3 535 967	2 303 294	1 855 429
BETSIBOKA	3 608 684	1 153 419	1 754 447	826 132	878 095
NATIONAL	339 766 223	360 839 659	445 438 040	472 917 528	477 953 778
Totaux	727 265 891	701 589 940	804 980 474	885 505 494	793 269 805

C. Éléments de planification, de gestion et de suivi des investissements publics

Pour placer le cadre institutionnel, les capacités et les processus du Gouvernement Malgache dans leur contexte, les éléments suivants sont requis pour une planification et une gestion réussies des investissements publics, y compris l'aide extérieure, sur la base de l'expérience et des normes internationales. Ces éléments sont utilisés dans la conduite de cette analyse pour aider à déterminer l'état des investissements publics du GOM avec des ressources extérieures. Les éléments ne sont pas autonomes mais sont identifiés pour suivre le cycle complet de programmation et de budget. Les éléments sont basés sur les procédures acceptées du FMI, de la Banque mondiale et d'autres¹⁰.

Figure 12: Éléments de planification et de gestion des investissements publics

1. Principes et des règles fiscales en place
2. Planification nationale et sectorielle en place et suivie
3. Coordination du gouvernement central et local

⁹ La source d'information pour les statistiques contenues dans ce paragraphe provient du rapport annuel sur la coopération (projet) 2021, septembre 2022.

¹⁰ <https://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/public-financial-and-debt-management/chapter-4-building-public-investment-management>

4. Freins et contrepoids entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire en place
5. Environnement réglementaire et facilitation des partenariats publics
6. Réglementation des sociétés d'infrastructures
7. Allocation des investissements publics aux secteurs et projets prioritaires
8. Présence d'une budgétisation à moyen terme
9. Application de l'exhaustivité et l'unité du budget
10. Disponibilité d'orientations en matière d'investissement pour inclure le développement de projets et la sélection préliminaire
11. Évaluation formelle du projet et examen indépendant de l'évaluation
12. Sélection des projets basée sur des critères clairs et la disponibilité du budget (ressources externes et/ou nationales)
13. Réalisation des projets dans les délais et dans les limites des budgets
14. Capacité à ajuster les projets
15. Disponibilité de fonds (provenant des partenaires de développement et/ou des ressources nationales avec partage des coûts disponibles)
16. Transparence de l'exécution du budget
17. Processus de traitement financier et d'approbation clairs et réalisables
18. Gestion de la mise en œuvre du projet et compétences techniques disponibles
19. Capacité et ressources disponibles pour suivre la mise en œuvre du projet
20. Capacité et ressources disponibles pour mener une évaluation selon le calendrier convenu et à la fin du projet
21. Capacité et ressources nécessaires pour la surveillance et l'entretien des biens publics après l'achèvement du projet

Il y a aussi les engagements de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005¹¹. Celle-ci propose une feuille de route de mesures de mise en œuvre qui garantissent que les gouvernements des pays et les partenaires de développement, se tiennent chacun pour responsable du respect de leurs engagements. Les cinq principes permettant de rendre l'aide au développement plus efficace sont les suivants :

- **Appropriation** : les pays bénéficiaires définissent leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, améliorent leurs institutions et luttent contre la corruption.
- **Alignement**: les partenaires de développement s'alignent sur ces objectifs et utilisent les systèmes locaux
- **Harmonisation**: les pays bénéficiaires coordonnent et simplifient les procédures et partagent les informations pour éviter les duplications.
- **Résultats**: les pays bénéficiaires et les partenaires de développement se concentrent désormais sur les résultats du développement, lesquels sont mesurés.
- **Responsabilité mutuelle** : les pays bénéficiaires et les partenaires de développement sont responsables des résultats du développement.

¹¹ <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

Le Programme d'action d'Accra de 2008 a passé en revue les progrès de la Déclaration de Paris et a fixé le programme pour accélérer l'atteinte des objectifs de Paris avec les quatre domaines principaux qui nécessitent une attention :

- **Appropriation** : les pays ont davantage leur mot à dire sur leurs processus de développement grâce à une participation plus large à la formulation des politiques de développement, un leadership plus fort en matière de coordination de l'aide et une utilisation accrue des systèmes nationaux pour la fourniture de l'aide.
- **Partenariats inclusifs** : tous les partenaires – y compris les pays bénéficiaires, les partenaires de développement et la société civile – participent pleinement.
- **Obtenir des résultats** : l'aide extérieure est axée sur un impact réel et mesurable sur le développement.
- **Renforcement des capacités** : renforcer la capacité des pays bénéficiaires à gérer leur propre programme de développement et de réforme.

La Conférence d'Istanbul sur les pays les moins avancés (2011) a réitéré certains des mêmes objectifs que ci-dessus ainsi que d'autres : appropriation et leadership des pays, approche intégrée, véritable partenariat, orientation vers les résultats, paix et sécurité, développement et droits de l'homme, équité, participation et représentation, rôle équilibré des considérations de l'État et du marché.

D. Résultats

F1 Tendances inégales des flux d'aide au développement – Les flux d'aide au développement ont connu des périodes d'augmentation et de diminution, mais ont suivi une tendance globale à la hausse. Les changements d'une année à l'autre peuvent être causés par des problèmes de coordination, de planification et d'exécution, comme décrit dans les sections suivantes. L'évolution des flux, ces dernières années, peut également être attribuée à l'apparition et à la réaction au COVID-19.

F2 La collecte de données sur l'aide au développement est présente mais.... – La base de données AMP s'est révélée être un outil précieux et des données sur l'aide externe auraient été collectées (tous les 6 mois). Cependant, la base de données a circulé au sein du Gouvernement et vient d'être transférée au MEF. Les données collectées sont précieuses et sont analysées dans le rapport annuel sur l'Aide Publique au Développement (APD). Cependant, le public pourrait avoir davantage accès aux données. Plus important encore, les montants prévus doivent être enregistrés en plus des montants décaissés afin que la capacité d'absorption puisse être calculée annuellement.

F3 Davantage de financement externe évitant les processus et procédures du GOM – La tendance évidente est que les partenaires de développement évitent que le financement et les projets passent par les processus et procédures établis du GOM. Moins d'argent circule dans le budget et dans les procédures de décaissement associées. Les financements utilisant les processus établis sont principalement des crédits, des prêts, un appui budgétaire et certaines subventions, tandis que les financements sous forme de subventions sont principalement hors budget et ne sont pas traités par les canaux du GOM. Une telle tendance témoigne également d'une faible absorption de l'aide extérieure. Et une telle situation n'est pas conforme aux normes internationales de fourniture de l'aide, telles que la Déclaration de Paris et l'Accord d'Accra visant à améliorer l'efficacité de l'aide. Les éléments clés de ces déclarations internationales sont d'aligner le financement de l'aide extérieure et d'utiliser les systèmes nationaux pour la planification, la gestion, le suivi et l'évaluation de l'aide extérieure.

F4 Les données sur l'aide extérieure mesurent les flux d'aide mais pas les résultats et l'efficacité du développement – Les données AMP et financières recueillies et rapportées par le MEF se concentrent sur les flux et les dépenses d'aide. Il n'existe aucune évaluation des résultats ou de l'impact des investissements d'aide extérieure pour mesurer l'efficacité ou l'optimisation des ressources. .

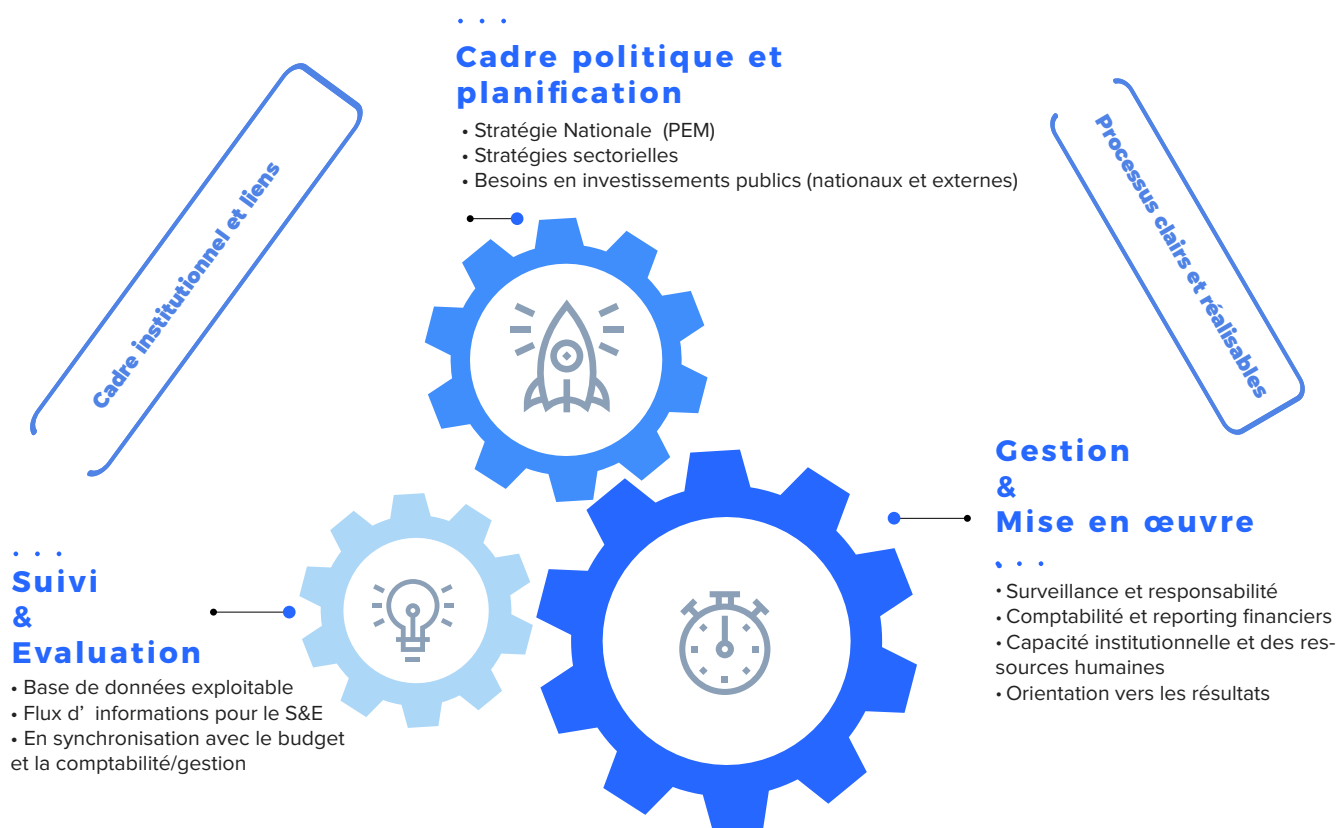
F5 Application des normes d'investissement public – Il existe des normes et pratiques établies, internationalement acceptées, pour gérer les investissements publics. La plupart sont déjà appliqués par le GOM et les partenaires de développement. Les normes pourraient être utilisées par le GOM pour se mesurer afin de garantir qu'elles sont présentes et appliquées de manière efficiente et efficace.

IV. Cadre actuel de gestion des investissements publics et analyse fonctionnelle des principales entités impliquées dans l'investissement public

A. Aperçu

Cette section décrit le cadre de gestion des investissements publics d'un point de vue politique et opérationnel et examine le cadre institutionnel actuel. La description des cadres respectifs comprend une évaluation de leurs relations et de leur efficacité dans la gestion des investissements publics du point de vue de la planification, de la gestion et de la mise en œuvre, ainsi que du suivi et de l'évaluation.

Figure 13: Cycle de planification et de programmation des investissements publics



B. Cadre juridique, politique et institutionnel directeur actuel

Il semblerait qu'il existe des obstacles à l'amélioration de l'absorption et de l'exécution externes, dans le cadre organisationnel, qui fonctionne actuellement avec les unités du gouvernement central, à différents niveaux, et les UGP chargées des tâches de planification, de mise en œuvre et de suivi. Il existe également des projets et des investissements correspondants dans les régions du pays qui imposent d'autres défis de planification et d'exécution. Et il y a la question du traitement des décaissements des fonds qui suivent des procédures juridiques et autres pour garantir la responsabilité de l'utilisation des fonds et les rapports associés pour la planification budgétaire et les responsabilités de reporting du MEF.

Le GOM a déployé des efforts pour identifier un cadre juridique et politique permettant de souligner les responsabilités, les systèmes et les processus institutionnels. Certains de ces efforts ont été ajustés au fil des années et des efforts plus récents ont été mis en exergue pour améliorer la situation.

Le cadre juridique est guidé par les décrets suivants. Les décrets n° 2015-1457 et 2016-1160 décrivent les processus que doivent suivre les financements externes fournis par le biais de crédits et de prêts d'aide au développement, pour permettre le décaissement des fonds. Certains financements d'aide au développement, mais pas tous, suivent

également ces procédures. Le décret n°2019-093 identifie les rôles et fonctions du MEF et de ses unités respectives, y compris les fonctions liées à la gestion de l'aide extérieure. Et la circulaire budgétaire annuelle décrit les processus, les responsabilités et d'autres politiques. Les fonctions organisationnelles sont examinées plus en détail dans la section suivante.

- **Décret No. 2015-1457** Fixant les modalités d'ouverture, de gestion et de régularisation des opérations sur les comptes de Projets ouverts au niveau de la Banque Centrale de Madagascar
- **Décret No. 2016-1160** Définissant les mesures transitoires de mise en œuvre du décret n° 2015-1457 du 27 Octobre 2015 fixant les modalités d'ouverture, de gestion et de régularisation des opérations sur les comptes de Projet ouverts au niveau de la Banque Centrale de Madagascar
- **Décret No. 2018-298** Portant Gestion des Investissements Publics
- **Décret No. 2019-093** Fixant les attributions du Ministère de l'Economie et des Finances ainsi que l'organisation générale de son Ministère.

En plus de ce qui précède, d'autres politiques ont été mises en œuvre et ont engendré des changements majeurs ou mineurs au cadre établi. Par exemple, toute dépense liée à un projet supérieure à 200 000 000 Ariary (environ 50 000 \$) nécessite l'approbation du Président et du Premier ministre ; pour un transfert en espèces, cette approbation est nécessaire pour le premier dollar à transférer¹².

Et, compte tenu des difficultés rencontrées par les partenaires de développement et les UGP en matière d'approbation des décaissements de fonds et du système de traitement associé administré par le Département du Trésor du MEF, le processus de régularisation a été suspendu pour le reste de 2022¹³.

Des discussions ont eu lieu entre le MEF et les partenaires de développement pour se rencontrer et identifier les obstacles et les solutions afin d'améliorer le traitement des fonds et le gouvernement a lui-même déployé des efforts pour identifier les obstacles et les blocages et déterminer la voie à suivre¹⁴. Il existe un projet de stratégie de gestion des investissements publics (GIP)¹⁵. Le Département du Trésor du MEF travaille également sur un ensemble de manuels d'opérations d'investissement public pour fournir plus de transparence et d'orientation et aider les utilisateurs (principalement les UGP et les ministères sectoriels) à naviguer dans le système de traitement des investissements publics : un manuel d'opérations traitera du décaissement des fonds liés au projet : fonds de prêt et de crédit. Le deuxième concerne les subventions afin que celles-ci soient enregistrées à des fins de reporting et de suivi. Étant donné que le financement des crédits et des prêts doit être traité conformément aux décrets décrits précédemment, leur comptabilité et leur relation avec le budget sont connues. Pour les subventions, ces fonds ne transitent pas par le Département du Trésor, de sorte que ces montants ne sont pas enregistrés de manière satisfaisante dans le processus budgétaire ni déclarés dans les procédures comptables. Des efforts ont été déployés pour préparer un manuel de gestion des investissements publics en 2019, mais ces efforts ont été retardés en raison du changement dans la gestion des investissements publics, comme indiqué dans les paragraphes suivants¹⁶.

La Direction du Trésor du MEF est chargée d'administrer la réglementation existante qui s'appuie principalement sur le décret n°2016-1160. Trois réunions ont eu lieu entre le MEF et les partenaires au développement pour discuter du traitement et des retards liés aux décaissements. Trois solutions immédiates ont été identifiées et mises en œuvre: 1) une solution à court terme par note ministérielle pour suspendre le processus de paiement jusqu'à fin 2022, qui permet l'approbation des factures jusqu'à la fin de l'année sans régulariser les dépenses effectuées avec l'avance ; 2) simplification du plan comptable pouvant faciliter la classification ; et 3) permettre le report des fonds sur l'année civile suivante afin qu'il n'y ait pas de retard dans la mise en œuvre du projet au début de l'exercice financier, auparavant

¹² Pour 2021 Circulaire d'Exécution Budgétaire

¹³ Les processus suivis pour la planification, le traitement et la déclaration des décaissements des fonds sont fournis dans la Circulaire d'Exécution Budgétaire 2021 et les directives de suivi émises par le MEF. La description identifie également les responsabilités des parties prenantes spécifiques impliquées dans le processus.

¹⁴ Bref aperçu du dossier GIP, Direction de la Coopération Économique, Présidence, 2022 ainsi que les notes de service du Cabinet du Président et du MEF

¹⁵ Stratégie de Gestion des Investissements Publics, Madagascar, Ministère des Finances et du Budget, MEP, OCSIF, 2017 (et mis à jour en 2021). La stratégie a été élaborée dans le cadre de l'OCSIF et doit être approuvée en décembre 2022 et un décret d'accompagnement finalisé en février 2023.

¹⁶ Appuis à la Préparation d'un Guide Méthodologique pour la Gestion d'un Projet d'Investissement Public, Aide-Mémoire, Afritac Sud et FMI, décembre 2019. Le document fournissait une ébauche de manuel des opérations d'investissement public

annuel. L'objectif est d'améliorer le traitement et la mise en œuvre, mais sans pour autant sacrifier la responsabilité. Même compte tenu de ces ajustements, il existe des processus ou des points d'approbation qui entravent le processus budgétaire et de paiement. Par exemple, le point de décision d'approbation du président existe toujours et ajoute du temps au traitement. Et, pour le processus budgétaire, les fonds non dépensés des années en cours ne sont pas budgétisés dans les années à venir, ce qui laisse des obligations qui ne figurent pas dans le budget de l'année à venir. Et il ne semble pas y avoir de budgétisation à moyen terme pour les dépenses du projet – pour les fonds des partenaires de développement ainsi que pour le partage des coûts du gouvernement.

Des efforts ont été déployés par le passé pour mettre en place une organisation et une fonction globales de coordination, de gestion et de suivi de l'aide extérieure. Un effort a été réalisé pour consolider les activités de coordination, de gestion et de suivi au sein de l'Agence de coordination et de suivi des investissements et des financements (OSCIF) en 2017¹⁷. Le décret n° 2018-298 portant Gestion des Investissements Publics avait placé l'OSCIF en tant que coordinateur des investissements publics¹⁸. Le rôle d'agence a été dissous en 2021.

Les fonctions de l'OSCIF, selon le décret portant création, étaient :

- Préparer et maintenir, en liaison avec les ministères concernés, la matrice des investissements et projets publics et privés prioritaires et mobiliser leurs financements ;
- Veiller à ce que la mobilisation de ces ressources nationales et extérieures soit conforme au plan national de développement, à la macroéconomie (financière et monétaire), à la politique budgétaire à moyen terme et à la soutenabilité de la dette intérieure et extérieure ;
- Assister les ministères et autres secteurs bénéficiaires dans les tâches liées à la conceptualisation, à la programmation, au lancement, à l'exécution, au suivi et à l'évaluation de tous les programmes et projets prioritaires, en assurant leur calendrier de mise en œuvre ;
- Aider les ministères et autres secteurs bénéficiaires à définir leurs besoins en renforcement de capacités pour la mise en œuvre des programmes et projets et les accompagner dans la recherche d'un appui technique et financier auprès des partenaires de développement ;
- Assurer l'appui à la capacité d'absorption des financements en aidant les ministères et autres secteurs bénéficiaires à améliorer leur capacité à accélérer l'exécution des projets conformément aux procédures et règles applicables imposées par la législation nationale ou celles propres aux bailleurs de fonds extérieurs ;
- Préparer, au nom du Comité de Pilotage Stratégique, les organigrammes pour rendre compte à tout moment de l'avancement des programmes et projets prioritaires ;
- Signaler, par le biais de rapports périodiques ou circonstanciels, tout problème rencontré dans la mise en œuvre des projets, susceptible de remettre en cause leurs objectifs et leur calendrier de mise en œuvre ; et
- Gérer une plateforme de concertation qui réunit périodiquement les autorités nationales et les partenaires au développement pour revoir les engagements pris de part et d'autre et assurer l'harmonisation des appuis et interventions extérieures ainsi que l'alignement des programmes avec les priorités définies par le Gouvernement.

Le FMI a également mené une mission d'examen de la gestion des investissements publics, avec l'OCSIF, en décembre 2020, en raison des évaluations financières antérieures du FMI. Le rapport préparait un ensemble de conclusions à mettre en œuvre. Cependant, il ne semble pas que ces conclusions aient été suivies d'effet suite au transfert de certaines responsabilités de l'OCSIF au Secrétariat technique permanent pour la coordination de l'aide (STPCA) basé à la Primature. La base de données initiée et gérée par l'OCSIF (le TNC - Tableau de bord National Centralisé), le tableau de bord national centralisé pour les projets d'investissement public, aurait été incomplète compte tenu du flux de données vers d'autres bases de données et le Département de la dette publique du MEF.

¹⁷ Décret No. 2017-094, Portant création de l'Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements et de leurs Financements (OCSIF)

¹⁸ Le décret définit un processus de programmation des investissements publics et les responsabilités des acteurs concernés

Les parties restantes de l'OSCIF ont été transférées à la STPCA puis à la Présidence. La STPCA a ensuite été dissoute et la gestion des investissements publics et la coordination de l'aide ont été transférées à la Direction de la Coopération

Économique (DCE) au sein de la Présidence par décret 2021-1280. Une « Unité de Livraison » a également été récemment créée au sein de la Présidence en août 2022 pour coordonner et gérer les projets prioritaires du président. Avec la création et la suppression d'unités, diverses bases de données d'aide extérieure ont été créées : l'AMP était à l'OSCIF, puis a été transférée à la Primature et a été récemment transférée à la Direction Générale de l'Economie et du Plan du MEF ; de la Coordination et de Suivi et Évaluation des Programmes. Cette unité du MEF abrite également le SNISE (Système National Intégré de suivi évaluation). La DCE a créé sa propre plateforme d'information et l'a alimentée en données, l'Unité de mise en œuvre prépare également sa propre plateforme et le Département du Trésor du MEF (unité de gestion de la dette) prépare également une base de données contenant des données financières sur l'aide au développement.

Figure 14: Résumé historique des interventions de gestion des investissements publics

Année	Activité
2016	Recommandations en matière de gestion des investissements publics
2017	Document de stratégie du GIP planifié et rédigé
2018	Identification des domaines de réforme du GIP, Assistance technique du FMI fournie pour le GIP, Rédaction d'un manuel de gestion des investissements publics (soutenu par la Banque mondiale)
2019	Première version du guide GIP élaborée, Mission soutenue par le FMI pour mettre à jour le guide
2020	Évaluation de la stratégie GIP pour évaluer la mise en œuvre. Préparation de l'aide-mémoire pour sa mise à jour et la mise à jour du manuel GIP élaboré par l'OCSIF
2021	Série d'ateliers techniques pour mettre à jour la stratégie GIP Décret rédigé par le groupe de travail technique
2022	Statut actuel Stratégie GIP mise à jour par l'équipe technique Projet de décret en cours de finalisation Initiation de la mise en œuvre d'un projet de loi d'investissement

Au sein du MEF, divers bureaux sont impliqués dans la planification macroéconomique et des réformes, la surveillance et le suivi, la budgétisation annuelle et à moyen terme, l'approbation et le reporting des décaissements de l'aide extérieure et l'audit. Le ministère comprend également un bureau qui gère uniquement les projets financés par l'Union Européenne.

Les principales entités sont identifiées dans la figure 15. L'organisation des unités et leur fonction sont décrites plus en

détail dans la section suivante.

Figure 15: Principales entités impliquées dans la planification, la gestion, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'aide extérieure

- Présidence
 - o Bureau du Secrétaire Général
 - Unité de Livraison
 - Unité de planification et de coordination
 - Unité de suivi et d'évaluation des performances
 - Unité de gestion de bases de données et d'analyse économique
 - Unité de communication et de gestion des connaissances
 - Direction de la Coopération Économique (DCE)
 - Partenaires du projet de service et relations avec les donateurs (SPR PTF)
 - Investissement et financement (FIS)
 - Coordination Institutionnelle et Gestion des Investissements Publics (SCIRGIP)
 - Administration de la base de données sur la gestion de l'aide (SAGBD)
 - Coordination de l'aide et relations Sud-Sud (SCCS)
- Primature
 - o STPCA (n'est plus actif)
- Ministère de l'Économie et des Finances
 - o Cellule de Coordination des Projets de Relance Economique et D'Actions Sociales
 - o Bureau d'Appui à la Coopération Extérieure
 - o Direction de la Coordination et/ou Suivi des Réformes
 - Service de Coordination des Relations Institutionnelles
 - Service de planification, de suivi et d'évaluation
 - Service d'appui à la gouvernance administrative
 - Service de réformes de la gestion des finances publiques
 - o Direction Générale des Finances et Des Affaires Générales
 - Direction du Budget
 - Direction du Patrimoine de L'Etat
 - Direction de la Gestion Des Effectifs des Agents de L'Etat
 - Direction de la Solde et Pensions
 - o Directeur Général du Trésor
 - Direction de la Comptabilité Publique
 - Direction de la Dette Publique
 - Direction des Opérations Financières
 - Direction des Etudes
 - Direction de La Brigade D'Investigation Financière et de L' Audit
 - o Directeur Général de l'Économie et du Plan
 - Direction des Etudes et de la Modélisation Economiques)
 - Direction de la Planification
 - Direction de la Coordination et de Suivi et Evaluation des Programmes
 - Service administratif et financier
 - Service régional de l'Economie et de la Planification
- Banque Centrale
- Ministères de tutelle et UGP

Outre les unités principales, plus centralisées, de planification, de coordination, de gestion et de suivi, il existe les ministères de tutelle et les UGP. Les ministères de tutelle ont été impliqués tout au long du cycle de gestion de l'aide au développement – depuis la préparation des stratégies et plans sectoriels, la mise en œuvre des projets et le suivi des progrès du secteur et des projets, avec plus ou moins de succès. Ces fonctions n'ont pas été cohérentes au fil des années et les UGP ont évolué pour aider à la mise en œuvre des projets de développement. Et les partenaires de développement ont mis en place leurs propres modalités d'exécution directe pour améliorer l'exécution.

Le travail au niveau sectoriel a évolué de plusieurs manières avec une exécution nationale directement effectuée par les ministères, une combinaison de collaboration entre ministères et UGP, ou totalement par les UGP sous la supervision du ministère responsable. Les différentes modalités choisies résultent de divers facteurs tels que la capacité (capacité de gestion et technique), la disponibilité des ressources (ressources humaines, équipements et fournitures, financières) et les préférences du gouvernement et/ou des partenaires de développement. Le gouvernement et les partenaires de développement souhaitent que davantage de projets soient exécutés au niveau national directement par les ministères et les parties prenantes locales plutôt que par l'intermédiaire des UGP. La situation actuelle complique la planification et l'exécution des projets ainsi que le suivi et l'évaluation. Les modalités qui en résultent peuvent entraîner certaines incohérences entre les procédures opérationnelles du gouvernement, l'appropriation et la cohérence avec le cadre juridique et politique.

Les partenaires de développement ont été un élément essentiel du cadre de planification, de gestion et d'évaluation des investissements publics et de l'aide extérieure. La planification et l'exécution se sont adaptées au fil des années pour passer d'une exécution d'urgence et davantage liée à des projets à un soutien accru aux programmes et budgets. Cependant, il semble, comme illustré ci-dessus et décrit plus en détail ci-dessous, que le pendule revient vers une réalisation davantage liée aux projets, car l'architecture gouvernementale a été instable et les taux d'absorption et d'exécution ont été faibles. Les UGP sont le résultat de l'incapacité des acteurs gouvernementaux à s'exécuter pleinement par eux-mêmes, mais même cette approche ne s'est pas révélée satisfaisante.

Les partenaires de développement se sont efforcés d'améliorer la coordination entre eux ainsi qu'avec le GOM lors de réunions globales au niveau national, par exemple en développant un plan pour faciliter le PEM et au niveau sectoriel en organisant des réunions sectorielles¹⁹. Les partenaires de développement se réunissent chaque mois au sein du Groupe de Dialogue sur la Coopération, organisé par le PNUD, pour aborder la coordination aux niveaux national et sectoriel ainsi que pour résoudre les problèmes. Une telle coopération ne serait pas parfaite, certains domaines de développement étant « plus encombrés » que d'autres et certains se chevauchent. Mais des efforts sont déployés pour améliorer la coordination entre les donateurs et, parfois, avec leurs homologues gouvernementaux.

Le GOM a présenté en octobre 2022 le PEM pour identifier les secteurs prioritaires et les investissements requis associés à moyen terme. Le plan a été approuvé en juin 2022 par le Conseil de gouvernement et a été préparé avec la contribution des ministères sectoriels ; il identifie les coûts de financement. Il s'agit d'une combinaison d'une stratégie et d'un programme d'investissement public. Le plan comprend 13 engagements autour de trois piliers (social, économique et environnemental) avec la gouvernance comme thème transversal. Il comprend une stratégie visant à mobiliser des ressources publiques et privées pour l'investissement, définit des indicateurs de résultat, discute des mesures visant à renforcer le dialogue avec les partenaires de développement, le secteur privé et la société civile, et comprend une section sur les risques, dont le changement climatique, et les mesures d'atténuation. Dans le même temps, comme indiqué ci-dessus, le gouvernement s'emploie à renforcer les institutions et processus centraux pour accroître l'absorption de l'aide extérieure ainsi que la coordination, la gestion, la mise en œuvre et le suivi de cette aide.

Les sections suivantes analysent plus en détail le cadre institutionnel et mettent en valeur les principales conclusions qui conduisent à l'identification des obstacles et des blocages.

C. Analyse fonctionnelle de planification, de gestion et d'évaluation de l'aide extérieure

¹⁹ En juin 2021, les partenaires au développement ont présenté au GOM le Mécanisme Conjoint de Coordination pour l'Émergence (MCCE) pour faciliter l'actualisation du PEM. Le MCCE a été présenté par le groupe de dialogue stratégique et aligné sur les 13 secteurs du PEM. Il ne semble pas que le cadre ait été accepté et mis en œuvre.

1. Aperçu

Le but de l'analyse fonctionnelle est de montrer quelles entités sont impliquées et comment elles affectent la planification, la gestion et la mise en œuvre efficaces et efficientes de l'aide extérieure, ainsi que le suivi et l'évaluation. La section suivante identifie les fonctions selon les lois et décrets. Le chapitre sur les recommandations (section VII, partie B) décompose les fonctions selon le cycle de planification, de gestion et de mise en œuvre, ainsi que de suivi et d'évaluation, avec quelques ajustements pour les aligner sur ces composantes du cycle et disposer d'un cadre institutionnel plus cohérent et lié ainsi que des capacités associées. L'analyse fournie dans cette section contribuera également à soutenir l'identification des obstacles de dans la section suivante²⁰.

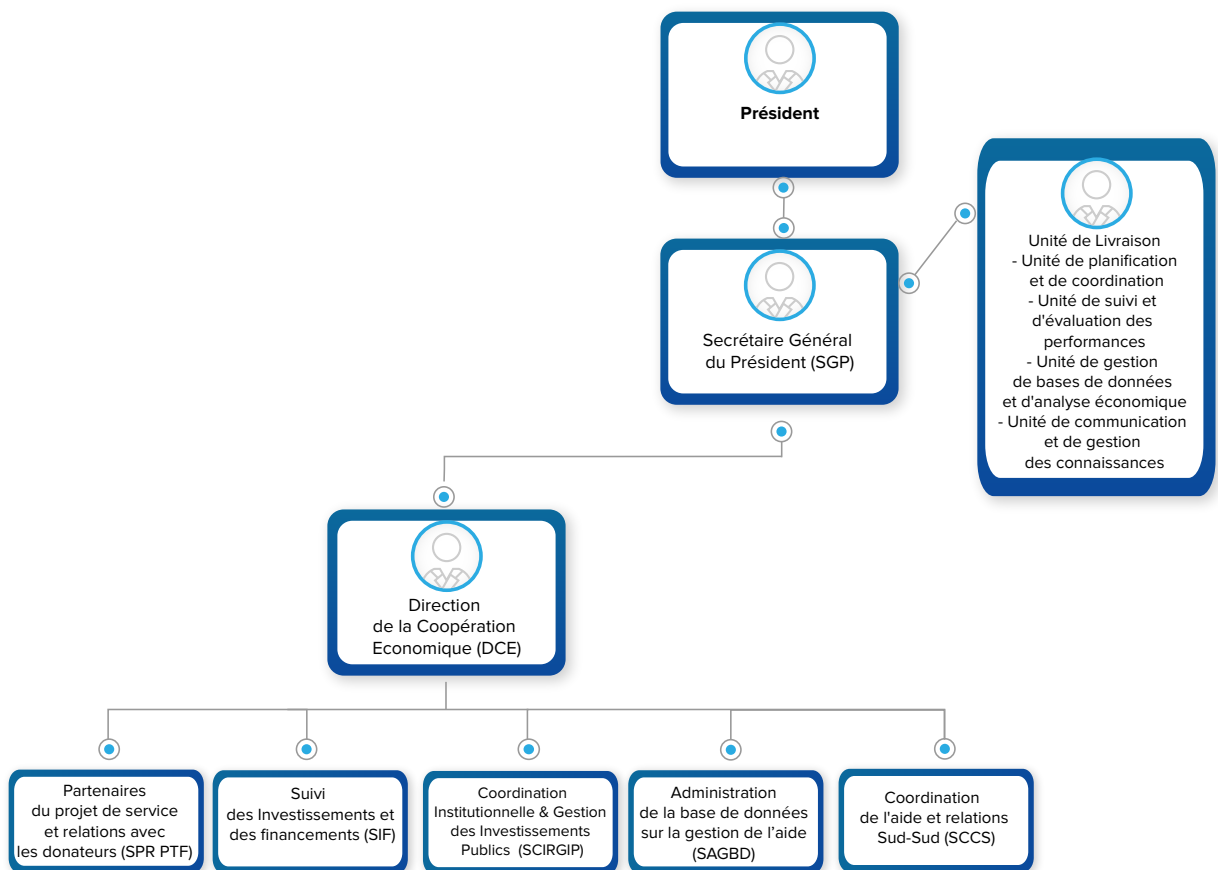
2. Présidence

i. Organisation et fonctionnement

Les entités compétentes de la Présidence sont le DCE et l'Unité de Livraison. Le DCE a été formé à partir des restes de l'OCSIF et du STPCA pour coordonner, gérer partiellement et surveiller les projets d'investissement public, y compris ceux bénéficiant d'un financement d'aide extérieure. L'unité de mise en œuvre a été créée pour soutenir le bureau du secrétaire général et se concentrer sur les projets prioritaires du président qui impliquent un financement national ou externe, y compris la mise en œuvre du PEM.

Figure 16: Organigramme de la Présidence avec le DCE et l'Unité de Livraison

Source: DCE et Note de Service de l'Unité de Livraison



DCE

Le DCE a été créé par le décret 2021-1280 dans le cadre de la Présidence pour coordonner, gérer jusqu'à un certain niveau et suivre les projets d'investissement public, y compris les programmes et projets financés avec une aide extérieure. Elle est dirigée par un directeur qui rapporte au Secrétaire Général.

²⁰ Veuillez noter que les entités identifiées sont les principales entités impliquées dans la gestion de l'aide extérieure

Les fonctions de la direction sont :

- Identifier les financements publics et privés nationaux et internationaux disponibles ;
- Produire et mettre à jour la matrice des programmes et projets de réformes liés aux investissements privés ;
- Effectuer le suivi de la mise en œuvre des programmes et projets avec financement externe ;
- Préparer et promouvoir le dialogue entre les secteurs public et privé ; et
- Favoriser les relations avec les partenaires techniques et financiers.

Pour remplir sa mission, le DCE peut être assisté par des chefs de service, des chargés de mission, des adjoints et des secrétaires particuliers.

Les unités organisationnelles de DCE sont indiquées dans la figure 16.

Unité de Livraison

L'Unité de Livraison a été créée par une note de service en août 2022. Elle est établie en tant que branche du Secrétariat Général de la Présidence et rend compte directement au Secrétaire Général. Ses fonctions sont :

- Accroître encore l'efficacité de la réalisation des missions du Secrétariat Général de la Présidence ;
- Établir un mécanisme et une approche systématique pour surveiller la mise en œuvre des projets et priorités présidentielles ; et
- Dans le cadre des missions de pilotage et de suivi des priorités programmatiques présidentielles, l'unité assurera les missions suivantes : planification et coordination ; suivi et évaluation des performances ; gestion de bases de données et analyse économique ; et communication et gestion des connaissances.

Les unités organisationnelles de l'Unité de Livraison sont indiquées dans la figure 16.

ii. Résultats

F6 Comblant une lacune - Le DCE a été créé pour fournir un lieu central de coordination, de gestion et de suivi des investissements publics, y compris l'aide extérieure. L'unité semble en être à ses débuts et s'efforce d'établir des relations avec d'autres unités au niveau central (MEF) et avec les ministères de tutelle. Il s'efforce également d'établir des relations avec les partenaires de développement. La DCE a également préparé sa propre base de données sur l'assistance extérieure et l'a alimentée en données. L'Unité de Livraison a été constituée ultérieurement et, à ce jour, n'a aucune relation avec le DCE et les relations avec d'autres unités gouvernementales ne sont pas claires. Sa seule fonction est de se concentrer sur les « projets présidentiels » comme le PEM. L'objectif des deux entités est de fournir un outil de gestion et de décision au président, en particulier l'unité de livraison qui se concentre sur les initiatives et les projets présidentiels.

F7 Limites nécessitant de la clarté – Les limites entre l'unité de Livraison, le DCE, la Primature et certaines unités du MEF ne sont pas claires. Certaines unités du MEF ont déjà ou ont envisagé d'assumer certaines des fonctions actuellement au sein de la Présidence. Une approche rationalisée n'a pas encore évolué ou est en train d'évoluer.

F8 Visibilité et liens – Le DCE n'a pas encore la visibilité au sein du gouvernement ou auprès des partenaires de développement pour assumer ses fonctions, bien qu'il semble s'efforcer d'atteindre cette visibilité. Cela paraît toutefois difficile compte tenu de la concurrence avec d'autres unités. Les partenaires au développement n'y voient pas encore le « point d'entrée » de la coopération au développement, d'autant plus qu'ils ont établi des itinéraires et des réseaux de contacts. Mais les partenaires au développement utiliseraient probablement si la DCE ajoutait de la valeur à la coordination et à l'efficacité de la coopération au développement. L'Unité de Livraison est une unité relativement

nouvelle et peu connue des partenaires de développement. Ni le DCE ni l'Unité de Livraison n'ont établi de liens de travail avec la Direction du budget, le Département du Trésor ou la Direction de l'économie et du plan du MEF.

F9 Collecte de données sur l'aide au développement, reporting de gestion et vérification – La prolifération de diverses bases de données sur l'aide au développement et la confusion quant à leur emplacement et leur objectif peuvent entraver la collecte de données et le reporting et utiliser un personnel et d'autres ressources limitées pour saisir, gérer et communiquer les données. Le DCE a développé et alimenté sa propre base de données et son site Web. L'AMP a récemment été transférée à la Direction de la Coordination, du Suivi et de l'Évaluation des Programmes du MEF et le système est actuellement en cours de vérification ; les données seront mises à jour. L'unité de Livraison travaille sur sa propre base de données et dispose d'une fonction spécifique pour ce faire. Il existe une certaine validation ou synchronisation avec les données du Département du Trésor et du bureau du budget (pour la budgétisation et la comptabilité des dépenses). Un tel rapprochement est une nécessité afin que des informations précises soient utilisées pour la budgétisation, les rapports sur les dépenses et autres rapports au sein du gouvernement et avec les partenaires de développement.

F10 Risque de centralisation – Avec le DCE et l'unité de Livraison au sein de la Présidence, il existe un risque qu'une telle unité disparaisse ou change de fonction en fonction des orientations politiques de l'administration ou des changements de gouvernement. Ce problème n'est pas propre au GOM car est déjà survenu dans d'autres pays. En outre, ces unités de coordination ont été de courte durée, comme l'expérience de l'OCSIF et du STPCA.

3. Ministère de l'Économie et des Finances

i. Organisation et Fonctionnement

Le MEF a deux fonctions principales concernant la planification, la gestion et la mise en œuvre, ainsi que le suivi et l'évaluation de l'aide extérieure. Les fonctions concernent principalement les phases de planification, de coordination et de suivi, comme l'illustre la fonction économique du ministère, ainsi que la gestion et le contrôle financiers, y compris la budgétisation, la comptabilité et l'établissement de rapports. Ces fonctions sont fixées par le décret n° 20219-093 fixant les attributions du Ministère de l'Économie et des Finances.

Le ministère applique également les règles et politiques de traitement des dépenses d'aide extérieure liées aux prêts et crédits et à certaines subventions. Ces processus sont principalement des procédures d'exécution qui sont établies par le décret n° 2015-1457 et des décrets, politiques et déclarations de suivi qui identifient le processus et les responsabilités des parties prenantes.

Les principales unités impliquées dans l'assistance extérieure sont :

- Cellule de Coordination des Projets de Relance Economique et D'Actions Sociales

- Bureau d'Appui à la Coopération Extérieure

- Direction de la Coordination et du Suivi des Réformes
 - o Service de Coordination des Relations Institutionnelles
 - o Service de planification, de suivi et d'évaluation
 - o Service d'appui à la gouvernance administrative
 - o Service de réforme des finances publiques

- Direction Générale des Finances et Des Affaires Générales
 - o Direction du Budget

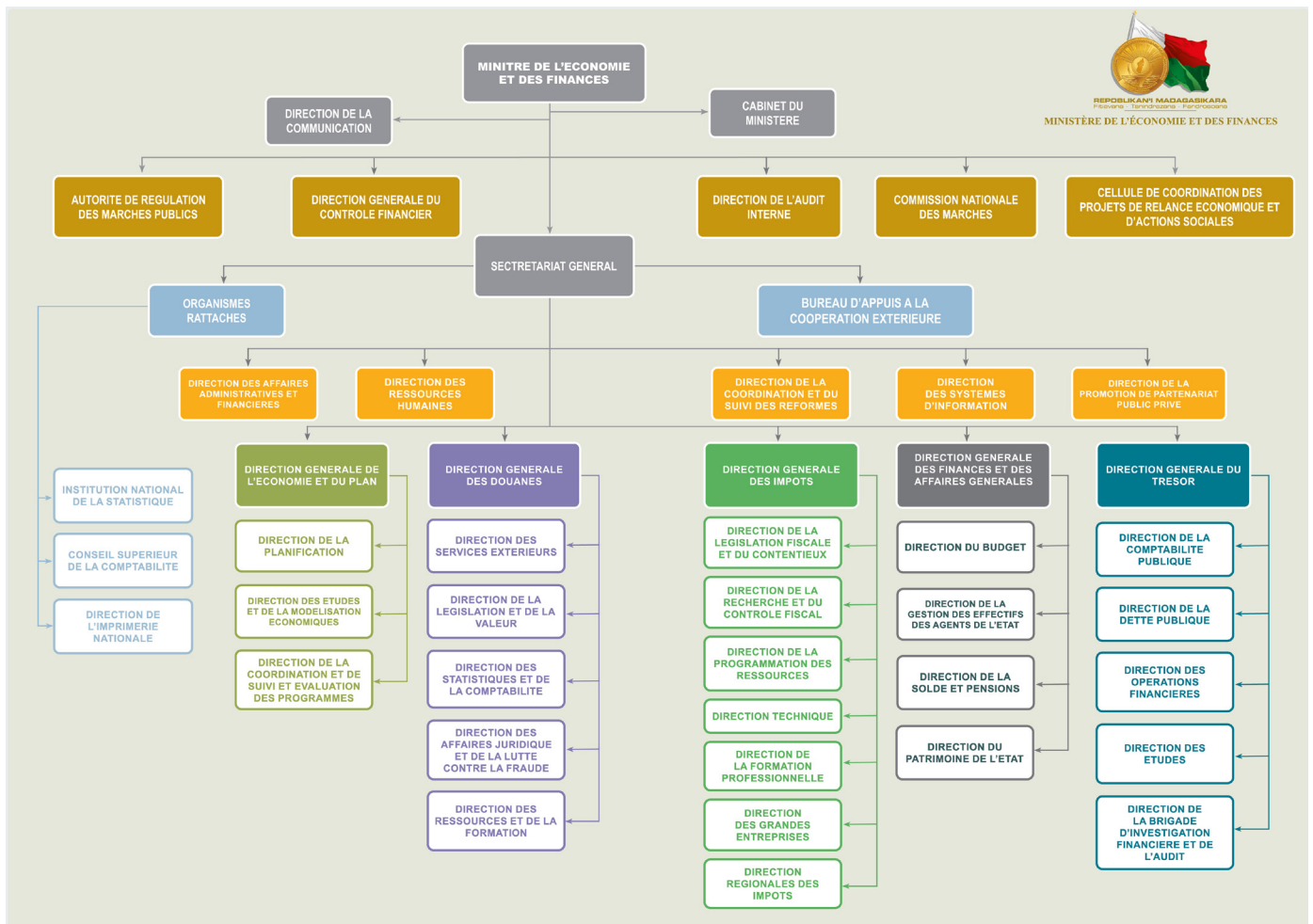
- Direction Générale du Trésor
 - o Direction de la Comptabilité Publique
 - o Direction de la Dette Publique

- o Direction des Opérations Financières
- o Direction des Etudes
- o Direction de la Brigade D'Investrivation Financière et de L'Audit

- Direction Générale de L'Economie et du Plan
 - o Direction de la Planification
 - o Direction des Etudes et de la Modélisation Economiques
 - o Direction de la Coordination et de Suivi et Evaluation des Programmes

Figure 17: Organigramme du MEF

Source: MEF



Cellule de Coordination des Projets de Relance Economique et D'Actions Sociales

L'unité est chargée de concevoir et de mettre en œuvre les politiques nationales de développement du capital humain et social à travers Madagascar. Elle est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre la stratégie nationale de relance économique et les projets d'action sociale dans les domaines suivants :

- infrastructures routières;
- infrastructures éducatives et sportives;
- infrastructures d'hygiène et d'assainissement;
- travaux de développement agricole;
- activités génératrices de revenus; et
- réhabilitation et/ou construction de bâtiments sociaux.

Bureau d'Appui à la Coopération Extérieure

Le bureau est chargé d'appuyer le Secrétariat Général dans les relations du MEF avec les partenaires techniques et financiers et assiste principalement à la gestion de l'aide extérieure de l'UE mise en œuvre de manière décentralisée, notamment les ressources du FED, mais éventuellement aussi les ressources du budget général de l'UE ainsi que les interventions réalisées par la Banque Européenne d'Investissement. Le bureau est composé de deux unités :

- Unité des opérations ; et
- Unité des Contrats et Finances.

Direction de la Coordination et du Suivi des Réformes

La direction coordonne et surveille les réformes des finances publiques et les programmes de gouvernance du ministère. Il s'agit principalement du bras de gestion et de renforcement qui profite aux opérations du MEF. Il est important d'être inclus dans l'analyse fonctionnelle compte tenu de la planification et de la mise en œuvre des réformes de la gestion financière.

Les fonctions de la direction sont :

- Assurer la coordination, la planification et le suivi de la mise en œuvre des réformes ;
- Coordonner les missions d'assistance technique, les projets liés à la gouvernance du MEF en relation avec les partenaires techniques et financiers et assurer leur suivi ;
- Coordonner l'élaboration du document de politique et des orientations stratégiques du MEF cohérents avec la Politique Générale de l'État et assurer la cohérence avec les programmes d'actions pluriannuels ;
- Assurer la consolidation et le suivi-évaluation de la mise en œuvre du plan d'action du MEF et du plan de travail annuel du MEF, en collaboration avec les autres unités du ministère ;
- Évaluer la pertinence et l'efficacité de l'exécution des recettes et des dépenses du ministère pour une meilleure gouvernance des finances publiques ;
- Coordonner le processus d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques ;
- Assurer la coordination des relations interministérielles du MEF et des relations avec les institutions et autres ministères ; et
- Soutenir les acteurs en charge des réformes dans la gestion du changement, la promotion de la transparence et de la responsabilisation pour une meilleure qualité des services rendus aux usagers.

La direction comprend les unités suivantes :

- Service de coordination des relations institutionnelles ;
- Service de planification, de suivi et d'évaluation ;
- Service d'appui à la gouvernance administrative ; et
- Service de réforme des finances publiques.

Direction Générale des Finances et Des Affaires Générales

La direction est composée de :

- Département du Budget;
- Département des biens de l'État ;
- Département de Gestion des Fonctionnaires Civils ; et
- Département de la solde et des pensions.

L'unité la plus pertinente pour la gestion de l'aide extérieure est le Département du Budget. Les fonctions du département sont:

- Préparer la lettre d'orientation générale pour l'élaboration des lois de finances ;
- Diriger la rédaction de la Loi de Finances Initiale, de la Loi de Finances rectificative et de la Loi de Règlement, et les accompagner auprès des autorités d'approbation ;
- Mettre en œuvre les lois de finances initiales et les lois de finances rectificatives.
- Piloter et suivre l'exécution du budget ;
- Assurer le contrôle budgétaire des établissements publics nationaux ;
- Concevoir et piloter les réformes à entreprendre en matière budgétaire ; et
- Conseiller les Collectivités Territoriales Décentralisées en matière budgétaire ; préparer et rédiger les arrêtés de débit.

La Direction du Budget est composée des unités suivantes :

- Service de synthèse budgétaire ;
- Service des Réformes et de la Formation ;
- Service du secteur social et administratif ;
- Service du Secteur Productif et des Infrastructures ; et
- Services budgétaires régionaux.

Direction Générale du Trésor

Les fonctions de la direction sont :

- Participer à l'élaboration et à la conduite de la politique financière nationale, régionale et internationale de l'État ;
- Contribuer à la détermination des grandes orientations de l'État en matière de politique du secteur public ;
- Développer le cadre de la politique financière du pays ;
- Coordonner les politiques et programmes macroéconomiques dans les secteurs des finances publiques, monétaires et extérieures ;
- Préserver la bonne gouvernance des fonds publics ;
- Assurer la gestion de la trésorerie de l'État et assurer son équilibre permanent ;
- Élaborer et mettre en œuvre des réglementations sur la comptabilité publique ;
- Assurer la gestion financière et comptable de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics ;
- Participer à la préparation des négociations avec les organisations internationales en fournissant les documents pertinents : missions d'examen, missions conjointes des bailleurs de fonds ;
- Gérer les emprunts publics internes et externes, les dons et aides extérieures ainsi que leur contre-valeur, les opérations de trésorerie et le recouvrement des dettes de l'Etat ;
- Définir, mettre en œuvre et suivre la politique d'inclusion financière ;
- Assurer la création et le fonctionnement d'un marché financier à Madagascar.
- Assurer le contrôle et le développement du secteur des assurances ;
- Assurer la supervision du secteur financier ;
- Représenter l'Etat actionnaire de plein droit en tant que détenteur et gestionnaire des fonds publics, et des valeurs mobilières ;
- Gérer le portefeuille d'actions de l'État dans des entreprises à participation publique ; et
- Gérer la participation financière de l'État dans les institutions financières internationales.

La direction comprend les unités de services suivantes :

- Service Administratif et Financier;
- Direction de la Communication, des Relations Publiques et des Partenariats ;
- Direction de la Stratégie et du Développement ; et
- Responsable des Marchés Publics.

Les principales unités fonctionnelles décrites ci-dessous sont :

- Département de la Comptabilité Publique ;
- Direction de la Dette Publique ;
- Département des Études ;
- Département de la Brigade d'Investigation et d'Audit Financier ; et
- Département des Opérations Financières.

Direction de la Comptabilité Publique

Les fonctions de la direction sont :

- Élaborer et mettre en œuvre des réformes et des réglementations en matière de comptabilité publique ;
- Exécuter les dépenses publiques, centraliser les recettes de l'État et assurer la tenue de la comptabilité de l'État ;
- Clôturer les comptes de l'État ;
- Assurer la gestion financière et comptable de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics ;
- Organiser, coordonner et exploiter les activités des postes comptables ; et
- Assurer la gestion du compte unique du Trésor ainsi que les dépôts des correspondants et des particuliers

La direction comprend les unités suivantes :

- Unité des services centraux ;
- Direction de la Comptabilité et de la Réglementation Financière ;
- Service de Suivi et de Surveillance des Positions Comptables ;
- Service de Gestion des Ressources ; et
- Direction de l'Organisation Informatique.

Direction de la Dette Publique

Les fonctions de la direction sont :

- Mettre en place un cadre juridique de l'endettement et veiller à son application et à sa mise à jour ;
- Gérer la dette publique et l'aide étrangère ;
- Participer à l'analyse de la soutenabilité de la dette publique ;
- Élaborer et mettre en œuvre la stratégie de dette publique ;
- Participer aux négociations sur une nouvelle contraction de l'aide extérieure et du financement en termes de restructuration de la dette extérieure ;
- Être le principal interlocuteur des bailleurs de fonds, des ministères de tutelles techniques et des UGP en termes de financements extérieurs ;
- Effectuer le suivi des projets financés à l'extérieur ;
- Développer les instruments de financement de l'État à travers la dette intérieure ;
- Assurer la gestion des comptes individuels du Trésor, à l'exclusion des comptes de trading et des comptes de participation ;
- Planifier et payer le service de la dette publique intérieure et extérieure ;
- Effectuer la régularisation comptable du service de la dette ; et
- Préparer des rapports périodiques sur la dette publique.

La direction comprend les unités suivantes :

- Service de suivi de projet :
 - Unité 1 : Infrastructures, Transports, Télécommunications, Gouvernance, Finances ;
 - Unité 2 : Agriculture, Pêche, élevage, secteurs sociaux ; et
 - Unité 3 : Eau et Assainissement, Environnement, Tourisme, Mines, Énergie

- Aide extérieure et service de la dette :
 - Division de l'Exécution ;
 - Division du traitement des données et de la régularisation ; et
 - Division des Opérations.

- Service du Trésor et de la dette intérieure :
 - Division de la Dette ;
 - Division du Trésor; et
 - Division de l'Information et de l'Administration ; et
- Département d'analyse et de statistiques de la dette :
 - Division Analyse et Stratégie;
 - Division des bases de données et des statistiques ; et
 - Division Organisation et Support.

Direction des Etudes

Les fonctions de la direction sont :

- Produire périodiquement le tableau de bord « Opérations Globales de trésorerie» (OGT) ;
- Recueillir, gérer et analyser les données relatives aux secteurs économiques ;
- Produire des statistiques sur les finances publiques à usage interne et externe ;
- Assurer la gestion et le suivi des dossiers contentieux mettant en jeu les intérêts du Trésor Public ;
- Assurer le rôle de conseiller juridique auprès des autres départements ;
- Assurer la défense des intérêts du Trésor devant les tribunaux ;
- Participer à l'élaboration des programmes financiers et des cadres macroéconomiques lors de l'élaboration des lois de finances et du suivi de leur mise en œuvre ;
- Assurer la programmation des activités et du budget de la Direction Générale du Trésor ainsi que leur suivi et évaluation ; et
- Élaborer et proposer des stratégies pour renforcer la performance des Directions du Trésor et de ses services.

La direction comprend les unités suivantes :

- Direction des Affaires Juridiques et du Contentieux :
 - Division des affaires judiciaires, et
 - Division des affaires contentieuses;

- Département des statistiques et des analyses économiques :
 - Division de la statistique, et
 - Division des analyses économiques ; et

- Service de programmation et de suivi-évaluation :
 - Division de la programmation, et
 - Division du suivi et de l'évaluation.

Direction des enquêtes financières et de l'audit

Les fonctions de la direction sont :

- Contrôler régulièrement les comptes et états financiers de l'Etat, des collectivités territoriales et des

établissements publics ;

- Effectuer le contrôle de conformité des opérations sous-jacentes aux comptes et états financiers de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics ;
- Évaluer la performance des postes comptables des organismes publics ;
- Évaluer la performance des postes comptables de l'État ;
- Conduire toutes les investigations nécessaires à la mise en œuvre des poursuites des infractions comptables, budgétaires et financières ou des malversations commises ;
- Effectuer des missions d'examen ou d'évaluation relatives aux finances publiques demandées par les autorités hiérarchiques ; et
- Assurer le rétablissement de la bonne gouvernance dans la gestion comptable et financière des fonds publics.

La direction comprend les unités suivantes :

- Unité de Contrôle de Surveillance de la Zone Nord ;
- Unité de contrôle de surveillance de la Zone Centrale ; et
- Unité de contrôle de surveillance de la Zone Sud.

En outre, en ce qui concerne l'audit réalisé par le MEF, le Département d'Audit Interne a les fonctions suivantes :

- Évaluer la mise en œuvre et l'efficacité des objectifs, des programmes et des activités du ministère en matière d'éthique ainsi que la gouvernance des systèmes d'information au regard de la stratégie et des objectifs du département ;
- Assurer l'application des méthodes de gestion, l'utilisation appropriée des outils de gestion, la mise en œuvre adéquate des moyens par rapport aux objectifs ;
- Constater les résultats et l'utilisation judicieuse des moyens mis en œuvre ;
- Proposer des recommandations et des améliorations au fonctionnement et aux systèmes de gestion et de contrôle interne, pour protéger les audités contre les risques inhérents à la gestion ; et
- Assurer la protection et la sauvegarde des actifs de l'État ainsi que l'intégrité et la fiabilité des informations financières et opérationnelles.

Direction Générale de l'Economie et du Plan

La direction est principalement chargée de la conception, du pilotage, du suivi et de l'analyse de la politique de l'État dans le domaine de la gestion économique et du développement, ainsi que de la planification, de la coordination, du suivi et de l'évaluation des programmes de développement.

Les fonctions de la direction sont :

- Élaborer et coordonner la politique économique et le cadre macroéconomique ;
- Concevoir et opérationnaliser des modèles macroéconomiques pour accompagner les autorités dans la prise de décision ;
- Surveiller et fournir une analyse économique des indicateurs macroéconomiques.
- Préparer le rapport sur la situation économique et financière de Madagascar ;
- Conduire les études prospectives ainsi que le processus de planification stratégique et opérationnelle du développement du pays à moyen et long terme ;
- Coordonner les politiques et stratégies sectorielles, garantissant ainsi la cohérence des activités des différents acteurs du développement avec les objectifs macroéconomiques et sectoriels afin de parvenir à un développement durable et inclusif ;
- Veiller à la cohérence des projets d'investissement public avec la Stratégie Nationale de Développement ainsi qu'à leur maturité ;
- Suivre et analyser les indicateurs liés aux Objectifs de Développement Durable ainsi que la préparation du Rapport National sur le Développement Humain ;

- Suivre et évaluer la mise en œuvre des programmes de développement à tous les niveaux à travers l'opérationnalisation du Système National Intégré de Suivi-Évaluation suivant l'approche de Gestion Axée sur les Résultats ;
- Élaborer et mettre en œuvre la politique nationale d'évaluation ;
- Analyser l'aide extérieure et préparer le rapport annuel sur la coopération au développement ; et
- Renforcer les capacités techniques de tous les acteurs du développement en termes de planification et de suivi-évaluation.

La direction comprend les unités de services suivantes, décrites ci-dessous :

- Département de la planification;
- Département d'études économiques et de modélisation ; et
- Département de coordination et de suivi-évaluation du programme.

Les autres unités de service sont :

- Secrétariat.;
- Service Administratif et Financier;
- Secrétairerie;
- Services régionaux d'économie et de planification ; et
- Personne Responsable des Marchés Publics.

Direction de la Planification

Les fonctions de la direction sont :

- Concevoir et développer des méthodes, mécanismes et outils de planification ;
- Élaborer la stratégie nationale de développement du pays à moyen et long terme ;
- Participer au processus d'élaboration des outils et documents nécessaires à la compréhension de la situation du développement régional et à l'élaboration des plans de développement communaux, régionaux et provinciaux ;
- Renforcer les capacités techniques de tous les secteurs en matière de planification ;
- Diriger l'ensemble du processus de mise en œuvre des objectifs de développement durable ;
- Veiller à la cohérence des projets d'investissements publics avec la Stratégie Nationale de Développement ainsi qu'à leur maturité ; et
- Intégrer les différentes dimensions du développement dans les politiques et stratégies à tous les niveaux : population, genre, environnement.

La direction comprend les unités suivantes :

- Département des méthodes de planification ;
- Direction de la Programmation des Investissements Publics ;
- Service d'appui à la planification régionale ;
- Service d'appui à la planification intersectorielle ; et
- Service de dimensions transversales.

Direction des Études de Modélisation Économique

Les fonctions de la direction sont :

- Définir les orientations stratégiques de la politique économique ;
- Rédiger un rapport annuel sur la situation et l'évolution probable des différents secteurs de l'économie ;
- Suivre la politique macroéconomique à travers des études et des analyses de la situation économique ;
- Préparer les prévisions et le cadre macroéconomique à moyen terme ;
- Effectuer une analyse de la situation et des perspectives économiques ; et
- Fournir des notes trimestrielles sur la situation économique et financière à Madagascar.

La direction comprend les unités suivantes :

- Département des études économiques;
- Département de modélisation économique;
- Service de suivi des indicateurs et de la situation économique ;
- Service d'élaboration et de suivi de la politique économique ; et
- Département de la Prévision et du Cadre Macroéconomique.

Direction de la Coordination du Suivi et de l'Évaluation des Programmes

Les fonctions de la direction sont :

- Suivre la mise en œuvre du Système National Intégré de Suivi-Évaluation ;
- Élaborer et mettre en œuvre la politique nationale d'évaluation ;
- Concevoir et développer des outils méthodologiques de suivi-évaluation ;
- Renforcer les capacités des acteurs en matière de méthodologies, de mécanismes et d'outils de suivi-évaluation ;
- Préparer des rapports d'avancement sur la mise en œuvre des programmes aux niveaux central et régional ;
- Suivre la mise en œuvre de la stratégie de gestion des investissements publics ;
- Diriger le processus d'élaboration de la Politique Nationale de Coopération Externe dans le domaine du développement économique ;
- Veiller à la cohérence des stratégies d'intervention des partenaires au développement avec les objectifs et priorités de la Stratégie Nationale de Développement ;
- Suivre la mise en œuvre de la coopération extérieure en termes d'engagements financiers et de décaissements des partenaires techniques et financiers ; et
- Préparer le rapport sur la coopération au développement.

La direction comprend les unités suivantes :

- Service de Suivi-Évaluation du Programme ;
- Service de suivi des investissements publics ;
- Service de coordination des relations extérieures ;
- Département de suivi de la coopération économique ; et
- SNISE (Système National Intégré d'Information de Suivi et d'Évaluation) Service de Gestion de Base de Données.

ii. Résultats

F11 Certains décaissements de fonctions mais des fonctions claires et des rôles définis – Les différentes unités ont défini des rôles pour les fonctions liées à l'assistance externe. Par exemple, la Direction du Trésor a un rôle clair en matière de comptabilité, de traitement et de décaissement ainsi que de gestion de la dette. Le Bureau du budget a une fonction budgétaire claire. La Direction de l'Économie et du Plan a un rôle distinct de planification et de suivi de la planification ainsi que du suivi de l'aide extérieure, y compris le suivi des projets d'investissement public. Il existe des lignes floues concernant le placement et les fonctions du Bureau de suivi et de coopération externe, qui se concentre principalement sur les programmes et projets financés par l'UE. Les liens entre les unités semblent être établis de manière pratique mais pourraient éventuellement être renforcés pour avoir une approche plus systématique entre la planification, la budgétisation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation.

F12 Liens moins clairs avec les unités centrales – Il existe des liens de travail moins clairs avec les unités centrales – DCE et l'unité de Livraison – au sein du bureau du président. Une distinction claire entre les rôles et les responsabilités n'a pas encore été établie. Les approches distinctes ont des impacts sur la planification, l'exécution et le suivi des projets et programmes en termes de collaboration efficace avec les partenaires de développement ainsi qu'avec les ministères de tutelle et autres parties prenantes du développement. Cela a un impact sur les activités de politique macro et de

planification – telles que la préparation, la mise en œuvre et le suivi du PEM jusqu'au ciblage, au suivi et à l'évaluation de l'aide extérieure reçue.

F13 Traitement du financement externe – Le traitement des fonds d'aide extérieure requis par la loi suit un processus établi. Le problème semble être l'adhésion au processus par les ministères de tutelle et les UGP. Le but d'un tel processus est de gérer efficacement les fonds et de rendre compte de ceux-ci, ainsi que de maintenir la responsabilité de l'utilisation des fonds. Cependant, le processus semble lent et entrave la mise en œuvre du projet. Comme indiqué ci-dessus, le MEF a pris des mesures pour remédier à la situation, mais une solution sérieuse à long terme est nécessaire, pas nécessairement en termes de modification des exigences, mais en termes de gestion plus efficace de celles-ci du point de vue du département du Trésor et du ministère/UGP.

F14 Systèmes opérationnels et formation – Compte tenu de la répartition des fonctions dans différentes structures organisationnelles, il est difficile d'envisager une approche systématique ou une « vision unique » pour planifier et appliquer l'aide extérieure de manière plus adéquate. Cela est peut-être en train d'apparaître avec les unités plus récentes créées au sein de la Présidence, mais il est difficile de le déterminer. Des systèmes opérationnels sont nécessaires ainsi qu'une formation continue. Par exemple, le Département du Trésor prépare actuellement des manuels d'opérations pour le traitement : 1) des crédits et des prêts ; et 2) des subventions pour améliorer la gestion des investissements publics. Il s'agit là d'un pas dans la bonne direction. Une formation périodique sera nécessaire pour mettre en œuvre de tels manuels. Et une plus grande transparence de l'ensemble de la programmation de l'aide extérieure et du cycle des projets bénéficierait au système pour aider à créer et à utiliser les relations de travail nécessaires.

F15 Gestion et suivi de la base de données d'assistance externe – Comme indiqué dans le constat précédent sur le sujet, les bases de données existantes ou en cours de développement montrent un décaissement d'activité ainsi que des données et des rapports qui peuvent être contradictoires. La Direction de la Coordination et de Suivi et Évaluation des Programmes a un rôle clair de suivi et de reporting de l'aide extérieure, y compris la préparation du rapport annuel sur l'aide publique au développement. Il abrite désormais l'AMP pour remplir ce rôle. Ses relations avec le SNISE pourraient être davantage développées. La relation entre les données et les bases de données DCE et l'Unité de Livraison n'est pas claire. Compte tenu des défis et de la nature gourmande en ressources de la surveillance, il semble qu'une approche plus rationalisée soit justifiée.

F16 Formulation et orientation des politiques versus rôles de soutien technique et de mise en œuvre – Dans un système d'administration publique traditionnel, la formulation et l'orientation des politiques sont définies au niveau politique supérieur en fonction des priorités des dirigeants avec la contribution des experts techniques. La mise en œuvre et le suivi se font à un niveau plus technique. Compte tenu des différentes unités et de leurs activités qui existent actuellement, il existe un flou entre les rôles. La création de telles fonctions de mise en œuvre et de suivi au niveau central peut être débilante pour les fonctionnaires qui ont les compétences nécessaires pour remplir leur rôle. Ce problème n'est pas très apparent dans l'environnement organisationnel et fonctionnel actuel, mais risque de se produire s'il n'est pas résolu, entraînant ainsi des problèmes d'absorption de l'aide extérieure à terme.

4. Banque Centrale

i. Organisation and Fonctionnement

La fonction de la Banque Centrale de Madagascar (Banky Foiben'I Madagasikara) est définie dans les décrets 2015-1457 et 2016-1160. La fonction principale est de recevoir et de conserver le financement des partenaires de développement jusqu'à ce qu'un compte bancaire de projet soit approuvé. Une fois l'approbation donnée par le MEF, les fonds sont transférés sur le compte bancaire désigné.

ii. Résultats

F17 Délai de transfert des fonds de BFM vers le compte bancaire du projet– Les partenaires au développement et les UGP ont indiqué que le temps nécessaire pour approuver le transfert de fonds vers les comptes bancaires du projet peut prendre beaucoup de temps, retardant ainsi le démarrage du projet. L'approbation relève principalement

de la responsabilité du Département du Trésor. Les raisons invoquées pour expliquer ces retards sont l'insuffisance des documents soumis par le projet et les retards dans le traitement par le MEF.

5. Primature

i. Organisation and Fonctionnement

La Primature hébergeait effectivement le STPCA; qui ne fonctionne plus. La Primature se coordonne avec les ministères concernés pour mettre en œuvre les programmes et services du gouvernement. L'AMP était également officiellement hébergée au STPCA.

ii. Résultats

F18 Rôle actuellement peu clair – Avec la dissolution de la STPCA, la Primature n'a plus de rôle clair en matière de gestion des ressources externes, à l'exception de son rôle traditionnel de supervision de la mise en œuvre des programmes et des services du ministère. L'AMP a récemment rejoint le MEF. Le Premier ministre intervient dans l'approbation des demandes de financement de plus de 200 000 Ariary. On ne sait pas clairement quel est le lien entre la Primature et le DCE ou l'Unité de Livraison. .

6. Ministères de tutelle et UGP

i. Organisation and Fonctionnement

Les ministères de tutelle disposent de différentes structures organisationnelles pour gérer les projets et programmes d'aide extérieure. Ces structures pourraient être des unités de coordination dédiées au sein de leurs structures, des points focaux de projet/programme/ UGP, des UGP intégrées à la structure ministérielle et/ou des UGP en dehors de la structure ministérielle. Ou bien il pourrait s'agir d'une combinaison de ces approches. Chaque ministère d'exécution dispose également d'un responsable du budget lié au bureau du budget du MEF et d'un responsable de la planification lié au bureau de planification du MEF.

Les UGP sont également organisées de différentes manières, certaines étant dédiées à un projet ou programme de partenaire de développement tandis que d'autres peuvent gérer plusieurs projets au sein d'une structure plus programmatique. Il existe également des UGP intersectorielles qui doivent traiter avec plusieurs ministères, agences, organisations de la société civile et gouvernements locaux.

La fonction d'un ministère implique la formulation de secteurs, de programmes et de projets dans la mesure où il en a la capacité et l'intérêt. Les ministères sont également impliqués dans la gestion, la mise en œuvre et le suivi des projets et des UGP, dans un rôle actif ou passif. Plusieurs facteurs déterminent son rôle, notamment la conception, l'intérêt et la capacité des projets et des programmes.

ii. Résultats

F19 Différentes structures, approches et modalités institutionnelles – Chaque ministère a ses propres structures, approches et modalités. Certaines de ces différences reposent sur la nature du ministère (qui s'occupe des questions d'éducation plutôt que sur la construction de routes, par exemple) ainsi que sur la capacité à mettre en œuvre des projets. Dans la plupart des cas, les partenaires de développement ont travaillé avec les ministères concernés pour trouver la modalité la plus optimale, sachant qu'il n'existe pas d'approche « à l'emporte-pièce ». Les niveaux disponibles et/ou mixtes de capacités en ressources humaines qualifiées ont constitué un problème, tout comme la capacité à suivre de manière adéquate les processus d'approbation et de paiement existants. Les processus qui doivent être suivis sont soit ceux du gouvernement national, soit ceux des partenaires de développement et, souvent, il faut adhérer aux deux processus. Ces problèmes sont décrits plus en détail dans la section sur les obstacles et les blocages ci-dessous.

V. Obstacles et blocages à la gestion des investissements publics

A. Aperçu

L'identification des obstacles et des blocages de l'aide financière, financée de l'extérieur, utilisée pour les investissements publics visant à aider Madagascar à se développer, a fait l'objet de discussions, au fil des années, en raison du taux d'absorption constamment faible et de l'impact sur les résultats des projets et programmes. Voici un résumé des principaux obstacles et blocages. Ils sont divisés en trois groupes : cadre institutionnel, processus et système, et données et suivi. L'identification des barrières et des blocages est suivie d'un ensemble de conclusions. Lesquelles seront ensuite suivies par l'identification de recommandations en collaboration avec le GOM et les partenaires de développement, sur la base de l'analyse de ce document, des commentaires et des intérêts du GOM et des partenaires de développement, ainsi que de l'expérience et des normes régionales/internationales.

B. Cadre institutionnel et politique

B&B1 *Le cadre institutionnel nécessite attention et renforcement*

Le cadre institutionnel au niveau central pour la coordination, la planification, la gestion, la facilitation de la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation est resté instable au fil des années avec le changement de fonctions et d'entités et les relations avec d'autres parties prenantes telles que la fonction financière du MEF, les ministères de tutelle, qui sont principalement des partenaires d'exécution et de développement.

Au niveau national, la structure institutionnelle est passée de l'OCSIF au STPCA et maintenant à la Présidence avec la principale responsabilité fonctionnelle du DCE, avec des responsabilités également de la Direction de l'économie et de la planification (DGEP) du MEF. Cependant, même si la DCE se considère comme le coordinateur et le « point d'entrée » de l'aide extérieure, elle n'est pas considérée par les autres parties prenantes (gouvernement et partenaire de développement) comme ayant un rôle développé pour ces responsabilités, bien qu'elles soient présentes dans les fonctions qui lui sont assignées. Cela peut être dû à son jeune âge : création en novembre 2021. Des questions se posent également sur la façon dont il fonctionne avec d'autres unités telles que l'unité de mise en œuvre du bureau du président et sur les liens avec les éléments clés du MEF pour inclure la DGFAG (principalement le bureau du budget), le Trésor et la DGEP.

Comme indiqué dans le rapport du FMI de septembre 2022, la gestion des investissements publics doit être renforcée pour exécuter les plans d'investissement ambitieux du Gouvernement Malgache tels qu'identifiés dans le Plan d'Émergence²¹. L'une des exigences identifiées est la finalisation et la publication du manuel des opérations d'investissements publics, qui établira des processus définis et contribuera à clarifier le cadre institutionnel. Comme décrit précédemment, des efforts ont été déployés pour préparer, avec le soutien du FMI, un manuel des opérations. préparer deux manuels d'opérations : un pour les crédits et les fonds de prêt et un autre pour les subventions. Le FMI a retardé la réalisation de cette exigence jusqu'en mars 2023. Des mesures sont mises en place pour que la stratégie et les manuels opérationnels du GIP avancent au début de 2023.

Le GOM a procédé à une réorganisation du Comité Interministériel de Pilotage (COFIL) pour les réformes des finances publiques qui ont été adoptées en février 2021, dans le but d'améliorer la coordination et l'orientation de la stratégie de réforme de la gestion des finances publiques (GFP). Par ailleurs, une cellule 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. Le MEF doit rendre compte des réformes de la GFP en octobre 2022.

Le cadre institutionnel au niveau des ministères de tutelle semble également faible. Chaque ministère a sa propre manière de planifier, gérer, mettre en œuvre et contrôler l'aide extérieure. Il n'existe pas de modèle cohérent. Et le manque de structures formelles a conduit à la fourniture de l'assistance par le biais de différents types d'UGP. Les UGP peuvent être spécifiques à un projet, couvrir plusieurs projets de développement ou être plus ou moins intégrées dans la structure du ministère concerné. Une telle évolution est due à la quantité et au type de capacités de chaque ministère, aux intérêts et préférences des partenaires de développement pour exécuter des projets et des programmes, ainsi

²¹ Deuxième revue au titre de l'accord de facilité élargie de crédit et demande de modification des critères de performance - Communiqué de presse ; Rapport des services du FMI ; et Déclaration de l'administrateur de la République de Madagascar, FMI, septembre 2022.

qu'aux intérêts des dirigeants gouvernementaux. Par exemple, pour le secteur de la santé, il existe une UGP principale, mais le ministère gère ou supervise d'autres interventions de développement. Pour les travaux publics, il existe une variété d'UGP et de modalités de livraison. Et, pour le développement dans les zones régionales, comme le sud, il existe des UGP transversales en plus d'autres modalités de prestation. Il existe également divers projets de subventions qui sont administrés par exécution directe par des partenaires de développement qui ne relèvent pas de l'UGP et des structures ministérielles. Il existe également des éléments positifs dans l'exécution actuelle, dans la mesure où diverses UGP ont « maîtrisé » les processus financiers et d'approbation. Mais ces succès sont sporadiques et il reste encore beaucoup à faire pour identifier les atouts à étendre à d'autres modalités de mise en œuvre.

B&B2 Clarté de la coordination, la coopération ainsi que la visibilité et la transparence

L'absence d'un cadre organisationnel et d'un système opérationnel clairs a entraîné dans une certaine mesure un manque de coordination, de collaboration et de coopération. De nombreux efforts sont déployés pour améliorer la coordination et la collaboration, mais ces efforts ont été plus ponctuels et coordonnés par les partenaires de développement, soit seuls, soit avec le soutien de parties prenantes gouvernementales spécifiques. Cependant, la pratique ne semble pas cohérente étant donné l'absence d'un cadre institutionnel visible et d'un cadre procédural viable. Les entités existantes n'ont pas de liens formels, bien qu'il existe des liens informels en termes de mise en œuvre et de traitement ainsi que de collecte de données. Cependant, les liens semblent faibles et ne se produisent pas de manière efficace (comme dans le cas du traitement des paiements), soit sont considérés comme des exercices périodiques de demande d'informations (comme l'alimentation de bases de données liées à l'aide extérieure).

Le PEM est un effort visant à consolider les activités autour d'un ensemble de priorités. Les liens et la transparence seront essentiels au succès de sa mise en œuvre. Les premières étapes de sa présentation et le suivi des réunions Gouvernement/Partenaires au développement thématiques ou sectorielles, constituent un pas dans la bonne direction. Un cadre institutionnel et des processus opérationnels visibles et réalisables accompagneront la mise en œuvre du plan.

La fonction de coordination et de gestion de l'aide extérieure a été mêlée à l'investissement public national et, dans une certaine mesure, à l'attraction d'investissements privés nationaux et étrangers. Le lien entre l'aide extérieure et le partage des coûts des fonds publics nationaux est essentiel, comme c'est le cas pour la plupart des efforts de développement. Dans le passé, il y a eu des problèmes avec les unités de coordination de l'aide extérieure qui se sont également penchées sur l'attraction des investissements privés nationaux et étrangers pour les investissements publics, comme cela aurait été l'expérience de l'OSCIF et cela est également indiqué dans les fonctions du DCE. Les meilleures pratiques internationales montrent que les unités de coordination et de gestion de l'aide au développement devraient se concentrer sur l'aide extérieure au développement et le partage des coûts publics nationaux. Le GOM dispose d'autres structures pour gérer les partenariats public-privé et attirer les investissements étrangers.

B&B3 Clarté du développement et du cadre politique

Le PEM et l'existence de certaines stratégies sectorielles constituent des évolutions positives. La poursuite d'une telle planification est essentielle pour avoir une approche de développement plus rationalisée qui montre l'orientation et qui bénéficie de la contribution des ministères de tutelle et pour que les partenaires de développement aient une idée claire des plans et des attentes. Pourtant, il n'existe à l'heure actuelle aucune stratégie acceptée de gestion des investissements publics, même si une stratégie est en cours d'élaboration. Une stratégie doit identifier les paramètres d'investissement, les modalités, le cadre institutionnel (avec une définition des principaux acteurs et les liens nécessaires entre les unités/acteurs) ainsi qu'indiquer l'enveloppe de financement (total, part nationale, besoins de financement externe). Une stratégie de gestion des investissements publics a été élaborée au cours de la période 2019-2020, mais n'a pas été mise en œuvre car elle était liée à l'OSCIF.

Il semble qu'à ce jour, l'accent ait été davantage mis sur le processus et la responsabilité que sur l'efficacité et les résultats du développement. Une partie de ce déséquilibre est due aux faibles taux de capacité d'absorption. Et il n'existe aucune mesure de l'efficacité du développement ou de l'optimisation des ressources puisque l'accent a été

mis sur la mesure des flux d'aide. On consacre également beaucoup de temps à « réparer » ou à réagir à au plan institutionnel et à traiter les processus établis (discutés ci-dessous) qui ont entravé la mise en œuvre. En raison de ces problèmes, le financement a été ajusté afin que les partenaires de développement s'orientent davantage vers une exécution directe qui utilisera leurs propres systèmes et processus plutôt que vers l'exécution nationale et les modalités d'appui budgétaire qui utilisent les systèmes financiers nationaux. Comme l'a mentionné un partenaire de développement, ils reviennent aux approches qu'ils utilisaient il y a environ 10 ans. Certains projets ou programmes ont une méthode opérationnelle intermittente qui a entraîné l'annulation de contrats ou le non-paiement d'employés.

Les partenaires de développement ont essayé différentes approches et modalités pour améliorer l'exécution : en plaçant le personnel du projet dans des unités stratégiques du gouvernement, en essayant différentes structures d'UGP et en utilisant l'expérience d'autres pays pour faciliter la réalisation et les résultats. Une politique claire et des structures organisationnelles rationalisées pourraient bénéficier aux partenaires de développement et à d'autres, afin qu'ils connaissent l'entrée et la coordination, la gestion et la mise en œuvre, ainsi que les points et processus de suivi.

Le succès de la mise en œuvre du PEM dépendra de la résolution des problèmes institutionnels et de processus, notamment de l'élaboration d'une stratégie viable de gestion des investissements publics. Cela dépendra également des stratégies sectorielles ou thématiques associées, chronométrées et chiffrées avec des indicateurs de suivi clairs. Ces éléments de planification faciliteraient la mise en œuvre et mettraient davantage l'accent sur l'efficacité et les résultats des investissements publics pour réaliser le programme de développement tel qu'énoncé dans le plan.

B&B4 Décentralisation et liens intersectoriels

Une part importante de l'aide extérieure est destinée à décentraliser les activités vers les régions et les gouvernements locaux et à améliorer l'administration publique et le développement économique dans ces régions. Plusieurs de ces efforts sont transversaux. Il a été signalé que même si des efforts sont déployés pour impliquer les principales parties prenantes dans l'approche intersectorielle, ces efforts sont parfois lourds et manquent de coopération entre les différentes parties prenantes ou unités impliquées. Une unité de coordination de la décentralisation au sein du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et des réunions gouvernementales-partenaires au développement, sont des exemples positifs d'une telle coopération. Elle pourrait être améliorée et rendue cohérente afin que les blocages soient identifiés rapidement et qu'il y ait une coopération pour les résoudre.

B&B5 Attraction de l'aide extérieure et risques liés aux résultats

La question de la capacité d'absorption a deux implications principales et plusieurs risques.

Premièrement, le faible taux d'exécution que l'on connaît depuis plusieurs années a un impact direct sur le montant des financements qui circulent dans l'économie. À titre d'exemple, si l'enveloppe annuelle totale de l'aide extérieure est d'environ 900 millions de dollars et qu'environ 65 % seulement sont dépensés (similaire au taux d'exécution de 2015), cela laisse environ 315 millions de dollars qui ne circulent pas dans l'économie et ne contribuent pas au PIB et aux revenus individuels. Plus important encore, le faible taux a un impact négatif sur la réalisation des objectifs de développement, ce qui ralentit la croissance future et l'amélioration du niveau de vie. Les projets ont signalé de faibles taux d'exécution, tels que 12 %.

Deuxièmement, il y a le coût d'opportunité perdu. Compte tenu des problèmes rencontrés par les partenaires de développement dans la mise en œuvre des projets et programmes existants, l'intérêt d'élargir l'enveloppe de financement est réduit du fait que les projets existants prennent plus de temps à être mis en œuvre et à obtenir des résultats. Certains responsables gouvernementaux, représentants de l'UGP et partenaires de développement ont suggéré que les interventions devraient peut-être être plus modestes et plus réalisables.

La coordination, la gestion et le suivi de l'aide extérieure étant transférés au Cabinet du Président, il existe un risque de centralisation excessive et d'affaiblissement des unités techniques au sein du MEF et des ministères de tutelle. L'OCSIF a été créée en tant qu'entité indépendante pour assurer la neutralité et éviter les conflits d'intérêts. La STPCA

faisait partie de la Primature et avait des liens réels ou du moins potentiels avec les ministères de tutelle. Ces entités n'étaient pas durables. Il en va de même pour le processus financier, alors qu'une certaine approbation des dépenses revient au Président et au Premier ministre, en plus d'un processus financier avec de tels freins et contrepoids que le système n'est pas efficace. Ce risque est déjà évident puisque les pratiques ont contribué à ralentir l'exécution et l'obtention de résultats. Certains partenaires de développement ont déclaré qu'ils devaient rencontrer de hauts responsables gouvernementaux, même le président, pour résoudre des problèmes mineurs de traitement ou demander une approbation. Les ministères de tutelle désignent les unités centrales (au sein du MEF et de la Présidence) comme des « bureaux de superpuissance » pour lesquels les décisions doivent remonter jusqu'à l'approbation.

La création du DCE au Cabinet du Président crée également un risque en matière de durabilité. Ses fonctions peuvent s'ajuster en fonction des préférences politiques de l'exécutif et l'entité elle-même peut être éliminée soit par un changement d'orientation, soit par un changement d'administration présidentielle

C. Processus et système

Le financement externe traité par le MEF met l'accent sur la gestion financière et la responsabilité. Les fonctions associées résident dans le Département du Trésor avec l'interaction d'autres acteurs tels que la banque centrale et le bureau du budget. Les partenaires de développement, les UGP et les ministères de tutelle ont critiqué les processus établis et ont identifié les exigences comme des blocages majeurs. D'un autre côté, les exigences en matière de processus existants sont en place pour garantir la responsabilité et prévenir la corruption. À titre d'exemple, les récents rapports de la Cour des Comptes ont identifié des faiblesses majeures dans les achats et les dépenses liées à l'assistance COVID-19²². Et il y a des problèmes avec les ministères de tutelle et les UGP qui soumettent des informations correctes. Pourtant, le MEF n'est pas resté sourd aux plaintes : plusieurs mesures correctives ont été mises en place jusqu'à la fin de 2022 (examinées ci-dessus). Il prévoit d'annoncer de nouvelles réformes avant la fin de 2022 qui pourraient être mises en œuvre en 2023.

Le défi du MEF et des acteurs concernés est de maintenir la responsabilité en place pour gérer les finances publiques de manière responsable et éviter la corruption, tout en améliorant l'autorisation et l'exécution des fonds. Le DCE et le MEF ont préparé des notes sur les obstacles politiques et procéduraux sur la base de discussions avec diverses parties prenantes²³. Des travaux de suivi seraient en cours pour résoudre ces problèmes.

Il existe également d'autres blocages de processus et systématiques liés à l'existence d'un régime de mise en œuvre efficace et efficient.

Les blocages identifiés sont:

B&B6 Faiblesses des capacités – Capacités adéquates et personnel suffisant – Les capacités au sein des unités du Trésor du MEF, des ministères de tutelle et des UGP (et autres gestionnaires de projets/programmes) sont mitigées. Des formations périodiques sont dispensées soit en interne, soit via les projets eux-mêmes. Le MEF rapporte que plus la formation est axée sur les processus, plus le nombre de problèmes de traitement diminue. Toutefois, ce développement des capacités est sporadique et la formation n'est pas connectée. On signale également un changement de direction et de personnel à tous les niveaux, qui porte atteinte à la mémoire institutionnelle. Une partie de ce roulement entraîne un manque de personnel travaillant à l'administration des procédures ou un manque de main-d'œuvre pour répondre aux exigences. L'embauche initiale ou le roulement de la direction et du personnel nécessite une nouvelle formation ou au moins l'apprentissage des processus et des procédures. Les sujets comprennent la conception du projet, la passation des marchés (et des éléments tels que l'élaboration des termes de référence), la gestion financière et les procédures opérationnelles (en relation avec les exigences), tous les aspects du suivi, la gestion du personnel, pour n'en nommer que quelques-uns. Le MEF a estimé qu'environ 1 projet sur 10 est entièrement conforme aux processus établis pour sa première soumission..

B&B7 Centralisation de la prise de décision – Bien qu'évoquée précédemment, la centralisation des approbations

22 Rapport No. 03/22-ADM/CG/ROD/MP COVID 19, Contrôle des Marchés Publics Passés dans Le Cadre de la Riposte à la Pandémie COVID-19 Gestion 2020, Cour des Comptes, 15 Février 2022 and Rapport sur L'Audit des Flux Financiers Liés à la Lutte Contre la COVID-19, Gestion 2020, Cour des Comptes, Février 2022

23 Les Principaux Blocages dans la Mise en Œuvre des Projets d'Investissements Publics à Madagascar, Service en Charge du Suivi des Investissements et des Financements, Direction de la Coopération Economique, non daté et un mémo préparé par le MEF sur les goulets d'étranglement en matière de décaissement, non daté

financières les ralentit considérablement. Elle empêche l'approbation des factures et entraîne le non-paiement des employés ou des sous-traitants. L'exigence selon laquelle toute dépense liée à un projet supérieure à 200 000 000 Ariary (environ 50 000 \$) nécessite l'approbation du Président et du Premier ministre n'est pas orthodoxe et entraîne des retards. Les UGP, les ministères de tutelle et le MEF ont les fonctions techniques nécessaires pour traiter les paiements conformément aux accords précédents et au budget. Une telle surveillance étend la fonction technique au niveau politique, ce qui ne devrait pas avoir lieu au stade de la mise en œuvre.

B&B8 Partage des coûts du budget national et calendrier – L'accès aux fonds nationaux, qui font généralement partie du partage des coûts du projet, est difficile, surtout au début de l'année fiscale. Au cours du premier trimestre de l'année fiscale, seuls 25 % au maximum du budget national de partage des coûts sont accessibles. Cependant, il semblerait que même si les besoins sont moindres et à différents moments de l'année, les fonds risquent de ne pas être décaissés. En ce qui concerne le calendrier budgétaire, l'alignement du budget national et du budget du projet pose parfois un problème, les dépenses budgétaires nationales étant limitées à certains moments, comme indiqué, et les besoins en matière de calendrier budgétaire du projet étant fixés sur différents résultats ou à des moments spécifiques (pour la passation des marchés, l'embauche, etc.). Le manque d'alignement a entraîné des problèmes de décaissement. Enfin, les fonds non dépensés des années en cours ne sont pas budgétisés dans les années à venir, ce qui laisse des obligations qui ne figurent pas dans le budget de l'année à venir. Cela a pour conséquence que les fonds ne sont pas budgétisés, mais que les demandes de dépenses sont toujours soumises et que le financement est toujours nécessaire conformément aux accords et contrats de projet.

B&B9 Ouverture d'un compte bancaire pour le lancement du projet – Il existe des exigences établies pour l'ouverture d'un compte bancaire de projet avec les fonds des partenaires de développement (pour les crédits et les fonds de prêt) transférés à la banque centrale et lorsque les exigences sont remplies, les fonds peuvent être débloqués sur le compte bancaire. Il y aurait des retards dans le transfert des fonds en raison de : 1) des documents incorrects ou incomplets ; 2) traitement lent ; et/ou 3) une approbation lente. Il semble y avoir de nombreux échanges entre les différentes parties prenantes, notamment le personnel du Trésor, l'UGP, les points focaux et/ou les gestionnaires des ministères de tutelle, et peuvent impliquer les partenaires de développement du projet et les comités de pilotage. Et il y aurait un manque de communication sur les raisons pour lesquelles les fonds sont retardés²⁴.

B&B10 Absence du manuel de stratégie d'investissement public et d'opérations – Bien que la plupart des unités de mise en œuvre soient conscientes des processus existants, il n'existe pas de guide clair ni de stratégie de gestion des investissements publics telle que décrite ci-dessus. Et les manuels d'exploitation antérieurs n'ont été ni adoptés ni pleinement appliqués. Le manque de procédures étape par étape et de formation pour apprendre et respecter ces procédures a été largement absent. Les manuels d'opérations doivent être finalisés début 2023. Les partenaires de développement ont tenté d'utiliser les procédures nationales mais ont commencé à hésiter à le faire, comme illustré ci-dessus. En outre, un partenaire de développement majeur indique qu'il doit gérer 80 % de ses projets qui ont des problèmes avec le processus de mise en œuvre. Le souhait n'est pas de créer de nouvelles procédures et de ne pas sacrifier la responsabilité, mais de disposer d'un processus plus efficace et rationalisé qui fonctionne. Un manuel budgétaire préparé par le MEF avec l'USAID a contribué à fournir des orientations pour la préparation du budget²⁵.

B&B11 Plan de travail, passation des marchés, personnel, etc. Approbations – Le processus d'approbation est compliqué et, selon le projet, implique de nombreuses parties prenantes, notamment les partenaires de développement, la direction du ministère (à différents niveaux), le Trésor et, parfois, d'autres. De plus, les requêtes sont parfois renvoyées, et tout le processus recommence. Plusieurs porteurs de projets ont évoqué la lenteur de la plateforme de passation des marchés (SIG-MP Système Intégré de Gestion des Marchés Publics). Et les responsables du MEF se sont plaints d'informations incorrectes soumises via le système de passation des marchés et sur les demandes de financement. Pour certains projets, l'UGP ou l'agence d'exécution doit répondre aux demandes du système gouvernemental national et aux demandes des partenaires de développement. Certaines étapes d'approbation comportent des délais fixés, mais il n'y a pas de calendrier global et les délais existants ne sont pas respectés. Pour les partenaires au développement, les procédures sont différentes des exigences nationales. Les demandes des partenaires de développement sont parfois

²⁴ Les services du FMI ont demandé instamment que le processus d'autorisation des engagements de dépenses soit réformé, affirmant qu'il est trop centralisé et qu'il y a moins de rotation des acteurs budgétaires. Ils ont également déclaré qu'il fallait une collaboration plus étroite entre le MEF et les ministères sectoriels. Ils ont déclaré qu'une meilleure gestion des investissements publics serait importante pour atteindre les objectifs ambitieux du PEM.

²⁵ Guide Pratique de L'Exécution Budgétaire, 2019 Direction Générale des Finances et des Affaires Générales, Ministère de l'Economie et des Finances, USAID

interprétées comme de la « microgestion ». Pour l'approbation des plans de travail, ils doivent être approuvés au plus tard en octobre de l'année précédente, mais souvent ils ne le sont pas ou ne peuvent être mis en œuvre qu'en mars de l'exercice suivant (une fois le budget approuvé et les plans de travail traités et approuvés). Pour les processus du MEF, le temps d'attente pour le décaissement des fonds peut aller jusqu'à 2 mois et le financement est généralement retenu jusqu'à la fin de l'exercice financier, ce qui entraîne une dépense considérable de fonds au cours du dernier trimestre. La rectification budgétaire intervenue au cours de la période juin/juillet a contribué à ce retard de financement puisque le système a été arrêté pour permettre la rectification. Comme mentionné, ce processus a été suspendu pour le reste de l'année 2022. Les fonds peuvent également désormais être reportés à 2023, alors qu'ils ne le pouvaient pas auparavant. Pour certains projets, le timing est crucial. Par exemple, pour certains projets d'infrastructure (routes, eau, énergie), le temps de travail est limité non seulement par les délais de traitement mais aussi par les conditions météorologiques – certains projets ne peuvent pas être réalisés pendant la saison des pluies, par exemple. Une combinaison de retards de traitement et de circonstances externes laisse peu de temps pour une mise en œuvre effective.

B&B12 Difficultés liées aux exigences des partenaires de développement – Le MEF, les ministères concernés et les représentants de l'UGP ont évoqué la difficulté de travailler avec les différentes exigences des partenaires de développement. Chaque partenaire a ses propres procédures et réglementations. Cela laisse les acteurs nationaux confrontés à deux ensembles distincts de procédures et de réglementations. Plusieurs acteurs nationaux ont évoqué la difficulté des approbations de développement, telles que les exigences de « non-objection » et d'autres exigences qui peuvent prendre des mois, et certains ont cité un an pour les approbations..

B&B13 Disponibilité de personnel et d'entrepreneurs qualifiés pour le projet – Les UGP ont indiqué qu'il est parfois difficile de trouver du personnel qualifié et des entrepreneurs privés. Concernant le personnel, les partenaires au développement et les ministères de tutelle ont également déclaré qu'il était parfois difficile de trouver des gestionnaires et des techniciens expérimentés. Pour les entrepreneurs privés, plusieurs problèmes sont signalés : 1) le manque de soumissionnaires qualifiés ; 2) les entreprises qualifiées sont occupées compte tenu de la petite taille du marché ; et 3) les entreprises qualifiées ne veulent pas soumissionner en raison de la lenteur des paiements ainsi que des arrêts de travail dus aux approbations nécessaires. Une UGP dispose d'une base de données de fournisseurs accrédités qui a facilité son processus d'approvisionnement.

B&B14 Planification et budgétisation à moyen terme – Bien que la budgétisation à moyen terme soit effectuée dans le cadre budgétaire, elle ne semble pas s'appliquer à la planification de l'aide extérieure et à la budgétisation nationale du partage des coûts. Actuellement, la gestion se fait par bon ou facture. Les approbations budgétaires annuelles et pluriannuelles ainsi que les procédures qui les accompagnent sont absentes, ce qui conduit au processus d'approbation à court terme. La plupart des interventions de développement sont pluriannuelles, c'est pourquoi des engagements pluriannuels et des processus d'accompagnement pourraient être mis en place pour une véritable budgétisation à moyen terme qui étend le financement des partenaires de développement et le partage national des coûts sur le moyen terme (2 à 5 ans). Il y a également une absence de programme ou, du moins, de budgétisation davantage axée sur les résultats.

B&B15 Coordination et collaboration entre le gouvernement et les partenaires de développement – Il y a eu une coordination et une collaboration entre le gouvernement et les partenaires de développement au niveau supérieur ainsi qu'au niveau sectoriel. Les partenaires de développement se sont également coordonnés entre eux par le biais du Groupe de Dialogue sur la Coopération. Les sujets abordés comprennent les plans des partenaires de développement et sectoriels, l'examen du portefeuille, les goulots d'étranglement dans la mise en œuvre, les efforts de suivi, les évaluations, les rapports sur les résultats, etc. Récemment, des réunions ont eu lieu entre le MEF et les partenaires de développement pour discuter des questions ayant un impact sur l'absorption et le traitement des financements externes avec suivi. en cours. Une telle coordination et collaboration sont essentielles pour identifier les blocages et travailler ensemble pour les résoudre, ainsi que pour accorder davantage d'attention à l'efficacité et aux résultats de l'aide extérieure.

B&B16 Le leadership du ministère est un facteur – L'implication des hauts dirigeants dans les projets est évidente. Différents types d'implication ont été signalés, depuis l'implication ministérielle directe dans toutes les facettes, y compris les décisions, jusqu'à un rôle davantage de surveillance. Beaucoup dépend du niveau d'intérêt du ministre et du degré d'implication souhaité ainsi que des relations de travail (positives ou négatives). Il y a eu des exemples de ministres

soutenant les UGP et les projets associés ainsi que ceux impliqués de manière plus ponctuelle, aidant ou entravant parfois les progrès.

B&B17 Coopération entre le ministère de tutelle et l'UGP/le projet – Les relations de travail entre le personnel du ministère de tutelle et le personnel de l'UGP peuvent également être positives ou négatives. Il y a généralement au moins un point focal ministériel affecté à un projet ou à une UGP. Certains ministères disposent d'un bureau ou d'un personnel dédié à la « coopération ». Il n'existe pas d'unité organisationnelle standard ni de description de poste pour ce rôle. Il est rapporté que parfois la coopération n'est pas assurée puisque l'UGP ou le projet se voit confier le travail et que, par conséquent, le traitement n'est pas assuré en temps opportun. En outre, il existerait des écarts de paiement entre le personnel du ministère et le personnel de l'UGP et du projet, ce qui aurait entravé la coopération et le traitement des formulaires et des approbations nécessaires. Comme l'a signalé une UGP, il existe une coopération adéquate horizontalement mais pas verticalement.

B&B18 Différenciation entre la préparation et la mise en œuvre des projets et programmes – On note un écart entre l'étape de préparation et de définition des projets et programmes et leur mise en œuvre. Dans certains cas, il existe des retards dans lesquels la situation réelle du projet doit être ajustée pour la mise en œuvre ou des circonstances surviennent compte tenu du temps écoulé entre la planification et la mise en œuvre. Dans quelques exemples, des fonds ont été ajoutés à des projets ou des fonds ont été modifiés entre des lignes budgétaires. De tels changements entraînent des retards ou des arrêts avec le gouvernement et/ou le processus de développement. Bien qu'ils ne soient pas inhabituels dans un contexte de développement, il est nécessaire de pouvoir ajuster les projets et les programmes afin qu'ils puissent être mis en œuvre de manière efficiente et efficace. Les responsables de la mise en œuvre du projet signalent que même des changements légers nécessitent diverses approbations du gouvernement et des partenaires de développement. Et certaines exigences, telles que la réalisation des évaluations sociales et environnementales requises ou l'obtention d'un permis d'utilisation des terres (pour certains projets d'infrastructures physiques, comme les routes), prennent souvent plus de temps que prévu, voire n'étaient même pas planifiées. Il pourrait également y avoir l'absence d'études préliminaires (étendue des travaux de préparation, chiffrage, etc.) à réaliser et qui n'étaient pas prévues initialement.

D. Collecte et surveillance des données

D'une part, le GOM a réalisé des progrès positifs en créant des plateformes de données pour collecter et surveiller l'aide extérieure ainsi que les données sur la préparation et la communication du budget. En revanche, ces efforts semblent répétitifs ou du moins non liés les uns aux autres. Il existe également des durées de vie différentes pour chaque base de données.

La collecte de données pour surveiller et rendre compte des investissements publics est un élément essentiel pour savoir ce qui se passe et fournit la base d'informations pour effectuer tout suivi et évaluation afin que l'efficacité, l'efficacités et les résultats réels puissent être mesurés.

B&B19 Durabilité des bases de données sur l'aide extérieure – Plusieurs bases de données ont été créées pour collecter et communiquer des données sur l'aide extérieure. Dans un passé récent, ils ont inclus l'AMP qui était initialement soutenue par le PNUD puis hébergée dans différentes unités gouvernementales. L'AMP fournit les données pour le rapport officiel annuel sur le développement. Les informations étaient disponibles en ligne sur le site Web de l'AMP en octobre 2022, mais en décembre 2022, ces informations n'étaient pas disponibles. La base de données a récemment été transférée au MEF. Le TCN a été lancé par l'OSCIF et devait inclure des informations sur les investissements publics externes et financés par le pays. Plus récemment, le DCE a lancé une base de données et le personnel collecte des informations pour l'alimenter. L'unité de livraison souhaite également disposer d'une base de données. Dans le même temps, le bureau du budget et le département du Trésor du MEF collectent de telles informations pour la planification budgétaire, l'enregistrement et la déclaration des dépenses et souhaitent élargir leur base de données pour inclure toute l'aide extérieure. Et la DGEP du MEF joue un rôle clé de suivi de l'aide extérieure, notamment en préparant le rapport annuel sur l'aide au développement. Il n'y a pas d'objectif cohérent de collecte d'informations et de reporting avec les activités non liées.

B&B20 Lien et vérification entre l'aide extérieure et l'investissement public – Il n'y a eu aucun lien entre les efforts antérieurs de création de bases de données et il ne semble pas y avoir de liens avec les bases de données de l'AMP, du DCE, de l'Unité de prestation et du Département du Trésor. Cela impose au personnel une charge de collecte d'informations identiques ou similaires, les coûts de création et de maintenance de ces bases de données et d'éventuelles divergences dans la communication des données. Surtout, il n'y a pas de processus de vérification auprès du MEF. Le Département du Trésor et le Bureau du Budget disposent de suffisamment de données sur les crédits et les prêts étant donné que ces fonds sont traités via leurs systèmes. Cependant, ils affirment ne pas disposer de suffisamment d'informations sur les subventions qui ne sont pas traitées.

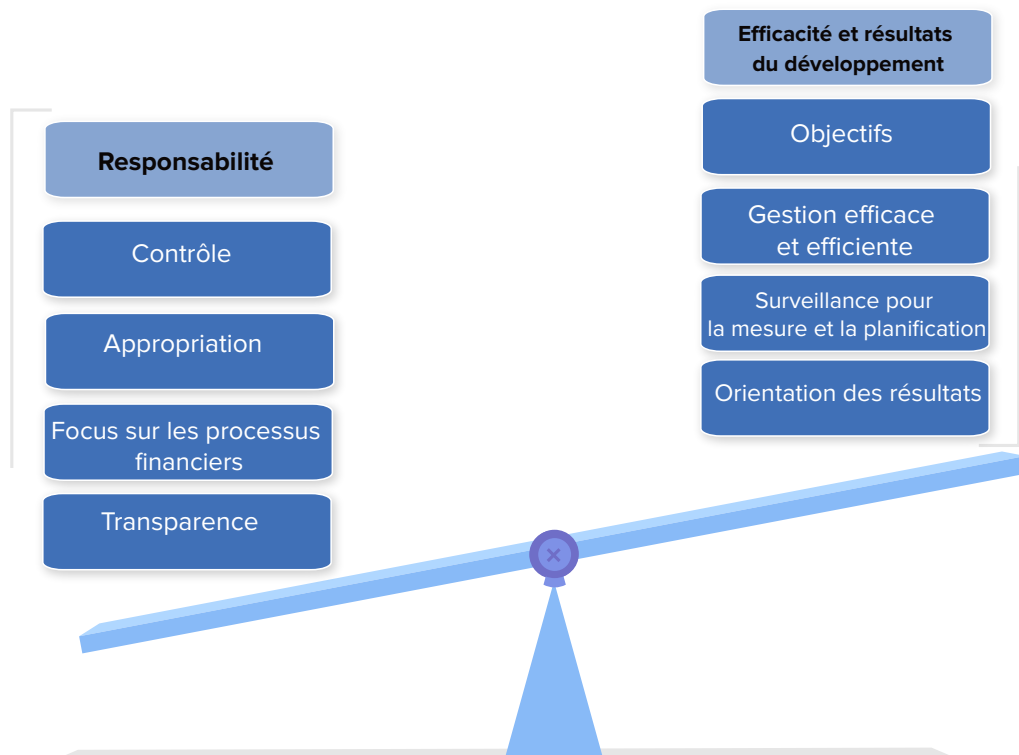
B&B21 Liens nécessaires avec la planification et l'analyse des résultats et l'efficacité du développement - Actuellement, les informations de suivi ne sont pas suffisamment rapportées et ne sont pas intégrées dans le processus de planification, sauf pour le SNISE. Une telle utilisation des informations peut fournir une meilleure base pour la planification du GOM et des partenaires de développement. Par exemple, l'AMP (ou une autre base de données) devrait être en mesure de fournir des informations sur les projets actifs : les budgets prévus et les indicateurs de référence, ainsi que les résultats des dépenses résultant des projets. Des indicateurs de performance doivent être identifiés afin que les interventions puissent être suivies en fonction des progrès réalisés sur les indicateurs. Bien que l'AMP remplisse au moins une partie de cette fonction, elle n'est pas considérée comme un outil efficace à de telles fins, d'où des efforts concurrents. Une certaine synchronisation entre AMP et SNISE pourrait permettre de mieux utiliser les informations collectées. L'utilisation des informations de suivi pour la planification est un élément essentiel du cycle de projet et de programme et peut combler l'écart pour améliorer la planification du secteur, du projet et du programme. Il en va de même pour la planification budgétaire annuelle et à moyen terme.

VI. Conclusions

Le programme de développement du GOM se trouve à un point critique. Des efforts positifs sont déployés pour consolider les efforts autour du PEM. Les partenaires de développement souhaitent toujours exécuter pleinement les projets existants et en planifier de nouveaux. Certaines capacités sont évidentes pour mettre en œuvre le programme et les projets connexes. Et des efforts sont déployés pour mettre en œuvre le programme de manière plus efficace, avec quelques expériences positives qui aident à copier celles de certains exécutants pour aider à en améliorer d'autres. Il existe des obstacles à ces facteurs, comme indiqué ci-dessus, qui incluent principalement 1) un cadre institutionnel transparent et réalisable ; 2) des processus transparents, opportuns et réalisables sont en place pour mettre en œuvre les projets et programmes ; et 3) les capacités en ressources humaines nécessaires au sein des entités impliquées à tous les niveaux (central, ministère de tutelle et gouvernements régionaux/locaux).

Il existe actuellement un déséquilibre entre l'accent mis sur la responsabilité et le contrôle, de nature quelque peu procédurale (dans certains cas) et ad hoc (dans d'autres cas), l'efficacité et les résultats du développement étant une priorité secondaire (Figure 18). L'élément le plus important de ce déséquilibre est que toutes les parties prenantes sont conscientes de l'existence du déséquilibre et ont travaillé pour l'améliorer ou ont au moins identifié les domaines problématiques. Cette discussion en cours entre le gouvernement et les partenaires de développement accorde davantage d'attention au processus et à la procédure, et soit au contournement, soit à la résolution directe des problèmes. De telles discussions et efforts de travail empêchent ou du moins retardent la discussion sur les questions les plus importantes de l'efficacité et des résultats du développement et de la manière dont faire progresser le programme de développement.

Figure 18: Le paradigme du développement pour améliorer l'absorption de l'aide extérieure – Équilibre imparfait



Comme identifié dans les sections précédentes, les trois principaux domaines qui méritent attention sont : 1) le cadre institutionnel afin qu'il soit plus cohérent et transparent avec des liens de travail au niveau central (DCE en tant que coordinateur et MEF), les ministères de tutelle (avec la planification, la coordination et unités de suivi) et au niveau régional ou local avec (avec des unités de planification, de coordination et de suivi au sein des entités locales) ; 2) les systèmes de mise en œuvre et de traitement qui ont amélioré la capacité des ressources humaines avec des processus rationalisés qui sont plus efficaces et illustrés dans des manuels d'opérations et des systèmes d'accompagnement avec un traitement et des points de décision limités dans le temps à tous les niveaux (central, ministère de tutelle et gouvernements régionaux/locaux) ; et 3) un système de surveillance capable de rapporter des données vérifiables et d'alimenter le processus de planification. Un alignement des objectifs et des processus du gouvernement et des donateurs doit également avoir lieu afin d'utiliser un seul système efficace plutôt que des processus concurrents ou compensatoires. Ces éléments méritent l'attention du gouvernement et des partenaires au développement.

Comme l'a déclaré un haut responsable du gouvernement : « Chacun fait du mieux qu'il peut, mais nous opérons chacun dans notre propre silo ».

La faiblesse de l'approche et des systèmes actuels a déjà des implications. Certains partenaires de développement modifient leurs modalités de prestation, un partenaire de développement majeur passant de l'appui budgétaire national à la mise en œuvre de projets plus directement exécutés, un autre ralentissant la mise en œuvre des initiatives existantes. Et il est possible que même le pipeline des initiatives planifiées ou nouvelles soit obstrué en raison des blocages actuels. La question est la suivante : si les projets et programmes en cours ne peuvent être menés à bien, comment prendre de nouveaux engagements ?

Enfin, la situation actuelle a un impact sur l'efficacité du développement et les résultats nationaux. En raison du faible taux d'absorption, comme indiqué précédemment, les fonds ne sont pas pleinement utilisés. Par exemple, si 1 milliard de dollars par an est consacré au développement et que seulement 65 % environ sont mis en œuvre, cela laisse environ 350 millions de dollars qui ne circulent pas dans l'économie. Cette situation a un impact direct sur le PIB et le niveau de vie qui a un impact direct sur l'emploi, le développement du secteur privé et la protection sociale.

L'amélioration du plan d'investissement public améliorera directement l'exécution et aura donc un impact plus important sur l'efficacité et les résultats.

VII. Recommandations et prochaines étapes

A. Aperçu

Pour mesurer l'investissement public du Gouvernement Malgache provenant de l'aide extérieure par rapport aux normes internationales, il existe plusieurs lacunes. Les normes énoncées précédemment en matière d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de résultats et de responsabilité mutuelle sont généralement appliquées par le GOM et les partenaires de développement. Mais, comme indiqué ci-dessus, il existe des faiblesses institutionnelles, de processus et de capacités. Elle se répartissent en catégories :

- **Alignement** : les partenaires de développement tentent de s'aligner sur les objectifs du gouvernement et tentent également d'utiliser des systèmes et des processus différents.
- **Harmonisation** : les processus et procédures ne sont pas simplifiés et il existe une certaine duplication avec le respect des exigences nationales et des partenaires de développement.
- **Résultats** : l'accent est mis sur l'attention portée aux processus et aux goulots d'étranglement associés et non sur l'efficacité et les résultats du développement.
- **Responsabilité mutuelle** : encore une fois, en mettant l'accent sur la responsabilité en matière de processus mais pas sur les résultats de développement.

Les recommandations proposées ci-dessous suivent la transition de la gestion de l'aide extérieure qui s'est produite à l'échelle mondiale et ont appelé à mettre davantage l'accent sur le renforcement de l'appropriation par les pays bénéficiaires, la construction et le maintien de partenariats inclusifs, et l'accent mis sur l'obtention de résultats afin que l'accent soit mis sur de véritables objectifs et des impacts mesurables sur le développement.

Comme l'indiquent également les éléments d'un cadre de gestion des investissements publics (Figure 12), la plupart de ces éléments sont en place au sein du GOM. La question est la qualité de ces éléments et leur viabilité opérationnelle pour avoir une approche systématique qui équilibre plus adéquatement la responsabilité et le processus avec une orientation plus orientée vers la performance et les résultats qui aborde véritablement l'efficacité et les résultats du développement pour atteindre les objectifs de développement nationaux du GOM.

En outre, le déroulement des opérations dépendra de la qualité de la coopération et de la communication au sein des institutions officielles impliquées dans la planification, l'exécution, le contrôle et le suivi des investissements publics. La réforme actuelle de l'administration publique et des finances publiques, ainsi que l'accent mis sur la décentralisation, doivent également être pris en compte puisque ces efforts ont tenté d'améliorer la gestion des investissements publics.

Pour remédier à cet équilibre et résoudre les faiblesses, une série de recommandations sont proposées ci-dessous en trois catégories :

- Structure organisationnelle rationalisée et relations entre les entités parties prenantes avec coopération et collaboration de manière systématique et comprenant une coordination améliorée entre le GOM et les partenaires de développement et un accent accru sur le développement régional et local.
- Réforme des processus et développement des capacités avec un alignement transparent et chronométré du traitement des exigences du GOM et du développement, et un développement continu des capacités.
- Suivi et évaluation systématiques et continus liés et rapportés ainsi que le respect du cycle du programme, à l'aide d'une source et d'une plateforme d'échange fiables.

- Communication et collaboration renforcées et plus intenses entre le gouvernement et les partenaires de développement, de manière organisée et systématique.

Les recommandations visent à aborder toutes les phases du cycle du programme et incluent :

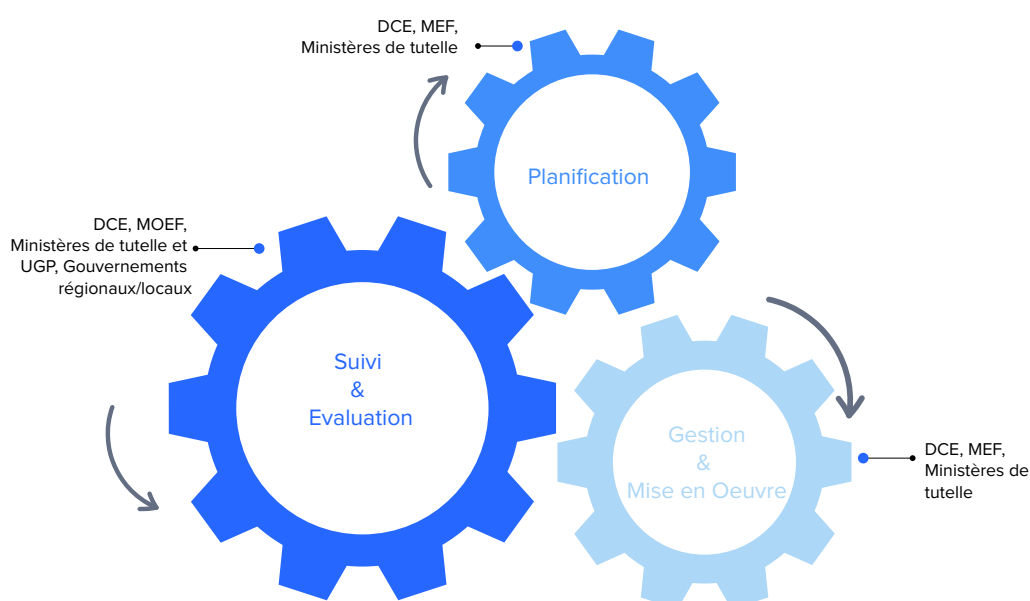
- Planification des projets et des programmes et de leurs relations avec les plans de développement nationaux et les stratégies sectorielles, et planification et développement de la coordination des partenaires.
- Gestion et mise en œuvre, y compris la coordination et la supervision, les modalités de mise en œuvre, les rapports financiers et les décaissements.
- Suivi et évaluation continus et/ou périodiques des programmes et des projets, y compris le lieu où ce suivi et cette évaluation ont lieu, qui les effectue et comment les informations qui en résultent alimentent le processus de planification.

Compte tenu des objectifs de développement de Madagascar, tels que cités dans le PEM et les efforts du projet en cours, le développement régional est un thème transversal. Une tentative est faite pour relever les défis d'un tel développement, comme le font actuellement d'autres aspects du programme RINDRA et plusieurs efforts pour répondre aux besoins de développement à travers la gouvernance locale et le renforcement des services publics, le développement des infrastructures et l'amélioration des conditions de subsistance durables. Le PNUD souhaite également améliorer la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) du point de vue de la réalisation, des résultats et du financement en mesurant les impacts du développement par rapport aux ODD grâce à la réalisation d'une cartographie d'impact à l'échelle nationale.

B. Recommandation 1 : Renforcer et relier la structure organisationnelle et les relations

Actuellement, de nombreuses entités au niveau central et ministériel sont impliquées dans la planification, la gestion, le suivi et l'évaluation de l'aide extérieure. Les chevauchements et les déconnexions ont conduit certaines entités à mettre en œuvre des fonctions similaires et ont donné une image confuse aux parties prenantes, incluant les partenaires de développement et ceux qui exécutent des projets et des programmes. L'absence d'un plan organisationnel rationalisé a eu un impact direct non seulement sur l'absorption de l'aide existante, mais peut également avoir un impact sur la conception et la mise en œuvre de nouveaux projets et programmes. Même s'il n'existe aucune preuve directe de ce dernier cas, l'accent étant mis sur la mise en œuvre de projets existants, il existe moins de possibilités d'aborder de nouvelles interventions.

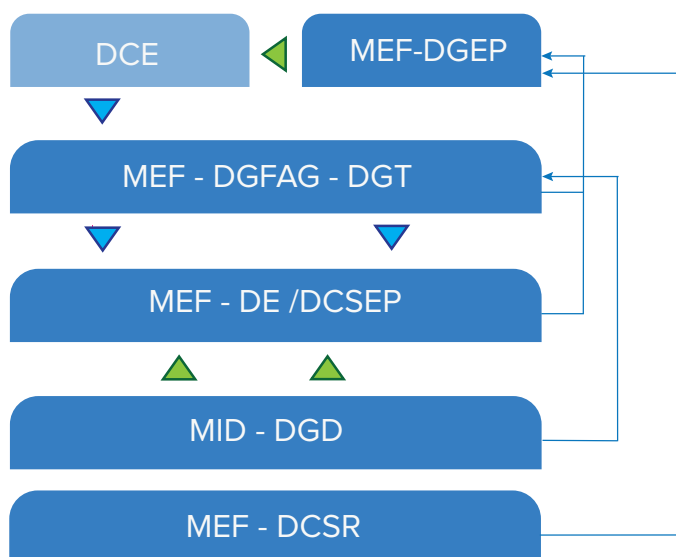
Figure 19: Les entités et fonctions interdépendantes pour la planification, la gestion, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'aide extérieure



Pour aider à faire face à la situation actuelle, il est recommandé que le GOM adhère à un plan de gestion des investissements publics plus rationalisé en réparant « l'écosystème » basé sur les entités de gouvernance existantes et en identifiant les liens de coopération, comme le montre la figure 19. Une structure renforcée offrira une « épine dorsale » plus solide pour les processus et procédures et aidera à mieux exécuter le cycle de planification, de gestion et de mise en œuvre, ainsi que de suivi et d'évaluation. Un cadre institutionnel renforcé et plus clair peut améliorer la coordination entre le GOM et les partenaires de développement et mettre davantage l'accent sur le développement régional et local. Ce qui suit est une description des principales entités et de leurs fonctions actuelles ou affinées, y compris l'identification des domaines qui nécessitent une attention particulière.

La DCE exerce les principales fonctions de coordination compte tenu de son mandat et de sa position au niveau central. Le lien principal se situe avec les unités du MEF impliquant la planification économique, le suivi et l'évaluation, les réformes sociales et économiques et de GFP, le budget et les unités du Trésor, comme le montre la figure 13. Il est également recommandé de renforcer les liens avec les ministères de tutelle pour avoir ou (ou renforcer) les unités de planification existantes, de coordination et de suivi ainsi que des unités pilotes de planification, de coordination et de suivi au niveau régional ou local. La description suivante divise les fonctions de chacune des entités primaires et secondaires selon les rôles de planification, de gestion et de mise en œuvre, ainsi que de suivi et d'évaluation.

Figure 20: Organigramme des relations fonctionnelles



PLANNING:

Entité principale : DCE

Les fonctions liées à la planification de la direction sont les suivantes : 1) identifier les financements publics et privés nationaux et internationaux disponibles en accord avec le PME et d'autres objectifs de développement nationaux et sectoriels ; 2) produire et mettre à jour la matrice des programmes et projets de réformes liés aux investissements publics et privés ; 3) suivre la mise en œuvre des programmes et projets avec financement extérieur ; 4) préparer et promouvoir le dialogue entre les secteurs public et privé concernant la réalisation des objectifs de développement du GOM ; et 5) promouvoir les relations avec les partenaires techniques et financiers et agir comme « point d'entrée » et « centre d'échange » pour les partenaires de développement.

En tant qu'entité principale, coordonner la planification avec les entités suivantes et s'efforcer d'établir des liens entre ces entités afin de disposer d'un mécanisme de planification efficace qui relie les stratégies et priorités nationales et sectorielles avec les partenaires de développement et le financement de l'aide extérieure. Ces entités se situent au niveau central (principalement la DGEP du MEF, la DGFAG, la Direction du Trésor, la Direction de la Coordination et du Suivi des Réformes), les ministères de tutelle (unités de planification, de coordination et de suivi) et les gouvernements

régionaux/locaux (unités de planification, de coordination et de suivi).

Entités secondaires :

Unité de livraison – Liée directement au DCE et travaille sur un sous-ensemble de projets et de programmes qui sont des priorités du président. La fonction principale est d'établir et de mettre en œuvre un mécanisme et une approche systématique pour suivre la mise en œuvre des projets et priorités présidentielles conformes à l'analyse, aux processus et aux procédures de reporting du DCE et du MEF (DGEP, DGFAG et Département du Trésor).

MEF

Direction de la Coordination et du Suivi des Réformes - 1) coordonner, planifier et suivre la mise en œuvre des réformes ; et 2) coordonner l'élaboration des documents de politique et des orientations stratégiques du MEF conformes à la politique générale de l'État et assurer la cohérence avec les programmes d'action pluriannuels. Et, avec le Département du Trésor et d'autres entités, préparer le(s) manuel(s) d'investissement public pour les subventions et les prêts et gérer la mise en œuvre des documents, y compris des examens périodiques pour ajuster le(s) manuel(s) si nécessaire.

DGFAG - La Direction du Budget – Préparer le budget (annuel et à moyen terme) sur la base des contributions du DCE, d'autres unités du MEF (Département du Trésor, DGEP, etc.) et des ministères de tutelle, y compris le financement de l'aide extérieure (prêts, crédits, appui budgétaire, subventions) . Le budget a des liens directs avec les stratégies nationales et/ou sectorielles.

Département du Trésor – Le Département du Trésor est l'un des principaux partenaires de coopération avec le DCE pour la planification de l'aide extérieure, car il s'agit de la principale entité chargée de la planification, de la gestion et du suivi de la dette publique et de la comptabilité et autres traitements financiers associés. Les fonctions générales sont : 1) participer à l'élaboration et à la conduite de la politique financière nationale, régionale et internationale ; 2) aider à déterminer les implications financières des politiques du secteur public ; 3) aider à établir le cadre macroéconomique ; 4) élaborer et mettre en œuvre des réglementations sur la comptabilité publique ; 5) participer à la préparation des négociations avec les organisations internationales en fournissant les documents pertinents et participer aux missions d'examen et aux missions conjointes des bailleurs de fonds ; et 6) définir, mettre en œuvre et suivre la politique d'inclusion financière. Et, avec la Direction de la Coordination et du Suivi des Réformes, préparer le(s) manuel(s) d'investissement public pour les subventions et les prêts.

Direction de la Comptabilité Publique - Élaborer et mettre en œuvre des réformes et des réglementations en matière de comptabilité publique.

Direction de la Dette Publique – 1) établir un cadre juridique pour l'endettement et veiller à son application et à sa mise à jour ; 2) élaborer et mettre en œuvre la stratégie de dette publique en accord avec les autres unités du MEF et la DCE ; et 3) travailler avec les partenaires au développement, la DCE, les autres unités du MEF (DGEP), les ministères de tutelle technique et les UGP en termes de planification des financements extérieurs.

Direction des Études – 1) participer à l'élaboration des programmes financiers et des cadres macroéconomiques pour l'élaboration des lois de finances et le suivi de leur mise en œuvre ; et 2) élaborer et proposer des stratégies pour renforcer la performance des départements du Trésor et de ses services, y compris la gestion de la mise en œuvre du ou des manuel(s) opérationnel(s) de gestion des investissements publics et leur ajustement périodique, si nécessaire.

Direction de l'Investigation et de l'Audit Financiers – 1) planifier les audits des comptes et états financiers de l'État, des collectivités locales et des établissements publics ; et 2) planifier les contrôles de conformité des opérations sous-jacentes aux comptes et états financiers de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics ; et 3) planifier les évaluations de la performance des postes comptables gouvernementaux.

DGEP – La DGEP est un partenaire coopératif majeur avec le DCE pour la planification de l'aide extérieure car elle est la principale entité de gestion économique du GOM. Les fonctions de planification pertinentes sont : 1) développer et coordonner la politique économique et le cadre macroéconomique en accord avec les autres unités du MEF (DGFAG et Département du Trésor); 2) concevoir et opérationnaliser des modèles macroéconomiques pour soutenir les autorités dans la prise de décision; 3) surveiller et fournir une analyse économique des indicateurs macroéconomiques; 4) conduire les études prospectives ainsi que le processus de planification stratégique et opérationnelle du développement du pays à moyen et long terme; 5) coordonner les politiques et stratégies sectorielles, garantissant ainsi la cohérence des activités des différents acteurs du développement avec les objectifs macroéconomiques et sectoriels afin de parvenir à un développement durable et inclusif; 6) assurer la cohérence des projets d'investissement public avec la Stratégie Nationale de Développement ainsi que leur maturité; et 7) renforcer les capacités techniques de tous les acteurs du développement en termes de planification et de suivi-évaluation.

Direction de la Planification – 1) concevoir et développer des méthodes, mécanismes et outils de planification; 2) élaborer la stratégie nationale de développement du pays à moyen et long terme; 3) participer au processus d'élaboration des outils et documents nécessaires à la compréhension de la situation du développement régional et à l'élaboration des plans de développement communaux, régionaux et provinciaux; 4) renforcer les capacités techniques de tous les ministères de tutelle en matière de planification; 5) s'assurer de la cohérence des projets d'investissements publics avec la Stratégie Nationale de Développement ainsi que de leur maturité; et 6) intégrer les différentes dimensions du développement dans les politiques et stratégies à tous les niveaux : population, genre, environnement

Direction des Études de Modélisation Économique – 1) définir les orientations stratégiques de la politique économique en coopération avec la DCE et les autres unités du MEF (Direction de la Planification, Direction du Budget, Direction de la Dette Publique, Direction des Etudes); et 2) préparer les prévisions et le cadre macroéconomique à moyen terme; et 3) procéder à une analyse de la situation et des perspectives économiques.

Direction de la coordination du suivi et de l'évaluation des programmes – La direction fournit des informations de suivi et d'évaluation au processus de planification. Les fonctions pertinentes liées à la planification sont les suivantes : 1) élaborer et mettre en œuvre la politique nationale d'évaluation; 2) diriger le processus d'élaboration de la politique nationale de coopération extérieure dans le domaine du développement économique; et 3) assurer la cohérence des stratégies d'intervention des partenaires au développement avec les objectifs et priorités de la Stratégie Nationale de Développement.

Ministères de tutelle – Les fonctions de planification des ministères dépensiers visent principalement à 1) préparer ou participer à la préparation de plans sectoriels ou intersectoriels; et 2) la planification des projets et programmes en accord avec les entités centrales (décrites ci-dessus) et les partenaires de développement.

GESTION et MISE EN ŒUVRE:

Entité principale : DCE

La fonction principale de suivi et d'évaluation de la direction est de coordonner le suivi et l'évaluation des unités centrales, y compris le Cabinet du Président, les unités du MEF et les ministères de tutelle, la principale unité d'exécution étant la Direction de coordination du suivi et de l'évaluation des programmes de la DGEP.

Un élément important de l'effort de suivi et d'évaluation est de disposer d'un système d'information efficace. Le principal système d'information devrait rester l'AMP désormais hébergé au sein de la cellule d'évaluation de la DGEP. Cette question est abordée plus en détail dans la section D ci-dessous.

Entités secondaires :

Unité de Livraison– Liée directement au DCE et travaille sur un sous-ensemble de projets et de programmes qui sont des

priorités du président. La fonction principale est de suivre les projets et de faciliter, si nécessaire, les projets prioritaires en coopération avec d'autres acteurs de mise en œuvre (unités du MEF, ministères de tutelle, UGP, etc.).

MEF

Direction de la Coordination et du Suivi des Réformes – 1) Continuer à assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre des réformes liées aux finances publiques ; 2) coordonner les missions d'assistance technique, les projets liés à la gouvernance du MEF en relation avec les partenaires techniques et financiers et assurer leur suivi ; 3) coordonner l'élaboration du document de politique et des lignes directrices stratégiques du MEF ; 4) assurer la consolidation, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action du MEF et du plan de travail annuel du MEF, en collaboration avec les autres unités du ministère ; 5) évaluer la pertinence et l'efficacité de l'exécution des recettes et des dépenses du ministère pour une meilleure gouvernance des finances publiques ; et 6) soutenir les acteurs en charge des réformes dans la gestion du changement, la promotion de la transparence et de la responsabilisation pour une meilleure qualité des services rendus aux usagers. Et, avec le Département du Trésor et d'autres entités, mettre en œuvre le(s) manuel(s) d'investissement public pour les subventions et les prêts et gérer la mise en œuvre des documents, y compris des examens périodiques pour ajuster le(s) manuel(s) si nécessaire.

DGFAG – Le Département du Budget - Surveiller le budget et garantir que les données de financement externe sont rapportées et enregistrées en termes de financement futur prévu et de dépenses des financements engagés dans le cadre budgétaire. Collaborer avec la DCE et les autres unités du MEF (Département du Trésor, DGEP, etc.) et les ministères de tutelle

Département du Trésor – Le Département du Trésor est un partenaire de coopération technique majeur puisqu'il est responsable du traitement comptable et financier des fonds financés via l'aide extérieure. Les fonctions générales sont les suivantes : 1) coordonner les politiques et programmes macroéconomiques dans les secteurs réel, des finances publiques, monétaire et extérieur ; 2) préserver la bonne gouvernance des fonds publics ; 2) assurer la gestion de la trésorerie de l'État et assurer son équilibre permanent ; 3) élaborer et mettre en œuvre des réglementations sur la comptabilité publique ; 4) assurer la gestion financière et comptable de l'État, des collectivités locales et des établissements publics ; 5) participer à la préparation des négociations avec les organisations internationales en fournissant les documents pertinents : missions d'examen, missions conjointes des bailleurs de fonds ; 6) gérer les emprunts publics internes et externes, les dons et aides extérieures et leur contre-valeur, les opérations de trésorerie et le recouvrement des dettes de l'État ; et 7) mettre en œuvre et suivre la politique d'inclusion financière. Enfin, avec la Direction de la Coordination et du Suivi des Réformes, mettre en œuvre le(s) manuel(s) d'investissement public pour les subventions et les prêts ainsi que suggérer les domaines qui nécessitent une attention particulière.

Direction des Finances Publiques – 1) Mettre en œuvre les réformes et réglementations en matière de comptabilité publique ; 2) exécuter les dépenses publiques, centraliser les recettes de l'État et assurer la tenue de la comptabilité de l'État ; 3) clôturer les comptes de l'État ; 4) assurer la gestion financière et comptable de l'État, des collectivités locales et des établissements publics ; et 5) organiser, coordonner et exploiter les activités des postes comptables.

Direction de la Dette Publique – 1) gérer, analyser et mettre en œuvre les emprunts et crédits publics ; 2) surveiller en permanence la stratégie d'endettement ; 3) coordonner avec les partenaires au développement, les ministères de tutelles techniques et les UGP en matière de financement extérieur ; 4) assurer la gestion des comptes individuels du Trésor, à l'exclusion des comptes de négociation et des comptes de participation ; 5) planifier et payer le service de la dette publique intérieure et extérieure ; 6) procéder à la régularisation comptable du service de la dette ; et 7) préparer des rapports périodiques sur la dette publique.

Direction des Études – 1) produire périodiquement le tableau de bord « Opérations Globales de Trésorerie » ; 2) collecter, gérer et analyser les données relatives aux secteurs économiques ; 3) produire des statistiques sur les finances publiques à usage interne et externe ; 4) assurer la gestion et le suivi des dossiers contentieux mettant en jeu les intérêts du Trésor Public ; et élaborer et proposer des stratégies pour renforcer la performance du Département du Trésor et de ses services, y compris la gestion de la mise en œuvre du ou des manuels opérationnels de gestion des investissements publics et leur ajustement périodique, si nécessaire.

Direction des Enquêtes et de l'Audit Financiers – 1) procéder aux audits des comptes et états financiers de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics ; et 2) procéder aux contrôles de conformité des opérations sous-jacentes aux comptes et états financiers de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics ; et 3) procéder à des évaluations de la performance des postes comptables gouvernementaux ; 4) mener toutes les investigations nécessaires à la mise en œuvre des poursuites des infractions comptables, budgétaires et financières ou des malversations commises ; 5) effectuer des missions d'examen ou d'évaluation relatives aux finances publiques demandées par les autorités hiérarchiques ; et 6) assurer le rétablissement de la bonne gouvernance dans la gestion comptable et financière des fonds publics.

DGEP – La DGEP a moins de rôle de gestion et de mise en œuvre que ses rôles de planification, de suivi et d'évaluation. Les rôles pertinents de gestion et de mise en œuvre sont les suivants : 1) coordonner la politique économique et le cadre macroéconomique ; 2) opérationnaliser les modèles macroéconomiques pour accompagner les autorités dans la prise de décision ; 3) surveiller et fournir une analyse économique des indicateurs macroéconomiques ; 4) préparer le Rapport sur la situation économique et financière de Madagascar ; 5) coordonner les politiques et stratégies sectorielles, garantissant ainsi la cohérence des activités des différents acteurs du développement avec les objectifs macroéconomiques et sectoriels afin de parvenir à un développement durable et inclusif ; 6) assurer la cohérence des projets d'investissement public avec la Stratégie Nationale de Développement ainsi que leur maturité ; 7) suivre et analyser les indicateurs liés aux Objectifs de Développement Durable ainsi que la préparation du Rapport National sur le Développement Humain ; et 8) renforcer les capacités techniques de tous les acteurs du développement en termes de planification et de suivi-évaluation.

Direction de la Planification – 1) participer au processus d'élaboration des outils et documents nécessaires à la compréhension de la situation du développement régional et à l'élaboration des plans de développement communaux, régionaux et provinciaux ; 2) renforcer les capacités techniques de tous les secteurs en matière de planification ; 3) diriger l'ensemble du processus de mise en œuvre des objectifs de développement durable ; 4) s'assurer de la cohérence des projets d'investissements publics avec la Stratégie Nationale de Développement ainsi que de leur maturité ; 5) intégrer continuellement les différentes dimensions du développement dans les politiques et stratégies à tous les niveaux : population, genre, environnement.

Direction des Études de Modélisation Économique – 1) préparer un rapport annuel sur la situation et l'évolution probable des différents secteurs de l'économie avec la contribution de la DCE et d'autres unités du MEF (Direction du Plan, Direction du Budget, Direction de la Dette Publique, Direction de la Études); 2) suivre la politique macroéconomique à travers des études et des analyses de la situation économique ; 3) procéder à une analyse de la situation et des perspectives économiques ; et 4) fournir des notes trimestrielles sur la situation économique et financière à Madagascar.

Direction de la coordination du suivi et de l'évaluation des programmes – La direction assure des fonctions de suivi et d'évaluation qui sont importantes pour la phase de suivi et d'évaluation du cycle du programme. Les fonctions de mise en œuvre en cours comprennent les suivantes : 1) suivre la mise en œuvre du système national intégré de suivi-évaluation ; 2) concevoir et développer des outils méthodologiques de suivi-évaluation ; 3) renforcer les capacités des acteurs en matière de méthodologies, de mécanismes et d'outils de suivi-évaluation ; 4) préparer des rapports d'avancement sur la mise en œuvre des programmes aux niveaux central et régional ; 5) suivre la mise en œuvre de la stratégie de gestion des investissements publics ; 6) assurer la cohérence des stratégies d'intervention des partenaires au développement avec les objectifs et priorités de la Stratégie Nationale de Développement ; et 7) suivre la mise en œuvre de la coopération extérieure en termes d'engagements financiers et de décaissements des partenaires techniques et financiers.

Ministères de tutelle et UGP – Les unités opérationnelles des ministères de tutelle et les UGP associées sont les principaux gestionnaires et exécutants. Voici plusieurs caractéristiques qui peuvent bénéficier à l'exécution du projet et à l'obtention des résultats..

o **Alignement**– Alignement des stratégies nationales et sectorielles. Alignement des procédures du GOM et des partenaires de développement afin qu'un seul ensemble d'exigences soit suivi, et non deux ensembles ou des exigences qui se chevauchent ou se répètent. Et l'alignement des programmes de travail des ministères de tutelle par objectifs sectoriels qui intègre les projets nationaux et de développement dans un plan de travail annuel global pour actualiser les stratégies nationales et sectorielles. Les programmes de travail annuels doivent être mis à jour chaque année parallèlement au processus budgétaire annuel afin que les plans et les finances soient liés. Cette approche est actuellement appliquée dans au moins un ministère. En cas de succès, il devrait éventuellement y avoir une évolution vers une planification à moyen terme sur 2 à 3 ans (et un financement d'accompagnement conforme à la budgétisation à moyen terme)

o **Structures organisationnelles dimensionnées** – Les UGP font autant que possible partie intégrante d'un ministère de tutelle pour aider à améliorer l'appropriation et la surveillance de la mise en œuvre. Elles utilisent le personnel et les ressources du gouvernement dans la mesure du possible. Établir des critères pour considérer les modalités de mise en œuvre : a) mise en œuvre par un seul ministère ; b) UGP interne ; c) UGP externe (au ministère) ; d) UGP transversal.

o **Processus transparents et pratiques** – Disposer d'un processus de suivi et de surveillance transparent et pratique avec des délais clairs. Les processus doivent consister en un ensemble d'exigences convenues par le GOM et les partenaires de développement.

o **Ressources humaines adéquates** – Les besoins en personnel doivent être identifiés lors de la conception du projet, y compris l'évaluation de la disponibilité au sein ou à l'extérieur du gouvernement. Une formation adéquate doit être disponible en permanence sur la gestion et les autres processus (recrutement du personnel, passation des marchés, approbation des paiements, etc.).

o **Unité de coordination des investissements publics** – Chaque ministère de tutelle doit disposer d'une unité de coordination qui assure la liaison avec les UGP et les agences centrales (DCE, MEF, PMO) pour la planification, la mise en œuvre et le suivi. Les unités doivent avoir au moins une personne compétente et capable de faciliter le traitement financier et les approbations, une personne pour faciliter les autres approbations et exigences, et une personne pour le suivi et l'évaluation. Les principales fonctions de l'Unité sont les suivantes : 1) participer à la planification stratégique et annuelle du ministère/secteur ; 2) se coordonner avec le DCE et les partenaires de développement ; 3) aider les UGP à mettre en œuvre le manuel des opérations (et les processus et systèmes associés) pour permettre un traitement efficace et rapide ; et 4) fournir des informations sur le suivi des ministères, des secteurs et des projets au MEF et au DCE. Une première étape consisterait à évaluer les cadres institutionnels et les prochaines étapes de chaque ministère de tutelle pour voir lesquelles de ces fonctions existent actuellement car certains ministères disposent de telles unités ou de tels personnels. L'objectif serait de mettre en place des structures et des capacités cohérentes au sein du gouvernement pour travailler avec les unités centrales, les UGP et les partenaires de développement.

Parmi les responsabilités d'une UGP, les fonctions suivantes (et le personnel associé doivent être présents) : 1) préparer et mettre en œuvre des plans de travail annuels et pluriannuels ; 2) gérer la gestion du personnel et procéder au recrutement et à la gestion selon les procédures du GOM et des partenaires de développement (une procédure, telle que décrite dans le manuel des opérations, qui répond aux exigences nécessaires des deux parties prenantes et est réalisable en temps opportun) ; 3) effectuer la gestion financière et adhérer aux processus financiers du GOM et des partenaires de développement, y compris la passation des marchés (une procédure qui répond aux exigences nécessaires des deux parties prenantes et est réalisable en temps opportun) ; et 4) des rapports sur les réalisations, les résultats et les résultats du projet dans des délais convenus.

SUIVI ET EVALUATION

Entité principale : DCE

La fonction principale de suivi et d'évaluation de la direction est de coordonner le suivi et l'évaluation des unités centrales,

y compris le Cabinet du Président, les unités du MEF et les ministères dépensiers, la principale unité d'exécution étant la Direction de coordination du suivi et de l'évaluation des programmes de la DGEP.

Un élément important de l'effort de suivi et d'évaluation est de disposer d'un système d'information efficace. Le principal système d'information devrait rester l'AMP désormais hébergé au sein de la cellule d'évaluation de la DGEP. Cette question est abordée plus en détail dans la section D ci-dessous.

Unité d'exécution principale :

La Direction de la coordination des programmes de suivi et d'évaluation de la DGEP a pour rôle de gérer et de superviser les efforts de suivi et d'évaluation de l'aide extérieure du GOM. Ses liens avec d'autres parties prenantes sont essentiels pour mener un suivi et une évaluation systématiques et constituer un point focal pour les données et les rapports.

Les principales fonctions sont : 1) suivre la mise en œuvre du Système National Intégré de Suivi-Évaluation ; 2) élaborer et mettre en œuvre la politique nationale d'évaluation ; 3) concevoir et développer des outils méthodologiques de suivi-évaluation ; 4) renforcer les capacités des acteurs en matière de méthodologies, de mécanismes et d'outils de suivi-évaluation ; 5) préparer des rapports d'avancement sur la mise en œuvre des programmes aux niveaux central et régional ; 6) suivre la mise en œuvre de la stratégie de gestion des investissements publics ; 7) diriger le processus d'élaboration de la politique nationale de coopération extérieure dans le domaine du développement économique ; 8) assurer la cohérence des stratégies d'intervention des partenaires au développement avec les objectifs et priorités de la Stratégie Nationale de Développement ; 9) suivre la mise en œuvre de la coopération extérieure en termes d'engagements financiers et de décaissements des partenaires techniques et financiers ; et 10) préparer le rapport annuel sur la coopération au développement.

Entités secondaires :

Unité de Livraison – Liée directement au DCE et travaille sur un sous-ensemble de projets et de programmes qui sont des priorités du président. La fonction principale est de suivre les projets et de faciliter, si nécessaire, les projets prioritaires en coopération avec d'autres acteurs de mise en œuvre (unités du MEF, ministères de tutelle, UGP, etc.).

MEF

Direction de la Coordination et du Suivi des Réformes – 1) Continuer à assurer le suivi et le reporting de la mise en œuvre des réformes liées aux finances publiques ; 2) assurer la consolidation, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action et du plan de travail annuel du MEF, en collaboration avec les autres unités du ministère ; 3) évaluer la pertinence et l'efficacité de l'exécution des recettes et des dépenses du ministère pour une meilleure gouvernance des finances publiques ; et 4) soutenir les acteurs en charge des réformes dans la gestion du changement, la promotion de la transparence et de la responsabilisation pour une meilleure qualité des services rendus aux usagers. Et, avec le Département du Trésor, mettre en œuvre le(s) manuel(s) d'investissement public pour les subventions et les prêts et suggérer les domaines qui nécessitent une attention particulière.

DGFAG – Le Département du budget - Surveiller le budget et garantir que les données de financement externe sont rapportées et enregistrées en termes de fonds futurs prévus et de dépenses des financements engagés dans le cadre budgétaire. Collaborer avec la DCE et les autres unités du MEF (Département du Trésor, DGEP, etc.) et les ministères de tutelle. Vérification des données financières de l'aide extérieure auprès de la Direction de Coordination des Programmes de Suivi et d'Évaluation de la DGEP.

Département du Trésor – Les fonctions générales sont les suivantes : 1) coordonner les politiques et programmes macroéconomiques dans les secteurs réel, des finances publiques, monétaire et extérieur ; 2) participer à la préparation des négociations avec les organisations internationales en fournissant les documents pertinents : missions d'examen, missions conjointes des bailleurs de fonds ; 3) gérer les emprunts publics internes et externes, les dons et aides extérieures et leur contre-valeur, les opérations de trésorerie et le recouvrement des dettes de l'État ; et 4) définir, mettre en œuvre et suivre la politique d'inclusion financière. Et, avec la Direction de la Coordination et du Suivi des Réformes, suivre le(s) manuel(s) d'investissement public pour les subventions et les prêts et suggérer les domaines qui nécessitent

une attention particulière.

Direction de la comptabilité publique – Élaborer et mettre en œuvre des réformes et des réglementations en matière de comptabilité publique, y compris le suivi de la mise en œuvre du manuel d'investissement public et faire des suggestions d'amélioration en fonction des commentaires des utilisateurs.

Direction de la Dette Publique – 1) surveiller la dette publique et l'aide étrangère ; 2) participer à l'analyse de la soutenabilité de la dette publique ; 3) suivre et rendre compte de la stratégie de dette publique ; 4) préparer des rapports périodiques sur la dette publique et assurer la cohérence des données avec les données budgétaires et AMP.

Direction des Études – 1) participer à l'élaboration des programmes financiers et des cadres macroéconomiques dans le cadre de l'élaboration des lois de finances et du suivi de leur mise en œuvre ; 2) assurer la programmation des activités et du budget de la Direction Générale du Trésor ainsi que leur suivi et évaluation ; et 3) élaborer et proposer des stratégies pour renforcer la performance des départements du Trésor et de ses services, y compris le suivi de la mise en œuvre du manuel d'investissement public et faire des suggestions d'amélioration basées sur les commentaires des utilisateurs (en collaboration avec les directions des comptes et de la dette publique).

Direction des Enquêtes et de l'Audit Financier – Outre la mise en œuvre des audits comme indiqué ci-dessus, les fonctions sont : 1) effectuer les missions d'examen ou d'évaluation relatives aux finances publiques demandées par les autorités hiérarchiques ; et 2) assurer le rétablissement de la bonne gouvernance dans la gestion comptable et financière des fonds publics.

DGEP – La DGEP a un rôle direct dans le suivi et l'évaluation systématique comme l'indiquent les rôles susmentionnés de la Direction de Coordination du Suivi et de l'Évaluation des Programmes. Les rôles généraux pertinents en matière de suivi et d'évaluation sont les suivants: 1) surveiller et fournir une analyse économique des indicateurs macroéconomiques; 2) assurer la cohérence des projets d'investissement public avec la Stratégie Nationale de Développement ainsi que leur maturité ; 3) suivre et analyser les indicateurs liés aux objectifs de développement durable ainsi que la préparation du Rapport national sur le développement humain ; 4) suivre et évaluer la mise en œuvre des programmes de développement à tous les niveaux à travers l'opérationnalisation du Système National Intégré de Suivi-Évaluation suivant l'approche de Gestion Axée sur les Résultats ; 5) élaborer et mettre en œuvre la politique nationale d'évaluation ; 6) analyser l'aide extérieure et préparer le rapport annuel sur la coopération au développement ; et 7) renforcer les capacités techniques de tous les acteurs du développement en termes de planification et de suivi-évaluation.

Direction de la Planification – 1) surveiller les méthodes, mécanismes et outils de planification ; 2) suivre et rendre compte de la stratégie nationale de développement ; 3) suivre la mise en œuvre des objectifs de développement durable ; 4) contrôler la cohérence des projets d'investissements publics avec la Stratégie Nationale de Développement ainsi que leur maturité ; et 5) suivre les différentes dimensions du développement dans les politiques et stratégies à tous les niveaux : population, genre, environnement.

Direction des études de modélisation économique – 1) suivre la politique macroéconomique à travers des études et des analyses de la situation économique ; 2) suivre les prévisions et le cadre macroéconomique à moyen terme ; 3) procéder à une analyse de la situation et des perspectives économiques ; et 4) fournir des notes trimestrielles sur la situation économique et financière à Madagascar.

Direction de la coordination du suivi et de l'évaluation des programmes – Rôle et fonctions de suivi et d'évaluation fournis ci-dessus en tant qu'unité d'exécution principale décrite ci-dessus.

Ministères de tutelle et UGP – Les unités opérationnelles des ministères de tutelle et les UGP associées sont essentielles pour fournir des informations financières et de performance sur le projet et le programme aux principaux homologues du GOM, conformément à ce qui précède, ainsi qu'aux partenaires de développement. Les points focaux du ministère et/ou de la UGP doivent avoir des liens directs avec le DCE, le Département du Trésor et l'unité de suivi et d'évaluation de la DGEP afin que les données nécessaires puissent être enregistrées, analysées et rapportées.

C. Recommandation 2 : Améliorer le processus d'investissement public et renforcer les capacités

Les processus existants utilisés pour mettre en œuvre les projets d'aide extérieure ont entravé la réalisation et les résultats des projets. Le plan organisationnel doit être rationalisé avec des liens pour inciter à la coopération et l'écosystème doit être clarifié ; les procédures de gestion et de mise en œuvre doivent être transparentes, rationalisées, réalisables et davantage axées sur les résultats. L'équilibre entre la responsabilité, l'efficacité et les résultats du développement, comme l'illustre la figure 18, mérite attention.

Le GOM a fixé le calendrier suivant pour adopter la stratégie et le manuel des opérations du GIP. Le DCE a également indiqué qu'il préparait une stratégie de coopération internationale.

Figure 21: Calendrier du manuel de stratégie et d'exploitation du GIP

Date limite	Livrables
12/2022	Finalisation et adoption de la stratégie GIP
2/2023	Finalisation et adoption du décret GIP
3/2023	Organisation de la gestion de la base de données sur les investissements publics (rationalisée et consolidée conformément à l'AMP et à d'autres bases de données existantes ou en construction et liée, avec des données vérifiables, aux besoins budgétaires et comptables du MEF)
5/2023	Approbation du manuel d'exploitation du GIP

Ce qui suit est un ensemble d'outils pour aider à prendre en charge l'architecture organisationnelle décrite ci-dessus.

Programme et stratégie d'investissement public – Le PEM est présenté comme la stratégie de développement de la nation à moyen terme. La stratégie GIP devrait contribuer à activer le PEM et attirer l'attention des partenaires de développement sur les domaines prioritaires et les domaines dans lesquels il existe des lacunes en matière de financement et de soutien. Le projet de stratégie GIP actuellement disponible a été initialement rédigé à l'époque de l'OCSIF au cours de la période 2019-2021. La stratégie a été revue par le GOM et aurait été mise à jour. Un examen approfondi doit d'abord avoir lieu pour garantir que la stratégie est en ligne avec les éléments identifiés dans l'analyse de ce rapport et qu'elle est mise en œuvre de manière active pour : 1) fournir un soutien aux entités du GOM dans la mise en œuvre de la stratégie ; et 2) fournir des orientations aux partenaires de développement pour concevoir des interventions conformes à la stratégie. Se pose également la question de savoir si le PEM constitue une feuille de route suffisante pour aider le gouvernement à orienter les partenaires de développement vers les domaines prioritaires. Étant donné que le PEM vient tout juste d'être mis à disposition, des discussions entre le gouvernement et les partenaires de développement seront nécessaires pour déterminer ce qui peut être soutenu pendant la période du PEM et si les interventions des partenaires de développement peuvent être alignées sur ces priorités. À partir de ces discussions, les besoins prioritaires auxquels les partenaires de développement peuvent répondre doivent être identifiés, ainsi qu'une feuille de route pour répondre à ces priorités.

Manuels d'opérations de gestion des investissements publics – Le MEF est actuellement en train de finaliser deux manuels d'opérations de gestion des investissements publics : l'un pour le traitement des prêts, des crédits et de l'appui budgétaire, et l'autre pour les projets de subvention. L'intérêt est de lever autant de financements externes à des fins de

responsabilisation et de reporting, ainsi que de disposer de processus et de procédures transparents pour éliminer les problèmes de traitement existants. Le ou les manuels devraient être terminés d'ici mai 2023.

Au moment d'écrire ces lignes, les manuels d'exploitation n'étaient pas disponibles pour examen. Les manuels devraient proposer des processus étape par étape afin que les responsables de la mise en œuvre au niveau du ministère et de l'UGP aient une orientation claire et que les partenaires de développement soient conscients des exigences. Un examen par les entités compétentes du GOM décrites ci-dessus et les représentants de plusieurs (pas tous) partenaires de développement devrait avoir lieu.

Deux facteurs doivent être pris en compte pour les manuels d'exploitation finaux : 1) le calendrier des étapes du processus afin qu'il y ait des délais clairs pour les différentes étapes et approbations (et que les délais d'assurance soient respectés) ; et 2) l'alignement sur les pratiques des partenaires de développement afin que les responsables de la mise en œuvre du projet aient un seul ensemble d'exigences à suivre plutôt que deux processus. S'il existe des divergences entre les manuels d'opérations et les exigences des partenaires de développement, ces divergences doivent être résolues lors de la conception du projet et avant sa mise en œuvre.

Développement continu des capacités – Bien que la transparence soit un élément essentiel des processus et procédures des manuels opérationnels, le développement continu des capacités sera essentiel pour que les processus « tiennent » et soient respectés à court et moyen terme. Le manque de capacité à suivre correctement les processus a été l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre. Le MEF et plusieurs partenaires de développement ont également signalé que le personnel des ministères de tutelle et des UGP ayant reçu une formation avait un meilleur taux de mise en œuvre des projets. Le MEF, en tant que point central pour les exigences du processus et « détenteur » du manuel des opérations, devrait assurer une formation continue du personnel du ministère et de l'UGP sur les processus et procédures fournis dans le manuel des opérations. Ou bien, un programme de formation doit être mis en œuvre par un établissement d'enseignement local fiable. Cependant, les véritables praticiens du système devraient être inclus en tant que formateurs. Une telle formation ne doit pas être ponctuelle mais un programme cohérent, proposé tous les trimestres ou au moins tous les 6 mois. Les sujets possibles sont

- Aperçu : le cycle du programme et le plan d'investissement public du GOM
- Élaboration d'un plan de travail et d'un calendrier
- Administration et gestion financières
- Procédures d'embauche et de passation de contrats
- Procédures de passation des marchés
- Préparation et reporting des informations de suivi et d'évaluation

Une unité existante au sein du MEF devrait être chargée d'organiser et d'héberger la formation en faisant appel au personnel (issu des entités identifiées dans les sections précédentes) qui sont acteurs dans la mise en œuvre des manuels d'opérations. Il convient de recourir à des exemples positifs (de vraies réussites) qui existent déjà afin de multiplier les caractéristiques positives. La formation peut également être utilisée pour obtenir des commentaires sur les processus et les procédures afin que les manuels puissent être améliorés au fil du temps. La formation doit commencer par les responsables et le personnel d'exécution du projet. La formation devrait éventuellement inclure le personnel des unités de coordination de l'aide extérieure au niveau régional (ces unités sont recommandées ci-dessous).

La formation peut être un programme de certification dans lequel les participants sont certifiés pour l'exécution de projets et de programmes.

D. Recommandation 3 : Assurer un suivi et une évaluation bien coordonnés et continus et adhérer au cycle du programme

Le GOM dispose de pratiques de suivi et d'évaluation et de certains rapports. Cependant, un système non coordonné a évolué avec le développement de plusieurs bases de données sur l'aide extérieure et de plusieurs unités gouvernementales collectant et communiquant des données. La situation actuelle devrait être simplifiée pour être plus transparente, utiliser les rares ressources disponibles et fournir des informations utiles de suivi et d'évaluation utilisées

en interne au sein du GOM, utilisées par les départements de développement et mises à la disposition du public.

Unité institutionnelle centrale - Le principal point focal du système de suivi et d'évaluation est la Direction de coordination des programmes de suivi et d'évaluation du MEF/DGEP. Ses fonctions et son emplacement au sein du MEF le placent clairement comme l'organisme qui crée les politiques de suivi et d'évaluation, fournit un soutien aux ministères de tutelle et aux UGP, collabore avec les donateurs, prépare des rapports tels que le rapport annuel sur la coordination de l'aide et héberge l'AMP.

La Direction devrait avoir des liens directs avec le DCE, l'Unité de Livraison, d'autres unités du MEF, les ministères d'exécution et les UGP pour mener ses fonctions de manière coordonnée et éviter le chevauchement et la duplication des efforts. Un groupe de travail formel ou informel sur le suivi et l'évaluation peut être créé afin que les unités des parties prenantes travaillent ensemble pour disposer d'un système de suivi et d'évaluation efficace. Il peut également contacter les partenaires de développement afin que les efforts de suivi et d'évaluation soient mieux alignés et réduisent les chevauchements et les répétitions.

Bases de données d'assistance externes – L'AMP est considérée comme une base de données fiable qui a été transférée à la direction du suivi et de l'évaluation de la DGEP. La base de données est restée active et est actuellement vérifiée et mise à jour compte tenu du récent déménagement vers la direction. L'AMP a fourni les données pour le rapport annuel sur la coordination de l'aide. Parallèlement, d'autres bases de données ont été créées, notamment au sein de la DCE et de l'Unité de Livraison et une autre est en cours de construction au sein de l'unité de gestion de la dette du MEF. D'après les descriptions de ces bases de données, il semble y avoir des répétitions et des chevauchements. En outre, le Département du Trésor et le Département du Budget collectent, maintiennent et rendent compte des données sur le financement de l'aide extérieure.

Un effort plus rationalisé est nécessaire étant donné les ressources limitées (temps, argent, personnel) requises pour maintenir et mettre à jour ces bases de données. L'AMP doit être la base de données principale avec d'autres bases de données alimentant ou utilisant l'AMP comme source d'informations. Un tel alignement contribuerait à réduire, voire à éliminer, les données et rapports compensatoires. Il est compréhensible que les bases de données du DCE et de l'Unité de Livraison puissent collecter d'autres informations (non liées à l'aide extérieure, comme par exemple pour les seuls investissements publics du gouvernement Malagasy et les partenariats public-privés). Toutefois, des liens sont nécessaires pour garantir que les informations appropriées sont collectées et communiquées de manière efficace.

Il doit également y avoir une vérification des informations financières entre ce qui est collecté dans les bases de données, afin que les données financières correspondent à ce qui est utilisé dans le processus de formulation et de reporting budgétaire; et dans le processus comptable entrepris par le Département du Trésor et le Département du Budget, y compris pour la gestion de la dette.

Un groupe de travail sur la base de données de la gestion des investissements publics (un sous-ensemble du groupe de travail S&E indiqué ci-dessus), dirigé par la direction du suivi et de l'évaluation de la DGEP, devrait être créé pour coordonner les besoins en informations, les rapports et la vérification afin qu'il y ait une approche systématique de gestion de l'information avec les bases de données, non concurrentes. Le groupe de travail devrait identifier les besoins en matière de système et de données, identifier les moyens afin d'éviter les chevauchements, définir les rapports (entrée de données et sortie de rapports, développer des normes d'accès) En outre, le groupe devrait identifier des améliorations telles que 1) créer une base de référence pour les dépenses de développement planifiées, par projet (en plus des données sur les dépenses) afin que la capacité d'absorption puisse être surveillée et communiquée de manière continue ; 2) expliquer comment identifier les indicateurs de suivi (indicateurs planifiés qui peuvent être surveillés au fil du temps) afin que l'accent puisse être davantage mis sur la mesure des résultats et de l'efficacité.

Utilisation du S&E pour le cycle du programme - L'utilisation des informations de suivi et d'évaluation dans le cycle du programme est un moyen de faire avancer le cycle. Les informations de suivi et d'évaluation produites doivent alimenter directement la composante de planification du cycle pour aider à éclairer les progrès ou les problèmes du PEM, le budget annuel et à moyen terme, les stratégies sectorielles et intersectorielles et les projets d'investissement public spécifiques. Les données et les rapports devraient également alimenter les efforts de planification et de programmation

des partenaires de développement.

Le groupe de travail S&E indiqué ci-dessus pourrait étudier les méthodes et les rapports susceptibles de mieux éclairer le processus de planification au sein du gouvernement (en collaboration avec la direction de la planification de la DGEP, entre autres) et des partenaires de développement.

E. Recommandation 4 : Renforcer les liens systématiques entre le gouvernement et les partenaires de développement

Le GOM et les partenaires de développement entretiennent des relations de travail continues pour planifier, gérer et évaluer les projets d'investissement public financés par l'aide extérieure, comme indiqué ci-dessus. La coopération et la collaboration ont été utiles pour planifier et suivre les interventions ainsi que pour résoudre certains problèmes qui se sont posés. Il existe une possibilité d'améliorer la relation établie de manière plus formelle.

En juin 2021, les partenaires au développement ont présenté au GOM le Mécanisme Conjoint de Coordination pour l'Émergence (MCCE) pour faciliter l'actualisation du PEM. Le MCCE a été présenté par le Groupe de dialogue stratégique et aligné sur les 13 secteurs du PEM. Pour l'instant, il ne semble pas que le cadre ait été accepté et mis en œuvre. Il est nécessaire de suivre de près le PEM ainsi que d'entretenir un dialogue continu. Compte tenu des problèmes de blocage auxquels nous sommes confrontés, des discussions continues sont nécessaires pour garantir un alignement et des améliorations entre le gouvernement et les partenaires de développement afin qu'une plus grande aide extérieure circule à travers les processus du GOM et que les projets soient mis en œuvre plus directement par les ministères plutôt que par les structures externes de l'UGP.

Un calendrier annuel de réunions peut être établi pour aborder 1) l'orientation générale concernant la planification et le suivi ainsi que le traitement des questions clés de développement (à un niveau supérieur) ; et 2) des groupes de travail sectoriels ou intersectoriels (organisés autour du PEM comme convenu). La réunion de haut niveau pourrait être organisée et présidée par le PNUD et le DCE, en coopération avec d'autres partenaires de développement et parties prenantes du GOM. Les groupes de travail sectoriels ou intersectoriels pourraient être organisés par le DCE et le(s) partenaire(s) de développement les plus actifs sur le secteur ou le problème, et le(s) homologue(s) responsable(s) du GOM sans oublier d'impliquer d'autres partenaires de développement, ainsi que les parties prenantes de la société civile. Les sujets de la réunion comprendraient, sans toutefois s'y limiter : 1) le statut du secteur ou du problème ; 2) les problèmes rencontrés ; et 3) les prochaines étapes.

Suggestion : le DCE est le principal point focal du GOM pour travailler avec le PNUD et d'autres en vue d'organiser le calendrier annuel des réunions.

F. Recommandation 5: Mettre l'accent sur le développement régional

Le développement régional et local est la clé du progrès futur de Madagascar. La majeure partie de l'aide extérieure est ciblée sur la région d'Antananarivo, mais une attention plus grande est accordée aux autres régions. Néanmoins elle est entravée par le manque d'infrastructures, comme les routes, et le manque d'autres infrastructures comme l'électricité et l'eau. Il existe des efforts de développement sectoriels et intersectoriels dans d'autres régions, avec davantage d'efforts à Toliara et Antsiranana ainsi que dans d'autres provinces. La gouvernance en termes de développement du gouvernement local et la fourniture de services publics sont également des questions avec une certaine attention au développement des capacités locales et à la fourniture de services. Cependant, la mentalité continue d'être gérée et contrôlée par le gouvernement central, c'est-à-dire que le gouvernement central fournit le financement, les services publics et les infrastructures et étend ses attributions aux régions.

Comme nous l'avons mentionné précédemment concernant l'allocation annuelle des ressources aux régions, les décaissements fluctuent d'une année à l'autre. Une partie de la fluctuation peut être attribuée aux dates de début et de fin des projets. Une partie peut également être attribuée aux obstacles à la mise en œuvre précédemment identifiés et souvent amplifiés aux niveaux régional et local en raison des infrastructures de base, de la faible capacité des ressources humaines et d'autres problèmes de mise en œuvre.

Il est suggéré que le cadre institutionnel de coordination de l'aide extérieure, tel que décrit ci-dessus, soit étendu aux régions pilotes. Des unités de coordination de l'aide extérieure y seraient établies, au sein des unités du gouvernement local pour : 1) travailler avec les communautés locales, le gouvernement central et les partenaires de développement pour identifier les besoins de développement régional ; 2) agir en tant qu'intermédiaire pour aider à éliminer tout problème de mise en œuvre au niveau local en travaillant avec les parties prenantes concernées (administrations locales, société civile, responsables de la mise en œuvre des projets (UGP, ministères, etc.) et partenaires de développement) ; et 3) fournir des informations de suivi aux agences du gouvernement central et aux partenaires de développement à des fins de reporting. Les unités et le personnel doivent être directement liés à tout effort de décentralisation des finances publiques afin que les activités de finances et d'investissement public soient abordées de manière parallèle et intégrée. Compte tenu de la mission de RINDRA de travailler avec les régions et les gouvernements locaux, il est recommandé d'identifier 2 à 3 gouvernements locaux pour renforcer ces unités et ces capacités en ressources humaines.

Le PNUD a également étudié l'exemple rwandais de décentralisation du financement national et de la prise de décision au niveau régional. Une exploration plus approfondie est suggérée aux responsables du GOM pour en savoir plus sur l'exemple du Rwanda et éventuellement sur d'autres modèles de décentralisation, y compris la création de centres de services gouvernementaux régionaux.

G. Une feuille de route de mise en œuvre

Voici un ensemble de prochaines étapes pour aider à mettre en œuvre un système de gestion de l'aide extérieure plus rationalisé et plus fonctionnel afin que la capacité d'absorption soit améliorée et que le GOM fasse des progrès de qualité dans son programme de développement. Les étapes indiquées ci-dessous doivent être définies dans le cadre des efforts existants de réforme de l'administration publique et des finances publiques et ne doivent pas être considérées comme un ensemble d'activités distinctes.

Pour faciliter la mise en œuvre de la feuille de route, il est recommandé de créer un groupe de pilotage pour la coordination de l'aide au développement. Il devrait être composé de représentants de:

- Présidence
 - DCE (Coordinateur du groupe de pilotage) avec des représentants de chacune de ses unités
 - Unité de Livraison
- Primature
- MEF
 - DGFAG
 - Trésor (comptabilité, dette publique, études et services d'audit)
 - DGEP (Unités de coordination de la planification, de la modélisation économique, du suivi et de l'évaluation)
 - Direction de la Coordination et du Suivi des Réformes
 - Bureau d'Appui à la Coopération Extérieure

Fonctions du groupe de pilotage : mettre en œuvre et améliorer le système et le processus d'assistance extérieure ; améliorer l'absorption de l'aide et aborder l'efficacité de l'aide ; améliorer les relations de travail de manière coordonnée, avec les partenaires de développement et améliorer l'attraction de l'aide au développement.

Le groupe de pilotage abordera dans un premier temps les prochaines étapes identifiées ci-dessous au cours des 6 à 9 prochains mois.

Figure 22: Prochaines étapes potentielles

#	Activité	Responsable	Temps imparti
1	<p>Établir l'épine dorsale de l'aide au développement : créer un groupe de pilotage pour la coordination de l'aide au développement. Commencer à relier les unités centrales (DCE, Unité de prestation, unités MEF), puis les unités centrales avec les ministères de tutelle à travers une série de réunions de coordination entre les principales parties prenantes.</p> <p>Initier des ateliers périodiques (trimestriels) pour mettre en œuvre la « base » et impliquer activement toutes les parties prenantes gouvernementales de l'aide au développement et pour identifier les ressources nécessaires afin de renforcer la gestion et le système de l'aide au développement.</p>	DCE avec MEF, Ministères de tutelle	2 à 3 mois pour établir un groupe de travail ; organiser un atelier périodique (trimestriel)
2	<p>Validation de la stratégie d'investissement public et du manuel des opérations : examiner la stratégie de gestion des investissements publics et valider pour garantir l'alignement avec la stratégie nationale (PEM), les structures institutionnelles et les procédures opérationnelles. Les consultants travaillent avec le DCE et le MEF pour garantir que la stratégie est claire et réalisable, qu'elle est alignée sur le PEM et sur le manuel des opérations.</p> <p>Valider les manuels d'opérations d'investissement public pour garantir des procédures réalisables, chronométrées et efficaces. Examiner les manuels et, en fonction des obstacles et des capacités existants, déterminer si les processus sont réalisables et maintenir la responsabilité. Assurer qu'un cadre institutionnel est inclus pour améliorer la transparence. Discuter et travailler avec le MEF pour résoudre les problèmes possibles, si nécessaire. Aider le GFP sur les questions liées à la planification, à la budgétisation, à la comptabilité, au suivi et aux rapports de l'aide au développement.</p> <p>Si une stratégie de coopération internationale est en cours d'élaboration par DCE, examiner les grandes lignes et le contenu et comparer comment elle s'intègre à la stratégie GIP et au PEM.</p>	DCE, MEF avec partenaire de développement (Groupe de dialogue stratégique et plateforme de gestion des finances publiques) Contribution, Représentants ministères de tutelle	1-2 mois
3	<p>Répondre aux besoins de développement des capacités et adopter des programmes de travail annuels avec des financements et des activités d'aide nationale et externe: Concevoir un programme de formation pour améliorer la capacité des ressources humaines à mener la planification, la coordination et le suivi de l'aide au développement aux niveaux central, des ministères de tutelle et régional/local (un programme intégré; programme de formation pour répondre aux besoins de formation de ces 3 groupes), y compris sur le manuel d'exploitation. Identifier la source de formation (établissement d'enseignement local et formateurs qui inclurait des praticiens existants).</p> <p>Élaborer et mettre en œuvre un plan visant à étendre les programmes de travail annuels intégrant les activités financées par l'aide nationale et au développement en un seul programme annuel pour les ministères concernés sélectionnés, de préférence les ministères participant au projet RINDRA (MEF, Justice, Intérieur et Éducation – L'éducation a déjà été abordée). Collaborer avec un programme financé par l'UE visant à améliorer l'élaboration du plan de travail budgétisé annuel dans les nouveaux ministères techniques pilotes. Cet effort devrait inclure l'évaluation des structures et des capacités de planification, de mise en œuvre et de suivi afin que les ministères concernés disposent de capacités cohérentes pour travailler avec les unités du gouvernement central, les UGP et les partenaires de développement.</p>	DCE, MEF et établissement d'enseignement concerné (INDDL, ENAM, ENMG), UE, ministères concernés	3 mois pour la conception de la formation ; 6 à 9 mois pour l'adoption du programme de travail annuel

#	Activités	Responsable	Temps im-parti
3	Identification et conduite de missions éducatives pour voir l'expérience de gestion des investissements publics et de coordination de l'aide au développement ainsi que de décentralisation de la coordination et de la gestion financière (éventuellement au Rwanda et peut-être d'autres exemples).		
4	Rationaliser et améliorer le processus de suivi et l'utilisation des bases de données : former le groupe de travail sur le suivi et l'évaluation (un sous-groupe du comité directeur) pour évaluer les bases de données existantes sur les investissements publics et la gestion de l'aide et identifier les moyens de rationaliser le nombre de bases de données et d'aligner les données financières entre les bases de données et le budget et la comptabilité ainsi que les systèmes (et vérifier les données). Répondre aux besoins en matière de reporting, établir un calendrier de reporting et identifier toute formation associée nécessaire. Veiller à ce que les dépenses de référence (prévues) soient enregistrées et que des données d'indicateurs mesurables puissent être collectées et analysées. Discuter de la collecte d'informations et du modèle associé pour synthétiser l'aide au développement planifiée, de préférence en utilisant la PGA, et, après la collecte des données, comparer les données planifiées aux données décaissées dans le rapport annuel sur l'aide publique au développement afin que la capacité d'absorption et davantage de discussions sur les résultats et l'efficacité puissent avoir lieu.	DCE, Unité de Livraison, MEF (DGEP, Trésor), représentants des partenaires au développement	3-4 mois
5	Améliorer les liens entre le GOM et les partenaires de développement : Préparer un calendrier annuel des réunions GOM-partenaires de développement avec la DCE qui coordonne la préparation au sein du gouvernement et avec les partenaires de développement – une réunion globale de haut niveau suivie de réunions sectorielles ou thématiques.	DCE, Partenaires au développement	1.5 mois
6	Initier la coordination et améliorer la mise en œuvre au niveau local : identification des gouvernements régionaux/locaux pilotes (2 à 3) où les unités de planification, de coordination et de suivi seront placées et les capacités en ressources humaines seront développées et travaillent à la conception d'un cadre institutionnel aligné sur les finances publiques et les efforts de décentralisation.	DCE, MEF, Ministère de l'Intérieur, RINDRA	1-2 mois
7	Mission d'aide au développement et de coopération pour lier gestion de l'aide et finances publiques (exemple : OCDE/DAC, Banque mondiale, FMI, PNUD).	DCE, MEF, PNUD, Banque Mondiale, FMI	8-10-jours de mission

Annex A: Liste des documents examinés

Améliorer le Suivi de l'Exécution des Investissements Publics, Madagascar, Rapport Technique International Monetary Fund, Décembre 2020

Rapport de Coopération annuel (Brouillon) 2021, Septembre 2022

Appui à la Préparation d'un Guide Méthodologique pour la Gestion d'un Projet d'Investissement Publique – Aide-Mémoire, AFRITAC Sud, Rapport d'assistance technique Fonds Monétaire International, Décembre 2019

Évaluation des politiques et des institutions africaines, CPIA Afrique, Bureau de l'économiste – Région Afrique, Banque mondiale, Octobre 2022

Bref aperçu du dossier GIP, Direction de la Coopération Économique, Cabinet du Président, 2022

Circulaire d'Exécution Budgétaire, Relative à la Loi de Finances Rectificative 2021

Communication – Présentation de la Politique Générale de l'Etat, Présidence de la République, 31 Août 2021

Coopération Sud-Sud, Note Synthétique, Direction de la Coopération Économique, Présidence de la République, 2022

Stratégie nationale de coopération au développement, septembre 2021-Septembre 2025, USAID Madagascar

Croissance Inclusive et Développement Durable, Termes de Référence, PNUD

Évaluation de la performance de la gestion de la dette (DeMPA) Madagascar, La Banque Mondiale, Décembre 2017

Déclaration de Politique de l'Aide Extérieure au Développement (draft), Direction de la Coopération Économique, Présidence de la République, Septembre 2022

Décret No. 2015-1457 Fixant les modalités d'ouverture, de gestion et de régularisation des opérations sur les comptes de Projet ouverts au niveau de la Banque Centrale de Madagascar

Décret No. 2016-1160 Définissant les mesures transitoires de mise en œuvre du décret n° 2015-1457 du 27 octobre 2015 fixant les modalités d'ouverture, de gestion et de régularisation des opérations sur les comptes de Projet ouverts au niveau de la Banque Centrale de Madagascar

Décret No. 2017-094, Portant création de l'Organisme de Coordination et de Suivi Des Investissements et de leurs Financements (OCSIF)

Décret No. 2018-298 portant Gestion des Investissements Publics, 13 Avril 2018

Décret No. 2018-590, Portant modalités et conditions d'octroi de prêts directs et de rétrocession par le Gouvernement Central

Décret No. 2019-093 Fixant les attributions du Ministère de l'Economie et des Finances ainsi que l'organisation générale de son Ministère, 13 Février 2019

Unité de Livraison au sein du Secrétariat Général de la Présidence pour relever le défi de la mise en œuvre des priorités présidentielles à Madagascar, Date non définie

Mécanisme Conjoint de Coordination Pour Plan d'Émergence, Note Conceptuelle, Secrétariat Technique Permanent pour la Coordination de l'Aide (Primature), 2020

Evaluation de la Capacité D’Absorption Organisationnelle et Financière de L’Administration de la Santé Concernant les Investissements des Partenaires Technique et Financiers au Cours des cinq dernières années, # Projet: MF/FED/024-542, Projet de Rapport Final, 7 Fonds Européen de Développement (FED) Madagascar, Juillet 2016

Evaluation des Contraintes et Opportunités de l’Intégration de L’Adaptation au Changement Climatique dans les Dépenses Publiques et Allocations Budgétaires, Termes de Référence, PNUD

Evaluation du Taux d’Absorption de l’Aide à Madagascar, Secrétariat Technique Permanent pour de la Coordination de l’Aide Sis Villa Harivola, Enceinte du Palais de la Primature Gouvernement de la République de Madagascar, Mai 2016

Première revue au titre de l’accord au titre de la facilité élargie de crédit – Communiqué de presse ; Rapport du personnel ; et Déclaration du Directeur exécutif de la République de Madagascar, FMI, Mars 2022

Budget National de l’Exercice 2022 (LF-2021-027) et Volume 2 du Budget National 2021 Rectifié

Statistiques des finances publiques - Rapport sur l’assistance technique, République de Madagascar, FMI, Avril 2022

Guide Pratique de l’Exécution Budgétaire, 2019, Direction Générale des Finances et des Affaires Générales, Ministère de l’Economie et des Finances, Agence Américaine pour le Développement International

Les principaux blocages dans la mise en Œuvre des projets d’Investissements Publics à Madagascar, Service en Charge du Suivi des Investissements et des Financements, Direction de la Coopération Économique, date non définie

Document de projet du Programme de renforcement de la gouvernance à Madagascar (RINDRA) et plan de suivi, d’évaluation et d’apprentissage des activités, USAID et PNUD, Octobre 2021

Matrice des Opportunités et des Contraintes à L’Intégration de L’Adaptation au Changement Climatique dans le Processus D’Allocation Budgétaire National et Infranational, AMD International, PNUD, Septembre 2022

Mécanisme Conjoint de Coordination pour l’Émergence, Note Conceptuelle, Juin 2021

Mise à Jour du Diagnostic - Pays Systématique (DPS) de Madagascar, Banque Mondiale, Juin 2022

Note de Service, Mise en place d’une Unité de Livraison – Unité de Livraison – au sein du Secrétariat Général de la Présidence de la République, Présidence de la République de Madagascar, 29 Août 2022

Note de Synthèse, Opportunités et Contraintes à L’Intégration de L’Adaptation au Changement Climatique dans le Processus D’Allocation Budgétaire à Madagascar, AMD International, PNUD, Septembre 2022

Plan Emergence Madagascar, Dialogue de Partenariat, Secteurs & Projets Phares, Document de Travail, Septembre 2022

Guide - Projet de Gestion des Projets d’Investissements Publiques, Ministère de l’Economie et des Finances, Décembre 2019

Rapport 2021 sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques à Madagascar sur la période 2018-2020, PEFA 2016, #Project: MG/FED/024-542, Rapport Final, Décembre 2021

Rapport Annuel 2021, Ministère de l’Economie et des Finances, Février 2022

Rapport No. 03/22-ADM/CG/ROD/MP COVID 19, Contrôle des Marchés Publics passés dans Le cadre de la riposte à la Pandémie COVID-19 Gestion 2020, Cour des Comptes, 15 Février 2022

Annex B: Liste des personnes interrogées

Abraham, Félicité Lantoniaina, Directeur de la Coordination et du Suivi des Réformes, MEF

Andriamarofara, Haja, Consultant en Gouvernance, Banque Mondiale Madagascar

Benjamine, Mokhtar, Représentant Résident, FMI

Chiche, Mailan, Chargée de Programme Gouvernance et Appuis Budgétaires, Economiste, Délégation de l'Union Européenne auprès de la République de Madagascar et des Comores

Cichocka, Anna, Chef d'Équipe Gouvernance, Secteurs Sociaux et Société Civile, Délégation de l'Union Européenne auprès de la République de Madagascar et de des Comores

Directeur du DCE et personnel du DCE

Diouf, Henri René, Représentant Résident Adjoint, PNUD Madagascar

Fantl, Tomas, Coordinateur de Mise en Œuvre, Projet régional PNUD-SIGOB

Fernandez de Soto, Ana Maria, Consultant International, Projet régional PNUD-SIGOB

Gbetnkom, Daniel, Phd, Économiste principal, Chef des politiques et stratégies, PNUD Madagascar

Guicquero, Yves, Directeur, Agence Française de Développement

Manantsara, Anjara, MIONJO Coordinateur de projet

Mandimbisoa, Kleoni, Directeur général – Assainissement, Ministère de l'Eau, de l'Hygiène et de l'Assainissement

Najar, Atika, Spécialiste en Coordination de l'Aide, PNUD

Pelandroy, Espérance, Secrétaire Générale de la Présidence de la République

Rabemananjara, Maminirina Muryell, Chef du Service du Suivi des Projets, Inspecteur du Trésor, MEF

Rabemananjara, Muryelle, Service de Suivi des Projets, Direction de la Dette Publique, Direction Générale du Trésor, MEF

Radert, Serge, Consultant Economiste/Statisticien, Banque Mondiale Madagascar

Rahaingonjatovo, Anne Murielle, Directeur, Département de la Coopération Economique, Présidence (et gestionnaires et personnel du DCE)

Rajaofetra, Andry Nirina, Directeur Général du Trésor, MEF

Rajaonarison, Colette, Directeur de la Coordination, du Suivi et de l'Évaluation des Programmes, Direction Générale de l'Économie et du Plan, MEF

Rajoelina, Hery Mandimby, Directeur, Bureau d'Appui à la Coopération Extérieure, MEF

Rakoto, Dimby, Directeur Général par intérim, Direction Générale de l'Économie et du Plan, MEF

Rakotondrabe, Nivontsoa Zoliarinoro, Directeur du Budget, Direction Générale des Finances et des Affaires Générales, MEF

Rakotovao, Alain Iarivony, Coordonnateur National, Unité de Coordination des Projets (UCP), Ministère de la Santé Publique (et 6 collègues UCP)

Rakotozafiarison, Hasina, Coordonnateur Général par intérim, Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration (PREA), Secrétariat Général, Présidence de la République

Ramanampanobarana, Andry Velomiadana Bearison, Secrétaire Général, MEF

Ramindo, Gaetan, Directeur Général - Industrie, Ministère du Commerce et de l'Industrie

Randimbarisoa, Oliva, Direction Générale des Finances et des Affaires Générales, MEF

Randrianandrasana, Hajanirina, Directeur Général, Ministère des Travaux Publics

Randrianaritiana, Pierrot Serge, Coordonnateur National, Programme de Développement des Filières Agricoles Inclusives

Randrianirina, Hanitra Olivia, Directeur des Etudes, Direction Général du Trésor, MEF

Raobson, Michael Alberteau, Directeur de la Planification, Direction Générale de l'Economie et du Plan, MEF

Raonizafinarivo, Voasary Ravo, Chef de Service de la Programmation et du Suivi Évaluation, Inspecteur du Trésor, MEF

Rasamiravaka, loby, Directeur de la Dette Publique, Direction Générale du Trésor, MEF

Razafimanantsoa, Faniry, Economiste, Macroéconomie, Commerce et Investissement, Banque Mondiale Madagascar

Thiam, Abdou Salam, Expert en Gestion de Projects (IPSA), Secrétariat Général de la Présidence de la République de Madagascar

Voninirina, Amélie, Coordonnateur de Projet Planification Stratégique, et Mise en Œuvre des ODD et de l'Agenda 2063 (PSOMDD), PNUD

Zafera, Marion, Commissaire Générale, Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements et de leurs Financements (OSCIF), Présidence de la République

Annex C: Processus financier et acteurs du contrôle

Extrait de la circulaire budgétaire 2021²⁶:

1.2.3 Acteurs et leurs rôles dans la mise en œuvre

Les acteurs budgétaires dûment nommés par acte réglementaire sont les seules habilités, à l'exclusion de toute autre personne, à signer, viser et/ou certifier les diverses pièces de dépenses.

En cas de changement d'acteurs, en vue d'assurer la continuité de l'Administration, la passation de service doit être effectuée entre l'acteur entrant et l'acteur sortant.

Ainsi, le Contrôle Financier (CF), la Direction Générale des Finances et des Affaires Générales (DGFAG) ou les représentants régionaux du budget doivent être notifiés des actes administratifs afférents à ce changement.

1.2.3.1 Le Coordonnateur de Programmes (CdP)

Nommé par Arrêté de l'Ordonnateur délégué, le CdP est le responsable de l'ensemble des programmes de l'Institution/Ministère auquel il appartient.

Il a pour charge de coordonner les programmes, d'assurer leur suivi et leur évaluation tout en tenant compte de l'avis des Responsables de Programme. Il se charge de l'élaboration du budget de l'Institution ou du Ministère.

A l'issu d'un dialogue de gestion interne, il établit la répartition des crédits entre les programmes suivant la priorisation de son département, en fonction du taux de régulation fixé et en assure le suivi. Il consolide les documents de suivi trimestriel, les réalisations physiques et le Rapport Annuel de Performance (RAP) et les transmet à la DGFAG. Il signe également les notes de présentation y afférentes.

1.2.3.2 Le Responsable de Programme (RdP)

Nommé par Arrêté de l'Ordonnateur délégué, le RdP est celui qui s'engage sur les objectifs d'un programme. Il concourt à l'élaboration des choix stratégiques, sous l'autorité du CdP et est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle. De façon plus précise, il est responsable du pilotage stratégique du programme.

Après notification du CdP de la priorisation suivant la régulation, il appartient au RdP de répartir les crédits à engager pour les Services Opérationnels d'Activités (SOA) concourant à la réalisation de son programme.

Il établit les documents de suivi trimestriel et le RAP qui seront destinés au CdP.

1.2.3.3 La Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP)

Nommé par Arrêté de l'Ordonnateur délégué, la PRMP est à la fois l'Autorité contractante, d'approbation et de contrôle en matière de commande publique. Elle est la personne physique habilitée à signer le marché au nom de l'Autorité contractante.

A ce titre, elle est chargée de :

- Conduire la procédure de passation de marchés telle que définie au titre IV du Code des marchés publics (CMP), depuis le choix de la procédure jusqu'à la désignation du titulaire et l'approbation du marché définitif ; et
- Assurer la gestion et le suivi de l'exécution des marchés.

²⁶ Circulaire d'Exécution Budgétaire, Relative à la Loi de Finances Rectificative 2021
Communication – Présentation de la Politique Générale de l'Etat, Présidence de la République, 31 Août 2021

La nomination de la PRMP peut être faite selon les besoins. Elle peut être nommée par type de marché (PRMP Fournitures, Travaux, ...) ou selon le volume budgétaire (par Direction Générale, Direction Régionale, par Programme).

Chaque personne morale de droit public détenteur de fonds publics assujettis au CMP doit désigner une PRMP pour la conduite et l'exécution des marchés publics.

Au niveau des EPN, la nomination des PRMP déléguées se fait par décision du Chef de l'Établissement.

1.2.3.4 Les Ordonnateurs

Les Ordonnateurs délégués, les Ordonnateurs secondaires et les ordonnateurs des recettes sont chargés :

- de la gestion budgétaire et financière des crédits qui leur sont et du respect des règles d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement (ou de mandatement) des dépenses publiques ;
- de la saisie et de la mise à jour du plan d'engagement dans le Système Intégré Informatisé de Gestion des Finances Publiques (SIIGFP) ;
- des ordres de réquisition dont ils ont fait usage en matière de paiement des dépenses;
- du respect des règles relatives à la constatation, à la liquidation et à l'ordonnancement des créances publiques;
- du recouvrement des créances publiques dont ils ont éventuellement la charge en vertu des Lois et règlements;
- de la présentation du rapport périodique de performance, présentant l'évolution des crédits au RdP ;
- de l'archivage des dossiers d'ordonnancement.

La fonction d'ordonnateur de dépenses (ordonnateur secondaire) et d'ordonnateur de recettes peut être assurée par une même personne mais leur nomination est faite par arrêté distinct.

L'acte de nomination des « Ordonnateurs secondaires » titulaires et suppléants doit préciser les noms complets des acteurs.

En outre, ils sont personnellement responsables en cas de faute lourde et intentionnelle.

1.2.3.5 Le Gestionnaire d'Activités (GAC)

Conformément aux dispositions de l'Instruction Générale n°001-MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005 sur l'exécution du budget des Organismes Publics, notamment en son annexe, point B25 : « Les GAC d'un programme sont chargés de l'exécution (sous l'autorité du Responsable de Programme) des activités rentrant dans le cadre d'un programme. A cette fin, ils sont assistés par les Services Opérationnels d'Activités. Ce sont les GAC qui sont chargés de la certification des services faits ». De ce fait, la fonction de GAC doit être attribuée à une personne appartenant au programme concerné à défaut à celle du programme Administration et Coordination.

Nommé par arrêté de l'Ordonnateur délégué, le GAC est, d'une manière générale, le responsable des services placés auprès de l'ORDSEC ayant qualité à présenter à ce dernier des propositions de dépenses pour assurer la réalisation du programme auquel il contribue.

De ce fait, le GAC définit au préalable les besoins avec les spécifications techniques ainsi que le Plan de Travail Annuel. Ceci doit faire partie des dossiers à communiquer à l'ORDSEC. Le GAC est responsable de l'exécution des activités. Il a l'obligation de transmettre trimestriellement, au RdP et à l'ORDSEC, la réalisation ou non de ses activités et les motifs des écarts.

Au niveau central, les fonctions de GAC et d'ORDSEC doivent être assurées par deux personnes différentes.

Au niveau excentré, malgré l'insuffisance d'effectifs, les fonctions de GAC et d'ORDSEC doivent être, autant que possible, assurées par deux personnes différentes. Par ailleurs, afin d'éviter le retard de l'exécution budgétaire, un GAC de niveau central ne doit pas être nommé pour les SOA excentrés.

Afin d'assurer la fluidité de l'exécution du budget, en cas de retard de nomination du responsable SOA qui devrait être

le GAC titulaire, un GAC intérimaire peut être nommé. De ce fait, l'arrêté de nomination du GAC doit désigner à la fois le GAC titulaire et son intérimaire. La nomination du GAC est fonctionnelle. Le GAC intérimaire ne peut exercer ses fonctions qu'en l'absence du GAC titulaire, justifiée par une note signée par le titulaire ou de son supérieur hiérarchique en cas de carence.

1.2.3.6 Le Responsable de crédits des Droits et Taxes à l'Importation (RDTI)

Tous Institutions/Ministères qui effectuent des importations ou qui reçoivent des dons de l'extérieur doivent nommer un Responsable de crédits Droits et Taxes à l'Importation (RDTI) par voie de Décision signée par l'Ordonnateur délégué.

Le RDTI assure la comptabilisation des crédits DTI et le suivi de toutes les opérations y afférentes. A cet effet, en collaboration avec les différents Départements du MEF, il :

- Représente les importateurs qui pourraient être des ONG /Projets, Associations, les bénéficiaires (Ministère, direction, centre hospitalier, une université...) auprès des entités de contrôles (DGD-DGFAG-DGCF-DGT). De ce fait, avant chaque importation, le RDTI doit être mis au courant par les bénéficiaires, pour qu'il n'y ait pas erreur ou confusion dans l'établissement des dossiers de dédouanement (connaissance, LTA, facture...);
- Procède à la constitution des dossiers de dédouanement des marchandises et à l'activation de toutes les procédures y afférentes (formalité douanière, régularisation des documents soumissionnés, paiement DTI) en collaboration avec les déclarants en Douane ;
- Procède au traitement des dossiers se rapportant aux importations destinées aux Ministères, autres associations, Organisation Non Gouvernementale (ONG) ou Organisme International ;
- Informe les autorités compétentes de son Ministère, de la situation des arriérés de DTI et procèdent à leurs régularisations dans le meilleur délai.

NB : - Toutes les importations prévues pour l'année N doivent être autorisées par la Loi de Finances de l'année N-1 pour éviter tout risque d'absence ou d'insuffisance de crédit pour le paiement des DTI.

- Seuls les Institutions et Ministères peuvent être destinataires de marchandises importées et dont le paiement des DTI est effectué par l'Etat bleu, c'est-à-dire que dans le Document Administratif Unique (DAU), les ONG, les projets, les associations, les organisations internationales, ... ne peuvent pas être destinataires mais seulement des importateurs de marchandises.

A ce titre, il doit assurer le suivi des « États Bleus ». Le délai de régularisation des « États Bleus » ne doit pas dépasser deux mois après la sortie des marchandises. Le circuit d'exécution budgétaire des opérations de paiement DTI sur état bleu est présenté en Annexe 01.

1.2.3.7 Le Responsable des Taxes sur les Valeurs Ajoutées (RTVA)

Chaque Institution/Ministère désigne un responsable de crédits « TVA » par voie de décision signée par l'Ordonnateur délégué dont une copie devra être adressée à la DGFAG, la DGCF, la DGT et la DGI. Le RTVA doit assurer la comptabilisation de toutes les opérations y afférentes.

Le RTVA se chargera principalement de la vérification et de la comptabilisation des crédits TVA de l'Institution/ Ministère auquel il appartient et veille à ce que le montant total des crédits TVA engagés ne dépasse pas le montant total des crédits de paiement ouverts.

Comme les crédits TVA sont évaluatifs au niveau des projets et limitatifs au niveau de l'Institution ou du Ministère, le RTVA établit la demande de déverrouillage à la DGFAG qui émettra un Bordereau d'Envoi à la Direction Générale du Trésor (DGT). Ainsi, toute Demande d'Engagement Financier (DEF) de TVA doit faire l'objet de visa pour crédits auprès du RTVA. La Direction Générale du Contrôle Financier (DGCF) ou son délégué ne traitera aucune DEF dépourvue du visa du RTVA.

Par ailleurs, le RTVA de l'Institution ou du Ministère en collaboration avec les ORDSEC doit prendre les dispositions

nécessaires pour procéder à un aménagement ou virement de crédits pour renflouer les crédits concernés à la fin du trimestre en cours ou, au plus tard, avant la clôture budgétaire.

En outre, le RTVA doit assurer la démarche de demande de prise en charge des arriérés TVA auprès du MEF et l'exécution de toutes les opérations y afférentes.

En effet, il est chargé de transmettre la liste des arriérés TVA en vue d'un recensement à la DGFAG auprès du MEF. Par la suite, il se chargera de préparer les dossiers de demande de prise en charge et de les adresser au MEF

