

Stratégie A Préconiser Pour Atteindre La Bonne Gouvernance Financière Dans Le Secteur Public Malgache

Dimby Tsilavina RANOELIMANANA

Novembre 2011

RESUME

Le secteur public malgache a une mauvaise réputation suite à l'existence de plusieurs gabegies financières, détournements des fonds publics, corruptions, à la lourde bureaucratie, certes à une mauvaise gouvernance.

Cette condition requiert une attention particulière au niveau des décideurs et de tous les acteurs dans le secteur public. Egalement, Madagascar a besoin de mobiliser les ressources nécessaires notamment à travers le changement de comportement et l'amélioration de la gestion des finances publiques, pour que cette gestion soit plus transparente et performante. Des outils proposés par le New Public Management peuvent être utilisés notamment le contrôle interne, l'audit interne, l'audit externe et la lutte contre la corruption.

Mots clés : Bonne Gouvernance, New Public management, Audit, Performance,

ABSTRACTS

The Malagasy public sector has a bad reputation, as a result of several financial mismanagement, embezzlement of public funds, heavy bureaucracy, corruption, certainly poor governance.

This condition requires special attention at the level of decision-makers and all actors in the public sector. Madagascar also needs to mobilize the necessary resources, in particular through behavior change and the improvement of public finance management, so that this management is more transparent and efficient. Tools offered by New Public Management can be used in particular internal control, internal audit, external audit and the fight against corruption.

Key words: Good governance, New Public Management, audit, performance, public finance

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	dlxxxii
SIGLE ET ABREVIATIONS.....	dlxxxiii
INTRODUCTION	- 585 -
CHAPITRE 1 : RESULTAT DES ENQUETES EN LIGNES AUPRES DES TRESORERIES GENERALES-	587 -
1.1. L'ENTITE ET LE NIVEAU GLOBAL DE CONTROLE INTERNE.....	- 588 -
1.2. L'ENTITE ET LE NIVEAU GLOBAL DE CONTROLE EXTERNE.....	- 589 -
1.3. AMBIGÜITE DANS LA DEFINITION DU MOT « MANAGEMENT »	- 592 -
CHAPITRE 2 : FACTEURS CLES DE SUCCES DE LA BONNE GOUVERNANCE A MADAGASCAR-	597 -
2.1. IMPLICATION ET VOLONTE DE L'ETAT ET DES DIRIGEANTS	- 598 -
2.2. CHANGEMENT DE CULTURE	- 598 -
2.2.1. Culture de la performance	- 598 -
2.2.2. Culture de la transparence	- 599 -
2.2.3. Culture de la redevabilité et de la responsabilité.....	- 600 -
2.2.4. Culture de la participation du citoyen	- 600 -
2.2.5. Culture du droit à l'information	- 601 -
2.3. REGROUPEMENT DES INSTITUTIONS DE CONTROLE EN TANT QUE « SUPREME AUDITING INSTITUTION »	- 602 -
CHAPITRE 3 : UTILISER LES OUTILS DU NPM POUR ATTEINDRE LA BONNE GOUVERNANCE FINANCIERE	- 604 -
IMPORTANCE DU CONTROLE INTERNE PUBLIC.....	- 607 -
CHAPITRE 4 : LES PROGRAMMES D'ACTIONS A METTRE EN ŒUVRE POUR TENDRE VERS L'EFFICACITE	- 609 -
4.1. ADAPTER LA LEGISLATION SUR LA BONNE GOUVERNANCE FINANCIERE A MADAGASCAR	- 609 -
4.1.1. La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques	- 609 -
4.1.2. Le code de gouvernance : modèle danois.....	- 610 -
4.2. RENFORCEMENT DE LA DIRECTION DE L'AUDIT INTERNE	- 611 -
4.2.1. Les attributions de la DAI.....	- 612 -
4.2.2. Création du Service de lutte contre la corruption	- 612 -
CONCLUSION	- 614 -
BIBLIOGRAPHIE.....	- 617 -
TABLE DES MATIERES.....	- 619 -

SIGLE ET ABREVIATIONS

BIANCO	:	Bureau Indépendant Anti-corruption
CIP	:	Contrôle interne publique
DAI	:	Direction de l'Audit interne
DBIFA	:	Direction de la Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit
DCP	:	Direction de la Comptabilité Publique
IGE	:	Inspection Général de l'Etat
INTOSAI	:	International Organization of Supreme Audit Institutions
ISA	:	International Standard on Auditing
IT	:	Information Technologie
LOLF	:	Loi organique sur les lois de finances
MAP	:	Madagascar Action Plan
NPM	:	New Public Management
OCFP	:	Organe de Contrôle des Finances Publiques
PEM	:	Politique d'Emergence de Madagascar
PND	:	Politique nationale de développement
SSEPC	:	Service du Suivi et d'Encadrement des Postes Comptables
TG	:	Trésorerie Générale
TIC	:	Technologies d'Information et de Communication
TMA	:	Trésorerie Municipale Antananarivo
TP	:	Trésorerie Principale

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : L'Etat du contrôle interne dans les entités	- 588 -
Tableau 2 : Importance de ces Institutions dans la vie de la Trésorerie	- 590 -
Tableau 3 : Les priorités afin de renforcer les Institutions de contrôles à Madagascar ...	- 591 -
Tableau 4 : Termes définissant la bonne gouvernance	- 593 -
Tableau 5 : Les raisons d'inefficacité des réformes pour atteindre la bonne gouvernance financière	-
594 -	
Tableau 6 : Les solutions les plus pertinentes si on veut atteindre la bonne gouvernance dans le secteur public malgache	- 596 -
Tableau 7 : Les trois métiers du contrôle	- 606 -

INTRODUCTION

Malgré l'existence des efforts d'ajustement, de croissance et de développement réalisés à Madagascar, force est de constater qu'après soixante un ans d'indépendance, la situation financière et économique du pays reste catastrophique et Madagascar fait encore partie des pays les plus pauvres de la planète. Alors que le pays devrait profiter d'une croissance et devrait prétendre à une administration performante, souciant des exigences de ses citoyens et adoptant les valeurs qui sont chers en tant que pays démocratiques notamment la transparence, la primauté de droit, le droit à l'information ...la réalité reste différente

Cette déficience en termes de croissance est due essentiellement à une gestion des finances publiques pas assez performante du fait du manque de culture de performance, d'inefficience des mesures économiques prises ainsi que des organes de contrôle inefficaces. Cette insuffisance de performance peut être évaluée à travers différents indicateurs économiques du pays, à l'existence de détournements des fonds publics ainsi que du manque de transparence dans la gestion des finances publiques malgré la demande des citoyens et de la communauté internationale.

Egalement, nonobstant l'adoption et la mise en œuvre de la loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances ou LOLF, passant d'une gestion de moyen à une gestion axée sur les résultats, force est de constater qu'après plus de dix-sept (17) ans d'application de la LOLF, une grande partie des entités publiques n'adhèrent pas encore à ces réformes. Effectivement, beaucoup d'entités publiques ne rendent pas compte de leur résultat et leur situation financière reste encore floue et pas du tout transparente. De même, la gestion axée sur la performance ainsi que la rénovation du cadre budgétaire et comptable, préconisée par les réformes, restent encore inachevées et beaucoup de chemin reste à parcourir par les entités publiques.

Cette réforme non adhérente et surtout l'absence de transparence dans les situations financières des entités publiques favorisent le détournement de fonds publics détenus par ces dernières. Pour illustrer, d'après l'Express de Madagascar du Vendredi 13 Juillet 2012, il a été recensé par la Direction de la Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit au sein du Trésor près de MGA 21.22 milliards de fonds détournés depuis 1999 sur 142 cas découverts. Sur ces derniers, 240 personnes ont été impliquées, dont 130 agents du Trésor.

A travers cet article, on va proposer des recommandations et des leviers qui pourront asseoir la bonne gouvernance des fonds publics à Madagascar. Plus particulièrement, on va trouver en premier lieu

le résultat des enquêtes effectuées auprès des Trésoriers Généraux. Ensuite, on va énumérer les leviers nécessaires pour obtenir la bonne gouvernance financière du secteur public malgache. Ensuite, on va proposer les différents outils proposés par le NPM. Finalement, on va proposer des actions à mener pour atteindre la transparence et la performance dans le secteur public à Madagascar.

CHAPITRE 1 : RESULTAT DES ENQUETES EN LIGNES

AUPRES DES TRESORERIES GENERALES

Le terme « bonne gouvernance » est utilisé et retrouvé dans beaucoup de discours et c'est un terme plutôt à la mode et la notion fait fortune partout où elle va. Mais dans la réalité, beaucoup de personne ne sait qu'étymologiquement, le terme « gouvernance » provient du verbe grec « kubernan » signifiant « piloter un navire » ou également « diriger un char »¹. La Banque mondiale² a ajouté que « La gouvernance se traduit par l'exercice du pouvoir politique, ainsi que d'un contrôle dans le cadre de l'administration des ressources de la société aux fins du développement économique et social ».

Malgré cette réalité, le gouvernement malgache partage l'avis de l'ancien secrétaire général des Nations Unies : « *Good governance is the single most important way to end poverty and support development* »³. En plus, cette réforme institutionnelle reste toujours la priorité dans les politiques stratégiques malgache, car elle est prioritaire dans l'engagement de L'Etat malagasy déjà à travers la constitution (la continuité de l'Etat, l'égalité devant la loi sur les services publics...) mais également à travers le MAP, PND, PEM...

Afin d'observer la bonne gouvernance dans le secteur public malgache et d'obtenir des données statistiques sur la perception de la bonne gouvernance, nous avons envoyé par voie électronique en Mai 2017 à tous les comptables supérieurs à Madagascar (constituée par 21 TG, 1 TMA et 3 TP) un questionnaire. Au total, 28 trésoreries ont été contactées et un taux global de réponse de 13 % a été obtenu (2 TG, 1TMA et 1 TP). Elles sont réparties dans 4 différentes régions de Madagascar notamment Analamanga, Atsimo Atsinanana, Atsimo Andrefana et Alaotra Mangoro et en nombre de personnel, 1 Trésorerie est constituée de moins de 10 personnes, 2 Trésoreries entre 11 à 20 personnes et la dernière a entre 21 à 30 personnel en son actif. En outre, le nombre de Régies d'Administration Financière⁴

¹ Les nouveaux Mots du Pouvoir. Abecedaires critique. Durand Pascal : 2007 :54

² Source: World Bank , « development in practice Governance, The World bank's experience»; édition a World bank publication , may 1994, p XIV, www-wds.worldbank.org/.../WDSContentServer/WD visité ce 08 septembre 2021

³ Traduit littéralement: « *La bonne gouvernance est le chemin le plus sûr pour en finir avec la pauvreté et soutenir le développement* »

⁴Selon <https://www.cnrtl.fr/definition/regie>, visité le 18/12/2020, les régies financières sont constituées par l'ensemble des directions générales du Ministère des Finances chargées des recettes: Contributions directes, Contributions indirectes, Douanes, Enregistrement-Domaine-Timbre.

(Topographie, Domaine, Impôt) rattachées varient entre 3, 5 ainsi que les Perceptions principales rattachées entre 2 et 4.

Ce questionnaire nous a permis de dresser le portrait de l'environnement des Trésoreries à Madagascar en ce qui concerne le contrôle interne public ainsi que les activités de vérification externe à ces Trésoreries. Plus précisément, les résultats de l'enquête nous a permis de répondre aux questions suivantes : quelle est la définition des Trésoriers de la bonne gouvernance, quel est son contexte, les environnements de contrôle auxquels sont assujetties ces trésoriers généraux et enfin les différentes propositions d'amélioration de la bonne gouvernance de leur point de vue.

1.1. L'ENTITE ET LE NIVEAU GLOBAL DE CONTROLE INTERNE

Le tableau ci-dessous reprend le score global des appréciations des répondants pour différents aspects du contrôle interne de leur entité selon l'échelle de 1 à 5 (1= pas du tout; 5 = tout à fait) :

Tableau 1 : L'Etat du contrôle interne dans les entités

	N	MOYENNE	ECART TYPE
Le professionnalisme est une valeur importante pour notre organisation	19	4,75	0,500
Notre Trésorerie dispose d'un système pour la gestion des plaintes	10	2,5	1,000
Notre organisation dispose d'une culture de transparence/d'ouverture	17	4,25	0,500
Le management est sensibilisé à tout ce qui concerne le contrôle interne	16	4	0,000
Les objectifs de notre organisation sont quantifiés	15	3,75	0,957
Notre organisation dispose d'un système de planification des ressources humaines	13	3,25	1,258

Notre organisation dispose d'un processus global des dispositifs du contrôle interne	16	4	0,816
Les processus de l'organisation sont décrits ou documentés	14	3,5	1,000
Les dispositifs de contrôle interne sont améliorés de manière continue	16	4	0,816
Les dispositifs de contrôle interne recouvrent l'ensemble des activités de l'organisation	17	4,25	0,957
Notre organisation dispose d'un système qualité	15	3,75	0,500
Les processus de support (financiers, humains, contrôle) informatisés dans une plateforme IT	14	3,5	0,577

Source : Enquête par l'auteur :2017

L'enquête dévoile l'importance du professionnalisme au sein des entités. Ce professionnalisme est effectivement un élément fondamental dans la bonne réalisation des tâches au sein des Trésoreries. En outre, la majorité des répondants dispose d'un dispositif de contrôle interne et d'une culture de transparence et sont favorable à une politique d'ouverture. Plus de la majorité des participants déclarent avoir les moyens et les efforts de mise à jour du contrôle interne de manière continue et que ce n'est pas tout le monde qui est au courant de ce qu'est la contrôle interne.

1.2. L'ENTITE ET LE NIVEAU GLOBAL DE CONTROLE EXTERNE

1.2.1.1. Fréquence de vérification

A la date de notre enquête, les Trésoriers ayant participé à l'enquête ont été installé sur place au moins depuis deux ans, et la moitié a été installé plus de 5 ans. Depuis l'année d'installation des Trésoriers, la recherche a su montrer que la fréquence de vérification des organes de contrôle (DBIFA, DCP - SSEPC, IGE, DAI, Cours des comptes...) a été assez faible si on se table à une vérification annuelle des Trésoreries.

A notre avis, le fait de ne pas être vérifiée par une entité externe pour une période de 2 ans pourrait déjà être un symptôme de dysfonctionnement du système de contrôle à Madagascar.

1.2.1.2. Importance des OCFP dans la vie de la Trésorerie

En ce qui concerne l'importance des missions de vérification des organes de contrôle, les Trésoreries trouvent importante les missions de la DBIFA, des Cours des Comptes et de la DAI. Par contre, les avis sont partagés par rapport aux missions de l'IGE au sein des Trésoreries étant donné que la moitié des Trésoriers trouvent leur intervention peu importante contre une moitié jugeant les activités importantes.

Tableau 2 : Importance de ces Institutions dans la vie de la Trésorerie

	PAS IMPORT ANTE	PEU IMPORTANT E	IMPO RTAN TE	TRES IMPO RTAN TE
DBIFA (Direction de la Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit)	0	0	3	1
Cours des comptes	0	1	3	0
DAI (Direction de l'Audit Interne)	0	1	3	0
IGE (Inspection Générale de l'Etat)	0	2	2	0

Source : Enquête par l'auteur :2017

En ce qui a trait aux expériences des Trésoreries par rapport aux interventions des auditeurs lors des précédentes missions de vérification, il a été unanime pour les trois Trésoriers que les auditeurs ont été tous professionnels et que ces derniers font une bonne écoute et veulent apporter des solutions par rapport aux problèmes au sein des Trésoreries. Les comportements négatifs tels l'arrogance, l'agressivité ainsi qu'une volonté de punir seulement ont été absents au cours des missions de vérification.

1.2.1.3. Souhaits par rapport aux interventions

En termes d'intérêt par rapport en matière de contrôle externe, les avis sont partagés sauf pour la mission d'aide pour l'amélioration de la performance de l'entité où 75% des Trésoriers sont intéressés

contre 25% peu intéressé. Par contre, la moitié des participants affirment être très intéressé à la mission d'aide pour l'établissement des états financiers, la certification des comptes, l'audit interne et de participer à une formation sur la gestion financière des collectivités.

1.2.1.4. Priorités afin de renforcer les Institutions de contrôles à Madagascar

Dans le cadre de la méthodologie de l'enquête, des propositions d'amélioration des interventions des institutions de contrôles ont été demandé auprès des Trésoreries enquêtées. De ce fait, le tableau ci-dessous reprend le score global des recommandations des répondants pour les priorités afin de renforcer les organes de contrôles selon l'échelle de 1 à 4 (1= pas urgent et 4= très prioritaire) :

Tableau 3 : Les priorités afin de renforcer les Institutions de contrôles à Madagascar

	N	MOYENNE	ECART TYPE
Le but principal des organes de contrôle est l'amélioration de la gouvernance et la gestion des risques	14	3,5	0,577
Lutter contre la fraude et la corruption	13	3,25	0,957
Standardisation des normes et pratiques au niveau des Institutions	12	3	0,000
Adhérer à un code de déontologie	12	3	0,816
Disposer des pratiques et des procédures bien établies	14	3,5	0,577
Regroupement des institutions en une institution suprême	9	2,25	0,957
Spécialisation des organes de contrôle selon le type de contrôle	11	2,75	0,957
Avoir des structures d'audit centralisées	11	2,75	0,500
Avoir des structures d'audit décentralisées	13	3,25	0,500

Les auditeurs/ contrôleurs devront être des jeunes diplômés	11	2,75	0,500
---	----	------	-------

Les auditeurs/ contrôleurs devront être des fonctionnaires expérimentés	14	3,5	0,577
---	----	-----	-------

Les auditeurs/ contrôleurs devront avoir un corps d'appartenance	14	3,5	0,577
--	----	-----	-------

A rattacher auprès du Ministère des finances	13	3,25	0,957
--	----	------	-------

A rattacher à la Primature	9	2,25	1,500
----------------------------	---	------	-------

Source : Enquête par l'auteur :2017

Comme le montre le tableau ci-dessus, les Trésoriers ont trouvés que les axes prioritaires d'intervention des organes de contrôles devront tous contribuer à l'atteinte de la bonne gouvernance et d'assurer la gestion des risques. A notre avis, il y a profondeur et pertinence dans les affirmations des Trésoriers étant donné que la bonne gouvernance et la gestion de risque de l'organisation sont des piliers important pour l'efficacité dans tout le secteur public Malgache.

Ensuite il a été mentionné que ces organes de contrôle devront disposer des pratiques et des procédures bien établies avant de procéder aux missions d'investigation, notamment les normes et standard internationales. Pour ce qui en est des auditeurs, les Trésoriers trouvent prioritaire que les auditeurs/ contrôleurs devront être des fonctionnaires expérimentés et de préférence devra avoir un corps d'appartenance.

Enfin, l'enquête révèle que l'idéal des organes de contrôles devra avoir un rattachement auprès du Ministère de l'Economie et des Finances et la lutte contre la fraude et la corruption fait partie des axes prioritaires à être pris en compte par ces derniers.

1.3. AMBIGÜITE DANS LA DEFINITION DU MOT « MANAGEMENT »

1.3.1.1. Définition de la bonne gouvernance

Lors de la présente enquête, tous les répondants ont affirmé déjà entendu le terme « bonne gouvernance ». Cependant, les termes définissant la bonne gouvernance ne sont pas unanimes car les

définitions proposées par les trésoriers sont respectivement : « *L'ensemble de procédures visant à instaurer un Etat qui fonctionne bien et qui est sous contrôle* » ; « *La maîtrise des dépenses publiques* » ; « *La gestion saine et transparente* » ; et « *La transparence de l'action publique, contrôle de la corruption, libre fonctionnement des marchés, démocratie, État de droit* ».

Afin d'approfondir sur la définition de ce qu'est la bonne gouvernance, nous avons proposés aux Trésoriers d'autres essais de définition de la bonne gouvernance. En effet, on leur a demandé de quantifier sur une échelle de 1 à 4 (1= faiblement précis et 4= très précis), les termes définissant la bonne gouvernance, et le résultat peut être résumé à travers le tableau ci-après :

Tableau 4 : Termes définissant la bonne gouvernance

	N	MOYENNE	ECART TYPE
Participation citoyenne	14	3,5	0,577
Equité	13	3,25	0,500
Efficience	13	3,25	0,500
Imputabilité	12	3	0,000
Vision stratégique	14	3,5	0,577
Transparence	14	3,5	0,577
Droit d'expression et obligation de rendre compte	13	3,25	0,500
Stabilité politique et absence de violences graves et de terreur	15	3,75	0,500
Efficacité des pouvoirs publics	14	3,5	0,577
Qualité des réglementations	15	3,75	0,500
Etat de droit	15	3,75	0,500
Maîtrise de la corruption	16	4	0,000

Source : Enquête par l'auteur :2017

A travers ce résultat, les Trésoriers sont unanimes à ce que la bonne gouvernance se décrit comme la maîtrise de la corruption. Ensuite, par ordre de précision, la bonne gouvernance se définit comme l'état de droit, les qualités de réglementation et la stabilité politique et l'absence de violences graves et de terreur. Finalement, ils ont défini le terme bonne gouvernance comme participation citoyenne, vision stratégique, transparence et efficacité des pouvoirs publics.

1.3.1.2. Evaluation des raisons d'inefficacité des réformes pour atteindre la bonne gouvernance financière

Malgré les efforts apportés par la loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances ou LOLF, force est de constater que des failles restent palpables et les objectifs ne sont pas encore atteints notamment la transparence, la responsabilité ainsi qu'un système de contrôle interne au niveau de toutes les entités. Pour mieux comprendre les raisons d'inefficacité des réformes pour atteindre la bonne gouvernance financière, on a laissé à l'appréciation des Trésoriers d'évaluer sur une échelle de 1 à 5 (1= très faibles et 5= profondes) les motifs et les vrais défis par rapport à la bonne gouvernance financière. Le résultat peut être résumé comme suit :

Tableau 5 : Les raisons d'inefficacité des réformes pour atteindre la bonne gouvernance financière

	N	MOYEN NE	ECART TYPE
Ethique manquante des dirigeants	15	3,75	1,258
Compétences manquantes des employés de l'Etat	14	3,5	0,577
Culture de transparence manquante	16	4	0,816
Lourdeur des procédures administratives	18	4,5	0,577
Difficultés dans l'application de la Loi Organique sur la Loi des Finances	17	4,25	0,500
Difficultés dans l'application du budget programme	16	4	0,816

Inefficacité des organes de contrôles	15	3,75	0,500
Inefficacité de la lutte contre la corruption	17	4,25	0,500
Manque des moyens	15	3,75	1,500

Source : Enquête par l'auteur :2017

A travers la lecture du résultat de l'enquête ci-dessus, les raisons d'inefficacité des réformes pour atteindre la bonne gouvernance dans le secteur public sont, par ordre d'importance, les suivantes : la lourdeur des procédures administratives, les difficultés dans l'application de la Loi Organique sur la Loi des Finances, l'inefficacité de la lutte contre la corruption. Puis vient ensuite la culture de transparence manquante, les difficultés dans l'application du budget programme, l'éthique manquante des dirigeants, les manques des moyens, l'inefficacité des organes de contrôles, les compétences manquantes des employés de l'Etat.

En somme, les Trésoriers trouvent que les procédures administratives dans le secteur public restent la première raison de l'inefficacité pour atteindre la bonne gouvernance financière. Par ailleurs, la plupart des répondants jugent qu'il est toujours difficile d'appliquer la LOLF. En d'autres termes, beaucoup d'efforts restent à être déployés pour que cette réforme aboutisse à l'objectif de la bonne gouvernance, à la modernisation des finances publiques et que l'ensemble des procédures et mécanismes soient conformes aux règles de droit auxquelles elle est soumise. Il est alors évident de chercher les moyens théoriques et pratiques pour assurer que les réformes soient vraiment un outil capable de contribuer à la bonne gouvernance financière ainsi que la transparence des gestions financières publiques.

1.3.1.3. Solutions pertinentes si on veut atteindre la bonne gouvernance dans le secteur public malgache

D'après les Trésoreries, les solutions les plus pertinentes si on veut atteindre la bonne gouvernance dans le secteur public malgache peuvent être énumérées comme suit, sur une échelle de 1 à 5 (1= non pertinente et 5= très pertinente)

Tableau 6 : Les solutions les plus pertinentes si on veut atteindre la bonne gouvernance dans le secteur public malgache

	N	MOY ENNE	ECART TYPE
Implication et volonté de l'Etat et des dirigeants	19	4,75	0,500
Culture du citoyen : participation et discipline	19	4,75	0,500
Renforcement et création d'Institution qui vont contribuer à l'atteinte de la Bonne gouvernance financière	15	3,75	1,258
Utilisation des outils de la nouvelle gestion publique: audit, contrôle interne, inspection	16	4	0,816
Renforcer la législation sur la bonne gouvernance financière	16	4	0,816
Lutter contre la fraude et la corruption	20	5	0,000
Création de comité de surveillance de la bonne gouvernance financière	14	3,5	1,291
Renforcement de la capacité des employés de l'Etat	18	4,5	0,577
Partage des responsabilités entre comptable public et ordonnateur lors de l'exécution des dépenses publiques	20	5	0,000
Dématérialisation des procédures de paiement au sein de la Trésorerie	18	4,5	0,577
Renforcement de l'indépendance et de l'Intégrité de la justice	17	4,25	0,500
Adopter et appliquer des textes pour asseoir la bonne gouvernance financière	17	4,25	0,957

Source : Enquête par l'auteur :2017

A travers la lecture du résultat de l'enquête, les scores sont relativement forts et les Trésoriers sont conscients des possibilités de solution pour atteindre la bonne gouvernance financière. En effet, les

Trésoriers ont été unanime en ce qui concerne la lutte contre la fraude et la corruption comme première solution afin d'atteindre la bonne gouvernance. De même, les trésoriers sont d'accord tout d'abord sur l'implication et volonté de l'Etat et des dirigeants ainsi que la participation et discipline du citoyen : en d'autres termes, les trésoriers sont conscients que le problème de changement culturel et d'attitudes font parties des premières solutions pertinentes par rapport à la bonne gouvernance.

En outre, les répondants ayant participé à l'enquête ont mentionné les solutions suivantes par ordres d'importance : renforcement de la capacité des employés de l'Etat, dématérialisation des procédures de paiement au sein de la Trésorerie, renforcement de l'indépendance et de l'Intégrité de la justice et d'adopter et appliquer des textes pour asseoir la bonne gouvernance financière.

Enfin, les Trésoriers ont proposé le renforcement de la culture citoyenne à la base (apprentissage et suivi au niveau des écoles), lutter contre impunité des dirigeants et surtout avoir une gestion saine et transparente dans toutes les Administrations Publiques.

CHAPITRE 2 : FACTEURS CLES DE SUCCES DE LA BONNE GOUVERNANCE A MADAGASCAR

Les résultats de l'enquête auprès des Trésoriers nous ont déjà montré quelque levier nécessaire pour atteindre la bonne gouvernance financière à Madagascar. Rappelons les conditions pour obtenir une bonne gouvernance financière dans un pays donné, énumérés à travers GTZ (2006) Good Financial governance notamment que : *« l'assurance que les fonds sont utilisés pour les fins auxquelles ils sont destinés (grâce à la supervision directe et à des systèmes fiables de contrôle interne) ; l'assistance aux gouvernements/projets afin d'améliorer les capacités de la gouvernance financière. »*

En d'autres termes, une bonne gouvernance des fonds publics est atteinte lorsque les ressources financières d'un pays sont utilisées à bon escient dans le respect de la légalité et des bonnes pratiques administratives et financières ; aux objectifs prévues et axés sur les résultats ; tout en respectant un rapport qualité prix, l'efficience et l'efficacité.

Afin d'atteindre la bonne gouvernance des fonds publics, il est donc indispensable d'impliquer les dirigeants mais également d'avoir une culture propice à la bonne gouvernance.

2.1. IMPLICATION ET VOLONTE DE L'ÉTAT ET DES DIRIGEANTS

Dans le corps humain, c'est le cerveau qui coordonne toutes les activités du corps humain et de l'organisme tout entier, qui signifie également que dans toute organisation, il devra y avoir une tête et c'est cette dernière qui fait qu'un organisme ou une entité se développe. Parallèlement,

Dans la quête de la bonne gouvernance, l'implication et la volonté des dirigeants restent les premiers facteurs clés de succès de la mise en place d'une bonne gouvernance. Selon un proverbe malgache « *Ny biby tsy manan-doha tsy mandeha* », traduit littéralement comme : « *une bête qui n'a pas de tête ne pourrait pas marcher* », toute prise de décision devra émaner de l'Etat et de ses dirigeants. Il est toujours important de rappeler que les dirigeants en tant que décideurs peuvent avoir recours à des conseillers pragmatiques, des analystes ou technicien experts et même des chercheurs (docteurs universitaires) lorsque les prises de décisions sont vitales pour son organisation. Cette démarche est effectuée afin d'avoir une logique temporelle et surtout de voir les différents perspectives et risques que chaque décision peut entraîner, et trouver une stratégie cohérente avec l'objectif et les moyens qui ne sont pas une tâche facile dans l'administration publique.

Mais à part cette volonté politique, elle devra être traduite en terme plus concret, réalisable et objective notamment à travers la rédaction d'un document politique et stratégique (Policy paper) au niveau de chaque entité. C'est un document qui décrit clairement une nouvelle base légale de la structure et de l'organisation dans le but d'atteindre la bonne gouvernance. En effet, cette nouvelle stratégie équivaut à prévoir des nouvelles structures et nouvelles organisation qui va aussi requérir de nouvelle spécification des tâches et de nouvelles attribution.

2.2. CHANGEMENT DE CULTURE

Comme changement de culture, nous proposons une culture axée sur la performance, transparence, redevabilité, la participation du citoyen et du droit à l'information

2.2.1. Culture de la performance

Etre efficace et efficient sont des qualités nécessaires pour les employés de l'Etat. Dans cette vision, la gestion des affaires publiques devra être focalisée aux objectifs déjà prédéfinies à l'avance, des objectifs qui tiennent compte d'une utilisation optimale des ressources rares dont dispose l'organisation.

Les employés devront alors avoir cette volonté de rendre des services publics plus accessible, à toujours satisfaire les usagers et également de chercher à atteindre le meilleur résultat au moindre coût.

Dans ce sens, l'administration est contrainte de procéder à l'évaluation de la performance de ses entités et démembrements mais également d'avoir une conception mécaniste d'utilisation des informations (Bouckaert, 2000). Osborne et Gaebler,(1992 : 146-155) clarifient: « *What gets measured gets done; If you don't measure results, you can't tell success from failure; If you can't see success, you can't reward it; If you can't reward success, you're probably rewarding failure; If you can't see success, you can't learn from it; If you can't recognize failure, you can't correct it and If you can demonstrate results, you can win public support*⁵ »;

2.2.2. Culture de la transparence

La mise en place de la transparence des responsabilités dans le secteur public, à l'image de l'Open budget Initiative participe à la mise en œuvre de la démocratie mais également permet de procéder à une comparaison des pratiques entre les différents pays. La transparence fait partie des éthiques que l'administration publique malgache devra adopter surtout auprès de ses dirigeants. Actuellement, malgré l'article 5 de la constitution malgache mentionnant que « *La souveraineté appartient au peuple, source de toute pouvoir* » ; force est de constater que le peuple est la dernière à savoir sur l'utilisation des deniers publics même si elle est souveraine.

Parmi les axes à prendre pour instaurer cette culture de transparence, on pourra proposer entre autre :

- De permettre aux citoyens de savoir où leurs impôts ont été utilisés et comment accéder à ces informations ;
- De procéder à améliorer la lisibilité des budgets de l'Etat ainsi que les comptes qui devront être fidèle, sincère et reflète la situation financière réelle de l'entité en question. Ensuite, il serait

⁵Ce qui est mesurable est réalisé ; Si vous ne mesurez pas les résultats, vous ne pouvez pas distinguer le succès de l'échec. Si vous ne voyez pas le succès, vous ne pouvez pas le récompenser ; Si vous ne pouvez pas récompenser le succès, vous récompensez probablement l'échec ; Si vous ne pouvez pas voir la réussite, vous ne pouvez pas en tirer des leçons; Si vous ne pouvez pas reconnaître l'échec, vous ne pouvez pas le corriger et si vous pouvez démontrer l'atteinte de résultats, vous pouvez gagner le soutien du public.

également possible d'avoir une vision globale de la situation financière de l'Etat en générale suite à une consolidation des documents comptables ;

- De procéder à la promotion des débats publics en ce qui concerne la transparence dans le compte déjà auprès de leur communauté respective, puis au niveau du fokontany, commune, district ;
- D'avoir un budget plus transparent notamment provenant de la Présidence de la République. Comme on dit toujours, l'exemple vient d'en haut, et cette opportunité pourra être vraiment bénéfique pour toute l'administration publique toute entière afin de pouvoir illustrer les dépenses de fonctionnement d'une entité également. Cette pratique s'inscrit actuellement pour savoir la bonne utilisation des fonds des contribuables, la qualité de la gestion des fonds publics, qui devra être optimum par rapport aux fonds dont l'Etat dispose est une illustration de l'exigence croissante de transparence ;
- Enfin, les différents organes de l'Etat et la répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les divers niveaux de l'administration doivent être clairement établies et communiqués auprès des citoyens. De même, les exécutifs devront également rendre compte aux citoyens et au parlement de la manière dont il s'acquitte de ses responsabilités. Ces informations devront également être disponibles, consultable et bien explicité.

2.2.3. Culture de la redevabilité et de la responsabilité

Le sens de responsabilité est une qualité que tout Malgache doit appréhender si on veut atteindre une croissance durable pour ce pays. Dans ce dessein, on pourrait responsabiliser les différents échelons de l'Etat depuis le Président de la République jusqu'au plus petit échelon de l'administration malgache.

La culture de la redevabilité et de la responsabilité est la culture qui assume la décision prise, coordonne la réalisation des activités, accepte les résultats (réussite ou défaite), prend le crédit du résultat mais aussi accepte les sanctions qui peuvent en découler. Cette culture pourrait être manifestée lors de l'acceptation des missions d'audits et de vérification effectués par les organes de contrôles auprès des responsables de l'administration publique malgache.

2.2.4. Culture de la participation du citoyen

La participation citoyenne reste un élément essentiel dans l'atteinte de la bonne gouvernance dans un pays donné et surtout dans la croissance de ce pays. En effet, l'engagement de tous les hommes et des acteurs déjà à travers la participation du public au processus budgétaire continue à devenir importante

afin d'avoir des décisions budgétaires plus inclusives, crédibles et acceptées par tout le monde. En se faisant, cette participation pourra être une porte qui s'ouvre et permet aux citoyens d'avoir leur avis par rapport au budget proposé et surtout affirmer leur priorité ainsi que les besoins qui leurs sont primordiaux. Par exemple, ils auront leur mot à dire par rapport aux travaux à effectuer au sein de la communauté : écoles, routes, hôpitaux, curage des canaux, adduction d'eau.

Si les autorités compétentes arrivent à inclure les bénéficiaires dans le système, cette situation va encourager le soutien de la population au processus budgétaire local et national. De plus, une relation de confiance va être installée entre l'Etat et les citoyens et contribueront certainement à la bonne gestion des finances publiques

2.2.5. Culture du droit à l'information

Le droit à l'information ainsi que la communication sur les processus de décision et la justification des choix constituent un engagement concret vers la transparence. C'est un grand défi pour les dirigeants en termes d'information étant donné qu'ils sont obligés de gérer la confidentialité des informations dont ils détiennent. Mais passé ce dilemme, pour le commun des citoyens, il est plus que nécessaire de pouvoir comprendre et connaître les impacts des décisions politiques, économiques, sociales prises par les décideurs. Ici revienne encore l'importance de l'inclusion de la population lors de la prise de décision auprès de la communauté et c'est à travers le droit à l'information que les citoyens peuvent juger les gouvernants auprès de la communauté notamment par rapport aux décisions communément prises. En se faisant, force est de constater que plus le citoyen a un droit à l'information et plus ce dernier pourra juger de la transparence de la gestion des affaires dans le secteur public mais également de savoir si ses impôts ont été utilisés à bon escient.

Les gouvernants malgaches devront prendre un grand pas pour que le droit à l'information, qui est un des piliers de la transparence et de la bonne gouvernance financière, soit érigé à Madagascar. Une bonne pratique que Madagascar puisse s'inspirer est le « Right to information act⁶ » des pays anglophones comme l'Inde.

⁶ Selon Wikipédia, https://en.wikipedia.org/wiki/Right_to_Information_Act,_2005, visité le 11/11/2021, le « right to information – RTI » ou droit à l'information est une loi du Parlement indien qui définit les règles et procédures concernant le droit des citoyens à l'information. Elle a remplacé l'ancienne loi de 2002 sur la liberté d'information. En vertu des dispositions de la loi RTI, tout citoyen indien peut demander des informations à une « autorité publique » (un organe du gouvernement ou une « institution de l'État ») qui est tenue de répondre rapidement ou dans les trente jours. En cas d'affaire mettant en cause la vie et la liberté d'un requérant, l'information doit être fournie dans les 48 heures. La loi oblige également chaque autorité

Il devra aussi y avoir des comptes rendus simple, en malgache ou en français, et surtout compréhensible par tous les malgaches (cas de la Suède, Norvège) ; une preuve que c'est le peuple a conféré le pouvoir aux dirigeants et il devrait avoir le droit de tout savoir sur ce qui se passe. Un autre exemple de droit à l'information traduit en acte est également la nouvelle constitution marocaine qui vise à obtenir un droit d'accès à l'information, au suivi des réclamations, à la charte des services publics et à la mise en place des organes institutionnels de gouvernance.

2.3. REGROUPEMENT DES INSTITUTIONS DE CONTROLE EN TANT QUE « SUPREME AUDITING INSTITUTION »

L'histoire malgache des crises politiques ainsi que la situation chaotique post crise fait preuve de la nécessité d'une institution forte. En effet, une institution forte pourra stabiliser le pays ou au moins dans la juridiction de l'institution, car en temps de crise ou post crise, cette institution devra toujours être capable d'identifier les problèmes et apporter les solutions correspondantes.

Dans le cadre du contrôle des finances publiques, cette institution devra être solide, stable, indépendant, capable de maintenir l'autorité de l'Etat pour qu'elle est capable d'assurer sa mission. Malheureusement, pour le cas de Madagascar, les institutions de contrôle notamment les organes de contrôle au niveau des finances publiques ainsi que les autres autorités de contrôle (DAI, Cours des comptes, IGE, DBIFA, CDBF) restent encore instable. Cette situation est majoritairement à cause du non-respect du parallélisme de forme où il y a empiètement des compétences ou confusion des taches, de la politisation de l'administration publique, et les manques des moyens de ces institutions.

Un des moyens que les anglophones ont adopté pour contre carrer ce problème a été la création des « Supreme audit institution » qui sont des institutions fixées par la constitution elle-même. Par conséquent, peu importe le changement de gouvernement, les institutions d'audit restent inébranlable et continue de faire leur travail ainsi que le maintien de leur intégrité.

Dans cette optique, il pourrait être envisageable pour Madagascar une centralisation de tous les entités de contrôle notamment ceux qui font l'inspection. Cette entité peut aussi faire de l'audit des performances notamment l'évaluation non seulement des résultats mais surtout les impacts obtenus auprès des bénéficiaires. De même, cette institution pourrait être logée auprès de la DAI ou l'IGE, une

publique à informatiser ses archives pour une large diffusion et à publier de manière proactive certaines catégories d'informations afin que les citoyens aient un minimum de recours pour demander des informations formellement.

institution qui pourrait être l'organe central qui sera responsable de toute mission d'audit interne, et toute direction ou service ayant des missions d'audit interne pourrait y être rattaché.

En se faisant, cette structure pourrait devenir une plateforme de partage d'expérience des institutions étatiques et parties prenantes de la bonne gouvernance financière. Elle pourra servir également d'intermédiaire entre les acteurs du secteur public et privé mais également de la société civile. Egalement, elle pourrait réfléchir sur les différentes axes d'amélioration de la gouvernance et de prendre des mesures par rapport aux problématiques concrètes.

A part le fait que cette institution pourrait devenir une plateforme d'échange, elle pourrait aussi procéder à la mise en norme et standardisation des pratiques aux niveaux des institutions. En effet, malgré l'existence de standard dans le domaine de l'audit (INTOSAI⁷, ISA...), force est de constater qu'il reste encore des chemins à faire pour que toutes les institutions malgaches adoptent ces normes internationales de contrôle. En effet, ces normes sont nécessaires lors de la réalisation des missions de contrôle étant donné qu'il est important de savoir diagnostiquer et réagir à temps lors des missions. Il faut aussi avoir des outils de qualité et performant notamment lors d'analyse de base de données (mission d'évaluation des soldes, chèque carburants...). Afin d'atteindre les résultats précomptés et attendues de ces institutions il est donc plus que nécessaire de procéder à une harmonisation des normes et également au renforcement de capacités des différentes institutions.

⁷ Selon <https://www.intosai.org/fr/sur-lintosai/>, visité le 02/11/2021, l'objectif de l'INTOSAI est « *promouvoir la bonne gouvernance en donnant aux ISC les capacités requises pour aider leurs gouvernements respectifs à améliorer le rendement, parfaire la transparence, veiller à la reddition des comptes, maintenir la crédibilité, lutter contre la corruption, promouvoir la confiance du public et favoriser la perception et l'utilisation des ressources publiques de manière rentable et effective au profit de leurs citoyens.* »

CHAPITRE 3 : UTILISER LES OUTILS DU NPM POUR ATTEINDRE LA BONNE GOUVERNANCE FINANCIERE

A part la mise en place et le renforcement des institutions de supervision solides qui vont assurer la concrétisation des actions budgétisés et matérialisés dans la loi des finances, une bonne gouvernance financière nécessite généralement le développement de systèmes efficaces afin de mobiliser les ressources ; gérer les actifs et passifs financiers ; élaborer le budget et l'exécuter et établir les rapports financiers et d'audit.

Dans cet esprit de recherche de la performance a émergé le New Public Management Dans la littérature sur le NPM, deux pensées de base se coïncide notamment l'intérêt de rationaliser l'administration publique et la nécessité d'équilibrer le compte de l'Etat : deux concept qui est traduit dans la quête de la bonne performance dans le secteur public ou encore la règle des trois « E » : économie, efficacité et efficience (Urio, 1998 : 97). A travers cet outil, On assiste alors à la recherche d'une administration publique qui essayi de gérer les crises économiques et fiscales dans leur pays et en même temps d'offrir des services publics de qualité et qui fonctionne mieux à moindre coût : « *A Government that Works Better, and Costs Less* » (Gore, 1995).

En d'autres termes, le NPM est l'introduction des modes, outils et techniques de gestion du secteur privé dans le secteur public. Baruch et Bezes ajoutent que « *le NPM est constitué d'un ensemble d'axiomes et de recettes tirés de théories économiques et de prescriptions issues de savoirs de management appliques aux firmes privées.* »⁸. La NPM passe donc d'une gestion traditionnelle hiérarchique et centralisée vers un système centré sur la régularité vers un contrôle interne partagé où l'efficacité et la satisfaction des objectifs est l'objectif principal. Afin d'atteindre ces objectifs, cette conception moderne de la gestion administrative est composée par le contrôle interne (contrôle des systèmes), l'audit interne, l'audit externe et l'inspection qui est généralement centrée sur la lutte contre la fraude).

Le contrôle interne est reconnu par l'Institut des Auditeurs Internes (IIA) comme étant la base de l'audit interne. Tout d'abord utilisés par les entreprises et surtout les sociétés cotés en bourses pour maîtriser les opérations et les risques d'une organisation, le contrôle interne est également un outil plus que nécessaire dans le secteur public. Parallèlement pour ces entreprises dans le secteur privé, elles

⁸ Baruch, Marc Olivier et Philippe Bezes. 2007. « Introduction ». Revue française d'administration publique, vol. 120, no 4, p.625

devront être dotées d'un service d'audit interne indépendant ayant pour rôle d'évaluer et d'améliorer le système de façon régulière et permanente.

Ensuite, en ce qui concerne l'audit interne, ce terme selon Cohen : 2012 dépasse la signification majoritairement reconnue de « contrôle », mais a plutôt comme signification « *une vérification par un professionnel l'efficacité du système de contrôle interne c'est-à-dire les systèmes de contrôle de la gestion d'une entreprise* ». Dans cette état d'esprit, cette activité devra être normalement effectuée par des personnes qui vont écouter les soucis et problématiques au sein de l'entité et ils vont apporter des solutions/ recommandations et non pas des sanctions. Dans ce sens, on ne peut qu'affirmer que l'audit interne public fait partie intégrante des outils de la NPM étant donnée qu'elle existe afin d'apporter des solutions et recommandations pour une gestion plus performante, axée vers un résultat bien précis. L'esprit du nouveau système entraînait qu'on s'en tienne à un minimum de textes obligatoires notamment les lois, les décrets, les règlements.... La base est en effet constituée par les « principes et standards généralement reconnus », auxquels on doit ajouter les bonnes pratiques en usage dans le monde entier, dans les pays anglophones que francophones.

L'audit externe par contre évalue les systèmes comptables par les commissaires aux comptes afin de voir si la comptabilité d'une entreprise reflète l'image fidèle de l'entreprise. Finalement, l'inspection complète le système notamment à travers sa lutte contre la fraude et surtout contre le détournement des fonds publics. Pour résumer la différence des 3 interventions notamment le contrôle interne, l'audit interne et l'inspection, Alain-Gérard Cohen, (2010 : 11) a synthétisé les spécificités de chaque intervention comme le montre le tableau ci-après :

Tableau 7 : Les trois métiers du contrôle

	Inspection	Audit	Contrôle Interne
1. – Périodicité	Ponctuelle, voire improvisée (secret)	Périodique & systématique (plan accepté)	Permanente
2. – Position	Extérieure au service, voire supérieure	Interne	Intégrée
3. – Objet	Opérations personnelles	Système (MCS) Résultats	Gestion de risques
4. – But (préoccupation majeure)	Régularité (voire découvrir des irrégularités)	Efficacité	Maîtrise
5. – Méthodologie	Guides	Standards	Référentiels de CI (piste d'audit, PA)
6. – Conséquences	Sanctions	Recommandations	Régularisations (plan d'actions)
7. – Responsabilité	Garantie	Opinion, assurance raisonnable	Accountability
8. – Métiers	Policier	Consultant	Chef d'entreprise

Source: « On the new way to manage state and public administration: internal control and public audit » par Gérard COHEN; 2011

IMPORTANCE DU CONTROLE INTERNE PUBLIC

Selon Cohen (2012 : 33) « *Le contrôle interne est l'ensemble des moyens permettant d'organiser la gestion pour que, la stratégie une fois définie (par la gouvernance) et les objectifs fixés, elle soit exécutée sans déviance, avec le maximum de chances de réussite et le minimum de risque* ». En d'autres termes, le contrôle interne est un processus ayant pour objectif de limiter les risques qui peuvent avoir un impact significatif sur l'entité notamment en ce qui concerne sa comptabilité qui devra être sincère et reflète l'image fidèle.

La démarche d'analyse des risques est donc une activité permanente pour une entité pratiquant le CIP. Pour les acteurs dans le secteur public notamment ceux manipulant la comptabilité, le CIP est nécessaire afin d'assurer une représentation parfaite de la situation comptable de l'entité en temps réel mais également d'assurer la transparence comptable. En effet, les opérations au niveau de l'Administration publique présentent un risque accru de fraude par rapport aux activités du secteur public.

En d'autres termes, la maîtrise des risques peut être assurée par la pratique du Contrôle Interne Public. Si on prend par exemple les OCFP, le CIP permet par exemple de procéder à la cartographie des risques des entités sous contrôle. Le CIP peut également être utilisé comme un outil de pilotage opérationnel des risques lors des prises de décisions au sein de l'entité.

L'adoption et l'adhésion à une culture de contrôle et de performance sont nécessaires car c'est le point de départ vers une bonne gestion. Le contrôle interne public exige une attitude et un état d'esprit ouvert à la remise en cause permanente et aux propositions constructives de la part de tous les acteurs.

De plus, il n'est pas à oublier que le contrôle interne est un dispositif mis en place par une organisation ou une entité pour maîtriser les risques inhérents à ses activités mais aussi les risques venant de l'environnement externe. Pour les risques inhérents au niveau du secteur public, les contrôles dits traditionnels mis en place notamment dans la phase administrative de l'exécution des dépenses tels que la phase de liquidation et les visas au niveau des organes de contrôles (contrôle financier) trouvent encore leur place mais dans une nouvelle optique. En effet, le concept de nouveau contrôle interne public met en exergue les contrôles a posteriori sous forme d'audit des résultats alors que le système de contrôle actuel privilégie les contrôles a priori.

CHAPITRE 4 : LES PROGRAMMES D’ACTIONS A METTRE EN ŒUVRE POUR TENDRE VERS L’EFFICACITE

4.1. ADAPTER LA LEGISLATION SUR LA BONNE GOUVERNANCE FINANCIERE A MADAGASCAR

Pour asseoir les efforts du gouvernement dans l’atteinte de la bonne gouvernance, la création et le développement d’une loi sur la gouvernance ou encore un code de gouvernance fait partie des bonnes pratiques internationales en ce qui concerne la bonne gouvernance des finances publiques.

4.1.1. La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

De prime abord, Madagascar pourrait s’inspirer de la loi organique française n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Actuellement, cette loi a été écrite conformément au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) signé le 2 mars 2012 par le Conseil européen au sein de l’Union économique et monétaire européenne.

Le traité se veut d’engager les états contractants à la poursuite de la discipline budgétaire et l’amélioration de la gouvernance et surtout de sécuriser la trajectoire de finances publiques et d’accroître l’information à disposition du Parlement en matière de finances publiques. Cette loi est constituée par 5 chapitres notamment :

- Le premier chapitre définit l’objectif ainsi que le contenu de la loi notamment la recherche de l’équilibre des comptes des administrations publiques , la définition des plafonds de dépenses pour l’Etat, la définition de la trajectoire pour atteindre l’OMT- l’objectif à moyen-terme, le respect des règles relatives à la gestion des finances publiques, l’inscription dans un rapport annexé aux lois de programmation d’une série d’éléments ainsi que l’apport davantage de transparence dans le débat parlementaire, l’introduction d’ « un article liminaire », et l’apport des précisions sur les rapports annexés aux projets de loi de finances de l’année et de financement de la sécurité sociale.

- Ensuite, le chapitre II est consacré aux dispositions relatives au dialogue économique et budgétaire avec les institutions européennes ;

- Puis le chapitre III concerne la définition des attributions d’une institution indépendante mais bénévole qui est le Haut Conseil des finances publiques ;

- Le chapitre IV est relatif au mécanisme de correction en cas d'écart entre l'évolution de l'économie nationale et l'orientation des finances publiques.
- Finalement, le chapitre V est relatif aux dispositions diverses et finales notamment la signification des lois organiques modifiées par la présente disposition.

4.1.2. Le code de gouvernance : modèle danois

Conscientieux de l'importance de la bonne gouvernance dans le secteur public, un code de gouvernance danois a vu le jour en mois de mai 2005 suite à un projet émanant des dirigeants du secteur public et plusieurs intervenant en dehors du gouvernement notamment les chercheurs internationaux en management public. Un code de gouvernance qui se veut d'offrir « un cadre légal d'une part et les activités politiques et économiques en quête de la gouvernance idéale d'autre part » (Greve C., Hvas E., Jacobsen S. S., Qvesel J. ; Code de gouvernance ; télescope hiver 2007-2008, p 72). En d'autre terme, des stratégies sans assise légale ne peuvent généralement pas assurer l'atteinte de la bonne gouvernance car finalement ce pourrait être juste des paroles en l'air. Cette assise légale est aussi une sorte de garantie et de balise pour les dirigeants qui ont des responsabilités dans le secteur public, de pouvoir les honorer et surtout de les motiver à la transparence de leur action ainsi qu'à l'atteinte continue de la performance.

Le code pour la gouvernance publique de Danemark⁹ contient neuf (9) principes applicables à tous les niveaux de la classe dirigeante notamment

1. *Délimiter votre champ de compétence par rapport à celui du leader politique ;*
2. *Prendre vos responsabilités pour vous assurer que votre organisation atteint les objectifs politiques ;*
3. *Bâtir une organisation réactive et capable d'influencer son environnement ;*
4. *Créer une organisation qui agit comme partie intégrante d'un tout (le secteur public) ;*
5. *Exiger des membres de votre organisation de se concentrer sur les résultats et sur les conséquences de leurs actions ;*

⁹ Source : site Web www.publicgovernance.dk

6. *Projeter une vision stratégique à long terme afin d'améliorer la manière dont votre organisation accomplit les tâches qui lui sont assignées ;*
7. *Exercer pleinement vos droits et vos devoirs de dirigeant de l'organisation ;*
8. *Donner l'exemple d'une intégrité personnelle et professionnelle ;*
9. *Sauvegarder la légitimité et les valeurs démocratiques du secteur public.*

A travers la lecture de ces recommandations, on pourrait apprécier l'effort d'intégrer les bonnes pratiques dans le secteur privé tout en ayant en tête la légalité ainsi que la mission des dirigeants dans le secteur public. Les dirigeants sont propulsés à avoir la culture du résultat, le leadership ainsi que la faculté d'influer dans ses prises de décisions.

Le présent code est aussi focalisé auprès des dirigeants sur le secteur public notamment en ce qui concerne leur relation avec les hommes politiques et les autres organisations et avec le personnel ainsi que l'organisation dont il a en charge. Effectivement, le code expose les dirigeants à accepter leur responsabilité et propose de gérer soit les « lauriers de la réussite » ainsi que « les réprimandes en cas d'insuccès ». Il insiste aussi sur la compétence ainsi que la capacité du dirigeant (leadership pour être accepté et suivi, visionnaire, proactif) et surtout sur son éthique professionnel et personnel (intégrité, impartialité, homme de confiance...).

Finalement, le code véhicule l'obligation de résultat véhiculé par le NPM notamment de l'argument principal de l'école de la gestion axée sur le rendement (De Bruijn, 2002) « *qui est de gérer en fonction du rendement et de distinguer entre la production et les conséquences de l'action de l'organisation* ». En quelque sorte, tout le personnel dans l'organisation a tous l'obligation de résultat à travers les tâches et les attributions qui sont lui sont appropriées. Dans la logique des choses, les actions réalisées par chaque employé vont certainement améliorer le résultat de l'organisation, et ce résultat va concourir à la performance globale du secteur public et même de la croissance économique du pays.

4.2. RENFORCEMENT DE LA DIRECTION DE L'AUDIT INTERNE

La Direction de l'audit interne (DAI) est appelée à exécuter les missions d'audit mandatées par le Ministère de l'Economie et des Finances et peut agir au sein de tous les Départements du Ministère et même au niveau des organismes rattachés. Par rapport à cette capacité d'exercice et ce vaste champ d'application qu'il nous est important de considérer les apports substantiels que cette Direction peut apporter dans l'atteinte de la bonne gouvernance dans le secteur public malgache. Dans ce dessein et

parallèlement à l'engagement de l'Etat sur l'Initiative d'Emergence de Madagascar, il est opportun de proposer une mise à jour de l'organigramme de la DAI mais surtout la création de nouveau service notamment le Service de Lutte Contre la Corruption afin de coordonner les activités de lutte contre la corruption au sein du Ministère tout entier.

4.2.1. Les attributions de la DAI

Pour rappel, conformément aux dispositions du Décret n°2019-093 du 13 Février 2019 modifié et complété par le Décret n°2021-699 du 07 Juillet 2021, en son article 55, la Direction de l'Audit Interne a pour mission principale d'exercer la fonction Audit Interne au titre du Ministère de l'Economie et des Finances. Plus précisément, la DAI est chargée d'évaluer la mise en œuvre et l'efficacité des objectifs, des programmes et des activités du Ministère ; d'assurer l'application des méthodes de gestion, de constater les résultats et l'emploi judicieux des moyens mis en œuvre ; de Suggérer des recommandations et des améliorations au fonctionnement et aux systèmes de gestion et de contrôle interne et d'assurer la protection et la sauvegarde du patrimoine de l'Etat.

De ce fait, il est plus que primordial de renforcer les capacités des auditeurs au sein de cette entité. En effet, l'actualisation permanente et régulière des connaissances ainsi que la mise à niveau des compétences des auditeurs internes est requise car les évaluations et les contrôles doivent être exécutées dans les règles de l'art et suivre les standards d'audit interne internationaux. Par ailleurs, les moyens financiers et matériels devront également être alloués auprès de cette direction vue les tâches attribuées.

4.2.2. Création du Service de lutte contre la corruption

Finalement, le service de Lutte contre la corruption de la Direction de l'Audit interne auprès du Ministère de l'Economie et des Finances a été institué suivant le Décret N- 2021-699 du 07 Juillet 2021 modifiant et complétant certaines dispositions du décret N- 2019-093 du 13 février 2019 fixant les attributions du Ministère de l'Economie et des Finances ainsi que l'organisation générale de son Ministère.

Afin d'atteindre la bonne gouvernance dans le secteur public, ce service a été créée afin de proposer et de mettre en œuvre des stratégies et politique interne de lutte contre la corruption au sein du Ministère. Plus particulièrement, il aura pour attribution de contribuer à la mise en place d'une administration publique probe et efficace ; d'instaurer la confiance des usagers vis-à-vis des agents du Ministère ; de mener des études et des recherches thématiques relatives à la lutte contre la corruption, en

vue de mettre en lumière les tendances et les évolutions des expertises ; d'analyser et exploiter les informations collectées relatives à la lutte contre la corruption ; de formuler un diagnostic périodique de l'évolution des pratiques et des connaissances sur la lutte contre la corruption ; d'analyser la pertinence et la cohérence des mesures et actions de lutte contre la corruption au sein du Ministère ; et de Favoriser l'établissement de contacts et, le cas échéant, la coopération et les partenariats avec les institutions et organismes nationaux, régionaux et internationaux chargés de prévenir et de combattre la corruption

CONCLUSION

Suite aux réformes sur la finance publique à Madagascar des années 2004, notamment lors de la mise en œuvre de la loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances, le système de gestion financière et comptable de l'Etat Malgache a considérablement évolué. Il est à rappeler que la LOLF a été conçue pour piloter et maîtriser les finances de l'Etat, mais la LOLF est également applicable mutatis mutandis aux Collectivités et Etablissements publics. Passant d'une gestion de moyen à une gestion axée sur les résultats, le budget public est désormais présenté sous forme de programmes déclinés en activités, lesquelles sont assorties d'objectifs avec des indicateurs précis.

Malgré les diverses réformes, force est de constater que la situation actuelle de Madagascar en ce qui concerne la bonne gouvernance reste toujours à déplorer selon les différents indicateurs tel le PEFA ou le WGI ou l'IIAG. Il est aussi difficile d'avoir de l'assurance en ce qui concerne la fiabilité des informations financières produites par ces entités, sans parler de la mauvaise gestion financière de ces entités.

Il est généralement reconnu que Madagascar a besoin de mobiliser les ressources nécessaires pour combattre la pauvreté et promouvoir une croissance économique rapide et durable. Parmi les ressources nécessaires pour réaliser une forte expansion de l'économie, de l'emploi et une amélioration du niveau de vie, l'amélioration de la gestion des finances publiques, de la bonne gouvernance de ces fonds peuvent être une solution.

Afin d'atteindre la bonne gouvernance dans le secteur public, des propositions de stratégies, issu des résultats de l'étude effectué auprès des TG constitue un exemple concret pour soutenir ces idées. En deux temps trois mouvements, il est important d'insister sur trois faits : l'importance de la volonté politique, la nécessité d'utiliser les outils provenant du NPM et le renforcement des organes de contrôle.

Pour un pays comme Madagascar, le défi est de faire que le terme « bonne gouvernance » ne reste pas comme une notion mais se traduit à travers une volonté politique et surtout à leur capacité de mettre en œuvre les réformes sur la gestion des finances publiques. Puis, cette volonté devra être traduite à travers un objectif commun pour que tous les acteurs et toutes les parties prenantes soient impliqués dans le processus. Il va sans dire qu'un changement de culture est de mise, par exemple lorsqu'on veut insister sur l'importance de la responsabilisation des acteurs dans leur prise de décision. Dans ce sens, il est

opportun de sensibiliser les décideurs politiques sur la redevabilité envers les citoyens ainsi que de la responsabilisation de leurs actions et décisions ainsi que l'impact de leurs décisions sur le long terme et pour les générations futures.

En deuxième lieu, la mise en place des outils proposés par le NPM peut asseoir la bonne gouvernance des fonds publics à Madagascar et plus particulièrement la transparence financière, la délimitation des détournements des fonds publics et surtout l'augmentation de la performance financière de l'Etat ainsi que de tous ces démembrements. Plus particulièrement, d'une part, la mise en place du système de contrôle interne au niveau des entités, nécessaire pour consolider les résultats fragiles issus des missions de vérification des organes de contrôle ainsi que des volontés des dirigeants dans ces entités sont nécessaires. En effet, les objectifs de fiabilité des informations financières et de la qualité des comptes ne peuvent être atteints que par la mise en place d'un contrôle interne efficace, intégré dans les systèmes de base de production des comptes. Plus encore, la transparence et la qualité des informations financières reposent sur la mise en place d'un contrôle interne à travers les processus de traitement des opérations comptables et d'autre part, sur l'existence d'une évaluation itérative du dispositif de contrôle interne mis en place qui est l'audit interne. L'objectif d'amélioration continue de la qualité des informations comptables dépend essentiellement des dispositifs relevant à la fois des acteurs internes et externes.

D'autre part, nous proposons l'audit de ces entités publiques par les autorités de contrôle étant donné que ce contrôle est nécessaire pour pouvoir tester et voir si les règles de la comptabilité publique sont bien maintenues et respectées en termes de régularité, de légalité et cohérence avec les normes internationales. Il est aussi nécessaire de savoir si les entités sont capables de produire les états financiers, qui donnent une image fidèle de leur patrimoine, fiables, clairs et sincères. Notons enfin que les missions de vérifications ont pour finalité d'inculquer la culture du contrôle chez les entités auditées et de les dissuader des intentions malveillantes.

Finalement, il y a la lutte contre la fraude et la corruption. Actuellement, force est de constater que la corruption ainsi que le détournement des fonds publics sont encore monnaie courante de nos jours et des efforts restent à faire afin de promouvoir un secteur public performant loin des magouilles et manipulations de toute sorte. En ce qui concerne la lutte contre la corruption, Madagascar vient d'être doté d'une nouvelle réglementation notamment à travers la loi sur la lutte contre la corruption (LCC) n° 2004-030 du 09 septembre 2014 et puis modifiée à travers la loi 2016-021 du 05 août 2016. Une loi qui permet d'appliquer une politique de la BIANCO notamment « La prévention, la répression ainsi que

l'éducation ». Cette loi marque un grand pas vers la quête d'une éthique et déontologie de l'administration publique et surtout un changement de mentalité. En ce qui concerne le MEF, une politique interne de lutte contre la corruption est en cours de validation auprès des différents démembrements du ministère. Un autre facteur important de réussite des réformes est la prise de conscience par la population concernant l'importance de la lutte contre la corruption, le pouvoir d'exiger la redevabilité des gouvernants, d'avoir les informations requis,

Enfin le renforcement des organes de contrôles reste une condition sine qua none de changement dans le secteur public. Cette condition requiert une attention particulière au niveau des décideurs et des acteurs car la mise en place d'organes de contrôle tel que l'audit interne est important et indispensable pour éradiquer les détournements et assure une garantie pour atteindre une bonne gouvernance des finances publiques.

Pour l'avenir il faut apprendre de nos erreurs, donc tirer des leçons des expériences passées et essayer de ne pas reproduire ces mêmes erreurs dans le futur. Il est recommandé d'adopter une démarche paysanne notamment l'adage « ne jamais mettre la charrue devant les bœufs », et dans le sens de l'atteinte de la bonne gouvernance : réfléchir avant d'agir. En effet, dans la majorité des temps, ce sont les outils qui précèdent l'appropriation et ce n'est qu'après que l'on effectue les efforts de sensibilisation et tous les moyens qui vont tout autour.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages scientifiques

- BARUCH, OLIVIER M, BEZES P (2007), *Introduction*. Revue française d'administration publique, vol. 120, no 4, p.625
- BOUCKAERT G, (2000), *Techniques de modernisation et modernisation des techniques: Evaluer la modernisation de la gestion publique*, in Rouban L, (Dir,) *Le Service Public en Devenir*, l'Harmattan, Paris, pp, 107-128
- COHEN, A G (2011), *Une nouvelle façon de gérer l'Etat et l'Administration : contrôle interne et audit publics*, Open Edition journals
- COHEN, A G (2012), *La Nouvelle Gestion Publique : Concepts, outils, structures*, bonnes et mauvaises pratiques, 3^{ème} édition, Gualino, Lextenso éditions
- DURAND P, (2007), *Les nouveaux Mots du pouvoir*, Abécédaire critique
- GORE A, (1995), *Common Sense Government Works Better and Costs Less* (Third report of the National Performance Review) Available from <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprpt/annrpt/pdf/com01.pdf>
- GREVE C., HVAS E., JACOBSEN S. S., QVESEL J. (2007), *Code de gouvernance* ; télescope hiver 2007-2008, p 72
- OSBORNE D, et GAEBLER T, (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley
- URIO P, (1998), *La gestion publique au service du marché*, In M, Hufty (Ed.), *La pensée comptable : Etat, Néolibéralisme, nouvelle gestion publique* (pp, 91-124), Paris: Presses Universitaires de France

Articles, revues et rapports

GTZ (2006) Good Financial governance

Textes officiels

Loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances ou LOLF

Politique d'Emergence de Madagascar

Madagascar Action Plan

Politique Nationale de Développement

Code pour la gouvernance publique de Danemark

Décret n°2019-093 du 13 Février 2019 modifié et complété par le Décret n°2021-699 du 07 Juillet 2021

Décret N- 2021-699 du 07 Juillet 2021

Loi sur la lutte contre la corruption (LCC) n° 2004-030 du 09 septembre 2014

Loi 2016-021 du 05 août 2016

Webographie

en.wikipedia.org/wiki/

www.cnrtl.fr/

www-wds.worldbank.org

www.intosai.org

www.publicgovernance.dk

TABLE DES MATIERES

SIGLE ET ABREVIATIONS.....	dlxxxii
INTRODUCTION	- 585 -
CHAPITRE 1 : RESULTAT DES ENQUETES EN LIGNES AUPRES DES TRESORERIES GENERALES-	587 -
1.1. L’ENTITE ET LE NIVEAU GLOBAL DE CONTROLE INTERNE.....	- 588 -
1.2. L’ENTITE ET LE NIVEAU GLOBAL DE CONTROLE EXTERNE.....	- 589 -
1.2.1.1. Fréquence de vérification.....	- 589 -
1.2.1.2. Importance des OCFP dans la vie de la Trésorerie	- 590 -
1.2.1.3. Souhaits par rapport aux interventions.....	- 590 -
1.2.1.4. Priorités afin de renforcer les Institutions de contrôles à Madagascar ...	- 591 -
1.3. AMBIGÜITE DANS LA DEFINITION DU MOT « MANAGEMENT »	- 592 -
1.3.1.1. Définition de la bonne gouvernance.....	- 592 -
1.3.1.2. Evaluation des raisons d’inefficacité des réformes pour atteindre la bonne gouvernance financière -	594 -
1.3.1.3. Solutions pertinentes si on veut atteindre la bonne gouvernance dans le secteur public malgache -	595 -
CHAPITRE 2 : FACTEURS CLES DE SUCCES DE LA BONNE GOUVERNANCE A MADAGASCAR-	597 -
2.1. IMPLICATION ET VOLONTE DE L’ETAT ET DES DIRIGEANTS	- 598 -
2.2. CHANGEMENT DE CULTURE	- 598 -
2.2.1. Culture de la performance.....	- 598 -
2.2.2. Culture de la transparence	- 599 -
2.2.3. Culture de la redevabilité et de la responsabilité.....	- 600 -
2.2.4. Culture de la participation du citoyen	- 600 -
2.2.5. Culture du droit à l’information	- 601 -
2.3. REGROUPEMENT DES INSTITUTIONS DE CONTROLE EN TANT QUE « SUPREME AUDITING INSTITUTION »	- 602 -
CHAPITRE 3 : UTILISER LES OUTILS DU NPM POUR ATTEINDRE LA BONNE GOUVERNANCE FINANCIERE.....	- 604 -
IMPORTANCE DU CONTROLE INTERNE PUBLIC.....	- 607 -
CHAPITRE 4 : LES PROGRAMMES D’ACTIONS A METTRE EN ŒUVRE POUR TENDRE VERS L’EFFICACITE	- 609 -
4.1. ADAPTER LA LEGISLATION SUR LA BONNE GOUVERNANCE FINANCIERE A MADAGASCAR	- 609 -

4.1.1.	La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques	- 609 -
4.1.2.	Le code de gouvernance : modèle danois.....	- 610 -
4.2.	RENFORCEMENT DE LA DIRECTION DE L'AUDIT INTERNE.....	- 611 -
4.2.1.	Les attributions de la DAI.....	- 612 -
4.2.2.	Création du Service de lutte contre la corruption	- 612 -
	CONCLUSION	- 614 -
	BIBLIOGRAPHIE.....	- 617 -
	Ouvrages scientifiques.....	- 617 -
	TABLE DES MATIERES.....	- 619 -