

**AUTO-EVALUATION DE LA GESTION DES
FINANCES PUBLIQUES
DE LA COMMUNE URBAINE D'ANTANANARIVO**

Etude accompagnée et financée par le PGDI

RAPPORT PEFA SUR LES PERFORMANCES



Juillet 2014

Equivalence Monétaire

Unité monétaire : Ariary

1EUR 3 242,54 Ariary (Juillet 2014)

1 USD 2 386,92 Ariary (Juillet 2014)

Exercice financier de la Ville

1 janvier - 31 décembre

Poids et mesures

Système métrique

L'exercice d'auto-évaluation ainsi que la rédaction de ce rapport ont été financés par le Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI) suite à une demande la Commune Urbaine d'Antananarivo

Liste des abréviations

AFD : Agence Française du Développement

ARMP : Autorité de Régulation des Marchés Publics

BCM : Banque Centrale de Madagascar

CF : Contrôleur Financier

CGI : Code Général des Impôts

COI : Commission de l'Océan Indien

CRMA : Commission Régionale de Marchés d'Analamanga

CSS : Centres des Soins de Santé

CTD : Collectivités Territoriales Décentralisées

CUA : Commune Urbaine d'Antananarivo

DAF : Direction des Affaires Financières

DGI : Direction Générale des Impôts

DGRH : Direction de la Gestion des Ressources Humaines

EPP : Ecoles Primaires Publiques

FNUAP : Fonds des Nations Unies pour la Population

GAC : Gestionnaire d'Activité

IFPB : Impôt Foncier sur la Propriété Bâtie.

IFT : Impôt Foncier sur les Terrains

MFB : Ministère des Finances et du Budget

PDS : Président de la Délégation Spéciale

PED : Projet d'Engagement des Dépenses

PEFA : Public Expenditure and Financial Accountability (Dépense Publique et Responsabilités Financière)

PGDI : Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

PRMP : Personne Responsable des Marchés Publics

RGA : Recette Générale d'Antananarivo

SADC : Southern Africa Development Community

STI : Service du Traitement Informatique

UNICEF : Fonds des Nations unies pour l'enfance

WSUP : Water & Sanitation For the Urban Poor

Table des matières

Liste des abréviations	ii
Avant-propos.....	v
Résumé de l'évaluation.....	vii
1. Introduction.....	1
2. Données générales sur Madagascar et sur la CUA	3
2.1. Description du contexte national et du contexte de la CUA.....	3
a. Le contexte économique général de Madagascar.....	3
b. Le Contexte politique général.....	4
c. Structure du secteur public malgache	5
d. Le contexte de la Commune Urbaine d'Antananarivo (économie et administration).....	6
2.2. Description des objectifs budgétaires	8
2.3. Le cadre juridique de la gestion des finances locales	10
3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques.....	13
3.1. Crédibilité du budget	15
3.2. Exhaustivité et transparence.....	22
3.3. Budgétisation basée sur les politiques publiques:.....	32
3.4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget :	36
3.5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers	61
3.6. Surveillance et vérification externes.....	66
3.7. Pratique des bailleurs de fonds	70
4. Le processus de réformes.....	75
4.1. Description des réformes récentes et en cours	75
4.2. Facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes.....	77
Liste des illustrations (tableaux, figures).....	78
ANNEXES.....	80
Annexe 1: Calculs pour PI-1 et PI-2.....	81
Annexe 2 : Résumé des notes par indicateurs/composante.....	83
Annexe 3: Notes avec justifications.....	85
Annexe 4 : Les textes sur les marchés publics.....	92

Avant-propos

L'auto-évaluation de la performance de la gestion des finances publiques de la Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA) sur la base de la méthodologie PEFA a été réalisée par l'équipe de la CUA dirigée par RASOANAIVO Mamy, Directeur des affaires financières et deux experts nationaux.

L'équipe est composée de:

- *RASOANAIVO Mamy, Directeur des affaires financières, chef d'équipe*
- *RANDRIANARISON J. Roger, Directeur des ressources humaines*
- *ANDRIAFALIMAHERY Ralibera, Personne Responsable Marchés Publics*
- *RATOVOHERISON René, Coordonnateur de la Cellule de Suivi et Evaluation*
- *RIVONANDRIANINA Voahangy, Contrôleur financier*
- *RAKOTOMALALA Lamartine, chef de service du budget*
- *RAZAFIARIVELO Elisoa, chef de service des recettes*
- *RAVAOHARINIRINA Bourra Assiatta, chef de division des mandatements et des liquidations des dépenses*
- *RAKOTOZAFIARISOA Ando, chef de division paie*
- *ANDRIANARIVELO Ravo, Conseiller en fiscalité et données urbaines auprès DAF*
- *RAJAONARISON René, Service compte de gestion de la Trésorerie Municipale*
- *RASOLONJATOVO Hasina, Expert national Consortium*
- *ANDRIAMPARANY Leonard, Expert national Consortium*

Le présent rapport est le fruit d'une coopération conjointe pilotée par la CUA et le Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (P.G.D.I).

Les membres de l'équipe remercient de façon particulière la vice- Présidente de la délégation spéciale de la CUA, Madame RASAMIMANANA Olga qui a donné l'autorisation et toutes les instructions pour faciliter la mission des consultants ainsi que Monsieur Le Directeur du P.G.D.I, Monsieur RADERT Serge qui a initié les formations et le lancement de l'auto- évaluation de la CUA sur la base de la méthodologie PEFA.

Les membres de la mission remercient également tous les Staffs de la CUA, les représentants des ministères des finances et du budget qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de cette mission.

Enfin, l'équipe exprime particulièrement sa gratitude à Monsieur CAPRIO Giovanni, expert international, pour la précieuse formation qu'il a dispensée pendant 15 jours pour la réussite d'une telle auto- évaluation.

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

Le contenu de cette auto-évaluation n'engage que les membres de l'équipe. Il n'engage ni la ville de Tana, ni le P.G.D.I.

Le 08 Juillet 2014



Résumé de l'évaluation

Les finances publiques présentent des enjeux à la fois économiques, sociaux, managériaux et politiques. Une bonne gestion des finances publiques permet alors une meilleure allocation des ressources ainsi qu'une amélioration de l'efficacité des actions publiques. Conscient de l'importance de l'amélioration de la gestion des finances publiques ainsi que sous l'impulsion des bailleurs de fonds, l'Etat malgache avait procédé en 2006 et 2008 à des évaluations PEFA. Néanmoins aucune évaluation infranationale n'a été effectuée auparavant. Que ce soit pour l'Etat central ou pour les entités infranationales, l'évaluation de la performance des finances publiques suivant la méthodologie PEFA est devenu indispensable. Cet exercice d'évaluation permet d'étudier si leurs systèmes de gestion des finances publiques œuvrent vers l'atteinte des trois objectifs budgétaires à savoir la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et la prestation efficace des services publics. Emboitant le pas de plusieurs villes africaines telles que Dakar, Ouagadougou, Cotonou, Nouakchott et Douala, la Commune urbaine d'Antananarivo (CUA) a décidé de procéder à une auto-évaluation PEFA.

Cette expérience constitue une première dans le cadre des entités infranationales malgaches. S'il est vrai que le cadre PEFA et tous ses indicateurs trouvent également leurs légitimités pour l'évaluation des entités infranationales, le contexte malgache ainsi que les différents cadres réglementaires régissant les communes malgaches font que certains indicateurs n'ont pu être appliqués. Il faut également noter que l'évaluation a été réalisée après une grave crise politique qui a miné le pays de 2009 à 2013, entraînant également dans son sillage des difficultés pour la CUA. A cet effet, les résultats de l'évaluation de même que les commentaires doivent s'apprécier au vue du contexte.

i) Évaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques de la Communauté Urbaine de la CUA

1. Crédibilité du budget

L'examen des exercices budgétaires 2010, 2011 et 2012 a permis de constater que le budget de la CUA manque de crédibilité. Ce manque de crédibilité peut se matérialiser notamment à travers de faibles taux de réalisation des recettes mais également des dépenses. Une grande variation de la composition des dépenses conforte cette idée de non-crédibilité. Par exemple, pour le chapitre 2 (Achats de services et charges permanentes), la variation de la composition peut atteindre jusqu'à 72,14%. Pour le cas des arriérés de paiement, les données en possession de la commune ne permettent pas d'apprécier pleinement leurs niveaux malgré le fait qu'une partie de ces arriérés peuvent être suivis à travers le logiciel SIM-BA utilisé par la direction des affaires financières. Il faut néanmoins noter qu'aucune réserve prévisionnelle n'a été constituée dans les budgets des trois dernières années, ce qui constitue une bonne chose pour la CUA.

2. Exhaustivité et transparence

Seules les classifications économique et administrative sont utilisées par la CUA. Ceci ne permet pas d'apprécier les ressources utilisées pour chaque objectif socio-économique assigné à la commune. Aucun des 9 critères d'informations requis par la méthodologie PEFA n'est rempli lors de la présentation du projet de budget primitif au Conseil. Il n'existe pas d'opérations extrabudgétaires. Néanmoins les recettes et dépenses des projets financés par les bailleurs de fonds ne figurent pas dans le budget communal. L'indicateur sur la transparence des relations budgétaires intergouvernementales ainsi que celui sur la surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public sont inapplicables pour la CUA car les arrondissements sont considérés, sur le plan budgétaire, comme des directions de la CUA. En matière de transparence, seule l'information sur les attributions des marchés est publiée par voie d'affichage.

3. Budgétisation fondée sur les politiques nationales

En matière de processus budgétaire, la CUA dispose d'un calendrier budgétaire rudimentaire qui définit une grande partie des étapes du processus budgétaire mais il n'est pas respecté. Le processus de préparation budgétaire prévoit l'envoi, par la DAF à tous les départements et arrondissements, d'une circulaire accompagnée des canevas pour l'expression des besoins mais cette circulaire ne contient pas de plafonds de dépenses. L'approbation des budgets primitifs pour les trois années 2011 à 2013 a eu lieu quand l'exercice avait déjà commencé (en janvier de l'année budgétaire). Le calendrier budgétaire accorde 15 jours aux départements et arrondissements pour envoyer leurs prévisions, ce qui est vraiment peu par rapport aux normes de bonne pratique. Les budgets de la CUA ne sont pas basés sur des perspectives pluriannuelles.

4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Les obligations des contribuables sont clairement définies par le code général des impôts actualisé annuellement et les taxes appliquées par la mairie (ex : IFPB, IFT) sont votées par le conseil communal. Ainsi, les procédures en matière d'obligations fiscales sont exhaustives et ne laissent qu'un faible pouvoir discrétionnaire à la CUA pour la fixation des taux à appliqués. Par conséquent, aucun pouvoir discrétionnaire n'est laissé aux percepteurs d'impôt. Même si ce n'est pas satisfaisant, les contribuables ont accès à certaines informations sur leurs obligations via des émissions radiophoniques et des descentes sur terrain. En matière de contentieux fiscaux, les contribuables peuvent recourir au tribunal administratif néanmoins le système de recours a besoin d'être remanié pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité.

En matière d'immatriculation des contribuables, les bases de données de la CUA sont actualisées annuellement néanmoins les liens avec les autres fonctions d'immatriculation de l'administration centrale n'existent pas encore. Les pénalités sont définies par le code général des impôts néanmoins

ces taux sont peu dissuasifs. Pour les impôts perçus directement par la commune, les contrôles fiscaux sont peu systématiques malgré l'existence par exemple d'une cellule de contrôle.

Le recouvrement des impôts synthétiques, des impôts de licences sur les boissons alcooliques et les impôts sur les appareils automatiques s'effectue en 3 étapes :

- *Recouvrement au niveau de la DGI ;*
- *Versement au niveau de la RGA des espèces et chèques reçus ;*
- *Transfert de la RGA au compte de la commune ouvert au niveau de la BCM.*

Pour les autres types de recettes comme l'IFPB, les droits de voiries, le droit de circuler, la taxe sur la publicité et autres, le recouvrement est effectué par les régisseurs et est versé au Trésor au moins toutes les semaines.

Les arriérés de paiement en matière d'IFPB, de 2012 et 2013, se chiffrent à 37,09% et 43%. Aucun rapprochement n'est effectué entre la CUA et la TM pour les évaluations des arriérés.

La CUA n'élabore pas de prévision de trésorerie actuellement même si un projet est en cours. Pour ce qui est des décisions d'engagements des dépenses, elle est la prérogative exclusive de l'ordonnateur. A cet effet, les gestionnaires d'activité au niveau de la CUA ne reçoivent aucune information sur la disponibilité effective des ressources pour effectuer leurs propositions d'engagement des dépenses. En cours d'année, un budget additionnel est adopté par le conseil communal. Cet exercice est réalisé d'une manière transparente et prévisible et en conformité avec la loi.

La CUA ne possède pas de dettes néanmoins elle est autorisée à s'endetter comme prévu par la loi. Suivant cette disposition réglementaire, chaque décision de contraction de dettes et de garanties doit être approuvée par le ministère des finances et du budget. Ce qui laisse une autonomie limitée à la commune. La CUA n'a pas besoin d'effectuer des consolidations de solde de trésorerie car elle ne possède qu'un seul compte bancaire ouvert au sein de la Banque Centrale de Madagascar (et son solde est connu à fréquence hebdomadaire).

Les documents concernant le personnel, à savoir les états de paies et les fichiers nominatifs sont informatisés, néanmoins, les deux états ne sont pas liés directement. La prise en compte des modifications apportées à ces deux états, par exemple lors d'un changement de statut, excède 3 mois. Ces modifications ne peuvent avoir lieu que sur la base d'un acte visé par le Maire, ce qui évite toute forme de fraudes. Durant les exercices étudiés (2010-2012), il n'y a pas eu d'audit sur les états de paies et les fichiers du personnel.

La passation des marchés publics est fortement réglementée à Madagascar afin de promouvoir la transparence, l'exhaustivité et la concurrence. Le cadre réglementaire en vigueur ne remplit que 4 des 6 conditions nécessaires pour cela. En respect de la loi, la CUA publie à l'intention du public, pour

tous ses marchés, les avis généraux d'appel d'offre assimilables à des plans de passation des marchés ; les opportunités de soumission et les attributions de marchés. Comme la CUA n'a jamais fait l'objet de plaintes, elle n'a pas besoin de publier des informations sur les règlements des recours. Les marchés de gré à gré se font rarement et quant aux appels d'offres restreint, la CUA ne dispose pas de données les concernant. En outre, ces modes de passations doivent toujours être justifiés et approuvés par la Commission Régionale de Marchés d'Analamanga. En matière de plainte, l'organe prévu par la loi à cet effet a cessé de fonctionner depuis Août 2011.

Conformément à la loi, l'engagement des dépenses non salariales suit une procédure bien définie où les acteurs principaux sont la DAF et le Contrôle Financier. Cette procédure permet de limiter les dépenses aux dotations budgétaires sans se référer néanmoins aux ressources effectivement disponibles. Pour ce qui est des autres procédures de contrôle interne, elles sont bien définies et la commune observe un fort degré de conformité aux règles de traitement et d'enregistrement des transactions.

5. Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

La CUA ne possède qu'un seul compte bancaire ouvert auprès de la Banque centrale de Madagascar. Un rapprochement bancaire est effectué mensuellement au niveau de la Banque Centrale à partir d'un état mensuel des opérations présentées par la Trésorerie Municipale. Pour ce qui est des comptes d'attente et d'avance, les rapprochements et les ajustements doivent être effectués par le service de la comptabilité de la TM au plus tard 10 jours du mois écoulés et tous les comptes d'avance doivent être apurés à chaque fin d'exercice. Néanmoins, pour certains régisseurs d'avance, la régularisation peut accuser des retards de deux mois.

La CUA participe, à travers des dotations, aux fonctionnements des écoles primaires et des centres de santé. Les informations sur ces dotations sont bien enregistrées et des rapports trimestriels sont établis.

Dans les deux semaines suivant chaque trimestre, des rapports d'exécution budgétaire sont établis et des comparaisons avec le budget primitif peuvent être effectuées. Ces rapports sont élaborés sur la base de données issue de l'application SIM-BA. Ils contiennent un état détaillé de dépenses suivant la nomenclature budgétaire et les phases d'exécution du budget. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement et du paiement. Même si ces données ne sont pas auditées, aucun signe ne permet de douter quant à leur fiabilité.

Pour la CUA, les états financiers de l'exercice composés du compte de gestion et du compte administratif comprennent des informations détaillées et complètes sur les recettes et les dépenses. Le dernier compte administratif et comptes de gestion de 2012 ont été déposés au Tribunal Financier le 04 mars 2014 soit 14 mois après la période couverte.

La norme comptable utilisée est le PCOP 2006, qui est un cadre national cohérent avec l'International Public Sector Accounting Standard (IPSAS).

Surveillance et vérification externes

La loi prévoit la vérification des comptes administratifs et des comptes de gestion des collectivités territoriales par le tribunal financier. Néanmoins, dans la pratique, le tribunal financier n'a procédé qu'à l'étude des comptes de gestion de la CUA à l'aide de pièces justificatives qui leur sont envoyées par le trésor municipal. Ainsi, aucun rapport de vérification n'est parvenu que ce soit à l'exécutif ou au conseil municipal. A défaut de rapport de vérification externe, le conseil municipal ne peut pas procéder à des auditions.

En matière de budget, l'examen effectué par le conseil communal se focalise essentiellement sur les recettes et des dépenses contenues dans le budget primitif c'est-à-dire à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées. Ainsi, le conseil n'effectue pas d'examens (ni sur le cadre budgétaire ni sur les priorités à moyen terme). Pour l'examen de ce budget primitif, des procédures existent et sont respectées. Dans la pratique, le conseil dispose de moins d'un mois pour procéder à l'examen du budget primitif. Pour ce qui est des modifications non significatives du budget primitif en cours d'exercice, des règles existent afin de permettre à l'exécutif de les faire sans faire appel systématiquement au conseil municipal.

ii) Évaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques de la Commune Urbaine d'Antananarivo

Un bon système de gestion des finances publiques doit œuvrer vers l'atteinte des trois objectifs budgétaires à savoir la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et la prestation efficace des services publics. A cet effet, les faiblesses rencontrées au niveau du système peuvent empêcher l'atteinte de ces objectifs. Le tableau ci-après permet d'apprécier cela.

Tableau 1 : Niveau d'impact de la performance de la gestion des finances publiques sur les trois objectifs budgétaires

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Prestation efficace des services publics
Crédibilité du budget	De trop faibles taux de réalisation des recettes et des dépenses mettent à mal le réalisme du budget. Les catégories d'arriérés de paiement sont nombreuses.	La composition des dépenses s'est écartée grandement du budget initial, ce qui ne présente pas une allocation stratégique des ressources.	Une diminution des crédits budgétaires réellement alloués peut diminuer grandement certaines activités effectuées par la CUA.

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

<p>Exhaustivité et transparence</p>	<p>La classification économique et la classification administrative sont utilisées par la CUA pour la présentation du budget. Les informations utiles telles que les hypothèses macro-économiques ne sont pas fournies dans le budget. L'inexistence d'opération extrabudgétaire est un signe de discipline budgétaire.</p>	<p>La non-utilisation de la classification fonctionnelle ne permet pas à la commune de procéder à une allocation rationnelle des ressources suivant les différents objectifs socio-économiques assignés.</p>	<p>Le fait de ne pas mettre en cohérence les ressources avec les objectifs de la CUA peut entraîner des sous-financements de services publics essentiels tout en sur-finçant d'autres. La priorisation des dépenses n'est pas effectuée suivant les fonctions devant être assumées par la commune.</p>
<p>Budgétisation fondée sur des politiques nationales</p>	<p>La discipline budgétaire peut être atteinte à travers l'adoption par la commune de calendrier budgétaire bien défini et par l'utilisation de circulaire. Cependant, l'inexistence de plafonds dans la circulaire ne permet pas de discipliner et de responsabiliser les différents départements quant à leurs places dans la santé financière de la commune. Le non-respect des calendriers entrave également la discipline budgétaire.</p>	<p>Les budgets de la commune ne sont pas basés sur des perspectives pluriannuelles et sont à cet effet mal connecté aux programmes pluriannuels tels que le plan de développement communal.</p>	<p>L'inexistence de perspective pluriannuelle ne permet pas de cerner les efforts continus entrepris au fur des années pour l'atteinte des objectifs socio-économiques. Cela ne permet pas non plus de faire le point sur les efforts restant à effectuer ainsi que les ressources nécessaires.</p>
<p>Prévisibilité et contrôle de l'exécution budgétaire</p>	<p>La CUA n'effectue pas de prévision de trésorerie, ce qui peut entraîner de problème de liquidité. Le respect des cadres réglementaires en matière</p>	<p>L'allocation stratégique des ressources peut être compromise à travers l'inexistence de plan de trésorerie car les autorisations</p>	<p>La CUA observe et respecte scrupuleusement le cadre réglementaire sur les marchés publics. Ceci peut contribuer à assurer</p>

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

	<p>d'aménagements budgétaires est un signe de discipline budgétaire. Cette discipline budgétaire est confortée par l'existence de mécanisme bien définie en matière d'engagement des dépenses néanmoins l'inexistence de prévision de trésorerie ne permet pas d'assigner des objectifs précis aux départements générateurs de revenus afin de les responsabiliser.</p>	<p>d'engagement ne sont pas effectuées suivant les fonds potentiellement disponibles chaque mois.</p>	<p>sur l'efficacité dans la prestation des services publics. Néanmoins, la gestion non anticipée des engagements, faute de plan budgétaire, peut contraindre les dirigeants à rejeter des dépenses nécessaires pour certains services publics. Le système de contrôle en place permet d'éviter tous détournements de ressources.</p>
<p>Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers</p>	<p>Chaque trimestre, des rapports d'exécution budgétaire sont établis. Un compte administratif est élaboré par la commune sur la base du Plan comptable des opérations publiques 2006 cohérent avec les normes IPSAS.</p>	<p>L'existence de rapport trimestriel d'exécution budgétaire constitue un bon point pour suivre d'une manière continue l'allocation de ressources, néanmoins la classification budgétaire adoptée ne permet pas de pousser cette analyse.</p>	<p>Les dotations données par la commune aux écoles primaires et aux services de santé sont enregistrées et suivies à travers des rapports trimestriels. Les efforts de la commune pour soutenir ces deux types de services publics peuvent être bien appréciés.</p>
<p>Surveillance et Vérification externe</p>	<p>La vérification effectuée par le tribunal financier se limite seulement sur le compte de gestion. Ce qui ne permet pas à la commune de recevoir des recommandations afin d'améliorer ces pratiques budgétaires.</p>	<p>Le non-contrôle des actes budgétaires par le tribunal financier ne permet pas à la CUA d'avoir des remarques pour améliorer leurs allocations de ressources.</p>	<p>L'inexistence de contrôle externe ne permet pas de responsabiliser les gestionnaires, ce qui peut avoir des impacts sur la délivrance des services publics.</p>

Conclusion: *Il convient de signaler que la performance du système de gestion des finances de la CUA dans son ensemble affecte plus qu'elle ne conforte les trois objectifs budgétaires, c'est-à-dire la discipline budgétaire, l'allocation adéquate des ressources et la prestation efficace des services municipaux (tableau ci-dessus).*

Nombre d'insuffisances ont été constatées au niveau de la programmation et de la classification budgétaire, de la budgétisation pluriannuelle, de l'audit interne et du contrôle externe. Dans de nombreux cas la CUA n'a aucun contrôle sur le niveau de cette performance. Pour des domaines spécifiques tels la budgétisation pluriannuelle, les contrôles des états de paie et l'audit interne il y a dans ce contexte une opportunité pour les autorités municipales qui ont déclaré leur désir de mieux servir la communauté. Des mesures rectificatives pour ces domaines où une grande marge de manœuvre existe pourraient en fait être élaborées avec l'effet d'une plus grande discipline budgétaire de même qu'une meilleure allocation des ressources disponibles. En dernière instance ces mesures pourraient également avoir un impact positif sur l'efficacité de la prestation des services municipaux ainsi que sur la qualité des mêmes services destinés à la population de la CUA.

iii) Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes de la Commune Urbaine d'Antananarivo

Des réformes ont été déjà entreprises par la CUA en matière de fiscalité notamment :

- *L'adressage des contribuables et leurs incorporations dans le système de la commune ;*
- *L'instauration d'une fiscalité de proximité à travers la décentralisation ou la mise en place de centres fiscaux au niveau de chaque arrondissement.*

Ce dernier point constitue une coopération entre la commune et l'administration fiscale. Des infrastructures de la CUA ont été utilisées pour instaurer les centres fiscaux. 3 arrondissements sur 6 en sont déjà dotés.

A l'heure actuelle, il n'y a pas encore de programmes de réformes ni de plans d'action établis pour améliorer la gestion des finances publiques au niveau de la CUA, néanmoins l'auto-évaluation PEFA a permis à l'équipe de la DAF de dresser les initiatives devant être entreprises. Néanmoins, pour mettre en place les réformes, des coopérations avec l'administration fiscale sont nécessaires ainsi que des appuis venant des bailleurs de fonds.

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

Tableau 2 : La série d'indicateurs de haut niveau sur la GFP de la Commune urbaine d'Antananarivo

A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES		Notation
crédibilité du budget		
HLG -1	Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central	D
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D+
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	NN
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES		
Couverture et transparence		
PI-5	Classification du budget	D
PI -6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	D
PI -7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D+
PI -8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	NA
PI -9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	NA
PI -10	Accès du public aux principales informations budgétaires	D
C. CYCLE BUDGÉTAIRE		
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques		
PI -11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	D+
PI -12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget		
PI -13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	B
PI -14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	D
PI -15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	N.N

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

PI -16	<i>Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses</i>	<i>D+</i>
PI -17	<i>Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties</i>	<i>B</i>
PI -18	<i>Efficacité des contrôles des états de paie</i>	<i>D+</i>
PI -19	<i>Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics</i>	<i>C+</i>
PI -20	<i>Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales</i>	<i>C+</i>
PI -21	<i>Efficacité du système de vérification interne</i>	<i>D</i>
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers		
PI -22	<i>Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes</i>	<i>C+</i>
PI -23	<i>Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires</i>	<i>A</i>
PI -24	<i>Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année</i>	<i>A</i>
PI -25	<i>Qualité et respect des délais des états financiers annuels</i>	<i>C+</i>
C (iv) Surveillance et vérification externes		
PI -26	<i>Etendue, nature et suivi de la vérification externe</i>	<i>D</i>
PI -27	<i>Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif</i>	<i>D+</i>
PI -28	<i>Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif</i>	<i>D</i>
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS		
D-1	<i>Prévisibilité de l'appui budgétaire direct</i>	<i>NA</i>
D-2	<i>Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide -projet et l'aide -programme et établissement des rapports y afférents</i>	<i>D</i>
D-3	<i>Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales</i>	<i>NN</i>

1. Introduction

A deux reprises (en 2006 et 2008), la République de Madagascar a procédé à des évaluations PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), à la suite desquelles des processus de réformes ont été élaborés et mis en place.

La maîtrise du système de gestion des finances publiques est un objectif prioritaire pour de grandes villes comme Antananarivo. Pour atteindre cet objectif, la CUA, avec l'aide de ses partenaires, a décidé de procéder à une auto-évaluation de son système de gestion de finances publiques en se basant sur la méthodologie PEFA.

Ce choix découle à la fois de l'idée de renforcer dans l'avenir les systèmes de gestion au sein de la CUA pour mieux gérer ses ressources et de la volonté de saisir les opportunités offertes par les bailleurs de fonds. En effet, au vu du diagnostic PEFA des propositions d'amélioration pourront être envisagées. L'utilisation périodique du cadre PEFA pour l'évaluation de la gestion des finances publiques (tous les trois ans par exemple) permettra de mesurer les efforts entrepris.

Processus d'élaboration du rapport

Suite à la demande de la CUA auprès du P.G.D.I en avril 2013, un expert international en la personne de Monsieur CAPRIO Giovanni, a réalisé une séance de formation de quinze jours à Antananarivo.

Le PGDI (Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel) est un projet financé par la Banque Mondiale qui s'inscrit dans la suite des différents projets ayant déjà existés depuis l'ajustement structurel tels que le Projet d'Appui Institutionnel au Secteur Public (Rasolonjatovo, 2013). La finalité visée par le PGDI correspond au « renforcement de la gestion des Finances Publiques afin d'améliorer la fourniture de services au niveau local, tout en renforçant la transparence et la redevabilité sociale ». Les réalisations du PGDI comprennent notamment : la mise en place du SIG-FP ; l'établissement et l'éclaircissement des cadres juridiques et normatifs sur les finances publiques et la gouvernance; le renforcement des organes de contrôle, etc.

Les 70 participants ont été composés d'experts en finances publiques (membres du consortium), de hauts fonctionnaires du gouvernement central, des cadres et agents de plusieurs communes, des cadres et agents du Trésor public. La Banque Mondiale a été représentée par le PGDI. La formation s'est déroulée du 12 au 23 novembre 2013.

A la demande du bailleur, trois écoles post universitaires se sont unies en consortium. Ce dernier a formé une équipe d'experts en gestion des finances publiques pour accompagner les communes si besoin ait, dans la pratique d'une auto-évaluation PEFA.

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques Commune Urbaine d'Antananarivo

Avant cet atelier, l'équipe de la CUA composée de 11 personnes. La composition de l'équipe de la commune a été établie de façon à ce que les services concernés par les différentes dimensions d'un système de gestion des finances publiques (de l'élaboration des budgets à l'établissement des états financiers et le contrôle en passant par l'exécution des dépenses et le recouvrement des recettes) soit représentés au niveau de l'équipe. Chaque membre de l'équipe a consacré deux heures par homme jour durant 10 jours ouvrables aux collectes et recueils des différentes données pouvant être localisées à l'intérieure de leurs services respectifs ainsi que les différentes données externes (des données externes issues de l'Institut national de la statistique, du MFB et du Ministère de la décentralisation). Ces travaux ont été effectués afin d'avoir en mains toutes les informations nécessaires à l'auto-évaluation. Ainsi, l'exercice d'auto-évaluation ainsi que ses résultats se sont basés en majorité sur les informations internes à la CUA et n'ont pas pu faire l'objet de triangulation avec des éléments externes à la commune (tels que les organes de contrôle externe et les citoyens).

Du 04 au 07 février 2014, l'équipe de la commune (dirigée par le Directeur des Affaires Financières et le Directeur de la Gestion des Ressources Humaines, et assisté par deux membres du Consortium) a élaboré à Antsirabe le premier jet de l'auto-évaluation de la CUA. Néanmoins, avant l'exercice d'auto-évaluation à Antsirabe, plusieurs travaux préparatoires ont été effectués. Pour les experts du consortium, accompagnateurs de l'exercice, des travaux de recueil des textes réglementaires (concernant les collectivités et la finance publique) ont été effectués durant environ un jour.

Afin de s'assurer de la qualité du rapport PEFA, une première version a été envoyée à l'expert international qui a livré ses commentaires et remarques. Par la suite, une autre version lui a été soumise après modification et amélioration. A l'issue de cette revue par l'expert international, une troisième version du rapport a été envoyée au Secrétariat de la PEFA à Washington DC pour avoir leurs avis et leurs suggestions pour la version finale du rapport.

L'avant dernière version du rapport a été également envoyée aux partenaires techniques et financiers de la CUA en vue de les informer sur la situation de la commune, ainsi que dans l'optique d'une recherche de partenaires potentiels pour les futurs programmes de réforme. Les observations éventuellement recueillies ont été utilisés pour cette version finale du rapport.

La méthodologie utilisée pour la préparation du rapport

L'équipe PEFA de la CUA a utilisé le cadre PEFA révisé pour son application au niveau décentralisé. Ainsi, le rapport fourni à l'issue de l'exercice, s'est structuré suivant le canevas dispensé par Monsieur CAPRIO Giovanni en faveur des CTD. Les informations utilisées pour procéder à l'auto-évaluation ont été retrouvées et collectées auprès des diverses structures de la CUA. Ces diverses informations peuvent avoir comme supports des documents tels que les comptes administratifs, les budgets primitifs, les rapports d'exécution budgétaire. Ces informations ont été complétées par d'autres sources externes telles que les lois et textes

réglementaires. Au cours de l'atelier qui s'est déroulé du 04 au 07 février 2014, la méthodologie déployée pour l'auto-évaluation comprend plusieurs étapes :

- La répartition du traitement des indicateurs suivant plusieurs groupes ;
- Des séances de discussions sur les travaux effectués par chaque groupe ;
- L'établissement du rapport préliminaire.

Le champ de l'évaluation tel qu'il ressort du rapport

Etant la capitale de Madagascar, la CUA dispose 33 directions (les 6 arrondissements y compris). Le nombre de population est de 1.400.000 environ en 2012. Le montant des dépenses totales réalisées de la CUA en 2012 est de 19 451 648 000 Ariary (Source : CA 2012).

2. Données générales sur Madagascar et sur la CUA

2.1. Description du contexte national et du contexte de la CUA

a. Le contexte économique général de Madagascar

Madagascar est une île située dans l'Océan Indien, séparée de l'Afrique par le canal de Mozambique. C'est un pays très étendu : sa surface est de 587,014km², sa longueur de 1600 Km et sa largeur de 570 Km. Les difficultés de communication constituent un problème majeur pour le pays. En effet, la circulation de l'information (notamment budgétaire) est très difficile et est aggravée par la faible électrification du territoire (le taux d'enclavement en 2005 était évalué à 33% et le taux d'accès à l'électricité est estimé à 3% dans les zones rurales¹).

Le Pays est peuplé par 20,7 millions d'habitants en 2010 selon la Banque Mondiale. Madagascar connaît une forte croissance démographique (2,7%) due à un faible taux de pénétration des moyens de contraception. Plus de 70% de la population habite dans les zones rurales, alors que deux-tiers des terres cultivables restent inexploitées. Madagascar figure en effet parmi les pays les plus pauvres de la planète avec 76% de la population qui vit encore sous le seuil de pauvreté. En 2013 en termes d'Indicateurs du Développement Humain (IDH), il s'est classé 151e sur 187 pays².

Madagascar est un Etat unitaire de régime présidentiel divisé en six provinces : Antananarivo, Mahajanga, Toamasina, Fianarantsoa, Antsiranana et Toliary. Chaque province est subdivisée en plusieurs régions et le pays en compte au total 22. Antananarivo est la Capitale qui compte 3 millions d'habitants.

¹ Source : Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (Présidence de la République de Madagascar, 2005)

<http://agir.avec.madagascar.over-blog.com/article-idh-2013-madagascar-151-187-pays-116221109.html>

Le Pays est membre de la SADC (Southern Africa Development Community) et de la COI (Commission de l'Océan Indien). Si le Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant était de 473\$ en 1970, il avait chuté à 385\$ en 2009. Le taux de croissance était de l'ordre de 0,6% en 2010, et l'inflation de 11,9%. La crise politique, la hausse du prix du baril du pétrole et les inconstances du service électrique malgache, ainsi que la conjoncture économique mondiale ont eu des conséquences néfastes sur l'emploi : 228.000 emplois perdus depuis 2009.

Les principaux secteurs d'activité malgache peuvent être regroupés en trois grandes catégories : l'agriculture, l'industrie et les services. En 2010, environ 78% de la population a travaillé dans l'agriculture, 15,30% dans les services et 6,70% dans l'industrie. En termes de PIB, le secteur des services a été pour la même année la plus productive (57,21%), suivi par l'agriculture (27,54%) puis l'industrie (15,25%). Le secteur textile a connu des difficultés suite à la suspension de l'AGO8 et de l'Accord multifibres.

b. Le Contexte politique général

Madagascar a accédé à l'Indépendance le 26 Juin 1960 sous la dénomination de République Malgache. Le premier Président était Philibert Tsiranana. En 1972, après les mouvements populaires du 13 mai entraînant l'incendie total de l'Hôtel de Ville d'Antananarivo. Philibert Tsiranana remet le plein pouvoir au Général Ramanantsoa qui crée un Gouvernement de militaires et de techniciens.

Il est à noter que tous les mouvements populaires (1991, 2002 et 2009) qui ont engendré les chutes des pouvoirs successifs à Madagascar ont débuté sur l'Avenue de l'Indépendance d'Antananarivo devant l'Hôtel de Ville désormais dénommée Place du 13 Mai.

En Octobre 1972, un Référendum a été organisé et a permis au Général de Division Gabriel Ramanantsoa pendant 5 ans, de remettre de l'ordre dans les affaires du pays et d'écarter définitivement Philibert Tsiranana du pouvoir. Après la rébellion des éléments du G.M.P. avec à leur tête le Général Rajaonarison, le Général Ramanantsoa remet les pleins Pouvoir au Colonel Ratsimandrava qui fut assassiné le 11 Février 1975 et aussitôt après un Directoire Militaire fut créé et dirigé par le Général Gilles Andriamahazo.

En 1991 le mouvement des forces vives a entraîné la destitution du Président Didier Ratsiraka et un Gouvernement de Transition dirigé par Guy Willy Razanamasy fut mis en place.

En 1996, Didier Ratsiraka y revient démocratiquement par les urnes après l'empêchement effectué par les parlementaires de l'Assemblée Nationale du Président de l'époque à l'encontre de Zafy Albert.

En 2002, le Maire de la ville d'Antananarivo Marc Ravalomanana accède au pouvoir suprême à la suite d'une élection contestée.

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques Commune Urbaine d'Antananarivo

En 2008, à son tour le jeune Maire d'Antananarivo Andry Rajoelina, élu démocratiquement, a eu l'idée de reconstruire l'Hôtel de Ville, 34 ans après son incendie. L'inauguration du palais a eu lieu en Décembre 2010.

En 2009, un mouvement populaire mené par Andry Rajoelina a fait tomber le régime de Ravalomanana. Par la suite, Andry Rajoelina est devenu Président de la Transition durant 4ans (2009 à 2013).

Madagascar est revenu à l'ordre constitutionnel après l'élection présidentielle du 20 Décembre 2013 et Hery Rajaonarimampianina accède à la Présidence de 4^{ème} République.

c. Structure du secteur public malgache

Certains auteurs comme Radert (2008) affirment que Madagascar est un pays centralisé aussi bien sur le plan économique, budgétaire et politique et historiquement. Néanmoins, si la décentralisation n'est pas totalement effective, l'administration malgache présente, du moins dans les textes, plusieurs niveaux de décentralisation et de déconcentration. Le niveau de décentralisation à Madagascar a beaucoup varié et évolué de l'indépendance à ce jour. Dans l'historique de la décentralisation, nous retenons en tout 4 phases : l'époque coloniale, 1960 à 1972 (1^{ère} République), 1975 à 1991 (2^{ème} République), 1992 à nos jours (3^{ème} et 4^{ème} République). Actuellement, en terme de décentralisation, il existe deux niveaux : les régions et les communes.

Tableau 3 : Structure administrative et territoriale

Echelons administratifs	Décentralisés	Déconcentrés	Organe exécutif	Organe délibératif
Régions	Oui	Oui	Chef de région	Conseil régional
Districts	Non	Oui	Chef de district	Néant
Communes	Oui	Non	Maire	Conseil municipal ou conseil communal
Arrondissement administratif	Non	Oui	Chef d'arrondissement administratif	Néant
Quartiers (fokontany21)	Non	Oui	Président du fokontany	Néant
Villages (fokonolona)	Non	Oui	Néant	Néant

Source : adapté de Ranajason Ralaza (2008)

Selon les textes en vigueur, les régions représentent le premier niveau de décentralisation mais leurs fonctionnements actuels leur confèrent un statut un peu « hybride », à la fois un démembrement de l'état central et une collectivité décentralisée.

Les communes représentent le deuxième niveau de la décentralisation. Les communes sont classées en trois catégories en fonction de leurs tailles (notamment en termes de nombre de la population) et en fonction de leurs niveaux de développement. : une commune hors catégorie représentée par Antananarivo qui détient un statut particulier, les communes urbaines et les communes rurales.

d. Le contexte de la Commune Urbaine d'Antananarivo (économie et administration)

La ville d'Antananarivo, située dans les hautes terres centrales de Madagascar, culmine à 1 300 m d'altitude. Elle se trouve dans la Région Analamanga. Sa superficie est de 86,4 km². Elle est limitée à l'Est et au Nord par la Commune d'Antananarivo Avaradrano, à l'Ouest par la Commune d'Ambohidratrimo et au Sud par celle d'Antananarivo Atsimondrano. Elle dispose d'un climat tropical caractérisé par des hivers frais et très secs et des étés doux et pluvieux. Elle est la capitale économique et politique de Madagascar en regroupant le centre économique, culturel et administratif du pays. La ville est divisée en 6 arrondissements. En 2009, la population était estimée à 1 500 000 habitants, et elle devrait atteindre 1 800 000 habitants en 2011. La cause principale de cet accroissement démographique semble être l'exode rural qui s'est accéléré du fait des difficultés économiques que connaissent les campagnes.

Cette population est relativement jeune. En effet, 30,64% de la population ont entre 0 et 14 ans. En moyenne 63,02% ont entre 15 et 54 ans. Les plus âgés à savoir ceux qui ont 55 ans et plus ne représentent que 6,34% de la population. Cette structure de la population signifie que la ville fera face dans les années à venir à de grands défis en matière d'infrastructures et de création d'emplois.

Malgré l'existence de cadre réglementaire qui fait de la région et de la commune des collectivités décentralisées³ et qui dote également Antananarivo d'un statut particulier⁴, les outils et les services de planification sont limités voire inefficaces. L'afflux massif de population à la recherche d'une terre, d'un logement ou d'un lieu pour travailler, combiné à la méconnaissance des normes en termes d'aménagement urbain, sont autant de facteurs qui handicapent la mise en œuvre efficace du Plan d'urbanisme directeur.

Cette situation rend la gestion municipale de l'espace urbain difficile et entraîne la prolifération de constructions illicites et l'occupation anarchique des espaces publics. La ville d'Antananarivo est

3 La loi N° 94.007 du 26 Avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées et loi N° 94.008 du 26 Avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées.

4La loi N° 94.009 du 26 Avril 1995 portant statut particulier de la Ville d'Antananarivo, Capitale de Madagascar ;

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques Commune Urbaine d'Antananarivo

surpeuplée, les zones non constructibles sont occupées de façon spontanée et anarchique générant des bidonvilles. A cause de ces problèmes, les efforts entrepris par la CUA demeurent inefficaces.

Les ressources financières d'Antananarivo n'arrivent pas à couvrir les besoins de la ville.

La faiblesse des finances s'explique par :

- *des frais de fonctionnement très élevés dus à la lourde charge du personnel (3200 Employés);*
- *les recettes fiscales et non fiscales qui constituent encore la principale source financière pour la commune ;*
- *l'insuffisance de la fiscalité foncière.*

L'organigramme de la Commune Urbaine d'Antananarivo est adopté par la Délibération du Conseil Municipal N° 002-CUA/CM/Délib.14 du 07 Janvier 2014.

La CUA est placée sous l'autorité de la Délégation spéciale représentée par son Vice-président⁵.

La Commune Urbaine d'Antananarivo dispose pour l'exécution de ses missions :

- *D'un Cabinet ;*
- *D'un Médiateur de la Ville ;*
- *De 6 Délégués d'Arrondissement ;*
- *D'un Secrétariat Général ;*
- *Des Directions opérationnelles.*

Le Conseil Municipal est l'organe délibérant de la ville. Il règle par ses délibérations les affaires de la Commune. Il est composé de 54 membres élus pour 4 ans au suffrage universel direct. Il se réunit en session ordinaire 2 fois par an. Toutefois des sessions extraordinaires peuvent se tenir chaque fois que le Maire le juge utile ou chaque fois que la majorité des membres en exercice du Conseil Municipal le demande. Le Conseil Municipal délibère en public et sur l'ordre du jour prévu par les membres de bureau. En matière de gestion des finances publiques, le Conseil Municipal délibère sur les budgets (budgets primitifs et budgets additionnels) et le compte administratif qui lui sont annuellement présentés par le Maire.

En matière de préparation du Budget, le service budget de la DAF est chargé de:

- *La diffusion de la circulaire budgétaire et du traitement des données émanant de tous les départements.*

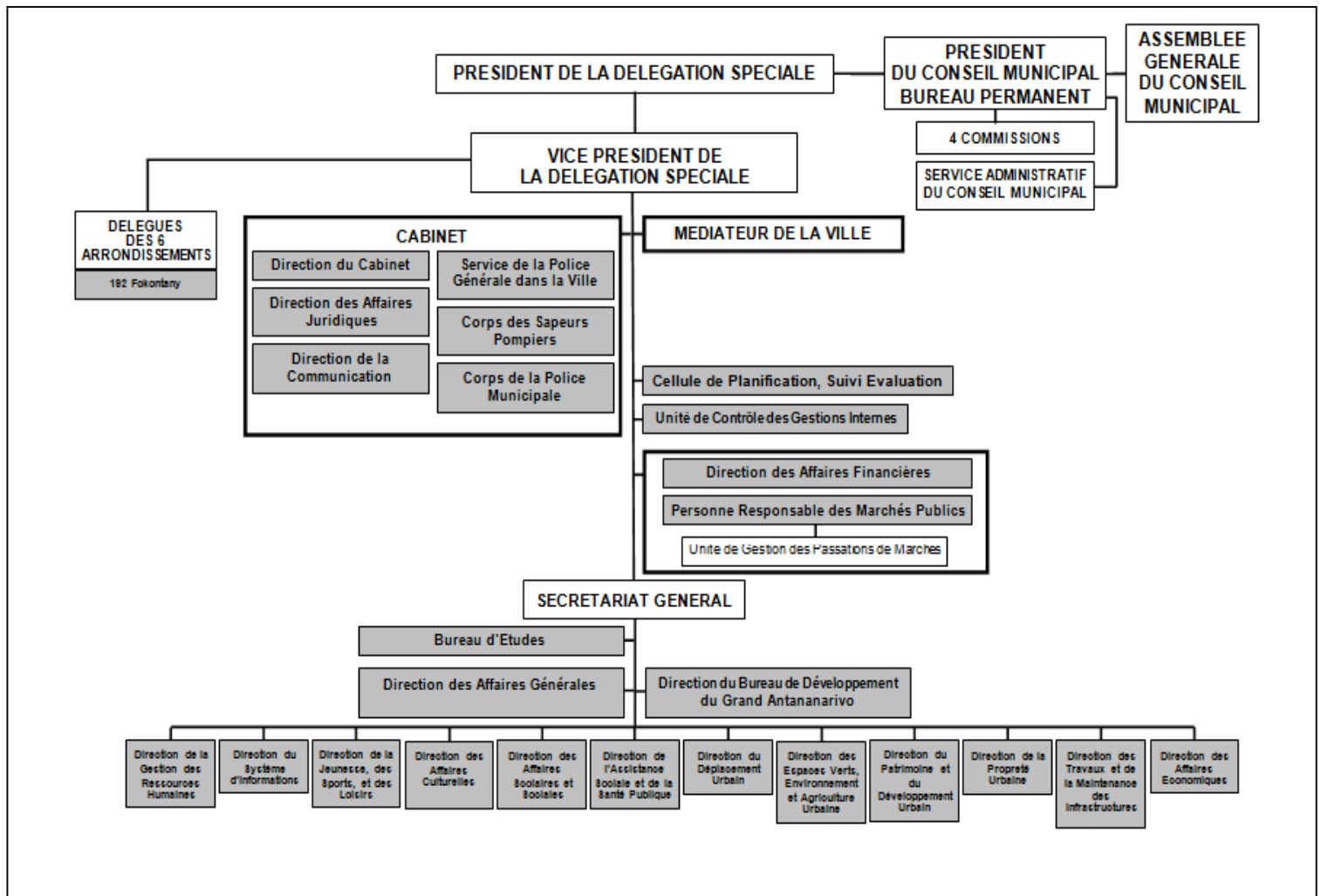
5 Selon l'arrêté N°34535/2013 du 28 Novembre 2013 portant abrogation de la nomination du Président de la Délégation Spéciale de la Commune Urbaine d'Antananarivo et désignation de membre et Vice-président de la Délégation Spéciale de la Commune Urbaine d'Antananarivo

- *Elaboration du projet du budget primitif*
- *Présentation du projet du budget au conseil municipal*

En matière d'exécution, la DAF est en charge de:

- *l'envoi des délibérations et des budgets votés à la préfecture de police,*
- *la préparation des arrêtés d'application de taux et tarifs*
- *la préparation de l'arrêté de nomination des gestionnaires d'activité*
- *la préparation de l'arrêté de l'ouverture de crédits*
- *contrôle de légalité sur tous les documents relatifs au budget voté à la préfecture de police*

Figure 1 : Organigramme de la CUA



2.2. Description des objectifs budgétaires

Etant donné qu'il n'y a pas de classification sectorielle, il n'est pas possible de fournir des indications sur les tendances de l'allocation sectorielle des ressources de la Commune.

L'équipe ne peut donc à cet effet que donner une brève analyse des dotations budgétaires par classification seulement économique pour 2010 – 2012. Cette analyse est assez générale compte tenu

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

de la nature de données disponibles pour chaque type de dépenses. Elle permet néanmoins d'établir quelque tendance importante qui caractérise les dépenses durant la période considérée. L'analyse se base sur les données du tableau suivant:

Tableau 4 : dotations budgétaires effectives pour 2010 – 2012 par classification économique

(En % des dotations budgétaires totales et en milliers d'Ariary)

DEPENSES	2010	2011	2012
FONCTIONNEMENT			
Charges de personnel	28,89%	29,43%	38,38%
Achats de biens et services et charges permanent	42,21%	40,54%	32,91%
Dépenses d'intervention	0,41%	0,43%	0,36%
Impôts, taxes et charges financières	0,69%	1,15%	1,04%
Transfert et subventions	7,58%	8,34%	8,56%
INVESTISSEMENTS	20,21%	20,11%	18,75%
TOTAL	100%	100%	100%

DEPENSES	2010	2011	2012
FONCTIONNEMENT			
Charges de personnel	9 394 123	10 186 669	12 638 447
Achats de biens et services et charges permanent	13 725 650	14 032 039	10 835 330
Dépenses d'intervention	132 093	147 524	120 000
Impôts, taxes et charges financières	225 981	397 180	338 663
Transfert et subventions	2 465 029	2 885 547	2 816 328
INVESTISSEMENTS	6 573 000	6 961 910	6 173 030
TOTAL	32 515 876	34 610 779	32 921 799

Sources : compte administratif de la CUA pour la période 2010 – 2012

De 2010 à 2012, le montant du budget de la CUA a relativement maintenu par mesure d'austérité. Par contre, les charges de personnel ont augmenté de façon significative durant la période 2010 – 2012 (de 28,89% à 38,38%), soit une augmentation de 9,56 % suite au recrutement des agents de la Police Municipale (100 personnes) et des sapeurs pompiers (75 personnes)

Quant aux dépenses d'investissement, le tableau susmentionné montre une légère tendance à la diminution, soit 20,21% à 18,75% durant la même période pour les années

2.3. Le cadre juridique de la gestion des finances locales

Le cadre juridique de la gestion des finances locales est constitué de lois, de décrets et d'arrêtés relatifs notamment à l'organisation et au fonctionnement des collectivités territoriales, à la gestion financière des communes, à la passation des marchés et à la répartition des recettes.

Les principaux textes sont les suivants :

Le texte constitutionnel régit dans ses grandes lignes tous les textes juridiques suivants qui doivent s'y conformer :

Tableau 5 : Texte constitutionnel

- Loi N° 2011-014 du 28 Décembre 2011 portant insertion dans l'ordonnancement juridique interne de la feuille de route signée par les acteurs politiques malgaches du 17 septembre 2011 ;

Les textes légaux sur la décentralisation et les collectivités territoriales proprement dits :

Tableau 6 : Premiers textes légaux sur la décentralisation

Loi N° 94.007 du 26 Avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées ;

Loi N° 94.008 du 26 Avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées ;

Loi N° 94.009 du 26 Avril 1995 portant statut particulier de la Ville d'Antananarivo, Capitale de Madagascar ;

Loi N°95-005 du 21 juin 1995 relatives aux budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées

Le texte de loi sur le fonctionnement des systèmes de marchés publics :

Tableau 7 : Texte de loi sur les marchés publics

Loi N° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des Marchés Publics.

Les divers décrets d'application :

Tableau 8 : Les divers décrets d'application concernant les collectivités locales

-Le décret n°2004-319 du 09 Mars 2004, instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des organismes publics ;

-Décret n° 96-898 du 25 septembre 1996 fixant les attributions du Maire

- Le Décret n°2005-215 ARMP du 03 Mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des marchés publics ;
- Le Décret n° 2006-343 du 30 Mai 2006 portant instauration du Code d'Ethique des marchés publics ;
- Le Décret n°2006-344 du 30 Mai 2006 portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'appel d'offres ;
- Le Décret n°2006-345 du 30 Mai 2006 portant constitution, composition, attribution et fonctionnement des Comités de Règlement Amiable des litiges relatifs à l'exécution des marchés publics ;
- Le Décret n°2006-346 du 30 Mai 2006 portant liste des documents et renseignements à fournir par les candidats à un appel d'offres ;
- Le Décret n°2006-347 du 30 Mai 2006 portant conditions de rejet des offres anormalement basses ou anormalement hautes ;
- Le Décret n°2006-348 du 30 Mai 2006 portant délai global de paiement des marchés publics et intérêts moratoires ;
- Le Décret n°2006-349 du 30 Mai 2006 portant organisation et fonctionnement des groupements des achats publics et cellule des achats publics ;

Divers arrêtés ministériels sur des sujets spécifiques ainsi que les arrêtés municipaux :

Tableau 9 : Arrêtés ministériels sur les collectivités locales

- Arrêté N°34535/2013 du 28 Novembre 2013 portant abrogation de la nomination du Président de la Délégation Spéciale de la Commune Urbaine d'Antananarivo et désignation de membre et Vice-président de la Délégation Spéciale de la Commune Urbaine d'Antananarivo ;
- Arrêté Municipal N° 006-CUA/DS/CAB/14 du 16 Janvier 2014 portant nomination des Gestionnaires d'Activités et Liquidateurs des Dépenses du Budget primitif 2014 de la Commune Urbaine d'Antananarivo ;
- Arrêté Municipal N°007-CUA/DS/CAB/14 du 16 Janvier 2014 portant ouverture des crédits à l'engagement et au paiement du Budget Primitif 2014 de la Commune Urbaine d'Antananarivo
- L'Arrêté n°11179/2006/MEFB du 29 Juin 2006 fixant les seuils de passation des marchés publics et contrôle de la Commission Nationale des Marchés ;
- L'Arrêté n°11180/2006/MEFB du 29 Juin 2006 portant organisation de l'assistance technique fournie aux communes et à leurs groupements en matière des marchés publics ;
- L'Arrêté n°11181/2006/MEFB du 29 Juin 2006 relatif au modèle type pour la publication des avis d'attribution des marchés publics de fournitures, de travaux, de services et de prestations intellectuelles ;
- L'Arrêté n°11182/2006/MEFB du 29 Juin 2006 relatif au modèle type d'avis à manifestation d'intérêts pour les marchés de prestations intellectuelles ;
- L'Arrêté n°11183/2006/MEFB du 29 Juin 2006 relatif au modèle de garantie bancaire de soumission et au modèle de garantie bancaire de bonne exécution et restitution d'avance des

marchés publics ;

- L'Arrêté n°11184/2006/MEFB du 29 Juin 2006 relatif au modèle type d'avis spécifique d'appel d'offres pour les marchés de travaux et de fournitures ;*
- L'Arrêté n°11185/2006/MEFB du 29 Juin 2006 relatif au modèle type pour la publication des avis généraux de passation des marchés ;*
- L'Arrêté n°5156/2007/MEFB du 02 Avril 2007 abrogeant l' L'Arrêté n°11177/2006/MEFB du 29 Juin 2006 portant régime transitoire de la commission des marchés ;*
- L'Arrêté n°6560/2007/MEFB du 03 Mai 2007 modifiant certaines dispositions de l'Arrêté n°953/2007/MEFB du 16 Janvier 2007 portant création, organisation et fonctionnement des Commissions Provinciales des marchés ;*
- L'Arrêté n°6561/2007/MEFB du 03 Mai 2007 fixant le taux des indemnités pour les membres des Commissions d'appel d'offres ;*
- L'Arrêté n°12578/2007/MEFB du 30 Juillet 2007 modifiant l' L'Arrêté n°14501/2006/MEFB du 23 Aout 2006 fixant les documents types pour appel d'offres et marchés publics de travaux ;*
- L'Arrêté n°12579/2007/MEFB du 30 Juillet 2007 modifiant l' L'Arrêté n°14502/2006/MEFB du 23 Aout 2006 fixant les documents types pour consultation et marchés publics de prestations intellectuelles ;*
- L'Arrêté n°12580/2007/MEFB du 30 Juillet 2007 modifiant l' L'Arrêté n°14503/2006/MEFB du 23 Aout 2006 fixant les documents types pour appel d'offres et marchés publics de fournitures ;*
- L'Arrêté n°21543/2007/MEFB du 11 décembre 2007 portant constitution des Commissions de réception pour les marchés travaux, de fournitures et de prestations intellectuelles ;*
- L'Arrêté n°8021/2008/MFB du 07 Avril 2008 modifiant et remplaçant l' L'Arrêté n°6562/2007/MEFB du 03 MAI 2007 fixant les modèles types de convention pour les prestations de montant inférieur aux seuils de passation de marchés ;*
- L'Arrêté n°13838/2008/MFB du 18 Juin 2008 portant application du mode de computation des seuils de passation marchés publics et de contrôle des Commissions des marchés ;*
- L'Arrêté n°16869/2008/MFB du 02 septembre 2008 fixant les modalités de contrôle à posteriori exercé par les commissions des marchés ;*
- L'Arrêté n°16870/2008/MFB du 02 septembre 2008 fixant le régime d'agrément d'établissement de formation des formateurs individuels et des groupements de formateurs en matière de marchés publics ;*
- L'Arrêté n°16871/2008/MFB du 02 septembre 2008 portant création, organisation et fonctionnement des Commissions Régionales des marchés ;*
- L'Arrêté n°17080/2008/MFB du 09 septembre 2008 fixant le taux des indemnités des membres des commissions réception pour les marchés de travaux ;*
- L'Arrêté n°17743/2008/MFB du 30 septembre 2008 modifiant certaines dispositions de l'annexe de l' L'Arrêté n°11185/2006/MEFB du 29 Juin 2006 ;*

Ces différents textes, même s'ils datent de quelques années, sont encore applicables et doivent être appliqués dans le contexte de l'administration publique malgache. Néanmoins, certains textes, certes

minoritaire, ne sont pas encore appliqués scrupuleusement. Par exemple, il faut mentionner les textes sur la décentralisation dont une partie n'est pas encore appliquée, notamment celle sur les régions. En effet, si dans les textes, les régions doivent avoir un chef de région élu à leur tête, dans la pratique actuelle, ces chefs de région sont encore désignés par le niveau central. Concernant les textes sur la décentralisation afférents aux communes, ils s'appliquent à toutes les communes mais néanmoins, la loi 94.009 du 26 Avril 1995 qui offre un statut particulier à la CUA et lui réserve des dispositifs et des prérogatives spéciales.

Même si les textes sur la décentralisation et les finances publiques sont complets, ils méritent d'être actualisés. Par exemple, une refonte des textes sur la décentralisation, qui peuvent présenter des incohérences et des difficultés d'application, constitue une des conditions de la réussite d'une décentralisation effective (Rakotoarisoa, 2008). En effet, l'environnement des collectivités a beaucoup évolué et les soucis strictement juridiques manifestés dans les textes en vigueur doivent faire place à des soucis beaucoup plus managériaux.

3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques

HLG 1 - PREVISIBILITE DES TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT CENTRAL

Cet indicateur mesure la capacité de l'administration centrale à respecter ses prévisions en matière de transfert de façon à permettre à la CUA de les prendre en compte lors de l'élaboration du budget primitif.

Sur une demande annuelle moyenne de 3.6 milliards d'Ar formulée par la mairie au Ministère de tutelle, seul les 470 millions Ar habituels correspondant aux subventions pour les EPP et les CSS sont reçus par la mairie d'Antananarivo.

L'année 2010 était marquée par la finition de la construction du nouvel Hôtel de Ville de la CUA ce qui a fortement influencé le montant de la subvention par rapport aux autres années.

Ces 3.6 milliards demandés auraient dû correspondre à une subvention complémentaire de fonctionnement de 400 Ar par habitant de la ville et ce malgré que cette Commune soit la capitale du pays et possède un statut de catégorie exceptionnelle.

Dans les cas extrêmes, les négociations de la mairie de Tana auprès du Ministre des Finances ont permis depuis quatre ans d'obtenir de 1 à 1.5 milliards Ar.

En revanche, chaque Loi de finances fait apparaître des dotations de subventions prévues pour les CTD mais la répartition relève du pouvoir discrétionnaire du Ministère de tutelle.

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

Tableau 10 : Les subventions prévues et reçues par la CUA de 2010 à 2012 (en millions d'Ariary)

TYPES SUB.	2010		2011		2012	
	Prévues	Obtenues	Prévues	Obtenues	Prévues	Obtenues
EPP	200		200		200	
CSB	200		200	20	200	20
Etat civil	70		70		70	
Dot fonctionnement	1 976	103	1 906	472	906	
Subvention d'Etat				18		
Dot complémentaire		1 000		1 000		
Hôtel de ville	4 000	2 000	4 000		2 000	4 400
	6 446	3 103	6 376	1 510	3 376	4 420
		48%		24%		131%

i) Variation annuelle entre le total des transferts réels de l'Etat et le montant des estimations totales des transferts communiqué à la CUA pour l'élaboration de son budget :

Durant les années couvertes, le Gouvernement central n'a communiqué aucune estimation sur les transferts à la CUA pour l'élaboration de son budget.

ii) Variation annuelle entre les estimations de transferts de dons et les transferts réels de dons :

Tous les transferts reçus par la CUA sont des dons. Le gouvernement central ne communique aucune estimation de ces dons à la CUA pour l'élaboration de son budget.

iii) Opportunité des transferts en provenance du Gouvernement Central (conformité avec le calendrier annuel de distribution des déboursements établi un mois au plus tard après le début de l'année fiscale de la collectivité) :

Durant la période 2010 - 2012, il n'y a pas eu de calendrier préétabli de déboursement pour tous les types de transferts du Gouvernement central à la CUA.

Indicateur	Note	Explication
HLG 1 - PREVISIBILITE DES TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT CENTRAL	D	Méthode de notation M1
i) Variation annuelle entre le total des transferts réels de l'Etat et le montant des estimations totales des transferts communiqué au territoire pour l'élaboration de son budget	D	Durant les années couvertes, le Gouvernement central n'a communiqué aucune estimation sur les transferts à la CUA pour l'élaboration de son budget.

ii) Variation annuelle entre les estimations de transferts de dons et les transferts réels de dons	D	Le gouvernement central ne communique aucune estimation de ces dons à la CUA pour l'élaboration de son budget.
iii) Opportunité des transferts en provenance du Gouvernement Central (conformité avec le calendrier annuel de distribution des déboursements établi un mois au plus tard après le début de l'année fiscale de la collectivité)	D	Durant la période 2010 – 2012, il n'y a pas eu de calendrier préétabli de déboursement pour tous les types de transferts du Gouvernement central à la CUA.

3.1. Crédibilité du budget

PI 1- Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé:

i) Différence entre les dépenses primaires totales réelles primaires initialement prévues au budget:

Cet indicateur évalue les dépenses réelles totales (base paiements) par rapport aux dépenses totales approuvées initialement telles que définies dans le budget primitif, les comptes administratifs et les comptes de gestion.

Les exercices budgétaires pris en compte pour l'évaluation de cet indicateur sont les exercices 2010, 2011 et 2012. Les prévisions et l'exécution des dépenses au titre de ces trois années ne comprenant pas des dépenses relatives au service de la dette ainsi que des dépenses liées aux projets financés par les Bailleurs de fonds, l'évaluation de cet indicateur a porté sur l'ensemble des dépenses telles qu'elles ressortent des documents budgétaires.

Les résultats de l'exécution des dépenses sont consignés dans le tableau ci-dessous. Sur la période couverte par l'évaluation, les dépenses de fonctionnement ont été réalisées à concurrence de 64,14% en 2010, 53,73% en 2011 et 57,78% en 2012⁶. S'agissant des dépenses d'investissement, elles ont été exécutées à hauteur de 86,45% en 2010, 8,39% en 2011 et 70,18% en 2012. Globalement, les taux d'exécution des dépenses budgétaires de la Commune Urbaine d'Antananarivo se sont établis à 68,65% en 2010, 43,80% en 2011 et 59,15% en 2012⁷. Ces résultats globaux traduisent une programmation budgétaire en dents de scie. L'existence de subventions en 2010 et en 2012 (la construction de l'Hôtel de ville) explique cette variation du taux de réalisations.

⁶ Cf. calcul dans l'annexe 1

⁷ Cf. calcul dans l'annexe 1

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

L'exercice PEFA mesure la crédibilité du budget en calculant l'écart entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget primitif. Au cours des trois exercices considérés (2010 - 2012) cet écart a été respectivement de 31,35% de 56,20% et de 40,85%. Ces écarts peuvent être expliqués en grande partie à cause d'un faible taux de réalisation des recettes. En effet, comme le budget est voté en équilibre, les dépenses sont budgétées suivant les recettes attendues. Au cours de l'exécution du budget, la CUA ne peut engager les dépenses qu'en fonction des fonds disponibles et donc de la performance en matière de recettes.

Tableau 11 : Ecart entre les dépenses primaires réelles & les dépenses primaires prévues aux budgets initiaux (de fonctionnement et d'équipements)

(En milliers d'Ariary et en %)

Année	Dépenses	Budgets initiaux	Réalisations	Taux de réalisation	Ecart valeur absolue %
2010	Dépenses de fonctionnement	25 942 876,00	16 639 966,00	64,10	35,90
	Dépenses d'équipement (hors dépenses sur prêts et dons externes)	6 573 000,00	5 682 366,00	86,45	13,55
	Total	32 515 876,00	22 322 332,00	68,65	31,35
2011	Dépenses de fonctionnement	27 648 869,00	14 855 609,00	53,73	46,27
	Dépenses d'équipement (hors dépenses sur prêts et dons externes)	6 961 910,00	305 014,00	4,38	95,62
	Total	34 610 779,00	15 160 623,00	43,80	56,20
2012	Dépenses de fonctionnement	26 748 769,00	16 900 652,00	63,18	36,82
	Dépenses d'équipement (hors dépenses sur prêts et dons externes)	6 173 030,00	2 550 996,00	41,32	58,68
	Total	32 921 799,00	19 451 648,00	59,08	40,92

Sources : Comptes administratifs 2010-2012 de la CUA)

Indicateur	Note	Explication
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	Méthode de notation M1
i) Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget	D	Au cours des trois derniers exercices (2010 - 2011 et 2012), les dépenses effectives ont toujours enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15% des dépenses prévues au Budget. Ceci est dû au faible taux de recouvrements des recettes.

PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé :

i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels:

Cet indicateur décrit la mesure dans laquelle les réaffectations entre chapitres ont contribué à la variation de la composition des dépenses au-delà de la variation consécutive aux modifications du niveau global des dépenses. La variation est calculée comme étant la valeur moyenne pondérée de l'écart entre les dépenses effectives et les dépenses initialement prévues au budget primitif. Pour le budget de la Commune Urbaine d'Antananarivo, les principaux comptes par nature de dépenses qui servent à la présentation des dépenses budgétaires et qui sont codifiés sur deux caractères ont été assimilés à des chapitres.

La variation de la composition des dépenses a été élevée pour la période considérée (2010 à 2012), ce qui affaiblit la crédibilité du budget en dépenses : sur les trois années, cette variation a été toujours supérieure à 15% (2010 - 2012)⁸. La forte variation de la composition des dépenses notée résulte du fait que les budgets primitifs des trois exercices couverts par l'évaluation ont été modifiés en cours d'année par des aménagements et virements budgétaires. L'analyse des comptes administratifs et de gestion de la CUA pour les trois années révèle que pour tous les chapitres, les dépenses réelles sont largement inférieures aux prévisions initiales tout en restant dans les limites des crédits révisés. A titre d'illustration, prenons le cas de chapitres 61 (achat de biens), 62 (achat de services et charges permanentes) et 21 (immobilisations corporelles) :

Tableau 12 : Variations des chapitres 61, 62, 21

	2010	2011	2012
Chapitre 61	15,59%	1,01%	26,43%
Chapitre 62	63,80%	72,14%	68,48%
Chapitre 21	8,70%	88,45%	75,05%

⁸ Cf. calcul Annexe 1

Source: CA 2011-2012

Pour le chapitre 61 (achat de biens) et le chapitre 62 (achat de services et charges permanentes), compte tenu des problèmes de trésorerie, la CUA n'a pu engager de dépenses de fonctionnement autres que les charges du personnel (salaires et accessoires). Ceci justifie le faible taux de réalisation de dépenses en 2011 (1,01%).

Concernant les dépenses d'investissement, la CUA a obtenu une subvention exceptionnelle pour la construction de l'hôtel de ville. C'est pourquoi les dépenses en investissement sont revues à la hausse pour les années 2011, 2012 (88,45% et 75,05%).

Tableau 13 : Ecart de l'exécution budgétaire de la dépense primaire globale et de sa composition en pourcentage de la dépense prévue initialement au budget

Indicateur	2010	2011	2012
Ecart global de la dépense primaire hors financement extérieur(a)	31,35%	56,20%	40,92%
Variation de la composition de la dépense primaire hors financement extérieur	37,61%	76,64%	45,78%

Sources : Voir calculs détaillés en Annexe 1.

ii) Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années.

Aucune réserve provisionnelle n'a été prévue pour la période concernée (2010 à 2012) dans les budgets communaux.

Indicateur	Note	Explication
PI-2.Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D+	Méthode de notation M1
(i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels	D	Au cours des années 2010, 2011 et 2012, la variation de la composition des dépenses a été supérieure deux fois à 15%
(ii) Montant moyen des dépenses imputées à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années.	A	Aucune réserve provisionnelle n'a été constituée dans les budgets des trois dernières années (2010 à 2012)

PI-3.Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

i) Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget:

Cet indicateur analyse de façon comparative les recettes prévues dans le budget primitif et les recettes effectivement réalisées afin d'apprécier la qualité des prévisions des recettes municipales.

Dans le budget de la Commune Urbaine d'Antananarivo, on distingue les recettes fiscales et non fiscales ainsi que les produits des aliénations des biens de la Commune.

La création des impôts et taxes locaux est du domaine de la loi. Les recettes fiscales peuvent être classées en deux catégories suivant CGI:

- 1. Les impôts et taxes pour lesquels le Conseil municipal est compétent pour la détermination de la politique fiscale en fixant les taux dans les limites prévues par les lois de finances (taxe foncière Impôt foncier sur les propriétés bâties et l'impôt foncier sur les terrains par exemple) et dont le recouvrement est assuré par le régisseur de recettes pour le compte de la Commune;*
- 2. Les impôts et taxes prévus par les lois de finances, recouverts pour le compte de l'Etat et dont une part est transférée à la CUA (Impôt de licence des boissons alcooliques, Impôts synthétiques,...)*

Pour l'évaluation de cet indicateur et en conformité avec la méthodologie du cadre PEFA, toutes les recettes fiscales et non fiscales ont été prises en considération à l'exclusion des dotations de l'administration centrale et des appuis extérieurs. Les données utilisées sont celles des comptes administratifs des trois exercices 2010, 2011 et 2012.

Le Tableau 14 détaille par grande nature les réalisations de recettes des trois derniers exercices.

Les prévisions de recettes sont élaborées en tenant compte des réalisations antérieures, de la politique de recouvrement, de la politique des dirigeants et des prévisions des départements générateurs de recettes. Les taux de réalisation des recettes intérieures (hors dotations et subventions) qui servent de base à l'évaluation de l'indicateur PI-3 se sont établis à 62,71% en 2010, 43,51% en 2011, et 62,40% en 2012. Il apparaît donc que durant les trois années couvertes par l'évaluation, les recettes ont été inférieures à 92% des prévisions initiales, ce qui traduit une faible crédibilité du budget.

Tableau 14 : Recettes réelles (réalisées) en pourcentage des recettes prévues dans le budget primitif

Exercices	Budget Primitif	Réalisations	Taux de réalisation
2010	36.105.304	22.639.994	62,71%
2011	34.928.442	15.198.707	43,51%
2012	32.921.799	20.543.040	62,40%

Sources: Comptes administratifs (2010 à 2012)

Indicateur	Note	Explication
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	Méthode de notation M1
<i>Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget</i>	<i>D</i>	<i>Au cours des 3 dernières années (2010 - 2012), les recettes fiscales et non fiscales réalisées (hors recettes fiscales transférées et dotations et subventions) ont été inférieures à 92% des recettes prévues au budget primitif</i>

PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses:

Les arriérés de paiement devraient pouvoir être générés par la procédure réglementaire suivie pour l'exécution des dépenses budgétaires de la Commune Urbaine d'Antananarivo. Dans sa définition traditionnelle, un arriéré de paiement représente une dépense mandatée non payée au-delà d'un certain laps de temps. Néanmoins, l'équipe PEFA a retenu deux catégories d'arriérés de paiement :

- les charges générées par le processus normal d'engagement des dépenses ;
- les charges déjà engagées par la commune mais non prises en compte dans la procédure réglementaire.

La première catégorie correspond à cette définition traditionnelle des arriérés de paiement. En effet, suivant la procédure normale, les dépenses sont exécutées en deux phases: la phase administrative et la phase comptable. La phase administrative incombe au Maire, ordonnateur du budget de la Commune et se déroule en trois étapes: l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement (mandatement). La phase comptable est du ressort du Receveur percepteur, comptable de la Commune et consiste en la prise en charge des ordonnancements émis par l'ordonnateur et au paiement de la dépense.

L'exécution des dépenses budgétaires de la CUA est informatisée et se fait dans un système informatique installé au niveau de la DAF (par le logiciel SIM_ba). L'engagement est l'acte par lequel la

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques Commune Urbaine d'Antananarivo

Commune constate en son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. L'engagement comporte deux aspects:

- L'engagement juridique qui se traduit par la signature d'un contrat (convention ou marché) ou la passation d'une commande;
- L'engagement comptable ou engagement financier qui consiste à rendre indisponible le montant d'un crédit relatif à la couverture d'une charge résultant de l'engagement juridique.

La liquidation consiste à vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. La liquidation est effectuée après "service fait".

Le mandatement quant à lui, est l'acte administratif établi par l'ordonnateur donnant au comptable public, l'ordre de payer une dette conformément au résultat de la liquidation.

Enfin, le paiement est l'acte par lequel la Commune se libère de sa dette.

Selon la définition locale, en respect également au code des marchés publics, les arriérés de paiement sont à évalués à partir des dépenses mandatées et non payées après 75 jours de la date du dépôt de la facture. Néanmoins, en se référant à cette définition des arriérés de paiement, la CUA ne posséderait pas d'arriérés de paiement car en fait d'exercice tous les mandats sont payés par le Trésor à l'exception de ceux qui ont été rejetés. A cet effet, l'équipe PEFA a retenu une nouvelle définition des arriérés de paiement pour le compte de la CUA : les dépenses liquidées mais non ordonnancées. Visibles sur le logiciel SIM_ba, ces dépenses n'ont pas encore été mandatées faute notamment de fonds disponibles.

Tableau 15 : La situation des dépenses liquidés et non ordonnancées

Année	Dépenses liquidées non ordonnancées	Pourcentage par rapport aux dépenses totales
2010	691 734 134,00	3,10%
2011	1 498 046 967,80	9,88%
2012	364 993 251,00	1,88%

Source: service des dépenses.

Pour la deuxième catégorie d'arriérés de paiement retenue, qui comprend notamment certaines charges de personelles (ex : cotisation à la retraite), la CUA ne possède pas de données pour évaluer leurs montants.

i) *Stock des arriérés de paiement sur les dépenses*

Seules les dépenses engagées après vérification du service fait et en attente de mandatement sont disponibles auprès du service des dépenses de la CUA. De ce fait, l'ensemble des arriérés de paiement de la CUA ne peut pas être apprécié.

ii) *Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses*

Les données disponibles sur le stock d'arriérés de paiement sont incomplètes concernant plusieurs postes tels que les charges de personnel. Actuellement, le système ne permet pas le suivi de la totalité des stocks d'arriérés.

Indicateur	Note	Explication
PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	N.N	Méthode de notation M1
<i>i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock</i>	<i>N.N</i>	<i>Les informations dont dispose la commune ne permettent pas d'avoir le montant total des arriérés de paiement</i>
<i>ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses</i>	<i>D</i>	<i>Outre les données sur les dépenses liquidées et non ordonnancées, il n'existe aucune donnée fiable sur le stock d'arriérés pour les deux derniers exercices.</i>

3.2. Exhaustivité et transparence

PI-5 Classification du budget:

i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de la Commune:

Suivant les dispositions réglementaires, le budget de la Commune est divisé en deux sections (section fonctionnement et section investissement) et que chaque section est subdivisée en chapitres et en articles⁹. En application de ces dispositions, la structure de la nomenclature budgétaire et comptable applicable aux Communes a été fixée par arrêté ministériel. Aux termes de cet arrêté, la nomenclature budgétaire est construite sur la base de deux classifications : classification économique (par types de dépenses et recettes) et classification administrative (par département).

⁹Loi N° 94.007 du 26 Avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées et loi N°95-005 du 21 juin 1995 relatives aux budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées

**PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo**

La nomenclature des comptes de la CUA est structurée autour de huit (8) classes de comptes suivantes :

Classe 1 : Comptes des fonds;

Classe 2 : Comptes des immobilisations;

Classe 3: Comptes des stocks et en cours;

Classe 4 : Comptes des tiers ;

Classe 5 : Comptes financiers;

Classe 6: Comptes des charges;

Classe 7 : Comptes des produits;

Classe 8: Comptes spéciaux;

Les principales rubriques retenues pour la classification administrative des dépenses se présentent d'après le tableau ci-après.

Tableau 16 : Classification administrative du budget de la CUA

CODE	DEPARTEMENT
001	Cabinet du Maire
002	Conseil Municipal
003	Direction du projet et du développement du grand Tana
004	Cellule planification, suivi et évaluation
006	Unité de contrôle des gestions internes
008	Secrétariat general
009	Unité de gestion des passations des marchés
010	Premier arrondissement
011	Deuxième arrondissement
012	Troisième arrondissement
013	Quatrième arrondissement
014	Cinquième arrondissement
015	Sixième arrondissement
016	Direction de la Communication
101	Sapeurs Pompiers
102	Police Municipale
103	Direction des Affaires Juridiques

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

104	<i>Direction des Affaires Financières</i>
105	<i>Direction de Gestion des Ressources Humaines</i>
106	<i>Direction des Systèmes Informatiques</i>
201	<i>Direction de la Propreté Urbaine</i>
202	<i>Direction du Patrimoine et du Développement Urbain</i>
203	<i>Direction des Affaires Economiques</i>
204	<i>Direction du Déplacement Urbain</i>
205	<i>Direction de l'Espace Vert et de l'Agriculture Urbaine</i>
206	<i>Direction Technique et de la Maintenance des Infrastructures</i>
301	<i>Direction des Affaires Sociales et de la Santé Publique</i>
302	<i>Direction de la Jeunesse, du Sport et Loisirs</i>
303	<i>Direction des Affaires Sociales</i>
304	<i>Direction des Affaires Cultuelles et Culturelles</i>

La préparation et l'exécution du budget de la CUA se font sur la base d'une nomenclature budgétaire et comptable unique construite à partir de la nomenclature des comptes décrite supra.

Enfin, il importe de faire remarquer que la CUA n'a aucune latitude pour modifier le cadre conceptuel de la nomenclature budgétaire et comptable défini par l'administration centrale.

Indicateur	Note	Explication
PI-5. Classification du budget	D	Méthode de notation M1
<i>i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapport sur le budget de la Commune</i>	<i>D</i>	<i>La préparation et l'exécution du budget reposent sur un système de classification ne comprenant qu'une classification économique et administrative différente des normes GFS</i>

PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

Le cadre PEFA évalue l'exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire sur la base de neuf (9) critères.

Le cadre réglementaire en vigueur ne prévoit aucune annexe obligatoire au projet du budget¹⁰.

La documentation budgétaire transmise au Conseil Municipal à l'occasion du vote du budget primitif comprend outre le projet de budget primitif, une note de présentation. Préparée par la DAF, cette note

¹⁰ Loi n°94-007 du 26 Avril 1995 relative aux pouvoirs, compétence et ressources des collectivités

**PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo**

décrit sommairement le contexte économique et politique dans lequel le budget est préparé, expose les conditions de la préparation du budget et les principales priorités retenues.

Le tableau ci-dessous résume la situation de l'ensemble des critères d'information.

Tableau 17 : les critères d'informations

Critères d'information	Applicabilité à la Ville	Situation	Satisfaction
<i>1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change</i>	<i>Ne concerne pas la Commune urbaine d'Antananarivo notamment en ce qui concerne les hypothèses relatives au taux d'inflation</i>	<i>La documentation budgétaire contient des données macro-économiques relatives notamment au taux de croissance et à l'inflation.</i>	<i>Non applicable</i>
<i>2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue</i>	<i>Ne concerne pas la Commune urbaine d'Antananarivo, le budget devant être rigoureusement voté en équilibre</i>	<i>Non applicable</i>	<i>Non applicable</i>
<i>3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue</i>	<i>Ne concerne pas la Commune urbaine d'Antananarivo, le budget devant être rigoureusement voté en équilibre</i>	<i>Non applicable</i>	<i>Non applicable</i>
<i>4. Le stock de la dette, compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours</i>	<i>Ne concerne pas la Commune urbaine d'Antananarivo car elle ne recourt pas encore à l'emprunt</i>	<i>Non applicable</i>	<i>Non applicable</i>
<i>5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours</i>	<i>Concerne la Commune urbaine d'Antananarivo</i>	<i>La situation des avoirs financiers n'est pas fournie dans la documentation budgétaire</i>	<i>Non satisfait</i>

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

<p>6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget</p>	<p>Concerne la Commune urbaine d'Antananarivo</p>	<p>N'est pas fourni dans la documentation budgétaire</p>	<p>Non satisfait</p>
<p>7. Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificatives ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget</p>	<p>Concerne la Commune urbaine d'Antananarivo</p>	<p>N'est pas fourni dans la documentation budgétaire</p>	<p>Non satisfait</p>
<p>8. Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'exercice précédent l'indicateur PI-5) y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent</p>	<p>Concerne la Commune urbaine d'Antananarivo</p>	<p>N'est pas fourni dans la documentation budgétaire</p>	<p>Non satisfait</p>
<p>9. L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et</p>	<p>Concerne la Commune urbaine d'Antananarivo</p>	<p>N'est pas fournie dans la documentation budgétaire</p>	<p>Non satisfait</p>

douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense			
---	--	--	--

Part des informations citées ci-dessus dans la documentation budgétaire

Seuls 5 critères d'informations exigés par le cadre PEFA sont applicables à la Commune Urbaine d'Antananarivo. Néanmoins, la documentation budgétaire transmise au Conseil Municipal de la Commune Urbaine d'Antananarivo en vue de l'examen et du vote du budget ne satisfait à aucun critère sur les 5 applicables.

Indicateur	NOTE	Explication
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	D	Méthode de notation M1
<i>Part des informations parmi les 9 citées dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par la Ville (pour être prise en compte dans l'évaluation, les informations requises pour chaque critère doivent être remplies)</i>	D	<i>Les documents récents du budget de la CUA ne satisfont aucun des critères d'information applicables</i>

PI-7 Importance des opérations non rapportées de la Ville :

Conformément au cadre PEFA, les opérations non rapportées peuvent être catégorisées comme suit :

- Dépenses et recettes connues mais non intégrées dans le budget (opérations extrabudgétaires au sens propre ou opérations financées par des bailleurs de fonds mais qui ne sont pas intégrées dans le budget) ;
- Dépenses qui échapperaient au circuit « normal » de la dépense de la ville parce que ne respectant pas le principe d'universalité, des recettes étant utilisées directement pour des dépenses sans passer par le service comptable ; dans ce cas, il existerait deux variantes ;
- Recettes sont connues mais les dépenses n'apparaissent pas au budget ;
- Recettes et les dépenses ne sont pas comptabilisées ;
- Dépenses sont partagées avec d'autres entités administratives et la ville n'exerce son contrôle que sur une partie de l'activité.

i) Niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées:

Les recettes et les dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds sont les seules identifiées qui ne sont pas inscrites dans les budgets, ou qui sont exécutées en dehors des

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

procédures budgétaires et comptables en vigueur, et qui ne sont pas retracées dans les comptes administratifs et de gestion de la CUA.

ii) Les informations sur les recettes/dépenses les projets financés par les bailleurs de fonds, qui sont incluses dans les rapports budgétaires

La Commune urbaine d'Antananarivo bénéficie de ressources des bailleurs de fonds, notamment l'UNICEF et le PNUD pour le financement des actions sociales. Mais les informations sur les ressources et les dépenses des projets financés par ces bailleurs de fonds ne sont pas inscrites dans les budgets de la Commune et leur exécution n'est pas retracée dans les comptes administratifs et de gestion. C'est une exigence de ces Partenaires Technique et Financier qui veulent que tous les projets qu'ils financent soient gérés hors budget pour des facilités de décaissement. La commune n'est donc pas responsable si ces informations ne sont pas reflétées dans le budget.

Indicateur	Note	Explication
PI-7 Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale de la Ville	D+	Méthode de Notation M1
<i>i) Niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds, que ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires</i>	<i>A</i>	<i>Les dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds), ont été inexistantes.</i>
<i>ii) Les informations sur les recettes/dépenses les projets financés par les bailleurs de fonds, que sont incluses dans les rapports budgétaires</i>	<i>D</i>	<i>Les informations sur les ressources et les dépenses des projets financés par les bailleurs de fonds ne sont pas inscrites dans les budgets de la Commune et leur exécution n'est pas retracée dans les comptes administratifs et de gestion.</i>

PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

La CUA est divisée en arrondissements, et les arrondissements en quartiers. L'arrondissement et les quartiers n'ont ni la personnalité juridique, ni l'autonomie financière et de gestion. De ce fait, les arrondissements ne disposent pas de conseil élu.

La CUA est découpée en 6 arrondissements dirigés chacun par un Délégué au Maire. Au plan budgétaire, ils sont considérés comme des directions de la commune et ne disposent pas de ressources propres. Toutes leurs dépenses sont intégrées au budget de la Commune.

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

i) *Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées*

NA

ii) *Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leur allocation*

NA

iii) *Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles*

NA

Indicateur	Note	Explication
PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	NA	Méthode de Notation M2
<i>i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées</i>	NA	
<i>ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leur allocation</i>	NA	
<i>iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles</i>	NA	

PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public:

La CUA ne possède ni Etablissements publics, ni Entreprises publiques. Toutes les opérations budgétaires des arrondissements étant intégrées au budget communal et exécutées par le Maire, ordonnateur du budget de la Commune, le contrôle exercé sur les opérations budgétaires au profit des arrondissements est permanent. De plus, les arrondissements n'ayant pas une personnalité juridique et une autonomie financière, les Délégués au Maire ne peuvent prendre aucun engagement entraînant des obligations financières pour la Commune.

i) *Etendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques*

NA

ii) *Etendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées*

NA

Indicateur	Note	Explication
PI-9 Surveillance du risque budgétaire	NA	Méthode de Notation M1

global imputable aux autres entités du secteur public		
<i>i) Etendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques</i>	NA	
<i>ii) Etendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées</i>	NA	

PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires:

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les principales informations budgétaires de la CUA sont accessibles au public. Pour noter cet indicateur, le cadre PEFA se base sur six (6) éléments d'informations à fournir au public. Néanmoins, les directives supplémentaires pour l'application du cadre PEFA aux entités infranationales laissent une possibilité de rajouter deux éléments supplémentaires pour porter le nombre total à huit (8) éléments d'informations. L'équipe PEFA de la CUA a décidé de suivre ces directives.

La documentation budgétaire présentée au Conseil municipal à l'occasion du vote du budget de la CUA n'est pas mise à la disposition du public. Toutefois, les budgets votés sont mis à la disposition de toute personne qui en fait la demande. De plus, les débats des sessions budgétaires du Conseil municipal sont publics.

La Mairie dispose d'une bibliothèque mais il n'est pas aménagé pour répondre aux besoins d'information du public sur les finances de la ville. Par ailleurs, la Commune urbaine d'Antananarivo dispose d'un site web¹¹ mais les documents budgétaires n'y sont pas disponibles.

Il n'existe pas de rapports de vérification externe¹². Quant aux attributions des marchés passés par le Maire, elles sont publiées par voie d'affichage dans tous les sites de la Commune.

Les informations sur les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base (écoles primaires et centres de santé primaire) sont disponibles, mais ne sont pas mises à la disposition du public.

¹¹ <http://mairie-antananarivo.mg/>

¹² Cf. PI-26

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

Le tableau suivant présente les 8 critères et l'appréciation de la situation compte tenu des documents mis à disposition lors de la mission et des entretiens effectués.

Tableau 18 : Disponibilité et publications de documents

Document/Information	Moyen de publication	Critère satisfait
<i>i) Documents de budget annuel présenté au Conseil municipal</i>	<i>La documentation budgétaire présentée au Conseil municipal à l'occasion du vote du budget communal n'est pas rendu publique</i>	<i>Non satisfait</i>
<i>ii) Rapports intra-annuel sur l'exécution du budget</i>	<i>Les rapports infra-annuels d'exécution du budget communal ne sont pas rendus publics</i>	<i>Non satisfait</i>
<i>iii) Etats financiers de fin d'exercice</i>	<i>Les états financiers de fin d'exercice (les comptes de gestion et annexes) dûment vérifiés par la chambre des comptes ne sont pas mis à a disposition du public</i>	<i>Non satisfait</i>
<i>iv) Rapports de vérification externe</i>	<i>Il n'existe pas de rapport de vérification externe</i>	<i>Non applicable</i>
<i>v) Attribution des marchés</i>	<i>Les attributions des marchés sont publiées par voie d'affichage</i>	<i>OUI</i>
<i>vi) Ressources mises à la disposition des unités de service de base</i>	<i>Les données ne sont pas accessibles au public</i>	<i>Non satisfait</i>
<i>vii) Les données concernant les droits, les redevances collectées et les impôts sur les principaux services fournis</i>	<i>Les données ne sont pas accessibles au public¹³</i>	<i>Non satisfait</i>
<i>viii) Information concernant les services assurés à la communauté comme l'approvisionnement en eau potable, les services d'assainissement, les services d'éclairage.</i>	<i>Les données sont disponibles mais ne sont pas accessibles au public</i>	<i>Non satisfait</i>

i) Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis:

La Ville met à disposition du public 1 des 8 éléments d'information cités.

¹³ Cf PI-13 sur la transparence de l'assujettissement et des obligations du contribuable.

Indicateur	Note	Explication
PI 10- Accès du public aux principales informations budgétaires	D	Méthode de Notation M1
<i>i) Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations que sont remplis (pour être pris en compte, il faut que le critère relatif soit entièrement spécifié)</i>	<i>D</i>	<i>L'administration met à la disposition du public 1 élément d'information sur les 7 éléments applicables.</i>

3.3. Budgétisation basée sur les politiques publiques:

PI – 11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget:

L'élaboration du budget annuel est une prérogative du Maire ou du PDS de la CUA. L'élaboration du budget est assurée par la DAF.

Le budget primitif de l'année suivante élaboré par le Maire ou le PDS est examiné au cours de la deuxième session ordinaire du Conseil Municipal qui se tient la deuxième quinzaine du mois d'Août¹⁴.

Le vote du budget primitif et additionnel est effectué par délibération de chaque conseil au cours, respectivement, de la 2^e session de l'année en cours et de la première session de l'année suivante¹⁵.

i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier

La loi ne prescrit pas de procédure spécifique en matière d'élaboration de budget, elle ne fixe que la date à laquelle le conseil communal doit examiner le budget : le deuxième quinzaine du mois d'Août¹⁶. Le maire engage de sa propre initiative et sous sa responsabilité les concertations nécessaires à l'élaboration du budget (Coopération Gouvernement malgache - programme des nations unies pour le développement / Programme MAG 97/007, 2004). Dans la pratique, un

¹⁴ Article 5 de la loi n°94-008 du 26 Avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées, article 8 de la loi n°95-005 du 21 juin 1995 relatives aux budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées

¹⁵ Article 8 de la loi n°95-005 du 21 Juin 1995 relatives aux budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées

¹⁶ Article 5 de la loi n°94-008 du 26 Avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées, article 8 de la loi n°95-005 du 21 juin 1995 relatives aux budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

calendrier est prévu par le PDS et la DAF, chaque année pour l'envoi d'une circulaire budgétaire invitant les Départements à élaborer leurs prévisions budgétaires pour l'année suivante. A titre d'illustration, le calendrier d'élaboration de l'avant-projet du budget primitif 2014 se présente suivant le tableau ci-après.

Tableau 19 : Calendrier budgétaire pour l'élaboration du budget primitif 2011

Date	Déroulement des opérations	Autorités responsables
04 novembre 2013	Diffusion de la circulaire (sous forme de tableau) de préparation budgétaire	M. le PDS
05 au 19 novembre 2013	Elaboration des estimations budgétaires	Départements
20 novembre au 12 décembre 2013	Exploitation des documents remis (fonctionnement et investissements) et finalisation pour validation du Conseil Municipal	DAF
13 décembre 2013	Transmission du projet de budget 2014 au Conseil Municipal	DAF

Source: DAF

Chaque Département dispose d'environ une quinzaine de jours pour élaborer leurs estimations budgétaires sans aucun plafonnement. Ce délai s'avère suffisant étant donné que la plupart des grandes rubriques des dépenses sont centralisés au niveau de la DAF. Cependant, ce délai n'est pas suffisant comparé aux normes de bonne conduite.

En général, la diffusion de la circulaire n'a pas tenu compte des dispositions spécifiées dans l'article 5 de la loi 94-008 du 25 Avril 1995 concernant la tenue de la 2^{ème} session ordinaire du Conseil Municipal. Il en découle que la date de ladite session n'est également pas respectée.

ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires:

Le Maire adresse à toutes les structures concernées une circulaire budgétaire accompagnée des canevas à utiliser pour l'expression des besoins. Elle indique notamment:

- Le programme de travail selon la vision de chaque Département et les dispositions à observer par les services dans le cadre des travaux d'élaboration du budget à savoir la recherche et le respect de l'équilibre budgétaire;
- La liste exhaustive des personnels existants selon leurs catégories d'emploi par département ;

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

- Les prévisions des recettes pour l'exercice budgétaire concerné selon un canevas joint à la circulaire.

Néanmoins, cette circulaire n'est pas assortie d'un plafond des dépenses mais il revient à la direction financière le cadrage final du budget qui sera fonction du montant des ressources prévisionnelles.

Dès la réception de tous les projets de budgets des Départements, la DAF procède à la synthèse de toutes les propositions sous forme d'un document en respectant l'équilibre budgétaire. A son tour, le Maire saisit le Conseil Municipal en vue de l'organisation d'une session ordinaire pour l'étude et le vote du budget. Le Conseil dispose de 10 jours pour convoquer et diffuser le projet de budget auprès de ses membres pour lecture.

iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus

Le tableau ci-dessous récapitule pour les trois derniers exercices (2011 à 2013), les dates de la tenue des sessions budgétaires, l'approbation du budget par le Conseil Municipal et la transmission du budget au représentant de l'Etat (préfecture de police pour contrôle de légalité).

Les membres du Conseil Municipal pendant cette session étudie la proposition budgétaire sur le fonds et sur la forme. Si besoin est, les membres du bureau exécutif peuvent être convoqués afin de répondre aux questions nécessitant de plus amples explications.

Lorsque tous les problèmes sont élucidés, les membres du Conseil procèdent au vote sous conditions que le quorum est atteint et les 2/3 des membres présents ont voté en faveur du budget proposé.

Tableau 20 : Dates de vote et d'approbation des budgets 2012 au 2014

Exercices	Date de tenue de la Session budgétaire	Date d'approbation du budget par le Conseil Municipal	Date du récépissé de la Préfecture de Police (pour contrôle de légalité)
2012	04 au 13 janvier 2012	- Délibération n°002 du 10/01/12	Août 2013
2013	02 au 11 janvier 2013	-Délibération N°002/CUA/CM/Délib13 du 08 janvier 2013	Janvier 2013
2014	23 décembre au 08 janvier 2014	-Délibération N°004 du 07/01/14	Janvier 2014

Source: DAF

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

Il ressort de ce tableau qu'au cours des trois dernières années, les 2^{ème} sessions du Conseil Municipal se sont toujours tenues avant la clôture de l'exercice en cours. Néanmoins, toutes les délibérations ont été prises au cours du mois de janvier de l'année budgétaire concernée.

Indicateur	Note	Explication
PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	D+	Méthode de notation M2
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	C	Un calendrier budgétaire est établi chaque année. Mais il ne couvre pas toutes les étapes de la préparation du budget, n'est pas généralement respecté et accorde peu de temps aux services pour l'envoi de leurs prévisions.
(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	D	La circulaire budgétaire est émise par la DAF à l'intention des Départements et Arrondissements mais aucun plafond n'est fixé.
(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	D	Pour les 3 années considérées (2012 à 2014), le délai n'a pas été respecté sans pour autant aller au-delà du mois de janvier.

PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques :

La CUA ne fait pas de budget pluriannuel. Depuis août 2009, le PDS de l'époque a préparé une vision qui s'articule autour de 03 grands axes à savoir la ville mieux organisée, ville mieux sécurisée et ville constamment propre. Cette vision n'a pas été matérialisée par des budgets pluriannuels étant donné la conjoncture politique, sociale et économique qu'a connue le pays depuis février 2009.

i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles:

Le processus budgétaire de la CUA est un processus annuel. Les prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles sont inexistantes.

ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette:

La CUA ne recourt pas encore à l'emprunt et en conséquence, n'a pas de dette. Aussi, cette composante ne s'applique pas.

iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

Des stratégies sectorielles assorties d'états de coût ne sont pas élaborées. Des objectifs stratégiques par secteur d'activité correspondant aux principales fonctions exercées par la CUA conformément aux domaines de compétence qui lui sont conférés par la Loi 94.007 ne sont pas définis.

iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme:

Il n'y a pas de budgétisation pluriannuelle ni de stratégie sectorielle. Il n'y a pratiquement pas de liens entre investissements et futurs coûts récurrents.

Indicateur	Note	Explication
PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D	Méthode de notation M2
<i>i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles</i>	<i>D</i>	<i>Aucune prévision budgétaire globale pluriannuelle n'est établie</i>
<i>ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette</i>	<i>N.A</i>	<i>La commune ne contracte pas de dettes</i>
<i>iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût</i>	<i>D</i>	<i>Il n'y a pas de stratégie sectorielle.</i>
<i>iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme</i>	<i>D</i>	<i>Il n'y a pas de budgétisation pluriannuelle ni de stratégie sectorielle.</i>

3.4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget :

PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

Les recettes de la CUA peuvent être subdivisées en deux catégories principales à savoir les recettes fiscales et non fiscales. Pour les deux catégories, il existe des recettes traitées et collectées directement par la Commune et celles traitées et collectées par les Centres Fiscaux de la DGI.

Tableau 21 : Les recettes de la CUA

A. Recettes Fiscales :

1. Prélévées par la CUA

- *Impôt Foncier sur les Terrains (CGI art 10 01 01-10 01 07)*
- *Impôt Foncier sur les Propriétés Bâties (CGI art 10 02 01-10 01 06)*

2. Prélévées par la DGI

- *Taxes sur Appareils Automatiques ou électroniques (CGI art 10 07 01)*
- *Impôt Synthétique (CGI art 10 02 01, 10 02 10)*
- *Impôt de Licence sur la vente de boissons alcooliques (CGI art 10 06 01 – 10 06 50)*
- *Impôt de Licence Foraine (CGI art 10 06 09)*

B. Recettes non Fiscales :

1. Prélévées par la CUA (Loi 94-007 du 26 avril 1995)

- *Redevances pour Collecte et traitement des Ordures Ménagères*
- *Taxe sur la Publicité,*
- *Taxes sur cérémonies coutumières,*
- *Taxes sur fêtes et spectacles,*
- *Taxes sur Etablissements exerçant des activités à buts lucratifs*
- *Taxes sur manifestations sportives,*
- *Taxes sur vélomoteur,*
- *Droit de voirie*
- *Droit de places perçus dans les zones foirés et marchés*
- *Droit de stationnement*
- *Produits de terrains de la CUA affectés aux inhumations et concessions dans les cimetières*
- *Droit de voirie sur kiosques et autres*
- *Droit d'entrée aux WC*
- *Droit d'entrée aux douches publiques*
- *Droit de circulation des véhicules lourds en ville*
- *Droit de places pour les emplacements réservés*
- *Droit d'occupation du domaine public*
- *Droit de places pour les photographes*
- *Produit des travaux de vidanges,*
- *Produit des travaux effectués par la division parcs et jardins*
- *Produit des travaux effectués par les sapeurs pompiers*
- *Prestations exécutés par la DBDGA*
- *Prestations exécutées par la DASSP*
- *Locations de bâtiments et salles de fêtes*

- *Retenus de logements*
- *Locations de terrains et installations sportives*
- *Locations de cités et patrimoines diverses*
- *Location de blocs sanitaires*
- *Revenus et droits divers perçus dans les arrondissements*
- *Droit de fourrières et amendes diverses sur infractions de circulation*
- *Droit d'examens aux capacités et autres droits perçus sur transport urbain*
- *Produit des amendes*
- *Frais de poursuites*
- *Recettes éventuelles et non classés*

2. Prélevées par la compagnie des eaux et électricités (JIRAMA)

(Loi 94-007 du 26 avril 1995)

- *Taxe d'électricité ;*
- *Taxe d'eau*
- *Surtaxe de consommation d'eau et d'électricité*

i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales ¹⁷:

Au niveau la CUA, la perception des recettes est encadrée par la loi N° 94-007. Le Code Général des Impôts (CGI) a été remis à jour en 2013 et présente de façon exhaustive toute la fiscalité et les impôts qui peuvent être perçus par les communes ainsi que la séparation des rôles de l'Etat et de la Commune.

La CUA dispose d'un comptable public (Trésorier Municipal). Du point de vue financière, tous les régisseurs de recettes, les percepteurs et les agents de recouvrements sont placés sous la responsabilité de la Trésorerie Municipale.

La CUA doit se conformer aux lois et les législations en vigueur. Les diverses taxes sont adoptées par le Conseil Municipal et appliquées par la Mairie. La législation et les procédures relatives à toutes les catégories d'impôts et de taxes sont aussi exhaustives que claires. La CUA dispose d'un pouvoir discrétionnaire faible en matière de traitement des principales catégories d'impôts et taxes car les majeures parties des modalités sont définies par le CGI. Par exemple, pour les IFPB et les IFT, les bases taxables, les exonérations ainsi que les modes de calcul sont définis par le CGI. Si la fixation des taux est par exemple laissée à la commune, le CGI peut fixer des limites. Par exemple, pour l'IFBP, le maxima et le minima sont fixé respectivement à 10% et 5%.

¹⁷ Pour la notation de cette composante, l'équipe a pris également pour référence l'évaluation effectuée en 2013 au niveau du Ministère des Finances et du Budget.

Pour ce qui est des percepteurs et des agents de recouvrement, ils ne disposent d'aucun pouvoir discrétionnaire dans la prise de décision couvrant les évaluations de la dette et des exonérations fiscales. A cet effet, les négociations individuelles de la dette fiscale sont limitées.

ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales, et aux procédures administratives y afférentes

Les informations sur les obligations et procédures fiscales existent. Le site Web¹⁸ du Ministère des Finances et du Budget comporte un lien vers une section de la Direction Générale des Impôts contenant nombre d'informations de caractère général dont le Code Général des Impôts. La CUA ne dispose pas d'un service d'accueil des contribuables destiné à fournir des explications sur les divers types d'obligations fiscales.

Par contre, des émissions radiophoniques sont diffusées hebdomadairement pour informer les contribuables en matière d'impôts locaux. Généralement, tous les mois d'avril, la Mairie effectue une mission de sensibilisation dans les quartiers des 06 arrondissements à l'aide d'une sonorisation mobile au cours de laquelle des contacts directs avec les contribuables pourraient avoir lieu.

Après le vote du budget, la DAF organise une conférence de presse qui a pour but d'informer les administrés sur le montant total du budget en investissement et en fonctionnement ainsi que les taux et tarifs applicables pour l'année considérée.

iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions de l'administration fiscale:

Les garanties des contribuables sont prévues par le CGI. L'analyse des mécanismes de recours à l'amiable peut s'effectuer à deux niveaux : au niveau de la CUA et au niveau la DGI. Au niveau de la CUA, une entité interne, la direction des affaires juridiques est en charge du traitement des dossiers mais cette direction manque de moyens afin d'assurer un traitement efficace et transparent. Au niveau de la DGI, les contribuables peuvent effectuer des recours gracieux à travers des lettres adressées à la DGI. Si l'affaire n'est pas réglé à l'amiable, seul le Tribunal Administratif constitue le moyen de recours des contribuables. Si la décision finale revient au Tribunal Administratif, la Commission Fiscale de Recours Administratifs peut donner des avis sur le dossier. C'est une commission qui est composée en moitié par les représentants du secteur public et en moitié par les représentants du secteur privé.

Néanmoins, l'efficacité de ces différents mécanismes de recours est encore illusoire.

Indicateur	Note	Explication
-------------------	-------------	--------------------

¹⁸ <http://www.mefb.gov.mg/>

PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	B	Méthode de Notation M2
<i>i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales</i>	<i>B</i>	<i>La législation et les procédures à toutes les principales catégories d'impôts et taxes sont exhaustives et claires. Les administrations concernées ont des pouvoirs discrétionnaires limités.</i>
<i>ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales, et aux procédures administratives y afférentes</i>	<i>B</i>	<i>Les contribuables ont accès, suivant différents canaux, à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et les procédures concernant les grands catégories d'impôts locaux (tels que IFPB, IFT) mais les informations sur les autres catégories sont limitées.¹⁹</i>
<i>iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière</i>	<i>C</i>	<i>Les mécanismes de recours existant ne sont ni efficaces ni transparents.</i>

PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables

Dans le cadre de transfert de compétences, la gestion, le traitement et le recouvrement de l'impôt foncier sur les propriétés bâties et de l'impôt foncier sur les terrains ont été transférés à la CUA depuis l'exercice 2007. Des mises à jour de la base de données des contribuables ont été entreprises chaque année. En 2012, un chantier d'adressage et de localisation géographique a été ouvert dans un quartier de la ville (Androhibe) et a servi de pilote pour un renouvellement complet du système d'immatriculation. Une cellule de contrôle a été créée pour des descentes inopinées auprès des contribuables.

En ce qui concerne le suivi de l'impôt synthétique, la CUA a créé en 4 ans une base de données informatisée de 25 000 commerces faisant apparaître la localisation géographique des contribuables.

L'octroi de licence ne relève pas de la responsabilité de la Commune, par contre, les systèmes d'immatriculation ne sont pas liés à d'autres systèmes.

¹⁹ Pour la notation de cette composante, l'équipe a pris également comme référence l'évaluation de 2013 au niveau du Ministère des Finances et du Budget car une partie des impôts sont gérés par les centres fiscaux.

ii) *Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale:*

Actuellement, 11% des contribuables sont en règle vis-à-vis de l'Administration en matière de la patente. Lors de la descente sur terrain, la Commune constate des irrégularités mais aucune mesure n'a été prise à l'encontre des récalcitrants. Les pénalités et amendes pour les cas de contraventions sont prévues pour la non déclaration et le retard de paiements.

La réglementation en matière de contentieux est régie par le CGI²⁰. En effet, en cas de défaut de déclaration ou insuffisance, l'amende est de l'ordre de 40% du montant du droit exigible. En cas de défaut de paiement, l'intérêt de retard est de l'ordre de 1% par mois. Dans la pratique, les pénalités sont généralement inefficaces car elles sont établies à un niveau trop faible pour avoir un impact.

iii) *Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal*

La Mairie procède de façon peu systématique à des contrôles fiscaux et à des enquêtes sur les fraudes.

Malgré l'existence d'une cellule de contrôle rattachée à la DAF, aucun programme précis de vérification de contribuable n'a été établi.

C'est plutôt la DGI au moyen d'une brigade qui prépare chaque année un programme de vérification et de contrôle qui couvre la totalité des contribuables de même que particuliers et entreprises. Néanmoins, il faut préciser que la CUA ne possède pas d'informations sur ces programmes ni sur leurs effectivités.

Indicateur	Note	Explication
PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	D	Méthode de Notation M2
i) <i>Contrôle du système d'immatriculation des contribuables</i>	<i>D</i>	<i>L'immatriculation est un système propre à la Commune. Les contrôles ne sont pas assortis d'un dispositif de sanctions.</i>
ii) <i>Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non- respect des obligations d'immatriculation et de déclaration</i>	<i>D</i>	<i>Les pénalités sont inefficaces.</i>

20 CGI : Livre III, Titre I, Chapitre III

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

<i>fiscale</i>		
iii) <i>Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal.</i>	<i>D</i>	<i>Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont effectués de manières peu systématiques, voire pas du tout.</i>

PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales:

i) *Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires):*

La CUA ne dispose pas d'informations sur les arriérés d'impôts correspondant aux impôts recouverts auprès des centres fiscaux de la DGI placés dans les 06 arrondissements. De plus, parmi les impôts locaux perçus directement par la CUA, les données exhaustives disponibles ne concernent que les IFPB. Si on se réfère aux données des deux dernières années (2012 et 2013), les arriérés d'IFPB représentent respectivement 37,09% et 43,53%.

Tableau 22 : Recouvrement des arriérés(En millions d'Ariary et en %

Arriérés en matière d'IFPB

2 012			2 013		
Stocks au 31/12/11	Recouvrement	Taux de recouvrement	Stocks au 31/12/12	Recouvrement	Taux de recouvrement
1 012 386 230	436 161 355	43,08	1 012 386 230	436 161 355	43,08
1 332 593 524	458 173 628	34,38	1 332 593 524	458 173 628	34,38
1 373 996 250	460 229 490	33,50	1 373 996 250	460 229 490	33,50
2 816 814 253	1 069 571 761	37,97	2 816 814 253	1 069 571 761	37,97
			5 748 715 760	2 923 714 017	23,80
6 535 790 257	2 424 136 234	37,09	12 284 506 017	5 347 850 251	43,53

Pour les arriérés des autres impôts, les informations ne sont pas disponibles.

Source : DAF

ii) *Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt*

Au niveau de la CUA, les paiements des Impôts synthétiques, les impôts de licence sur les boissons alcooliques et les impôts sur les appareils automatiques se font auprès des centres fiscaux de la DGI placés dans les 06 arrondissements. Les centres fiscaux déposent les espèces et les chèques reçus au niveau de la RGA suivant une fréquence qui nous est inconnue. La RGA transfère à son tour les

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

impôts reçus dans le compte de la Commune ouvert à la BCM suivant des périodicités irrégulières. Normalement, ces transferts se font hebdomadairement.

Pour les autres types de recettes comme l'IFPB, le droit de voirie, le droit de circuler, la taxe sur la publicité et autres, des régisseurs sont placés auprès des départements concernés ou au niveau des arrondissements afin de faciliter leurs collectes en vue de leurs reversements auprès du Trésor Municipal. Les versements des sommes recouvrées par ces régisseurs concernés s'effectuent chaque semaine. Néanmoins les versements peuvent intervenir plus tôt si des seuils sont atteints. Ces seuils varient suivant la nature des recettes.

iii) Fréquence de rapprochement complet des comptes:

Pour les impôts collectés par la DGI comme les impôts synthétiques, la CUA ne dispose pas des informations sur les contribuables de même que leurs paiements respectifs. Et pour les autres impôts collectés directement au niveau de la Commune à savoir l'IFPB, IFT, il y a rapprochement entre les évaluations d'impôts et les recouvrements entre le Trésor et la Commune à chaque versement effectué par les régisseurs de recettes.

Pour les recettes versées directement au niveau de la Trésorerie Municipale, le service des recettes de la DAF procède quotidiennement à un rapprochement entre les titres émis et les versements effectués. Par contre, le rapprochement des évaluations des arriérés avec la trésorerie municipale est inexistant.

Indicateur	Note	Explication
PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales	N.N	Méthode de Notation M1
<i>(i) Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arrières d'impôt au cours de l'exercice donné</i>	<i>N.N</i>	<i>La CUA ne dispose d'information complète que sur les IFPB et n'a aucune indication sur les arriérés des impôts gérés par les centres fiscaux (tels que l'IS)</i>
<i>(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt et taxes recouverts par les administrations fiscales</i>	<i>D</i>	<i>Les fréquences de versement des recettes fiscales perçues les centres fiscaux se font moins régulièrement.</i>
<i>(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus</i>	<i>D</i>	<i>Au niveau de la Commune,. le rapprochement des évaluations des arriérés avec la Trésorerie Municipale est inexistant.</i>

<i>par le Trésor</i>		
----------------------	--	--

PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie:

Le Trésorier Municipal envoie systématiquement la situation du fonds libres tous les lundis. Le cadre réglementaire ne prévoit pas l'élaboration des plans de trésorerie pour les collectivités territoriales décentralisées.

En ce qui concerne la CUA, aucun plan de trésorerie n'est élaboré conjointement par le Maire et le Trésorier Municipal.

ii) Fiabilité et fréquence des informations fournies en cours d'exercice aux services :

L'absence d'une planification de la trésorerie ne permet pas aux services opérationnels de la CUA (GAC) de disposer d'information fiable sur la disponibilité effective de ressources pour l'engagement des dépenses.

iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires

Les prévisions du budget primitif peuvent être modifiées en cours d'exercice soit par des aménagements de crédits soit par des virements de crédits²¹.

Les modalités de virements de crédits sont précisément définies par la Loi 95.005²². Les virements de crédits peuvent être opérés de chapitre à chapitre assortis d'une autorisation du Conseil Municipal (organe délibérant) et transmis à la préfecture de police pour contrôle de légalité. Les virements de crédits (aménagements de crédits) d'article à article et de paragraphe à paragraphe sont opérés par arrêté du Maire.

Les Budgets additionnels interviennent en cours d'année pour reporter sur l'exercice en cours les résultats de l'exercice antérieur et pour rectifier les prévisions du Budget primitif. L'élaboration du Budget additionnel intervient après l'approbation du compte administratif et de gestion. Ils sont votés suivant les mêmes règles que le Budget primitif. Sur les trois exercices 2010-2012, la CUA a toujours élaboré un budget additionnel. Cet ajustement a toujours eu lieu de manière transparente et prévisible.

²¹ Article 15 de la Loi N°95-005 du 21 juin 1995 relatives aux budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées

Indicateur	Note	Explication
PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D+	Méthode de Notation M1
<i>i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie</i>	<i>D</i>	<i>La planification de la trésorerie n'est pas effectuée par la CUA</i>
<i>ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux services sur les plafonds d'engagement de dépenses</i>	<i>D</i>	<i>Les GAC ne disposent d'aucune indication de la part de l'ordonnateur sur les plafonds des crédits à engager.</i>
<i>iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des services</i>	<i>A</i>	<i>Un ajustement significatif de la dotation budgétaire à travers le budget additionnel a lieu une fois par an et effectué de manière transparente et prévisible</i>

PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette:

La CUA n'a pas contracté de dettes pendant la période couverte. Par conséquent, cette composante ne s'applique pas dans le cadre de cette auto-évaluation.

ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie:

La Trésorerie Municipale n'a qu'un seul compte ouvert à la BCM. Ce compte ne relève que les mouvements du compte mais ne donne pas le solde de la trésorerie à un moment donné. Par contre, le Trésorier Municipal envoie chaque semaine par courrier la situation du fonds libre (solde réel) à l'ordonnateur.

iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties:

Selon la loi n° 95-005 du 21 juin 1995, en son article 18 : les emprunts ou avances sont délibérés par conseil dans la limite maximum des engagements financiers figurant aux projets. Après la délibération du Conseil, l'emprunt doit être visé par le représentant de l'Etat qui aura préalablement requis l'avis du Ministre chargé des Finances ou son représentant. Cet avis doit être exprimé dans un délai de 20 jours après réception complet. Le Ministre chargé des Finances doit soumettre le dossier au conseil du Gouvernement pour les emprunts non soumis à ratification. Ces dispositions font que les communes possèdent une autonomie limitée en matière de dettes.

**PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo**

Les emprunts et avances que les Collectivités territoriales décentralisées contractent ainsi que leurs modalités d'amortissement et de remboursement sont délibérés par le Conseil dans la limite des facultés de paiement des arrérages par le budget de la collectivité concernée.

Indicateur	Note	Explication
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	B	Méthode de Notation M2
<i>i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents</i>	NA	<i>La CUA n'a pas de dettes.</i>
<i>ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie</i>	B	<i>La CUA ne possède qu'un seul compte ouvert auprès de la BCM dont le solde réel est disponible chaque semaine.</i>
<i>iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties</i>	B	<i>Les prêts contractés par la Commune sont autorisés par le Conseil Municipal, puis approuvés par le Représentant de l'Etat. Le montant est fixé par délibération du Conseil.</i>

PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie

Les agents de la CUA sont au nombre d'un peu plus de 3200 au 31 décembre 2013 dont 1315 personnels permanents et 1885 contractuels.

Des fichiers nominatifs du personnel sont informatisés au niveau de la Direction de la Gestion des Ressources Humaines (DGRH). Les états de paie relèvent de la responsabilité du Service des Dépenses. Le traitement de salaire des agents de la CUA est opéré par le Service du Traitement Informatique (STI) de la Direction de la Solde et des Pensions relevant du Ministère des Finances et du Budget.

i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif ;

La DGRH transmet les mouvements du personnel de la CUA au Service des Dépenses (SD). Ces changements sont matérialisés par une décision administrative signée par le Maire. L'acte administratif permet à la division solde de la DAF, de procéder à la mise à jour de son propre fichier.

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

Les deux fichiers de la DGRH et de la division solde ne sont pas directement reliés. Le traitement de salaire des agents de la CUA auprès du service informatique est toujours accompagné d'un document matérialisant le mouvement de chaque personnel. Mensuellement, le STI édite une liste nominative du personnel en tenant compte de mouvement relatif à la situation de chaque employé. Cette liste est transmise à la Trésorerie Municipale pour le paiement effectif du salaire. A travers cela, il existe un rapprochement entre les données sur la liste nominative et le paiement effectif du salaire.

ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie

Les modifications nécessaires apportées aux fichiers du personnel et aux états de paie ne sont pas immédiates lorsqu'il y a un changement de statut de l'agent. Les fichiers du personnel et les états de paie font l'objet d'une mise à jour mais cela peut durer plusieurs mois, ce qui entraîne des ajustements rétroactifs (ex : rappel de salaire). Ces retards engendrent des arriérés de salaire dont le montant n'est pas encore déterminé à ce jour.

iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie

Un acte administratif est établi par la DGRH pour toute modification de statut d'un agent de la CUA et transmis au Directeur des Affaires Financières et au Contrôleur Financier pour visa avant signature du Maire. La modification des états de paie ne peut avoir lieu qu'en vertu de cet acte. Par conséquent toute modification du fichier nominatif et des états de paie peut être retracée. L'utilisation du logiciel des états de paie est exclusivement réservée au personnel du STI.

iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes

Aucune vérification n'a été effectuée au cours des trois dernières années.

Indicateur	Note	Explication
PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie	D+	Méthode de Notation M1
<i>i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif</i>	C	<i>Il n'y a pas de lien direct entre les états de paie, fichiers du personnel et la base de données informatisée au STI. Néanmoins, un rapprochement entre la liste nominative du personnel et les états de paie s'effectue quand la STI envoie cette liste à la Trésorerie Municipale.</i>
<i>ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie</i>	D	<i>Les retards accusés dans le traitement des modifications apportées aux états de paie et aux états nominatifs excèdent souvent plus de 3 mois</i>

iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	A	Le pouvoir pour la modification des fichiers du personnel et des états de paie est restreint. La modification ne peut avoir lieu que sur la base d'un acte visé (il en résulte une trace auditable)
iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et /ou des employés fantômes	D	Aucune vérification des états de paie n'a été effectuée au cours des trois dernières années

PI-19 Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes :

i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire:

Le cadre juridique de passation des marchés publics en vigueur à Madagascar est applicable à la fois à l'Etat et aux collectivités décentralisées, il est constitué d'une Loi, huit (08) Décrets ,vingt et un Arrêtés(21),une(01) Décision, trois Circulaires (03) et deux Notes (02)d'application (Annexe 4).

Tous ces textes législatifs et réglementaires sont publiés au journal officiel de la République de Madagascar et sont aussi accessibles sur le site internet de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

La Loi de 2004 relative au code des marchés publics a abrogé toutes dispositions législatives et réglementaires antérieures régissant les marchés publics.

Le cadre juridique de passation des marchés publics se met en place progressivement grâce aux décisions, circulaires, instructions et notes explicatives émanant de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

Le code des marchés publics s'applique à tous les types de marchés (travaux, fournitures, services et prestations intellectuelles) conclus par les Collectivités Décentralisées, par leurs établissements publics, organismes, agences ou offices et par les personnes morales de droit privé agissant au nom et pour le compte des Collectivités Territoriales Décentralisées . Par contre, pour les financements extérieurs, c'est au bailleur de fonds d'en décider, si on va suivre la procédure nationale ou leur propre procédure.

Les seuils à partir desquels la passation des marchés publics est obligatoire pour la Commune Urbaine d'Antananarivo se présentent comme suit :

Tableau 23 : Seuils de contrôle a priori des commissions des marchés et Seuils de passation de marchés :

Seuils	Montant du Seuil (en Ariary)				
	Travaux routiers		Travaux autres que routiers	fournitures	Prestations de services ou intellectuelles
	Construction Réhabilitation	Entretien Courant ou périodique			
Seuils de contrôle à priori par la commission des marchés applicable à l'Etat, aux Régions, aux Communes, à leurs EPIA respectifs	2 milliards	1 milliard	500 millions	200 millions	100 millions
Seuils de passation des Marchés	1 milliard	500 millions	140 millions	80 millions	25 millions

Concernant les prestations dont le montant est en dessous des seuils de passation de marchés, les procédures s'effectuent suivant le tableau ci-après.

Tableau 24 : Procédures correspondant à des montants en dessous des seuils (Montant en Ariary)

Type de prestations procédures	Travaux routiers		Travaux autres que routiers	fournitures	Prestations de services ou intellectuelles
	Construction Réhabilitation	Entretien Courant ou périodique			
Consultation par voie d'affichage	En dessus de 40 millions			En dessus de 15 millions	En dessus de 10 millions
Consultation de prix restreinte	En dessous de 40 millions			En dessous de 15 millions	En dessous de 10 millions

Pour la consultation par voie d'affichage :

Il est procédé à la consultation par voie d'affichage, pendant au moins dix (10) jours calendaires, et en fonction de la complexité des prestations, devant les bureaux du Contrôle Financier (CF) et du Service intéressé de la localité où seront exécutées les prestations pour les collectivités publiques et devant leur siège ou le bureau de leur antenne, selon les cas, pour les autres entités publiques ou privées bénéficiant du concours financier de l'Etat.

Ces prestations sont exécutées par voie de convention sous forme de marché.

Pour l'Etat, les Régions, les Communes et leurs Etablissements Publics à caractère Administratif respectifs, l'Ordonnateur Secondaire est habilité, sauf décision contraire et motivée de la Personne Responsable des Marchés Publics, à effectuer les différentes opérations de Consultation par voie d'affichage.

A ce titre, il conduit sous son entière responsabilité l'intégralité des procédures de la commande publique.

Pour les Etablissements Publics à caractère industriel et Commercial, les sociétés d'Etat et les autres entités publiques ou privées bénéficiant du concours financier de l'Etat, il revient à l'autorité contractante ou à son représentant de conduire les procédures de la commande publique.

Pour la consultation de prix restreinte, les prestations sont exécutées par l'Ordonnateur Secondaire, sur simple devis ou bon de commande réglementaire après consultation de prix restreinte auprès d'au moins trois prestataires.

Pour le Cas des Etablissements Publics à caractère industriel et commercial, des Sociétés d'Etat et des autres entités bénéficiant du concours financier de l'Etat.

Les seuils de passation de marchés cités ci-dessus sont également applicables aux Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial, aux Sociétés d'Etat et aux autres entités bénéficiant du concours financier de l'Etat non spécifiés dans le tableau ci-dessus.

Toutefois, les dossiers d'appel d'offres, les dossiers de consultation et les projets de marché de ces Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial, Sociétés d'Etat et autres entités bénéficiant du concours financier de l'Etat ne font pas l'objet de contrôle a priori des Commissions des marchés, à l'exception du choix du mode dérogatoire fait par l'autorité contractante.

Concernant le Contrôle a posteriori, toute commande publique non soumise au contrôle a priori, y compris celles passées par les Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial, Sociétés d'Etat et autres entités bénéficiant du concours financier de l'Etat, fait l'objet de contrôle a posteriori des Commissions des Marchés.

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

L'appel d'offres ouvert est le mode normal de passation des marchés (article 18 du Code des Marchés Publics). Le recours aux modes de passation des marchés (marché de gré à gré, appel d'offres restreint) doit être exceptionnel, justifié par l'autorité contractante (La PRMP) à l'aide d'un rapport justificatif pour le marché de gré à gré et une note de présentation pour celui d'appel offres restreint et autorisé au préalable par la Commission Régionale de Marchés d'Analamanga.

Le Code des Marchés Publics décrit clairement le processus d'appel d'offres, les principaux intervenants et leurs responsabilités respectives. Il décrit également toutes les conditions de recours aux autres modes de passation de marchés .Enfin, il définit les modalités d'exécution des marchés et de règlement des différends en cas de litige. Le fractionnement des achats ou des offres est strictement interdit. Le délai fixé par le Code des Marchés Publics pour la remise des offres est de 30 jours au minimum.

Tableau 25 : Récapitulation des marchés passés en 2010,2011 et 2012 par l'Unité de Gestion de Passation des Marchés

Mode de Passation de marchés	2010		2011		2012	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Appel d'offres ouvert	4	44,45	5	83,34	4	100%
Appel d'offres restreint	3	33,33	1	16,66	0	0
Gré à Gré	2	22,22	0	0	0	0
Total	9	100%	6	100%	4	100%

N°	Critères	Satisfaction
i)	<i>Etre organisé suivant une hiérarchie avec un ordre de présence clairement défini</i>	OUI
ii)	<i>Etre librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés</i>	OUI
iii)	<i>S'appliquer à toutes les opérations de passation de marchés faisant intervenir des fonds publics</i>	<p>NON Selon l'article 3 du Code de marché public:</p> <p><i>I- les dispositions du présent code s'appliquent aux marchés conclus par les Autorités Contractantes suivantes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>L'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics;</i>

		<p><i>Sauf dispositions contraires, les règles applicables à l'Etat le sont également à ceux de ses établissements publics auxquels s'appliquent les dispositions du présent Code. De même, sauf dispositions contraires, les règles applicables aux collectivités territoriales le sont également à leurs établissements publics.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Toute entité publique ou privée ou gérant un budget de l'Etat ou d'une collectivité ou tout autre financement public;</i> - <i>Toute société d'Etat à participation majoritaire de l'Etat.</i> <p><i>II- Les dispositions du présent code ne sont pas applicables:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> o <i>Aux conventions et marchés passés en vertu de la procédure spécifique d'une organisation internationale et aux conventions ou marchés conclus avec des organisations internationales en vue de se procurer des travaux, des fournitures, des services ou des prestations intellectuelles;</i> o <i>Aux marchés relatifs à des travaux, des fournitures, des services ou des prestations intellectuelles conclus, pour l'application d'un accord international concernant le stationnement de troupes;</i> o <i>Aux marchés relatifs à des travaux, des fournitures des services ou des prestations intellectuelles conclus pour l'application d'un accord international passé entre l'Etat Malgache et un ou plusieurs en vue de la réalisation ou de l'exploitation d'un projet ou d'un ouvrage</i> <p>.</p>
iv)	Faire de l'appel d'offres par mise en concurrence la méthode normale de passation des marchés et définir	OUI

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

	<i>clairement les situations dans lesquelles il est possible d'utiliser d'autres méthodes et comment cela doit être justifié</i>	
v)	<i>Mettre à la disposition du public la totalité des informations ci-après concernant la passation des marchés (plans de passation des marchés publics, opportunités de soumission, attributions des marchés et les informations sur le règlement des plaintes concernant la passation des marchés)</i>	OUI .La publication des informations sur le règlement des plaintes concernant la passation des marchés n'est pas nécessaire car la CUA n'a pas fait l'objet de recours. Les attributions de marchés sont affichées à la trésorerie Municipale, à la mairie et au bureau du Contrôle Financier. La PRMP envoie pour publication dans un délai de trente(30) jours à compter de la notification du marché, un avis de publication (article 55 du CMP).
vi)	<i>Prévoir un processus d'examen administratif indépendant de la passation des marchés pour répondre aux plaintes déposées en ce domaine par des participations avant la signature des marchés.</i>	<i>OUI. Suivant l'article 57 du CMP, Le référé précontractuel : Le Président du Tribunal Administratif est territorialement compétent, et dans l'attente de la prise en charge de leurs compétences par les tribunaux Administratifs, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, peut être saisi en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation des marchés publics. Les personnes habilitées à agir sont celles qui ont un intérêt à conclure le contrat et qui sont susceptibles d'être lésées par ce manquement. La saisine doit intervenir avant la conclusion du contrat qui ne peut elle-même intervenir avant l'expiration d'un délai de dix (10) jours francs décompté à partir de la plus tardive des deux dates suivantes : -Information donnée aux candidats à la consultation du rejet de leur offre conformément à l'article 27 du Présent Code ; -Affichage du résultat de la consultation au siège du pouvoir adjudicateur ; Le Président du Tribunal Administratif peut ordonner à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations et de suspendre la passation du contrat ou l'exécution de toute décision qui s'y rapporte. Il peut également annuler ces décisions et supprimer</i>

		<p><i>les clauses ou prescriptions destinées à figurer dans le contrat et qui méconnaissent les dites obligations. Dès qu'il est saisi, il peut enjoindre de différer la signature du contrat jusqu'au terme de la procédure et pour une durée maximum de vingt (20) jours. La décision est prise en premier et dernier ressort en la forme des référés.</i></p>
--	--	--

Source : *Unité de Gestion des Passation des Marchés de Commune Urbaine d'Antananarivo*

Tableau 26 : Critères d'évaluation du cadre juridique des marchés publics

ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.

La Loi sur les marchés publics prévoit des procédures exceptionnelles de passation des marchés publics notamment l'appel d'offres restreint et les marchés de gré à gré, ainsi que les conditions de processus de mise en œuvre de ces procédures exceptionnelles.

En ce qui concerne les marchés de gré à gré, ils ne peuvent être passés qu'après autorisation au préalable de la Commission Régionale de Marchés d'Analamanga et dans des cas limitativement énumérés (article 25 du CMP). Il en est de même pour l'appel d'offres restreint (article 21 du CMP). Suivant les informations recueillies auprès de l'Unité de Gestion de passation des marchés de la Commune Urbaine d'Antananarivo, le recours au mode de passation de marchés de gré à gré est rare.

Par contre, les données concernant les passations des marchés relatives aux consultations restreintes ne sont pas disponibles.

iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun.

Le cadre juridique des marchés publics applicable à la Commune Urbaine d'Antananarivo prescrit la publication des plans de passation, des opportunités de soumission, des informations sur les attributions des marchés.

Les Avis Généraux de passation des marchés de la Commune Urbaine d'Antananarivo, assimilé à des plans de passations de marché, sont tous (100%) publiés trois fois dans un quotidien à grand tirage (15000 exemplaires par jour) ou une fois mais dans trois journaux différents à grand tirage, et c'est toujours la même procédure pour les avis d'appel d'offres ouvert (opportunités de soumission). Pour ce qui est des informations relatives aux attributions des marchés elles sont systématiquement (100%) affichées à la mairie, à la trésorerie municipale et au bureau du Contrôle Financier. Quant à l'élaboration de la Décision d'attribution, cela relève totalement de la compétence de la Personne

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

Responsable des Marchés Publics. Quant à l'élaboration de la Décision d'attribution, cela relève totalement de la compétence de la Personne Responsable des Marchés Publics.

Aucun recours n'a eu lieu à l'encontre de la Commune Urbaine d'Antananarivo, de ce fait aucune information sur le règlement des plaintes n'a été publiée.

iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.

Suivant les dispositifs réglementaires, le Comité de Réglementation et de Recours (C.R.R), qui n'est qu'une entité indépendante au sein de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, est l'organe de recours. Le Comité de Réglementation et de Recours (C.R.R), dirigé par un Président, est organisé en deux (02) sections :

- la Section des Normes et Réglementation (S.N.R) et;*
- la Section de Recours (S.R).*

Ce qui nous intéresse la Section Recours qui est une instance indépendante chargée de trancher tous les contestations et litiges en matière d'attribution des marchés publics.

Néanmoins, le fonctionnement de ce Comité de Réglementation et de Recours (C.R.R) s'est arrêté depuis Août 2011.

Indicateurs	Note	Explication
<i>PI-19 : Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes.</i>	C+	Méthode de notation M2
<i>i) Promotion de la transparence de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.</i>	B	<i>Le cadre législatif et réglementaire de passation des marchés publics applicables à la Commune Urbaine d'Antananarivo ne remplit que cinq sur les six conditions exigées pour assurer la promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence.</i>

<p>ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.</p>	<p>D</p>	<p>Le recours à des modes de passation des marchés autres que l'appel d'offres ouvert est rare et le cas échéant est toujours justifié et approuvé par la Commission Régionale de Marchés d'Analamanga. Par contre, les données concernant les passations des marchés relatives aux consultations restreintes ne sont pas disponibles.</p>
<p>iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun.</p>	<p>A</p>	<p>Les plans de passation des marchés ; les opportunités de soumission et les attributions de marchés sont publiés pour tous les marchés de la Commune Urbaine d'Antananarivo qui sont soumis au contrôle de la Commission Régionale de Marchés d'Analamanga et dont les montants de deux derniers exercices correspondent. Aucune plainte n'a été formulé à l'encontre de la Commune</p>
<p>iv) Existence d'organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.</p>	<p>D</p>	<p>La Section de recours au sein de l'ARMP prévue par la loi comme organe de recours a cessé de fonctionner depuis Août 2011</p>

PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Les principaux acteurs de l'exécution des dépenses non salariales sont la DAF et le Contrôleur Financier.

Ces dépenses sont exécutées soit suivant la procédure normale qui comprend les deux phases administrative et comptable, soit par les régies d'avance. La phase administrative incombe au Maire, ordonnateur du budget de la Commune et se déroule en trois étapes²³ : l'engagement, la liquidation et le mandatement. La phase comptable est du ressort du Trésorier Municipal, comptable de la Commune. Cette phase consiste en la prise en charge des ordonnancements émis par l'ordonnateur et au paiement de la dépense. Au sein de la Mairie, toutes les tâches relatives aux opérations de la phase administrative sont exécutées par le Service des Dépenses.

²³Décret n°2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics

En matière de dépenses, les gestionnaires d'activités élaborent la PED et envoient au service des dépenses pour vérification (situation de crédits ou erreur d'imputation administrative). Après vérification, le service des dépenses renvoie à l'ordonnateur la PED pour signature et au contrôle financier pour visa. La PED approuvée est envoyée au service des dépenses en vue de l'établissement du bon de commande pour être signé par l'ordonnateur et être traduit ainsi en un engagement financier.

L'exécution des dépenses budgétaires de la CUA est informatisée au moyen d'un logiciel dénommé « SIM-BA ». Le système informatique est installé à la DAF. Il gère toutes les étapes d'exécution des dépenses budgétaires, de la proposition d'engagement jusqu'au mandatement. Les propositions d'engagement et les engagements juridiques sont gérés par le système et donnent lieu systématiquement à un engagement comptable. Après la réalisation des prestations, les liquidations et les mandatements y sont également gérés. L'application SIM-BA est en mesure de fournir les situations des engagements, des liquidations, des mandatements et des factures en instance de paiement. Les contrôles s'effectuent dans le système et au moyen des supports physiques des dépenses.

i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses

Suivant l'organigramme de la CUA fixé par délibération N°002/CUA/CM/Délib.14 du 07 Janvier 2014, le contrôle des engagements de dépenses est assuré par l'Unité de Contrôle des Gestions Internes (UCGI) sous la responsabilité du Contrôleur Financier. Ce dernier exerce un contrôle à priori sur toutes les propositions d'engagement de dépenses non salariales. En outre le logiciel SIM-BA n'admet pas des engagements en dépassement des crédits ouverts. Toutefois, aucun mécanisme ne permet de limiter les engagements aux ressources disponibles, ce qui se traduit par l'existence d'arriérés de paiement à la clôture des exercices budgétaires. Ainsi, les dépenses liquidées non ordonnancées²⁴ sont estimées à 3,10% des dépenses totales à la fin de l'année 2010, 9,88% à la fin de l'année 2011 et à 1,88% au 31 décembre 2012.

Les mesures de contrôle des engagements de dépenses ainsi conçues devraient permettre d'assurer une bonne gestion des dépenses de la Commune si elles étaient rigoureusement mises en œuvre. Toutefois, les informations relatives aux mandats de paiement rejetés par la Trésorerie Municipale qui sont récapitulées dans le tableau ci-dessous révèlent les limites du système.

Tableau 27 : Situation des rejets de mandats de paiement

Exercices	Nombre de mandats de paiement émis	Nombre de rejets	%
2010	7264	241	3,31%
2011	6565	501	7,63%

²⁴ Cf. PI-4 Stock et suivie des arriérés de paiement

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

2012	5870	216	3,67%
------	------	-----	-------

Sources : *Division Mandatement /SD/DAF et Trésorerie Municipale CUA*

Les motifs des rejets effectués par la Trésorerie Municipale sont notamment :

- *La mauvaise imputation de la dépense ;*
- *Incohérence entre les dates des pièces justificatives des dépenses*
- *L'insuffisance du fonds libre.*

En tout, des mesures de contrôle de l'engagement des dépenses existent et limitent les dépenses aux dotations budgétaires. Mais aucun mécanisme ne permet pas de limiter les engagements de dépenses par rapport aux ressources disponibles.

ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne

Le principe de l'incompatibilité de la fonction d'ordonnateur et celle de comptable qui vise à sécuriser la bonne gestion des deniers publics est prescrit par Décret²⁵.

La vérification préalable de la réalité de la dette de la Commune doit être faite avant la liquidation, le mandatement et le paiement de la dépense. Le contrôle de constatation du service fait est non seulement de la responsabilité de l'ordonnateur du budget (le Maire), mais aussi de celle du Contrôleur financier du comptable de la Commune. Outre la vérification de la réalité de la dette, le Comptable effectue conformément aux règles de comptabilité publique, des contrôles portant notamment sur :

- *La qualité de l'ordonnateur ;*
- *L'exacte imputation de la dépense ;*
- *La disponibilité des crédits ;*
- *Le caractère libératoire du règlement*

Les procédures actuellement applicables à la CUA en matière de passation des marchés publics sont édictées par la loi n° 2004-009 du 26 Juillet 2004 portant code des marchés publics et ses décrets d'application. Le code des marchés publics et ses textes d'application prévoient le contrôle du processus de passation des marchés publics exercé par la Commission Régionale de Marchés d'Analamanga (CRMA) relevant du Ministère des Finances et du Budget.

La comptabilité de dépenses engagées prescrite à l'ordonnateur du budget communal est régulièrement tenue par le SD de la Mairie, ce qui permet au Maire de présenter chaque année le

25 Décret n°2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

compte administratif. De son côté, le Receveur, comptable de la commune présente chaque année son compte de gestion.

En tous, les autres règles et procédures de contrôle interne, comprenant la vérification de la réalité de la dette, la vérification des services faits de même que la vérification des ordres de mandatement (contrôle de fonds et de formes) sont claires. Leurs efficacités sont prouvées :

- Premièrement à travers l'inexistence de paiement effectué alors que les services ne sont pas encore faits ;
- Deuxièmement, par le faible taux de rejets des mandats par le Trésor dûs à des problèmes de formes ou de fonds.

iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions

D'une manière générale, les dépenses non salariales qui intègrent conformément au cadre PEFA les rémunérations de personnel occasionnelle (temporaire), sont exécutées suivant la procédure normale d'exécution des dépenses publiques. Seules les dépenses exécutées sur les régies d'avance dérogent à la procédure normale²⁶. A la CUA, la régie d'avance est créée à la demande du département nécessaire après visa de l'ordonnateur du budget et du trésorier municipal. Seules les dépenses à caractère urgente font l'objet de paiement par caisse d'avance. Les dépenses à exécuter par ces régies sont précisément définies par les arrêtés qui les ont instituées. Ces régies sont approvisionnées par le trésorier municipal.

Les dépenses effectuées par ces régies en 2010, 2011 et 2012 sont récapitulées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 28: Proportion des dépenses non salariales de fonctionnement exécutées en régie (en Ariary)

Exercices	Dépenses exécutées en régie	Dépenses salariales de fonctionnement	non de	Proportion en %
2010	43.239.598	9.024.220.868		0,47
2011	87.977.050	4.793.901.163		1,83
2012	38.490.000	4.930.219.629		0,78

Sources : Service des Dépenses et Cellule Informatique

²⁶ Décret n°2004-319 du 09 Mars 2004, instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des organismes publics

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

Il ressort de ce tableau que les dépenses exécutées en régie sont insignifiantes (0,47% en 2010, 1,83% en 2011 et 0,78% en 2012).

Indicateur	Note	Explication
PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C+	Méthode de Notation M1
i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	C	Des mesures de contrôle de l'engagement des dépenses existent et limitent les dépenses aux dotations budgétaires. Mais aucun mécanisme ne permet pas de limiter les engagements de dépenses par rapport aux ressources disponibles
ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne	A	Les autres règles et procédures de contrôle interne sont claires, bien comprises dans l'ensemble et globalement efficaces
iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	A	Le taux d'observation des règles et procédures est très élevé et le recours à des procédures dérogatoires sont peu nombreux

PI-21 Efficacité du système de vérification interne

i) Couverture et qualité de la vérification interne

Au niveau de la CUA il n'y a pas de service affecté aux tâches de vérification interne (audit) et la législation en vigueur sur les collectivités territoriales décentralisées ne prévoit pas de telles activités.

ii) Fréquence et diffusion des rapports

Comme il n'y a pas d'activités d'audit, des rapports d'audits ne sont pas élaborés.

iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne

Aucune suite à donner car il n'y a pas de missions de vérifications internes.

Indicateur	Note	Explication
PI-21 Efficacité du système de vérification	D	Méthode de Notation M1

interne		
i) Couverture et qualité de la vérification interne	D	Il n'y a pas d'activité d'audit par les services de la Commune faute de structure
ii) Fréquence et diffusion des rapports	D	Il n'y a pas de rapports d'audit élaboré
iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	D	Il n'y a pas de recommandations

3.5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers

PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes

i) Régularité du rapprochement bancaire:

Pour le compte 18 311 de la Trésorerie Municipale ouvert à la Banque Centrale, les paiements des dépenses de la CUA et les versements des recettes des régisseurs sont tenus au jour le jour par cette dernière. La Banque Centrale émet chaque jour des relevés bancaires de toutes les opérations de la veille.

En revanche, le rapprochement bancaire s'effectue mensuellement (quelques jours après la période couverte) au niveau de la Banque Centrale à partir d'un état des opérations présentées par la Trésorerie Municipale.

ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances:

Les comptes d'attente et les comptes d'avance sont gérés au niveau de la Trésorerie Municipale. Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attentes font au plus tard 10 jours du mois écoulé par le service de la comptabilité de la TM. Tous les comptes d'avance doivent être apurés à chaque fin d'exercice. Dans la pratique, certains régisseurs d'avance n'ont pas pu régulariser leur dossier dans le délai requis. Ceci entraîne un retard de plus de deux mois sur le rapprochement des comptes d'avance.

Indicateur	Note	Explication
PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes	C+	Méthode de Notation M2

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

i) Régularité du rapprochement bancaire	A	Le rapprochement de tous les comptes bancaires au niveau de la TM se fait tous les mois avec la Banque Centrale
ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	D	Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avance de la CUA se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard.

PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires

La Commune Urbaine d'Antananarivo ne gère aucune école primaire mais elle est responsable de l'entretien de toutes ces infrastructures (92 écoles primaires publiques). Par contre, elle gère trois centres des soins de santé à savoir le CSS Namontana, le CSS Volosarika et le CSS Andravoahangy. Tous les matériels utilisés et les personnels qui y travaillent sont pris en charge dans le budget de la CUA. Toutefois la CUA n'arrive pas souvent à satisfaire les besoins de ces centres. Les ressources (en espèces et en nature) reçues par ces centres sont clairement consignées dans de rapports d'activités rédigés trimestriellement par les Directions des Affaires Sociales et Scolaires (responsables des EPP) et par la Direction de l'Assistance sociale et de la Santé Publique (responsable des CSS).

En 2010, certaines écoles primaires publiques ont bénéficié de 500 unités de tables et bancs dont les valeurs s'élèvent à 49.800.000AR et deux écoles primaires publiques ont été réhabilitées (70.941.278 AR pour l'EPP Ampasandratsarahoby et 128.913.842,76AR pour l'EPP Ambohimadana Nord). Durant les deux exercices couverts, les trois centres des soins de santé ont reçu des médicaments essentiels et des matériaux de soins. Pour les deux années 2010 et 2011, les montants s'élèvent respectivement à 69.995.856,68 Ariary et 125.840.712 Ariary.

i)Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèce et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres des soins de santé) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au secteurs, quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités.

L'information sur les dotations en matériels et en consommables reçues par lesdites unités de prestation de services de première ligne est connue et consignée trimestriellement dans des rapports d'activités des deux directions responsables de la distribution.

Indicateur	Note	Explication
PI-23 Disponibilité des	A	Méthode de Notation M1

informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires		
i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèce et en nature) par la plupart des unités de prestation de première ligne	A	Des données détaillées sur les ressources perçues en nature par les écoles primaires et les centres des soins de santé sont disponibles et l'information est consignée dans des rapports d'activités des départements responsables de la distribution des dotations

PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

Le budget de la CUA est exécuté au moyen d'une application informatique dénommée SIM-BA qui est déployé au niveau de la DAF. Cette application gère toutes les phases d'exécution de la dépense notamment l'engagement, la liquidation et le mandatement. Elle est conçue de façon à permettre un suivi de l'exécution du budget dans toutes ses étapes et à produire les situations d'exécution budgétaire car la législation en vigueur ne prévoit pas l'élaboration de rapport d'exécution budgétaire pour les CTD.

i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires

Le Service du Budget de la DAF produit des situations trimestrielles d'exécution budgétaire à l'attention de l'ordonnateur. Ces situations sont élaborées sur la base de données issue de l'application SIM-BA. Elles contiennent un état détaillé de dépenses suivant la nomenclature budgétaire et les phases d'exécution du budget. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement et du paiement.

ii) Emissions dans les délais des rapports

L'application SIM-BA est conçue de façon à permettre l'édition des situations d'exécution budgétaire à tout moment. Toutefois le Service du budget ne prépare que des situations trimestrielles. Ces situations sont émises dans les 2 semaines suivant la fin de la période couverte.

iii) Qualité de l'information

L'information incluse dans les situations d'exécution budgétaire n'est pas auditée mais les données éditées par le Service du budget sont comparées avec les données dont dispose le Trésorier municipal. Ce rapprochement est réalisé au moins 4 fois par an. Il n'existe aucune préoccupation majeure en ce qui concerne l'exactitude des données.

Indicateur	Note	Explication
PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	A	Méthode de Notation M1
i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	A	Le Service du Budget élabore une situation d'exécution budgétaire trimestrielle qui permet la comparaison avec le budget primitif. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement et du paiement
ii) Emissions dans les délais des rapports	A	Les rapports d'exécution budgétaire sont finalisés dans les 2 semaines suivant la période couverte
iii) Qualité de l'information	A	Il n'existe aucune préoccupation majeure en ce qui concerne l'exactitude des données

PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels:

La première session ordinaire du Conseil Municipal est consacrée principalement à l'approbation du compte administratif de l'année écoulée et à l'établissement des programmes d'actions²⁷. A cette occasion, le Président du Bureau exécutif rend compte au Conseil, par un rapport spécial, de la situation de la collectivité, des activités et des financements des différents services de la collectivité et des organismes qui en dépendent. Le rapport précise également l'état d'exécution des délibérations du conseil et la situation financière de la collectivité. Ce rapport spécial donne lieu à un débat auquel les conseillers municipaux participent à titre consultatif.

Le compte de gestion de la TM est prévue par l'instruction n°07.23.61 du 05/06/2007 se rapportant aux modalités d'établissement et à la procédure de présentation des comptes et documents définitifs de gestion des comptes du trésor et la circulaire n° 10-14.G du 25/03/2010 concernant le calendrier de production des comptes de gestion à partir de l'exercice 2009.

La législation et l'instruction en vigueur citées ci-dessus prévoient l'élaboration annuelle du compte administratif par la CUA et du compte de gestion par la TM.

A partir des rapprochements trimestriels des données (dépenses) entre la DAF et la TM ainsi que le compte administratif, le service compte de gestion de la TM élabore les fascicules du compte de gestion et fournit les documents généraux afin de les envoyer au Tribunal financier vers le mois de septembre de l'année suivante.

²⁷Article 7 alinéa II de la loi 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées.

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

Le compte de gestion (par le Trésorier municipal) reprend l'exécution entière du budget et fait état de la situation générale des opérations de l'exercice avec la balance définitive établie à la clôture des opérations.

i) Etat complet des états financiers:

Les états financiers de l'exercice composés du compte de gestion et du compte administratif comprennent des informations détaillées et complètes sur les recettes, les dépenses et les soldes bancaires. Il n'y a pas de passifs financiers car il n'y a pas de dettes.

ii) Soumission dans les délais des états financiers:

Le compte administratif 2012 a été présenté et délibéré par le Conseil Municipal le 24 juillet 2013. Le compte administratif et le compte de gestion doivent être concordants.

Selon la circulaire du MFB, le compte de gestion produit par la Trésorerie Municipale doit être présenté au Tribunal Financier au plus tard le 30 septembre suivant l'exercice. Néanmoins, ce circulaire n'est pas respecté car, par exemple, c'est seulement le 04 mars 2014 que les derniers comptes administratifs et de gestion de 2012 ont été déposés au Tribunal Financier.

iii) Les normes comptables utilisées :

La norme comptable utilisée à Madagascar est le Plan Comptable des Opérations Publiques (P.C.O.P) 2006 inspiré des normes IPSAS.

Indicateur	Note	Explication
PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels	C+	Méthode de Notation M1
<i>i) Etat complet des états financiers</i>	<i>A</i>	<i>Le compte administratif et le compte de gestion préparé chaque année incluent des informations complètes sur les dépenses et les recettes.</i>
<i>ii) Soumission dans les délais des états financiers</i>	<i>C</i>	<i>Les derniers comptes administratifs et de gestion de 2012 ont été déposés au Tribunal Financier le 04 mars 2014 soit 14 mois après la période couverte</i>
<i>iii) Les normes comptables utilisées</i>	<i>A</i>	<i>Les normes IPSAS sont appliquées à tous les états</i>

3.6. *Surveillance et vérification externes*

PI- 26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe

Cet indicateur évalue les activités de vérification externe à la CUA telle qu'exercée par le tribunal Financier. Les relations entre les Collectivités Territoriales Décentralisées dont la CUA et le Tribunal Financier sont encadrées par la législation²⁸ en vigueur : « Le Tribunal financier juge en premier ressort :

- 1- les comptes des comptables publics des Collectivités Territoriales Décentralisées et des Etablissements ou Organismes publics y rattachés d'une part ;*
- 2- ceux des comptables de fait desdites collectivités, d'autre part.*

Le Tribunal financier procède au contrôle de l'exécution des budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées et à l'examen de leur gestion. »

i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)

Malgré l'existence de la loi citée ci-dessus, aucune vérification n'a été effectuée par le Tribunal financier sur les activités de la CUA (la gestion budgétaire). Toutefois, les pièces justificatives de la gestion du comptable (recettes et dépenses) leur sont envoyées et vérifiées.

ii) Présentation dans les délais des rapports de vérifications:

Dans le cas de la CUA, les comptes administratifs sont d'abord adoptés par le Conseil Municipal au plus tard le 30 juin suivant la fin de l'exercice avant d'être transmis au tribunal financier à travers le trésorier municipal. Il convient de signaler que faute de capacité, ces comptes ne sont pas audités mais les vérifications par le tribunal financier portent sur les pièces comptables.

La vérification des pièces comptables par le tribunal financier donne suite à des recommandations et à des injonctions (éventuellement des jugements définitifs).

iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs

Pour le cas de la CUA, aucune recommandation mais pour le cas du comptable public, des réponses s'imposent afin d'échapper à des jugements définitifs.

Indicateur	Note	Explication
-------------------	-------------	--------------------

²⁸ Loi 2001-025 du 31 octobre 2001, relative au tribunal administratif et au tribunal financier

PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D	Méthode de Notation M1
i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	D	La vérification externe de la Commune Urbaine d'Antananarivo par le Tribunal financier n'a pas lieu. Il n'y a pas eu de vérification de la performance.
ii) Présentation dans les délais des rapports de vérifications au Parlement	D	Le rapport de vérification du compte administratif n'est pas présenté au Conseil Municipal.
iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	D	Aucune recommandation n'est formulée à l'encontre de la CUA.

PI-27 Examen du budget annuel par le pouvoir législatif

Le budget de la Commune est proposé par l'organe exécutif durant la deuxième session de l'année en cours et voté par le Conseil Municipal. Le budget accompagné des délibérations du Conseil Municipal sont publiées par le Maire et transmis aux représentants de l'état pour contrôle de légalité.

i) Portée de l'examen par l'organe délibérant

Au niveau de la CUA, le projet du budget annuel élaboré par le Service du budget de la DAF est remis aux membres de la commission finance du Conseil Municipal. Les membres de cette commission font la revue du projet du budget et interagissent avec les personnels de la DAF et les autres départements concernés pendant cet exercice. Le contrôle exercé par le conseil porte sur les orientations budgétaires et les estimations détaillées des dépenses et des recettes. Les propositions détaillées ont été finalisées.

ii) Mesure dans laquelle les procédures de l'organe délibérant sont bien établies et respectées

Les procédures générales de fonctionnement du Conseil Municipal sont prévues par la loi 94-008 du 26 avril 1995. Les procédures spécifiquement reliées au budget de la CTD sont également prévues par la loi 95-005 du 21 juin 1995 en ses articles 7 et 8 « Les Présidents du bureau exécutif des collectivités territoriales décentralisées préparent les budgets de leur collectivité respective et les présentent à leur Conseil respectif.

Un tableau des effectifs par catégorie d'emploi est obligatoirement annexé.

**PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo**

Le vote du budget primitif et additionnel est effectué par délibération de chaque conseil au cours, respectivement, de la deuxième session de l'année en cours et de la première session de l'année suivante dans les conditions ci-après.

Les évaluations des recettes font l'objet d'un vote ensemble.

Les dépenses font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés et d'un vote par article en ce qui concerne les autorisations nouvelles.

Les autorisations de programme sont votées par opération. »

iii) L'adéquation du temps imparti à l'organe délibérant pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)

Conformément à la législation existante, la session budgétaire du conseil peut durer 15 jours. Un travail plus intense d'une semaine est réalisée par les membres de la commission finance du conseil avant l'adoption finale du projet.

iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par l'organe délibérant

Les décisions modificatives du budget en cours d'année entraînant une modification du budget primitif doivent être officiellement préparées par l'ordonnateur (le Maire). Toutefois, il existe des règles fixées par la loi pour la modification du budget en cours d'exercice par l'exécutif. Les virements de crédits peuvent être opérés de chapitre à chapitre, d'article à article ou de paragraphe à paragraphe. Le virement de crédits de chapitre à chapitre est effectué sur délibération du Conseil Municipal. Le virement de crédits d'article à article et de paragraphe à paragraphe est opéré par arrêté du Maire. Au cours d'un même exercice budgétaire, le Maire peut procéder à des virements de crédits de fonctionnement entre chapitres dans la limite du vingtième des inscriptions budgétaires des chapitres bénéficiaires. Ces règles sont observées de manière systématique.

Indicateur	Note	Explication
PI-27 Examen du budget annuel par le pouvoir législatif	D+	Méthode de Notation M1
<i>i) Portée de l'examen par l'organe délibérant</i>	C	<i>Le contrôle du Conseil Municipal porte sur les détails des dépenses et des recettes, mais seulement à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées.</i>

**PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo**

<i>ii) Mesure dans laquelle les procédures de l'organe délibérant sont bien établies et respectées</i>	B	<i>Des procédures simples existent pour l'examen du budget par le Conseil et sont respectées</i>
<i>iii) L'adéquation du temps imparti à l'organe délibérant pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début de processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)</i>	D	<i>Le Conseil dispose de moins d'un mois pour examiner le projet de budget</i>
<i>iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget encours d'exercice sans une approbation ex-ante par l'organe délibérant</i>	A	<i>Les règles existantes sont claires pour la modification du budget en cours d'exercice par l'exécutif, fixant des limites strictes pour l'ampleur et la nature des modifications et ces règles sont observées de manière systématique</i>

PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par l'organe délibérant (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)

Selon l'article 5 et article 7 alinéa I et II Loi 95-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées, l'examen du compte administratif doit avoir lieu pendant la première session ordinaire du Conseil Municipal.

Dans la pratique, les comptes administratifs sont élaborés à partir du premier avril suivant l'exercice couvert et l'adoption par le Conseil qui s'ensuit entre mai et juin (pour les rapports de 2010 à 2012).

Pour les exercices 2010, 2011 et 2012, les comptes administratifs ont été adoptés par le Conseil Municipal respectivement les 11 Octobre 2011 pour l'exercice 2010, 14 novembre 2012 pour l'exercice 2011 et 24 juillet 2013 pour l'exercice 2012. Le processus d'adoption des comptes qui comprend un examen par la Commission de finances et un débat du conseil durent environ 10 jours.

En revanche, le tribunal financier ne présente pas de jugement des comptes de la CUA à l'organe délibérant et les comptes ne sont pas vérifiés par des auditeurs externes.

ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions

L'organe délibérant ne recevant pas de rapport de certification des comptes, il n'est pas en mesure d'organiser d'auditions.

iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif:

Des recommandations verbales ont été formulées par le Conseil pour l'exécutif notamment pendant la fermeture des sessions ordinaires.

Pour des cas spécifiques (article 8 de la Loi 94-008), le conseil se réunit en session extra-ordinaire chaque fois que les affaires de la collectivité territoriale l'exigent. Dans tous les cas, la durée de la session extraordinaire ne peut excéder trois jours.

En l'absence de rapport de certification, le conseil municipal ne peut pas formuler des recommandations.

Indicateur	Note	Explication
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D	Méthode de Notation M1
<i>i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)</i>	<i>D</i>	<i>Le Tribunal financier ne formule pas des recommandations ni des jugements des comptes.</i>
<i>ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions</i>	<i>D</i>	<i>Le conseil municipal ne conduit aucune audition</i>
<i>iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif</i>	<i>D</i>	<i>Le Conseil municipal ne formule aucune recommandation.</i>

3.7. Pratique des bailleurs de fonds

A la CUA, il n'existe pas réellement d'entité chargée des Affaires internationales mais toutes les coopérations sont de la prérogative du Maire ou de la Présidence de la Délégation Spéciale qui par le biais de son Cabinet, a la responsabilité du suivi des affaires internationales et des dossiers de coopération décentralisée. L'élaboration de proposition d'accord ou de convention de coopération avec les partenaires au développement se fait entre le ou les Départements de la CUA concernés, la Direction des Affaires Juridiques et le Représentant du bailleur de fonds. La validation du projet de Convention relève des deux entités la CUA à travers son organe exécutif et le Conseil Municipal ainsi que le bailleur.

Coopération avec la Région Ile-de-France initiée par l'Institut des Métiers de la Ville de la CUA

L'IMV est une coopération décentralisée de la Région Ile-de-France, un partenariat formalisé en 1989. L'IMV est un service dans l'organigramme de la CUA.

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques Commune Urbaine d'Antananarivo

Depuis 2008, les actions se sont enrichies d'un important volet en faveur des transports. Cette coopération concerne de nombreux domaines d'intervention:

- *Aménagement et urbanisme*
- *Transport urbain*
- *Environnement et tourisme*
- *Education et formation*

Les objectifs varient en fonction des besoins de chaque Direction concernée de la CUA. Des projets internes aux services de la CUA se transforment en projets urbains et sont financés. Il faut que ces actions de la RIF soient des leviers à la fois techniques que stratégiques pour que la Commune atteigne ses objectifs d'actions envers la population tananarivienne.

Les programmes phares de l'IMV sont les suivantes :

- *Préservation du patrimoine de la ville (ZPPAUP), Projet de requalification de la place Andohalo, Maitsoririnina Ankadifotsy, Sentier des horticulteurs Andranobeava, Réhabilitation de tranompokonolona Analakely et Isotry, Réhabilitation du Tribunal Ambatondrafandrana, Maison des Maires Anjohy, Hôtel de ville, Domaine du premier Ministre Rainilaiarivony Ambatomainty, plusieurs terrains de basket, skatepark Masay, Soutien à la bibliothèque municipale, ...)*
- *Mobilité urbaine (PAMU)*
- *Tourisme durable*
- *Hygiène et assainissement (ONG EAST, projet biodigesteur Masay, Canaux et supports de bacs à ordures)*
- *Agriculture Urbaine et Espaces verts (Programme AULNA et pépinière municipale)*
- *Planification Urbaine (Grands projets Anosy-Mahamasina, Grand projet Masay, Grand Tana)*

L'intervention de la RIF ne concerne que les dépenses d'investissements et qui se trouvent de plus dans une ligne de crédit existante dans les grands projets traités en Ile-de-France. C'est pourquoi le transport urbain revêt une importance considérable dans les parts de projets accordés pour Antananarivo préalablement adopté en comité mixte à Paris.

Toutes les prises de décisions financières importantes dans le cadre de la coopération se passent à Paris en présence de la Commune et de l'IMV. Dans les autres projets de l'IMV, il peut y avoir cofinancement par d'autres bailleurs tels que l'Union Européenne. L'AFD participe aussi pour les frais de formation en dehors du pays.

A Antananarivo pour la ligne pilote 119, les travaux sur l'itinéraire, les abribus, les Primus et terminus sont achevés. Il reste le changement de matériel bus qui sont entièrement à charge des propriétaires de bus actuels auprès de concessionnaires de leur choix mais moyennant d'une garantie par la RIF.

- Part CUA : 10% des interventions comme pour tous les autres bailleurs
- Part bailleur : Une enveloppe de 500 000 euros pour la ligne 119 en 2009 et une autre enveloppe du même montant pour les lignes 128-166 pour 2013 et suite.

Financement de la Banque Mondiale à travers le projet PIC (Pôle Intégré de Croissance)

Il s'agit d'un projet ayant pour but d'améliorer le traitement des dossiers en matière de permis de construire en termes de délais et de transparence du processus au sein de la Direction du Patrimoine et du Développement Urbain (DPDU). Le projet concerne la mise en place d'un guichet unique mais suite aux études effectuées par l'Economic Board of Madagascar (EDBM) et le PIC, le projet est étendu à la totalité des activités de la Direction.

Le montant s'élève à 25.000 Dollars et a débuté effectivement le mois de Mars 2013.

De plus, la mise en place de ce projet a été élaboré conjointement avec l'appui du bureau indépendant anti- corruption (BIANCO).

Coopération avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

L'objet de cette coopération est la lutte contre la violence sexuelle basée sur le genre et l'accès à la Justice. Les actions se font à travers la formation et la sensibilisation des acteurs (CUA, Quartiers ...) sur le nombre et les types de violence et les différents moyens d'accéder à la Justice ayant pour objectif de récolter des données fiables.

La Direction des Affaires Juridiques est la principale concernée à la CUA.

Le PNUD finance également un projet de lutte contre la pauvreté à travers la mise en place de plusieurs centres d'appui aux groupes vulnérables de la population d'Antananarivo au niveau des 6 Arrondissements de la Commune dénommés « Itafa ou Ivotoerana Tantsoroka ho an'ny Fampivoarana ».

Ce présent projet vient renforcer l'Agence Municipale des Initiatives pour l'Emploi (AMIE) qui est une structure déjà mise en place à la CUA depuis 2011 et traitant les Offres et demandes d'emplois.

Il a pour ambition de promouvoir de services d'appui à l'entrepreneuriat par le biais de développement de partenariat avec les secteurs privé et public en vue de contribuer à la promotion entrepreneuriat auprès de groupe vulnérable notamment les groupes cibles d'Itafa et les promoteurs de PTFM.

Le montant de la convention s'élève à 17 113 \$ dont environ 13 000 \$ correspondant à la 1ère tranche ont été débloqués et utilisés.

Coopérations multi bailleurs

Ces coopérations concernent particulièrement la Direction de l'Assistance Sociale et de la Santé Publique (DASSP) qui, de par ses missions, bénéficie de plusieurs financements pour des projets ayant des impacts sociaux directs au niveau de la population.

UNICEF

Plusieurs volets sociaux sont concernés par cette coopération et le montant total s'élève à 840 947 343 Ariary (environ 388 428 \$) :

- *Projet de sécurité humaine*
- *Appui au renforcement des services de proximité de protection de l'enfant et à la mise en œuvre des plans d'action locaux des quartiers dans le cadre du projet de sécurité humaine*
- *Appui à la mise en œuvre des plans d'action locaux des quartiers, de prévention de la violence en son volet protection de l'enfance*
- *Réhabilitation et construction d'infrastructures (bornes fontaines, lavoirs publics, WC publics.)*
- *Construction de centres de tri de déchets*

WSUP (34 202 000 Ariary soit 15 797 \$)

- *Projet de Coca-Cola sur la duplication et la vulgarisation du code d'hygiène*
- *Projet WASH sur l'approvisionnement en eau potable, assainissement et hygiène*
- *Construction d'infrastructures sanitaires (montant non disponible)*

AFD (216 166 \$)

Le financement couvre la période de 2013 à 2016 pour le projet de désenclavement et d'assainissement des quartiers prioritaires d'Antananarivo ou projet ruelles

UNHABITAT (101 616 \$)

Le projet Sécurité humaine est l'un des projets financés par l'UNHABITAT mais il est à noter qu'il est également Co-bailleur avec l'UNICEF pour le projet WASH.

Beaucoup de partenaires sont également impliqués pour ne citer que le JICA, le FNUAP, CARE INTERNATIONAL, Institut des Statistiques Malagasy, et quelques ONG's.

Idem pour la Direction des Affaires Sociales et Scolaires (DASS) qui travaille avec plusieurs partenaires selon la nature du projet :

Pour ce qui concerne le préscolaire et les infrastructures scolaires telles que la construction de centres d'activités préscolaires, la réhabilitation des écoles primaires publiques et la mise en état des blocs sanitaires, les partenaires sont plutôt des ONG's (Aide et Action, Espace Océan Indien, ONG East, Water Aid etc.) et quelques villes comme Monaco et Pohang (Corée du Sud).

La DASS est également impliquée dans le projet Sécurité Humaine financé par l'UNICEF et le projet Civisme et Citoyenneté.

D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

La CUA ne reçoit pas d'appui budgétaire direct. Dans le cadre de différentes coopérations et d'assistance avec les différents bailleurs de fonds, les ressources à destination de la CUA ne sont pas créditées directement au budget municipal. A cet effet, cet indicateur n'est pas applicable pour le cas de la CUA.

D-2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement des rapports y afférents

Composantes à examiner (Méthode de notation M1)

i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets

La majeure partie des bailleurs intervenant au sein de la ville d'Antananarivo en finançant des projets ne fournissent pas d'information préalable sur les décaissements de l'aide projet.

ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets :

Les bailleurs de fonds et les partenaires financiers ne communiquent pas de façon systématique des rapports sur les décaissements des projets à la CUA.

Indicateur	Note	Explication
D2- Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement des rapports y afférents	D	Méthode de notation M1
i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	D	Les informations concernant l'aide projet avec les bailleurs de fonds ne sont pas communiquées en conformité avec les délais.
ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs	D	Les bailleurs de fonds et les partenaires financiers ne communiquent pas de façon

<i>de fonds sur les flux réels à l'appui des projets</i>	<i>systématique des rapports sur les décaissements des projets à la CUA</i>
--	---

D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

i) La proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales

La CUA n'est pas en mesure de disposer des informations complètes concernant les propensions des bailleurs de fonds ou des partenaires financiers à se conformer à la procédure nationale.

Indicateur	Note	Explication
D3- Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	NN	Méthode de notation M1
<i>i) La proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales</i>	<i>NN</i>	<i>La CUA n'est pas en mesure de disposer des informations complètes concernant la pratique des bailleurs de fonds ou des partenaires financiers de se conformer à la procédure nationale</i>

4. Le processus de réformes

4.1. Description des réformes récentes et en cours

Le programme de réformes des autorités de la commune d'Antananarivo est présenté de façon détaillée dans Le Projet de société communale (PSC).

L'objectif général du PSC a été de présenter la philosophie de travail qui prévaudra à l'ensemble des initiatives que la Commune pourra mener pour le bien-être de toute la population d'Antananarivo.

Chacun des habitants d'Antananarivo a été invité à contribuer très activement à l'établissement de ce programme PSC. Aussi, les Services communaux n'ont pas manqué de faire valoir la conjugaison de leurs compétences et de leurs expériences.

Commune fière de son passé, de sa glorieuse capacité industrielle et de sa multi culturalité, Antananarivo dispose aujourd'hui d'un nombre important d'atouts mais ne peut nier les difficultés qui sont les siennes.

Ce projet appelle et interpelle pour une autonomie de gestion de la Capitale, mettant en œuvre une décentralisation effective à laquelle la majorité des Malgaches aspire, tout en se basant sur une indépendance de décision et une autonomie budgétaire conséquentes.

Ce projet pour Antananarivo se base sur 3 objectifs essentiels :

1. *Renforcer le statut particulier de la Capitale*

- *Améliorer la loi existante portant statut particulier de la ville d'Antananarivo*
- *Disposer d'une autonomie budgétaire et financière*
- *Etablir un partenariat réel avec l'administration centrale*
- *Entreprendre l'extension à travers une fusion avec les communes avoisinantes.*

2. *Améliorer de manière conséquente les services publics déjà offerts par la Commune et en offrir de nouveaux*

- *Accroître les efforts d'amélioration déjà entamés par les services municipaux (éducation, santé, sécurité et médiation ??, propriété et assainissement*
- *Mieux gérer les espaces publics (marchés, circulation et déplacement)*
- *Améliorer le cadre de vie de la population et des visiteurs (les parcs et les jardins, jeunesse et seniors,*
- *Entamer le processus de redéploiement économique du bassin de Betsimitatatra.*
- *Développer un Programme de marketing Territorial Urbain à l'aide d'une agence de promotion des investissements*
- *Réhabiliter des sites industriels désaffectés en vue de leur reconversion en activités économiques, en commerces et en logements*
- *Mettre en place la Maison de l'emploi et d'une coordination des organismes d'insertion professionnelle pour accompagner les demandeurs d'emplois*
- *Procéder au renforcement de capacité des acteurs de la Ville.*
- *Inscrire l'Administration communale dans une démarche de qualité totale de service au citoyen en s'inspirant de la norme européenne ISO 9002 et des principes de bonne gouvernance administrative*
-

3. *Construire la ville d'avenir et développer l'agglomération d'Antananarivo*

- *améliorer le fonctionnement d'ensemble de la région urbaine par l'élaboration d'un Plan d'urbanisme et de l'architecture*
- *aménager les quartiers de façon à améliorer ce qui se passe à cet échelon dans la vie quotidienne.*
- *Mise en place d'un plan d'action d'urgence pour la préservation des caractéristiques historiques de la ville*
- *Création d'une agence d'agglomération et d'urbanisme, dans le cadre de la vision Grand Tana, s'avère incontournable afin de mettre en œuvre les projets, surtout en ce qui concerne la circulation urbaine et le désengorgement du centre ville.*

- *L'organisme public de coopération intercommunale (pour l'agglomération d'Antananarivo et les 30 communes adjacentes), créé en 2009, doit être renforcé. Ses activités doivent s'étendre au-delà de la question des services urbains (gestion des déchets solides, transports,...), et inclure les questions d'aménagement et de développement du territoire concernant ces services urbains.*

En matière de finances publiques, dans l'optique d'accroître les recettes de la commune, des actions d'améliorations ont été entreprises à travers :

- *La mise en place de la fiscalité de proximité afin d'améliorer le recouvrement ;*
- *L'adressage des contribuables pour de meilleures identifications.*

Actuellement, un projet d'établissement de plan mensuel de recettes et d'encaissement est en cours d'élaboration. Ceci permettra d'éviter les problèmes de trésorerie et de responsabiliser les départements générateurs de revenus. Par conséquent, des taux de régularisation des engagements peuvent être établis suivant les fonds disponibles et peuvent être adressés à l'ensemble des départements de la CUA.

A l'issue de l'auto-évaluation effectuée, l'équipe PEFA a établi quelques actions devant être entreprises :

- *Le transfert au niveau de la commune du traitement de l'impôt synthétique ;*
- *La création d'unité de contrôle ou de brigade financière au niveau de la commune pour enquêter et sanctionner ;*
- *L'établissement d'ordre de recette à chaque fois pour permettre un suivi légal des créances de la commune et afin de retracer ces créances dans les états financiers de la commune.*

4.2. Facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes

Les programmes de réformes des finances publiques, pour être effectifs, doivent être consignés dans un document stratégique incluant un plan d'action et des activités spécifiques (leur coût et leur financement). Appuyé par le rapport de l'auto-évaluation PEFA, ce document stratégique devrait permettre de solliciter la coopération des bailleurs de fonds de même que celle de l'Etat centrale. En effet, plusieurs défaillances du système de gestion des finances publiques de la commune ne peut pas lui être attribué mais s'étendent à une plus grande échelle et l'amélioration ne peut pas être effectuée que par le concours de l'état central. Le fonctionnement du tribunal financier peut être donné à titre d'exemple.

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

Liste des illustrations (tableaux, figures)

Tableau 1 : Niveau d'impact de la performance de la gestion des finances publiques sur les trois objectifs budgétaires.....	xi
Tableau 2 : La série d'indicateurs de haut niveau sur la GFP de la Commune urbaine d'Antananarivo	xv
Tableau 3 : Structure administrative et territoriale.....	5
Tableau 4 : dotations budgétaires effectives pour 2010 – 2012 par classification économique	9
Tableau 5 : Texte constitutionnel.....	10
Tableau 6 : Premiers textes légaux sur la décentralisation.....	10
Tableau 7 : Texte de loi sur les marchés publics.....	10
Tableau 8 : Les divers décrets d'application concernant les collectivités locales.....	10
Tableau 9 : Arrêtés ministériels sur les collectivités locales.....	11
Tableau 10 : Les subventions prévues et reçues par la CUA de 2010 à 2012 (en millions d'Ariary).....	14
Tableau 11 : Ecart entre les dépenses primaires réelles & les dépenses primaires prévues aux budgets initiaux (de fonctionnement et d'équipements).....	16
Tableau 12 : Variations des chapitres 61, 62, 21	17
Tableau 13 : Ecart de l'exécution budgétaire de la dépense primaire globale et de sa composition en pourcentage de la dépense prévue initialement au budget	18
Tableau 14 : Recettes réelles (réalisées) en pourcentage des recettes prévues dans le budget primitif.....	20
Tableau 15 : La situation des dépenses.....	21
Tableau 16 : Classification administrative du budget de la CUA.....	23
Tableau 17 : les critères d'informations.....	25
Tableau 18 : Disponibilité et publications de documents.....	31
Tableau 19 : Calendrier budgétaire pour l'élaboration du budget primitif 2011.....	33
Tableau 20 : Dates de vote et d'approbation des budgets 2012 au 2014.....	34
Tableau 21 : Les recettes de la CUA	36
Tableau 22 : Recouvrement des arriérés(En millions d'Ariary et en %.....	42
Tableau 23 : Seuils de contrôle a priori des commissions des marchés et Seuils de passation de marchés :	49
Tableau 24 : Procédures correspondant à des montants en dessous des seuils (Montant en Ariary).....	49
Tableau 25 : Récapitulation des marchés passés en 2010,2011 et 2012 par l'Unité de Gestion de Passation des Marchés.....	51

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

<i>Tableau 26 : Critères d'évaluation du cadre juridique des marchés publics.....</i>	<i>54</i>
<i>Tableau 27 : Situation des rejets de mandats de paiement.....</i>	<i>57</i>
<i>Tableau 28: Proportion des dépenses non salariales de fonctionnement exécutées en régie (en Ariary)</i>	<i>59</i>
<i>Figure 1 : Organigramme de la CUA</i>	<i>8</i>

ANNEXES

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

Annexe 1: Calculs pour PI-1 et PI-2

Tableau de calcul sur les indicateurs de performance PI-1 et PI-2						
Tableau 1 - Exercice sous revue pour l'évaluation						
Exercice	2010 à 2012					
Tableau 2						
Données pour l'exercice	2010					
Classe	Prévu	Réalisé	Budget ajusté	Différences	Valeur absolue	Pourcentage
60	9 394 123	8 854 182	6 449 118	2 405 064	2 405 064	37,29%
61	4 396 758	3 488 893	3 018 399	470 494	470 494	15,59%
62	9 328 892	2 315 958	6 404 337	-4 088 379	4 088 379	63,84%
63	132 093	79 617	90 683	-11 066	11 066	12,20%
64	164 981	145 886	113 260	32 626	32 626	28,81%
65	2 465 029	1 754 431	1 692 256	62 175	62 175	3,67%
66	40 000	56	27 460	-27 404	27 404	99,80%
67	21 000	943	14 417	-13 474	13 474	93,46%
20	220 000	97 085	151 031	-53 946	53 946	35,72%
21	2 228 000	1 662 590	1 529 535	133 055	133 055	8,70%
23	5 000	0	3 433	-3 433	3 433	100,00%
24	4 120 000	3 922 691	2 828 403	1 094 288	1 094 288	38,69%
Dépense allouée	32 515 876	22 322 332	22 322 332		8 395 402	
Imprévus	0	0				
Dépense totale	32 515 876	22 322 332				
Variation globale (PI-1)						31,35%
Décomposition de la variation (PI-2)						37,61%

Tableau 3						
Données pour l'exercice	2011					
Classe	Prévu	Réalisé	Budget ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
60	10 186 669	9 891 166	4 462 085	5 429 081	5 429 081	121,67%
61	4 769 120	2 067 878	2 089 026	-21 148	21 148	1,01%
62	9 262 919	1 130 454	4 057 453	-2 926 999	2 926 999	72,14%
63	147 524	46 571	64 620	-18 049	18 049	27,93%
64	226 302	184 145	99 127	85 018	85 018	85,77%
65	2 885 457	1 528 595	1 263 922	264 673	264 673	20,94%
66	149 378	96	65 432	-65 336	65 336	99,85%
67	21 500	6 704	9 418	-2 714	2 714	28,81%
20	50 000	52 915	21 902	31 013	31 013	141,60%
21	2 415 000	122 219	1 057 847	-935 628	935 628	88,45%
23	0	0	0	0	0	0,00%

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

24	4 496 910	129 880	1 969 790	-1 839 910	1 839 910	93,41%
<i>Dépense allouée</i>	34 610 779	15 160 623	15 160 623		11 619 569	
<i>Imprévus</i>	0	0				
<i>Dépense totale</i>	34 610 779	15 160 623				
<i>Variation globale (PI-1)</i>						56,20%
<i>Décomposition de la variation (PI-2)</i>						76,64%

Tableau 4						
<i>Données de l'exercice</i>						
<i>Classe</i>	<i>Prévu</i>	<i>Réalisé</i>	<i>Budget ajusté</i>	<i>Différence</i>	<i>Valeur absolue</i>	<i>Pourcentage</i>
60	12 638 447	11 755 330	7 467 351	4 287 979	4 287 979	57,42%
61	4 325 950	1 880 304	2 555 962	-675 658	675 658	26,43%
62	6 509 380	1 212 183	3 846 028	-2 633 845	2 633 845	68,48%
63	120 000	34 977	70 901	-35 924	35 924	50,67%
64	317 864	289 494	187 808	101 686	101 686	54,14%
65	2 816 328	1 726 992	1 664 011	62 981	62 981	3,78%
66	0	0	0	0	0	0,00%
67	20 800	1 372	12 290	-10 918	10 918	88,84%
20	72 300	10 907	42 718	-31 811	31 811	74,47%
21	1 496 230	220 546	884 039	-663 493	663 493	75,05%
23	0	0	0	0	0	0,00%
24	4 604 500	2 319 543	2 720 541	-400 998	400 998	14,74%
<i>Dépense allouée</i>	32 921 799	19 451 648	19 451 648		8 905 293	
<i>Imprévus</i>	0	0				
<i>Dépense totale</i>	32 921 799	19 451 648				
<i>Variation globale (PI-1)</i>						40,92%
<i>Décomposition de la variation (PI-2)</i>						45,78%

Annexe 2 : Résumé des notes par indicateurs/composante

A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES :					
Crédibilité du budget					
Indicateur/Méthodes de notations	Notes	(i)	(ii)	(iii)	(iv)
HLG -1/M1	D	D	D	D	
PI-1 /M1	D	D			
PI-2 /M1	D+	D	A		
PI-3 /M1	D	D			
PI-4 /M1	NN	NN	D		
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence					
PI-5 /M1	D	D			
P-6 /M1	D	D			
PI-7 /M1	D+	A	D		
PI-8 /M2	NA	NA	NA	NA	
PI-9 /M1	NA	NA	NA		
PI-10 /M1	D	D			
C. CYCLE BUDGÉTAIRE					
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques					
PI -11 /M2	D+	C	D	D	
PI -12 /M2	D	D	NA	D	D
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget					
PI -13 /M2	B	B	B	C	
PI -14 /M2	D	D	D	D	
PI -15 /M1	N.N	N.N	B	D	
PI -16 /M1	D+	D	D	A	
PI -17 /M2	C	NA	D	B	
PI -18 /M1	D+	D	D	A	D
PI -19 /M1	C+	B	D	A	D
PI -20 /M1	C+	C	A	A	
PI -21 /M1	D	D	D	D	
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers					

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

PI -22 /M2	C+	A	D		
PI -23 /M1	A	A			
PI -24 /M1	A	A	A	A	
PI -25 /M1	C+	A	C	A	
C (iv) Surveillance et vérification externes					
PI -26 /M1	D	D	D	D	
PI -27 /M1	D+	C	B	D	A
PI -28 /M1	D	D	D	D	
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS					
D-1 /M1	NA	NA	NA		
D-2 /M1	D	D	D		
D-3 /M1	NN	NN			

Annexe 3: Notes avec justifications

A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES :		NOT E	DONNEES IMPORTANTES UTILISEES ET/OU SOURCES	EXPLICATIONS SUCCINCTES
Crédibilité du budget				
HLG-1	Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central	D	Budget primitif et compte administratif 2010 - 2012	Le gouvernement ne communique pas d'informations aux communes sur les transferts éventuels et ces transferts sont assez irréguliers en terme de montant et en terme de période de réalisation
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	Compte administratif de la CUA pour 2010, 2011 et 2012	Le taux de réalisation des dépenses est inférieur à 70%
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D+	Budget primitif de la CUA pour 2010, 2011 et 2012	La variation de la composition des dépenses est supérieure à 15%
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	Budget primitif et compte administratif de la CUA pour 2010, 2011 et 2012	Le taux de réalisation des recettes est inférieur à 65%
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	NN		Manque de données pour apprécier le niveau global des

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

				arriérés de paiement
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES:				
Couverture et transparence				
PI-5	Classification du budget	D	Plan Comptable des Opérations Publiques 2006 et Budget primitif de la CUA 2013	La CUA utilise la classification administrative et la classification économique
P-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	D	Service du Budget	La CUA ne donne aucun des éléments d'information qui doivent accompagner le budget
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D+	Service du Budget	Il n'existe pas de dépenses non rapportées mais la CUA n'intègre pas ni dans ses budgets ni dans ses comptes les projets financés par les bailleurs de fonds
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	NA		La CUA n'effectue pas de transfert vers d'autres entités
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	NA		La CUA ne dispose pas ni d'établissements publics ni d'entreprises publiques
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	D	Service du Budget	Seul un élément sur les 7 applicables est fourni au public
C. CYCLE BUDGÉTAIRE				

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques				
PI -11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	D+	Direction des Affaires Financières	Il existe un calendrier budgétaire mais qui n'est pas respecté. Les circulaires budgétaires ne sont pas assorties de plafonds.
PI -12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D		La CUA ne dispose pas ni de prévision pluriannuelle ni de stratégie sectorielle
C. CYCLE BUDGÉTAIRE				
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget				
PI -13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	B	Service des Recettes	Le cadre réglementaire en matière fiscal est clair et exhaustive et les informations sur le sujet sont accessibles aux contribuables. Les mécanismes de recours ne sont pas encore efficaces
PI -14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des	D	Service des Recettes	L'immatriculation des contribuables s'effectue suivant différentes bases de données isolées. Le dispositif de contrôle n'est pas assorti de sanctions
PI -15	Efficacité du recouvrement des	N.N	Service des Recettes	Les données disponibles ne

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

	contributions fiscales et douanières			permettent que l'appréciation d'une seule catégorie d'impôts locaux
PI -16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D+	Direction des Affaires Financières	La CUA n'établit pas de plan de trésorerie
PI -17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	B	Direction des Affaires Financières	La CUA ne contracte pas de dettes. Le solde du compte de la commune est disponible chaque semaine
PI -18	Efficacité des contrôles des états de paie	D+	Direction de la Gestion des Ressources Humaines et Division Paie	Il n'existe pas de lien direct entre les fichiers nominatifs du personnel et les états de paie, néanmoins des rapprochements sont effectués. La modification de ces bases de données ne peut se faire que sur la base d'acte formaté
PI -19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des	C+	Personne Responsable des Marchés Publics	Le code des marchés publics favorise la promotion de la mise en concurrence. La CUA a encore

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

	marchés publics			recours à des marchés de gré à gré et à des consultations restreintes.
PI -20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C+	Unité de Contrôle des Gestions Internes et Service des Dépenses	Le système de contrôle interne existant ne permet pas de limiter l'engagement des dépenses aux ressources disponibles. D'autres dispositifs de contrôle tels que La vérification des dettes (phase de liquidation) et la vérification des services faits existent aux niveaux de la CUA.
PI -21	Efficacité du système de vérification interne	D	Unité de Contrôle des Gestions Internes	Il n'existe pas d'audit interne au sein de la CUA
C. CYCLE BUDGÉTAIRE				
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers				
PI -22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	C+	Trésorerie Municipale	Un rapprochement bancaire est effectué tous les mois. Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente ne sont effectués que chaque année avec 2 mois de retard
PI -23	Disponibilité des informations sur	A	Direction des Affaires Sociales et	Les informations nécessaires

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

	les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires		Scolaires et Direction de l'Assistance Sociale et de la Santé Publique	sont disponibles et sont consignées dans des rapports
PI -24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	A	Direction des Affaires Financières	Un rapport d'exécution budgétaire, avec des données fiables, est établi dans les 2 semaines suivant la période couverte
PI -25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	C+	Compte de Gestion 2010 - 2012	Les comptes de gestion qui sont basés sur le PCOP sont déposés au Tribunal Financier 14 mois après la période couverte
C (iv) Surveillance et vérification externes				
PI -26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D		Il n'existe pas de vérification externe
PI -27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	D+	Direction des Affaires Financières	Le conseil communal n'effectue l'examen du budget qu'une fois la proposition est finalisée et il dispose de moins d'un mois pour le faire
PI -28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D	Direction des Affaires Financières	Il n'existe pas de vérification externe
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS				

PEFA : Rapport de mesure de la performance de la gestion des finances publiques
Commune Urbaine d'Antananarivo

D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	NA		La CUA ne bénéficie pas d'appui budgétaire direct
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide -projet et l'aide -programme et établissement des rapports y afférents	D	Direction des Affaires Financières	Les bailleurs ne fournissent pas d'informations à la CUA sur les aide-projet
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	NN		La CUA ne dispose pas d'information sur le sujet

Annexe 4 : Les textes sur les marchés publics

- 1-La Loi n°2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des marchés publics ;
- 2-Le Décret n°2005-215 ARMP du 03 Mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des marchés publics ;
- 3- Le Décret n° 2006-343 du 30 Mai 2006 portant instauration du Code d'Ethique des marchés publics ;
- 4- Le Décret n°2006-344 du 30 Mai 2006 portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'appel d'offres ;
- 5- Le Décret n°2006-345 du 30 Mai 2006 portant constitution, composition, attribution et fonctionnement des Comités de Règlement Amiable des litiges relatifs à l'exécution des marchés publics ;
- 6- Le Décret n°2006-346 du 30 Mai 2006 portant liste des documents et renseignements à fournir par les candidats à un appel d'offres ;
- 7- Le Décret n°2006-347 du 30 Mai 2006 portant conditions de rejet des offres anormalement basses ou anormalement hautes ;
- 8- Le Décret n°2006-348 du 30 Mai 2006 portant délai global de paiement des marchés publics et intérêts moratoires ;
- 9- Le Décret n°2006-349 du 30 Mai 2006 portant organisation et fonctionnement des groupements des achats publics et cellule des achats publics ;
- 10-L'Arrêté n°11179/2006/MEFB du 29 Juin 2006 fixant les seuils de passation des marchés publics et contrôle de la Commission Nationale des Marchés ;
- 11- L'Arrêté n°11180/2006/MEFB du 29 Juin 2006 portant organisation de l'assistance technique fournie aux communes et à leurs groupements en matière des marchés publics ;
- 12- L'Arrêté n°11181/2006/MEFB du 29 Juin 2006 relatif au modèle type pour la publication des avis d'attribution des marchés publics de fournitures, de travaux, de services et de prestations intellectuelles ;
- 13- L'Arrêté n°11182/2006/MEFB du 29 Juin 2006 relatif au modèle type d'avis à manifestation d'intérêts pour les marchés de prestations intellectuelles ;
- 14- L'Arrêté n°11183/2006/MEFB du 29 Juin 2006 relatif au modèle de garantie bancaire de soumission et au modèle de garantie bancaire de bonne exécution et restitution d'avance des marchés publics ;
- 15- L'Arrêté n°11184/2006/MEFB du 29 Juin 2006 relatif au modèle type d'avis spécifique d'appel d'offres pour les marchés de travaux et de fournitures ;
- 16- L'Arrêté n°11185/2006/MEFB du 29 Juin 2006 relatif au modèle type pour la publication des avis généraux de passation des marchés ;
- 17- L'Arrêté n°5156/2007/MEFB du 02 Avril 2007 abrogeant l' L'Arrêté n°11177/2006/MEFB du 29 Juin 2006 portant régime transitoire de la commission des marchés ;

- 18- L'Arrêté n°6560/2007/MEFB du 03 Mai 2007 modifiant certaines dispositions de l'Arrêté n°953/2007/MEFB du 16 Janvier 2007 portant création, organisation et fonctionnement des Commissions Provinciales des marchés ;
- 19- L'Arrêté n°6561/2007/MEFB du 03 Mai 2007 fixant le taux des indemnités pour les membres des Commissions d'appel d'offres ;
- 20- L'Arrêté n°12578/2007/MEFB du 30 Juillet 2007 modifiant l' L'Arrêté n°14501/2006/MEFB du 23 Aout 2006 fixant les documents types pour appel d'offres et marchés publics de travaux ;
- 21- L'Arrêté n°12579/2007/MEFB du 30 Juillet 2007 modifiant l' L'Arrêté n°14502/2006/MEFB du 23 Aout 2006 fixant les documents types pour consultation et marchés publics de prestations intellectuelles ;
- 22- L'Arrêté n°12580/2007/MEFB du 30 Juillet 2007 modifiant l' L'Arrêté n°14503/2006/MEFB du 23 Aout 2006 fixant les documents types pour appel d'offres et marchés publics de fournitures ;
- 23- L'Arrêté n°21543/2007/MEFB du 11 décembre 2007 portant constitution des Commissions de réception pour les marchés travaux, de fournitures et de prestations intellectuelles ;
- 24- L'Arrêté n°8021/2008/MFB du 07 Avril 2008 modifiant et remplaçant l' L'Arrêté n°6562/2007/MEFB du 03 MAI 2007 fixant les modèles types de convention pour les prestations de montant inférieur aux seuils de passation de marchés ;
- 25- L'Arrêté n°13838/2008/MFB du 18 Juin 2008 portant application du mode de computation des seuils de passation marchés publics et de contrôle des Commissions des marchés ;
- 26- L'Arrêté n°16869/2008/MFB du 02 septembre 2008 fixant les modalités de contrôle à posteriori exercé par les commissions des marchés ;
- 27- L'Arrêté n°16870/2008/MFB du 02 septembre 2008 fixant le régime d'agrément d'établissement de formation des formateurs individuels et des groupements de formateurs en matière de marchés publics ;
- 28- L'Arrêté n°16871/2008/MFB du 02 septembre 2008 portant création, organisation et fonctionnement des Commissions Régionales des marchés ;
- 29- L'Arrêté n°17080/2008/MFB du 09 septembre 2008 fixant le taux des indemnités des membres des commissions réception pour les marchés de travaux ;
- 30- L'Arrêté n°17743/2008/MFB du 30 septembre 2008 modifiant certaines dispositions de l'annexe de l' L'Arrêté n°11185/2006/MEFB du 29 Juin 2006 ;
- 31- La Décision n°019/2008/MFB/ARMP du 20 Novembre 2008 modifiant et complétant certaines dispositions de la Décision n°001/2006 /MEFB du 14 Aout 2006 fixant la liste des publications des avis généraux de passation des marchés publics et portant mise à jour de ses annexes ;
- 32-La Circulaire n°001-ARMP/DG/CRR/06 du 03 novembre 2006 concernant la nomination des Personnes Responsables des Marchés Publics (PRMP), la création des Unités de Gestion de la Passation des Marchés(UGPM) et la mise en place de la Commission d'appel d'offres ;
- 33- La Circulaire n°002-ARMP/DG/CRR/06 du 03 novembre 2006 relatif à la publication des avis généraux de passation des marchés et à l'établissement du calendrier annuel de passation des marchés ;

34-La Circulaire n°002-ARMP/DG/CRR/08 du 21 Aout 2008 portant précision sur le mode de computation des seuils prévu à l'article 14 du CMP et l'Arrêté n°13838 du 18 Juin 2008 ;

35-L'Instruction n°001 MFB /ARMP/DG/CRR/08 portant précision sur certains points relatif aux modèles types de convention de l'Arrêté n°8021/2008/MFB du 07 Avril 2008 ;

36-La Lettre n°363/ARMP/DG/08 du 24 Décembre 2008 portant publication du journal des marchés publics ;

37-La Note n°01MFB/ARMP/DG/CRR/SNR/08 du 17 Avril 2008 portant précision sur certaines dispositions de la Circulaire n°001-ARMP/DG/CRR/06 du 03 novembre 2006 ;

38- La Note n°01MFB/ARMP/DG/CRR/SNR/09 du 10 Mars 2009 portant précision sur les dispositions de l'article 15-III du CMP (Publication des Avis).

Bibliographie

- ACE International Consultants and Afrique Etudes. (2012). Evaluation de la gestion des finances publiques municipales : ville de Cotonou.*
- Caprio, G., & Chomentowski, V. (2009). Evaluation de la gestion des finances publiques municipales : ville de Dakar.*
- Caprio, G., & Chomentowski, V. (2010). Evaluation de la gestion des finances publiques municipales : ville de Ouagadougou.*
- Coopération Gouvernement malgache - programme des nations unies pour le développement / Programme MAG 97/007. (2004). Le guide du Maire.*
- Linpico SARL. (2012). Evaluation de la gestion des finances publiques de la Communauté Urbaine de Douala.*
- Présidence de la République de Madagascar. (2005). Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté.*
- Radert, S. (2008). Economie politique de la décentralisation à Madagascar. Paper presented at the L'économie de la décentralisation à Madagascar, Antananarivo.*
- Rakotoarisoa, J.-E. (2008). Economie politique de la décentralisation à Madagascar. Paper presented at the L'économie de la décentralisation à Madagascar, Antananarivo.*
- Rananjason Ralaza, T. (2008). Réformes et innovations comptables dans le secteur public local malgache : Etude des conditions de développement et d'adoption d'un système d'information simplifié. Doctorat en sciences de gestion, Université de Poitiers.*
- Rasolonjatovo, H. (2013). La gestion du patrimoine dans l'administration publique malgache : cas de la commune suburbaine d'Ambohimanga Rova et de la commune rurale de Mahabo. Doctorat en sciences de gestion, Université de Poitiers.*
- Secrétariat PEFA. (2011). Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques.*
- Secrétariat PEFA. (2013). Directives supplémentaires pour l'application du Cadre PEFA aux administrations infranationales.*