



**REPUBLIKAN'I MADAGASIKARA**  
Fitilavana - Tanindrazana - Fandrosoana

## **RAPPORT SUR LE STATUT ET LES BESOINS DE L'ISC DE MADAGASCAR**



Décembre 2018





# SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	I
LISTE DES ABREVIATIONS.....	III
LISTE DES TABLEAUX .....	V
LISTE DES FIGURES.....	V
Chapitre 1. Contexte .....	1
Chapitre 2. Méthodologie.....	2
Chapitre 3. Sommaire des besoins.....	4
Chapitre 4. Contexte du pays et de l'ISC.....	7
A. Gouvernance du pays.....	7
B. Environnement budgétaire et financier .....	9
Chapitre 5. Etat de l'impact des activités de l'ISC .....	12
Chapitre 6. Genre, inclusion et diversité .....	15
Chapitre 7. Cadre légal et indépendance.....	16
A. Indépendance de l'ISC : .....	16
B. Mandat de l'ISC : .....	18
C. Lacunes identifiées à partir du questionnaire : .....	19
D. Besoins centraux .....	19
Chapitre 8. Gouvernance interne et éthique.....	21
A. Cycle de planification stratégique .....	21
B. Environnement de contrôle organisationnel .....	23
C. Leadership et communication interne .....	27
D. Plan global d'audit .....	27
E. Besoins centraux du domaine « Gouvernance interne et éthique » .....	28
Chapitre 9. Qualité de l'audit et reporting.....	30
A. Audit financier .....	30
B. Audit de la performance .....	33
C. Audit de la conformité .....	34
D. Contrôle juridictionnel .....	35
E. Besoins centraux du domaine .....	39
Chapitre 10. Gestion financière et services de soutien .....	42

A. Disponibilité et gestion des ressources.....	42
B. Gestion des services de support.....	44
C. Besoins centraux du domaine « Gestion financière et services de soutien ».....	45
Chapitre 11. Ressources humaines et formation .....	47
Chapitre 12. Communication et gestion des parties prenantes.....	50
A. Communication avec les pouvoirs législatifs, Exécutifs et judiciaires.....	50
B. Communication avec les médias, les citoyens et les organisations de la société civile	51
C. Besoins centraux du domaine « Communication et gestion des parties prenantes» ....	52
A. Appui des partenaires de développement locaux .....	53
B. Appui des partenaires de développements extérieurs .....	56
ANNEXES .....	A

# LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYME	DEVELOPPEMENT
BAD	Banque Africaine de Développement
CC	Cour des Comptes
CMP ISC	Cadre de Mesure de la Performance des ISC
CNM	Commission Nationale des Marchés
COS	Comité d'Orientation et de Suivi
CREFIAP	Centre Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Afrique Subsaharienne
CT	Comité Technique
DGAI	Direction Générale de l'Audit Interne
DGCF	Direction Générale du Contrôle Financier
DGIGE	Direction Générale de l'Inspection Générale de l'Etat
DLI	Indicateurs Liés au Décaissement (ILD)
IBO	Indice de Budget Ouvert
ICBF	Cadre de renforcement des capacités institutionnelles
IDI	Initiative de Développement de l'INTOSAI
IGE	Inspection Générale de l'Etat
INSCAE	Institut National des Sciences Comptables, d'Administration et l'Administration d'Entreprises
EPN	Etablissements Publics Nationaux
ISC	Institution Supérieure de Contrôle des Finances Publiques
ISSAI	Normes Internationales applicables aux Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
NFD	NyFanjakana ho an'ny Daholobe (Une Administration pour tous)
LFI	Loi des Finances Initiale
LFR	Loi des Finances Rectificative
LOCS	Loi Organique sur la Cour Suprême
LOLF	Loi Organique sur la Loi des Finances
MGA	Malagasy Ariary
ODD	Objectifs de Développement Durable
OG	Objectif Global
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement

PAGI	Programme d'Appui à la Gouvernance Institutionnelle
PAP-APP	Programme de Partenariat Accéléré de Soutien par les Pairs
PAPSP	Projet d'appui à la Performance du Secteur Public
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PREA	Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration
TF	Tribunaux Financiers

# LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 - Budgets annuels de l'Etat de 2014 à 2018 .....	10
Tableau 2 - Budgets annuels de la Cour des Comptes et de la juridiction financière malgache de 2014 à 2018.....	10
Tableau 3 - Effectifs et besoins de la Cour des Comptes et des Tribunaux Financiers	11
Tableau 4 - Qualification du personnel de l'ISC.....	11
Tableau 5 -Budget alloué à la Cour des Comptes par rapport au budget à contrôler .....	17
Tableau 6 -Besoins centraux de l'ISC dans le domaine « Indépendance et cadre juridique » .....	19
Tableau 7 – Problèmes centraux du domaine « Gouvernance interne et éthique » ..	29
Tableau 8 – Estimation du stock des comptes à vérifier de 2013 à 2017 (en nombre)	36
Tableau 9 – Délai de notification de décisions définitives de l'ISC (en mois) .....	38
Tableau 10 – Evolution des dotations budgétaires des juridictions financières par rapport au budget à contrôler de 2014 à 2018 .....	39
Tableau 11 – Comparaison des dotations budgétaires des différents organes de contrôle .....	40
Tableau 12 – Problèmes centraux du domaine « Qualité de l'audit et reporting » .....	41
Tableau 13 – Problèmes centraux du domaine « Gestion financière et services de soutien ».....	45
Tableau 14 – Activités appuyées par le PAGI durant les trois dernières années.....	53
Tableau 15 – Activités appuyées par le PAPSP .....	54
Tableau 16 – Soutiens externes et projets y afférents .....	56

# LISTE DES FIGURES

Figure 1 – Problèmes centraux relatifs au domaine « Indépendance et cadre juridique » .....	20
Figure 2 – Problèmes centraux relatifs au domaine « Communication et gestion des parties prenantes » .....	52





# Chapitre 1. Contexte

---

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre du programme de renforcement des capacités des ISC évoluant en situation de fragilité, initié par la coopération INTOSAI-Donateurs. Il rentre dans le contexte de la planification stratégique de l'ISC de Madagascar.

Il est réalisé en étroite collaboration avec l'IDI et le CREFIAF dans le cadre du projet PAP-APP. Le PAP-APP est un programme ayant pour but d'habiliter les ISC évoluant dans des environnements difficiles à renforcer leur système de gestion stratégique et à élaborer des propositions pour des projets de renforcement de capacités à long terme.

Le présent rapport, qui entre dans le processus de planification stratégique de l'ISC de Madagascar, fait suite aux travaux réalisés lors de l'atelier sur l'évaluation des besoins qui s'est tenu à Yaoundé au Cameroun du 16 au 19 octobre 2018 avec la participation de l'ISC de Gabon et au profit de cinq (5) ISC du CREFIAF retenues dans le cadre de ce programme. Il s'agit des ISC de la République Démocratique du Congo (RDC), de Guinée, de Madagascar, du Niger et du Togo.

L'objectif de ce rapport est de présenter les besoins de l'ISC de Madagascar par domaine afin :

- de déterminer dans chaque domaine le ou les besoins centraux en détectant ceux qui s'influencent mutuellement en fonction du contexte du pays ;
- d'en identifier les causes et les conséquences ;
- de proposer les recommandations idoines ;
- de permettre ultérieurement l'élaboration d'une stratégie réaliste de l'ISC.

Il importe d'indiquer que ce rapport a été élaboré, avec l'appui technique de l'IDI et du CREFIAF, par une équipe désignée par le chef de l'ISC de Madagascar et constituée ainsi qu'il suit :

- RAKOTONDRAINY Jean de la Croix, Chef d'équipe et personne de contact principale
- ANDRIANARIVONY Ravo Alfred, Membre
- RANDRIANARISON Hasina, Membre
- RAKOTOARISOA Soahary, Membre
- RAKOTOMALALA Mbolanoronambinina Nathalie, Membre
- RANAIVOSOA Lalaina Bertille, Membre

## Chapitre 2. Méthodologie

Le processus d'évaluation des besoins duquel résulte la rédaction du présent rapport s'est déroulé en trois étapes, à savoir :

- la collecte et l'examen des documents utiles à l'évaluation des besoins ;
- l'atelier régional de familiarisation avec les outils d'évaluation des besoins;
- la rédaction du rapport de l'évaluation des besoins.

A cet égard, l'équipe chargée de l'évaluation a procédé à une vaste collecte de documents comprenant :

- les documents relatifs au cadre juridique tels que la Constitution, la loi organique n°20014-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant ainsi que les textes législatifs et réglementaires sur la gestion des finances publiques ;
- les documents relatifs aux évaluations antérieures de l'ISC de sources diverses. Il s'agit notamment de l'évaluation PEFA 2018, les résultats des audits antérieurs des juridictions financières, du rapport des Icats de l'ISC de Madagascar, de la politique genre de l'ISC, du rapport d'évaluation sur l'implication des parties prenantes ou des travaux relatifs à la mise en œuvre des ODD ;
- les documents internes à l'ISC, également très diversifiés, tels que les plans stratégiques antérieurs, les programmes de vérification pour la période de 2013 à 2017, les manuels de vérification, les rapports d'audit et les arrêts.

Par ailleurs, les membres de l'équipe d'évaluation ont également assisté à l'Atelier sur l'évaluation des besoins des ISC organisé par l'IDI et le CREFIAF; lequel leur a permis de se familiariser avec le questionnaire d'évaluation et à la méthodologie d'élaboration de la cartographie des besoins.

Enfin, l'équipe d'évaluation a procédé à une enquête par le biais de l'élaboration de questionnaires. Ledit questionnaire d'évaluation des besoins a fait l'objet d'une large diffusion auprès des membres de l'ISC. Hormis la nécessité de collecter des informations les plus larges possibles, vu la diversité des sujets abordés, cette initiative visait aussi à favoriser une démarche inclusive impliquant la participation et l'adhésion de tous dans le processus d'évaluation des besoins de l'ISC.

Ainsi, outre les éléments ressortant de l'étude de la documentation préalablement collectée, la rédaction du présent rapport s'appuie

largement sur les réponses obtenues à partir du questionnaire diffusé, des résultats de la cartographie des besoins, des interviews et échanges avec différentes personnes ressources au sein de l'ISC afin de mieux affiner les constats.

L'évaluation et l'élaboration de la cartographie des besoins reposent sur les exigences des différents domaines du cadre de gestion stratégique de l'ISC. Ce cadre identifie six (06) domaines, similaires à ceux du Cadre de Mesure de la Performance des ISC, à savoir :

- 1- Domaine A : Indépendance et cadre juridique ;
- 2- Domaine B : Gouvernance interne et déontologie ;
- 3- Domaine C : Qualité de l'audit et reporting ;
- 4- Domaine D : Gestion financière, actifs et services de soutien ;
- 5- Domaine E : Ressources humaines et formation ;
- 6- Domaine F : Communication et relations avec les parties prenantes.

# Chapitre 3. Sommaire des besoins

---

La réforme entamée dans le cadre de la transformation de la Cour des Comptes de Madagascar est encore au stade embryonnaire.

Ce chapitre présente un résumé des besoins aussi bien en capacités institutionnelles, organisationnelles que professionnelles de la Cour des Comptes de Madagascar; besoins susceptibles de constituer un frein à son positionnement en tant qu'Institution Supérieure de Contrôle des Finances Publiques moderne et modèle œuvrant dans un milieu fragilisé.

Ladite évaluation des besoins permettra à cette institution d'améliorer son cadre organisationnel et professionnel dans le souci d'œuvrer au renforcement d'une gestion saine des ressources publiques afin de promouvoir l'efficacité et la transparence dans le secteur public.

Comme indiqué au chapitre précédent, le cadre d'évaluation des besoins retenu dans les présents travaux se décompose en six (6) domaines qui ont permis de mener une évaluation exhaustive des capacités de la Cour des Comptes de Madagascar. Il s'agit du domaine :

- Indépendance et cadre juridique ;
- Gouvernance interne et éthique ;
- Qualité de l'audit et Rapport ;
- Gestion financière et service de soutien ;
- Gestion des ressources humaines et perfectionnement professionnel ;
- Communication et gestion des parties prenantes.

Concernant **l'indépendance et le cadre juridique** de la Cour des Comptes de Madagascar, il convient de retenir que le cadre institutionnel de cette ISC reste inadapté car ne permet pas d'asseoir son autonomie financière et administrative ; ce qui retarde son développement et nuit à la qualité des travaux en ce sens que cette ISC ne dispose pas de crédits suffisants pour prendre en charge, entre autres, les missions sur le terrain (véhicules, des dotations conséquentes pour le carburant et les frais de mission).

Ainsi, la Cour des Comptes de Madagascar a un réel besoin d'une refonte de son cadre juridique pour renforcer son indépendance, consolider son autonomie financière et améliorer son fonctionnement.

En second lieu, l'insuffisance des infrastructures et d'équipements handicapent fortement l'institution. Elle ne lui permet pas une optimisation des activités et des rendements y afférents.

De ce fait, une exigence de la Cour des Comptes de Madagascar est de disposer d'un siège fonctionnel disposant de tous les équipements nécessaires à son bon fonctionnement. Il s'agit notamment d'un bâtiment avec des bureaux adaptés ainsi que des mobiliers et des équipements informatiques.

Concernant **la Gouvernance interne et éthique**, l'amélioration du processus de vérification conditionne l'impact des travaux de la Cour des Comptes de Madagascar.

Par conséquent, la Cour des Comptes de Madagascar requiert l'institution de la pratique de la planification de son développement sur le long terme (planification stratégique) et sur le court terme (planification opérationnelle) en lien étroit avec la planification des activités de contrôles juridictionnels et d'audits.

Concernant **la qualité de l'audit et des Rapports**, la qualité de la méthodologie de vérification est un préalable pour améliorer la qualité des rapports et l'efficacité de la Cour des Comptes de Madagascar.

Or, l'évaluation des besoins révèle que la Cour des Comptes de Madagascar a besoin de formations, de manuels et d'outils de vérification dans tous les domaines de contrôle pour permettre d'uniformiser la mise en œuvre de ses procédures, la rédaction des rapports de vérification de meilleure qualité mais également d'optimiser le délai de vérification et, *in fine* d'améliorer l'efficacité et l'efficacités de l'institution dans le respect des normes internationales d'audit et de contrôle applicables aux ISC.

De plus, elle a besoin d'un système de contrôle et d'assurance qualité qui est la contrepartie de la recherche constante de l'amélioration des procédures et techniques de contrôle.

Concernant **la gestion financière et service de soutien**, hormis l'absence d'autonomie administrative et financière citée plus haut, la fonction de soutien en place auprès de la Cour des Comptes de Madagascar n'assure pas un appui suffisant. En effet, la création de structures administratives formalisées (secrétariat général, cabinet du président de la Cour des Comptes, service administratif et financier, service formation, service communication), le renforcement des services existants (greffe, documentation et archives) sont d'une grande nécessité.

En conséquence, le développement des activités de la Cour des Comptes de Madagascar nécessite la mise en place ou le renforcement des services de soutiens administratifs opérationnels.

Concernant **la gestion des ressources humaines et le perfectionnement professionnel**, le cadre actuel de la gestion des ressources humaines n'évolue pas dans le bon sens dans la recherche d'une indépendance institutionnelle et dans la promotion de la performance du personnel.

De ce fait, la Cour des Comptes de Madagascar a besoin d'une politique de gestion des ressources humaines notamment en termes de système de recrutement adapté à son contexte, de développement des capacités professionnelles en mettant en place une structure permanente chargée de la formation et de la gestion de la performance du personnel mais également un cadre général permettant l'évaluation pour une sanction positive ou négative du personnel pour offrir la possibilité de corriger les défaillances mais surtout d'encourager les membres les plus performants.

Quant à **la communication et la gestion des parties prenantes**, la Cour des Comptes de Madagascar n'arrive pas à se faire connaître, à faire connaître sa mission, ses méthodes de travail et le résultat de ses travaux à toutes les parties prenantes. Elle souffre de la mauvaise visibilité de son action à cause d'un déficit de communication.

De ce fait, la Cour des Comptes de Madagascar a besoin d'une stratégie de communication adaptée aux différentes parties prenantes. Elle a donc besoin de définir l'objectif, le contenu, le dispositif et les instruments de communication qui doivent être spécifiques à chaque cible (pouvoirs exécutifs ou législatifs ou judiciaires, entités contrôlées, partenaires techniques et financiers, médias, sociétés civiles et le citoyen...). La participation de l'ISC de Madagascar au programme d'implication des parties prenantes permettra de résorber ce déficit.

Pour clore cette présentation axée sur les besoins de l'ISC Madagascar par domaine retenu, il convient de retenir que les activités de cette Institution devraient avoir un impact notamment en matière de la promotion de la bonne gouvernance.

A cet effet, elle doit alors améliorer la pertinence de ses recommandations et mettre en place des missions de suivi. Elle a besoin d'asseoir sa crédibilité qui est étroitement liée à la qualité de ses communications pour créer un impact positif dans le quotidien de chaque citoyen.

# Chapitre 4. Contexte du pays et de l'ISC

---

## A. Gouvernance du pays

Madagascar est un Etat insulaire d'Afrique austral situé dans l'Océan Indien. Il est la 5ème plus grande île du monde avec une superficie de 587.000 km<sup>2</sup> et une population de 26.630.593 d'habitants.

### 1. Système politique du pays

Madagascar est un Etat souverain, unitaire, républicain et laïc dénommé « République de Madagascar » (*article 1er de la Constitution*). Définies par la Constitution, les différentes institutions de la République de Madagascar sont le Président de la République, le Gouvernement, l'Assemblée Nationale, le Sénat et enfin la Haute Cour Constitutionnelle.

Elles reposent sur le principe de la séparation des pouvoirs : Exécutif, Législatif et Judiciaire.

L'Exécutif est placé sous l'autorité du Président de la République, élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans.

Le pouvoir Législatif, est constitué par l'Assemblée Nationale et le Sénat.

Le système judiciaire malgache couvre l'ensemble des juridictions des ordres judiciaire, administratif et financier avec une organisation basée sur une Cour Suprême composée de la Cour de Cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes, des Cours d'appel ainsi que de tous les tribunaux répartis sur tout le territoire national. La Cour des Comptes est le seul organe extérieur de contrôle des finances publiques. Sur le plan international, ladite juridiction est reconnue comme l'Institution Supérieure de Contrôle des finances publiques (ISC) de Madagascar et est membre de l'AFROSAI et du CREFIAF.

#### **Relations de l'ISC avec le pouvoir Exécutif et le pouvoir Législatif :**

Par rapport au pouvoir Exécutif : l'ISC de Madagascar est rattaché administrativement et financièrement au Ministère de la Justice. Elle est ainsi en position de faiblesse par rapport au pouvoir Exécutif en raison de sa dépendance organique et financière.

Par rapport au pouvoir Législatif : un faible impact de ses rapports dans les débats parlementaires est observé. Néanmoins, des relations embryonnaires entre l'ISC et les parlementaires sont observées



notamment en matière d'assistance au Parlement dans le cadre de la présentation par la Cour des comptes de son rapport sur le projet de loi de règlement devant l'Assemblée Nationale et le Sénat(dans quel domaine : donnez une précision).

Par rapport au système judiciaire: l'ISC en fait partie en tant que Cour composant les trois Cours de la Cour Suprême au même titre que la Cour de cassation et le Conseil d'Etat. En effet, la Cour des comptes de Madagascar est organiquement rattachée à la Cour Suprême. (indiquez de façon succinct les rapports avec les autres Cour)

## 2. Enquête sur l'Indice de Budget Ouvert (IBO) 2017 :

### *a) Résultats de l'enquête sur l'Indice de Budget Ouvert (IBO) 2017 :*

Madagascar a participé à l'enquête sur l'Indice de Budget Ouvert (IBO) 2017. Il s'agit d'une enquête réalisée une fois tous les deux ans. L'enquête qui a été menée par l'organisation Internationale pour le Partenariat Budgétaire (IBP : International Budget Partnership), basée à Washington, a porté sur 115 pays. Ladite organisation a publié, le 30 janvier 2018, les résultats y relatifs.

L'enquête de l'IBO 2017 porte essentiellement sur trois principaux indices : le premier indice concerne la transparence budgétaire ; le second mesure la participation du public au processus budgétaire et le troisième correspond à l'évaluation du contrôle exercé par les institutions.

Sur un plan global, les scores obtenus par Madagascar, sur les 115 pays ayant participé à l'IBO 2017 sont les suivants :

- **Un score de 34 sur 100 pour la transparence budgétaire** : ce qui signifie que Madagascar met à la disposition du public des informations budgétaires minimales c'est-à-dire insuffisantes. En dépit des efforts déployés, Madagascar est situé dans la catégorie des pays qui fournissent des informations limitées à leurs citoyens.
- **Un score de 09 sur 100 en matière de participation du public au processus budgétaire** : c'est-à-dire Madagascar fournit très peu d'opportunité au public de participer aux différentes phases du cycle budgétaire.
- **Un score de 28 sur 100 sur le contrôle budgétaire** : ce qui se traduit par le fait qu'à Madagascar, le contrôle budgétaire effectué par le Législatif et l'Institution Supérieure de Contrôle reste très faible. En effet, l'enquête sur l'indice du budget ouvert a examiné la performance de ces deux institutions en matière de contrôle budgétaire: le Parlement et la Cour des Comptes.

### *b) Les recommandations de l'enquête sur l'IBO :*

#### **i. pour améliorer la transparence budgétaire :**

- Publier un rapport préalable au budget, un rapport d'audit et un budget de citoyens en ligne et en temps opportun ;

- Produire et publier une revue de milieu d'année et un rapport de fin d'année ;
- Augmenter la quantité d'informations présentées dans le projet de budget de l'Exécutif en produisant des données détaillées sur les recettes et sur la situation financière du Gouvernement.

### ii. Pour améliorer participation du public au processus budgétaire:

- Piloter un système d'échange entre les membres du public et les responsables de l'Exécutif sur les questions budgétaires nationales pendant le processus budgétaire ;
- Organiser des audiences législatives sur la formulation du budget annuel au cours de laquelle le public et la société civile peuvent témoigner ;
- Etablir des mécanismes formels pour que le public aide l'ISC à formuler son programme d'audit et à participer aux enquêtes d'audit pertinentes.

### iii. Pour améliorer le contrôle budgétaire :

- S'assurer que le Législatif organise un débat sur la politique budgétaire préalablement à la présentation du projet de budget de l'Exécutif et approuve les recommandations pour le budget à venir ;
- Veiller à ce que la commission législative examine et publie des rapports en ligne sur la mise en œuvre du budget de l'année ;
- Exiger l'approbation du corps législatif ou du système judiciaire avant de nommer ou de démettre de ses fonctions le responsable de l'ISC.

## B. Environnement budgétaire et financier

### 1. Type de budgétisation : le budget programme

Depuis l'année 2004, Madagascar s'est lancé dans un vaste chantier de profonde refonte de la gestion des Finances Publiques. Cette initiative a été marquée, entre autres, par l'adoption de la Loi Organique n°2004-007 du 26 Juillet 2004 sur les Lois de Finances (LOLF). Suite à cette vague de réformes des finances publiques, Madagascar a choisi, comme type de budgétisation, le budget programme.

Le budget programme consiste à placer le budget dans une perspective sur plusieurs années afin de tracer le chemin pour la réalisation progressive des objectifs stratégiques notamment les ODD inscrits dans le Plan National de Développement et son plan de mise en œuvre. Il s'agit d'une approche budgétaire orientée vers la recherche de la performance et axée sur les résultats. Cette approche consiste à élaborer un système budgétaire où le budget sera assorti d'indicateurs chiffrés retraçant les effets escomptés des dépenses publiques, et où les responsables de la gestion budgétaire rendront des comptes non seulement sur l'emploi des fonds mais aussi sur les résultats de leurs activités.

Comme son nom l'indique, le budget programme s'articule sur une structuration du budget en programmes. L'article 9 de la LOLF définit ainsi le programme : « *Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés*

des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

## 2. Budgets annuels de l'Etat:

Le tableau suivant retrace les budgets annuels de l'Etat de 2014 à 2018 :

**Tableau 1- Budgets annuels de l'Etat de 2014 à 2018**

	(En milliards MGA)				
	2014	2015	2016	2017	2018
Budget annuel de l'Etat	6 754	8 596	11 684	11 823	11 482

Sources : Lois des Finances Rectificatives (LFR) 2014 à 2018

A la lecture du tableau n°1 ci-dessus, il apparaît une forte augmentation du budget de l'Etat malgache en 2015 et 2016. A partir de 2016 les budgets sont quasi constants et tourne autour 11500 milliards.

## 3. Budgets annuels de la Cour des Comptes et des Tribunaux Financiers

Le tableau suivant retrace les budgets annuels approuvés de la Cour des Comptes et des Tribunaux Financiers de Madagascar de 2014 à 2018 :

**Tableau 2-Budgets annuels de la Cour des Comptes et de la juridiction financière malgache de 2014 à 2018**

	(En Ariary)				
Organismes publics	Années				
	2014	2015	2016	2017	2018
- COUR DES COMPTES	174 370 000	115 129 000	274 320 000	285 000 000	370 700 000
- TF TANA	25 670 000	5 463 000	20 880 000	36 680 000	66 348 000
- TF TOAMASINA	20 920 000	7 634 000	17 660 000	21 160 000	49 276 000
- TF MAHAJANGA	21 170 000	5 149 000	18 730 000	21 480 000	51 128 000
- TF FIANARANTSOA	21 170 000	6 910 000	17 210 000	22 960 000	52 784 000
- TF TOLIARY	30 910 000	6 396 000	17 210 000	20 960 000	49 608 000
- TF ANTIRANANA	21 170 000	8 880 000	17 210 000	20 960 000	49 056 000
<b>TOTAL JURIDICTION FINANCIERE</b>	<b>315 380 000</b>	<b>155 561 000</b>	<b>383 220 000</b>	<b>429 200 000</b>	<b>688 900 000</b>

Sources : Lois des Finances Rectificatives (LFR) 2015 à 2018

L'analyse du tableau n°2 permet de constater que les budgets de l'ISC de Madagascar évolue en dent de scie avec une baisse de près de la moitié en 2015. A partir de 2016, ledit budget connaît un accroissement annuel significatif en raison des appuis institutionnels en matière d'investissement. Mais malgré cet accroissement, les budgets alloués à l'ISC sont minimes par rapport à ceux alloués aux autres organes de contrôle des finances publiques

### 4. Fonds hors budget :

Les fonds hors budget sont constitués, à Madagascar, par les fonds des collectivités locales et ceux des établissements publics.

### 5. Ressources humaines de l'ISC

#### a) Effectifs :

Le tableau suivant représente les effectifs de la Cour des Comptes et des Tribunaux Financiers et de leurs besoins respectifs. Ces effectifs sont composés des magistrats, des greffiers et du personnel d'appui, et le cas échéant, des assistants vérificateurs.

**Tableau 3-Effectifs et besoins de la Cour des Comptes et des Tribunaux Financiers**

Juridiction	Rubriques	Magistrats	Greffiers	Assistants de vérification	Personnel d'appui	TOTAL
<b>Cour des Comptes</b>	Situation actuelle	46	20	0	16	82
	Besoin	116	45	24	35	220
	Ecart (1)	70	25	24	19	138
<b>Tribunaux Financiers</b>	Situation actuelle	39	35	0	9	83
	Besoin	78	42	24	96	240
	Ecart (2)	39	7	24	87	157
<b>Total Général (1) +(2)</b>		109	32	48	106	295

*Sources : Cour des Comptes*

**L'ISC de Madagascar a, donc besoin de recrutement de personnel adéquat pour renforcer son effectif actuel et améliorer ainsi sa performance .**

#### b) Niveaux d'études et qualifications :

Les niveaux d'études du personnel de l'ISC varient suivant la catégorie de personnel tel que l'indique le tableau ci-après :

**Tableau 4-Qualification du personnel de l'ISC**

	Magistrats	Greffiers	Personnel d'appui
Niveau d'études	BAC+4 minimum	BACminimum	BEPC à maîtrise

*Source: Cour des Comptes*

### 6. Considérations ethnique et religieuse :

L'appartenance ethnique et la religion ne pèsent pas sur le recrutement et le traitement du personnel de l'ISC. Le recrutement des magistrats et des greffiers se fait par voie de concours et selon des critères objectifs bien définis.

# Chapitre 5. Etat de l'impact des activités de l'ISC

---

## 1. Mise en œuvre des recommandations de l'ISC :

En matière juridictionnelle, l'évaluation montre qu'il y a prise en compte et exécution des décisions de l'ISC par le Ministère des Finances et du budget. L'ISC ne dispose pour autant d'aucun moyen de pression en la matière car il revient audit Ministère d'assurer l'exécution des décisions de la juridiction financière.

Concernant le contrôle administratif, les recommandations de l'ISC n'ont pas de force contraignante. Il n'y a aucune procédure formelle, à cet effet.

## 2. Relations de l'ISC avec la société civile, le grand public et les médias

Les relations de l'ISC de Madagascar avec la société civile et le grand public sont actuellement à un stade embryonnaire. Par ailleurs, aucune démarche n'est entreprise par l'ISC à ce jour pour encadrer ses relations avec les médias.

## 3. Impacts observés par l'ISC :

L'ISC de Madagascar a observé une amélioration de la gestion financière publique notamment au niveau de l'affectation budgétaire des dépenses et du respect par les comptables publiques des lois et règlements en vigueur.

## 4. Impacts souhaités par l'ISC :

Visibilité, suivi des recommandations, exécution de ses décisions, bonne gestion des finances publiques, croissance économique, éducation et information des citoyens constituent les impacts attendus par l'ISC.

## 5. Impacts dans la mise en œuvre des ODD :

L'ISC de Madagascar s'est engagé à réaliser un audit sur « l'état de préparation à la mise en œuvre des Objectifs du Développement Durable (ODD) à Madagascar ».

En effet, Madagascar est dans la phase préparatoire sur le plan politique, organisationnel et technique de la mise en œuvre des ODD. La communication verbale en Conseil des Ministres en date du 25 Juin 2015 marque le début de l'appropriation et de l'engagement politique acquis en faveur des ODD.

L'atteinte des ODD dans les domaines économique, sociale, environnementale et de la gouvernance en est l'objectif principal.

A cet égard, un cadre institutionnel du processus ODD a été institué et est composé de deux structures : le Comité d'Orientation et de Suivi (COS) en charge du pilotage du processus et le Comité Technique (CT), structure opérationnelle. Tous les responsables étatiques et non étatiques impliqués dans la mise en œuvre des ODD forment un ensemble d'acteurs constituant la cartographie des parties prenantes.

Deux raisons majeures fondent l'audit de la Cour des Comptes :

- Premièrement, sur le plan international, deux causes se trouvent à l'origine de l'émergence de l'implication des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) des finances publiques en matière d'audit des ODD à savoir : le résultat mitigé sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) c'est-à-dire la persistance de la pauvreté notamment en Afrique subsaharienne et l'adoption de l'Agenda 2030.
- Deuxièmement, à l'échelle africaine, après l'adoption de l'Agenda 2063 et son alignement avec les ODD et tenant compte de l'émergence du rôle des ISC à mettre en œuvre 3 approches d'audit des ODD, les ISC africaines dont Madagascar se sont engagées dans la conduite de la première approche consistant à apprécier la performance de l'état de préparation à la mise en œuvre des ODD (Forum FIFE à Marrakech, Maroc ; réunion des dirigeants des ISC à Djibouti).

Il s'agit du premier contrôle effectué par la Cour des Comptes dans le domaine des ODD. C'est un audit thématique impliquant plusieurs organismes.

La vérification effectuée s'articule autour de 3 objectifs généraux (OG) d'audit qui consistent à :

- OG1 : s'assurer que le Gouvernement a adapté l'agenda 2030 au contexte national ;
- OG2 : s'assurer que le Gouvernement a identifié et a mobilisé des ressources et des capacités dans le cadre des ODD ;
- OG3 : s'assurer que les mécanismes de suivi, d'examen et d'évaluation ont été mis en place pour garantir la réalisation des ODD.

Il y a lieu de noter que l'audit couvre seulement l'analyse de la préparation à la mise en œuvre des ODD.

Pour ce faire, des lignes d'enquête ont été définies pour chaque objectif général (OG).

Ainsi, Pour l'OG 1, 3 lignes d'enquête seront évaluées :

- Sensibilisation et vulgarisation ;
- Adaptation des ODD aux contextes national et local ;
- Instauration d'une cohérence politique.

S'agissant de l'OG 2, 2 lignes d'enquête seront examinées :

- Identification des mécanismes de financement ;
- Budgétisation participative axée sur les résultats.

Quant à l'OG 3, 4 lignes d'enquête seront appréciées :

- Elaboration des indicateurs et collecte des données ;
- Dispositifs de ventilation des données ;
- Systèmes de suivi et de reporting ;
- Mécanismes d'évaluation.

# Chapitre 6. Genre, inclusion et diversité

---

## 1. Situation actuelle

En se référant au recensement effectué au niveau de l'ISC, 34% des postes décisionnels sont attribués à des femmes. L'affectation à un poste décisionnel s'effectue en fonction de grade des magistrats sans distinction de sexe.

Les programmes de renforcement de capacités sont ouverts à tout le personnel sans distinction de sexe.

En matière d'application de la stratégie genre, inclusion et diversité, les points suivants sont relevés:

- Primo, l'absence d'un système favorisant le recrutement des femmes dans la profession d'audit et d'un système de quotas pour leur représentation au sein de l'ISC ;
- Secundo, l'existence d'un point focal genre ;
- Tertio, l'absence de vérification de conformité de l'ISC aux stratégies et politiques nationales en matière d'égalité des sexes et d'audits de performance de l'ISC dans le domaine de l'égalité des sexes et de la promotion des droits des femmes.

## 2. Lacune identifiée

Le problème central découlant de la situation actuelle se résume en l'absence de la vérification de la conformité de l'ISC aux stratégies et politiques nationales en matière d'égalité de sexe.

## 3. Recommandation

Il est recommandé d'appliquer de manière effective la stratégie de promotion de genre du CREFIAF et de l'AFROSAI au sein de l'ISC tout en se conformant aux stratégies et politiques internationales et nationales en matière d'égalité de sexe.



# Chapitre 7. Cadre légal et indépendance

Ce chapitre couvre le domaine A du cadre de gestion stratégique. Il vise à examiner la base institutionnelle des opérations de l'ISC afin de mieux comprendre son fonctionnement en tant qu'organisation et ce en vue d'en faire ressortir la situation réelle par rapport aux normes internationales et d'identifier ses besoins les plus réalistes. Il traitera, ainsi, successivement l'indépendance de l'ISC et son mandat en tant qu'institution. L'indépendance de l'ISC évalue le cadre constitutionnel et les différentes dimensions de son indépendance opérationnelle, à savoir l'indépendance financière, l'indépendance organisationnelle et l'indépendance de la direction de l'ISC. Le mandat de l'ISC examine l'ampleur du mandat de l'ISC, l'accès à l'information et les droits et obligations de ses membres en matière de rapports.

## A. Indépendance de l'ISC :

### 1. Cadre constitutionnel et légal :

L'indépendance de l'ISC doit être énoncée dans la Constitution et/ou la loi sur le contrôle externe des finances publiques.

Or, pour le cas de Madagascar, l'indépendance de la Cour des Comptes n'est pas expressément consacrée ni dans la Constitution, ni dans la loi organique n° 2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant (LOCS). Elle est sous-jacente à l'indépendance de la Justice en général et celle des magistrats en particulier mentionnées dans les articles 107 et 108 de la Constitution.

Dans sa situation actuelle, sur le plan organique, la Cour des Comptes de Madagascar est rattachée au Ministère de la Justice. Faisant partie de la Cour Suprême, elle constitue l'une des Cours qui la compose.

**Donc, en termes de besoins, l'indépendance de l'ISC doit faire l'objet d'un encadrement constitutionnel et légal explicite.**

### 2. Ressources humaines, matérielles et financières de l'ISC insuffisantes par rapport à son mandat

Par rapport à l'étendue de son mandat, l'ISC de Madagascar ne dispose pas suffisamment de ressources humaines, matérielles et financières appropriées pour réaliser ses missions.

### *a) Insuffisance en effectif des vérificateurs*

Malgré les efforts déployés par les magistrats vérificateurs de l'ISC, il s'avère que l'effectif de ces magistrats vérificateurs n'est pas suffisant compte tenu du volume des travaux qui les attendent au vu des annexes 1 et 2.

En outre, conformément aux dispositions de l'article 292 alinéas 2 et 3 de la LOCS, l'ISC peut faire appel à des assistants vérificateurs pour assister ses membres dans l'exercice de leur compétence. Force est de constater qu'à ce jour, elle n'a jamais procédé au recrutement d'assistant de vérification. Leur recrutement se heurte actuellement à des obstacles tels que l'absence de textes déterminant leur profil ou les modalités de leur recrutement.

**L'ISC a, donc, des besoins en personnel magistrats et assistants de vérification.**

### *b) Infrastructures insuffisantes*

La Cour des Comptes de Madagascar ne dispose pas de bâtiment propre lui permettant d'honorer avec efficacité son mandat. Faisant partie de la Cour Suprême, elle partage avec elle le même bâtiment. Les Tribunaux Financiers ne disposent pas non plus de bâtiments qui leur sont propres. Ils partagent leurs locaux avec les Tribunaux Administratifs.

Par ailleurs, les locaux actuellement disponibles ne permettent pas d'accueillir de nouveaux effectifs de vérificateurs.

**L'ISC a, donc, besoin de disposer d'un siège qui lui soit propre et lui permettant d'exercer dignement et efficacement son mandat.**

### *c) Budgets alloués à l'ISC : infime partie du budget à contrôler*

Le budget alloué à la Cour des Comptes de Madagascar représente une infime partie du budget à contrôler. Le tableau suivant montre que les budgets alloués à la Cour ne représentent que 0,002% du budget à contrôler en 2015, 0,003% en 2016 et 0,004% en 2017.

**Tableau 5-Budget alloué à la Cour des Comptes par rapport au budget à contrôler**

	2015	2016	2017
Budget de l'Etat	8 596	11 684	11 823
Budget de la Cour des Comptes	0,15	0,38	0,43
Pourcentage	0,002%	0,003%	0,004%

*Sources : LFI/LFR*

## 3. Mainmise de l'Exécutif sur l'allocation des crédits budgétaires de l'ISC

Pour le cas de Madagascar, l'Exécutif participe à l'allocation des crédits budgétaires de l'ISC et à la décision finale sur le budget de l'ISC. En effet, le Ministère de la Justice négocie son budget avec le Ministère des Finances et détermine par la suite l'enveloppe à allouer à l'ISC.

**L'ISC de Madagascar a, donc, besoin d'autonomie financière pour accroître son indépendance.**

#### 4. Droit pour l'ISC d'utiliser les fonds qui lui sont alloués en vertu d'une ligne budgétaire distincte et comme elle le juge approprié

L'ISC de Madagascar a sa ligne budgétaire propre dont le chef de l'ISC est l'ordonnateur. Mais il faut noter que le Ministère de la Justice encadre l'accès aux ressources. Cette situation n'est pas de nature à favoriser la performance de cette Institution.

**L'ISC de Madagascar a donc besoin d'une autonomie de gestion financière pour renforcer son indépendance financière.**

#### 5. Pouvoir de décision de l'ISC quant à sa propre organisation

L'organisation de l'ISC de Madagascar est prévue par la LOCS aux articles 264 à 275 et déclinée dans le Règlement intérieur de la Cour Suprême. Il s'ensuit dès lors que cette institution dispose d'un certain pouvoir de décision quant à sa propre organisation. A ce titre, les activités de l'ISC sont contenues dans un programme annuel qu'elle établit de façon indépendante.

#### 6. Mandat du chef de l'ISC

Si les normes ISSAIs exigent pour le chef de l'ISC une nomination pour un mandat suffisamment long et fixe qui lui permettrait d'exécuter ses responsabilités sans crainte de représailles, le chef actuel de l'ISC de Madagascar a été nommé selon une procédure prévue par la LOCS dans son article 264 mais sans mandat ni aucune autre protection particulière.

**En termes de besoin, le mandat du chef d l'ISC doit être prévu par des dispositions légales pour une durée suffisamment longue et stable.**

### B. Mandat de l'ISC :

#### 1. Habilitation de l'ISC à vérifier l'utilisation de fonds publics, des ressources matérielles ou d'autres actifs par tout bénéficiaire et quelle que soit sa nature juridique

Les compétences de l'ISC de Madagascar sont explicitement énumérées par la LOCS dans ses articles 276 à 284 (Annexe n°12) ;

Il en résulte que la Cour des Comptes de Madagascar est habilitée et a un mandat très large en matière de vérification (art. 276 à 284 de la loi organique n°2004-036).

### 2. Pouvoir du chef de l'ISC et de son personnel en matière de sélection des sujets à auditer et des entités à vérifier

Le chef de l'ISC de Madagascar et son personnel ont la discrétion dans la sélection des sujets à auditer et des entités à vérifier. A cet effet, aux termes de l'article 265 de la LOCS, le chef de l'ISC arrête le programme de vérification de l'ISC après avis du Chef du Parquet. Dans la pratique, le programme est arrêté par les membres de la direction de l'ISC, en réunion du staff.

### 3. Possibilité pour le Chef de l'ISC ou son personnel de soumettre directement leurs rapports au Parlement

Pour le cas de Madagascar, la LOCS ne prévoit pas d'une manière explicite, dans ses articles 418 à 424 (notamment art.422, art.424), la possibilité pour le Chef de l'ISC ou son personnel de soumettre directement leurs rapports au Parlement sauf en matière de rapport public et de rapport sur le projet de loi de règlement. Rien n'interdit cependant que dans son rôle de conseiller du parlement elle puisse lui transmettre les rapports d'audit.

#### C. Lacunes identifiées à partir du questionnaire :

Des lacunes importantes en matière d'indépendance et cadre juridique de l'ISC de Madagascar impactant sa performance et la qualité de la gestion des finances publiques ont été identifiées à partir du questionnaire sur l'évaluation des besoins de l'ISC. Ces lacunes sont les suivantes :

- Absence de dispositions constitutionnelles et légales consacrant l'indépendance de l'ISC ;
- Insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières ;
- Absence d'autonomie de gestion administrative et financière ;
- Inadéquation des besoins aux crédits alloués ;
- Absence de la durée du mandat dans le dispositif réglementaire de l'ISC ;
- Relations très limitées avec le Parlement.

#### D. Besoins centraux

##### a) Agrégation des lacunes en problèmes centraux :

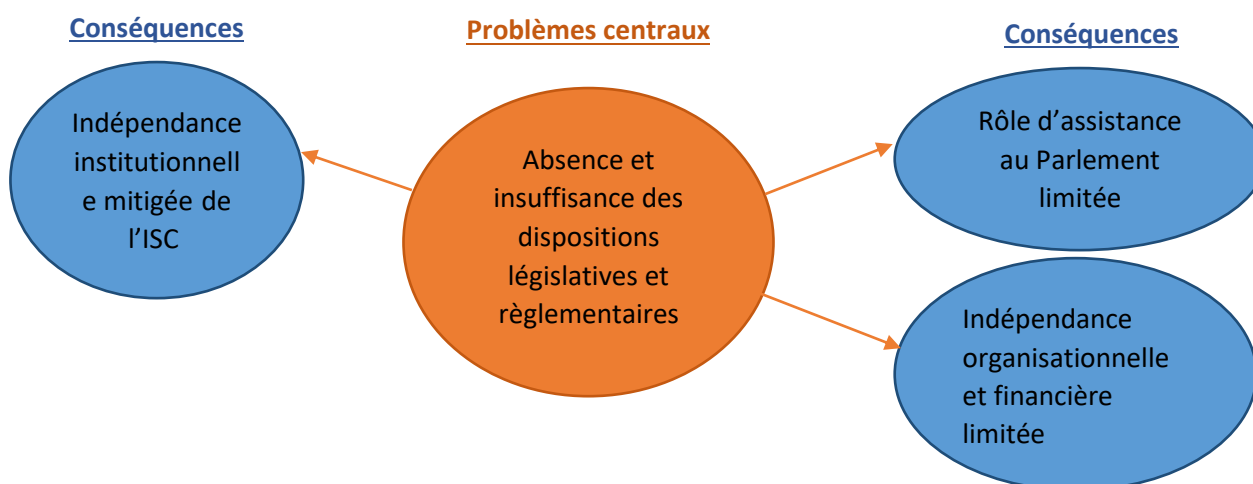
**Tableau 6-Besoins centraux de l'ISC dans le domaine « Indépendance et cadre juridique »**

N°	Problèmes centraux	Sous-problèmes liés (conséquences)
1	<b>Absence et insuffisance des dispositions législatives et réglementaires</b>	<b>a) Indépendance institutionnelle mitigée de l'ISC :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence de dispositions constitutionnelles et légales consacrant l'indépendance de l'ISC</li> <li>- Absence de la durée du mandat dans le dispositif réglementaire de l'ISC</li> </ul>

		<p><b>b) Indépendance organisationnelle et financière limitée :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence d'autonomie financière</li> <li>- Insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières</li> <li>- Inadéquation des besoins aux crédits alloués</li> </ul>
		<p><b>c) Rôle d'assistance au Parlement limité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Relations institutionnelles très limitées avec le Parlement</li> </ul>

*b) Présentation graphique :*

**Figure 1 – Problèmes centraux relatifs au domaine « Indépendance et cadre juridique »**



# Chapitre 8. Gouvernance interne et éthique

---

Ce chapitre couvre le domaine B du cadre de gestion stratégique. Une ISC devrait promouvoir la transparence et la responsabilisation grâce à la bonne gouvernance et la conduite éthique de l'ISC elle-même, afin de donner l'exemple et être une institution modèle.

La gouvernance et l'éthique est un domaine très large et couvre les aspects suivants du travail de l'ISC:

- le cycle de planification stratégique comprend le plan stratégique, le rapport annuel ou plan opérationnel, le processus de planification organisationnelle, de suivi et de reporting ;
- l'environnement de contrôle organisationnel examine le contrôle interne, le contrôle de qualité et l'assurance qualité.
- les audits externalisés ne doivent être inclus que si cela constitue une part significative du travail de l'ISC. S'il est évalué, le processus de passation des marchés ainsi que le contrôle de la qualité et l'assurance de la qualité des audits externalisés sont couverts.
- le leadership et communication interne évalue si le leadership de l'ISC donne le ton pour promouvoir l'intégrité, mais aussi pour permettre l'accomplissement effectif du mandat de l'organisation en développant une culture organisationnelle favorisant l'efficacité, la transparence et la responsabilisation.
- et la planification globale de la vérification fournit le fil conducteur de gestion de l'ISC et évalue le processus global de planification de l'audit et le contenu du plan d'audit global.

## A. Cycle de planification stratégique

### 1. Situation actuelle

L'ISC de Madagascar a élaboré un plan stratégique couvrant la période 2013 à 2017 lequel avait pour principal objectif d'encourager la transformation de la Juridiction financière en une véritable structure de contrôle externe dotée d'un cadre juridique approprié lui garantissant une indépendance institutionnelle et une autonomie financière.

Dans sa conception, le plan stratégique 2013-2017 a été élaboré en prenant en compte les résultats de l'évaluation des besoins en renforcement des capacités de la Cour des Comptes réalisée en

octobre 2011. Dans ce cadre, les points de vue et les besoins des parties prenantes avaient également été pris en compte.

Des réformes tant sur le plan organisationnel que technique étaient prévues.

Une évaluation des résultats de la mise en œuvre du plan stratégique susmentionné a été réalisée vers la fin de l'année 2017, notamment à travers un atelier d'évaluation qui s'est déroulé du 29 novembre au 1er décembre 2017 à l'École Nationale de la Magistrature et des Greffes (ENMG). Le rapport d'évaluation y afférent montre que seulement 20% des activités prévues par le plan stratégique ont été réalisées. Un nombre conséquent d'activités reste ainsi inachevé, voire non mis en œuvre. Et d'importants besoins identifiés alors restent à pallier.

Il convient de souligner l'absence d'évaluations périodiques de la mise en œuvre du plan stratégique. De même, actuellement, aucun plan stratégique n'est en vigueur au sein de l'ISC de Madagascar.

## 2. Lacunes constatées

Comparativement aux standards internationaux, différentes lacunes ont été identifiées au cours du processus d'évaluation des besoins, notamment :

- **l'absence de plan stratégique en vigueur au sein de l'ISC ;**
- **l'absence de mécanisme de suivi et d'évaluation :** hormis l'évaluation réalisée à l'issue de la période de mise en œuvre du plan stratégique, l'ISC n'a mis en place aucun mécanisme de suivi et d'évaluation. Cette situation a affecté sa performance dans la mise en œuvre des activités et réformes programmées au titre du plan stratégique 2013-2017. Ainsi, le rapport d'évaluation souligne que *« faute de revues annuelles des activités, les mesures nécessaires pour faire avancer certains Projets n'ont pas tout simplement été effectuées »* ;
- **l'absence de Plan Opérationnel :** le plan stratégique 2013-2017 ne s'est pas décliné en plans opérationnels. Le rapport d'évaluation du plan stratégique 2013-2017 souligne que *« l'absence d'une déclinaison du Plan stratégique en des Plans opérationnels plus clairs a rendu difficile l'agencement des différents Projets inscrits dans le Plan. C'est ce qui explique certaines incohérences entre les activités prévues dans le Plan et les activités réellement mise en œuvre dans le Plan de Travail Annuel (PTA) »* ;
- **l'absence de plan de développement organisationnel ou de politique similaire** basés sur le plan stratégique de l'ISC ;

Différentes causes peuvent expliquer les lacunes observées, notamment l'absence de continuité dans la mise en œuvre du plan stratégique due à de changements fréquents au niveau de la haute direction de l'ISC avec pour conséquence un manque d'adhésion de la haute direction et une défaillance dans le développement de la mise en œuvre du plan stratégique.

La mise en œuvre du plan stratégique a également été handicapée par le manque d'appropriation dudit plan par le personnel de la Cour des Comptes. Cette situation

résulte de la mauvaise ou de l'absence de définition claire du rôle des agents dans le cadre de la mise œuvre dudit plan.

### 3. Recommandations

Pour combler l'écart entre la situation de l'ISC et les normes et bonnes pratiques internationales, il est notamment recommandé de :

- élaborer un nouveau plan stratégique prenant en compte les besoins actuels de l'ISC ;
- mettre en place une équipe et/ou structure chargée du pilotage et du suivi de la mise en œuvre du plan stratégique ;
- prévoir une évaluation périodique du plan stratégique ;
- élaborer des plans opérationnels et des plans de développement organisationnel en cohérence avec le plan stratégique arrêté par la haute direction ;
- mettre l'ISC en conformité aux normes ISSAIs quant à l'évaluation et la publication de sa performance, dont l'ISSAI 12 Principe 6 qui prescrit que *« Les ISC évaluent leurs activités et leurs performances dans tous les domaines, tels que l'audit financier, le contrôle de conformité, les activités juridictionnelles (ISC constituées en Cours des Comptes), l'audit de performance, l'évaluation de programme et les conclusions relatives aux activités gouvernementales, et rendent compte sur ces activités et sur ces performances. »*

## B. Environnement de contrôle organisationnel

### 1. Situation actuelle

Cette partie aborde principalement les aspects afférents au Code de déontologie, au système de contrôle interne, de contrôle qualité et assurance qualité mis en place au sein de l'ISC.

#### a) Le Code de déontologie

En ce qui concerne le Code de déontologie, il y a lieu de constater que les membres de l'ISC sont soumis à des codes différents selon leur corps d'appartenance. D'une manière générale, les documents suivants sont utilisés :

- le code de déontologie pour les magistrats prévu par le décret n°2005-710 du 25 octobre 2005 ;
- le code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des agents de l'Etat prévu par décret n° 2003-1158 du 17 décembre 2003 duquel relèvent les autres personnels de l'ISC, notamment les greffiers, les assistants de vérification et les autres agents de la fonction publique affectés à la Cour.

Selon l'ISSAI 30, paragraphes 4 et 6, *« Le Code de déontologie de l'INTOSAI s'adresse à chaque contrôleur individuel, au président de l'ISC, aux hauts responsables et à toutes les personnes employées par l'ISC ou travaillant pour le compte de celle-ci et participant au contrôle. (...) Il est crucial que l'ISC soit perçue avec confiance,*



*assurance et crédibilité. Le contrôleur favorise une telle attitude en adoptant et en respectant les exigences déontologiques des concepts représentés par les mots clés Intégrité, Indépendance et Objectivité, Confidentialité et Compétence. »*

D'une manière générale, les exigences précitées de l'ISSAI 30 se retrouvent au sein des décrets susmentionnés. Toutefois, elles gagneraient à être réaffirmées et mis en relief au sein d'un texte unique opposable à tous les agents de l'ISC pour plus de clarté, conformément aux dispositions de l'ISSAI 100 §35 qui précisent que « *Chaque ISC doit établir et maintenir des procédures en matière de déontologie et de contrôle qualité au niveau de son organisation, afin de pouvoir obtenir une assurance raisonnable qu'elle et son personnel respectent les normes professionnelles, ainsi que les exigences déontologiques, légales et réglementaires applicables. »*

Il convient de noter qu'au sein du CREFIAF certaines ISC se sont dotées d'un Code de déontologie propre et qui « énonce les principes et les règles qui régissent la conduite des membres et personnel de la Cour (...) ainsi que des personnes qui œuvrent à son service.<sup>1</sup> »

#### *b) Le système de contrôle interne*

L'ISC de Madagascar ne dispose pas de politiques, règles et réglementations internes en matière de contrôle interne ainsi que des procédures clairement documentées et applicables pour promouvoir un environnement de contrôle interne efficace. En effet, les procédures appliquées au niveau de l'ISC sont celles prescrites par la loi organique n°2004-036 du 1er octobre 2004 (LOCS).

Toutefois, il convient de faire observer que ladite loi organique ne dessine que les grandes lignes du contrôle. Différents aspects du contrôle ne sont donc pas abordés dans le détail ou et ne font pas l'objet de documentation appropriée quant à la procédure applicable. Les lacunes ainsi observées ne permettent pas de garantir l'existence d'un environnement de contrôle interne efficace au sein de l'ISC ainsi que de la conformité de ses travaux aux exigences des normes internationales.

Dès lors, l'environnement de contrôle interne de l'ISC doit être renforcé et certaines procédures documentées et explicitées.

#### *c) Les systèmes de contrôle qualité et d'assurance qualité*

D'une manière générale, les contrôles de qualité désignent les politiques et les procédures mises en place au sein de l'ISC afin de s'assurer que ses travaux présentent constamment une qualité élevée. De même, l'assurance qualité désigne le processus établi par l'ISC afin de garantir la mise en place effective des contrôles, leur mise en œuvre satisfaisante et l'identification de diverses possibilités de les renforcer ou de les améliorer par d'autres moyens<sup>2</sup>.

Les procédures de contrôle qualité peuvent, par exemple, comprendre la supervision, des examens, la consultation et une formation adéquate, et couvrir les

<sup>1</sup>Préambule du Code de déontologie de la Cour des Comptes de la République Démocratique du Congo (RDC)

<sup>2</sup>Manuel d'assurance qualité de la Cour des Comptes de la République Démocratique du Congo (RDC)

étapes de planification, d'exécution et d'établissement de rapports. La qualité globale de l'ISC dépend, en outre, d'un système dans lequel les rôles et les responsabilités sont clairement définis<sup>3</sup>.

Ces systèmes présentent une importance particulière car les ISC se doivent de garantir à tout moment la grande qualité de leurs audits et travaux. Ainsi, pour qu'un système de contrôle qualité soit efficace, il doit être intégré à la stratégie, à la culture, aux politiques et aux procédures de l'ISC.

Dans certaines ISC<sup>4</sup> du CREFIAF, le programme d'examen de la qualité s'articule autour de différents acteurs tels que le référent qualité, le superviseur, le comité d'éthique, le comité de lecture, le comité d'audit et s'appuie sur des procédures d'évaluation internes bien documentées.

Dans le cas de l'ISC de Madagascar, les contrôles qualités sont matérialisés par les différentes revues effectués tout au long des différentes étapes du contrôle (supervision au sein des équipes de vérification et dans les différentes instances prévues à cet effet, les observations du contre rapporteur et ceux du parquet (conclusions /avis) émises ainsi que les décisions prises par les formations de jugement).

En se référant à l'ISSAI 40, le système de contrôle qualité vise à obtenir l'assurance raisonnable que l'ISC et ses membres se conforment aux normes professionnelles et aux exigences des textes légaux et réglementaires en vigueur et que les rapports délivrés par l'ISC sont appropriés en la circonstance. Dans ce cadre, les éléments d'un système de contrôle qualité comprennent :

- i. **les responsabilités d'encadrement** pour la qualité au sein du cabinet : L'ISC doit établir des politiques et procédures destinées à promouvoir une culture interne qui reconnaît la qualité en tant qu'élément essentiel de la réalisation de tous ses travaux. Ces politiques et procédures doivent être énoncées par la direction de l'ISC, qui conserve la responsabilité globale du système de contrôle qualité. *A Madagascar, les politiques et procédures afférentes au contrôle qualité ne sont pas documentées. Les revues et supervisions réalisées aux différentes étapes du contrôle, au sein des chambres, par le Parquet ou par les formations de jugement souffrent des disparités qui en découlent et ne permettent pas de garantir une qualité constante des travaux de vérification;*
- ii. **les règles de déontologie** pertinentes : L'ISC doit établir des politiques et procédures destinées à lui fournir l'assurance raisonnable que l'ISC elle-même, y compris tout membre de son personnel et toute partie effectuant des travaux en sous-traitance, se conforme aux règles de déontologie pertinentes. *Néanmoins, au sein de l'ISC, il n'existe actuellement pas de politiques et de procédures permettant de vérifier le respect des règles déontologiques applicables aux différentes étapes des missions de vérification. Ainsi, aucune procédure ne permet, par exemple, de s'assurer de l'indépendance des*

<sup>3</sup>Manuel de mise en œuvre des normes ISSAIs en matière d'audit de la conformité, Initiative de Développement de l'INTOSAI (IDI), août 2018

<sup>4</sup>Référentiel d'audit comptable et financier : Programme d'examen de la qualité, ISC du Mali, juillet 2009

vérificateurs par rapport aux entités contrôlés ou de l'absence de conflits d'intérêts. De même, hormis le désistement, il n'existe pas de processus formalisé de traitement des éventuels cas de non-respect constatés;

- iii. **l'acceptation et le maintien de relations clients et de missions spécifiques :** L'ISC doit établir des politiques et procédures destinées à lui fournir l'assurance raisonnable qu'elle n'effectuera des audits ou d'autres travaux que si certaines conditions sont respectées (compétence et capacité à réaliser les travaux, respect des règles déontologiques, évaluation de l'intégrité de l'organisation contrôlée et traitement des risques sur la qualité identifiée. Sur ce point, l'ISC ne s'est pas encore dotée de procédures lui permettant d'identifier, d'évaluer et de traiter les risques potentiels associé à une mission (risque sur l'indépendance de l'ISC, de limitation de l'étendue de l'audit, ...);
- iv. **les ressources humaines :** L'ISC doit établir des politiques et procédures destinées à lui fournir l'assurance raisonnable qu'elle dispose de ressources suffisantes (relativement au personnel et, le cas échéant, aux parties effectuant des travaux en sous-traitance) ayant la compétence, les capacités et le souci du respect des principes de déontologie. En la matière, les ressources humaines à la disposition de l'ISC sont relativement peu nombreuses, limitant ainsi les choix quant aux possibilités d'affectation à des missions de vérification. De même, l'ISC ne possède pas de base de données de compétences sur son personnel lui permettant d'optimiser l'allocation des ressources au vu des capacités et compétences exigées par les missions de vérification ;
- v. **la réalisation des missions :** L'ISC doit établir des politiques et procédures destinées à lui fournir l'assurance raisonnable que les audits et les autres travaux sont réalisés conformément aux normes pertinentes et aux exigences des textes légaux et réglementaires applicables, et que l'ISC délivre des rapports appropriés en la circonstance. Ces politiques et procédures doivent couvrir : a) les points pertinents pour favoriser la réalisation de travaux d'une qualité constante; b) les responsabilités concernant la supervision; c) les responsabilités en matière de revue. Sur ce point, il convient de relever que, dans la pratique, les responsabilités incombant aux différents membres des missions de vérifications ne sont pas toujours clairement établies et ne font pas l'objet d'une documentation suffisante;
- vi. **le suivi**

## 2. Lacunes constatées

A Madagascar, au regard des éléments constitutifs d'un système de contrôle qualité, les différentes lacunes suivantes peuvent, notamment, être relevées :

- l'absence d'une politique formalisée et documentée en matière de contrôle qualité ou d'assurance qualité ;
- le défaut de politique et de procédures permettant de s'assurer du respect des règles déontologiques et des normes professionnelles applicables ;

- l'absence de constitution d'une base de compétence permettant à l'ISC d'assurer une composition optimale de ses équipes de vérification ;
- le défaut de procédure d'identification et de traitement des risques sur la qualité ;
- le manque de politiques et de procédures permettant l'évaluation de l'intégrité de l'organisation contrôlée ;
- le manque de précision et la documentation insuffisante des responsabilités des membres des équipes de vérification.

Le défaut de documentation et de normalisation des politiques et procédures relatives au système de contrôle qualité et au système d'assurance qualité peut ainsi être retenu comme étant la principale lacune.

### 3. Recommandations

Afin de pallier aux insuffisances susmentionnées, il est notamment recommandé de :

- clarifier les obligations déontologiques des membres de l'ISC par rapport aux normes ISSAIs (*ISSAI 30 paragraphes 4 et 6, ISSAI 10 principe 3 al.7*) ;
- élaborer des politiques, des règles et des réglementations internes en matière de contrôle, ainsi que des procédures clairement documentées ;
- doter le personnel de l'ISC (ou élaborer) de manuels de vérifications ;
- renforcer les systèmes de contrôle qualité et d'assurance qualité de l'ISC et les mettre en conformité avec les exigences des normes ISSAIs.

#### C. Leadership et communication interne

Au sein de l'ISC de Madagascar, la haute direction du Siège et du Parquet tient périodiquement des réunions en vue de prendre des décisions. Ces réunions sont normalement hebdomadaires. Pour certaines questions, des réunions conjointes Siège /Parquet peuvent également être organisées.

Des réunions mensuelles réunissent également l'ensemble du personnel de la juridiction. Ces réunions permettent aux chefs de l'ISC et à la haute direction d'informer régulièrement le personnel sur les questions clés liées à l'organisation de l'ISC. De même, elles constituent aussi des occasions pour donner le ton et la direction appropriés pour l'ensemble de l'organisation.

Il est à noter que le personnel de l'ISC est parfois consulté pour certaines questions fondamentales. Ce fut, par exemple, le cas pour les différents projets de modification des textes régissant l'ISC lesquels ont fait l'objet de débats ouverts à l'ensemble du personnel en 2016 et 2017, au cours de différents ateliers, et en 2018 en réunion mensuelle.

#### D. Plan global d'audit

##### 1. Situation actuelle

Conformément aux dispositions de l'article 265 de la loi organique n°2004-036 du 1<sup>er</sup> octobre 2004, « le Président arrête les programmes de vérification de la Cour des Comptes après avis du Commissaire Général du Trésor Public. »

A cet effet, la Cour élabore chaque année un programme de vérification englobant les différents types de contrôle qu'elle souhaite mettre en œuvre ainsi que les différentes entités objets desdits contrôles.

Il convient de signaler que si le programme de vérification ainsi arrêté peut prendre en compte les contraintes auxquelles doit faire face l'ISC, d'éventuels enjeux ou encore l'attente des parties prenantes, ce dernier n'est, toutefois, pas basé sur une évaluation des risques permettant de prioriser les vérifications. De même, une déconnexion entre ledit programme de vérification et le plan stratégique et opérationnel de l'ISC est à relever. L'analyse des risques devant permettre de mettre en évidence les différents segments ou domaines à auditer et ceux qui sont les plus problématiques afin de procéder à une sélection des sujets d'audit n'est pas réalisée.

Au regard de ce qui précède, il apparaît que la pratique de l'ISC de Madagascar est en contradiction avec les prescriptions de la norme ISSAI 3000-90 qui dispose que *« L'auditeur doit sélectionner les thèmes d'audit par le processus de planification stratégique en analysant les thèmes et en conduisant des recherches permettant d'identifier les risques d'audit et les problèmes. »*

L'ISC doit également prendre en compte les prescriptions de l'ISSAI 100 § 46 selon lesquelles, au cours de la planification de l'audit, *« Les auditeurs doivent réaliser une évaluation des risques ou une analyse des problèmes et la revoir, le cas échéant, en fonction des constatations d'audit. »*

## 2. Lacunes constatées

Au vu des standards et des bonnes pratiques applicables, les lacunes suivantes peuvent être relevées :

- absence d'évaluation des risques lors de la planification des vérifications ;
- absence de plan de vérification en liaison avec le plan stratégique.

## 3. Recommandations

Afin de pallier aux lacunes ci-dessus identifiées, il est recommandé de :

- procéder à une évaluation des risques avant l'élaboration du programme de vérification ;
- s'assurer de la liaison entre le plan de vérification annuel et les plans stratégiques de l'ISC ainsi que les plans opérationnels.

## E. Besoins centraux du domaine « Gouvernance interne et éthique »

Les lacunes soulevées dans les développements *supra* peuvent être récapitulées en trois grands problèmes, à savoir :

- Insuffisance de l'imprégnation et de l'implication à la planification stratégique ;
- Absence de normalisation des procédures et méthodes ;
- Absence d'harmonisation des textes sur la déontologie.

Ces problèmes peuvent être expliqués par le manque d'adhésion de la haute direction et des membres de l'ISC au processus de planification stratégique comme le montre le tableau qui suit :

**Tableau 7 – Problèmes centraux du domaine « Gouvernance interne et éthique »**

N°	Problèmes centraux	Sous-problèmes liés (conséquences)
1	<b>Absence d'adhésion de la haute direction et des membres de l'ISC au processus de planification stratégique</b>	<p><b>a) Insuffisance d'imprégnation et d'implication à la planification stratégique :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence de mécanisme de suivi-évaluation ;</li> <li>- Absence de plans Opérationnels</li> <li>- Absence de plan de développement organisationnel ou de politique similaire annexé au Plan stratégique ;</li> <li>- Absence de plan de vérification adossé au plan stratégique</li> </ul> <p><b>b) Absence de normalisation des procédures et méthodes :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Procédures et méthodologies de contrôle non conformes aux ISSAIs</li> <li>- Absence de normalisation /harmonisation du système de contrôle qualité et du système d'assurance qualité</li> <li>- Absence d'évaluation des risques lors de la planification de vérification</li> </ul> <p><b>c) Absence d'harmonisation des textes :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversité des obligations déontologiques des membres de l'ISC</li> </ul>

# Chapitre 9. Qualité de l'audit et reporting

Ce domaine vise à évaluer la qualité ainsi que les extrants du travail de vérification/contrôle qui est l'activité principale de l'ISC. Le questionnaire d'évaluation établie pour apprécier les réalisations de l'ISC dans ce domaine porte essentiellement sur les points suivants :

- **Couverture d'audit** fournit des informations sur la mesure dans laquelle l'ISC est en mesure d'auditer les entités relevant de son mandat ;
- **Normes d'audit et gestion de la qualité** évalue les l'approche de l'ISC en matière de vérification en termes de normes générales et de lignes directrices pour l'audit, ainsi que la façon dont les questions de gestion de l'équipe de vérification et les compétences et le contrôle de la qualité sont mises en œuvre lors des vérifications ;
- **Processus d'audit** examine comment l'audit s'effectue dans la pratique. En raison du caractère très technique de cet indicateur le questionnaire établit une distinction entre audits financiers, de performance et de conformité, ainsi que le contrôle juridictionnel ;
- **Résultats de l'audit** évalue les extrants de la fonction de vérification de l'ISC, la présentation et la publication en temps opportun des rapports d'audit et le suivi des observations et recommandations issues de la vérification.

## A. Audit financier

### 1. Situation actuelle

Le périmètre de contrôle de l'ISC de Madagascar comprend environ 33 postes comptables, 204 Etablissements Publics Nationaux<sup>5</sup> (EPN) et 20 entreprises publiques<sup>6</sup>. Le suivi de la production des comptes des entités relevant de la compétence de l'ISC est effectué par le Parquet qui met en œuvre les mesures de relance en cas de carence. Toutefois, les défauts de production de comptes ne font pas l'objet d'un rapport particulier.

Ces dernières années, les travaux de l'ISC se sont concentrés essentiellement sur le contrôle juridictionnel des comptes des Comptables publics afin de résorber le retard constaté dans le

<sup>5</sup>Liste des Etablissements Publics Nationaux (janvier 2017), Ministère des Finances et du Budget

<sup>6</sup>Liste des sociétés à Participation de l'Etat (année 2012), Ministère des Finances et du Budget



traitement desdits comptes. Ces comptes ne font pas aujourd'hui l'objet d'un audit financier au sens de l'ISSAI 100 §22 qui stipule que *« L'audit financier vise essentiellement à déterminer si les informations financières d'une entité sont présentées conformément au référentiel d'information financière et au cadre réglementaire applicables »*.

L'ISC de Madagascar n'a, à l'heure actuelle, réalisé que très peu d'audit financier sur les états financiers qui lui sont produits. En effet, dans le cadre de ses attributions, la Cour intervient dans le processus d'adoption de la Loi de Règlement en produisant, à côté du Projet de Loi présenté par l'Exécutif, des analyses complémentaires indépendantes à travers un Rapport sur l'exécution des Lois de Finances (RELF) remis au Parlement ainsi qu'une Déclaration Générale de Conformité entre les écritures des ordonnateurs et des comptables publics. A cet égard, le rapport PEFA 2018 observe que *« La Cour des Comptes (...) produit désormais régulièrement et rapidement des RELF qui font ressortir certaines questions de fond pertinentes(...) »*. Toutefois, le même rapport remarque que *« Le RELF ne peut être assimilé à un audit financier, et il ne traite pas des questions systématiques. »*

Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'Accord de Don portant sur le Programme d'Appui à la Compétitivité Economique (PACE) conclu entre la Banque Africaine pour le Développement (BAD) et l'Etat malagasy, la Cour des Comptes doit réaliser un audit des flux financiers relevant dudit programme. L'ISC doit également formuler une opinion sur le Loi de Règlement du Budget concerné. Dans ce cadre, l'audit des flux financier a été réalisé en août 2018 et les rapports et recommandations définitifs y afférant ont été transmis au Ministère des Finances et du Budget ainsi qu'à la BAD en novembre de la même année, soit bien avant le délai conventionnel fixé à *« six mois suivant la fin de l'exercice concerné »*. Le traitement rapide de ce dossier a pu être réalisé grâce à la disponibilité d'un expert-comptable auprès de la Cour.

De tout ce qui précède, on peut constater que les membres de l'ISC manquent d'expérience et de pratique en audit financier. De même, il convient de signaler que le personnel de l'ISC n'a pas encore bénéficié de renforcement des capacités sur normes et méthodologies applicables en audit financier. Toutefois, en partenariat avec le CREFIAF et le projet NFD, un programme de certification des vérificateurs de la Cour des Comptes et des Tribunaux financiers doit être mis en place au niveau de l'ENMG, à partir de 2019, dans le domaine de l'audit financier et de l'audit de la performance.

En outre, les équipes de vérification ne se recourent pas à l'usage d'un Manuel de vérification dédié à l'audit financier bien qu'un tel manuel, édité par le CREFIAF, semble disponible à la bibliothèque de l'ISC. Compte tenu de son nombre limité, la duplication dudit Manuel en version électronique semble indiquée en vue de sa vulgarisation et de son partage aux membres des équipes de vérification de l'ISC.

Il y a lieu de relever que d'une manière générale, la mise à disposition au public des rapports ou de l'opinion se fait par le biais du Rapport Public. Les contraintes liées à



la publication dudit rapport (budget disponible, lisibilité du rapport, ...) imposent cependant à l'ISC une sélection des sujets à y insérer. L'ensemble des rapports et opinion ne fait donc pas l'objet d'une mise à disposition à l'endroit du public. A cet égard, l'ISC peut se trouver en contradiction avec les prescriptions de l'ISSAI 20 sur la notion de transparence selon lesquelles *« La notion de transparence (...) comprend l'obligation de porter à la connaissance du public les résultats et les conclusions des audits, ainsi que l'accès du public aux informations relatives aux ISC. »*

Finalement, il sied de relever que l'ISC ne dispose pas de mécanismes de suivi de la mise en œuvre de ses recommandations. Or, selon l'ISSAI 10 (principe 7) *« Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques possèdent leur propre système interne de suivi pour veiller à ce que les entités contrôlées donnent suite de façon satisfaisante à leurs observations et à leurs recommandations ou à celles du Parlement (ou d'une de ses commissions) ou de leur conseil d'administration, selon le cas. »*

## 2. Lacunes constatées

Au vu des normes et pratiques internationales, et tel qu'il ressort du questionnaire d'évaluation des besoins, les lacunes constatées en matière d'audit financier sont :

- Insuffisance du nombre des audits financiers réalisés ;
- Absence d'audit régulier des organismes relevant de la compétence de la Cour ;
- Absence de Manuel de vérification ;
- Faiblesse de la supervision et des révisions ;
- Absence de suivi du contrôle qualité ;
- Absence de considération de la matérialité en certaines étapes de la procédure ;
- Vide juridique en matière de publication des rapports et opinions définitifs ;
- Insuffisance de la communication des résultats des audits ;
- Manque de moyens ;
- Absence d'un mécanisme de suivi des recommandations.

## 3. Recommandations

Au regard des lacunes constatées, les recommandations suivantes sont proposées :

- Renforcement des capacités en audit financier ;
- Elaboration de standard de service pour les différentes étapes de l'audit financier ;
- Large communication et vulgarisation du Manuel de vérification du CREFIAP ;
- Mise à jour du Manuel de vérification financière de l'ISC ;
- Mise en place d'un système de contrôle qualité et d'assurance qualité en audit financier ;
- Documentation et clarification des rôles des membres des équipes ;
- Elaboration de règles et procédures sur la matérialité en conformité aux ISSAIs ;

- Mise en conformité aux normes ISSAIs dont l'ISSAI 20 (notion de transparence) ;
- Mise en œuvre d'un mécanisme de suivi des recommandations (ISSAI 10 – principe 7).

### B. Audit de la performance

#### 1. Situation actuelle

Ces dernières années, dans le cadre de la promotion de ses missions autres que juridictionnelles l'ISC de Madagascar, par le biais de contrôles administratifs, a mis en œuvre différents types d'audit notamment des audits de la performance de la gestion des entreprises publiques.

Dans cette perspective, les audits de la JIRAMA, société publique gérant la production, le transport et la distribution de l'eau et de l'électricité, ainsi que de la Caisse d'Epargne de Madagascar (CEM) ont été réalisés respectivement en 2017 et 2018.

Les sujets d'audits y afférant ont été choisis en fonction des priorités établies par la Cour, des budgets disponibles, des attentes des partenaires techniques et financiers (PTF) de Madagascar. Il convient de remarquer que la planification desdits audits a fait l'objet d'études préliminaires appuyées par des rapports récapitulant, entre autres, la prise de connaissance de l'entité, les objectifs global et spécifiques de l'audit, la portée de la vérification dont les sujets d'audit et les critères de vérification.

Pour la réalisation de ces audits, les équipes de vérification se sont, par ailleurs, appuyés, d'une part, sur les normes ISSAIs 300 et 3000 pour la conduite de l'audit depuis la phase préliminaire jusqu'à l'établissement du rapport, et d'autre part, le Manuel de vérification en audit de la performance édité par le CREFIAF.

Malgré différentes lacunes, des efforts dans la mise en œuvre des normes a permis de ressortir un rapport prenant en compte les exigences prévues.

#### 2. Lacunes constatées

Au vu des standards et des bonnes pratiques applicables, les lacunes suivantes peuvent être relevées :

- Manque d'expérience et de pratique en audit de la performance ;
- Faiblesse de la supervision et des révisions ;
- Absence de considération de la matérialité en certaines étapes de la procédure ;
- Absence de détermination d'un délai estimée raisonnable pour la production d'un rapport d'Audit de performance ;
- Insuffisance de moyens humains, financiers et matériels ;
- Absence de mécanisme de suivi des recommandations

### 3. Recommandations

Afin de pallier aux insuffisances susmentionnées, il est notamment recommandé de :

- Renforcer les capacités des membres de l'ISC en audit de la performance ;
- Organiser la capitalisation et le partage des expériences acquises ;
- Mettre en place d'un système de contrôle qualité et d'assurance qualité ;
- Clarifier les rôles des membres des équipes d'audit ;
- Elaborer de règles et procédures sur la matérialité ;
- Elaborer des outils de bonnes pratiques internes définissant les délais de production des rapports d'audit ;
- Mettre en place un plan de communication et une cellule de communication
- Mettre en œuvre un mécanisme de suivi des recommandations (ISSAI 10 – principe 7).

#### C. Audit de la conformité

##### 1. Situation actuelle

A l'instar des audits financiers ou de la performance, la conduite d'audits de la conformité est d'une actualité récente au sein de la Cour des Comptes. La réalisation desdits audits bénéficie d'ailleurs grandement des expériences acquises par les vérificateurs au cours des contrôles juridictionnels.

Toutefois, il y a lieu de constater qu'aucune formation n'a été prodiguée aux membres de l'ISC quant à la conduite des audits de conformité. De même, l'ISC ne dispose pas de Manuels de vérification ou de guides d'audit en la matière. L'expérience des vérificateurs tient ainsi une place prépondérante dans la mise en œuvre de ces audits.

De ce qui précède, des insuffisances ont été constatées dans la mise en œuvre des procédures d'audit les quelles tiennent notamment au processus de planification des audits, entre autres, la sélection des entités à contrôler et l'élaboration du plan et de la stratégie d'audit. En effet, la sélection des entités à contrôler n'est pas basée sur une évaluation systématique des risques et de la matérialité. De même, ledit processus ne garantit pas que toutes les entités rentrant dans le mandat de l'ISC fassent l'objet de contrôle au cours d'une période de temps raisonnable. En outre, la planification aboutissant à l'élaboration de la stratégie d'audit et du plan d'audit n'est pas appuyée sur une approche basée sur les risques.

De manière identique aux autres types d'audit, la gestion de la qualité des audits présente également des lacunes notamment en matière de détermination des attributions et rôles des différents membres des équipes d'audit.

##### 2. Lacunes constatées

Au vu des résultats du questionnaire d'évaluation des besoins, les lacunes constatées au titre de l'audit de la conformité sont notamment :

- Absence de critère de sélection des entités contrôlées ;
- Absence d'un plan de contrôle à long terme garantissant la prise en compte de toutes les entités à contrôler par la Cour ;
- Faiblesse de la supervision des travaux et des révisions des rapports ;
- Insuffisance de la prise en compte des différents risques dans le processus de vérification ;
- Insuffisance de la prise en compte de l'environnement de contrôle et des contrôles internes pertinents dans la planification de l'audit ;
- Insuffisances au niveau de la planification de l'audit ;
- Absence de délai pour la publication des rapports et/ou opinions ;
- Absence d'un mécanisme de suivi des recommandations.

### 3. Recommandations

Afin de pallier aux lacunes ci-dessus identifiées, il est notamment recommandé de :

- élaborer un plan de contrôle à long terme et un outil précisant les délais d'exécution des différents contrôles ;
- mettre en place un système de contrôle et d'assurance qualité ;
- documenter et clarifier les rôles des membres des équipes durant les différentes étapes des travaux et de l'audit ;
- procéder à un renforcement des capacités du personnel de l'ISC en matière d'audit de conformité ;
- vulgariser les normes ISSAI en matière d'audit de conformité ;
- élaborer un standard de service définissant les délais de publication des rapports ;
- mettre en œuvre un mécanisme de suivi des recommandations.

## D. Contrôle juridictionnel

### 1. Situation actuelle

Le contrôle juridictionnel est l'une des attributions traditionnelles de l'ISC. Conformément aux dispositions de l'article 276 de la loi organique n°2004-036 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 (LOCS), et suite à la suppression des Provinces autonomes par la Constitution, la Cour des Comptes juge en premier et dernier ressort les comptes des comptables principaux de l'Etat et des budgets annexes ainsi que ceux des établissements publics nationaux (EPN).

Jusqu'à un passé récent, Madagascar ne disposait pas de liste fiabilisée portant sur le nombre des EPN existant à travers le pays, de même que sur leur nature (EPA, EPIC, ...). En effet, ce n'est qu'à partir de 2014 que la Cour des Comptes et le Ministère des Finances et du Budget entreprirent des travaux visant à les recenser. Actuellement, le jugement des comptes des comptables des EPN se heurte encore à plusieurs difficultés, notamment celles liées à la production des comptes. Néanmoins, l'ISC entame aujourd'hui le traitement et l'apurement des comptes produits.

En ce qui concerne le contrôle juridictionnel, les lois et les règlements définissent les principes et les normes que doivent respecter les ordonnateurs et les comptables publics. Ils déterminent également les cas pour lesquels leurs responsabilités respectives peuvent être engagées. Les textes réglementaires et législatifs y afférant sont, entre autres :

- La loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois des finances ;
- L'ordonnance n°62-081 du 29 septembre 1962 sur le statut des comptables publics ;
- Le décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement générale de sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ;
- Le Décret n°2004-571 du définissant les attributions et la responsabilité des ordonnateurs dans l'exécution des dépenses publiques.

Dans ce cadre, la Cour des Comptes réalise les contrôles juridictionnels conformément aux règles de procédures définies par la loi organique n°2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant. L'approche ainsi mise en œuvre n'est pas basée sur les risques. Il en résulte que, d'une manière générale, aucune analyse des risques n'est effectuée de manière formelle lors de la planification des contrôles juridictionnels. De même, contrairement aux audits, la planification du contrôle juridictionnel est rarement documentée. A cet égard, le retrait des pièces objet du contrôle, bien que parfois basé sur un plan de contrôle, se fait souvent sur la base du seul jugement professionnel du vérificateur. En outre, aucun objectif global ou spécifique de contrôle n'est formulé.

Eu égard aux développements supra, le stock des comptes à vérifier (en nombre) au 31/12/n de 2013 à 2017 par rapport aux comptes de gestion produits par les postes comptables est récapitulé par le tableau qui suit :

**Tableau 8 – Estimation du stock des comptes à vérifier de 2013 à 2017 (en nombre)**

Rubriques	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
<b>Nb. comptes en stock au 01/01</b>	46	7	42	82	103	
<b>Nb. comptes produits</b>	25	41	47	38	33	37
<b>Nb. comptes retirés</b>	64	6	7	17	41	27
<b>Nb. comptes en stock au 31/12</b>	7	42	82	103	95	

*Sources : Tableau de suivi de la production des comptes des postes comptables (Parquet) et Fiches de retraits des comptes (Greffes Centrales)*

Au vu de ce tableau, il apparaît une augmentation régulière du nombre de comptes en stock au 31/12/n traduisant des difficultés de l'ISC à assurer le traitement et l'apurement des comptes produits. L'analyse des moyennes confirme ce problème. En effet, si en moyenne, les comptables publics produisent environ 37 comptes de gestions par an auprès de la Cour, cette dernière ne peut en instruire que 27 par an, soit un écart de 10 comptes de gestion par an.

Cette faible performance s'explique, entre autres, par :

- **L'insuffisance du nombre d'instructeurs** : le nombre de magistrats actuellement disponible à l'ISC ne suffit pas à couvrir l'ensemble des contrôles relevant de ses attributions en matière juridictionnelle, soit 33 postes comptables et 204 EPN. En effet, compte tenu de l'effectif de vérificateurs disponibles auprès du siège de l'ISC, c'est-à-dire environ 27 Magistrats, chaque Magistrat doit contrôler chaque année un (01) poste comptable et huit (08) établissements publics (cf. annexe 2). La réalisation de tels contrôle s'avère impossible en l'absence d'assistants de vérification lesquels ne sont pas disponibles dans les juridictions financières bien qu'ils soient prévus par les textes tels que la Loi organique n°2004-036 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 (en ses articles 265 et 292) ;
- **L'existence de problèmes logistiques (archivage et transport)** : l'instruction souffre aussi parfois d'importants délais relatifs au retrait des pièces. Ces délais sont notamment dus à la difficulté à mettre à la disposition des instructeurs les pièces demandées à cause de la taille restreinte et de la vétusté des infrastructures d'archivage ainsi que du problème du transport des pièces entre les différents bâtiments de l'ISC ;
- **Des problèmes d'organisation** : outre le contrôle juridictionnel, les instructeurs doivent également traiter d'autres dossiers, voire réaliser d'autres tâches ;
- **L'absence de délais contraignant et de standards de service pour le traitement des dossiers aux différentes étapes de la procédure** : il convient d'observer que des feuilles de route prévoyant des délais sont souvent établies pour l'instruction des dossiers. Ces délais ne sont malheureusement pas respectés allongeant la durée du traitement des dossiers et diminuant le nombre de comptes pouvant être instruits.

D'autre part, en se basant sur l'étude de la notification des arrêts pris par l'ISC au cours de la période 2016-2018, on constate que seule une faible proportion, soit 4,92%, desdites décisions ont été notifiées dans les deux mois suivant la décision finale comme le montre le tableau qui suit :

**Tableau 9 – Délai de notification de décisions définitives de l'ISC (en mois)**

Délai de notification (mois)	Nombre d'occurrence	Fréquence (%)	Fréquence cumulée (%)
1	3	4,92	4,92
2	0	0,00	4,92
3	10	16,39	21,31
4	11	18,03	39,34
5	12	19,67	59,02
6	8	13,11	72,13
7	5	8,20	80,33
8	4	6,56	86,89
9	2	3,28	90,16
10	1	1,64	91,80
11	2	3,28	95,08
12	0	0,00	95,08
13	3	4,92	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>100</b>	<b>-</b>

*Sources : Arrêts définitifs 2016 - 2018*

Au vu de ce tableau, les décisions de l'ISC sont notifiées après 1 à 13 mois, soit plus d'un an. Le délai moyen de notification des décisions définitives de l'ISC fluctue entre 5 et 6 mois. Près de 41% des décisions sont notifiés après 6 mois voire plus. Ces délais semblent relativement importants et en contradiction avec les prescriptions de l'ISSAI 20 qui recommande la publication des résultats des contrôles dans un « délai raisonnable ».

## 2. Lacunes constatées

Au vu du questionnaire d'évaluation des besoins, les lacunes suivantes ont été relevées :

- Importants retards dans l'apurement des comptes produits à la Cour ;
- Absence d'une approche basée sur les risques ;
- Retards dans la réalisation des contrôles ;
- Absence de dispositions concernant le délai de notification des décisions ;
- Absence de précision dans les textes quant aux conditions de réalisation d'une audience publique de la juridiction financière et aux modalités de publication des décisions rendues.

## 3. Recommandations

Afin de pallier aux insuffisances susmentionnées, il est notamment recommandé de :

- Construction de nouveaux bâtiments pour la Cour des Comptes ;
- Elaboration de standard de services ;
- Réorganisation de la Cour des Comptes ;

- Recrutement d'assistants de vérification ;
- Clarification et renforcement de la démarche de contrôle ;
- Recours aux normes applicables d'audit ;
- Réinstauration de plan de contrôle afin de mieux gérer le processus de contrôle ;
- Mise en conformité des textes procéduraux par rapport aux normes ISSAls.

### E. Besoins centraux du domaine

Des développements *supra*, il apparaît qu'en matière d'audits et de contrôle juridictionnel l'ISC de Madagascar n'est pas très performante. Il convient, en conséquence, d'étudier les causes et les problèmes à l'origine de cette contre-performance.

A l'étude des différentes lacunes soulevées au niveau des différents types d'audit et en matière juridictionnelle, on peut les regrouper en deux grandes catégories de problèmes centraux :

- L'insuffisance de volonté et de politiques, d'une part ;
- Et la carence de moyens mis à la disposition de l'ISC et leur gestion, d'autre part.

En ce qui concerne les moyens mis à la disposition de l'ISC, on constate que ces derniers sont très faibles comparativement aux besoins. Hormis l'insuffisance des effectifs des vérificateurs et les problèmes d'infrastructure et de logistique déjà évoqués *supra*, en ce qui concerne les moyens financiers, par exemple, on constate une faiblesse de la part relative de l'ISC par rapport au budget à contrôler. Cette part, contrairement à celle des autres organes de contrôle des finances publiques, n'atteint, en effet, pas 0,01% du Budget de l'Etat, comme le montre le tableau ci-après :

**Tableau 10 – Evolution des dotations budgétaires des juridictions financières par rapport au budget à contrôler de 2014 à 2018**

(en milliards Ariary)

Rubrique	Années				
	2014	2015	2016	2017	2018
Budget de l'Etat	6 754,06	8 595,87	11 481,79	11 823,03	11 684,26
<b>Proportion du Budget alloué aux organes de contrôle</b>					
Cour des Comptes	0,0026%	0,0013%	0,0024%	0,0024%	0,0032%
Juridictions financières (CC+TF)	0,0047%	0,0018%	0,0033%	0,0036%	0,0059%
DGIGE	0,0188%	0,0102%	0,0098%	0,0199%	0,0436%
DGCF	0,0219%	0,0126%	0,0130%	0,0336%	0,0292%

Sources : Lois des Finances Rectificatives 2014 – 2018

De même, à vocations similaires, le budget des juridictions financières sont largement inférieures à ceux des organes internes de contrôle des finances publiques tels que la Direction Générale du Contrôle Financier ou l'Inspection Générale de l'Etat comme il est récapitulé par le tableau qui suit :



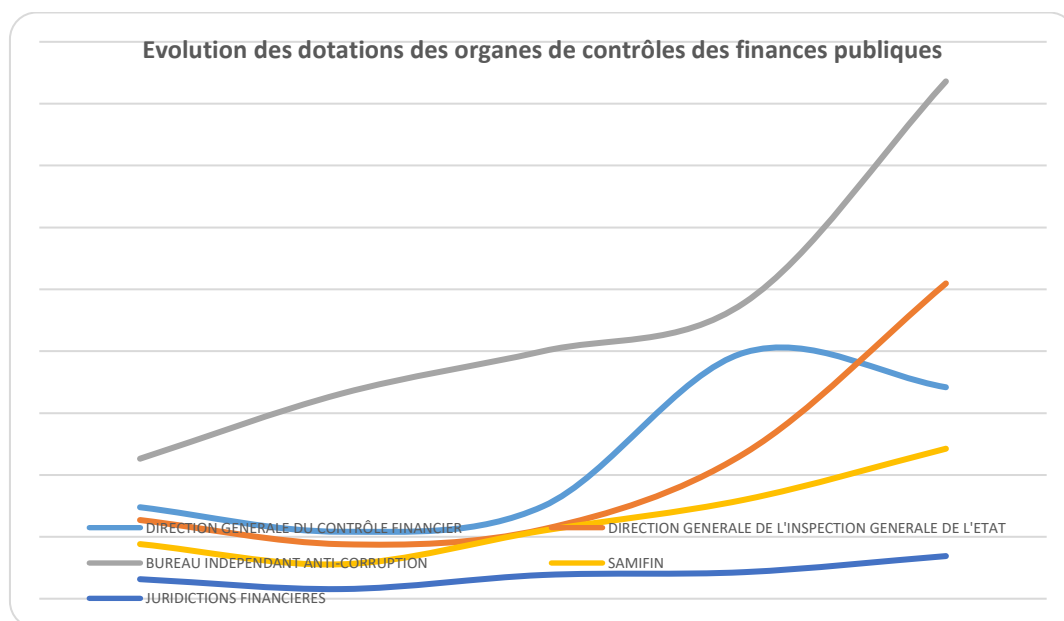
**Tableau 11 – Comparaison des dotations budgétaires des différents organes de contrôle**

(en MGA)

Organismes publics	Années					Evolution 2014-2018	
	2014	2015	2016	2017	2018	%	MGA
DIRECTION GENERALE DU CONTRÔLE FINANCIER	1 478 339 000	1 082 035 000	1 493 088 000	3 977 560 000	3 417 162 000	+ 131	+ 1 938 823 000
DIRECTION GENERALE DE L'INSPECTION GENERALE DE L'ETAT	1 271 196 000	880 713 000	1 122 037 000	2 348 096 000	5 095 099 000	+ 301	+ 3 823 903 000
BUREAU INDEPENDANT ANTI-CORRUPTION	2 262 511 000	3 314 535 000	4 000 000 000	4 784 000 000	8 360 400 000	+ 270	+ 6 097 889 000
SAMIFIN	882 430 000	556 508 000	1 100 000 000	1 600 000 000	2 424 207 000	+ 175	+ 1 541 777 000
JURIDICTIONS FINANCIERES	315 380 000	155 561 000	383 220 000	429 200 000	688 900 000	+ 118	+ 373 520 000
dont :							
COUR DES COMPTES	174 370 000	115 129 000	274 320 000	285 000 000	370 700 000	+ 113	+ 196 330 000
TF TANA	25 670 000	5 463 000	20 880 000	36 680 000	66 348 000	+ 158	+ 40 678 000
TF TOAMASINA	20 920 000	7 634 000	17 660 000	21 160 000	49 276 000	+ 136	+ 28 356 000
TF MAHAJANGA	21 170 000	5 149 000	18 730 000	21 480 000	51 128 000	+ 142	+ 29 958 000
TF FIANARANTSOA	21 170 000	6 910 000	17 210 000	22 960 000	52 784 000	+ 149	+ 31 614 000
TF TOLIARY	30 910 000	6 396 000	17 210 000	20 960 000	49 608 000	+ 60	+ 18 698 000
TF ANTIRANANA	21 170 000	8 880 000	17 210 000	20 960 000	49 056 000	+ 132	+ 27 886 000

Sources : Lois des Finances Rectificatives (LFR) 2015 à 2018

L'évolution des allocations budgétaires des juridictions financières apparaît ainsi largement inférieure à celle des autres organes de contrôle comme le montre la figure qui suit :



Une réflexion sur l'utilisation des moyens alloués à l'ISC doit également être menée : les moyens disponibles étant insuffisants, sont-ils utilisés de manière optimale ?

Le tableau qui suit récapitule les problèmes centraux identifiés au titre du domaine « Qualité de l'audit et reporting » ainsi que les sous-problèmes et lacunes qui leur sont rattachés :

**Tableau 12 – Problèmes centraux du domaine « Qualité de l'audit et reporting »**

N°	Problèmes centraux	Sous-problèmes liés (conséquences)
1	<b>Insuffisance de volonté et de politique</b>	<b>d) Insuffisance de volonté et politique</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- absence d'un plan de contrôle à long terme garantissant la prise en compte de toutes les entités à contrôler par la Cour</li> <li>- Programmation et priorisation (en matière d'audit dont financier)</li> <li>- Absence d'audit régulier des organismes relevant de la compétence de la Cour</li> <li>- absence de critère de sélection des entités à contrôler</li> <li>- Absence d'un mécanisme de suivi des recommandations</li> </ul>
		<b>e) Absence de Manuel de vérification ou insuffisance de diffusion des manuels existants</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuffisance de la prise en compte des différents risques dans le processus de vérification</li> <li>- Insuffisance de la prise en compte de l'environnement de contrôle et des contrôles internes pertinents dans la planification de l'audit</li> <li>- Faiblesse de la supervision et des révisions</li> <li>- absence de suivi du contrôle qualité</li> <li>- Absence de considération de la matérialité en différentes étapes de la procédure</li> </ul>
		<b>f) Absence de standards de service</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- absence de détermination d'un délai estimée raisonnable pour la production d'un rapport d'Audit.</li> <li>- Importants retards dans l'apurement des comptes produits à la Cour</li> </ul>
2	<b>Besoin de renforcement dans la gestion des moyens / ressources</b>	<b>Insuffisance de moyens humains, financiers et matériels</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuffisance du nombre des audits financiers réalisés</li> <li>- Insuffisance d'optimisation des ressources : gestionnaire, économiste, juriste, expérimentés, etc.</li> <li>- Peur et soucis : communication, technicité, etc.</li> <li>- Importants retards dans l'apurement des comptes produits à la Cour.</li> </ul>

# Chapitre 10. Gestion financière et services de soutien

---

Domaine D du cadre de gestion stratégique, ce chapitre examine la disponibilité des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à la réalisation des missions de l'ISC, la gestion financière des ressources (budget et actifs) et des activités de soutien.

## A. Disponibilité et gestion des ressources

### 1. Situation actuelle

Le plan stratégique 2013-2017 de l'ISC prévoyait un plan à long terme pour ses besoins en termes de renforcement de capacités. Cependant, faute de moyens et de mise en œuvre, la planification des activités s'est focalisée surtout sur l'exécution de son budget annuel dont presque 75% du crédit de fonctionnement sont affectés aux frais du personnel et à l'achat de fournitures (source : budget 2015).

D'une manière générale, la planification au sein de l'ISC est à court terme puisqu'elle est dépendante du niveau de soutien du budget accordé dans la loi des finances.

Etant regroupée en services rattachés au Ministère de la Justice, et érigée depuis l'année 2018 en programme dirigée par la Cour des Comptes, l'ISC suit le processus de planification budgétaire communiqué par le Ministère de Finances et dépose son projet de budget auprès du Ministère de tutelle pour intégration. Les propositions en matière de mise à disposition des ressources sont exprimées dans le cadre de la préparation budgétaire dirigée par le Ministère de la Justice et évaluées à partir des dotations budgétaires antérieures. L'ISC ne dispose donc pas de visibilité sur les ressources à long et moyen terme.

Dans le cadre de l'exécution budgétaire, les responsabilités pour les principales activités de gestion financière et budgétaire sont clairement attribuées entre l'ordonnateur, la personne responsable des marchés publics et le gestionnaire d'activités au sein de la Cour et des Tribunaux financiers, conformément aux lois et règlement.

L'appui financier des partenaires financiers contribue en grande partie au renforcement de l'ISC notamment en matière de technologie de

l'information et de la communication. Cependant, l'infrastructure informatique de l'ISC est insuffisante et inadéquate en termes de capacité de gestion et de traitement de l'information (sans réseau informatique ni logiciels de traitement des données, absence de réseau internet propre à l'ISC...).

Il faut noter aussi que, par rapport au développement des activités en termes d'étendue géographique des contrôles, de volume de documents à traiter et à conserver et du nombre croissant du personnel, les équipements et infrastructures mis en place depuis 2004 ne répondent plus aux besoins réels de l'ISC dû aux faibles crédits affectés aux investissements.

Sur le plan de système d'information, l'information financière n'est pas encore intégrée dans le suivi et l'évaluation des activités que ce soit par rapport au budget que par rapport au programme d'activités annuel. En effet, le traitement des informations budgétaires se résume à la tenue de la comptabilité des engagements et des ordonnancements dont les données sont exportées du système intégré de gestion des finances publiques de l'administration. Il n'existe pas de documentation permettant d'étayer le rendement de l'ISC.

### 2. Lacunes constatées

Au vu du principe 8 de l'ISSAI 10 et la Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC sur l'autonomie financière et d'administration de l'ISC et son accès aux ressources humaines, matérielles et financières appropriées, les lacunes suivantes peuvent être soulevées :

- L'ISC ne dispose pas d'autonomie financière appropriée pour accéder aux ressources nécessaires pour la réalisation de ses activités ;
- L'ISC ne dispose pas de l'autonomie de gestion financière des ressources disponibles ;
- Le système de gestion actuel ne permet pas de mesurer la performance de l'ISC ;
- Aucune visibilité à long terme des besoins.

### 3. Recommandations

Afin de pallier aux insuffisances ci-dessus, il est recommandé de :

- Consacrer juridiquement l'indépendance et autonomie financière pour l'ISC ;
- Insérer dans le cadre réglementaire un mécanisme budgétaire permettant d'avoir une visibilité sur les ressources futures de l'ISC ;
- Mettre en place un système d'information de gestion des activités.

## B. Gestion des services de support

### 1. Situation actuelle

Les activités de soutien existant au sein de l'ISC concernent le service des greffes, le secrétariat particulier du Président, l'archivage, la documentation, la comptabilité des matières, le support informatique, et le service d'entretien supervisées par un responsable de l'administration financière.

Avant leur affectation à une juridiction financière, les greffiers poursuivent une formation commune à l'Ecole de la Magistrature et des greffes qui est à prédominance judiciaire. A cet effet, les greffiers nouvellement affectés n'ont aucune notion des procédures de contrôles juridictionnel et administratif au moment de leur prise de service. Leur formation sur le tas est attribuée au Greffier en chef.

Par ailleurs, un Manuel de procédures à l'usage des greffes a été élaboré en 2007 mais ceci n'est pas totalement acquis et ainsi mal appliqué au niveau de la Cour. En effet, d'une part des lacunes existent en ce qui concerne la mise en place et la gestion des dossiers permanents en raison de l'absence de formalisation des responsabilités en interne d'une part, et d'autre part, l'absence de communication des procédures à toutes les parties prenantes internes notamment les magistrats vérificateurs.

Le secrétariat particulier du Président est actuellement chargé de la gestion des courriers. La procédure de traitement des informations en interne est manquante. Le Président ne dispose pas d'un cabinet.

La gestion des archives connaît des difficultés en raison d'une part de l'insuffisance de locaux dédiés- les bâtiments existants étant vétustes ne permettent pas le rangement efficace des documents. D'autre part, l'absence de procédures claires de gestion des archives impacte sur le fonctionnement du service

En ce qui concerne la documentation, la Cour ne dispose pas de budget alloué à cet effet. Les ouvrages techniques sont anciens et non renouvelés. Actuellement, le service est alimenté principalement par des revues et des rapports internationaux.

Par ailleurs, la consultation est limitée aux documents physiques puisque le service ne dispose pas de connexion internet.

Par rapport au rôle de la fonction de support informatique, celle-ci est particulièrement défailante en nombre de personnes dédiées (1 pour 60 personnes). La répartition des responsabilités au sein du service n'est pas claire non plus.

Quant à la supervision des activités de support, le secrétariat général a été fonctionnel en 2018 mais ne l'est plus actuellement.

Bien que les responsabilités de ces fonctions sont assignées et comprises par les personnes en charge, celles-ci ne sont pas formalisées. Il n'existe pas d'organigramme détaillant les attributions et responsabilités de chaque fonction.

### 2. Lacunes constatées

Les lacunes sur la gestion des services de support sont les suivants :

- absence d'un organigramme formalisé ;
- absence de formalisation des responsabilités ;
- insuffisance de personnel devant animer les services de soutien ;
- faiblesse de la fonction de soutien.
- absence de secrétariat général et de cabinet du Président

### 3. Recommandations

Compte tenu des lacunes précitées, il est recommandé de :

- Elaborer un organigramme détaillé de la Cour des Comptes ;
- Prévoir un recrutement adéquat du personnel des services de soutien ;
- Renforcer la fonction de soutien.
- Mettre en place le cabinet du Président et le secrétariat général.

### C. Besoins centraux du domaine « Gestion financière et services de soutien »

Les lacunes au niveau de la gestion financière et des services de soutien de l'ISC se résument en trois points :

- L'insuffisance des ressources mises en œuvre ;
- L'absence de planification et de suivi-évaluation des activités ;
- La faiblesse de la fonction de soutien ;
- Le manque de formalisation des responsabilités.

Ces problèmes sont principalement liés aux problèmes d'autonomie administrative et financière de l'ISC ainsi qu'aux problèmes d'ordre organisationnel, présentés comme suit :

**Tableau 13 – Problèmes centraux du domaine « Gestion financière et services de soutien »**

N°	Problèmes centraux	Sous-problèmes liés (conséquences)
1	<b>Absence d'autonomie administrative et financière</b>	<b>a) Absence de planification et de suivi-évaluation :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le système actuel ne permet pas de mesurer la performance de l'ISC</li> <li>- Absence de plan des besoins à LT</li> </ul>
		<b>b) Faiblesse de la fonction soutien :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faiblesse de la fonction de soutien</li> </ul>
		<b>c) Insuffisance des moyens :</b>

		- Insuffisance des ressources humaines, financières et matérielles
2	<b>Problèmes d'organisation et de fonctionnement</b>	- Absence de formalisation des responsabilités

# Chapitre 11. Ressources humaines et formation

---

Ce chapitre couvre le domaine E du cadre de gestion stratégique comprenant :

- la Gestion des ressources humaines qui évalue les éléments de la gestion des ressources humaines de l'ISC, entre autres choses: recrutement, perfectionnement professionnel, évaluation et promotion de la performance ;
- le Perfectionnement professionnel et formation qui évalue comment l'ISC en tant qu'organisation est en mesure de promouvoir et assurer le perfectionnement professionnel pour améliorer et maintenir la compétence de son personnel.

## 1. Situation actuelle

### *a) En matière de gestion des ressources humaines*

A l'égard des autres institutions, l'ISC de Madagascar ne dispose pas d'une entité propre chargée de la gestion des ressources humaines hormis le personnel d'appui, dont le Responsable Administratif et Financier de la Cour des Comptes en a la charge.

En ce qui concerne les magistrats, la gestion des ressources humaines est confiée au Conseil Supérieur de la Magistrature.

Tandis que pour les greffiers, celle-ci est assurée par la Direction des Ressources Humaines du Ministère de la Justice.

Consécutivement, aucune stratégie de gestion des Ressources Humaines qui couvre le recrutement, la rétention, la rémunération, l'évaluation du rendement et le perfectionnement professionnel n'est disponible au niveau de l'ISC.

Conséquemment, pour les magistrats et les greffiers le recrutement se fait par voie de concours via Ministère de la justice en fonction de la dotation des postes budgétaires octroyés par le Ministère des Finances. Les exigences minimales de qualification sont fixées par textes réglementaires.

Toutefois, aucune procédure écrite bien définie n'est prévue pour le recrutement du personnel d'appui.

Quant à la gestion de rendement, l'ISC n'en dispose pas. De par ce, le système existant demeure mis en œuvre par le Ministère de la Justice et



le Ministère de la Fonction Publique en application du statut général des fonctionnaires et du statut des magistrats.

*b) En matière de perfectionnement professionnel*

Faute de moyens financiers, l'ISC ne dispose pas de politique de formation et de perfectionnement bien définie en vue d'aider son personnel à obtenir les qualifications professionnelles.

De surcroît, malgré l'existence des formateurs en audit financier et de conformité, la formation interne des vérificateurs demeure inexistante.

La majorité des programmes de formation est assurée par l'ENMG ou sur financement des partenaires techniques et financiers comme la formation en matière d'audit de performance.

## 2. Lacunes constatées

Les lacunes de l'ISC de Madagascar en matière de Gestion des Ressources Humaines et de perfectionnement professionnel se synthétisent en deux grands problèmes centraux à savoir, l'absence d'autonomie administrative et financière et l'absence de politique de gestion des ressources humaines, dont les sous problèmes liés sont recensés comme suit:

- absence de fonction GRH au sein de l'ISC ;
- absence de procédures écrites en matière de recrutement du personnel d'appui ;
- absence de stratégie de GRH propre à l'ISC ;
- absence de pouvoir de recrutement du fait du rattachement au MINJUS ;
- absence de système de rendement propre à l'ISC ;
- insuffisance de formations sauf appui financier et technique des partenaires techniques et financiers et de l'ENMG ;
- absence de formation en audit financier et en audit de conformité malgré l'existence des formateurs.

## 3. Recommandations

Pour pallier les lacunes susvisées, les dispositions suivantes sont à recommander. Il s'agit, entre autres de :

- Réviser les textes de l'ISC pour y intégrer les dispositions sur l'existence de la fonction GRH, ainsi l'organisation des structures existantes;
- Consulter l'ISC en termes de recrutement, demandes de détachement et d'affectation des Magistrats;
- Se doter l'ISC d'une autonomie administrative surtout en matière de recrutement;
- Mettre en place une stratégie de ressources humaines au niveau de l'ISC ;
- Formaliser les procédures de recrutement du personnel au niveau de l'ISC ;

- Elaborer les fiches de postes afin de déterminer le profil emploi/compétences pour chaque poste ;
- Inscrire dans le budget soumis au Ministère de la justice des dotations suffisantes pour la formation continue ;
- Mettre en place un plan de formation bien défini et un centre de formation propre à l'ISC à termes.

# Chapitre 12. Communication et gestion des parties prenantes

---

Ce chapitre concerne le domaine F du cadre de gestion stratégique.

Ce domaine présente la communication de l'ISC avec les pouvoirs législatifs, Exécutif et judiciaire d'une part, et Communication avec les médias, les citoyens et les organisations de la société civile de l'autre.

La première catégorie forme des parties prenantes institutionnelles, avec qui l'ISC par son travail entre nécessairement en contact.

La seconde catégorie est constituée d'autres acteurs de la société avec qui l'ISC doit communiquer publiquement sur son rôle, son travail et ses résultats, afin de contribuer à renforcer la responsabilisation dans le secteur public.

## A. Communication avec les pouvoirs législatifs, Exécutifs et judiciaires

### 1. Situation actuelle

Dans le cadre des activités de contrôle de l'ISC, Les lois prévoient les informations à communiquer à chacune des parties prenantes institutionnelles ainsi que les moyens pour leur mise en œuvre. Ces informations touchent, entre autres, les décisions issues de contrôle juridictionnel ou administratif, l'exécution des Lois de Finances, le rapport public. Outre la notification des arrêts, l'ISC a appliqué les autres obligations de communication depuis 2015.

D'autres informations identifiées par l'ISC sont communiquées selon les circonstances notamment au Ministère des Finances ou à titre de compte rendu auprès Ministère de la Justice. L'ISC doit également saisir la juridiction compétente par le biais de son parquet sur les cas de découverte de malversations.

En matière de vérification, l'ISC ne fournit pas de renseignements génériques (sauf en matière d'instruction des comptes) aux vérificateurs sur leurs missions de contrôle. L'équipe d'audit collecte elle-même les renseignements pertinents sur l'entité contrôlée. Par ailleurs, le recueil des observations des entités vérifiées sur la qualité et la pertinence des rapports d'audit, ou encore les processus de contrôle ne fait pas partie de la culture juridictionnelle de la Cour ni de ses

pratiques d'audit, bien qu'il y a les exigences des normes sur la collecte de ces informations.

La Cour ne dispose pas de structure dédiée à ses communications avec les parties prenantes institutionnelles.

### 2. Lacunes constatées

Les lacunes sur la communication avec les trois pouvoirs sont notamment :

- absence de culture de communication ;
- absence de plan de communication ;
- absence de mécanisme de retour d'informations.

### 3. Recommandations

Compte tenu des lacunes constatées, il est recommandé de :

- Elaborer un plan de communication avec le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire ;
- Mettre en place un système permettant le retour d'informations.

## B. Communication avec les médias, les citoyens et les organisations de la société civile

### 1. Situation actuelle

La communication avec les acteurs autres que les pouvoirs publics est récente pour l'ISC. A ce titre, la Cour a organisé peu d'événements visant à promouvoir l'ISC par le biais du public sauf pour la présentation des rapports publics de 2016 et 2017 à travers des conférences de presse et des retransmissions directes à la télévision et la radio nationales.

Des documents de synthèse des rapports publics sont distribués lors de leur présentation avec l'appui des partenaires financiers, sachant que la Cour ne dispose pas de lignes de crédit propres, à cet effet. Les synthèses sont éditées uniquement en français, la traduction en malgache des termes spécifiques présente des difficultés lesquelles demandent à la Cour davantage de moyens.

En matière de TIC, la Cour a la possibilité de mettre en ligne des résumés de rapports sur les sites web de la Cour Suprême et du Ministère de la Justice mais cette initiative n'est pas encore programmée.

La Cour ne dispose pas de structure chargée des communications. Par ailleurs, les mécanismes de collecte d'informations venant des citoyens n'existent pas.

### 2. Lacunes constatées

Les lacunes constatées au niveau de la communication avec les médias, les citoyens et les organisations de la société civile sont donc :

- Absence de politique de communication ;

- Absence de structure interne de communication ;
- Insuffisance de moyens.

### 3. Recommandations

Compte tenu des lacunes précitées, il est notamment recommandé de :

- Mettre en place une fonction de relations publiques au sein de la Cour ;
- Elaborer une politique de communication avec les médias, les citoyens et les organisations de la société civile.

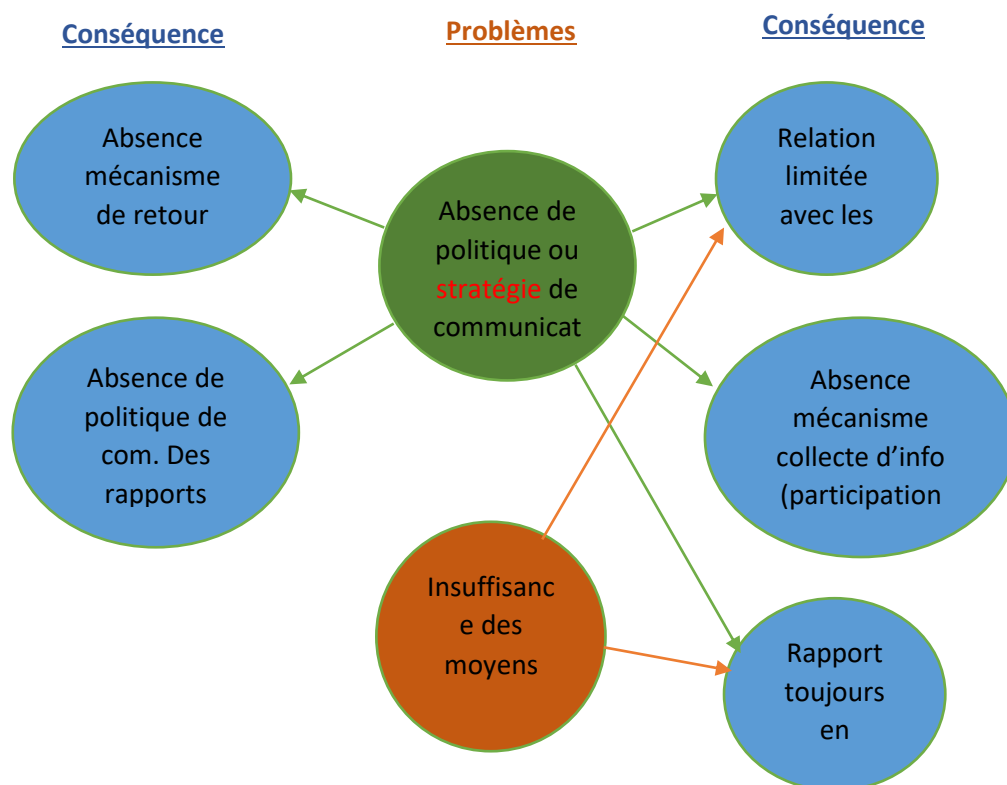
### C. Besoins centraux du domaine « Communication et gestion des parties prenantes »

Au vue des lacunes énumérées ci-dessus, les problèmes liés à la communication et à la gestion des parties prenantes proviennent principalement de :

- L'absence de politique de communication ;
- L'insuffisance des moyens pour assurer la communication externe.

Le schéma suivant illustre cela :

**Figure 2 – Problèmes centraux relatifs au domaine « Communication et gestion des parties prenantes »**



# Chapitre 13. Appuis antérieurs au renforcement des capacités de l'ISC

L'ISC bénéficie à la fois du soutien externe des partenaires de développement présents localement et des pairs à travers les organisations communautaires de l'INTOSAI.

## A. Appui des partenaires de développement locaux

### 1. Situation actuelle

La Cour et les tribunaux financiers collaborent avec les partenaires techniques et financiers notamment à travers des projets gouvernementaux d'appui à la bonne gouvernance ou dans le cadre de projets au profit du Ministère de la Justice. Ces projets sont principalement le PAGI, le PAPSP et les projets de dématérialisation avec le NFD.

La juridiction financière fait partie des bénéficiaires du projet PAGI (Programme d'Appui à la Gouvernance Institutionnelle) soutenu par la BAD ayant pour objectif global d'améliorer la mobilisation des ressources publiques, de renforcer la gouvernance financière, et de mettre en place la transparence dans le secteur extractif.

**Tableau 14 – Activités appuyées par le PAGI durant les trois dernières années**

Activités	Année de réalisation	Bénéficiaire(s)
Publier des rapports publics 2014 à 2016	2016, 2017 et 2018	Cour des comptes et Tribunaux Financiers
Evaluer des besoins / phase préparatoire (ISSAI)	2016	Cour des comptes et Tribunaux Financiers
Organiser des ateliers de formation des magistrats aux normes ISSAI et l'utilisation de ces normes dans le cadre des contrôles	2016	Cour des comptes et Tribunaux Financiers
Organiser un atelier de formation des magistrats à l'audit de performance suivant les normes ISSAI	2016	Cour des comptes et Tribunaux Financiers
Organiser des séminaires de formation destinés aux parlementaires	2016	Cour des comptes
Doter l'ISC d'équipements en technologie d'information	2017	Cour des comptes
Participer à l'atelier de modernisation	2018	Représentants de la Cour des comptes
Participer à l'atelier sur la chaîne financière des dépenses publiques	2018	Représentants de la Cour des comptes

Atelier de validation sur la refondation et le repositionnement des juridictions financières malagasy	2017	Cour des comptes et Tribunaux Financiers
Participer aux différents événements organisés par la communauté de l'INTOSAI	2017 et 2018	Cour des comptes
Effectuer des visites d'échanges auprès des ISC pairs	2016 et 2017	Cour des comptes

Le projet PAGI s'achève en 2018. Les données financières sur les réalisations de la Cour ne sont pas disponibles à son niveau.

Le Projet d'appui à la Performance du Secteur Public (PAPSP) est un projet gouvernemental financé par la Banque Mondiale en vue d'améliorer la gestion des recettes fiscales et la prestation de services publics locaux. Les activités sont prévues entre autres pour le renforcement de capacité opérationnelle et de l'implication des corps de contrôle dont l'ISC et les organes internes de contrôle. La Cour des Comptes constitue également l'organe de validation du rapport sur la performance du projet.

Le programme s'étalant sur 4 ans (2017 à 2020), le statut des activités prévues est comme suit :

**Tableau 15 – Activités appuyées par le PAPSP**

Activités	Statut	Années de réalisation	Bénéficiaire(s)
Financer les Frais et dépenses de mission	Réalisée partiellement	2018-2020	Cour des Comptes et 06 TF
Organiser une campagne de sensibilisation des citoyens sur les activités de contrôle	Réalisée	2017	Cour des Comptes, Tribunaux Financiers, IGE, DGCF, DGAI, CNM, DBIFA
Financer la mission de vérification des indicateurs de décaissement (DLI) du projet PAPSP	Réalisée 2017-2018	2017- 2020	Cour des Comptes et 06 TF
Formation sur divers thèmes (Gestion financière, Audit, Contrôle financier) avec INSCAE	Réalisée partiellement	2018-2020	Cour des Comptes, Tribunaux Financiers, IGE, DGCF, DGAI, CNM, DBIFA
Evaluer les contrats de performance des bureaux de recettes et élaborer un guide méthodologique d'évaluation de contrat de performance	En cours de réalisation	2018- 2020	Cour des Comptes, TF
Acquérir des matériels informatiques et techniques pour la mission de vérification des DLI du projet PAPSP et évaluation des contrats de performance	En cours de réalisation	2018- 2019	Cour de Comptes
Organiser un colloque avec le Ministère de la Justice et MFB	En cours de réalisation	2018-2019	Cour des Comptes, Tribunaux Financiers, IGE, DGCF, DGAI,

CNM, DBIFA			
Recruter un expert en audit de rémunération des organes de contrôle	En cours de réalisation	2018-2019	Cour des Comptes, Tribunaux Financiers, IGE, DGCF, DGAI, CNM, DBIFA
Missions conjointes d'audit des recettes minières dans le cadre du projet			Cour des Comptes / TF
Acquisition des matériels informatiques : Laptop, Desktop, imprimante, Vidéo Projecteur, .....	En cours de réalisation	2018-2019	Cour des Comptes, TF

Les crédits affectés à ces activités sont globales pour tous les organes de contrôle. Il est donc difficile d'isoler la dotation revenant à l'ISC uniquement.

Pour ces deux projets, le PREA ou Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration représente l'agence d'exécution s'occupe de la redistribution des soutiens financiers.

### 2. Les difficultés rencontrées

Au niveau de la Cour, les difficultés rencontrées concernent à la fois la définition des activités et leur mise en œuvre ainsi que leur suivi :

- Les activités éligibles sont limitées et sont axées surtout sur le renforcement de capacités professionnelles ne touchant pas suffisamment à l'environnement de travail de l'ISC à l'instar de besoins des moyens pour la réalisation des activités de contrôle ;
- Le projet du NFD répond à une vision globale du Ministère de la Justice impliquant plus ou moins l'ensemble des entités y rattachées mais ne satisfait pas aux besoins spécifiques de l'ISC ;
- Les dotations sont groupées avec d'autres entités limitant la marge de manœuvre pour l'ISC ;
- La fluidité des informations entre l'agence d'exécution jouant le rôle d'interface avec le fournisseur de soutien et les bénéficiaires est parfois difficile. Les informations sur les crédits consommés et disponibles ne sont pas, par exemple, communiquées clairement.

### 3. Les propositions d'amélioration

Au vu des difficultés recensées, l'ISC souhaiterait que les projets soutenus par les partenaires de développement :

- Prévoient un élargissement des activités éligibles répondant aux besoins réels de renforcement de capacités de l'ISC ;
- Distinguent les activités propres à l'ISC des autres activités liées aux organes internes de contrôles ;
- Assurent une communication fluide dans la programmation et la mise en œuvre en termes d'activités et financiers.



## B. Appui des partenaires de développements extérieurs

### 1. Situation actuelle

Les projets en cours avec les partenaires extérieurs peuvent être résumés comme suit :

**Tableau 16 – Soutiens externes et projets y afférents**

Titre du projet	Période	Information additionnelle
PASIE ou programme d'amélioration de la surveillance du secteur extractif: Améliorer la gouvernance, le contrôle, la transparence et la reddition des comptes dans le secteur extractif	2016-2020	Projet financé par le Gouvernement canadien et exécuté par Cowater International Inc, c'est une initiative régionale avec le CREFIAC  Soutenir le renforcement de capacités de l'ISC en matière d'audit des cadres légaux et administratifs du secteur extractif
Women Leadership Academy:	2017-2018	Formation de femmes vérificateurs
IDI-KSC/CREFIAC : Soutenir les ISC à mener des audits sur les objectifs de développement durable	2018-2019	Soutenir les ISC dans la conduite d'« audits de haute qualité des ODD
IDI : Formation des ISC en matière d'audit du cadre institutionnel de lutte contre la corruption au niveau national, et réalisation un audit coopératif	2018-2019	Accompagnement des ISC dans la mise œuvre de l'ISSAI 30 sur le Code de déontologie des ISC
IDI : Développer la stratégie d'Implication des Parties Prenantes des ISC	2018-2019	Appui technique dans le cadre du Programme de l'IDI sur l'Implication des Parties Prenantes des ISC

### 2. Les difficultés rencontrées et propositions d'amélioration

Beaucoup de projets de renforcement de capacités ont été lancés en parallèle au niveau du CREFIAC auxquels l'ISC participe. Consciente de ses besoins en la matière, l'ISC a affecté une grande partie de ses vérificateurs pour suivre ces programmes et se trouve en même temps en difficulté pour réaliser son programme annuel de vérification, compte tenu du nombre insuffisant des magistrats.

Il serait souhaitable de planifier les activités de contrôle en combinant les moyens à disposition et une politique de contrôle tenant en compte à la fois des audits prévus dans le cadre des projets ci-dessus et des priorités en matière de contrôles juridictionnels et de la gestion.

## Rapport sur le statut et les besoins

Le présent rapport a reçu l'approbation de la Haute Direction de l'ISC de Madagascar.

Antananarivo, le 28 Janvier 2019



Le Président de la Cour des Comptes



# ANNEXES

## ANNEXE 1 : ETENDUE DE LA MISSION DE LA COUR DES COMPTES

Type de contrôle	Nature des organismes contrôlés	Nombre	Sources des données	Sources juridiques du mandat
<b>Juridictionnel</b>	Postes comptables du Trésor	33	Tableau de suivi de la production des comptes (Parquet Général de la CC)	art. 276 de la loi organique n°2004-036 du 1er octobre 2004 (LOCS)
<b>Juridictionnel et administratif</b>	Etablissements publics nationaux (EPN)	204	Liste des Etablissements Publics Nationaux (janvier 2017), MFB	art. 276 et 280 de la loi organique n°2004-036 du 1er octobre 2004 (LOCS)
<b>Administratif</b>	Entreprises publiques	20	Liste des sociétés à Participation de l'Etat (année 2012), MFB	art. 282 de la loi organique n°2004-036 du 1er octobre 2004 (LOCS)
<b>Administratif</b>	Partis politiques	140	Étude comparative sur le financement de la vie politique, Manuel Wally (décembre 2016)	art. 38 de la loi n°2011-012 du 18 août 2011 (partis politiques)
<b>Administratif</b>	Politiques publiques	54 Missions et 146 programmes dont 95 autres que "Administration et Coordination"	SIIGFP 2016	art. 93 de la Constitution

## ANNEXE 2 : REPARTITION MOYENNE DES MISSIONS DE LA COUR DES COMPTES PAR VERIFICATEUR (PAR AN)

Objet du contrôle	Nombre	Ratio entité contrôlé par vérificateur	Ratio entité contrôlé par vérificateur (arrondi)
Poste comptable	33	1,22	1,00
EPN	204	7,56	8,00
Entreprises publics	20	0,74	1,00
Partis politiques	140	5,19	5,00
Politiques publiques (Programmes)	95	3,52	4,00

**Remarques :** En l'absence d'assistants de vérification, la Cour des Comptes dispose en 2018 de 27 vérificateurs opérationnels composés de Conseillers et d'auditeurs, soit 73% de l'effectif des magistrats du siège.

### ANNEXE 3 : ALLOCATION DES VERIFICATEURS SUIVANT LES MISSIONS DE LA COUR DES COMPTES

ACTIVITES	NOMBRE DE MAGISTRATS DE LA COUR
Contrôle juridictionnel des comptes de l'Etat (Trésoreries générales et ministérielles)	1 magistrat par poste comptable
Contrôle juridictionnel de la Paierie Générale de l'Etat (PGA)	3 magistrats
Contrôle juridictionnel des Recettes Générales de l'Etat (RGA)	2 magistrats
Contrôle de l'Agence Comptable Central des Postes Diplomatiques et Consulaires	1 magistrat
Contrôle d'un Etablissement Public/ Société d'Etat/Communes	5 magistrats
Contrôle des marchés publics	5 magistrats
Contrôle de gestion des Sociétés d'Etat	6 magistrats
Contrôle de l'exécution des lois de Finances.	6 magistrats
Rapport Public	6 magistrats
Assistance aux pouvoirs publics	4 magistrats

Source : Cour des Comptes 2018

**Remarques** : Les mêmes magistrats sont assignés à d'autres activités administratives et d'audit prévues par les textes d'une part, et des activités liées à des projets d'appui gouvernementaux et des programmes régionaux de l'INTOSAI (IDI, CREFIAF) d'autres part.

**ANNEXE 4 : REPARTITION DES MAGISTRATS DE LA COUR DES COMPTES**

POSITION	FONCTION	NOMBRE	%	POSITION	FONCTION	NOMBRE	%
<b>Siège</b>	Président de la Cour des Comptes	1	3%	<b>Parquet</b>	Commissaire Général du Trésor Public	1	11%
	Président de chambre	3	8%		Commissaire du Trésor Public	3	33%
	Président de chambre p.i.	3	8%		Avocat Général	0	0%
	Conseiller	5	14%		Substitut Général	3	33%
	Conseiller(en cours d'affectation)	3	8%		Substitut Général(en cours d'affectation)	2	22%
	Auditeur	22	59%				
<b>TOTAL</b>		<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>TOTAL</b>		<b>9</b>	<b>100%</b>
<b>REPARTITION DES EFFECTIFS MAGISTRATS</b>		<b>80%</b>	<b>SIEGES</b>	<b>TOTAL DES MAGISTRATS DE LA CC = 46</b>		<b>20%</b>	<b>PARQUET</b>

Source : Cour des Comptes 2018

**Remarques** : Au vu de ce tableau et en l'absence d'assistants de vérification, la Cour des Comptes dispose en 2018 de 27 vérificateurs opérationnels composés de Conseillers et d'auditeurs, soit 73% de l'effectif des magistrats du siège et 59% des magistrats de la Cour.

## ANNEXE 5 : OCCUPATION DES LOCAUX A LA DISPOSITION DES JURIDICTIONS FINANCIERES

LOCAUX	EFFECTIF	DISPONIBILITES
<b>AMBOHIDAHY</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 23 magistrats,</li> <li>- 9 greffiers,</li> <li>- 7 autres personnels</li> </ul> <p style="text-align: right;"><u>Total effectif</u> : 39</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10 bureaux (soit 4 personnes par bureau)</li> <li>- 1 Bibliothèque : 35,75m<sup>2</sup></li> <li>- Magasin : 12m<sup>2</sup></li> <li>- Toilette fonctionnelle : 1</li> <li>- Archives : 7 salles de 297 m<sup>2</sup> au total contenant 1.115m<sup>3</sup> d'archives</li> <li>- Dépendance gardien</li> </ul>
<b>ANOSY</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 23 magistrats,</li> <li>- 10 greffiers,</li> <li>- 8 autres personnels</li> </ul> <p style="text-align: right;"><u>Total effectif</u> : 41</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 16 bureaux (soit 3 personnes par bureau)</li> <li>- Toilettes : 2 par étage</li> </ul>
<b>AMBOHIDRATRIMO</b>	1 gardien	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4 bâtiments de 24m<sup>2</sup> environ chacun dont 3 pour archives et 1 abritant à la fois les archives et sert de logement du gardien ;</li> <li>- 1 nouveau hangar de 50m<sup>2</sup> et d'un local technique de 4m<sup>2</sup> en cours de construction</li> </ul>
<b>LOCAUX DES 6 TRIBUNAUX FINANCIERS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 39 magistrats,</li> <li>- 35 greffiers,</li> <li>- 9 autres personnels</li> </ul> <p style="text-align: right;"><u>Total effectif</u> : 83</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bâtiments partagés avec les tribunaux administratifs</li> <li>- 6 bureaux par tribunal</li> <li>- 1 toilette fonctionnelle par tribunal</li> <li>- 1 Salle d'audience commune</li> <li>- Salles d'archives non prévues</li> </ul>

Source : Cour des Comptes



## ANNEXE 6 : ALLOCATIONS BUDGETAIRES DE LA COUR DES COMPTES 2017

(En Ariary)

COMPTES	INTITULE	CREDIT LFI	CREDIT LFR	DEPENSE EFFECTUEE	CREDIT SANS EMPLOI
<b>3- Opérations courantes hors solde</b>					
<b>000 - Ressources propres</b>					
6012	Personnel non permanent	77 000 000	74 990 000	66 454 510,40	8 535 489,60
6061	Cotisation à la CNaPS	8 000 000	10 010 000	8 134 892,60	1 875 107,40
6111	Fournitures et art. de bureau	5 000 000	5 000 000	4 941 174	58 826
6112	Imprimés, cachets et documents administratifs	400 000	400 000	396 960	3 040
6113	Consomptibles informatiques	2 000 000	2 000 000	2 000 000	0
6114	Produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien	0	0	0	0
6131	Carburant et lubrifiant	12 000 000	12 000 000	12 000 000	0
6213	Entretien de véhicules	8 000 000	8 000 000	8 000 000	0
6218	Maintenance du matériel informatique	0	0	0	0
6223	Documentation et abonnement	400 000	400 000	87 443	312 557
6241	Indemnité de mission intérieure	5 000 000	5 000 000	4 926 000	74 000
6250	Eau et électricité	6 000 000	6 000 000	5 738 238	261 762
6261	Frais postaux	500 000	500 000	500 000	0
6262	Redevances téléphoniques	0	0	0	0
6263	Redevances téléphoniques mobiles	3 200 000	3 200 000	3 200 000	0
6264	Internet	2 500 000	2 500 000	2 500 000	0
6561	Hospitalisation, traitement et soins	10 000 000	10 000 000	9 997 555	2 445
<b>Sous total</b>		<b>140 000 000</b>	<b>140 000 000</b>	<b>128 876773</b>	<b>11123227</b>
<b>5-Opérations d'investissement</b>					
<b>037- Appui institutionnel aux juridictions financières</b>					
2311	Formation	10 000 000	10 000 000	9 920 102,40	79 897,60
2315	Etude et recherches	4 000 000	4 000 000	4 000 000	0
23171	Frais de personnel	18 500 000	18 500 000	17 749 280	750 720
23173	Fournitures et services	22 500 000	22 500 000	22 491 780	8 220
23174	Transport et mission	5 000 000	5 000 000	4 932 000	68 000
23175	Entretien et réparation	5 000 000	5 000 000	5 000 000	0
2431	Bâtiments administratifs	105 000 000	50 000 000	49 980 000	20 000
2461	Matériels techniques	10 000 000	10 000 000	9 800 000	200 000
2463	Matériels informatiques	15 000 000	15 000 000	14 680 000	320 000
2464	Matériels et mobiliers de bureau	5 000 000	5 000 000	4 996 800	3 200
<b>Sous total</b>		<b>200 000 000</b>	<b>145 000 000</b>	<b>143 549962,4</b>	<b>1450037,6</b>
<b>TOTAL GENERAL :</b>		<b>340 000 000</b>	<b>285 000 000</b>	<b>272 426735,4</b>	<b>12573264,6</b>

Sources : Rapport Public 2017

## ANNEXE 7 : SITUATION DU PARC DE VEHICULES DE LA COUR DES COMPTES

VEHICULE N° D'IMMATRICULATION	VEHICULE (MARQUE)	TYPE	DATE DE MISE EN SERVICE	ETAT	Nombre d'années de service
2847 TAD	PEUGEOT 405 SR*	15BD22	22/03/1992	En marche	27
0614 TR	LAND ROVER	LDHMF8XA	21/06/1994	En panne	25
4168 TAA	LAND ROVER	LDHMF8XA	24/06/1999	En panne	20
4256 TAD	MITSUBISHI PAJERO	V76WLNHFL	12/12/2001	En panne	17
5465 TAE	TOYOTA RAV4	ACA20L-AZMNK	09/04/2003	En marche	16
5523 TAE	TOYOTA CONDOR	LF811-HRMDSN	10/04/2003	En marche	16
5527 TAE	TOYOTA RAV4	ACA20L-AZMNK	10/04/2003	En panne	16
5557 TAE	TOYOTA PRADO	ACA 20L-AZMNK	10/04/2003	En panne	16
1973 TAF	VOLKSWAGEN	9N10	10/12/2003	En panne	15
1974 TAF	VOLKSWAGEN	9N10	10/12/2003	En panne	15
1975 TAF	VOLKSWAGEN	9N10	10/12/2003	En marche	15
2905 TAH	PEUGEOT 307 BREAK	3EKEDY	12/09/2005	En marche	13
0850 TAC	PEUGEOT 405 BREAK	15ED62	01/03/2010	En marche	9
MOTO	MAK36		04/07/2010	En marche	9
<b>Moyenne d'âge des véhicules (en années)</b>					<b>16</b>

Source : Cour des Comptes

**RECAPITULATIF**

Etat	Nombre	%
En marche	7	50
En panne	7	50
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>100</b>

Source : Cour des Comptes

**ANNEXE 8 : SITUATION DU PARC INFORMATIQUE DE LA COUR DES COMPTES**

DESIGNATION DE MATERIEL	ANNEE D'ACQUISITION	ETAT	SOURCE DE FINANCEMENT	Nombres
Ordinateur HP	2013	en marche	PGDI 2	44
Ordinateur Gigabyte		en marche	Budget CC	3
Ordinateur ACER		en marche	Budget CC	6
Ordinateur Gigabyte	2012	en marche	Budget CC	1
Ordinateur HP Compaq	avant 2012	en marche	Budget CC	1
Ordinateur HP Compaq		en marche		2
Ordinateur HP	2013	en marche	Budget CC	1
Ordinateur VISION	2014	en marche	Budget CC	2
Ordinateur SNID		en marche	PRIBG/BAD	1
Ordinateur SONSO		en marche	Budget CC	1
Ordinateur SUNPAC	1998	en marche		1
Ordinateur portable hp	2013	bon	PGDI 2	22
imprimante CANON i-sensys	2016	bon	BUDGETCC	13
imprimante LEXMARK E240N	2009	mauvais	PRIBG/BAD	7
imprimante LEXMARK X4270	avant 2012	bon	CREFI AF	2
imprimante LEXMARK		bon	PRIBG/BAD	1
imprimante hp LaserJet 1000 series		mauvais		1
imprimante HP Laserjet P 1005		mauvais		2
imprimante HP LaserJet 1200 series		mauvais		1
imprimante HP LaserJet		mauvais		1
imprimante hp LaserJet 1020		moyen		1
imprimante Brother	2014	mauvais	BUDGETCC	8
imprimante SAGA		en panne	BUDGETCC	1
imprimante HP Deskjet 3920		mauvais		1
Photocopieuse numérique CANON imageRUNNER 250	2018	bon	BUDGETCC	2
Imprimante couleur PIXMA lx6840	2018	bon	BUDGETCC	1
onduleur I-Tech	2013	bon	<sup>3</sup> PGDI 2	41
onduleur Prolink	2012	moyen	BUDGETCC	6
onduleur Prolink	2014	mauvais	BUDGETCC	3
onduleur pour serveur	2013	bon	PGDI 2	6
onduleur UPS		mauvais	PRIBG/BAD	1
switch Prolink 16 ports		bon		4
Switch CISCO 2960	2013	bon	PGDI 2	1
Switch 24 ports CISCO	2013	bon	PGDI 2	6
serveur	2013	bon	PGDI 2	4
routeur D-Link	2016	bon	PAGI	1
routeur D-Link	2013	bon		1
routeur PT-Link		bon	Budget CC	1

Source : Cour des Comptes

## ANNEXE 9 : RESUME DE LA SITUATION DU PARC INFORMATIQUE DE LA COUR DES COMPTES

Nature	Nombre	ETAT			
		en marche	mauvais	moyen	en panne
Desktop (ordinateur)	63	63			
Portable (ordinateur)	22	22			
Imprimante	40	17	21	1	1
Photocopieuse	2	2			
Onduleur	57	47	4	6	
Switch	11	11			
Serveur	4	4			
Routeur	3	3			

Source : Cour des Comptes

## ANNEXE 10 : SITUATION DES ARCHIVES DE LA COUR DES COMPTES



## ANNEXE 11 : SITUATION DES BUREAUX DE LA COUR DES COMPTES



## ANNEXE 12 : DISPOSITIONS DE LA LOCS SUR LA COMPETENCE DE LA COUR DES COMPTES DE MADAGASCAR

**Art 276** - La Cour des Comptes juge en premier et dernier ressort les comptes des comptables principaux :

- de l'Etat et des budgets annexes ;
- des Provinces autonomes et des organes publics y rattachés ;
- des établissements publics nationaux.

A cet effet, elle vérifie la régularité des recettes et des dépenses décrites dans lesdits comptes.

**Art 277** - Elle statue en appel sur les décisions rendues par les juridictions financières dans les Provinces Autonomes ou les organismes administratifs à caractère juridictionnel.

**Art 278** – La Cour des Comptes contrôle l'exécution des lois de finances.

A cet effet, elle apprécie :

- la régularité et la sincérité des comptes consolidés des ordonnateurs et des comptables ;
- la qualité de la gestion dans l'exécution des Lois de Finances.

Elle établit à l'attention du Parlement un rapport et une déclaration générale de conformité entre les écritures des ordonnateurs et celles des comptables de l'Etat.

**Art 279** - La Cour des Comptes contrôle également l'exécution des budgets des Provinces Autonomes.

A cet effet, elle apprécie la qualité de la gestion et les résultats d'exécution du budget provincial.

Elle établit à l'attention des Conseils provinciaux respectifs un rapport et une déclaration générale de conformité entre les écritures des ordonnateurs et des comptables de ces collectivités publiques.

**Art 280**- La Cour des Comptes procède à l'examen de la gestion des ordonnateurs du budget de l'Etat, des Provinces Autonomes et des Etablissements publics nationaux et provinciaux à caractère administratif.

A cet effet, elle apprécie :

- la régularité de la gestion ;
- le bon emploi des crédits ;
- la performance des services publics.

**Art 281** - La Cour des Comptes contrôle les actes budgétaires des Provinces autonomes sur saisine du Délégué Général du Gouvernement auprès de la collectivité publique concernée.

**Art 282** - La Cour des Comptes contrôle les comptes et la gestion des entreprises publiques.

Elle procède également au contrôle des organismes de droit privé assurant la gestion d'un régime de prestations familiales ou d'un régime légal de prévoyance sociale.

**Art 283** - Sont contrôlés par la Cour des comptes :

- les établissements publics à caractères industriel et commercial et les sociétés d'économie mixte relevant de l'Etat et des Provinces Autonomes ;
- les sociétés de droit privé dans lesquelles l'Etat et des Provinces Autonomes ou les établissements publics du ressort de la Cour des Comptes détiennent séparément ou conjointement plus de 50% du capital social ;
- dans le cas où le conseil du Gouvernement le juge utile, les sociétés bénéficiant d'une décision d'agrément au profit desquelles l'Etat et les Provinces Autonomes ont accordé par leur garantie ou leur aide financière.

**Art 284** - La Cour des Comptes assiste les Assemblées parlementaires, le

Gouvernement et les Conseils provinciaux dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ou des budgets provinciaux. Sur saisine de ces derniers, elle peut procéder à des enquêtes ou à des études portant sur des observations formulées dans les rapports de ladite juridiction établis dans le cadre du règlement du budget de l'Etat ou des Provinces autonomes.

Elle peut aussi effectuer des études d'ordre économique et financier ou donner son avis sur des projets de textes relatifs aux Finances Publiques.