REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité

POLITIQUE NATIONALE DE BONNE GOUVERNANCE

NOVEMBRE 2020

OSONS LA BONNE GOUVERNANCE

WWW.CSI.GOV.MG

DOCUMENT ELABORÉ PAR
LE COMITÉ POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTÉGRITÉ
AVEC L'APPUI DE :

OUATTARA Soungalo Appolinaire
CONSULTANT INTERNATIONAL

ET

RAMANITRINIAINA Andrianjanahary Hoby
CONSULTANT NATIONAL

Le présent document a été élaboré et publié avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) dans le cadre de la mise en oeuvre du projet d'Appui à la Gouvernance Démocratique à Madagascar financé par le Fonds des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix (PBF). Ce projet vise à renforcer la confiance des citoyens envers les institutions publiques à travers un appui aux institutions de lutte contre la corruption et de redevabilité ainsi que la création d'espaces de dialogue et d'accès à l'information. Le contenu de ce document n'engage pas la responsabilité des partenaires d'appui, ni ne reflète leur point de vue. Il relève de la seule responsabilité des auteurs.

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES **5**

LISTE DES TABLEAUX **6**

LISTE DES GRAPHIQUES **6**

LISTE DES ABREVIATIONS **7**

RESUME EXECUTIF **10**

1. INTRODUCTION **16**

2. PROBLEMATIQUE DE LA GOUVERNANCE : UNE MONTEE EN PUISSANCE DANS LA VIE DES ETATS 18

2.1. LA GOUVERNANCE : UN CONCEPT POLYSEMIQUE 18
2.2. LA BONNE GOUVERNANCE : PIERRE ANGULAIRE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE 20
2.3. L'INTERNALISATION DE LA BONNE GOUVERNANCE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES AFRICAINES 22
2.4. L'APPROCHE MALAGASY DE LA BONNE GOUVERNANCE 23

3. ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE **26**

3.1. LE CADRAGE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA GOUVERNANCE 26
3.2. LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE 32
3.3. LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE 40
3.4. LA GOUVERNANCE LOCALE 50
3.5. LA GOUVERNANCE POLITIQUE ET DEMOCRATIQUE 52

4. AXES STRATEGIQUES DE LA POLITIQUE NATIONALE DE BONNE GOUVERNANCE **57**

4.1. DEFIS ET VISION STRATEGIQUE DE LA BONNE GOUVERNANCE 57
4.2. OBJECTIFS ET ORIENTATIONS STRATEGIQUES 57

5. DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI- EVALUATION **74**

5.1. CADRE INSTITUTIONNEL DE COORDINATION ET DE PILOTAGE 74
5.2. MECANISMES DE SUIVI-EVALUATION 75
5.3. STRATEGIE DE FINANCEMENT 76

6. CADRE DES ACTIONS ET DES RESULTATS ATTENDUS **77**

6.1. 24 ACTIONS POUR LA BONNE GOUVERNANCE 77

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : LES 12 PILIERS DU SYSTEME NATIONAL D'INTEGRITE 24
TABLEAU 2 : EVOLUTION DE MADAGASCAR DANS LES PRINCIPAUX INDICATEURS INTERNATIONAUX DE BONNE GOUVERNANCE 25
TABLEAU 3 : EVOLUTION DU CLASSEMENT DE MADAGASCAR SUR LE RAPPORT DOING BUSINESS 50

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 : EVOLUTION DE MADAGASCAR DANS LES PRINCIPAUX INDICATEURS INTERNATIONAUX DE BONNE GOUVERNANCE 25
GRAPHIQUE 2 : REPARTITION ENTRE BUDGET CENTRAL ET BUDGET DECONCENTRE (SECTEURS DE LA SANTE ET EDUCATION) 37
GRAPHIQUE 3 : APPORT DE L'INDUSTRIE EN VALEUR AJOUTEE ET EMPLOI 45
GRAPHIQUE 4 : CONTRIBUTION DU SECTEUR MINIER AU PIB 46
GRAPHIQUE 5 : DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES ENTREPRISES MALAGASY 49

LISTE DES ABREVIATIONS

APBIM	Association des Professionnels des Bibliothèques et de l'Information Documentaire à Madagascar
APD	Aide Publique au Développement
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
AUGURE	Application Unique pour la Gestion Uniforme des Ressources humaine de l'État
BCCJEP	Le Bureau de Coordination du Contrôle des juridictions et des établissements pénitentiaires
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
BFM	Banky Foiben'i Madagasikara
CAC	Cellule Anti-Corruption
CADEG	Charte Africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance
CCFVP	Commission de Contrôle de Financement et de la Vie Politique
CENI	Commission Électorale Nationale Indépendante
CMIL	Commission Malagasy de l'Informatique et des Libertés
CNIDH	Commission nationale indépendante des droits de l'homme
CNM	Commission Nationale des Marchés
CNUCC	Convention des Nations-Unies Contre la Corruption
CPM	Cadre stratégique pour l'exploitation minière du Forum intergouvernemental sur les mines, minéraux, métaux et le développement durable
CSB	Centre de Santé de Base
CSE	Comité de Suivi et d'Évaluation
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
CSLCC	Conseil Supérieur pour la Lutte Contre la Corruption
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
DBDF	Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
DBIFA	Direction de la Brigade d'Intervention Financière et de l'Audit
DCN	Direction nationale de coordination des PAC
DIJ	Direction des Inspections des Juridictions
DOS	Document d'Orientation Stratégique
EDBM	Economic Development Board of Madagascar

HCDDED	Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'État de Droit
IDIRC	Institutions Démocratiques, Intègres, Représentatives et Crédibles
FDS	Forces de Défense et de Sécurité
IBP	International Budget Partnership
IEM	Initiative pour l'Émergence de Madagascar
INSTAT	Institut National de la STATistique de Madagascar
IPS	Indicateurs de Prestation de Services
IPC	Indice de Perception de la Corruption
LCC	Lutte contre la Corruption
MAE	Ministère des Affaires Étrangères
MAHT	Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et des Travaux Publics
MCC	Ministère de la Communication et de la Culture
MDN	Ministre de la Défense Nationale
SEG - MDN	Secrétaire d'État auprès du Ministère de la Défense nationale chargé de la Gendarmerie
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
MEN	Ministère de l'Éducation
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEH	Ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures
MESupReS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MICA	Ministère de l'Industrie, du Commerce, et de l'Artisanat
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
MINJUS	Ministère de la Justice
MJS	Ministère de la Jeunesse et des Sports
MMR	Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques
MPPSPF	Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme
MPTDN	Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement numérique
MSP	Ministère de la Sécurité Publique
MTEFPLS	Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Fonction publique et des Lois Sociales
MTTM	Ministère des Transports, du Tourisme et de la Météorologie

OBI	Indice du Budget Ouvert
OSCFP	Organes Supérieurs de Contrôle des Finances Publiques
ODD	Objectif de Développement Durable
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
OSC	Organisations de la Société Civile
PAC	Pôles Anti- Corruption
PEM	Plan pour l'Émergence de Madagascar
PGE	Politique Générale de l'État
PNBG	Politique Nationale de Bonne Gouvernance
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public Privé
PREA	Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration
PRM	Présidence de la République de Madagascar
PRODIGY	PROjet de Gouvernance DIgitale et de Gestion de l'Identité MalagasY
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SAC	Système Anti-Corruption
SADC	Southern African Development Community
SAMIFIN	Sampan-draharaha Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiam-bola sy ny Famatsiam-bola ny Fampihorohorona
SLC	Structure Locale de Concertation
SNI	Système National d'Intégrité
SNLCC	Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption
STD	Services Techniques Déconcentrés

RESUME EXECUTIF

Le décret n° 2006-207 du 21 mars 2006 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, modifié et complété par le décret n°2016-034 du 20 janvier 2016 et le communiqué du Conseil des ministres du 5 février 2020 ont relancé la dynamique de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance, en confiant son élaboration au CSI.

Dans le contexte du nouveau mandat présidentiel marqué par la volonté de réussir la mise en œuvre de la Politique générale de l'État articulée autour des 13 engagements ou Velirano, il apparaît utile de reconfigurer la stratégie de gouvernance, compte-tenu des expériences vécues et surtout des priorités du gouvernement.

Le présent document de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance est l'aboutissement d'un long processus de réflexion et de concertation de différents groupes d'acteurs issus de l'Administration, du Parlement, d'institutions spécialisées et de la société civile. Il est articulé autour de cinq (5) principales parties : (i) problématique de la gouvernance, (ii) état des lieux de la gouvernance à Madagascar, (iii) axes stratégiques de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance ; (iv) dispositif de mise en œuvre et de suivi –évaluation, (v) matrice des actions et des indicateurs de résultats.

PROBLEMATIQUE DE LA GOUVERNANCE : UNE MONTEE EN PUISSANCE DANS LA VIE DES ETATS

La démarche pour l'élaboration de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance impose une analyse du concept afin de dégager une compréhension commune de tous les acteurs concernés aussi bien étatiques que non étatiques. A Madagascar, elle est, plus que jamais, portée par une forte volonté politique qui la place au cœur des institutions de l'État et de toutes les politiques publiques.

La gouvernance : un concept polysémique

La littérature sur les origines et l'étymologie de la gouvernance est très prolifique d'autant qu'elle émane de multiples études et de courants de pensées différents voire opposés.

Cette polysémie rend difficile une définition unique et stabilisée de la gouvernance.

La bonne gouvernance : pierre angulaire de la coopération internationale

Il n'existe aucune définition de la gouvernance universellement reconnue ni aucun mécanisme reconnu mondialement pour déterminer si la gouvernance est « mauvaise » ou « bonne ».

Les approches de la gouvernance diffèrent selon qu'il s'agisse d'institutions internationales de développement ou d'organisations politiques. Par exemple, la Banque mondiale et d'autres banques multilatérales de développement considèrent la gouvernance d'un point de vue économique et à travers le prisme de la gestion du secteur public, mettant l'accent sur la transparence et la responsabilisation, la réforme de la réglementation et les compétences du secteur public et de son leadership. D'autres organisations s'appuyant sur la collaboration politique, comme les Nations Unies, la Commission européenne et le Commonwealth, mettent l'accent sur la gouvernance démocratique, l'État de droit et les droits de l'homme.

Les clivages observés dans les définitions et les approches développées aussi bien par les analystes politiques et économiques que par les organisations internationales tiennent essentiellement à l'objectif principal visé au regard du contexte politique, économique et social.

Globalement, il ressort que certaines définitions et approches opérationnelles mettent en index la transparence dans la gestion des deniers publics associée à la lutte contre la corruption, tandis que d'autres privilégient la participation des citoyens aux choix politiques qui engagent leurs contributions fiscales ou mettent l'accent sur la neutralité et l'efficacité du service public.

Un certain nombre d'organisations dans le monde proposent des indicateurs de gouvernance, certaines abordant des aspects spécifiques et d'autres offrant une évaluation plus globale et intégrée.

L'internalisation de la bonne gouvernance dans les politiques publiques africaines

Aujourd'hui plus que jamais, les évaluations de la gouvernance sont devenues d'importants outils de diagnostic qui permettent d'orienter les réformes stratégiques dans les États au Sud du Sahara et d'en suivre les progrès. Ces analyses revêtent également une importance pour les partenaires au développement, les investisseurs privés et les institutions financières multilatérales tant il est vrai que la qualité de la gouvernance et la performance des réformes font en sorte que les notations des risques pays, les décisions d'investissement et l'allocation de l'aide étrangère reposent sur des informations précises.

Outre les instruments internationaux, les États africains adhèrent à des institutions partenaires et mécanismes d'évaluation dont ils internalisent les approches et principes d'action dans leurs politiques de bonne gouvernance. A titre d'exemple, on peut retenir le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP) qui est un instrument d'autoévaluation volontaire de la performance des États membres en matière de gouvernance, Afrobaromètre qui s'attache à mesurer et à analyser l'évolution du point de vue des citoyens sur la gouvernance, la démocratie, la société civile, les performances économiques et la qualité de vie, l'IIAG ou Indice Ibrahim de la Gouvernance Africaine qui évalue la qualité de la gouvernance à travers quatre grandes thématiques : sécurité et état de droit, participation et droits humains, développement économique durable et enfin développement humain, etc.

L'acception malagasy de la bonne gouvernance

Les principes de base inspirés de différentes approches combinées et auxquels le CSI s'est référé reposent sur la responsabilité qui se traduit par la redevabilité et la transparence, les compétences et performances à travers l'efficacité et l'efficience, la primauté du droit et la maitrise de la corruption. Le CSI, cheville ouvrière de l'ancrage de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, promeut un Système National d'Intégrité qui repose sur douze (12) piliers interdépendants.

Le système National d'Intégrité se conçoit comme un système de contre -pouvoirs qui amène chaque institution à surveiller les autres et rendre des comptes.

ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE

Le diagnostic rigoureux, exhaustif et actualisé de l'état de la gouvernance à Madagascar a été réalisé à travers des consultations et entretiens stratégiques avec des décideurs dans les institutions et ministères ou des focus groups avec des personnes –clé dans les administrations centrales et régionales ainsi qu'à travers des consultations publiques multi- acteurs menées à Toliara, Toamasina et Antananarivo sous forme d'ateliers régionaux.

Cette revue de la gouvernance s'est intéressée au cadrage juridique et institutionnel et aux dimensions administrative, économique, locale et politique.

Le cadrage juridique et institutionnel de la gouvernance

L'analyse du cadrage juridique et institutionnel de la gouvernance révèle un arsenal juridique prolixe et une multiplicité d'institutions.

Le dispositif juridique est marqué par un train de lois adoptées depuis 2003 et qui poursuivit son chemin.

Le constat général est que ce dispositif a contribué à l'instauration de l'État de droit, à l'ancrage des institutions républicaines et à asseoir un environnement propice à l'action des différents piliers du Système d'intégrité.

Mais force est de reconnaitre que ce dispositif renferme des déficits qui se cristallisent dans l'inapplication des textes existants et dans un vide juridique concernant certains secteurs stratégiques.

L'analyse structurelle du dispositif institutionnel interroge sur la logique de la succession de la création des organismes et institutions qui a abouti à une architecture institutionnelle surabondante et une dispersion de moyens d'action.

Le cloisonnement des activités des différentes entités les prive de la synergie qui pourrait résulter de leur collaboration ordonnée et régulière.

La gouvernance administrative

Malgré les efforts de modernisation, l'administration malagasy comme celle de la plupart des pays africains « ne brillent ni par la qualité des services, ni par la qualité des relations avec leurs clientèles, encore moins par l'intégrité morale et l'efficacité des agents publics ». Il en est ainsi de la relation « gouvernant et gouverné » administration et administré qui continue à prévaloir dans les rapports entre l'administration et ses usagers. Or la seule raison d'être de l'administration est de servir le citoyen.

L'offre de service public est altérée par de multiples déficits et dysfonctionnements. Les principaux déficits de la qualité du service public s'observent à travers la qualité de l'accueil, les difficultés d'accès au service public, le clientélisme et le favoritisme, le manque d'éthique professionnelle et le corporatisme exacerbé, le difficile accès à l'information et à la documentation administrative, l'absence de normes de référence et de démarche qualité pour la fourniture du service aux usagers dans plusieurs domaines.

Les causes de ces déficits de l'administration publique résident dans des dysfonctionnements récurrents de l'appareil administratif, notamment l'Instabilité liée aux différents bouleversements de leadership politique, l'insuffisance des règles et principes d'organisation et de gestion, le cloisonnement des structures et l'insuffisance de systèmes de coordination, les défaillances dans la fonction de contrôle et d'audit, l'inefficacité du système d'évaluation des politiques publiques, la faiblesse des moyens d'action des services techniques déconcentrés.

La valorisation du capital humain dans le secteur public souffre des pesanteurs de la fonction publique de carrière et d'une insuffisante appropriation de la gestion prévisionnelle des ressources humaines et des compétences.

La gouvernance économique

Sur le plan économique, les contraintes majeures de ces dernières années se confirment (i) sur la régression des capacités des acteurs publics et privés dans le cadre d'une libéralisation effective des échanges (ii) sur les infrastructures intérieures (routes, technologies de l'information et de la communication, distribution d'eau et d'électricité) et celles indispensables au commerce extérieur (ports et aéroports internationaux, points d'entrée des réseaux internationaux de communication) et, (iii) sur la stagnation de l'environnement des affaires et des mesures d'incitation pour sécuriser les investissements existants et la diminution des investissements Directs Étrangers (IDE), essentiels pour un développement durable.

Par ailleurs, les déficits sur les progrès technologiques récents particulièrement dans les domaines des télécommunications et sur l'approvisionnement en énergie ont toujours été une préoccupation récurrente pour les entreprises du secteur privé.

Madagascar est un pays à fiscalité attractive en raison de l'existence de mesures fiscales incitatives pouvant être classées en deux catégories, à savoir les mesures fiscales incitatives communes et les mesures fiscales incitatives sectorielles. Les mesures fiscales incitatives communes concernent tous les investisseurs de tout secteur d'activités tandis que les mesures fiscales incitatives sectorielles ont été mises en place afin d'orienter les investissements dans les principaux secteurs clés de l'économie malagasy, notamment le secteur de l'exportation, les secteurs minier, énergie renouvelable, touristique, industriel, agricole, bâtiment et travaux publics.

La gouvernance locale

Madagascar jouit d'une tradition de décentralisation marquée par des réformes juridiques et institutionnelles successives et d'organisations d'élections locales.

Aujourd'hui, le cadre juridique et organisationnel de la gouvernance locale est balisé par la Constitution de la IV^{ème} République et un train de lois adoptées en 2014.

La volonté politique pour la consolidation de la gouvernance locale s'exprime par l'organisation régulière des élections municipales dans toutes les communes malgré les crises politiques récurrentes, la mise en place du Fonds de Développement Local et des structures d'appui-conseil et de renforcement des capacités ainsi que l'accroissement des concours financiers de l'État aux CTD, la mise en place de schémas régionaux d'aménagement du territoire et l'élargissement de la démocratie participative par le canal des conférences budgétaires régionales et les Structures Locales de Concertation (SLC).

Cependant le diagnostic a mis en évidence des contraintes majeures à la réalisation effective de la politique de décentralisation: l'absence d'une politique nationale de la décentralisation, l'insuffisance des compétences transférées aux collectivités territoriales décentralisées, le déficit de capacités en matière de ressources humaines qualifiées, de moyens matériels adéquats et d'outils de planification et d'aménagement du territoire nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de développement local.

Actuellement, le Processus d'élaboration de la nouvelle Politique de Décentralisation et du Développement local est enclenché, lors des Tables rondes sur la décentralisation et la territorialisation des politiques publiques, par le Premier Ministre (17 décembre 2019).

La gouvernance politique et démocratique

Le diagnostic a révélé des faiblesses dans plusieurs segments de la gouvernance politique et démocratique.

Il s'agit tout d'abord de l'appareil judiciaire qui est perçu par les citoyens comme difficilement accessible, complexe par la lenteur des procédures, et non indépendante.

Le système parlementaire est fragilisé par la faiblesse de l'initiative parlementaire en matière législative, un contrôle parlementaire paralysé par l'omniprésence du fait majoritaire dans toutes les prises de décision des parlementaires ou groupes parlementaires affiliés au parti majoritaire et une administration parlementaire insuffisamment outillée.

Le processus démocratique est également confronté à plusieurs entraves notamment les zones d'ombre dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, l'insuffisance de culture démocratique des acteurs publics et la faiblesse des partis et formations politiques à constituer de solides creusets de promotion de gouvernance démocratique.

Les OSC s'impliquent dans les processus de formulation des politiques stratégiques et la mise en œuvre de projets de développement financés par le gouvernement et les PTF. Toutefois, l'efficacité de l'action des OSC demeure largement tributaire de leur capacité organisationnelle, des facteurs limitant leurs moyens d'action en termes de renforcement des capacités, de la faiblesse des moyens financiers et matériels.

AXES STRATEGIQUES DE LA POLITIQUE NATIONALE DE BONNE GOUVERNANCE

Au terme des conclusions du diagnostic et de l'analyse des problématiques majeures de gouvernance qui en ont découlé ainsi que de la vision et des défis à relever en lien avec les priorités de la PGE et du PEM, les objectifs stratégiques à assigner à la Politique Nationale de Bonne Gouvernance sont :

1) Asseoir un cadre politique et institutionnel réformé et plus stable, porteur de paix sociale, de sécurité et de développement durable ;
   (Réf. PEM : Engagement 1 / PGE : Objectif : 2)

2) Moderniser l'administration pour un service de qualité aux citoyens, aux entreprises privées et aux collectivités territoriales décentralisées ;
   (Réf. PEM : Engagement 2 et 3/ PGE : Objectif 1)

3) Renforcer la gouvernance économique par l'intensification de la lutte contre la corruption, l'amélioration de l'environnement des affaires et de la gestion des finances publiques ; (Réf. PEM : Engagement 2 et 13 / PGE Objectif 1 et 3)

4) Accélérer la mise en œuvre de la décentralisation et le développement local ;
   (Réf. PEM : Engagement 3 / PGE : Objectif : 1)

5) Renforcer la gouvernance sécuritaire et environnementale,
   (Réf. PEM : Engagement 1 et 13 / PGE : Objectif : 2 et 3)

6) Garantir la mise en œuvre des actions prioritaires de la PNBG à travers un dispositif efficace et efficient,
   (Réf. PEM : Engagement 3 / PGE : Objectif : 1)

Les cinq premiers objectifs s'articulent autour de cinq axes stratégiques qui sont :

1) le renforcement de l'État de droit et des institutions républicaines ;
2) la modernisation de l'administration publique ;
3) le renforcement de la gouvernance économique ;
4) la consolidation de la gouvernance locale ;
5) le renforcement de la gouvernance sécuritaire et environnementale.

Chaque axe stratégique est décliné en actions prioritaires.

L'ensemble des axes stratégiques comprend 24 actions prioritaires déclinées chacune en une suite d'activités opérationnelles.

Quant au sixième objectif, il concerne le dispositif institutionnel et les mécanismes de mise en œuvre et de suivi – évaluation de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance.

1. INTRODUCTION

Le développement d'une Politique Nationale de Bonne Gouvernance s'appuie sur un ensemble de processus conçu selon une approche participative et dont les produits requièrent la validation de toutes les parties prenantes. Cette exigence offre une certaine garantie dans l'appropriation et l'adhésion de tout un chacun dans la mise en œuvre de ladite politique.

La volonté de l'élaboration d'un référentiel de la politique de bonne gouvernance a débuté avec l'adoption en décembre 2005 du Programme national de bonne gouvernance sous la conduite de la Direction de la bonne gouvernance placée à la Présidence de la République.

La dynamique s'est poursuivie par l'élaboration du Document d'Orientation Stratégique (DOS) pour servir de cadre de référence aux différents acteurs de la réforme de la gouvernance. Ce document élaboré sous l'égide du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) a été présenté officiellement au gouvernement en 2014.

Le DOS a constamment fait l'objet de mise à jour pour répondre aux différents aléas. Sa vocation était de fournir un état des lieux de la gouvernance à Madagascar et de proposer des objectifs stratégiques relatifs à certaines dimensions de gouvernance dont la gouvernance administrative, économique, locale et politique. Toutefois, il recelait des limites résidant dans la non exhaustivité de l'analyse des différentes dimensions traitées, écartant ainsi certains domaines de l'administration et des institutions publiques dont les enjeux s'avèrent cruciaux.

En application du décret n°2016-034 du 20 janvier 2016[1] et suivant le communiqué du Conseil des Ministres du 5 février 2020, le CSI a engagé le processus de l'élaboration du document de Politique Nationale de Bonne Gouvernance. La Politique Nationale de Bonne Gouvernance est éminemment stratégique. C'est pourquoi, l'option pour une démarche inclusive, participative et ouverte au genre a été le principe directeur du processus de son l'élaboration. Cette démarche a impliqué les acteurs clés étatiques et non étatiques du processus d'instauration de la bonne gouvernance.

Avec l'appui du Programme de Nations Unies pour le Développement dans le cadre de la mise en oeuvre du projet d'Appui à la Gouvernance Démocratique à Madagascar financé par le Fonds des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix, un processus de large concertation a été conduit dans un esprit de transparence et de collaboration méthodique qui a conforté la cohérence des actions et permis de capitaliser les acquis déjà engrangés dans la réflexion globale sur la thématique de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

[1] DECRET N°2016 – 034 du 20 janvier 2016 modifiant certaines dispositions du décret n"2006-207 du 21 mars 2006 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité.

La revue et l'analyse documentaires ont été enrichies par une collecte de données articulée sur des entretiens stratégiques individuels, des focus groups et des consultations publiques aussi bien au niveau central que régional.

Des entretiens stratégiques individuels ou sous le format de focus groups avec des décideurs dans les ministères et institutions spécialisées ou au sein de groupements d'entreprises, d'OSC et personnes morales ainsi que des PTF, au niveau central et régional ont permis d'établir un diagnostic rigoureux, exhaustif et actualisé de l'état de la gouvernance à Madagascar et de recueillir des orientations et propositions de piste d'action auprès de ces personnes –clé.

Des consultations publiques couplées aux entretiens stratégiques ont été conduites à travers trois ateliers régionaux organisés respectivement à Toliara, à Toamasina et à Antananarivo.

Ils ont permis également de préciser le concept de gouvernance pour une compréhension commune des acteurs concernés et de faire une revue méthodique des déficits et obstacles à une meilleure gouvernance, et en recueillir les propositions de réformes.

C'est dire que le document de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance est le fruit d'un long processus de réflexion et de larges concertations. Plusieurs discussions menées par le CSI autour du document provisoire et les observations pertinentes recueillies auprès des acteurs-clé du processus ont permis de consolider le présent document de Politique Nationale de Bonne Gouvernance.

Le présent document réoriente pour la première fois la Politique Nationale de Bonne Gouvernance en adéquation avec les 13 velirano du Président de la République traduits dans la PGE.

Le document dresse un bilan de la gouvernance à Madagascar et fixe les axes stratégiques de la bonne gouvernance pour les prochaines années. Il établit à la fin un plan d'action avec les indicateurs correspondants.

La mise en œuvre cohérente et efficace de cette politique requiert non seulement une approche inclusive et participative des acteurs de la société civile, du secteur privé et du secteur public, ainsi que des partenaires au développement, mais surtout un leadership suffisamment affirmé pour conduire une bonne coordination institutionnelle et stratégique.

2. PROBLEMATIQUE DE LA GOUVERNANCE : UNE MONTEE EN PUISSANCE DANS LA VIE DES ETATS

La gouvernance est une notion qui a pris en quelques années une importance considérable dans la vie des États et connait une montée en puissance dans les discours politiques et scientifiques.

La démarche pour l'élaboration de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance impose une analyse du concept afin de dégager une compréhension commune de tous les acteurs concernés aussi bien étatiques que non étatiques.

A Madagascar, elle est, plus que jamais, portée par une forte volonté politique qui la place au cœur des institutions de l'État et de toutes les politiques publiques.

2.1. LA GOUVERNANCE : UN CONCEPT POLYSEMIQUE

La littérature sur les origines et l'étymologie de la gouvernance est très prolifique d'autant qu'elle émane de multiples études et de courants de pensées différents voire opposés. Que l'origine du concept de la gouvernance remonte à la philosophie grecque avec Aristote ou Épicure, aux théories du contrat social avec Jean-Jacques Rousseau, Thomas Hobbes et John Locke ou encore plus près de nous avec les politologues, économistes ou spécialistes de la mondialisation, son évolution s'est faite en fonction des transformations historiques des sociétés.

Aussi, le concept de bonne gouvernance renvoie-t-il aujourd'hui à plusieurs définitions selon les contextes et les champs de son utilisation ainsi que les intérêts en jeu.

Si à l'origine le concept de gouvernance impliquait l'idée d'un centre de la gestion d'une autorité et était synonyme de gouvernement, de nos jours, il est communément reconnu qu'il couvre un champ plus large que celui de gouvernement auquel il était assimilé dans la mesure où il faisait référence à l'action ou à la manière de gouverner.

En effet, nombreuses sont les analyses qui montrent que la notion de gouvernance comporte plusieurs dimensions et s'inscrit dans une série de processus et de procédures de l'administration publique. Elle évoque plusieurs facettes et se situe au confluent de différentes disciplines au regard de la prolifération de ses domaines d'application. Selon l'expression de Catherine Baron[2], « Dans la mesure où les problèmes de coordination entre acteurs se déclinent

[2]Catherine Baron, « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », Droit et Société 54/2003 – 351.

à la fois aux niveaux de l'État, de la ville, de l'entreprise, de l'ordre mondial, il est désormais question de gouvernance locale, de gouvernance urbaine, de gouvernance d'entreprise, de gouvernance de l'emploi, de gouvernance mondiale … ou de gouvernance multi-niveaux, pour ne citer que les notions les plus fréquemment étudiées à l'heure actuelle. ».

Pour Agnès Pouillaude, la « bonne » gouvernance est un nouveau modèle de développement dont l'élaboration s'est faite au cours des années 1990, lorsque les politiques d'ajustement sont apparues insuffisantes pour restaurer la croissance. « D'abord présentée d'un point de vue techniciste par la Banque Mondiale, comme une meilleure gestion des ressources budgétaires afin de relancer les réformes de la Fonction publique et de l'appareil étatique, la gouvernance a trouvé une extension particulière dans la gouvernance démocratique. Cette dernière insiste sur l'importance de la légitimité du gouvernement et de son ouverture sur la société civile, afin que les leaders politiques répondent mieux aux besoins et aux attentes des populations, la démocratie soutenant le développement socio-économique. » [3]

Cheikh NDIAYE dans « La gouvernance : État des lieux et controverses conceptuelles » [4] indique que la gouvernance conçue comme un mode de gestion du pouvoir, renvoie, ainsi qu'il apparaît, à « une acception spécifique des relations entre gouvernants et gouvernés ; donc à l'organisation de l'État, de la société et de l'économie. Cependant, la problématique de la gouvernance ainsi que son évaluation pose en tout premier lieu l'exigence d'une définition heuristique du concept lui-même. Il convient à cet effet de relever que le terme gouvernance est relativement récent, même si la réalité qu'il désigne est aussi ancienne que les modes d'organisation et de gestion du pouvoir et des sociétés humaines ».

James Rosenau et Otto Czempiel, soutiennent l'idée que les gouvernements en tant qu'organes institutionnels hiérarchisés n'ont plus le monopole des mécanismes de contrôle et de gestion des affaires publiques. Il définit la gouvernance comme « un ensemble de mécanismes de régulation dans une sphère d'activités, qui fonctionnent même s'ils n'émanent pas d'une autorité officielle »[5]

Dans une approche privilégiant la subsidiarité, le partenariat ou la régulation, Eric BAIL au nom de la Commission Européenne définit la bonne gouvernance comme « La somme des voies et moyens à travers lesquels les individus et les institutions, publiques ou privées, gèrent leurs affaires communes. Il s'agit d'un processus continu grâce auquel les divers intérêts en conflit peuvent être arbitrés et une action coopérative menée à bien. Ceci inclut les institutions formelles et les régimes chargés de mettre en application les décisions, ainsi que les

[3] Agnès Pouillaude, La 'bonne' gouvernance, dernier né des modèles de développement. Aperçu de la Mauritanie, Centre d'économie du développement Université Montesquieu-Bordeaux IV – France.

[4] Laboratoire de Recherche sur l'Industrie et l'Innovation Université du Littoral Côte d'Opale, février 2008

[5] J. Rosenau et E.-O. Czempiel, Governance without Government : Order and change in world Politics ; cambridge ; Cambridge Univesity Press,1992

arrangements que les gens ou les institutions ont acceptés ou perçoivent comme étant dans leur intérêt ».

Selon le Lexique des termes juridiques, la bonne gouvernance peut se traduire par l'appréhension de la gestion aussi bien des institutions publiques que des personnes privées, sous l'angle de l'efficacité économique, de la transparence et de la procédure participative dans un contexte économique et libéralisé (Lexique des termes juridiques éd. 2012 Dalloz).

2.2. LA BONNE GOUVERNANCE : PIERRE ANGULAIRE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE

Selon l'Organisation des Nations Unies, une bonne gouvernance comporte huit caractéristiques majeures : elle est participative, orientée vers le consensus, responsable, transparente, ouverte, effective et efficace, équitable et inclusive, et doit suivre l'état de droit. De plus, elle cherche à minimiser la corruption, à tenir compte du point de vue des minorités et à faire entendre la voix des plus vulnérables dans la prise de décision. Elle répond aussi aux besoins présents et futurs de la société.

Là encore, il existe des différences entre les institutions internationales de développement et les organisations politiques. Par exemple, la Banque mondiale et d'autres banques multilatérales de développement considèrent la gouvernance d'un point de vue économique et à travers le prisme de la gestion du secteur public, mettant l'accent sur la transparence et la responsabilisation, la réforme de la réglementation et les compétences du secteur public et de son leadership.

D'autres organisations s'appuyant sur la collaboration politique, comme les Nations Unies, la Commission européenne et le Commonwealth, mettent l'accent sur la gouvernance démocratique, l'état de droit et les droits de l'homme. Un certain nombre d'organisations dans le monde proposent des indicateurs de gouvernance, certaines abordant des aspects spécifiques et d'autres offrant une évaluation plus globale et intégrée.

« *L'évaluation de la qualité de la gouvernance est une activité complexe en raison des enjeux méthodologiques et opérationnels dont il faut tenir compte pour mesurer ce concept multidimensionnel et assez controversé. Un grand nombre de cadres et d'indicateurs d'évaluation de la gouvernance ont été développés au cours de la dernière décennie. Une cartographie des cadres de diagnostic de la gouvernance réalisée en 2008 par l'OCDE a révélé que 18 bailleurs de fonds utilisent 30 outils différents pour évaluer la gouvernance (OCDE, 2008). Le plus souvent, ces outils mesurent principalement la performance, le devoir de rendre compte, la réactivité et la capacité des institutions formelles. Ils sont conçus à des fins multiples, à savoir: consolider le dialogue national, guider la prise de décisions relatives à la répartition de l'aide et renforcer la recherche, afin d'identifier les domaines de réforme et de suivre les progrès au fil du temps.* »[6].

[6] African Development Bank Group- Groupe de la Banque Africaine de Développement

A titre d'exemple, les indicateurs suivants peuvent être soulignés parmi tant d'autres :

- Chaque année, le rapport CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) de la Banque mondiale évalue la qualité des politiques et des institutions des pays membres, ces informations fournies servent de base pour l'allocation des ressources aux pays les plus pauvres ;

- Transparency International s'attache à déterminer l'ampleur de la corruption dans les pays ;

- Doing business porte sur l'environnement des affaires ;

- L'indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement offre une mesure de la qualité de vie ;

- L'indice Ibrahim pour la gouvernance africaine offre une évaluation au sens le plus large, définissant la gouvernance comme «la fourniture de biens politiques, sociaux et économiques qu'un citoyen est en droit d'attendre de l'État et que tout État est tenu d'offrir à ses citoyens » ;

- Human Rights Watch et Amnesty International ont pour mission d'évaluer le respect des droits de l'homme ;

- etc.

Les clivages observés dans les définitions et les approches développées aussi bien par les analystes politiques et économiques que par les organisations internationales tiennent essentiellement à l'objectif principal visé au regard du contexte politique, économique et social.

Du reste, depuis quelques années l'aide publique au développement est conditionnée à un faisceau de politiques à mettre en œuvre, basées sur des principes et éléments d'approche opérationnelle de la bonne gouvernance promus par les institutions financières multilatérales ou des coopérations bilatérales.

Les tendances actuelles qui se dégagent dans les pays en voie de développement renvoient, essentiellement, au respect des droits humains, à l'effort de satisfaction des besoins des populations et à la bonne gestion de l'économie en vue d'une croissance accélérée et d'une richesse équitablement partagée.

En somme, une analyse du PNUD montre que « les paramètres de gouvernance tels que les transitions démocratiques, la gestion financière publique et la stabilité ont un impact beaucoup plus important sur la croissance que les prix des matières premières ou l'augmentation des revenus de la classe moyenne. En fait, la profondeur et l'ampleur de la

---

Note d'orientation opérationnelle Evaluation de la gouvernance
Note d'orientation du personnel sur la notation de la gouvernance dans le cadre de l'évaluation de la performance pays à la Banque, OSGE – ORPC, Octobre 2009

participation ainsi que la qualité de la gestion publique (y compris la gestion budgétaire, la politique budgétaire, la mobilisation des recettes et la transparence), et une administration publique plus solide ont un fort impact sur la croissance. Pour les 31 pays de notre échantillon, ceux ayant un score plus élevé dans la gestion publique (Indice Mo Ibrahim) avaient des taux beaucoup plus élevés de croissance du PIB réel. Et les pays leaders ont également une part plus faible de matières premières dans le PIB.

Cela signifie que la trajectoire de croissance à long terme de l'Afrique dépendra beaucoup du traitement efficace des déficits de gouvernance politique, économique, sociale et environnementale existants afin d'amplifier les effets de la bonne gouvernance sur la compétitivité, la croissance et le développement humain de l'Afrique.[7] »

2.3. L'INTERNALISATION DE LA BONNE GOUVERNANCE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES AFRICAINES

Aujourd'hui plus que jamais, les évaluations de la gouvernance sont devenues d'importants outils de diagnostic qui permettent d'orienter les réformes stratégiques dans les États au Sud du Sahara et d'en suivre les progrès. Ces analyses revêtent également une importance pour les partenaires au développement, les investisseurs privés et les institutions financières multilatérales tant il est vrai que la qualité de la gouvernance et la performance des réformes font en sorte que les notations des risques pays, les décisions d'investissement et l'allocation de l'aide étrangère reposent sur des informations précises.

Outre les instruments internationaux, les États africains adhèrent à des institutions partenaires et mécanismes d'évaluation dont ils internalisent les approches et principes d'action dans leurs politiques de bonne gouvernance.

Le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP) est un instrument d'autoévaluation volontaire de la performance des États membres en matière de gouvernance.

Afrobaromètre est un réseau de recherche qui mesure et analyse l'évolution du point de vue des citoyens sur la gouvernance, la démocratie, la société civile, les performances économiques et la qualité de vie, à travers une série d'enquêtes auprès des ménages, représentatives au niveau national. Les données sont recueillies au travers d'entrevues en face-à-face, effectuées sur un échantillon de 1 200, 1 600 ou 2 400 personnes dans chaque pays. Les questions sont identiques d'un pays à l'autre et la comparaison systématique est donc possible.

L'IIAG ou Indice Ibrahim de la Gouvernance Africaine permet de voir, grâce à des indicateurs établis par la fondation Mo Ibrahim l'évolution de la vie des Africains. Il mesure les résultats et les conséquences concrètes des politiques entreprises par les gouvernements des 54 pays africains.

---

[7] *Abdoulaye Mar Dieye, Administrateur assistant du PNUD et Directeur régional du PNUD Afrique,* Afrique : La bonne gouvernance, pilier du développement, Libre Afrique, Un regard Alternatif sur le continent, http://www.libreafrique.org/.

2.4. L'APPROCHE MALAGASY DE LA BONNE GOUVERNANCE

Le concept de bonne gouvernance est au cœur de toute gestion efficace des affaires publiques. « Celle-ci traduit la capacité des gouvernants à diffuser les bonnes pratiques de fonctionnement, à élaborer de bonnes politiques publiques, à les mettre en œuvre et à les évaluer. Aussi, la bonne gouvernance se réfère à la gestion et l'utilisation des ressources, des informations et des pouvoirs par les administrations selon les fins prévues, dans l'objectif d'accompagner le développement et de servir le bien commun.

Elle fait référence notamment à la transparence, à l'obligation de rendre compte, à l'obligation de résultats, à la responsabilité sur le plan politique, administratif et socioéconomique. »[8]

Les principes de base auxquels le CSI s'est référé précédemment sont les suivants :

- **Responsabilité : la redevabilité et la transparence**

La communication sur les processus de décision et la justification des choix constituent un engagement concret vers la transparence. Les conséquences des décisions d'ordre économique, social ou politique ainsi que les choix du gouvernement doivent être connus et compris par les citoyens. Ces processus seront appréciés par rapport à leur conformité aux objectifs préalablement convenus. Par ailleurs, l'accessibilité et la libre circulation des informations constituent une garantie de transparence de l'Administration publique.

- **Compétences et performances : l'efficacité et l'efficience**

Ce principe consiste à gérer les affaires publiques en rapport avec les objectifs assignés, avec une utilisation optimale des moyens et ressources engagés. Si l'efficacité renvoie aux résultats bruts, l'efficience signifie obtenir le meilleur résultat au moindre coût. Cela signifie également rendre les services publics accessibles. Un développement des mécanismes de contrôle et d'évaluation permet d'apprécier la performance de l'Administration.

- **Primauté du droit**

Toutes les activités administratives sont à évaluer par rapport aux cadres réglementaires ou législatifs qui les régissent. Le respect de la loi doit régir l'appareil administratif. Cette primauté du droit inclut le respect des engagements internationaux.

- **Maitrise de la corruption**

Le renforcement de la lutte contre la corruption à tous les niveaux de l'Administration publique est indispensable pour asseoir un environnement favorable à une bonne gouvernance et au développement.

[8] Document d'orientation stratégique (DOS), CSI

En somme, «la bonne gouvernance réunit les principes, les outils, les mécanismes, les processus et les institutions à travers lesquels l'État exerce ses pouvoirs et les citoyens exercent leurs droits fondamentaux dont le droit à l'information »[9] et s'acquittent de leurs devoirs et obligations.

Aussi, la bonne gouvernance se réfère à la gestion et l'utilisation des ressources, des informations et des pouvoirs par les administrations selon les fins prévues, dans l'objectif d'accompagner le développement et de servir le bien commun. Elle fait référence notamment à la transparence, à l'obligation de rendre compte, à l'obligation de résultats, à la responsabilité sur le plan politique, administratif et socio-économique.

Le CSI, cheville ouvrière de l'ancrage de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, promeut un Système National d'Intégrité (SNI) qui repose sur douze (12) piliers interdépendants.

Le SNI se conçoit comme un système de contre -pouvoirs qui amène chaque institution à surveiller les autres et rendre des comptes. « Il se crée ainsi un cercle vertueux où les différents piliers sont responsables les uns envers les autres et où nul n'est plus en position de dominer l'ensemble du système ».

Tableau 1 : Les 12 piliers du Système National d'Intégrité

PILIERS	REGLES DE BASE
EXECUTIF	Préserver le bien public, gérer les affaires publiques
PARLEMENT	Contrôler réellement l'exécutif et proposer des lois
SYSTEME JUDICIAIRE	Appliquer la loi avec équité et dans le respect des droits humains
SYSTEME ANTI-CORRUPTION	Appliquer la loi en toute indépendance
CORPS DE CONTROLE	Exercer un contrôle efficace des dépenses publiques
MEDIATURE	Répondre aux réclamations des victimes des dysfonctionnements de l'Administration
PARTIS POLITIQUES	Proposer des politiques publiques
SECTEUR PRIVE	Promouvoir la concurrence loyale
MEDIAS	Traiter l'information avec rigueur et honnêteté
SOCIETE CIVILE	Interpeller les autorités
EGLISES	Interpeller la société sur ses dérives
ORGANISMES INTERNATIONAUX	Lier leurs interventions au strict respect de la bonne gouvernance

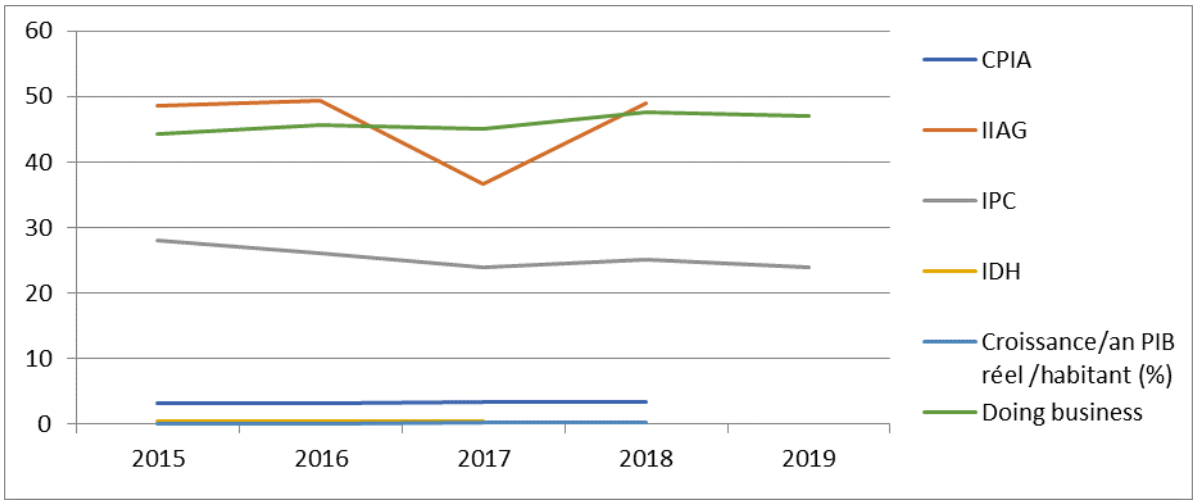
[9] Rapport annuel CSI 2018

L'état de la gouvernance à Madagascar est mesuré dans la plupart des cas, par des acteurs externes notamment régionaux ou internationaux.

Tableau 2 : Évolution de Madagascar dans les principaux indicateurs internationaux de bonne gouvernance

Indicateurs	2015	2016	2017	2018	2019
CPIA	3,1	3,2	3,3	3,3	
IIAG	48,5	49,3	36,7	49	
IPC	28	26	24	25	24
IDH	0,512	0,517	0,519		
Doing business	44,3	45,7	45,1	47,7	47
Croissance/an PIB réel /habitant (%)	0,1	0,11	0,17	0,22	

Graphique 1 : Évolution de Madagascar dans les principaux indicateurs internationaux de bonne gouvernance



3. ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE

3.1. LE CADRAGE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA GOUVERNANCE

3.1.1. Un arsenal juridique et stratégique abondant mais peu appliqué : « La loi ne vaut que par la sanction »

Le cadre juridique de la promotion de la bonne gouvernance est marqué par un train de lois adoptées depuis 2003 et qui poursuivit son chemin.

Dans son préambule, la Constitution du 10 décembre 2010, a consacré la bonne gouvernance dans la conduite des affaires publiques, grâce à la transparence dans la gestion et la responsabilisation des dépositaires de la puissance publique et également pour la séparation et l'équilibre des pouvoirs exercés à travers les procédés démocratiques.[10]

Les dispositions constitutionnelles ont été complétées par un important arsenal juridique constitué de conventions et protocoles internationaux et communautaires ratifiés et d'un ensemble de textes législatifs et règlementaires adoptés en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption.

Le constat général est que ce dispositif a contribué à l'instauration de l'État de droit, à l'ancrage des institutions républicaines et à asseoir un environnement propice à l'action des différents piliers du système d'intégrité.

Mais force est de reconnaitre que ce dispositif engendre des déficits qui se cristallisent dans l'inapplication des textes en vigueur et dans un vide juridique dans certains secteurs stratégiques.

L'inapplication des textes existants se constate aux niveaux suivants :

1. **Les décrets d'application de plusieurs lois dans des secteurs prioritaires ne sont pas pris**

   Le retard dans l'adoption des décrets d'application de l'ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites notamment celui relatif à l'agence de recouvrement impacte négativement sur la mise en œuvre de la Stratégie nationale de la lutte contre la corruption.

[10] Préambule de la Constitution

On peut également retenir dans le domaine de l'administration de la propriété industrielle, la non adoption du décret d'application de la loi n°2017-049 du 16 février portant régime de protection de la propriété industrielle à Madagascar et la lenteur de la procédure de ratification des projets d'adhésion de Madagascar aux traités internationaux administrés par l'OMAPI. Il s'agit, entre autres, des arrangements suivants : Arrangement de La Haye concernant l'enregistrement des dessins et modèles industriels, Arrangement de Lisbonne concernant la protection des appellations d'origine et leur enregistrement international, Arrangement de Nice concernant la classification internationale des produits et services, Arrangement de Vienne concernant la classification internationale des éléments figuratifs, Arrangement de Strasbourg concernant la classification internationale en matière de brevet d'invention, Arrangement de Locarno concernant la classification internationale des dessins et modèles industriels.

2. Le non-respect de la hiérarchie des normes et la contrariété des textes juridiques

Certaines autorités locales sont réticentes à signer des actes règlementaires de peur de provoquer des manifestions de masse, s'ils ne prennent pas plutôt des actes contraires aux normes juridiques nationales établies.

A l'échelle des juridictions, il faut relever les difficultés que recèle le partage de compétence entre la Haute Cour de Justice, organe constitutionnel, et les juridictions telles que les PAC, la Chaine spéciale de lutte contre le trafic illicite de bois de rose et de bois d'ébène, le tribunal spécial relatif au vol de bovidés, surtout quand le justiciable est un parlementaire ou un membre du gouvernement.

3. Des textes dépassés dans plusieurs secteurs porteurs ou stratégiques

Les situations suivantes peuvent être citées à titre illustratif :

- la législation sur la pêche attend d'être amendée pour tenir compte des nouvelles réalités en valorisant davantage le potentiel de la pêche et les ressources halieutiques et éviter que « Madagascar ne tourne dos à la mer »

- les dispositions du décret n° 97-1220 du 16 octobre 1997 organisant l'Inspection générale de l'État et fixant les règles de son fonctionnement s'avèrent dépassées et en déphasage avec les dispositions plus récentes régissant les finances publiques notamment en matière de marchés publics, de contrôle financier et aussi avec le nouveau paysage institutionnel engendré par les avancées de l'État de droit et de la lutte contre la corruption. Une réforme régissant son fonctionnement, son organisation et ses missions dans le sens d'une plus grande autonomie s'impose, dans l'objectif de l'aligner au moins sur le standard du contexte africain des organes de contrôle et d'inspection d'État. Du reste, un projet de loi y relatif est en cours de discussion dans les instances de décision ;

- de même, les dispositions de la loi n° 2004-006 du 26 juillet 2004 relative à la réorganisation et au fonctionnement du CDBF appellent une mise à jour pour tenir compte de l'évolution du cadre juridique des finances publiques notamment les réformes introduites par la loi n° 2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics concernant les organes, procédures et mode de passation et d'exécution des marchés publics ainsi que celles de la loi n° 2016-009 du 22 août 2016 relative au Contrôle Financier. Il convient de noter que les dispositions du décret n°2017-564 du 11 juillet 2017 intitulé réorganisation et fonctionnement du CDBF portent sur l'organisation des structures et non sur le contenu des missions du CDBF.

4. Des entraves à l'application de la loi et des oppositions à l'exécution des décisions de justice

Les cas d'entraves à l'application de la loi et d'opposition à l'exécution des décisions de justice sont légions :

- des situations aussi caustiques les unes que les autres sont rapportées au quotidien par la presse et dénoncées par les organisations de la société civile[11] ;

- le taux de recouvrement des arrêtés de débets est de l'ordre de 0,2% à 0,580% sur plus de 10 ans – 2004 à 2014 (CF. Audit Institutionnel des organes de contrôle, Projet NFD date 20 mai 2016 page 143). Les principales causes de ce faible taux de recouvrement résident dans (i) le rôle de la Direction Générale des Finances et des Affaires Générales (DGFAG) qui signe les arrêtés de mise en débets, ce qui retarde la prise en charge par le comptable ; (ii) les difficultés dans la mise en œuvre des mesures conservatoires notamment les avis au tiers détenteur (ATD), les banques par exemple et l'opposition au Centre immatriculateur pour toute cession mobilière, de même que pour les cessions immobilières ; (iii) le principe du « Le pénal tient le civil en état » : la procédure pénale prend du temps ; (iv) en attente de l'issue de la procédure pénale, l'intéressé fait un recours en annulation de l'arrêté de mise en débet et toutes les mesures conservatoires sont levées ; (v) l'acte de suspension dépend de la FOP qui prend beaucoup de retard ; (vi) la défaillance / Absentéisme de la Représentation de l'État dans les instances judiciaires ;

- l'Indice sur l'État de droit pour l'année 2016 publié par « World Justice Project », positionne Madagascar à la 90e position dans un classement de 113 pays. L'indice de WJP mesure les performances des pays étudiés sur la

[11] Cf Midi Madagasikara 10 avril 2017, Des signes d'un Etat de non-droit

base de 44 indicateurs répartis en huit facteurs de base. Dans les domaines de l'absence de corruption et de l'application des règlements, Madagascar a été classé au 102e rang sur les 113 pays classés, tandis qu'en matière de justice civile, il se place à la 100e place ;

- les investigations de l'Inspection générale des services fonciers ont fait ressortir que 85% des constructions à Madagascar sont illicites ;

- l'autorisation de poursuite de l'autorité de tutelle requise pour certaines catégories d'agents de l'État dans les affaires de corruption et assimilées fait obstacle à la Justice et alimente davantage le sentiment d'impunité.

5. Des textes de lois insuffisamment vulgarisés et méconnus des populations

La méconnaissance des textes juridiques ouvre trois grandes brèches dans le système judiciaire :

- le phénomène des DINA qui fait son lit sur le manque de confiance à la Justice républicaine ;

- la vindicte populaire en défiance aux forces de défenses et de sécurité ;

- le recours aux bureaux des doléances au détriment des procédures judiciaires, même pour des dossiers en instance de jugement.

6. Le vide juridique dans des secteurs stratégiques

Certains secteurs stratégiques souffrent d'un vide juridique ou d'une construction juridique inachevée :

- la loi sur l'accès à l'information en gestation depuis plusieurs années ;

- les lacunes du cadre légal de la justice militaire : les documents clés stratégiques et opérationnels de la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) à Madagascar (Lettre de Politique Générale-RSS et Plan National-RSS) mettent à l'ordre du jour des réformes, celle de la justice militaire, spécifiquement la mise en place d'un tribunal militaire permanent, le renforcement des capacités des magistrats, du personnel judiciaire et des assesseurs ;

- depuis 2005, le statut des terres soumises à des régimes de protection spécifiques est attendu : les terrains à gestion communautaire, les aires protégées, les zones réservées à l'investissement industriel ou agricole, les aires de reboisement ont des statuts spécifiques et doivent faire l'objet d'un régime foncier spécifique (article 38 de la loi 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les différents statuts des terres à Madagascar).

Ce statut spécifique tarde cependant à être précisé. Le processus de réflexion sur le sujet a été relancé récemment par le Ministère de l'Aménagement du territoire et des travaux publics (MATP) et le Fonds national foncier (FNF), en collaboration avec divers partenaires. Les concertations ont abouti à un projet de Loi-cadre sur les terrains à statuts spécifiques dont l'adoption est attendue ;

- l'absence de loi qui encadre le processus de planification pour un cadre de cohérence, de synergie d'ensemble et de pilotage stratégique des politiques publiques ;

- Madagascar dispose déjà d'une politique nationale de l'aménagement du territoire (PNAT) qui a été validée en 2007. Le schéma national de l'aménagement du territoire (SNAT) a été validé au plan technique en 2008 mais compte tenu de la crise sociopolitique, il n'a pas pu être approuvé par le Parlement. Il en est de même du projet de loi cadre d'orientation de l'aménagement de territoire ;

3.1.2. Plusieurs institutions et organismes en charge de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption

L'analyse structurelle du dispositif institutionnel interroge sur la logique de la succession de la création des organismes et institutions.

Cette architecture institutionnelle surabondante peut receler un déficit d'approche dans la gestion des affaires publiques.

La gouvernance doit s'intéresser à l'appareil d'État dans une dynamique holistique au lieu de rechercher des solutions organisationnelles visant à résoudre des situations ponctuelles ou isolées par des superstructures sectorielles spécialisées. Dans cette grille de lecture de la gouvernance, les instructions s'accumulent avec des missions et des actions qui s'annulent au lieu de se renforcer.

Il convient de sortir de la réaction conjoncturelle pour une action étatique structurée et planifiée et d'éviter que la prolifération des superstructures ne soit une excroissance des dysfonctionnements de l'appareil administratif et judiciaire.

Les constats suivants s'imposent :

- une concentration d'institutions et d'organismes rattachés à la Présidence ;

- une multiplicité de structures à vocation nationale, sectorielle et ministérielle en charge de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption ;
- au niveau ministériel, une disparité de structures non standardisées tant sur le plan de la forme que des missions dédiées à la déontologie, à la bonne gouvernance, aux contrôles ou audits, à la lutte contre la corruption ;

- une forte tendance à la mise en place des bureaux de doléances au sein des administrations centrales et locales : certes, il existe une prédilection d'une catégorie de citoyens pour les bureaux de doléances liée à (i) la gratuité et la simplicité de l'accès à ces structures, (ii) la peur de l'administration classique, (iii) la méconnaissance des textes et des droits, (iv) le poids de la tradition allié à la peur des litiges et à la préférence pour la proximité ;

- le rattachement budgétaire des institutions autonomes à la Présidence de la République et des autres organismes sectoriels à des ministères de tutelles : il convient de noter que seules cinq institutions constitutionnelles jouissent d'une autonomie budgétaire ; il s'agit de la Présidence de la République, de la Primature, de la Haute Cour Constitutionnelle, de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

- malgré l'affirmation de leur indépendance et de leur autonomie opérationnelle et financière, toutes les institutions chargées de la lutte contre la corruption sont rattachées à l'Exécutif. La raison en est que toutes les Institutions publiques doivent avoir un rattachement administratif. Les Institutions en charge de la corruption et de la gouvernance sont rattachées à l'Institution supérieure (Présidence de la République) pour éviter de les mettre sous tutelle des Ministères objets de contrôle. Le CSI, le BIANCO et le SAMIFIN sont rattachés à l'administration et à la ligne budgétaire de la Présidence de la République. En outre, c'est le Président de la République qui nomme les dirigeants de ces institutions sur une liste de 3 noms qui lui est proposée par des comités de sélection indépendants à la suite d'une procédure compétitive et une enquête de moralité, à l'exception de celui du CSI qui est un organe d'évaluation et de conseil ;

- l'Inspection générale d'État n'a pas accès à l'exécution des arrêtés de débet et les rapports des organes de contrôle ne lui sont pas transmis systématiquement. Par contre, elle a développé un fichier central des malversations ;

- SEPT (7) organes composent l'Organe de contrôle des Finances publiques : Inspection Générale de l'État, Cour des Comptes, Tribunal financier, Commission Nationale des Marchés publics, Contrôle Financier, Agence de Régulation des Marchés Publics, Direction de la Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit, la future Agence de recouvrement des Avoirs illicites. Chaque organe établit son programme d'activités ;

- le cadre législatif ne prévoit pas un mécanisme formel de coordination des différentes institutions chargées de la bonne gouvernance ou de la lutte contre la corruption, de guerre lasse, les institutions chargées de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption ont mis en place une plateforme plutôt informelle qui, de l'avis des acteurs eux-mêmes, ne remplit pas effectivement ce rôle important de coordination. A une échelle plus restreinte, un Comité Stratégique de Pilotage a été instauré an février 2016, réunissant les organes impliqués dans la lutte contre la corruption (SAC) ainsi que le Ministre de la Justice et le Ministre

en charge des Finances. Aux termes de l'article 41 de la loi n° 2016 – 020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption, le CSI est chargé de l'évaluation du système de lutte contre la corruption. Il assure un rôle d'appui et de conseil à ces mêmes organes. Il est habilité à prodiguer des conseils et à émettre des recommandations sur la lutte contre la corruption aux Institutions de la République et à tout organisme public ou privé.

Le cloisonnement des activités des différentes entités de veille pour la bonne gouvernance et les droits de l'homme, d'inspection, de contrôle et de lutte contre la corruption sous ses diverses formes, les prive de la synergie qui pourrait résulter de leur collaboration ordonnée et régulière.

3.2. LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

L'amélioration de la qualité des services publics est devenue une préoccupation fondamentale dans les actions quotidiennes de l'Administration malagasy.

C'est dans un souci de l'effectivité de cette amélioration mais aussi par l'engagement ferme de l'État pour lutter contre la corruption que le gouvernement a renforcé l'instauration d'un standard de service en application de la note n°323-PM/CAB du 01 Avril 2015 du Premier Ministre. Le standard de service a comme objectifs de contribuer efficacement à l'amélioration de la qualité de l'administration publique par la pratique de la redevabilité et de la transparence dans la livraison du service public.

Des appels à candidature à large diffusion s'opèrent pour une amélioration des compétences des dirigeants vers des résultats rapides et plus palpables. Le processus de nomination des hauts fonctionnaires tels que les secrétaires généraux, les directeurs et autres responsables, suit des étapes de sélection selon des critères techniques : expériences, compétences et qualités techniques ainsi que les valeurs morales des candidats. La nomination des gouverneurs a été faite sur la base d'un appel à candidatures.

Bien que les valeurs de transparence et d'égalité d'accès à la fonction publique ne soient pas encore entièrement effectives, certaines valeurs comme la promotion interne, reviennent en force et méritent d'être promues pour une meilleure gestion d'éventuels conflits internes au sein des départements ministériels. La dématérialisation s'installe dans les administrations. Les efforts dans ce secteur sont coordonnés par le Programme de réformes pour l'efficacité de l'administration (PREA), structure rattachée à la Présidence de la République.

Le PRODIGY œuvre, avec l'appui de la Banque mondiale et d'autres PTF, à l'accroissement de l'accès inclusif à l'identité légale et à l'amélioration de la prestation de services dans des secteurs clés, tout en accélérant le développement du secteur numérique local.

Nombreux services publics entrent dans l'ère de la dématérialisation tels que l'administration foncière par la numérisation des titres et cadastres, la délivrance des certificats juridiques fonciers, le service des impôts par Hetra online pour une télé-déclaration et le paiement des

impôts, l'administration financière par le système intégré de gestion des finances publiques (SIGFP), le département de la fonction publique par la mise en place de l'AUGURE pour une gestion informatisée des personnels de l'État en lien avec l'administration financière et bien d'autres innovations qui vont dans les sens de l'e-gouvernance.

La culture de la responsabilité, de la redevabilité et de transparence s'enracine progressivement à travers la production et la diffusion de rapports publics périodiques par des institutions et organismes républicains du cercle vertueux de la gouvernance et de la lutte contre la corruption : CSI, Cour des comptes, HCDDED, CNIDH, Médiateur de la République, BIANCO, SAMIFIN, PAC.

Cette culture de la responsabilité, de la redevabilité et de transparence se consolide également à travers la diffusion des comptes rendus des délibérations des conseils de gouvernement et conseils des ministres, les séances parlementaires publiques, les sites Web des ministères et institutions, notamment le site www.cnlegis.gov.mg se rapportant aux textes juridiques.

Malgré ces efforts de modernisation, l'administration malagasy comme celle de la plupart des pays africains « ne brillent ni par la qualité des services, ni par la qualité des relations avec leurs clientèles, encore moins par l'intégrité morale et l'efficacité des agents publics ».[12] L'offre de service public est altérée par de multiples déficits et dysfonctionnements.

3.2.1. La qualité des prestations de service public

Les principaux constats dans la délivrance des services publics sont :

1. Des insuffisances dans l'accueil des usagers

En dépit des standards de service, le diagnostic de l'administration publique révèle que l'accueil constitue encore un élément de contreperformance dans plusieurs administrations publiques. En plus du manque de commodités physiques d'accueil, la fonction accueil si elle n'est pas inexistante, elle est confiée soit à des vigiles ou agents de sécurité soit à des agents de l'administration non formés.

Constitue également une faille majeure, l'absence, au sein du service public, de structures spécialisées dans l'information, la documentation et l'orientation des usagers dans leurs démarches administratives.

2. Un service public difficilement accessible

L'accès aux services publics offerts à la population demeure un défi majeur de l'amélioration de l'administration publique notamment en zone rurale. L'état des infrastructures et des personnels médicaux rendent précaire l'accès aux soins de santé.

[12]NdiZambo, cité dans L'Afrique émergente : enjeux et potentialités, Nialé Kaba, Babacar Cissé, Idrissa Diagne, Luc Grégoire,

Le dernier RGPH 3 a avancé que l'indice population par structure sanitaire est d'1 structure sanitaire[13] pour 8 181 habitants pour l'ensemble du pays.

En général, pour les infrastructures de santé, le pays dispose d'un (1) centre de santé (tout type confondu) pour environ 7 500 habitants.

Concernant toujours l'accessibilité des populations aux centres de santé, 45 % des populations se trouvent à moins de 5 km d'un CSB et près de 26 % doivent parcourir 10 km et plus pour trouver un CSB.

Il faut remarquer aussi que Madagascar souffre du manque de médecins spécialistes (495), de chirurgiens-dentistes (111) et de pharmaciens (17) pour l'ensemble de la population[14].

L'éloignement des CSB, le manque de personnel qualifié à plusieurs niveaux et la pauvreté des populations ont des impacts négatifs sur l'offre de service sanitaire et par voie de conséquence la santé des populations surtout les plus vulnérables.

Comme dans le secteur de la santé, l'insuffisance, l'inexistence ou la détérioration des infrastructures, du personnel ou des matériels scolaires limitent considérablement l'accès à l'éducation. Selon le rapport provisoire de la RGPH 3 de l'INSTAT, la région Vatovavy Fitovinany a un ratio d'une infrastructure scolaire pour 644 habitants contre celle d'Analamanga avec une proportion d'un établissement scolaire pour 1 338 habitants et celle de Menabe 1 396 habitants pour un établissement scolaire.

Le manque d'enseignants freine l'accès à un service d'éducation de qualité, le ratio élèves-maître est ainsi passé de 52 en 2002 à 42 en 2017-2018 avec des variations régionales importantes (le ratio élèves-maîtres était de 33 à Analanjirofo contre 55 à Androy)[15]. Il n'est pas étonnant que le taux d'abandon scolaire dans les régions sud comme l'Androy soit élevé.

A l'échelon des services déconcentrés (DREN, CISCO, ZAP), les ressources financières et matérielles sont insuffisantes pour appuyer efficacement les établissements scolaires. Entre 2016 et 2020, les budgets étaient accaparés à hauteur de 91 et 92% par les services centraux.

La disponibilité des services à usage domestique est beaucoup plus faible que dans le secteur de l'éducation et de la santé. En effet, près d'1 Malgache sur 2 ne dispose pas de services en eaux et 7 Malgaches sur 10 ne disposent pas d'électricité. Par ailleurs, de grandes disparités existent suivant le milieu de résidence, l'offre de service étant plus importante en milieu urbain qu'en milieu rural.

[13] Centres de santé : CSB I et II, centres hospitaliers, Hopitaly manarapenitra, centre médicaux privés

[14] Annuaire statistique du secteur santé 2013

[15] D'après les données de l'Annuaire Statistique 2017-2018 du MENETP.

3. Un service public enclin au clientélisme et au favoritisme

Les travaux des ateliers régionaux de Toliara à Antananarivo en passant par Toamasina, ont mis en évidence les failles dans la neutralité du service public :

- une grande immixtion de la politique dans le fonctionnement de l'Administration ;
- la primauté de l'intérêt particulier sur l'intérêt général à travers des pratiques qui mettent à mal le principe de l'égalité des usagers devant le service public ;
- les services publics deviennent plus sélectifs et ne sont accessibles qu'aux usagers nantis ;
- la prolifération des rabatteurs ou des intermédiaires dans les services publics ou les juridictions : afin de pallier aux rabatteurs ou intermédiaires, le tribunal de première instance d'Anosy Antananarivo filtre les usagers au niveau du portail du tribunal et a installé des caméras de surveillance.

4. Le poids du corporatisme

Le comportement corporatiste s'enregistre dans les corps de métier et s'apparente à une tendance généralisée à imposer l'impunité comme système.

Les consultations publiques multi- acteurs menées à Toliara, Toamasina et Antananarivo sous forme d'ateliers régionaux ont étayé par maints exemples ce comportement corporatiste observé au sein de certains grands corps de l'État et qui exacerbe de plus en plus les populations sur la question de l'impunité.

5. Le non - accès à l'information et à la documentation administrative

L'organisation et la gestion de la mémoire administrative et institutionnelle sont caractérisées par la mauvaise gestion voire l'absence des archives dans les administrations publiques centrales ou locales et l'absence de fluidité dans la circulation de l'information entre les différents services. Cet état des lieux s'explique par le manque d'intérêt des agents aussi bien que des décideurs pour les archives, l'insuffisance des ressources humaines qualifiées, d'infrastructures et d'équipements d'archives.

Certains agents ont une propension à monopoliser l'information, invoquant souvent le secret professionnel. La rétention de l'information ou tenir en secret les informations administratives s'instaure au sein des services publics, or la corruption est, entre autres, l'une des conséquences de tels dysfonctionnements et de manque d'informations.

La plupart des départements ministériels et des institutions publiques malgaches disposent depuis très longtemps de centres d'information et de documentation mais les missions et rôles ne sont pas bien connus des professionnels et des usagers.

Les sites web des administrations, lorsqu'ils existent, manquent de contenu essentiel. Les statistiques et les données économiques de base ne sont pas publiées, du moins pas de façon régulière.

6. Une absence de normes de référence et de démarche qualité

Il n'existe pas de cadres normatifs qui régissent les prestations de service public en vue d'une démarche qualité effective. La note n°323-PM/CAB du 1er avril 2015 du Premier Ministre de l'époque est une des rares notes qui prévoit les standards de service à respecter par les agents publics et à faire respecter par les usagers du service public au sein de l'administration de l'État. Force est de noter qu'elle ne constitue pas en soi une norme de référence mais des instructions générales prescrites pour chaque service.

Dans ces cas, les administrations et les institutions se contentent de présumer les attentes des usagers et fournissent des prestations qui ne répondent pas totalement à l'évolution de leurs besoins réels. Pour s'inscrire dans une démarche qualité, l'administration publique doit être fondée sur la définition préalable de normes d'objectifs formulés si possible, avec la participation des utilisateurs du service public.

De plus, l'évaluation des prestataires de services dans l'administration est inexistante, une notation des chefs hiérarchiques existe annuellement mais elle ne semble pas objective. Elle est devenue systématique et sans une réelle évaluation des performances et des résultats de l'agent de l'État moins encore du rendement ou de la performance de la structure à laquelle il appartient. Une évaluation est corollaire d'une programmation/planification qui détermine les indicateurs. Les ministères disposent de plans de travail annuels, de contrats d'objectifs et autres lettres de missions. La question de leur réalisation reste ouverte.

3.2.2. Des dysfonctionnements organisationnels, causes des déficits de l'administration publique

La mauvaise qualité du service public est engendrée par de multiples dysfonctionnements organisationnels inhérents à l'Administration publique.

1. L'instabilité liée aux bouleversements de leadership politique

La structuration des départements ministériels évolue au gré des changements politiques, se traduisant fréquemment par des fusions, éclatements ou suppressions d'entités ministérielles. Le leadership politique imposant entraine une instabilité administrative, installe les structures dans un perpétuel recommencement pour s'organiser et s'adapter aux nouvelles exigences politiques. Il résulte de cette situation des structures instables et incohérentes.

2. Le cloisonnement des structures et l'insuffisance de systèmes de coordination

Dans les centres urbains, notamment dans la capitale, la dispersion géographique des services de l'administration publique par manque d'infrastructures ne favorise pas une action administrative concertée. A l'évidence, elle fragilise les efforts de coordination intra et interministérielle en rendant difficile la circulation de l'information entre les différents départements ministériels et à l'intérieur de chacun d'eux d'une part, entre les différents services qui les composent, d'autre part.

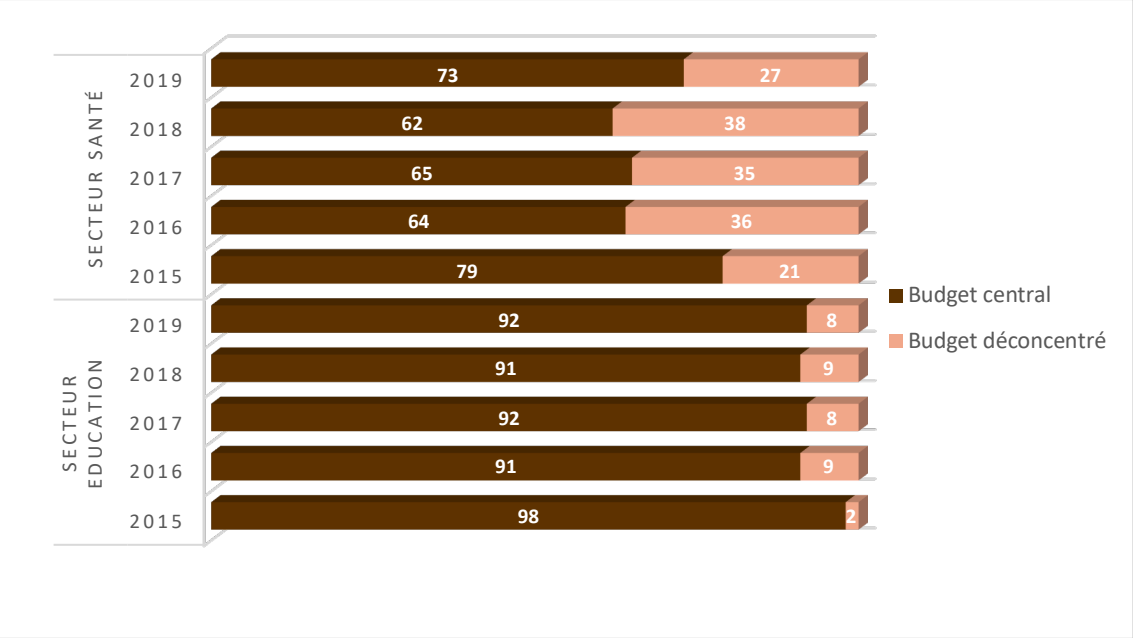
3. La faiblesse des moyens d'action des services techniques déconcentrés

Les services techniques déconcentrés de par leur statut de services publics et de leur situation de proximité des régions et des communes, ont incontestablement un rôle primordial à jouer pour l'offre de services aux populations et pour appuyer les collectivités territoriales décentralisées dans leurs missions.

Le constat sur le terrain est que ces services techniques déconcentrés ne sont pas toujours en mesure de remplir pleinement leurs missions à cause de l'insuffisance des moyens d'action en termes de ressources humaines, matérielles et financières.

Par ailleurs, nombre de responsables territoriaux ne disposent pas de délégation de pouvoir suffisant leur permettant de prendre des décisions dans l'immédiat, sans devoir s'en remettre au pouvoir central. La situation de la répartition entre le budget des administrations centrales et les budgets des services déconcentrés est une illustration de la concentration des moyens d'action.

Graphique 2 : Répartition entre budget central et budget déconcentré (secteurs de la santé et éducation)



Source : Analyse succincte des budgets du secteur santé et éducation 2015-2019 (Unicef)

4. Une dispersion des organes de contrôle interne

Il existe des organes de contrôle à vocation nationale, sectorielle et interne aux départements ministériels et institutions. Si dans le principe ces organes ont des missions complémentaires, il n'en demeure pas moins des doublons à tous les échelons. La dispersion de ces organes induit un manque de synergie sur le plan des ressources humaines, matérielles et financières, avec comme corollaire un manque d'efficacité. Aussi, manquent-ils de moyens et restent dépendants des structures et agents qu'ils doivent contrôler ou auditer.

5. Un manque de valorisation de la fonction contrôle

Les agents et organes de contrôle effectuent leur mission selon les moyens disponibles. Cette précarité des moyens d'action entraine une baisse du nombre de contrôles effectués. Par ailleurs, les suites données aux résultats des contrôles effectués, et principalement le manque d'effectivité des sanctions, s'ajoutent aux causes de la démotivation des agents.

L'impunité en enlevant l'effet dissuasif que devrait avoir les contrôles, rend ceux-ci par la même occasion plus fastidieux en ce qu'elle encourage les délinquants, accroissant ainsi le volume de travail.

De plus, la question de l'impunité engendre la problématique relative au recouvrement des fonds détournés. Outre l'acquittement des personnes poursuivies, pour détournement de fonds publics en particulier, il faut signaler la problématique qui s'ensuit dans la plupart des cas qui est celle de recouvrement des fonds dont la caisse publique a été délestée.

En cas de relaxe ou d'acquittement, le principe selon lequel « le pénal tient le civil en l'état » dissout la responsabilité pécuniaire de l'auteur présumé.

Pourtant, en matière de bonne gouvernance, il s'avère primordial que le déséquilibre subi par la caisse de l'État mérite d'être réparé. Ainsi pour une meilleure efficacité des fonctions de contrôle il est important d'inclure des stratégies tendant à l'effectivité des sanctions mais surtout permettant d'assurer la réparation des préjudices de l'État.

Dans l'optique de pérenniser l'amélioration de la bonne gouvernance, il s'avère nécessaire de déployer des moyens d'action adéquats aux organes de contrôle.

Force est de constater également qu'en dehors de la Cour des comptes, du contrôle parlementaire et des autres organes à vocation nationale ou sectorielle, le recours aux auditeurs indépendants est très rare.

6. Un système d'évaluation des politiques publiques peu efficace

Les partenaires techniques et financiers ainsi que les populations sont insuffisamment impliqués dans l'évaluation des politiques publiques d'une part, et d'autre part, les structures administratives chargées de cette mission ne sont pas suffisamment outillées. Dans la situation actuelle, le constat est qu'il n'existe pas de structure responsable de l'évaluation des politiques publiques, en dehors de la compétence d'attribution reconnue à la Cour des Comptes et de la Commission parlementaire mise en place récemment par l'Assemblée Nationale. Les évaluations internes menées par les projets et programmes ne sont pas largement partagées par tous les acteurs, ce qui ne permet pas de corriger les approches peu efficaces ou de vulgariser les meilleures pratiques.

3.2.3. La gestion des ressources humaines publiques

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines de l'État, de profondes réformes ont été entreprises. Les avancées suivantes peuvent être retenues à titre d'exemples :

- la mise en place de l'AUGURE (Application Unique pour la Gestion Uniforme des Ressources humaines de l'État) pour une gestion financière transparente et une gestion efficiente et en temps réel des agents de l'État. Le logiciel AUGURE accueille une base de données unique des agents de l'État et fait partie de la dématérialisation progressive des actes de gestion courante de la Fonction publique. Une identification précise et un traitement adéquat des fonctionnaires devraient être possibles avec ce logiciel qui n'est opérationnel que partiellement ;

- les efforts d'assainissement mais insuffisants dans les concours administratifs : l'organisation des concours administratifs fait de plus en plus appel à la collaboration du Bianco. L'objectif est d'assurer une sélection transparente, à l'abri de la corruption.

A ces efforts d'assainissement, il faut ajouter la suspension du recrutement des Employés de courte durée (ECD) au sein des ministères qui engendre un nombre pléthorique d'agents publics.

Les principaux problèmes mis en exergue par l'analyse de la situation des ressources humaines publiques portent sur : (i) la faible capacité institutionnelle pour la gestion des ressources humaines tant au niveau central qu'au niveau déconcentré et décentralisé, (ii) l'insuffisance de coordination, planification, programmation et de suivi-évaluation notamment les outils de gestion prévisionnelle (iii) le déséquilibre entre la production des compétences et les besoins réels du marché du travail en termes quantitatif et qualitatif, (iv) les insuffisances en évaluation et en accréditation de formation, (v) la faiblesse des capacités d'accueil des structures de formation et l'inadéquation des curricula, (vi) la faible valorisation des ressources humaines du point de vue de leur rémunération, leur profil de carrière et du renforcement continu de leur compétence, (vii) le système d'évaluation des agents de l'État autre que le Bulletin Individuel des Notes qui a montré ses limites, (viii) l'insuffisante prise en compte du genre dans la valorisation du capital humain.

Il convient de noter que ces pesanteurs s'enracinent dans le Statut général de la fonction publique qui privilégie la fonction publique de carrière.

La répartition des ressources humaines de l'État par région et par ministère en lien avec les dotations budgétaires de fonctionnement constitue également une problématique majeure.

Le ministère en charge de l'éducation concentre 59,61% des effectifs des ressources humaines de l'État avec moins de 10% de dépenses de fonctionnement du budget de l'État, il est suivi par le ministère de la santé avec 10,38% des effectifs et du ministère en charge de la sécurité avec 6,77%. Ces deux ministères sont les plus présents territorialement.

Le ministère en charge de l'économie et des finances vient en troisième position avec 6,82% des effectifs pour un budget de fonctionnement représentant 19% du budget de l'État.

Les ministères à faible effectifs sont le Ministère des Postes, des télécommunications et du développement numérique avec 0,03%, le Ministère des Affaires étrangères avec 0,10%, et le Ministère de la Population, de la protection sociale et de la promotion de la Femme avec 0,41%.

La région d'Analamanga qui compte 3 439 589 habitants sur une superficie de 16 911 km² concentre 32,91% des ressources humaines publiques soit 50 380s agents.

3.3. LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE

L'évolution économique de Madagascar depuis la fin des années 90 a été marquée par le développement de secteurs d'activité comme la pêche, les entreprises franches et le tourisme, susceptibles d'entraîner dans leur sillage la concrétisation d'autres potentialités existantes. L'île se caractérise cependant par une fragmentation des activités à cause notamment de sa taille, de la richesse et la diversité de ses ressources naturelles, et d'une dispersion des capacités tant au niveau public que privé. Un développement intégré et harmonieux exige de fait des différents acteurs, publics comme privés, une gestion optimale des flux de marchandises, des services de base, des personnes, de l'information pour aboutir à un désenclavement réel des régions.

Les problèmes de ces dernières années se confirment (i) sur la régression des capacités des acteurs publics et privés dans le cadre d'une libéralisation effective des échanges (ii) sur les infrastructures intérieures (routes, technologies de l'information et de la communication, distribution d'eau et d'électricité) et celles qui importent pour le commerce extérieur (ports et aéroports internationaux, points d'entrée des réseaux internationaux de communication) et, (iii) sur la stagnation de l'environnement des affaires et des mesures d'incitation pour sécuriser les investissements existants et la diminution des Investissements Directs Étrangers (IDE), essentiels pour un développement durable.

Les débouchés liés aux échanges commerciaux dépendent des réseaux de transport entre les régions. A cet égard, Madagascar est en retard par rapport aux standards internationaux.

L'enclavement des régions à forte potentialité économique est un obstacle majeur à la croissance économique.

La dégradation des infrastructures de communication et de transports par voie de surface est pratiquement généralisée et se manifeste par la diminution du nombre de communes accessibles tout au long de l'année. De nombreuses zones de production demeurent enclavées car l'état des infrastructures routières est délabré : l'accès aux écoles et aux centres de soins sanitaires est difficile ainsi que l'acheminement des intrants et la sortie des productions pénalisent le secteur agricole.

Les faiblesses du système d'imposition à Madagascar sont connues et la pression fiscale est faible : il est généralement admis qu'il est plus difficile de collecter des impôts quand le secteur agricole occupe une place importante dans l'économie, le revenu par habitant est faible, la croissance démographique continue d'être galopante, le secteur financier reste embryonnaire et la corruption est persistante.

3.3.1. La gestion des finances publiques et des marchés publics

1. Les avancées significatives dans la gestion des finances publiques et marchés publics s'observent comme suit :

- le Gouvernement a opté pour l'application de l'approche du budget de programmes depuis décembre 2004 (LOLF 2004-007 du 26.7.2004) ;

- la réforme de la fonction d'administrateur de crédit constitue un des éléments clés du succès de la mise en place du budget de programmes ;

- l'amélioration de l'allocation des ressources budgétaires résultant de la mise en œuvre réussie de l'approche du budget-programme ;

- les progrès réalisés par l'administration douanière pour simplifier la fiscalité douanière et les procédures de dédouanement ;

- la création de la Société Malagasy Community Network Services SA ou GasyNet marque une étape importante. L'optimisation des performances douanières a pu être effective grâce au guichet unique électronique appelé TRADENET. En effet, c'est une plateforme d'échange de données électroniques qui a conduit à un habile équilibre entre contrôle et facilitation lors des opérations de dédouanement. Le guichet unique TRADENET a été mis en place à travers un partenariat public privé avec la Société Malagasy Community Network SA ou GasyNet ;

- les efforts ont été faits pour conformer la structure d'imposition aux normes internationales.

2. Les principales faiblesses observées dans la gestion des finances publiques et des marchés publics

Les principales faiblesses à relever dans la gestion des finances publiques sont les suivantes :

- la performance fiscale globale reste faible. Comparé aux autres pays à faible revenu, Madagascar est sous-performant en matière de recouvrement d'impôts ;

- la politique budgétaire continue de souffrir des problèmes structurels qui l'ont caractérisée au cours de ces dernières années soit une faible fiscalisation, une dépendance au financement externe, un manque de transparence et de suivi budgétaire ainsi qu'une couverture incomplète des opérations de l'État ;

- la faible crédibilité du budget liée notamment à la fragilité de la supervision des entreprises publiques dont les déséquilibres imposent des subventions peu prévisibles et l'absence de participation réelle du Parlement au processus budgétaire ;

- le manque d'efficacité du recouvrement des recettes explique pour une grande part pourquoi les objectifs de ressources inscrits dans le budget ne sont jamais atteints ;

- les difficultés à produire une information financière et comptable fiable et exhaustive sur la gestion des deniers publics constituent aussi l'une des sources principales du manque de transparence dans la gestion des finances publiques à Madagascar ;

- une quasi absence des audits des marchés publics et des mesures anti-corruption.

3.3.2. L'impact économique et social des secteurs porteurs

1. Les forces et faiblesses du secteur agricole

Les avancées majeures dans le secteur agricole sont les suivantes :

- le secteur garantit la sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau national, offre des revenus suffisants pour les ménages ruraux et des possibilités d'emplois non agricoles à travers l'ajout de valeur ;

- l'élevage est une pratique courante dans tout Madagascar. Les zébus ont une importance particulière tant du point de vue économique que du point de vue socioculturel (statut social, moyen de thésaurisation, …) ;

- le secteur agricole qui emploie une grande majorité de la population, joue un rôle déterminant pour l'évolution de la pauvreté à Madagascar avec 80% de la population malagasy vivant en zone rurale ;

- le secteur foncier est devenu une plaque tournante de plusieurs secteurs de la vie économique et sociale de Madagascar. Dans le secteur agricole, des droits clairement reconnus sur la propriété foncière, sur les usages de la terre ou sur les différents contrats agraires comptent parmi les conditions favorables à la production

Les faiblesses du secteur agricole résident dans les éléments suivants **:**

- le secteur de l'agriculture est sous-performant et une grande partie de la population rurale vit dans la pauvreté. L'endommagement des infrastructures constitue un facteur aggravant de cette situation ;

- les gains en production alimentaire n'arrivent pas à suivre le rythme de la croissance démographique, entrainant l'augmentation des importations alimentaires et le déclin du niveau d'autosuffisance alimentaire nationale ;

- le secteur de l'agriculture connaît une croissance si lente et des limites en termes de besoins en main-d'œuvre, qu'il n'est pas en mesure d'absorber un grand nombre des 500 000 jeunes adultes urbains et ruraux qui rejoignent la population active chaque année ;

- l’agriculture malagasy est dominée par de petites exploitations familiales dont la plupart associent l’élevage et la culture ;

- le recours aux technologies améliorées (semences, gestion du sol et de l’eau) est faible par manque de sensibilisation des paysans sur les possibilités technologiques et à cause du faible développement des chaines d’approvisionnement en technologie ;

- les politiques agricoles ont tendance à changer au rythme des changements de responsables politiques ;

- les zones irriguées s’appuient principalement sur des systèmes non améliorés résultant en une faible maîtrise de l’eau ;

- la faible productivité agricole, les marchés agricoles sous-performants (l’insuffisance des infrastructures pour la commercialisation), les institutions faibles, les politiques incohérentes et la mauvaise gouvernance ;

- la faible disponibilité et le coût élevé des intrants améliorés ;

- le faible recours au crédit pour la production, découlant d'un manque de demande effective de financement bancaire et d’un manque de prestation de services financiers appropriés (imperfections du marché dues à un climat des affaires défavorable) ;

- la faiblesse du capital humain, caractérisée par une capacité physique diminuée (résultant d'une mauvaise nutrition et de services de santé inadéquats en milieu rural), une absence de compétences (absence d'éducation pour la population rurale, en particulier les possibilités de formation professionnelle), et par une mauvaise organisation ;

- la gestion des terres préoccupe la société malagasy depuis plusieurs décennies et si elle n’est pas correctement traitée, elle peut déstabiliser des équilibres sociaux et économiques déjà affectés par la crise politique.

2. Les contraintes du secteur industriel

Le secteur industriel est soumis aux contraintes suivantes :

- la part des emplois fournis par l'industrie reste faible vis-à-vis de la totalité des emplois existants au sein de l'économie malagasy ;

- les acteurs économiques déplorent l'absence de politique économique et industrielle pour développer le secteur ;

- le secteur privé souligne que le régime fiscal demeure non incitatif pour l'investissement et le développement des activités économiques, et principalement pour le développement du tissu industriel ;

- la quasi-absence de concertation entre le secteur public et les opérateurs privés lors du processus d'élaboration annuelle de la loi de finances installe un déficit de valorisation du secteur ;

- les industriels locaux ont mentionné par ailleurs la faiblesse des structures institutionnelles et de l'environnement immédiat ;

- l'absence de base de données fiables sur le secteur constitue un handicap majeur ;

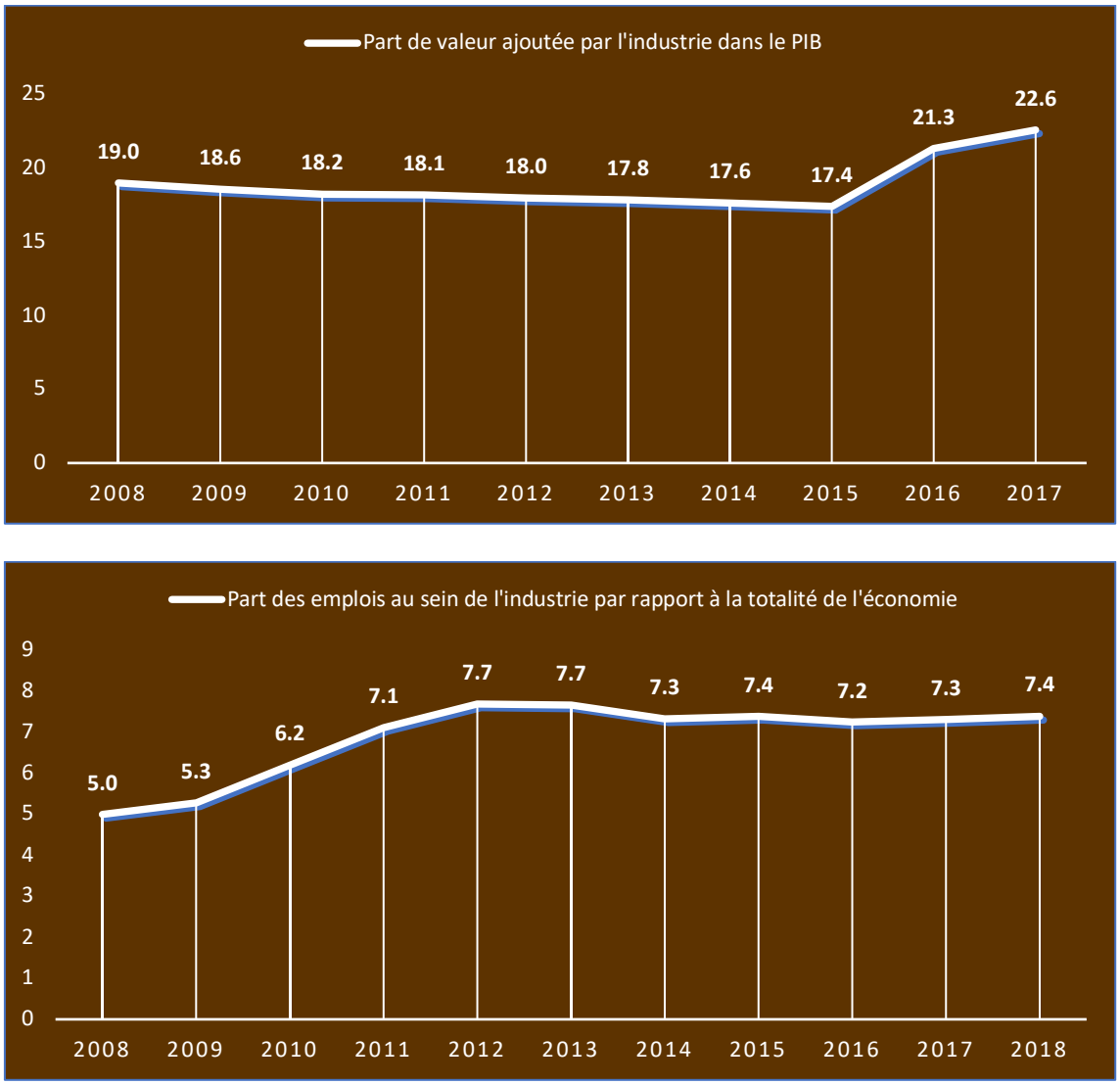
- les faiblesses des infrastructures restent un obstacle majeur et impactent négativement plusieurs secteurs. Elles concernent l'accès à l'eau et à l'électricité, dont l'offre ne satisfait les industriels ni en qualité ni en coût. Particulièrement pour l'énergie, les tarifs sont très élevés dans les régions hors de la zone de la ligne interconnectée ;

- les thèmes des formations professionnelles et professionnalisantes indispensables au développement du secteur industriel ne répondent pas aux besoins du secteur.

En somme, le secteur industriel est caractérisé par sa faible diversification : elle est principalement basée sur l'industrie alimentaire, l'industrie des boissons, l'énergie et les zones et entreprises franches.

Sa contribution dans la croissance économique est certes élevée mais demeure largement insuffisante.

Graphique 3 : Apport de l'industrie en valeur ajoutée et emploi



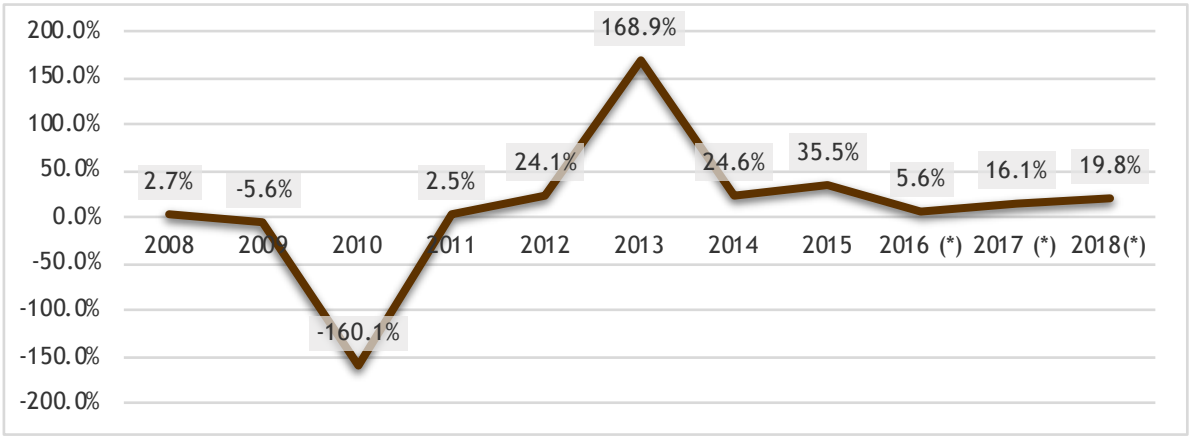
3. Les défis du secteur minier

Madagascar a longtemps été un pays d'artisanat minier, activité presque informelle mais loin d'être marginale pour l'économie du pays.

L'exploitation, en grande partie informelle est assurée par des milliers d'artisans mineurs répartis sur l'ensemble du pays avec des impacts d'ordre sanitaire, sécuritaire, social et environnemental. Le nombre de permis en vigueur en 2008 dépassait 4000, tous permis confondus ; le gel sur l'octroi et la transformation décidé en 2009 a plongé bon nombre d'opérateurs dans une situation d'irrégularité.

Le développement minier à Madagascar découle d'un effort historique et progressif pour mettre en place un cadre légal attractif et conforme à la bonne gouvernance des ressources minérales.

Graphique 4 : Contribution du secteur minier au PIB



Source : INSTAT/ Comptabilité Nationale

Le secteur de l'exploitation minière artisanale est l'un des plus grands fournisseurs d'emplois à Madagascar : selon les estimations, 500 000 personnes travaillent à temps plein ou de manière saisonnière à l'extraction artisanale de l'or et des pierres précieuses moins que pour le secteur agricole, mais plus que pour l'industrie textile et de l'habillement.

En 2008, avant la crise politique, le secteur minier avait attiré 80 % de l'investissement étranger direct entrant dans le pays[16]. Mais depuis la crise politique de 2009, la croissance a ralenti, ce qui a amoindri la confiance des investisseurs dans le pays, entrainé la mise à l'écart de Madagascar de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), et a conduit à la suspension des délivrances de nouveaux permis miniers.

En somme, les principales faiblesses du secteur minier se résument comme suit[17] :

- malgré le cadre légal et réglementaire approprié en place, le gouvernement a des ressources et du personnel limités pour assurer l'application, le suivi, et le contrôle des lois et règlements en vigueur. Cela affaiblit considérablement le cadre légal et réglementaire dans tous les piliers du Cadre stratégique pour l'exploitation minière du Forum intergouvernemental sur les mines, minéraux, métaux et le développement durable (CPM).

- le gel de la délivrance de nouveaux permis d'exploitation minière mis en place depuis la crise politique de 2009, limite sérieusement la croissance dans le secteur, réduit les recettes publiques et décourage l'investissement.

[16] Iloniaina et Lough, 2013.

[17] CF Rapport d'évaluation de Madagascar 2015, publié par l 'Institut international du développement durable

- les taux des redevances ne sont pas variables afin de s'adapter aux variations des cours internationaux des matières premières, et sont considérés par beaucoup comme étant trop favorables au secteur privé, au détriment du budget national.

- malgré l'obligation légale, les sociétés ne sont pas tenues en pratique d'établir des fonds de garantie pour couvrir les coûts anticipés de fermeture et réhabilitation du site minier avant le début des activités minières. Les plans de fermeture ne nécessitent pas l'évaluation d'un expert tiers indépendant, et ils ne sont pas tenus de se conformer aux meilleures pratiques internationales.

- le secteur des mines artisanales et de petite taille demeure essentiellement informel, et continue d'être une source de conflit, de dommages environnementaux, et de perte de recettes publiques.

A ces faiblesses, il faut ajouter le problème de la capacité des communes bénéficiaires de revenus miniers à les administrer et les gérer de manière équitable et compatible avec le développement durable : problème qui demeure sans solution.

Le caractère informel de l'activité minière et la contrebande constituent également des défis majeurs.

4. Les atouts et les facteurs limitants de l'action des entreprises franches et des investissements privés

Les atouts majeurs dans le secteur des entreprises franches et les investissements privés sont les suivants **:**

- les entreprises franches bénéficient, en sus d'un régime d'importation en suspension des droits et taxes sans limitation de durée, d'autres facilitations qui leur sont dédiées dans le cadre de leurs activités économiques. Compte tenu du manque à gagner pour les caisses de l'État, ces facilitations sont accompagnées d'un minimum de contrôle douanier obligatoire afin d'éviter qu'elles ne soient versées au profit du commerce illégitime ;

- l'intégration régionale de la Grande Ile lui permet d'accéder à différents marchés extérieurs ;

- les déterminants, pour les opérateurs économiques étrangers et nationaux pour l'implantation d'entreprises franches à Madagascar, sont : (i) le faible coût de la main d'œuvre ; (ii) la qualification de la main d'œuvre ; (iii) la disponibilité des matières premières ;

- Madagascar possède un avantage comparatif révélé (ACR) dans le textile, les ressources halieutiques, les minerais, les métaux non-ferreux, les épices, les huiles essentielles, le cacao, le sucre, les fruits et légumes ;

- le développement du secteur privé poussé par une approche inclusive, globale et mise en œuvre de façon cohérente pourrait remettre l'économie malgache sur une trajectoire de croissance ;

- Madagascar possède une frange dynamique de jeunes intellectuels de plus en plus conscients de la pauvreté qui règne dans le pays et qui sont prêts à s'investir dans des activités productives.

Des pesanteurs persistantes entravent l'action des entreprises franches et des investissements privés à plusieurs niveaux :

- la faiblesse des infrastructures ;

- les banques sont particulièrement peu enclines à octroyer des crédits à long terme ;

- les difficultés d'accès à des informations fiables sur les emprunteurs notamment l'évaluation de leur solvabilité ;

- les petites et moyennes entreprises (PME) accèdent difficilement à des financements tous types confondus, ce qui constitue un obstacle à l'expansion du secteur ;

- la pénurie de travailleurs qualifiés, particulièrement au niveau des cadres moyens et des techniciens, constitue un problème commun à l'ensemble des entreprises ;

- l'absence d'opportunités d'emploi engendre d'importants coûts économiques et sociaux ;

- les retards dans le dédouanement et les rotations extrêmement longues des services des douanes représentent une charge particulièrement coûteuse pour les entreprises. Certes, il convient de noter que des cas de retard de dédouanement ponctuels et non généralisés subsistent. Cependant, une structure appelée « Observatoire du Délai de Dédouanement » est déjà active au niveau de la Douane pour rechercher constamment les solutions afin d'améliorer les délais de dédouanement. Dans cette optique, la Douane projette que d'ici 2023, une réduction significative à 11 jours calendaires de la durée de séjour au port des marchandises est attendue ;

- la complexité de la législation du travail est source de tracasseries administratives ;

- la disparité régionale crée une distance pour les entreprises qui veulent s'établir dans les régions car il y a une différence avérée de procédure entre ces régions et la capitale ;

- l'économie souffre d'un sous-investissement.

Graphique 5 : Difficultés rencontrées par les entreprises malagasy

Source : Baromètre de l'industrialisation/
Alliance pour l'industrialisation durable /
Calcul du CREM (Mai 2019).

3.3.3. L'environnement des affaires

Le climat des affaires est toujours marqué par le manque d'assouplissement de certaines procédures administratives, les pesanteurs législatives et réglementaires notamment dans la lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux, le foncier, le secteur minier, agricole, etc., ainsi que la faiblesse du dialogue public-privé.

Le rapport Doing Business 2020 publié par la Banque Mondiale fait état d'une régression de Madagascar dans son dernier classement. Madagascar demeure placé à la 161^{e} place sur 190 pays, comme en 2018. Le score sur la facilité à faire des affaires s'est légèrement régressé : de 48.84 dans le rapport 2019 à 47.7 dans le rapport Doing Business 2020.

Il est classé parmi les pays ayant apporté des réformes dans la facilitation des affaires, par l'élimination de l'obligation d'un capital minimum versé, et par l'amélioration du système d'information sur le crédit en supprimant le seuil minimum, en obligeant les banques à partager leurs données sur les prêts avec le registre d'informations sur le crédit. Malgré l'incertitude politique et économique qui s'est installée durablement depuis 2009, Madagascar a enregistré des progrès notables, surtout en matière de création d'entreprises, raisons pour lesquelles le pays s'est classé au 17èmerang en 2017 (contre le 70ème rang en 2011).

Quand, au niveau régional (Afrique Subsaharienne), Madagascar se classe à la 35ème position sur 48, tandis que l'île Maurice se place à la 1ère position, suivi du Rwanda, du Maroc, du Kenya et de la Tunisie.

Tableau 3 : Évolution du classement de Madagascar sur le Rapport Doing Business

ANNEE	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
Classement sur 190 pays	161	161	167	169	163	148	142	137	140	134	144

Source : WDI/ Banque Mondiale

L'agence nationale de promotion des investissements, Economic Development Board of Madagascar (EDBM), a actualisé son plan de réformes du climat des affaires, avec l'aide de la Banque mondiale. La mise en œuvre des programmes de réforme de ce plan devrait contribuer à marquer des avancées significatives dans l'amélioration du climat des affaires.

3.4. LA GOUVERNANCE LOCALE

Madagascar jouit d'une tradition de décentralisation marquée par des réformes juridiques et institutionnelles successives et d'organisations d'élections locales.

Aujourd'hui, le cadre juridique et organisationnel de la gouvernance locale est balisé par la Constitution de la IV ème République et un train de lois adoptées en 2014.

Aux termes de la Constitution de 2010, « la République de Madagascar est un État reposant sur un système de CTD composées de Communes, de Régions et de Provinces ». Elle instaure trois niveaux de collectivités territoriales décentralisées disposant chacune d'une autonomie administrative et financière. La commune, collectivité territoriale de base a vocation à fournir les services de proximité aux citoyens tandis que la région constitue un espace plus vaste de valorisation du potentiel économique, de planification et d'aménagement du territoire. Un ensemble d'actions limitatives représente les compétences de la province qui, du reste, demeure un cadre vide tant il est vrai qu'aucun de ses organes n'est mis en place. Aucune collectivité n'exerce de pouvoir hiérarchique sur l'autre même si dans la pratique, le risque d'un empiètement des compétences et d'une mauvaise répartition des ressources est grand.

3.4.1. Les avancées significatives

La volonté de décentralisation s'exprime par :

1. la ratification en 2016 de la Charte africaine des valeurs, des principes et des normes de la décentralisation et de la gouvernance locale, faisant de Madagascar le premier pays africain à avoir bouclé le processus ;

2. l'organisation régulière des élections municipales dans toutes les communes malgré les crises politiques récurrentes ;

3. l'élargissement des libertés locales à travers la suppression du contrôle à priori et l'autorisation préalable ;

4. la mise en place du Fonds de développement local et des structures d'appui-conseil et de renforcement des capacités : les différents transferts dispensés par le FDL sont constitués par les (i) Ressources Propres Internes (RPI), (ii) le Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public (PAPSP), (iii), le Fonds National de Péréquation (FNP), (iv) le Programme de Développement Communal Inclusif et de Décentralisation (PDCID), (v) l'Appui à la Réforme de la Sécurisation Foncière (ARSF), (vi) le Projet Pôle Intégré de Croissance II (PPIC II) ;

5. la Stratégie nationale de développement local adoptée en 2015 marque l'engagement de l'État d'asseoir les conditions d'un « développement participatif, équilibré et harmonieux du territoire. Elle constitue le cadre de référence pour une action concertée et cohérente des dynamismes et des potentiels portés par tous les acteurs impliqués dans le développement local ;

6. au niveau régional, 7 régions disposent de schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT) tandis qu'au niveau local, les plans d'urbanisme directeur (PUDI) des 7 grandes villes ont été élaborés en 2004 et validés en 2006. Tous ces référentiels de gestion de l'espace et de maîtrise du développement urbain mesurent la prise de conscience des autorités malgaches de l'importance du développement urbain ;

7. l'implication des CTD dans le processus d'élaboration du budget de l'État à travers les conférences budgétaires : depuis l'année 2019, les conférences budgétaires sont décentralisées au niveau régional pour impliquer les collectivités territoriales décentralisées dans la collecte des propositions de projets de développement de leur région ;

8. l'instauration de la Structure Locale de Concertation au niveau des CTD : la SLC est un espace de dialogue et de consultation permettant la participation inclusive de tous les acteurs de développement aussi bien publics que privés à la gestion des affaires locales.

3.4.2. Les contraintes majeures à la mise en œuvre de la décentralisation et au développent local

Le diagnostic a mis en évidence des contraintes majeures à la réalisation effective de la politique de décentralisation :

- l'absence de politique nationale de la décentralisation : le processus d'élaboration de cette politique est en cours avec l'appui du PNUD ;

- l'insuffisance des compétences transférées aux collectivités territoriales ;

- le déficit de capacités en matière de ressources humaines qualifiées, de moyens matériels adéquats et d'outils de planification et d'aménagement du territoire nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de développement local ;

- la région est considérée comme le cadre idoine de planification de développement, au-dessus des initiatives de développement communautaires et communales. Mais bien que considérée comme une collectivité décentralisée, elle ressemble dans sa configuration juridique et financière actuelle plus à une structure déconcentrée de l'État qu'à une véritable CTD. Les gouverneurs tenant lieu de chefs de régions sont tous nommés et le rôle des organes délibérants (conseil régional non encore élu) reste à préciser et à renforcer ;

- la méconnaissance de leurs rôles par des élus locaux ;

- les faiblesses observées au niveau des ressources financières et l'absence de financement alternatif de la décentralisation ;

- la pléthore d'agents entretenue par l'absence de régime juridique applicable aux agents et aux emplois des CTD ;

- le manque de synergie entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés ;

- la difficile intégration des fokontany au sein des communes rurales et la faible participation des populations et des autres acteurs à la gestion des affaires locales.

3.5. LA GOUVERNANCE POLITIQUE ET DEMOCRATIQUE

Le diagnostic a mis en évidence l'existence d'un cadre institutionnel affirmant notamment la séparation des pouvoirs et de plusieurs lois garantissant l'État de droit et les libertés fondamentales, surtout démocratiques.

La gouvernance politique et démocratique se heurte cependant à plusieurs faiblesses.

3.5.1. Les faiblesses liées au secteur de la justice

1. Accessibilité de la justice

L'appareil judiciaire est perçu par les citoyens comme étant peu accessible.

Les difficultés d'accès revêtent un caractère à la fois géographique, financier et culturel.

- **Une justice difficile d'accès par son architecture, son implantation géographique et son coût**

Les Tribunaux de Première Instance, couramment appelés « TPI », sont les juridictions qui se trouvent à la base de l'échelle de l'organisation judiciaire malagasy. Actuellement, quarante-deux (42) Tribunaux de Première Instance sont fonctionnels sur le territoire national. Chaque TPI s'exerce sur un ressort géographique déterminé. L'idéal est d'avoir un TPI pour un District mais la difficulté de la mise en œuvre fait que plusieurs Districts relèvent d'un TPI.

La contribution de l'État au service public de la justice demeure très faible et aléatoire. A titre d'exemple, en 2019, le budget de la justice n'a été disponible qu'au troisième trimestre

Pour l'année 2019 (LFI 2019), le budget du ministère de la justice est de 174 205 979 000 ariary contre 182 032 796 000 ariary pour l'année 2020 (LFI 2020). Le budget a connu une hausse de 4,29% mais il a connu une baisse de 0,2% par rapport à l'ensemble du budget sur la même période. Le budget du ministère représente respectivement 2,19% de l'ensemble du budget de l'État exercice 2019 et 1,99% pour l'exercice 2020.

En tout état de cause, les frais de justice sont très élevés et hors de portée de la bourse des justiciables.

- **Une assistance judiciaire limitée**

L'assistance judiciaire a pour objet de permettre aux personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes de faire valoir leurs droits en justice.

Les dispositions de l'arrêté n° 22579/2015 relatif à la mise en œuvre du décret n° 2009-970 du 14 juillet 2009 portant règlementation de l'assistance judiciaire ne sont pas appliquées, faute de moyens.

L'assignation d'un avocat d'office fait partie de l'assistance judiciaire comme l'exonération de certains frais de justice. Or, les avocats commis d'office sont généralement des stagiaires sans expériences. Ils doivent se prendre en charge faute de frais de justice criminelle. Ils ne sont tenus au courant des affaires que dans un bref délai, ce qui n'assure pas véritablement une justice équitable.

- **Des appuis et conseils aux citoyens**

A côté de la justice étatique, se sont développés des systèmes d'appui et de conseils tels que les cliniques juridiques soutenus par des OSC, le renforcement de la vulgarisation des lois et de la procédure ainsi que la sensibilisation des citoyens qui se fait aussi bien au niveau des juridictions que via les médias national et local de manière périodique, les bureaux de doléances dans les administrations, le Médiateur de la République pour tous dysfonctionnements de l'Administration.

- **Une justice alternative**

Un système traditionnel de gestion de conflits (les Dina) dont l'effectivité est conditionnée par l'homologation des tribunaux.

- **Le poids des traditions**

Dans les zones rurales reculées, les populations demeurent attachées à certaines pratiques et valeurs coutumières qui privilégient le règlement de toutes les affaires à l'amiable pour préserver les pactes du vivre- ensemble fondées sur des valeurs ancestrales plutôt que de recourir à la police et aux juridictions. Pour ce faire, elles préfèrent s'en référer au chef de fokontany ou au chef coutumier.

2. L'indépendance de la justice

L'indépendance de la justice se joue sur trois registres. Tout d'abord, le lien de dépendance se manifeste à travers la composition du CSM où le président du conseil est le Président de la République et le vice-président du conseil est le Ministre de la justice.

Ensuite, les magistrats du parquet sont tenus par le principe de la subordination hiérarchique par lequel ils rendent compte au ministre de la justice. Celui-ci a également des prérogatives en matière de suspension de juges et d'autorisation de poursuite.

Enfin, la pénurie de moyens humains, infrastructurels, matériels et logistiques constitue une entrave à la performance de la justice.

La structure de la BCCJEP reflète sa mission au sein de la Justice : elle est composée de la Direction d'Inspection des Juridictions, de la Direction d'Inspection des Établissements Pénitentiaires, et de la Direction de la Promotion de l'Intégrité. Cette dernière est chargée de la réception et du traitement des doléances faites à l'égard du personnel judiciaire et pénitentiaire. La réussite de la mission de ce bureau contribue largement à la bonne administration de la juridiction. Toutefois, le manque de moyens place le BCCJEP dans une position de dépendance par rapport aux organes ou personnes, objet d'inspection.

3. Les facteurs limitant les actions des PAC et la Cour spéciale des bois de rose

Le partage de compétence entre la cour spéciale de bois de rose, la Haute Cour de Justice (HCJ) et le Pôle anti-corruption (PAC) pose problème.

L'ambigüité au niveau des textes juridiques peut engendrer un empiètement de compétences des différentes cours sur un dossier quelconque. Une personne justiciable devant la HCJ de par sa qualité, peut relever de la Cour Spéciale bois de rose compte tenu de l'objet de l'infraction et de la compétence du PAC s'il y a corruption.

3.5.2. Les faiblesses du système parlementaire

1. La non-adoption du code d'éthique et de déontologie du Parlement

Le projet de Code d'éthique soumis à la 1ère session parlementaire 2020 n'a pas été adopté.

2. Une faiblesse de l'initiative parlementaire en matière législative

Le nombre de propositions de lois initiées par le parlement est infime et les amendements sont rares.

La quasi-totalité des lois votées sont des projets initiés par l'Exécutif. Cette faiblesse s'explique d'une part par la forte influence du gouvernement et du parti majoritaire sur le parlement et la faiblesse des capacités techniques des parlementaires et des fonctionnaires parlementaires chargés de les assister en la matière.

3. Un contrôle parlementaire paralysé par le fait majoritaire

Le contrôle de l'action gouvernementale se fait par (i) l'intermédiaire des commissions parlementaires, l'Assemblée nationale vient d'innover en mettant en place, au-delà des commissions classiques, une commission d'évaluation des politiques publiques, (ii) les questions écrites ou orales posées par les parlementaires, les séances consacrées aux questions orales étant publiques et diffusées par les médias, (iii) les commissions d'enquête ou de contrôle, (iv) à l'occasion du vote de la loi de finances, de la loi rectificative et de loi de règlement, (v) et dans une moindre mesure, les réseaux parlementaires.

Le fait majoritaire se traduit par l'existence d'une majorité de parlementaires favorables à la politique mise en œuvre par le gouvernement. L'exécutif et le législatif étant l'émanation du même parti et représentant la même base, les parlementaires sont entièrement acquis au gouvernement et se gardent de toute posture pouvant mettre le gouvernement ou un ministre de la majorité en difficulté. Dans une telle situation, la mise en œuvre des mécanismes de contrôle révèle du pur formalisme.

Du reste, les lois de règlement, élément essentiel du contrôle de l'action gouvernementale sont votées avec des décalages de plusieurs années.

Le fait majoritaire est présent également lors des votes en ce sens que la discipline de parti s'impose encore aux parlementaires et cela d'autant que le mode de votation est non confidentiel, sauf disposition expresse du règlement du parlement.

4. Une administration parlementaire insuffisamment outillée

Le Parlement ne dispose pas d'un système d'information et de communication efficace permettant de tenir informés les parlementaires à distance et à temps utile. Un système intranet adapté aux besoins de travail permettrait aux parlementaires de s'informer à distance aussi bien des activités de l'Exécutif que du Parlement et d'interagir avec l'administration parlementaire et de rester permanemment en contact avec les électeurs.

La qualité du travail parlementaire commande l'adoption de plans de développement de l'Assemblée nationale et du Senat prenant en compte la modernisation des outils de travail ainsi que le renforcement des capacités des parlementaires, des fonctionnaires parlementaires et de l'institution parlementaire.

3.5.3. Les entraves au processus démocratique

Le processus démocratique est confronté à plusieurs entraves notamment les zones d'ombre dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, l'insuffisance de culture démocratique des acteurs publics et les faiblesses des partis et formations politiques à constituer de solides creusets de promotion de gouvernance démocratique.

3.5.4. Les contraintes des organisations de la société civile

Les OSC sont réunies depuis 2005 autour de la plateforme nationale de la société civile et la charte commune de la société. Elles s'impliquent dans les processus de formulation des politiques stratégiques et la mise en œuvre de projets de développement financés par le gouvernement et le PTF. Cette dynamique constatée dans toutes les régions est plus visible dans la capitale et œuvrent dans différents secteurs de développement sous forme d'associations, ONG, organisations paysannes, réseaux, plateformes, etc.

Les principales faiblesses des OSC se situent à plusieurs niveaux :

- la faiblesse de la mobilisation citoyenne et de l'engagement civique : les concepts de civisme et de citoyenneté sont pratiquement méconnus par la plupart des OSC et par la majorité de la population ;

- le manque de collaboration entre l'État, la société civile et les autres acteurs de développement ;

- le conflit de leadership favorisant l'effritement de l'unité des OSC ; cette situation a facilité la récupération politique de certaines d'entre elles ;

- l'insuffisance d'organisation et de leadership entraînant ainsi un manque de vision partagée et une absence de projet commun ;

- l'inexistence de loi régissant les concepts de « volontariat » et « bénévolat » ;

- l'existence d'un conflit interne lié aux stratégies de captation des financements et aux clivages politiques ;

- l'insuffisance de centralisation et d'harmonisation des données sur les OSC.

4. AXES STRATEGIQUES DE LA POLITIQUE NATIONALE DE BONNE GOUVERNANCE

4.1. DEFIS ET VISION STRATEGIQUE DE LA BONNE GOUVERNANCE

Depuis la fin de la crise politique de 2009-2013, Madagascar a gagné en stabilité politique.

Il faut maintenant accélérer les efforts visant à consolider la paix et la stabilité et à faire avancer le pays. La gouvernance et les déficits de capacité entravent le progrès du pays.

Les leviers accélérateurs de progrès en gouvernance doivent porter sur la stabilité politique et institutionnelle, l'efficacité et l'efficience de l'appareil gouvernemental, la cohésion sociale, l'État de droit et la confiance, en particulier dans les systèmes de sécurité et de justice.

« En tant que pivot de l'émergence, la bonne gouvernance a une dimension transversale. Elle touche les dimensions sociales, économiques et environnementales, et concerne notamment la gestion des finances publiques, la surveillance du secteur financier, le climat des affaires, la lutte contre le blanchiment de capitaux, la stabilité institutionnelle, la paix sociale… »

4.2. OBJECTIFS ET ORIENTATIONS STRATEGIQUES

L'objectif général de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance est de renforcer la confiance des citoyens envers les institutions publiques et de contribuer à l'atteinte des objectifs assignés à la Politique générale de l'État complétée par le Plan pour l'Émergence de Madagascar[18].

Au terme des conclusions du diagnostic et de l'analyse des problématiques majeures de gouvernance qui en ont découlé ainsi que de la vision et des défis à relever en lien avec les priorités de la PGE et du PEM, les objectifs stratégiques à assigner à la Politique Nationale de Bonne Gouvernance sont :

1) Asseoir un cadre politique et institutionnel réformé et plus stable, porteur de paix sociale, de sécurité et de développement durable ;
(Réf. PEM : Engagement 1 / PGE : Objectif : 2)

[18] Le Plan pour l'Emergence de Madagascar(PEM) émane de l'Initiative pour Emergence de Madagascar, lequel décrit le projet de société du Président de la République. Par ailleurs, le PEM complète la Politique générale de l'Etat(PGE).

2) Moderniser l'administration pour un service de qualité aux citoyens, aux entreprises privées et aux collectivités territoriales décentralisées ;
(Réf. PEM : Engagement 2 et 3/ PGE : Objectif 1)

3) Renforcer la gouvernance économique par l'intensification de la lutte contre la corruption, l'amélioration de l'environnement des affaires et de la gestion des finances publiques ; (Réf. PEM : Engagement 2 et 13 / PGE Objectif 1 et 3)

4) Accélérer la mise en œuvre de la décentralisation et le développement local ;
(Réf. PEM : Engagement 3 / PGE : Objectif : 1)

5) Renforcer la gouvernance sécuritaire et environnementale,
(Réf. PEM : Engagement 1 et 13 / PGE : Objectif : 2 et 3)

6) Garantir la mise en œuvre des actions prioritaires de la PNBG à travers un dispositif efficace et efficient,
(Réf. PEM : Engagement 3 / PGE : Objectif : 1)

Les cinq premiers objectifs s'articulent autour de cinq axes stratégiques qui sont :

1) le renforcement de l'État de droit et des institutions républicaines ;
2) la modernisation de l'administration publique ;
3) le renforcement de la gouvernance économique ;
4) la consolidation de la gouvernance locale ;
5) le renforcement de la gouvernance sécuritaire et environnementale ;

Chaque axe stratégique est décliné en actions prioritaires.

L'ensemble des axes stratégiques comprend 24 actions prioritaires déclinées chacune en une suite d'activités opérationnelles.

Quant au sixième objectif, il concerne le dispositif institutionnel et les mécanismes de mise en œuvre et de suivi – évaluation de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance.

4.2.1. Axe stratégique 1 : Renforcement de l'État de droit et des institutions républicaines

(Réf. PEM : Engagement 1 et 2/ PGE : Objectif : 1)

Cet axe d'intervention vise à asseoir un cadre politique et institutionnel réformé et plus stable, porteur de paix sociale, de sécurité et de l'émergence. Les actions suivantes sont préconisées :

1) Rationaliser le cadre institutionnel et organisationnel de l'appareil administratif ;
2) Approfondir la réforme de la justice et de l'administration pénitentiaire ;
3) Renforcer l'éthique parlementaire et améliorer la qualité du travail parlementaire **;**
4) Clarifier les règles du jeu politique ;

5) Consolider les cadres juridiques de l'accès à l'information et renforcer les capacités des médias ;
6) Renforcer la collaboration avec la Société civile sur les questions de Gouvernance et de LCC ;
7) Renforcer le cadre légal et institutionnel de la promotion du genre ;
8) Promouvoir les droits humains et renforcer la citoyenneté.

1. La rationalisation et la stabilisation du cadre institutionnel et organisationnel des structures administratives

Il s'agit d'asseoir un système organisationnel et fonctionnel standard et pérenne de l'appareil administratif à travers les activités suivantes :

- Conduire un audit organisationnel sur les incohérences structurelles, les déficits ou excédents de ressources humaines dans chaque département ministériel: à partir des conclusions de ces audits, stabiliser et standardiser l'organisation des ministères en instituant un organigramme type des départements ministériels qui consacre, outre la structuration spécifique aux missions de chaque ministère, des directions standardisées telle la direction des ressources humaines, la direction chargée des statistiques et de la planification stratégique, la direction de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (intégrant les questions de déontologie et d'éthique), la direction de la communication, la direction chargée des affaires financières, la personne responsable des marchés publics ;

- Actualiser le cadre normatif de création, d'organisation et de modification des structures administratives, agences et offices : la définition et la mise en place des normes et procédures de création, d'organisation et de modification des structures administratives permettra de contenir la multiplication des offices, agences et administrations spécifiques ;

- Élaborer et adopter une charte de la déconcentration pour assurer une cohérence et une plus grande coordination territoriales dans la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles, adapter les services techniques déconcentrés à la décentralisation et accroitre les moyens d'action des représentants de l'État en termes de délégation de pouvoirs, de ressources humaines et financières.

2. L'approfondissement de la réforme de la justice et de l'administration pénitentiaire

Il s'agit de faire de la Justice un pouvoir indépendant au service de la protection des droits et du respect des lois et d'asseoir une administration pénitentiaire respectueuse des droits de l'homme.

Les politiques de l'État, dans un contexte d'approfondissement de la démocratie, doivent viser l'instauration d'une justice accessible, crédible, efficace, impartiale et favorable au développement économique.

Pour ce faire, il importe d'entreprendre les activités suivantes :

- Renforcer l'organisation territoriale des juridictions pour assurer une justice de proximité et la rendre plus accessible et plus efficace à travers une couverture territoriale adéquate des juridictions, l'application effective de la loi sur l'assistance judiciaire et la réduction des coûts de l'accès à la justice ;

- Désengorger les établissements pénitentiaires par le respect des procédures de détention, l'application effective des textes sur la liberté surveillée, la caution, la liberté conditionnelle, la peine alternative tels les travaux d'intérêt général, la réforme des dispositions pénales relatives au vol des récoltes sur pied, une infraction pénale constituant un facteur d'augmentation du nombre de détenus au milieu carcéral ;

- Renforcer la Section en charge des litiges fonciers au niveau des Juridictions ;

- Renforcer l'indépendance institutionnelle, fonctionnelle et financière de la Cour des Comptes

- Harmoniser les dispositions relatives à la Haute Cour de Justice, les juridictions spécialisées tels les PAC et les tribunaux de bois de rose et d'ébène, vol des bovidés afin de lever les blocages des poursuites de certaines justiciables devant ces juridictions et d'éradiquer l'impunité dans des grands corps de l'État ;

- Procéder à une réforme du CSM par rapport à la composition, le mode de l'élection des membres, la dépendance financière, la règlementation des campagnes électorales pour mieux garantir l'égalité des candidats, le mode de fonctionnement du conseil de discipline et intégrer la représentation du Pôle Anti-Corruption (PAC) au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) ;

- Aménager la participation de la Direction des Inspections des Juridictions ne serait-ce qu'à titre d'observateur à la Commission d'affectation et la consultation du Bureau de Coordination des Juridictions et des Établissements Pénitentiaires (BCCJEP) en matière d'enquête de moralité des magistrats ;

- Correctionnaliser l'infraction de vol de bovidés pour accélérer le traitement des dossiers ;

- Vulgariser et sensibiliser les justiciables et les citoyens sur les procédures applicables au niveau de chaque ordre et degré de juridiction.

3. Le renforcement de l'éthique parlementaire et l'amélioration de la qualité du travail parlementaire

Le Sénat et l'Assemblée Nationale sont des vigies de la démocratie et de l'État de droit.

Les différents organes et commissions parlementaires sont constitués, à l'image de la composition des parlements, essentiellement de militants représentatifs des différentes forces politiques dans leur expression nationale et issus d'horizons socio-professionnels divers avec une faible proportion d'experts hautement qualifiés dans les domaines de leurs missions parlementaires.

Les capacités d'action de ces deux institutions doivent être continuellement renforcées afin (i) de leur permettre d'assurer et d'assumer leur indépendance et leur autonomie de façon à exercer leurs missions de contrôle de l'action gouvernementale, (ii) de contrôler notamment les politiques publiques, (iii) de permettre aux députés et aux sénateurs de rendre compte de leur mandat, d'interagir avec les populations, de traduire leurs préoccupations en initiatives parlementaires pertinentes (propositions de loi, commission d'enquêtes, questions orales, écrites, ou d'actualités…) et (iv) d'être proactifs dans la coopération et la diplomatie parlementaire.

Le renforcement de l'éthique parlementaire et l'amélioration de la qualité du travail parlementaire devraient être soutenus par les activités suivantes :

- Élaborer et adopter un Code d'éthique et de déontologie du Parlement : ce projet a été soumis à la 1ère session parlementaire 2020 ;

- Élaborer et mettre en œuvre des plans de renforcement des capacités de l'Assemblée nationale et du Sénat en matière de proposition de lois, analyse budgétaire, contrôle de l'action gouvernementale, diplomatie parlementaire, etc. ;

- Mettre en place un système de presse parlementaire pour une plus grande visibilité de l'action parlementaire : TV/Radio du Parlement ou éditions spéciales dans les médias, presse en ligne, sites Web ;

- Mettre en place des mécanismes de transparence des votes, de retranscription et de publication : vote électronique, retranscription et publication régulière des délibérations dans les organes de presse du Parlement et les médias publiques et privées ;

- Améliorer les conditions de travail des parlementaires en termes d'infrastructure, moyens matériels et informatiques.

4. La clarification des règles du jeu politique

L'un des objectifs de la loi n°2011-012 relative aux partis politiques et de la loi organique n° 2018 – 008 relative au régime général des élections et des referendums est d'instaurer la

professionnalisation de la politique par les partis et la transparence dans les règles du jeu politique. La non application de certaines dispositions de ces lois entretient la prolifération des partis politique, l'opacité dans la gestion des financements des partis politiques et des campagnes électorales et la faiblesse des partis et formations politiques à constituer de solides creusets de promotion de gouvernance démocratique.

Il convient de mettre en application les règles d'éthique et de déontologie régissant les partis politiques et celles relatives à la transparence de leur financement ainsi que des campagnes électorales. Il s'agit notamment :

- D'assainir les pratiques politiques par le regroupement volontariste des partis politiques ;

- D'assurer le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales (i) en adoptant le décret d'application de la loi n°2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques (modalités de contrôle des comptes de gestion des partis politiques) et (ii) en activant la Commission de contrôle de financement et de la vie politique et (iii) en renforçant les dispositions de la loi n° 2018 – 008 du 10 avril 2018 en matière de sanctions ;

- De renforcer la culture politique et citoyenne des partis et groupements politiques : accès aux médias, informations sur la vie publique, subventions e l'État etc.

5. La consolidation des cadres juridiques de la communication et le renforcement des capacités des médias

Il s'agit de consolider le cadrage juridique de la communication institutionnelle et de renforcer les capacités des médias à assumer pleinement leur rôle d'information et d'éducation de la société à travers les activités suivantes :

- Accélérer l'adoption de la loi sur l'accès à l'information ;
- Mettre en place l'Autorité nationale de la régulation médiatisée ;
- Renforcer les capacités des médias pour leur permettre de jouer leur rôle de promotion, d'information, d'éducation, de communication sociale et citoyenne.

6. Le renforcement de la collaboration avec la Société civile sur les questions de Gouvernance et de LCC.

Il s'agira notamment de :

- Mettre en place un cadre de partenariat clair entre l'État, le secteur privé et les OSC, à différents niveaux et dans tous les secteurs ;

- Conduire une étude sur le renforcement des capacités des OSC pour des activités opérationnelles de plaidoyers sur les questions de gouvernance et de LCC.

7. Le renforcement du cadre légal et institutionnel de la promotion du genre

La persistance de valeurs et pratiques culturelles néfastes et des stéréotypes sexistes appelle au renforcement du cadre légal et institutionnel de la promotion du genre à travers les activités suivantes :

- Mettre en œuvre une stratégie globale et durable visant à éliminer les valeurs et les pratiques culturelles néfastes ainsi que les stéréotypes sexistes dans l'éducation et les autres domaines ;

- Mettre à jour la Politique Nationale de la Promotion de la Femme et élaborer un nouveau Plan d'Action National Genre et Développement ;

- Appuyer les actions de la société civile visant à encourager les femmes à se porter candidates aux élections, les partis politiques à présenter des candidatures féminines aux postes électifs et nominatifs et à les soutenir ;

- Promouvoir l'égalité genre, le bien-être familial et la protection des femmes, des enfants et des personnes vulnérables ;

- Renforcer la capacité des femmes, des enfants et des personnes vulnérables ;

- Renforcer la lutte contre la traite et l'exploitation des enfants et des femmes au niveau des Régions et Communes.

8. La promotion et la protection des droits humains et le renforcement de la citoyenneté

Le respect de la dignité et des droits humains est un défi majeur à relever dans le contexte de renforcement de la démocratie et de l'État de droit. Il s'agira donc d'inscrire dans ce volet des activités susceptibles de garantir la paix et la primauté du droit, de consolider la cohésion sociale et de renforcer la citoyenneté :

- Renforcer les programmes en matière d'éducation civique, de droits humains et de citoyenneté, en particulier dans les Écoles de formations professionnelles et les établissements scolaires ;

- Renforcer le système d'éducation civique et citoyenne de tout le peuple Malagasy à travers des campagnes de formation et de sensibilisation.

4.2.2. Axe stratégique 2 : Modernisation de l'administration publique et lutte contre la corruption (Réf. PEM : Engagement 3 / PGE : Objectif : 1)

Il s'agit d'un ensemble d'actions- leviers destinées à rendre l'administration publique intègre, neutre et performante au service des populations, des entreprises et des collectivités territoriales décentralisées :

1) Améliorer les méthodes de travail et la qualité des services publics ;
2) Consolider la maturité numérique pour un service public efficient et performant ;
3) Renforcer la lutte contre la corruption : mettre fin aux « réformes sans changements » ;
4) Renforcer la gestion et les capacités des ressources humaines de l'administration publique.

1. L'amélioration des méthodes de travail et de la qualité des services publics

Afin de pallier aux dysfonctionnements qui impactent négativement la qualité des services publics, il s'avère indispensable d'engager les activités correctives ci-après :

- Renforcer les standards de service par la poursuite de l'installation des bureaux d'accueil, d'orientation et d'information dans toutes les administrations publiques centrales, les STD et les services des CTD ;

- Prendre en compte les personnes à besoins spéciaux dans l'offre de service public (femmes enceintes, personnes du 3ème âge, personnes vivant avec un handicap) ;

- Généraliser le port des badges par les agents publics ;

- Mettre en place un système de management de la qualité (SMQ) dans l'Administration publique ;

- Mobiliser les services publics et le secteur privé dans la démarche label intégrité ;

- Instituer un prix de la qualité pour récompenser les administrations publiques les plus performantes en matière de services rendus aux usagers.

2. La consolidation de la maturité numérique pour un service public efficient et performant

Malgré les efforts entrepris dans le secteur de l'informatique, force est de reconnaitre que l'e-gouvernance à Madagascar n'est aujourd'hui qu'à un stade embryonnaire.

L'atteinte de la maturité numérique susceptible d'induire des transformations tangibles dans la modernisation de l'administration publique, passe par des mesures structurantes, notamment :

- Renforcer les infrastructures et équipements d'accès à l'internet haut débit ;

- Mettre en place une Commission Interministérielle de coordination et de standardisation des choix technologiques des services de l'administration publique ;

- Créer un environnement sécurisé pour le développement des services en ligne et assurer la protection des données personnelles en rendant la CMIL opérationnelle et en développant des solutions de sécurisation ;

- Poursuivre les efforts dans la création de l'identifiant unique consacré par le projet PRODIGY et l'étendre progressivement vers d'autres matières après l'état civil, à la position vis-à-vis de la Justice et du fisc.

3. Le renforcement de la lutte contre la corruption

Madagascar dispose d'un arsenal juridique suffisamment dissuasif et d'un système impressionnant de promotion de la bonne de gouvernance et de lutte contre la corruption qui peuvent être déployés aussi bien à priori qu'à posteriori.

Malgré ce dispositif, les résultats de la lutte contre la corruption et l'impunité s'avèrent encore mitigés. Pour éradiquer la persistance de la corruption et de l'impunité entretenue par le trafic d'influence et le corporatisme, il est impérieux d'actionner les leviers suivants :

- Renforcer la coordination des structures chargées de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption en mettant en place un Comité Stratégique de pilotage de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption sous la coordination du CSI et rattachée à la Primature. Du reste, le CSI est déjà au cœur de ce dispositif d'autant que de par les dispositions du décret n° N"2016-034 du 20 janvier 2016, il est chargé de développer le Système National d'lntégrité (SNI) et d'assurer la coordination, le suivi et l'évaluation du Système Anti-Corruption et d'élaborer et mettre en œuvre la Politique Nationale de Bonne Gouvernance ;

- Instituer une structure standard et commune (direction, cellule, service etc.) en charge de la Bonne gouvernance et de Lutte contre la corruption dans chaque ministère, institution et les CTD ;

- Rendre effective l'indépendance des acteurs du Système anti-corruption à travers une autonomie financière les mettant à l'abri de la précarité dans l'accomplissement de leurs missions ;

- Opérationnaliser les pôles anti-corruption pour un plus grand maillage territorial de la lutte contre la corruption ;

- Supprimer les autorisations de poursuites judiciaires instituées au profit de certains corps de l'État en adoptant une loi y afférente ;

- Appliquer effectivement les dispositions disciplinaires du Statut général de la Fonction publique concernant la suspension du fonctionnaire poursuivi en justice et la révocation du fonctionnaire condamné à une peine afflictive ou infamante par une décision judiciaire devenue définitive ;

- Promouvoir la culture de résultats dans l'administration publique en mettant en place des mécanismes de pilotage des politiques publiques par les résultats : définition des outils et procédures de programmation des activités, des indicateurs d'activités et de résultats au niveau de chaque service, formation des agents publics à la GARD, mise en place des contrats d'objectifs et/ou de performance dans toutes les administrations, application du système d'évaluation des agents publics basé sur ces contrats de performance.

4. Le renforcement de la gestion et des capacités des ressources humaines de l'administration publique

Aujourd'hui plus que jamais, la gestion des ressources humaines est devenue un enjeu stratégique majeur dans un contexte où le capital humain constitue un moteur de la création des valeurs et joue un rôle primordial dans la compétitivité des États.

A Madagascar, la gestion des ressources humaines de l'État est marquée par des pesanteurs inhérentes à la fonction publique de carrière.

La valorisation du capital humain de l'administration publique pour une mise en œuvre réussie des réformes institutionnelles et des politiques publiques doit être soutenue par les activités suivantes :

- Instituer une agence nationale de recrutement des ressources humaines de l'État ;

- Intégrer les valeurs du service public, d'intégrité, de transparence et de redevabilité dans les programmes de formation des écoles et centres de formation professionnelle ;

- Inscrire dans les prévisions budgétaires des départements ministériels et des institutions l'incidence financière des sanctions positives ;

- Élaborer et mettre en œuvre un plan national de développement des ressources humaines publiques (acquisition des ressources humaines alignées sur les besoins des administrations, développement et valorisation des compétences) ;

- Conduire une étude sur la réforme de la fonction publique basée sur le rendement, la performance et la redevabilité.

4.2.3. Axe stratégique 3 : Renforcement de la gouvernance économique

(Réf. PEM : Engagement 9, 10 et 11 / PGE : Objectif : 3)

Cet axe d'intervention vise à bâtir une gouvernance économique soutenue par un large consensus sur les grandes options de développement, un environnement des affaires assaini et une gestion performante des finances publiques.

L'atteinte de ce résultat nécessite que soient engagées les actions transformatrices suivantes :

1) Renforcer les mécanismes de concertations sur les grandes options de développement ;
2) Assainir la gestion des finances publiques ;
3) Optimiser la performance des recettes fiscales ;
4) Optimiser le recouvrement des avoirs illicites, des débets et des amendes de justices ;
5) Assainir l'environnement des affaires et renforcer les capacités du secteur privé.

1. Renforcement des mécanismes de concertations sur les grandes options de développement

Les mécanismes de concertation constituent de véritables outils de dialogue social et politique inclusif, afin que les grandes options de développement qui en résultent transcendent les clivages partisans et emportent l'adhésion des acteurs concernés pour leur mise en œuvre dans un climat social et politique apaisé.

Ils constituent également des cadres de suivi-évaluation et de redevabilité dans la gouvernance des secteurs stratégiques de l'économie nationale.

Ces mécanismes sont organisés par certains gouvernements sous formes de revues sectorielles conjointes. Ces revues sectorielles conjointes (RSC) sont un processus mené par les gouvernements réunissant les parties prenantes du secteur stratégique concerné, en vue de les imprégner de l'action gouvernementale et des choix stratégiques concernant le secteur et recueillir leurs préoccupations.

S'agissant spécifiquement des sociétés à capitaux publics et des projets et programmes d'investissements publics incluant les financements extérieurs, les revues constituent également des cadres de suivi –évaluation et de redevabilité dans la gouvernance des secteurs stratégiques de l'économie nationale.

Des PTF comme le PNUD pratiquent un exercice similaire à travers la tenue des ateliers de revue annuelle de suivi-évaluation et de planification des projets mais à une échelle limitée à leur programme-pays.

Ce mécanisme de suivi-évaluation, de pilotage des projets par les résultats, de transparence et de redevabilité est également pratiqué à l'échelle nationale par certains pays africains.

Dans ce volet, les mesures suivantes sont préconisées :

- Élargir et approfondir les concertations autour de la définition et de la mise en œuvre des grandes options de développement à travers des espaces formalisés de rencontres périodiques entre le gouvernement et les autres secteurs de développement (secteur privé, monde rural/producteurs agricoles, société civile, ordres professionnelles, etc.) ;

- Renforcer le sui-évaluation évaluation et la redevabilité des sociétés à capitaux publics ainsi que des programmes d'investissements publics incluant les financements extérieurs : (i) tenue d'une assemblée générale annuelle des sociétés à capitaux publics pour examiner les rapports de gestion et les états financiers de chaque société dans un cadre réunissant les conseils d'administration et les staffs de direction sous l'autorité du Premier ministre et des ministres des départements sectoriels concernés ;

- (ii) organiser une revue annuelle des programmes et projets d'investissements publics incluant les financements extérieurs pour statuer sur leurs rapports de performance et évaluer de façon globale leurs contributions au développement économique et social du pays, dans un cadre réunissant les directeurs et chefs de projets ou programmes sous l'autorité du Premier ministre et des ministres des départements sectoriels concernés.

2. L'assainissement de la gestion des finances publiques

Les insuffisances majeures constatées dans les mécanismes de contrôle et d'audits sont de nature à rendre opaque la gestion des deniers publics et du patrimoine de l'État, à occulter la reddition des comptes et à faire le lit de l'impunité.

Pour arriver au résultat escompté d'une gestion saine et efficace des finances publiques, il conviendra d'entreprendre les mesures concrètes suivantes **:**

- Systématiser et Intensifier les contrôles et audits de l'attribution et de l'exécution des marchés publics (ministères, offices et agences, sociétés à capitaux publics, programmes et projets, CTD etc.) par les services de contrôles et d'inspection internes, l'IGE, le Parlement et la Cour des Comptes ;

- Renforcer la collaboration entre le Contrôle financier, les corps et organes de contrôle (IGE, CDBF, Direction générale du contrôle financier, Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit, Inspections générales des services) par des mécanismes de collaboration et de rencontres périodiques formalisées ;

- Organiser une séance de rencontre entre les magistrats du PAC et de la DBIFA pour régler la question de contrariété entre les lois de 1992 et l'ordonnance de 2019 ;

- Consolider et publier les données du Fichier central des malversations tenues par l'IGE: transmission systématique des rapports d'audits et d'inspection de toutes les administrations à l'IGE pour exploitation dans le Fichier central des malversations, tolérance zéro dans les malversations de gestion des deniers publics et du patrimoine de l'État et des CTD, avis préalable de l'IGE au regard du Fichier central des malversations, pour toutes les nominations à de hautes fonctions ;

- Procéder à une réforme de l'IGE par rapport à la saisine, la dépendance financière, le mode de fonctionnement ;

- Améliorer la transparence budgétaire par la mise en œuvre de l'Open budget et le développement du budget citoyen ;

- Élaborer la loi de règlement au cours de l'année budgétaire suivant l'exécution et son adoption par le Parlement ;

- Systématiser les revues annuelles et à mi-parcours des dépenses publiques ;

- Rendre systématiques les audits de gestion financière et contrôles au sein des ministères et des institutions et mettre en œuvre les recommandations ;

- Réinstaurer la tenue de la comptabilité matières dans les services publics et mettre en place une base de données sur les acquisitions et commandes de l'État (matériels, équipements et services) ;

- Initier une circulaire ou un arrêté actualisant les modalités de prise ou de passation de service ;

- Mettre dans le site web le rapport annuel des OSCFP.

3. L'optimisation de la performance des recettes fiscales

Le constat général est que la performance fiscale globale de Madagascar reste très faible.

Les activités suivantes sont primordiales pour soutenir l'optimisation de la performance des recettes fiscales :

- Conduire une étude en vue d'un plan de renforcement des capacités de recouvrement des recettes fiscales notamment la simplification du système fiscal, l'extension des télé-procédures, l'identification de tous les contribuables et l'amélioration de la performance du système statistique national ;

- Élargir l'assiette fiscale dans le respect du principe de l'équité et de la justice fiscale par une stratégie visant l'adhésion du secteur informel prédominant dans l'économie.

4. L'optimisation du recouvrement des avoirs illicites, des débets et des amendes de justices

La lutte contre la corruption et l'impunité sont confrontées à l'inertie dans le recouvrement des avoirs illicites, des débets et des amendes de justices.

Afin de pallier à cette situation, il s'avère nécessaire d'organiser des « opérations casiers vides » qui consisteraient à mobiliser, dans le cadre des journées bloquées, l'ensemble du SAC et toutes les parties prenantes du dispositif institutionnel et juridique pour le traitement, selon une feuille de route et dans un délai limité, de tous les dossiers concernant les avoirs illicites, les débets et les amendes de justices en sommeil dans les tiroirs des administrations. Une telle opération d'envergure nationale est à porter par une forte volonté politique alliée à un élan de transparence et de redevabilité à travers une communication indéfectible sur les suites réservées aux différents dossiers recensés.

5. L'amélioration de l'environnement des affaires

Les contre-performances observées dans l'environnement des affaires appellent les mesures suivantes :

- Créer un cadre de concertation secteur public et secteur privé pour répondre aux préoccupations des entreprises en temps réel ;

- Réaliser une étude diagnostique sur le dispositif d'appui au secteur privé et sur la base des recommandations de cette étude, consolider ledit dispositif et développer des partenariats public-privé.

4.2.4. Axe stratégique 4 : Consolidation de la gouvernance locale

(Réf. PEM : Engagement 3 / PGE : Objectif : 1)

La décentralisation constitue un moyen d'accroître l'impact des réformes institutionnelles et l'accélération de la modernisation de l'État grâce au prolongement de l'action gouvernementale au niveau local. Toutefois, l'effectivité du transfert des compétences aux collectivités territoriales et le renforcement de leurs capacités techniques et opérationnelles sont essentiels pour la réussite de leurs missions. Les grands chantiers du processus de la décentralisation portent sur les actions suivantes :

1) Renforcer et adapter le dispositif institutionnel de la décentralisation ;
2) Accélérer le transfert effectif des compétences et des ressources de l'État aux collectivités décentralisées ;
3) Renforcer les capacités des acteurs de la décentralisation ;
4) Améliorer la qualité de l'appui technique et l'assistance conseil aux collectivités territoriales par les services centraux et administrations déconcentrées ;
5) Consolider les finances locales et la coopération décentralisée ;

1. Le renforcement et l'adaptation du dispositif institutionnel de la décentralisation

Le renforcement et l'adaptation du dispositif institutionnel de la décentralisation doivent être sous-tendus par une Politique Nationale sur la Décentralisation. Cette Politique sera la déclinaison stratégique transversale, intersectorielle et multi acteurs précisant les jalons visant à faciliter l'atteinte de l'objectif de faire du territoire un levier de développement. Elle servira de cadre pour mobiliser, responsabiliser, coordonner les synergies des acteurs au niveau central, régional, local autour d'objectifs de développements territoriaux partagés.

2. Le transfert effectif des compétences et des ressources de l'État aux collectivités territoriales décentralisées

La démarche concertée pour le transfert des compétences et des ressources de l'État aux CTD repose sur les activités suivantes :

- Mettre en place la Commission d'évaluation des charges correspondant à l'exercice des compétences transférées, créée par la loi Organique n°2014-018 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires ;

- Organiser des concertations interministérielles sur chaque domaine de compétence et de ressources à transférer et adopter les textes législatifs et règlementaires précisant les contenus des compétences ou blocs de compétences, les modalités, les ressources financières, patrimoniales et humaines et les délais de transfert.

3. Le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation

Cette action vise à doter les CTD de ressources humaines stables et compétentes, à renforcer les connaissances des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la décentralisation et à mettre en place un dispositif d'appui technique et financier pour assurer la promotion du développement régional et local. Sa mise en œuvre appelle les mesures ci-après :

- Élaborer un programme national de formation et de renforcement des capacités des différents acteurs impliqués dans la gestion des CTD et dans la mise en œuvre de la décentralisation (élus locaux, personnels des CTD, agents des STD impliqués dans l'appui aux CTD) ;

- Élaborer et adopter une loi relative à la Fonction publique territoriale, précisant le régime juridique applicable aux emplois et aux agents des CTD ;

- Élaborer un programme d'appui au développement institutionnel des communes rurales à partir de l'identification des besoins minima de démarrage en termes d'infrastructures, d'équipements, d'outils et manuels de gestion administrative et financière ainsi que de services aux citoyens et entreprises.

4. L'amélioration de la qualité de l'appui technique et de l'assistance conseil aux collectivités territoriales par les services centraux et administrations déconcentrées

L'amélioration de la qualité de l'appui technique et de l'assistance conseil aux collectivités territoriales nécessitent les activités suivantes :

- Assurer le suivi de l'exécution du Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public (PAPSP) et des subventions communales d'investissements en réalisant des audits sur le transfert et la gestion des subventions et en menant des vérifications en collaboration avec les tribunaux financiers et les plateformes nationales des OSC ;

- Réaliser des d'audits organisationnels des communes urbaines et des régions, en vue d'une mise à niveau de leurs capacités organisationnelles ;

- Renforcer les capacités des représentants de l'État dans l'organisation du contrôle de légalité et de l'appui conseil.

5. La consolidation des finances locales et de la coopération décentralisée

La consolidation des finances locales et de la coopération décentralisée se décline à travers les activités suivantes :

- Renforcer les audits financiers et les contrôles de gestion dans les administrations des CTD ;

- Conduire une étude relative à l'adaptation de la législation sur les finances locales aux potentialités économiques locales et nationales et la promotion économique des CTD :

- Conduire une étude sur l'élaboration d'un schéma directeur de l'intercommunalité et d'entente intercommunautaire ;

- Organiser périodiquement des assises de la coopération décentralisée entre les CTD malagasy et les Collectivités territoriales partenaires et ONG étrangères pour donner un dynamisme à la coopération décentralisée.

4.2.5. Axe stratégique 5 : Renforcement de la gouvernance sécuritaire et environnementale

(Réf. PEM : Engagement 12 et 13 / PGE : Objectif : 2 et 3)

Les interventions sur cet axe portent sur le secteur de la sécurité et celui de l'environnement qui constituent plus que jamais des préoccupations majeures de la gouvernance à Madagascar. Les actions suivantes sont requises :

1) Renforcer la gouvernance sécuritaire ;
2) Renforcer le cadre juridique et institutionnel de la protection de l'environnement.

1. Le renforcement de la gouvernance sécuritaire

Il s'agit de relever le défi du rétablissement de la situation sécuritaire sur l'ensemble du territoire et de reconquérir la confiance des populations envers les FDS et l'État.

Au-delà des stratégies mises en œuvre ou en cours, trois mesures essentielles et structurantes s'imposent pour une action coordonnée de l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre l'insécurité à Madagascar :

- Renforcer les initiatives et opérations en cours dans tous les segments de la lutte contre l'insécurité en mettant en place un dispositif ou un mécanisme de coordination au niveau national, régional et local où sont regroupés les acteurs en matière sécuritaire ;

- Adopter et mettre en œuvre une politique nationale de sécurité ;

- Adopter une loi de programmation budgétaire de la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité.

2. Le renforcement des mécanismes de protection de l'environnement

Les mesures suivantes sont à mettre en œuvre en vue du renforcement des mécanismes de protection de l'environnement :

- Adopter un document de stratégie de protection de l'environnement ;

- Veiller à l'application effective des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement ;

- Conduire une campagne de sensibilisation d'éducation de l'ensemble des acteurs de la gouvernance notamment les communautés de base, les opérateurs économiques et les investisseurs à la culture de l'environnement, de l'écosystème et de la biodiversité.

5. DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI- EVALUATION

5.1. CADRE INSTITUTIONNEL DE COORDINATION ET DE PILOTAGE

La mise en œuvre cohérente et efficace de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance requiert à la fois une approche inclusive et participative des acteurs de la société civile, du secteur privé et du secteur public, ainsi que des partenaires techniques et financiers au développement, et un leadership suffisamment affirmé pour sa coordination institutionnelle et stratégique.

Elle demande une grande capacité d'impulsion, de planification, d'orientation et d'accompagnement des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des actions programmées.

Aussi s'articule-t-elle autour des trois niveaux de gestion ci-dessous :

- 1er niveau (pilotage institutionnel) : supervision, impulsion et arbitrages ;
- 2e niveau (coordination stratégique) : définition, orientation, planification, suivi-évaluation ;
- 3e niveau (exécution technique et opérationnelle).

5.1.1. Le Pilotage institutionnel

Le pilotage institutionnel de la PNBG, qui concerne la supervision de l'ensemble du dispositif, les moyens d'impulsion et d'arbitrage, est rattaché à la Primature.

5.1.2. La coordination stratégique de la PNBG

La coordination stratégique de la PNBG est un ensemble d'opérations qui permet d'atteindre les objectifs fixés à travers l'organisation et le contrôle du dispositif de mise en œuvre.

Il s'agit d'une action soutenue et de proximité.

Cette coordination est assurée par le CSI. Elle doit pouvoir anticiper sur les facteurs de risque susceptibles d'entraver le déroulement correct des activités et l'atteinte des résultats attendus.

Elle consiste à faire régulièrement, sous l'autorité de la Présidente du CSI, le point sur l'ensemble des actions de la PNBG.

Le Secrétariat exécutif du CSI sera outillé pour les principales tâches, faire des propositions et des rapports techniques périodiques.

5.1.3. Niveau d'exécution technique et opérationnelle du programme : rôle des acteurs

La PNBG comprend cinq axes d'intervention stratégique qui impliquent, chacun, des ministères et institutions ou organismes autonomes. Les actions retenues dans chaque axe stratégique se rapportent à plusieurs ministères et institutions.

La matrice des actions et indicateurs de résultats précise les acteurs intervenant sur chaque action et activité.

Pour des besoins de coordination sectorielle des actions identifiées sur chaque axe d'intervention, un ministère ou institution ou organisme autonome sera responsabilisé comme chef de file pour une mise en œuvre efficiente.

Le niveau d'exécution technique et opérationnelle de la PNBG se trouve au niveau de chaque ministère, institution ou organisme autonome, en lien avec les actions prioritaires de la PGE.

Les ministères, institutions ou organismes autonomes, chefs de file seront des structures d'animation et de mise en œuvre technique des activités. Un membre du CSI est attaché au suivi de chaque axe stratégique.

5.2. MECANISMES DE SUIVI-EVALUATION

Les indicateurs de résultats seront indexés sur les indices internationaux et nationaux de la bonne gouvernance.

Le suivi-évaluation portera à la fois sur l'ensemble de la PNBG, sur la mesure des résultats obtenus et sur le suivi détaillé de réalisation des activités.

Le rapport de suivi-évaluation sera produit par le Secrétariat exécutif du CSI sur la base des différents rapports élaborés semestriellement par les Chefs de file et les membres du CSI attachés au suivi des axes, et éventuellement des audits et rapports d'évaluation des auditeurs et consultants indépendants.

Une revue à mi-parcours de la matrice des activités se fera sur une base semestrielle en réunion du CSI afin de permettre des modifications de calendrier, un recadrage des activités ou la mobilisation d'appuis complémentaires.

Cette revue réunira les membres du CSI et les chefs de file des axes stratégiques sous la direction de la Présidente du CSI, pour apprécier les avancées, les difficultés et les propositions d'amélioration touchant à la mise en œuvre des actions de chaque axe stratégique ainsi qu'à l'impact visé par l'ensemble des actions de la PNBG.

La mise en œuvre des recommandations de la revue semestrielle incombe à la Présidente du CSI qui en fait rapport au Premier Ministre.

Une revue externe de suivi/évaluation sera réalisée annuellement. Ces revues évalueront la conformité des réalisations, le respect du calendrier et les résultats obtenus.

5.3. STRATEGIE DE FINANCEMENT

Au regard de l'étendue des actions inscrites dans le PNBGLC, il apparaît nécessaire de mettre en place un Fonds national d'appui à la gouvernance. Ce fonds sera alimenté par le budget de l'État et les ressources extérieures.

Dans l'immédiat, le Gouvernement devra mettre en place un budget spécial destiné au financement d'activités prioritaires qui permettront d'améliorer de manière rapide les indicateurs de Madagascar en matière de bonne gouvernance.

Le financement national est insuffisant pour couvrir toutes les actions de la Politique d'où la nécessité de recourir à des ressources extérieures.

Une stratégie de mobilisation des ressources devra être élaborée selon les étapes suivantes :

- Élaborer un plan d'action opérationnelle de chaque axe stratégique et évaluer les besoins de financement par action et activités ;
- Identifier les partenaires au développement et autres guichets potentiels de financement de la Bonne Gouvernance (PNUD, Banque Mondiale, Union Européenne, USAID, BAD, GIZ, etc.) ;
- Identifier pour chacun des partenaires les critères d'éligibilité ainsi que les financements disponibles pour la période de mise en œuvre de la PNBG ;
- Formuler des projets, à partir de la matrice d'actions de la PNBG, à soumettre aux partenaires en fonction de leurs avantages comparatifs ;
- Entreprendre un plaidoyer auprès des PTF ;
- Organiser une table ronde des bailleurs de fonds ;
- Matérialiser les conclusions et engagements de la table ronde par des protocoles ou conventions.

Au plan national, une stratégie devra être mise en place à l'effet de l'inscription progressive des actions au PIP.

De même les possibilités de mobilisation des ressources auprès du secteur privé devront être explorées. La stratégie de mobilisation de ressources devra être accompagnée par un fort engagement politique pour en garantir le succès.

6. CADRE DES ACTIONS ET DES RESULTATS ATTENDUS

6.1. 24 ACTIONS POUR LA BONNE GOUVERNANCE

AXE STRATEGIQUE 1 : RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS REPUBLICAINES ET DE L'ETAT DE DROIT (REF. PEM : ENGAGEMENT 1 ET 2/ PGE : OBJECTIF : 1)						
Résultat stratégique 1 : Un cadre politique et institutionnel réformé et plus stable, porteur de paix sociale, de sécurité et de l'émergence						
	CONSTATS ET PROBLEMATIQUES MAJEURES	**ACTIONS CORRECTIVES**	**ACTIVITES OPERATIONNELLES**	**RESULTATS ATTENDUS**	**INDICATEURS DE RESULTATS**	**STRUCTURE RESPONSABLE** **STRUCTURES IMPLIQUEES**
1	Absence d'un système organisationnel et fonctionnel standard et pérenne de l'appareil administratif	Rationaliser et stabiliser le cadre institutionnel et organisationnel des structures administratives	Conduire un audit organisationnel sur les incohérences structurelles, les déficits ou excédents de ressources humaines dans chaque département ministériel	-L'organisation des départements ministériels est stabilisée -Les structures sont en adéquation avec les missions -Les fonctions communes aux départements ministériels sont définies et standardisées	-Décret portant principes et modalités d'organisation des départements ministériels (organigramme-type des départements ministériels) -Nombre d'organigrammes ministériels normalisés	PM CSI Tous ministères
			Actualiser le cadre normatif de création, d'organisation et de modification des structures administratives, agences et offices	-La création et la modification des structures administratives, agences et offices sont conformes aux normes transparentes établies. - L'utilisation des moyens financiers, humains et matériels est rationnalisée	-Décret précisant les normes de création d'organisation et de modification des structures administrations, agences et offices -Indicateurs CPIA/IIAG	PM CSI SGG Tous ministères

			Élaborer et adopter une charte de la déconcentration	-Les STD sont renforcés et adaptés à la décentralisation et aux services de proximité -Les moyens d'action des représentants de l'État sont accrus (délégations de pouvoirs, ressources humaines et financières, etc.)	-Décret portant charte de la déconcentration -Indices CPIA/IIAG -% de satisfaction des CTD et des usagers des services publics	MID MTEFPL Tous ministères
2	Appareil judiciaire peu accessible, complexe et fortement dépendante et dysfonctionnement dans l'administration pénitentiaire	Approfondir la réforme de la justice et de l'administration pénitentiaire	Renforcer l'organisation territoriale des juridictions pour assurer une justice de proximité et rendre la justice plus accessible et plus efficace	-Une couverture territoriale adéquate des juridictions est assurée - La loi sur l'assistance est appliquée - Les couts de l'accès à la justice sont réduits	-% de districts couverts par les TPI -Nombre de PAC ouverts -Nombre de tribunaux spécialisés ouverts - Nombre de justiciables ayant bénéficié de l'assistance judiciaire	MJ SAC
			Désengorger les établissements pénitentiaires par le respect des procédures de détention, l'application effective des textes sur la liberté surveillée, la caution, la liberté conditionnelle, la peine alternative tels les travaux d'intérêt général, la réforme des dispositions pénales relatives au vol des récoltes sur pied, une infraction pénale constituant un facteur d'augmentation du nombre de détenus au milieu carcéral	-Les procédures de détention sont respectées - De nouvelles infrastructures pénitentiaires sont réalisées - La gestion pénitentiaire est conforme aux normes internationales Les dispositions pénales relatives au vol des récoltes sur pied sont reformées.	-Nombre d'infrastructures pénitentiaires construites - Indicateurs internationaux de performance	MJ Tous TPI Établissements pénitentiaires SAC Parlement OSC CFM

			Renforcer la Section en charge des litiges fonciers au niveau des Juridictions	-Augmentation du nombre des Magistrats et Greffiers -Dotation des moyens matériels et financiers suffisants assurant la performance, l'efficience et la célérité dans le traitement des litiges fonciers ; -Revue des textes fonciers en vue d'une harmonisation des Procédures de traitement des litiges	% d'augmentation des magistrats et greffiers dans la Section en charge des litiges fonciers au niveau des Juridictions % d'augmentation des litiges fonciers jugés par an % d'augmentation des moyens matériels et financiers mis à la disposition des Sections en charge des litiges fonciers au niveau des Juridictions	MJ Tous TPI Établissements pénitentiaires SAC CFM
			Renforcer l'indépendance institutionnelle, fonctionnelle et financière de la Cour des comptes	-Conformité de la Cour des comptes aux normes internationales (INTOSAI) : Déclarations de LIMA et de Mexico -Accès effectif de la Cour des comptes au SIGFP - La Cour des Comptes jouit de l'autonomie financière et est relevée au rang d'une mission dans l'architecture budgétaire	-Adoption du projet de la loi organique sur le statut de la Cour des comptes - Mise à la disposition de la Cour du code d'accès au SGFP -Loi de finances retraçant l'inscription budgétaire et décret de répartition comporta aux la Cour des comptes comme MISSION	Mj Gouvernement Parlement CSI Cour des Comptes
			Harmoniser les dispositions relatives à la Haute cour de justice, les juridictions spécialisées tels les PAC et les tribunaux de bois de rose et d'ébène, vol des bovidés	-Les blocages des poursuites de certaines personnalités devant les juridictions sont levés -L'impunité dans les grands corps de l'État est éradiquée	-Dispositions constitutionnelles relatives aux immunités et à la Haute cour de justice révisées -Textes législatifs et règlementaires instituant les autorisations de poursuites judiciaires abrogés	MJ HCJ SAC Parlement

			Procéder à une réforme du CSM par rapport à la composition, la dépendance financière, le mode de fonctionnement du conseil de discipline et intégrer la représentation du PAC	-L'égalité des chances est promue dans l'élection des membres du CSM en régulant les campagnes onéreuses - Le CSM est débarrassé des trafics d'influence et du corporatisme - Le PAC est intégré dans le CSM	Constitution révisée en ses dispositions relatives au CSM	MJ Gouvernement Parlement PAC
			Aménager la participation de la D I J à titre d'observateur à la Commission d'affectation et la consultation du BCCJEP en matière d'enquête de moralité des magistrats	La D I J participe à titre d'observateur à la Commission d'affectation et le BCCJEP est consultée en matière d'enquête de moralité des magistrats	Textes relatifs à la Commission d'affectation et aux enquêtes de moralité des magistrats, relus	MIJ MEF CSM D I J BCCJEP SAC
			Correctionnaliser l'infraction de vol de bovidés pour accélération de traitement des dossiers	L'infraction de vol de bovidés est correctionnalisée pour accélération de traitement des dossiers	Loi sur le vol des bovidés promulguée	MJ OSC monde rural Gouvernement Parlement
			Vulgariser et sensibiliser les justiciables et les citoyens sur les procédures applicables au niveau de chaque ordre et degré de juridiction.	Les justiciables et les citoyens sont sensibilisés sur les procédures applicables au niveau de chaque ordre et degré de juridiction	Nombre de procédures applicables au niveau de chaque ordre et degré de juridiction vulgarisées Nombre de campagne de vulgarisation et de sensibilisation	MJ OSC Secteur privé
			Informatiser les procédures judiciaires et publier les décisions définitives des juridictions	L'accès à la justice à travers les services en ligne, la transparence et la redevabilité sont renforcés	-Nombre de procédures judiciaires dématérialisées et mises en ligne -Base de données décisions définitives	MJ Tribunaux Médias

					-Rubriques et éditions des médias dédiés à la publication des décisions de justice	
3	Absence de code d'éthique et de déontologie du Parlement Faible initiative parlementaire en matière législative Contrôle parlementaire insuffisamment exercé, Administration parlementaire peu outillée	Renforcer l'éthique parlementaire et améliorer le travail parlementaire	Élaborer et adopter un Code d'éthique et de déontologie du Parlement	-La confiance des populations envers les parlementaires est accrue -Mitigation de la dérive de l'immunité parlementaire	Code d'éthique et de déontologie adopté et promulgué	CSI Gouvernement Parlement
			Élaborer et mettre en œuvre des plans de renforcement des capacités de l'Assemblée nationale et du Sénat en matière de proposition de lois, analyse budgétaire, contrôle de l'action gouvernementale, diplomatie parlementaire, etc.	-Les fonctionnaires parlementaires, les députés et les sénateurs, les commissions et groupes parlementaires sont plus efficaces dans la rédaction des propositions de loi -Le contrôle de l'action gouvernementale est plus efficace	-Plan de développement institutionnel de l'AN adopté -Plan de développement institutionnel du Sénat adopté -Nombre de sessions de formations réalisées -% augmentation du budget de l'AN et du Sénat en matière de renforcement des capacités	A N Sénat
			Mettre en place un système de presse parlementaire	Les capacités de communication du parlement (sont renforcées)	-TV/Radio du Parlement ou éditions spéciales dans les médias -Presse en ligne -Sites Web	AN Sénat
			Mettre en place des mécanismes de transparence des votes, de retranscription et de publication des délibérations	-Un dispositif de vote électronique est mis en place -Les délibérations sont retranscrits et régulièrement publiées dans les organes de presse du Parlement et les médias publiques et privées	-Inscription des modalités du vote électronique dans le règlement intérieur -Installation du dispositif du vote électronique à l'hémicycle -Bulletins des délibérations -Éditions dédiées aux délibérations du Parlement dans les médias	A N Sénat

			Améliorer les conditions de travail des parlementaires en termes d'infrastructure, moyens matériels et informatiques.	Le Parlement dispose de moyens adéquats pour accomplir ses missions.	-Nombre d'infrastructures réalisées -Équipements et matériels informatiques mis à disposition des parlementaires : vote électronique, intranet, messagerie, gestion électronique des archives, système d'interprétation simultanée.	AN Sénat
4	Opacité dans la gestion des financements des partis politiques et des campagnes électorales Faiblesses des partis et formations politiques à constituer de solides creusets de promotion de gouvernance démocratique.	Clarifier les règles du jeu politique	Assainir les pratiques politiques par le regroupement volontariste des partis politiques.	La prolifération des partis politiques est freinée.	Nombre de partis politiques regroupés Nombre de partis sur la scène politique nationale	MID Parlement Partis politique
			Assurer le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales en : -adoptant le décret d'application de la loi n°2011-012 relative aux partis politiques (modalités de contrôle des comptes de gestion des partis politiques) -activant la Commission de contrôle de financement et de la vie politique et en renforçant les dispositions de la loi n° 2018 – 008 du 10 avril 2018 y relative	-L'égalité de chance dans les élections est renforcée -Le financement des partis politiques, des candidats aux élections et des campagnes électorales est transparent	- Liste des candidats ou des comités de soutien ayant déposé leurs comptes de campagnes et états financiers auprès de la CCFVP à l'issue de chaque élection - Rapport public de la CCFVP à l'issue de chaque élection - Nombre d'infractions à caractère financier ou pénales constatées et transmises aux juridictions compétentes - Comptes bancaires et rapports financiers annuels des partis politiques - Décret d'application de la loi relative aux partis politiques concernant les modalités de contrôle des comptes de gestion des partis politiques	CSI MID CCFVP Parlement Partis politiques

			Renforcer la culture politique et citoyenne des partis et groupements politiques (accès aux médias, informations sur la vie publique, subventions e l'État etc.)	La stabilité politique est renforcée par l'encrage de la culture démocratique	-Nombre de colloques, conférences, ateliers de formation dédiés aux partis politiques -Nombre de rencontres Gouvernement -Partis politiques	HCDDED MID MEF Partis politiques
5	Insuffisances du cadrage juridique de la communication institutionnelle et faibles capacités des médias à assumer pleinement leur rôle d'information et d'éducation de la société	Consolider le cadrage juridique de la communication institutionnelle et renforcer les capacités des médias	Accélérer l'adoption de la loi sur l'accès à l'information	-L'accès des citoyens à l'information est renforcé	Loi sur l'accès à l'information adoptée et promulguée en 2020	MCC Parlement
			Mettre en place l'Autorité nationale de la régulation médiatisée (ANRCM)	La liberté de communication, la transparence et le respect de la déontologie sont garantis	Procès-verbal d'installation des membres de l'ANRCM	MCC Ministères concernés Organisations faitières concernées
			Renforcer les capacités des médias à travers des mécanismes de subvention	Les appuis de l'État permettent aux médias de jouer leur rôle d'information et d'éducation citoyenne	Loi relative aux subventions à la presse promulguée	MCC/MEF/Organisations de presse
6	Absence de cadres de partenariat entre l'État et les OSC,	Renforcer la collaboration avec la Société civiles sur les questions de Gouvernance et LCC	Mettre en place un cadre de partenariat entre l'État, le secteur privé et les OSC	Un cadre de partenariat entre l'État, le secteur privé et les OSC est mis en place et permet à celles-ci de jouer pleinement leur rôle de contrôle citoyen.	Décret relatif au cadre de partenariat entre l'État, le secteur privé et les OSC	CSI MID MEF OSC
			Conduire une étude sur le renforcement des capacités des OSC pour des activités opérationnelles de plaidoyers sur les questions de gouvernance et de LCC	Une étude sur le renforcement des capacités des OSC est élaborée et validée.	Rapport de l'étude validé.	CSI SAC OSC

7	Persistance de valeurs et pratiques culturelles néfastes et des stéréotypes sexistes	Renforcer la sensibilisation et le lobbying sur le genre	Mettre en œuvre une stratégie globale et durable visant à éliminer les valeurs et les pratiques culturelles néfastes ainsi que les stéréotypes sexistes dans l'éducation et les autres domaines	Les valeurs et les pratiques culturelles néfastes ainsi que les stéréotypes sexistes dans l'éducation et les autres domaines sont éliminées	-Document de la Stratégie élaboré et adopté -% d'augmentation des sanctions pour pratiques culturelles néfastes et sexistes dans l'éducation et les autres domaines	MPPPF Gouvernement Parlement OSC PTF
			Mettre à jour la Politique Nationale de la Promotion de la Femme et élaborer un nouveau Plan d'Action National Genre et Développement	Un cadre propice à la promotion du genre est instauré	-Document Politique Nationale de la Promotion de la Femme actualisé -Nouveau Plan d'Action National Genre et Développement adopté	MPPPF OSC PTF
			Promouvoir l'égalité genre, le bien-être familial et la protection des femmes, des enfants et des personnes vulnérables.	L'égalité genre, le bien-être familial et la protection des femmes et des enfants sont respectés	Nombre d'initiatives déployées dans les Communes et Régions	CFM
			Renforcer la capacité des femmes, des enfants et des personnes vulnérables	Les conditions de vie des femmes améliorées	Nombre de renforcement de capacité	CFM
			Renforcer la lutte contre la traite et l'exploitation des enfants et des femmes au niveau des Régions et Communes	L'exploitation abusive des femmes est réduite Un projet de société portant refondation de la Nation de la République	Nombre de sensibilisation dans les districts et communes Un manifeste de projet de société rédigé	CFM Gouvernement Société civile
			Appuyer les actions de la société civile visant à encourager les femmes à se porter candidates aux élections, les partis politiques à présenter des candidatures	La société civile bénéficie d'appuis adéquats pour encourager les femmes à se porter candidates aux élections, les partis politiques à présenter des candidatures	-Nombre OSC bénéficiant des appuis -% de femmes élues communes/Parlement -% de femmes au gouvernement	MPPPF Partis politiques OSC PTF

			féminines aux postes électifs et nominatifs et à les soutenir	féminines aux postes électifs et nominatifs et à les soutenir	-% femmes nommées administrations centrales et déconcentrées	
8	Insuffisances dans la promotion des droits humains	Promouvoir les droits humains et renforcer la citoyenneté	Renforcer les programmes en matière d'éducation civique, de droits humains et de citoyenneté, en particulier dans les Écoles de formations professionnelles et les établissements scolaires	Les valeurs du civisme sont renforcées et la cohésion sociale consolidée	Programmes de formations des Écoles de formations professionnelles et des établissements scolaires	MEE MTEFPLS MPPPF
			Renforcer le système d'éducation civique et citoyenne de tout le peuple Malagasy à travers des campagnes de formation et de sensibilisation	Les valeurs du civisme sont renforcées et la cohésion sociale consolidée	-Nombre de Programmes de formation dédiés à l'éducation civique et citoyenne -% de population touchée par les campagnes d'éducation civique	MPPPF OSC Médias

AXE STRATEGIQUE 2 : MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

(REF. PEM : ENGAGEMENT 3 / PGE : OBJECTIF : 1)

Résultat stratégique 2 : Une administration publique moderne et intègre au service des citoyens, des entreprises et des collectivités territoriales décentralisées

N°	CONSTATS ET PROBLEMATIQUES MAJEURES	ACTIONS PRIORITAIRES	ACTIVITES OPERATIONNELLES	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS DE RESULTATS	STRUCTURE RESPONSABLE/ STRUCTURES IMPLIQUEES
9	Multiples déficits et dysfonctionnements du service public : - qualité de l'accueil des usagers à renforcer, -service public peu accessible -clientélisme et favoritisme, -manque d'éthique professionnelle, -corporatisme favorisant l'impunité -difficultés d'accès à l'information et à la documentation administrative,	Améliorer les méthodes de travail et la qualité du service public	Renforcer les standards de service par la poursuite de l'installation des bureaux d'accueil, d'orientation et d'information dans toutes les administrations publiques centrales, les STD et les services des CTD	L'accueil dans les services publics est performant	-% satisfaction des usagers du service public -Nombre ministères, de CTD, de STD ayant adopté le standard de service	Ministères Institutions publiques STD CTD
			Prendre en compte les personnes à besoins spéciaux dans l'offre de service public (femmes enceintes, personnes du 3ème âge, personnes vivant avec un handicap)	Les personnes à besoins spécifiques sont prises en compte dans l'offre de service public	-Nombre de structures publiques ayant des rampes d'accès pour les personnes à mobilité réduite -Nombre de structures publiques ayant des dispositifs d'accompagnement pour les personnes à besoins spécifiques	Ministères Institutions publiques STD CTD
			Améliorer les systèmes de gestion de l'information, des documents administratifs et des archives de l'État	Les citoyens-usagers, les chercheurs et les médias ont accès à l'information, aux documents administratifs et aux archives de l'État	-Nouvelle loi sur les archives adoptées -Nombre de services administratifs disposant d'un centre ou plateforme d'information fonctionnel, accessible et à jour	Archives Gouvernement Parlement CTD STD

	- absence de normes de référence et de démarche qualité		Mettre en place un système de management de la qualité (SMQ) dans l'Administration publique	Les performances des administrations dans la fourniture des services publics sont améliorés	-% de satisfaction des usagers des services publics délivrés par les administrations publiques -Indicateurs internationaux	CSI Tous ministères institutions
			Mobiliser les services publics et le secteur privé dans la démarche label intégrité	Les services publics et le secteur privé sont mobilisés dans la démarche label intégrité	Nombre de services publics et entreprises privés objet de label intégrité	CSI Administrations publiques Organisations secteurs privés
			Instituer un prix de la qualité pour récompenser les administrations publiques les plus performantes en matière de services rendus aux usagers	Amélioration des performances des administrations dans la fourniture des services publics	-% de satisfaction des usagers des services publics délivrés par les administrations publiques -Nombre de structures administratives recevant des distinctions de performance et d'intégrité	CSI Ministères institutions
10	Contraintes liées à la performance des infrastructures et équipements d'accès à l'internet haut débit, à la coordination et à la standardisation des choix technologiques et à la sécurisation des données informatiques	Consolider la maturité numérique pour un service public efficient et performant	Renforcer les infrastructures et équipements d'accès à l'internet haut débit	La couverture territoriale du réseau internet est élargie et la transmission haut débit est fiable et pérenne	-% de couverture du territoire national -% d'augmentation de l'accès à l'Internet -% de réduction des coûts d'accès à l'Internet -Indicateurs internationaux	
			Poursuivre les efforts dans la création de l'identifiant unique consacré par le projet PRODIGY et l'étendre progressivement vers d'autres	Les efforts dans la création de l'identifiant unique consacré par le projet PRODIGY et l'étendre progressivement vers d'autres matières	Nombre de matières pris en compte dans la création de l'identifiant unique	PRODESY PREA MPTDN

			matières après l'état civil, à la position vis-à-vis de la Justice et du fisc			
			Mettre en place une Commission Interministérielle de coordination et de standardisation des choix technologiques des services de l'administration publique	- Les choix technologiques et les solutions numériques en place dans les administrations publiques sont cohérents et standardisés -Les moyens mis en œuvre pour le développement de l'e-gouvernance et les technologies adoptées sont mutualisées	-Décret instituant un comité interministériel de mise en cohérence des choix technologiques des services de l'administration publique -Nombre de solutions technologiques mutualisées	MPTDN PREA Tous ministères
			Créer un environnement sécurisé pour le développement des services en ligne et assurer la protection des données personnelles en rendant la CMIL opérationnelle et en développant des solutions de sécurisation	-Les données informatiques de l'Administration sont sécurisées -Le contrôle de gestion et de protection des données personnelles est assuré par la CMIL -Une sécurité accrue pour une utilisation effective des e-gouvernement	-Rapports d'activités de la CMIL - Solutions de cyber sécurité développées et mises en application	MPTDN PREA CMIL BFM
11			Renforcer la coordination des structures chargées de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption en mettant en place un Comité Stratégique de pilotage de la bonne gouvernance et de la LCC sous la coordination du CSI et rattachée à la Primature	L'action de promotion de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption est mieux structurée et coordonnées	-Décret instituant le Comité Stratégique de pilotage de la Bonne gouvernance et de la Lutte contre la corruption -Rapports annuels du Comité Stratégique -% d'exécution des actions de la PNBG	PM CSI SAC Ministères
			Instituer une structure standard et commune (direction, cellule, service etc.) en charge de la BG et de LCC dans	La bonne gouvernance et la lutte contre la corruption sont mieux structurées et	Organigrammes des ministères et institutions	CSI Tous ministères

			chaque ministère, institution et les CTD	performantes dans les administrations publiques		Institutions
	Persistance de la corruption et de l'impunité liée au corporatisme	Renforcer la lutte contre la corruption et éradiquer le corporatisme favorisant l'impunité	Rendre effective l'indépendance des acteurs du Système anti-corruption à travers une autonomie financière les mettant à l'abri de la précarité dans l'accomplissement de leurs missions	Les moyens d'action des acteurs du SAC sont renforcés	-Dispositions Loi des finances allégeant la dépendance budgétaire des acteurs du SAC -% augmentation des budgets des acteurs du SAC	P R PM MEF Parlement
			Opérationnaliser les pôles anti-corruption pour un plus grand maillage territorial de la lutte contre la corruption	Tous les PAC créés sont opérationnels	-Nombre de PAC installés -Nombre de dossiers jugés	MJ PAC
			Supprimer les autorisations de poursuites judiciaires instituées au profit de certains corps de l'État	Tolérance zéro à l'impunité	-Loi supprimant les autorisations de poursuites judiciaires -Taux d'application des sanctions	MJ SAC Tous ministères
			Appliquer effectivement les dispositions disciplinaires du Statut général de la Fonction publique concernant la suspension du fonctionnaire poursuivi en justice et la révocation du fonctionnaire condamné à une peine afflictive ou infamante par une décision judiciaire devenue définitive	-Les fonctionnaires poursuivis en justice sont suspendus conformément aux dispositions disciplinaires du Statut général de la Fonction publique -Les fonctionnaires condamnés à une peine afflictive ou infamante par une décision judiciaire devenue définitive sont révoqués	-Nombre de fonctionnaires poursuivis en justice suspendus -Nombre de fonctionnaires révoqués suite à une décision judiciaire devenue définitive	MTEFPLS MJ Tous ministères et institutions
			Promouvoir la culture de résultats dans l'administration publique en mettant en place des mécanismes de pilotage des politiques publiques par les résultats	Des mécanismes de pilotage des politiques publiques par les résultats sont mis en place dans les administrations	Nombre d'administration ayant adopté des mécanismes de pilotage par les résultats	MTEFPLS Ministères Institutions STD

						CTD
			Renforcer et valoriser les organes de contrôle et l'inspection	. La qualité de service est améliorée . les rapports périodiques d'inspection et d'audit sont disponibles et les mesures correctives prises et appliquées -un budget correspondant à tout organe de contrôle et l'engagement se fait au niveau des OCFP assorti d'un pourcentage pour ne pas être noyé dans le budget du Ministère concerné.	. Rapports de contrôle et d'inspection . Les mesures correctives prises -Budget des organes de contrôle avec engagement au niveau des OCFP assorti d'un pourcentage	MEF MTEFPLS Ministères Institutions Organes de contrôle CSI/SAC
12	Pesanteurs dans la gestion des ressources humaines publiques	Renforcer la gestion et les capacités des ressources humaines de l'administration publique	Instituer une agence nationale de recrutement des ressources humaines de l'État	Le processus de recrutement des ressources humaines publiques est professionnalisé et crédibilisé -Tolérance zéro fraude et corruption dans les concours de recrutement	Le texte règlementaire instituant l'agence nationale de recrutement est adopté Dotations allouées à l'agence nationale de recrutement dans le budget de l'État Nombre de recrutements organisés par l'agence de recrutement	CSI MTEFPLS Ministères Institutions
			Inscrire dans les prévisions budgétaires des départements ministériels et des institutions l'incidence financière des sanctions positives	Les dotations budgétaires sont suffisantes pour couvrir l'incidence financière des sanctions positives	Montants des dotations budgétaires alloués aux sanctions positives	MEF Ministères Institutions
			Intégrer les valeurs du service public, d'intégrité, de transparence et de redevabilité dans les programmes de formation des écoles et centres de formation professionnelles	Les valeurs du service public, d'intégrité, de transparence et de redevabilité sont intégrées dans les programmes de formation des écoles et centres de formation professionnelle	-Nombre d'écoles et de centres de formation ayant intégré les valeurs du service public, d'intégrité, de transparence et de redevabilité dans leurs programmes de formation	MPPPF MEE ENAM

						Écoles de formation professionnelle
			Élaborer et mettre en œuvre un plan national de développement des ressources humaines publiques (acquisition des ressources humaines alignées sur les besoins des administrations, développement et valorisation des compétences)	Un système performant et durable de GRH est mis en place pour un service public de qualité et une administration de développement	Plan national de développement des ressources humaines publiques validé	MTEFPLS
			Conduire une étude sur la réforme de la fonction publique basée sur le rendement, la performance et la redevabilité	L'étude sur la réforme de la fonction publique basée sur le rendement, la performance et la redevabilité est validée	Rapport validé de l'étude	MTEFPLS

AXE STRATEGIQUE 3 : RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE

(REF. PEM : ENGAGEMENT 9, 10 ET 11 / PGE : OBJECTIF : 3)

Résultat stratégique 3 : Une gouvernance économique soutenue par un large consensus sur les grandes options de développement, un environnement des affaires assaini et une gestion performante des finances publiques

N°	CONSTATS ET PROBLEMATIQUES MAJEURS	ACTIONS PRIORITAIRES	ACTIVITES OPERATIONNELLES	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS DE RESULTATS	STRUCTURE RESPONSABLE STRUCTURES IMPLIQUEES
13	Insuffisance de mécanismes de concertation formalisés sur la définition et la mise en œuvre des grandes options de développement	Renforcer les mécanismes de concertation sur les grandes options de de développement	Élargir et approfondir les concertations autour de la définition et de la mise en œuvre des grandes options de développement à travers des espaces formalisés de rencontres périodiques entre le gouvernement et les autres secteurs de développement (secteur privé, monde rural/producteurs agricoles, société civile, ordres professionnelles, etc.)	-Les espaces de concertation sont institués comme de véritables outils de dialogue social et politique inclusif -Les acteurs impliqués adhèrent aux grandes options de développement -La mise en œuvre des politiques et grands projets de développement économique et social se fait dans un climat politique et social apaisé	- Nombre rencontres formalisées et instituées -Nombre de stratégies de développement ayant été objet de concertations	PR PM MEF Tous ministères CSI
			Renforcer le suivi-évaluation et la redevabilité des sociétés à capitaux publics ainsi que des programmes d'investissements publics incluant les financements extérieurs : (i) tenue d'une conférence annuelle des sociétés à capitaux publics (ii) organisation d'une conférence annuelle des directeurs et chefs de programmes et projets d'investissements publics incluant les financements extérieurs	-Texte règlementaire instituant une conférence ou revue annuelle des sociétés à capitaux publics, modalités et canevas de la conférence ou revue -Texte règlementaire instituant une conférence ou revue annuelle des directeurs et chefs de programmes et projets -La culture de la transparence et de la redevabilité est ancrée dans la gouvernance des sociétés à capitaux public et des programmes et projets	- Rapport de la conférence annuelle des directeurs et chefs de programmes et projets d'investissements publics incluant les financements extérieurs -Rapport de la conférence annuelle des sociétés à capitaux publics -% de rendement annuels des sociétés à capitaux publics	PM MEF MCIA CSI

				d'investissements publics incluant les financements extérieurs	-% de rendement annuels des programmes et projets d'investissements publics incluant les financements extérieurs	
14	Déficits dans le contrôle de gestion des finances publiques et du patrimoine de l'État	Assainir la gestion des finances publiques	Systématiser et Intensifier les contrôles et audits de l'attribution et de l'exécution des marchés publics (ministères, offices et agences, sociétés à capitaux publics, programmes et projets, CTD etc.) par les services de contrôles et d'inspection internes, l'IGE, le Parlement et la Cour des Comptes	-La mise en œuvre des procédures de passation et d'exécution des marchés publics est améliorée - La qualité des services, ouvrages et équipements fournis est améliorée - Publication périodique de la liste des entreprises défaillantes et leur exclusion de tous marchés publics -Poursuite judiciaires des agents publics coupables de concussion dans l'attribution ou l'exécution des marchés publics -Tolérance zéro face à la corruption dans l'attribution et l'exécution des marchés publics	-Rapports d'audits et de contrôle annuels des marchés publics publiés par l'IGE - Rapports de contrôles des marchés publics publiés par les services d'audits et d'inspection de chaque ministère et institution - Nombre de marchés, objets de poursuite judicaires	CSI MEF IGE BIANCO Parlement, Cour des Comptes Services de contrôle et d'inspection internes CNM ARMP
			Renforcer la collaboration entre le Contrôle financier, les corps et organes de contrôle (IGE, CDBF, Direction générale du contrôle financier, Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit, Inspections générales des services) par des mécanismes de collaboration et de rencontres périodiques formalisées	La collaboration entre les services de contrôle et d'inspection au sein du MEF est renforcée	-PV des rencontres périodiques formalisées -Plates formes de partage d'informations et de données	MEF IGE, CDBF, DGCF, DBIFA

			Organiser une séance de rencontre entre les magistrats du PAC et de la DBIFA pour régler la question de contrariété entre les lois de 1992 et l'ordonnance de 2019	La question de contrariété entre les lois de 1992 et l'ordonnance de 2019 est réglée	Procès-verbal de la rencontre entre les magistrats du PAC et de la DBIFA Textes législatifs et règlementaires réglant la question de contrariété entre les lois de 1992 et l'ordonnance de 2019	MJ MEF PAC DBIFA CCSI
			Mettre dans le site web le rapport annuel des OCFP	Le rapport annuel des OCFP est publié sur le site web	Nombre de rapports annuels publiés	MEF OCFP CSI
			Consolider et publier les données du Fichier central des malversations tenues par l'IGE : transmission systématique des rapports d'audits et d'inspection de toutes les administrations à l'IGE pour exploitation dans le Fichier central des malversations	-La tolérance zéro est appliquée dans les malversations de gestion des deniers publics et du patrimoine de l'État et des CTD - Toutes les nominations aux fonctions de responsabilités sont soumises à l'avis préalable de l'IGE au regard du Fichier central des malversations	-Nombre de rapports d'audits et d'inspection centralisés dans le Fichier central des malversations -Nombre de poursuites judiciaires engagées sur la base des données du Fichier central des malversations	IGE SAC CDBF M Justice Inspections générales des services
			Procéder à une réforme de l'IGE par rapport à la saisine, la dépendance financière, le mode de fonctionnement	-L'IGE peut s'autosaisir et toutes les institutions peuvent la saisir - Les rapports de l'IGE sont publiés -L'IGE peut saisir directement les juridictions de tout dossier de malversation L'IGE jouit de l'autonomie financière	Décret relatif à l'IGE révisé	CSI MEF

			Améliorer la transparence budgétaire par la mise en œuvre de l'Open budget et le développement du budget citoyen	-Le budget citoyen est développé et sa publication interrompue depuis 2017 est reprise - L'accès du public aux informations budgétaires et l'adoption de systèmes budgétaires responsables sont mis en œuvre -Le score de Madagascar sur le budget ouvert est amélioré	-Sites Web et médias publiant le budget citoyen -% de l'Indice du budget ouvert (OBI)	MEF OSC International Budget Partnership (IBP) /Association MSIS-Tatao
			Élaborer la loi de règlement au cours de l'année budgétaire suivant l'exécution et son adoption par le Parlement	La loi de règlement est élaborée et transmise au Parlement au cours de l'année budgétaire suivant l'exécution	Loi de règlement promulguée	MEF Gouvernement Parlement
			Systématiser les revues annuelles et à mi-parcours des dépenses publiques	Le suivi de l'exécution budgétaire est renforcé et transparent	Revues des dépenses publiques publiées	MEF Trésor
			Rendre systématiques les audits de gestion financière et de contrôles au sein des ministères et des institutions et mettre en œuvre les recommandations	Tolérance zéro face aux malversations dans la gestion des deniers publics et du patrimoine de l'État et des CTD	Nombre d'administrations auditées Nombre de rapports d'audits publiés Nombre d'audits réalisés par des cabinets d'audits indépendants	Parlement Cour des comptes IGE Structures internes d'inspection Cabinets indépendants

			Réinstaurer la tenue de la comptabilité matières dans les services publics et mettre en place une base de données sur les acquisitions et commandes de l'État (matériels, équipements et services)	Tolérance zéro face aux malversations dans la gestion des deniers publics et du patrimoine de l'État et des CTD	Nombre d'administrations tenant une comptabilité matière Nombre de cas de malversations identifiés	MEF IGE Tous ministères/ institutions STD CTD
			Initier une circulaire ou un arrêté actualisant les modalités de prise ou de passation de service	-La continuité de l'État et du service public est garantie. -La gestion du patrimoine et des deniers publics est transparente	-Circulaire publiée -États des PV de passation de service à l'issue des changements de directeurs et de gestionnaires dans les administrations	PM IGE Tous ministères institutions
15	Faible performance en matière de recouvrement des recettes budgétaires	Optimiser la performance des recettes fiscales	Conduire une étude en vue d'un plan de renforcement des capacités de recouvrement des recettes fiscales notamment la simplification du système fiscal, l'extension des télé-procédures, l'identification de tous les contribuables et l'amélioration de la performance du système statistique national	-Un cadre harmonisé et cohérent de renforcement des capacités de recouvrement des recettes fiscales est mis en œuvre -Le système fiscal est simplifié - l'extension des télé-procédures est réalisée - Tous les contribuables sont identifiés -Le système statistique national est amélioré	-Document du Plan de renforcement des capacités de recouvrement des recettes fiscales -Nombre de procédures simplifiées, dématérialisées et mises en ligne -% de contribuables identifiés par secteur -Augmentation du % de recouvrement des recettes fiscales	-MEF - MPTDN -PREA -DGI - INSTAT
			Élargir l'assiette fiscale dans le respect du principe de l'équité et de la justice fiscale par une stratégie visant l'adhésion du secteur informel prédominant dans l'économie	Secteur informel recensé et inclus dans l'assiette fiscale	-Augmentation du % de recouvrement des recettes fiscales	MEF DGI

16	Inertie dans le recouvrement des avoirs illicites, des débets et des amendes de justice	Optimiser le recouvrement des avoirs illicites, des débets et des amendes de justice	Organiser des opération casiers vides pour l'application des décisions de justice rendues en matière de recouvrement des avoirs illicites, des débets et des amendes de justice à travers un dispositif et une feuille de route permettant de traiter, dans un délai limité, tous les dossiers en sommeil dans les tiroirs des administrations concernées.	Tous les avoirs illicites, les débets et les amendes de justices sont recouvrés pendant l'opération casier vide programmée sur 18 mois.	% d'avoirs illicites recouvrés % de débets exécutés % d'amendes recouvrées/Nombre de décisions rendues/tribunal/an	PR PM/CDBF MEF SAC IGE Tribunaux
17	Contre- performances dans l'amélioration du l'environnement des affaires	Améliorer l'environnement des affaires	Réaliser une étude diagnostique sur le dispositif d'appui au secteur privé et sur la base des recommandations de cette étude, consolider ledit dispositif et développer des partenariats public-privé	-Un dispositif d'appui performant d'appui au secteur privé est mis en place -Le partenariat public-privé est renforcé	- Nombre de services d'appui offerts aux entreprises privées - Nombre de partenariats public-privé mis en place - Doing business	MICA MEF organisations faitières du secteur privé
			Créer un cadre de concertation secteur public et secteur privé pour répondre aux préoccupations des entreprises en temps réel.	Les préoccupations des entreprises sont prises en compte dans les politiques publiques	-Texte règlementaire instituant le cadre de concertation -Recommandations du cadre de concertation	PR PM MICA /MEF EDBM Secteur privé

AXE STRATEGIQUE 4 : CONSOLIDATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE

(REF. PEM : ENGAGEMENT 3 / PGE : OBJECTIF : 1)

Résultat stratégique 4 : Une mise en œuvre de la décentralisation et du développement local accélérée

N°	CONSTATS ET PROBLEMATIQUES MAJEURS	ACTIONS PRIORITAIRES	ACTIVITES OPERATIONNELLES	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS DE RESULTATS	STRUCTURE RESPONSABLE STRUCTURES IMPLIQUEES
18	Faiblesse du dispositif institutionnel de la décentralisation et absence de cadre stratégique de mise en œuvre	Renforcer le dispositif institutionnel et le cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation	Élaborer et mettre en œuvre une politique nationale de décentralisation	Document de la Politique nationale de décentralisation est élaboré et validé	Document de la Politique nationale de décentralisation élaborée et validée	MID Tous ministères PNUD
19	Inertie dans le transfert des compétences et des ressources de l'État aux CTD	Accélérer le transfert des compétences et des ressources de l'État aux CTD	Mettre en place la Commission d'évaluation des charges correspondant à l'exercice des compétences transférées, créée par la loi Organique n°2014-018 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires	La Commission d'évaluation des charges correspondant à l'exercice des compétences transférée est installée et est opérationnelle	-Décret portant organisation et fonctionnement de la Commission -Décret portant nomination des membres de la Commission -Dotation budgétaire allouée à la Commission	MID MEF MTEFPLS Sénat A N IGE Ministères sectoriels concernés -CTD

			Organiser des concertations interministérielles sur chaque domaine de compétence et de ressources à transférer et adopter les textes législatifs et règlementaires précisant les contenus des compétences ou blocs de compétences, les modalités, les ressources financières, patrimoniales et humaines et les délais de transfert	Les concertations interministérielles sont organisées sur chaque domaine de compétence et de ressources à transférer et les textes législatifs et règlementaires y relatifs sont adoptés et mis en application	Nombre de compétences et de ressources correspondantes transférées	MID MEF MTEFPLS Sénat AN IGE Ministères sectoriels concernés CTD
20	Faible capacité des acteurs de la décentralisation	Renforcer les capacités des acteurs de la décentralisation	Élaborer et adopter une loi relative à la Fonction publique territoriale, précisant le régime juridique applicable aux emplois et aux agents des CTD	Les CTD sont dotées de ressources humaines stables et compétentes alignées sur leurs missions	Loi relative à la Fonction publique territoriale adoptée	MID Gouvernement Parlement
			Élaborer un programme d'appui au développement institutionnel des communes rurales à partir de l'identification des besoins minima de démarrage en termes d'infrastructures, d'équipements, d'outils et manuels de gestion administrative et financière ainsi que de services aux citoyens et entreprises	Les services administratifs des communes rurales sont opérationnels et efficaces	Programme d'appui au développement institutionnel des CTD validé Nombre de communes rurales disposant de services opérationnels et efficaces	MID Communes rurales
			Élaborer un programme national de formation et de renforcement des capacités des différents acteurs impliqués dans la gestion des CTD et dans la mise en œuvre de la décentralisation (élus locaux, personnels des CTD, agents des STD impliqués dans l'appui aux CTD)	- Les élus locaux sont formés à la gestion des affaires locales - Les capacités de agents des CTD sont renforcés - Les capacités des personnels des STD impliqués dans la décentralisation sont renforcés	Programme national de formation et de renforcement des capacités validé Nombre de CTD ayant bénéficié de formation	MID CTD

21	Mesures d'appui aux CTD peu efficace	Assurer le suivi de l'exécution du Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public (PAPSP) et des subventions communales d'investissements et améliorer la qualité de l'appui technique et l'assistance conseil aux CTD	Assurer le suivi de l'exécution du Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public (PAPSP) et des subventions communales d'investissements en réalisant des audits sur le transfert et la gestion des subventions et en menant des vérifications en collaboration avec les tribunaux financiers et les plateformes nationales des OSC	- Les subventions communales sont gérées dans la transparence - Les investissement ont des impacts positifs sur le vécu des populations	-Nombre de projets d'investissements audités -Nombre de projets d'investissements réalisés dans les communes bénéficiaires des subventions	MID MEF PREA Tribunaux financiers Plateforme nationale des OSC Banque Mondiale
			Réaliser des d'audits organisationnels des communes urbaines et des régions, en vue d'une mise à niveau de leurs capacités organisationnelles	Les rapports d'audits organisationnels des communes urbaines et des régions sont disponibles et les recommandations sont mises en œuvre	Nombre de communes urbaines auditées Nombre de régions auditées	MID Préfets de régions Communes urbaines Régions
			Renforcer les capacités des représentants de l'État dans l'organisation du contrôle de légalité et de l'appui conseil	Les représentants capacités des représentants de l'État sont renforcées pour un contrôle de légalité et un appui conseil efficaces	Nombre de représentants de l'État formés sur le contrôle de légalité et l'appui conseil	MID CTD
22	Précarité des ressources financières des CTD Valorisation insuffisante des potentialités locales et de la coopération décentralisée	Consolider les finances locales et la coopération décentralisée	Conduire une étude relative à l'adaptation de la législation sur les finances locales aux potentialités économiques locales et nationales et la promotion économique des CTD	L'étude relative à l'adaptation de la législation sur les finances locales est élaborée et validée.	Rapport de l'étude validée	MEF MID CTD
			Renforcer les audits financiers et les contrôles de gestion dans les administrations des CTD	Les audits financiers et les contrôle de gestion dans les CTD sont renforcées et les recommandations mises en œuvre	Nombre de CTD auditées ou contrôlées	MEF MID Cour des comptes

			Conduire une étude sur l'élaboration d'un schéma directeur de l'intercommunalité et d'entente intercommunautaire	Le rapport de l'étude sur l'élaboration du schéma directeur de l'intercommunalité et d'entente intercommunautaire est élaboré et validé	Document du schéma directeur validé	MID MAHT MEF CTD
			Organiser périodiquement des assises de la coopération décentralisée entre les CTD malagasy et les Collectivités territoriales partenaires et ONG étrangères pour donner un dynamisme à la coopération décentralisée	Des partenariats et conventions sont établis entre CTD malagasy et entre les CTD malagasy et des CTD ou ONG étrangères	Nombre de conventions ou de partenariats établis	MID CTD

AXE STRATEGIQUE 5 : RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE SECURITAIRE ET ENVIRONNEMENTALE

(REF. PEM : ENGAGEMENT 12 ET 13 / PGE : OBJECTIF : 2 ET 3)

Résultat stratégique 5 : Une gouvernance sécuritaire et environnementale renforcée

N°	CONSTATS ET PROBLEMATIQUES MAJEURS	ACTIONS PRIORITAIRES	ACTIVITES OPERATIONNELLES	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS DE RESULTATS	STRUCTURE RESPONSABLE STRUCTURES IMPLIQUEES
23	Insécurité persistance sur le territoire national	Renforcer la gouvernance sécuritaire	Renforcer les initiatives et opérations en cours dans tous les segments de la lutte contre l'insécurité en mettant en place un dispositif ou un mécanisme de coordination au niveau national, régional et local où sont regroupés les acteurs en matière sécuritaire	Une action plus coordonnée et efficace dans la lutte contre l'insécurité sur l'ensemble du territoire	-% de baisse de l'insécurité sur l'ensemble du territoire national -Indicateurs internationaux	MS MDN/SEG - MDN Tous ministères Préfets de régions STD
			Adopter et mettre en œuvre une politique nationale de sécurité	-La politique nationale de sécurité est validée et traduite en plan d'actions opérationnel	Politique nationale de sécurité adoptée	MS/MD/SE-DG/MJ
			Adopter une loi de programmation de mise en œuvre de la politique nationale de sécurité	-La politique nationale de sécurité est évaluée et budgétisée -La loi de programmation budgétaire de la politique nationale de sécurité est adoptée	Loi de programmation de mise en œuvre de cette politique nationale de sécurité adoptée	MEF/MS/ MDN/SEG - MDN Parlement
24	Violations récurrentes des mesures de protection de l'environnement	Renforcer les mécanismes de protection de l'environnement	Adopter une stratégie de protection de l'environnement, de la biodiversité et de l'écosystème	La stratégie de protection de l'environnement, de la biodiversité et de l'écosystème est validée	Document de stratégie de protection de l'environnement, de la biodiversité et de l'écosystème adopté	MED Gouvernement Parlement

			Veiller à l'application effective des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement	Les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement sont respectées	Nombre de poursuites judiciaires pour violation des lois et règlements relatifs à l'environnement	MED MJ MS SEG - MDN
			Conduire une campagne de sensibilisation d'éducation de l'ensemble des acteurs de la gouvernance notamment les communautés de base, les opérateurs économiques et les investisseurs à la culture de l'environnement, de l'écosystème et de la biodiversité	Les communautés de base, les opérateurs économiques et les investisseurs à la culture de l'environnement, de l'écosystème et de la biodiversité sont sensibilisés sur les questions environnementales	Nombre de communautés de base, d'opérateurs économiques et d'investisseurs sensibilisés à la culture de l'environnement, de l'écosystème et de la biodiversité	MED MCC MID MICA CTD OSC