

**RAPPORT DEFINITIF N° 10 /20-ROD/ADM/ODD Du 12 OCTOBRE 2020
SUR L'AUDIT DE PERFORMANCE DE L'ETAT DE PREPARATION A LA
MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE A
MADAGASCAR**

GESTIONS : 2015 A 2018

OBJECTIFS **DE DÉVELOPPEMENT
DURABLE**



OCTOBRE 2020

SIGLES ET ACRONYMES

APD	Aide Publique au Développement
BAD	Banque Africaine de Développement
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
BNGRC	Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes
CBI	Conférence des Bailleurs et des Investisseurs
CDMT	Cadres de Dépense à Moyen Terme
COI	Commission de l'Océan Indien
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
COS	Comité d'Orientation et de Suivi
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
DDP	Direction de la Dette Publique
DGB	Direction Générale du Budget
DGD	Direction Générale de la Douane
DGI	Direction Générale des Impôts
DTS	Droit des Tirages Spéciaux
ENSOMD	Enquête Nationale sur le Suivi des indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le Développement
FEC	Facilité Elargie de Crédit
IBO	Indice sur le Budget Ouvert
IDE	Investissement Direct Etranger
IEC	Information Education Communication
IFDD	Institut de la Francophonie pour le Développement Durable
INDDL	Institut National de la Décentralisation et le Développement Local
INSTAT	Institut National de la Statistique
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MCRI	Ministère de la Communication et des Relations avec les Institutions
MDN	Ministère de la Défense Nationale
MEEF	Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts
MEETFP	Ministère de l'Emploi, de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle
MEP	Ministère de l'Economie et du Plan

MESUPRES	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
MIDSP	Ministère de l'Industrie et du Développement du Secteur Privé
MINJUS	Ministère de la Justice
MPMP	Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole
MSANP	Ministère de la Santé Publique
MSP	Ministère de la Sécurité Publique
MTM	Ministère des Transports et de la Météorologie
MTP	Ministère des Travaux Publics
OCSIF	Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements et de leurs Financements
ODD	Objectifs de Développement Durable
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OMD	Objectifs Millénaire pour le Développement
OSC	Organisation de la Société Civile
PAC	Pôle Anti-Corruption
PAP	Plan Annuel de Performance
PCD	Plan Communal de Développement
PDS	Plan de Développement Sectoriel
PGE	Politique Générale de l'Etat
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays les moins avancés
PMO	Plan de mise en œuvre du PND
PND	Plan National de Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PREA	Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration
PRD	Plan Régional de Développement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PPP ou 3P	Partenariat Public Privé
RAP	Rapport Annuel de Performance
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
RIA	Rapid Integrated Assessment
RMDH	Rapport Mondial sur le Développement Humain



RNDH	Rapport National sur le Développement Humain
SEG	Secrétariat d'État chargé de la Gendarmerie
SNISE	Système National intégré de Suivi Evaluation
STPCA	Secrétariat Technique Permanent pour la Coordination de l'Aide
TVA	Taxe sur les Valeurs Ajoutées
UA	Union Africaine
UN	United Nations
USD	Dollar Américain

SYNTHESE

La présente synthèse récapitule les faits saillants issus de l'audit de l'état de préparation à la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable (ODD) à Madagascar.

1. Les Etats membres des Nations Unies dont Madagascar, ont adopté à l'unanimité lors de la session du 25 Septembre 2015 la résolution A/RES/70/1 intitulée « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ». Cette adoption à l'unanimité crée des obligations morales et politiques vis-à-vis des Etats membres. Ce programme s'articulant autour de 17 objectifs universels, assortis de 169 cibles vise à réaliser le développement durable, dans ses dimensions économique, sociale, et environnementale, à l'échelle de la planète et repose entre autres sur un principe essentiel de « ne laisser personne pour compte ». L'interconnexion de ces objectifs nécessite la mise en place d'une approche cohérente et intégrée au niveau national avec une définition des priorités.
2. Cet audit de l'état de préparation à la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable à Madagascar rentre dans le cadre de la mise en œuvre du Plan stratégique 2017-2022 de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) dont Madagascar est membre. En outre, après la fin du programme OMD en 2015, Madagascar s'est engagé à mettre en œuvre les ODD.
3. Les objectifs de cet audit consistent à s'assurer que :
 - ❖ le Gouvernement a pris les mesures nécessaires pour internaliser l'agenda 2030 dans son contexte national (OG1) ;
 - ❖ le Gouvernement a identifié et mobilisé les ressources et les capacités nécessaires à la mise en œuvre de l'agenda 2030 (OG2) ;
 - ❖ le Gouvernement a mis en place des mécanismes de suivi, d'évaluation pour rendre compte de la mise en œuvre de l'agenda 2030 (OG 3).
4. La période couverte par l'audit est : mi-2015 à fin 2018 avec une certaine actualisation en 2019. Nombreuses sont les parties prenantes concernées par la préparation à la mise en œuvre des ODD mais la revue a porté essentiellement sur 6 organismes compte tenu de leur implication dans le processus de coordination et de suivi des travaux préparatoires de mise en œuvre du Programme 2030.

A- Sur le processus d'internalisation des ODD au contexte national

5. *L'engagement politique en faveur des ODD* a été concrétisé par la prise de l'arrêté n° 24714/2015 du 28 juillet 2015 portant cadre institutionnel du processus des Objectifs du Développement Durable (ODD). A cet effet, une structure dénommée « Comité d'Orientation et de Suivi » chargée du pilotage du processus est instituée au niveau de la Primature et une structure opérationnelle « Comité Technique » au niveau du Ministère chargé de la Planification.
6. *Stratégie de communication implicite mais des activités de sensibilisation intensives* : La stratégie officielle de communication n'est pas disponible. Le Gouvernement n'a pas encore adopté un plan de communication décrivant la manière de faire participer tous les départements ministériels et les autres niveaux ainsi que la population malgache à un large dialogue sur le Programme 2030.

Néanmoins, des activités de sensibilisation ont permis d'une certaine manière l'appropriation nationale de l'agenda 2030 par les institutions à Madagascar. Mais les efforts de sensibilisation de la masse (sous-groupes cibles) sont encore insuffisants. Les activités de sensibilisation menées sont essentiellement axées sur les institutions (Ministères, Plateforme des OSC, Secteurs privés, Université)

7. Malgré ces multiples activités de sensibilisation, *les efforts fournis par le Gouvernement n'ont pas garanti l'inclusivité de toutes les parties prenantes*. Ceci est dû à l'insuffisance des moyens du MEP, actuellement une Direction générale au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances, face au vaste territoire de Madagascar. En outre, les sous-groupes cibles, particulièrement les personnes les plus démunies et les plus vulnérables sont difficilement impliqués. Ceci est dû à l'absence de mécanisme de responsabilisation de chaque partie prenante pour continuer les activités de sensibilisation en cascade.

8. *Les Stratégies nationales et sectorielles sont quasiment arrimées avec les ODD.*

Le Gouvernement a mis des efforts pour l'intégration des ODD dans les priorités nationales. Les Ministères sectoriels ont commencé à établir une correspondance entre leurs politiques et programmes et les ODD depuis la phase de mobilisation et de consultation en vue de l'alignement du PND aux ODD.

Selon l'analyse Rapid Integratde Assessment (RIA)¹ le degré d'intégration des ODD dans les politiques nationales et sectorielles est en moyenne de l'ordre de 78%. Toutefois, l'intégration de certains objectifs -ODD 5, 10 et 12 - dans les stratégies nationales et sectorielles demeure faible.

9. *Mais la territorialisation des ODD au niveau infranational reste un défi.* L'esprit des ODD n'a pas encore été traduit dans les documents de planification locale. Il a été constaté un retard de l'état de préparation à la localisation de la mise en œuvre des ODD.

10. *Un dysfonctionnement de leadership technique des ODD.*

Le MEP a rencontré une difficulté de coordination des ODD. La position institutionnelle actuelle² du MEP ne lui garantit pas l'exercice d'un leadership fort vis-à-vis des ministères sectoriels. Le MEP ne peut pas contraindre les acteurs sectoriels à accélérer tel ou tel processus dans le cadre de la préparation à la mise en œuvre des ODD. Telle constatation pourrait également entraîner le retard du processus des ODD.

11. *Absence de cadre de concertation intersectorielle*

Un cadre de concertation intersectorielle n'est pas encore mis en place. Malgré la désignation des points focaux au niveau des Ministères sectoriels, il n'existe aucune instance d'arbitrage décisionnel au niveau intersectoriel.

12. *Absence de cadre de dialogue avec les Collectivités Territoriales Décentralisées*

La revue a permis de relever l'absence d'un cadre de dialogue avec les Collectivités Territoriales Décentralisées en vue de la mise en œuvre des ODD. En effet, les CTD ne sont pas représentées au niveau du COS. De telle constatation pourrait affecter la bonne mise en œuvre des ODD dans les Régions et Communes.

¹ Outil mis en place par le PNUD .

² En 2018

De tout ce qui précède concernant l'internalisation des ODD au contexte national, la Cour des Comptes recommande :

- ✓ **à la Direction chargée de l'Economie et de la Planification :** de prévoir un mécanisme (élaboration de charte d'engagement) qui oblige les parties prenantes à continuer en cascade les campagnes de sensibilisation auprès des sous-groupes cibles ;
- ✓ **au Comité d'Orientation et de Suivi (COS) :** d'accélérer le processus de localisation des ODD à Madagascar en mobilisant toutes les parties prenantes (MEP, MID, PTF, FDL, INDDL, CTD, ũ) et en veillant à la synergie de leurs actions ;
- ✓ **au Gouvernement :**
 - de doter les moyens financiers nécessaires à la Direction chargée de l'Economie et de la Planification en tant que responsable des ODD dans sa globalité ;
 - de renforcer la position institutionnelle de toute structure de coordination afin de canaliser tous les efforts vers le développement autour des ODD ;
 - de renforcer les mécanismes de coordination par la mise en place d'un cadre de convergence intersectorielle, de désigner un leader et un co-leader par thématique des ODD (gouvernance, économie, social, capital naturel) ;
 - de mettre en place un cadre facilitant le dialogue entre le central, le sectoriel et le local.

B- L'identification et la mobilisation des ressources

13. Des réformes fiscales visant à optimiser les ressources internes à renforcer

Les différentes réformes tendant à moderniser le système de collecte ne permettent pas l'accroissement des ressources internes. Le taux d'augmentation annuel pour les deux dernières années (2016-2017) est de 17%. Par ailleurs, le taux de pression fiscale de Madagascar est le plus faible ne dépassant pas les 12% comparé à d'autres pays d'Afrique subsaharienne dont le taux gravite en moyenne autour de 15,75%. Certes, des dispositifs de sécurisation des recettes ont été mis en place, toutefois, le rendement des vérifications fiscales n'était que de 6% en 2017 contre 8% en 2015.

14. Un climat relativement favorable pour les investissements

Les mesures prises par le Gouvernement ne sécurisent que moyennement les investissements. Malgré une hausse des investissements entre 2016-2017 (15,9 % du PIB en 2017 contre 15,3 % en 2016) suite à la résolution de la conférence des partenaires et des investisseurs en 2016 et une amélioration de 2 points du score de « doing Business » pour cette période, Madagascar figure parmi les pays les moins attractifs du monde en termes d'investissement avec un rang de 161^{ème} sur 190 pays³. Les investisseurs ont toujours une réserve à investir en raison de la mauvaise qualité et le coût élevé des infrastructures (routes, électricité, télécommunications, ports, fret aérien), la difficulté importante pour l'accès à l'énergie, la disponibilité limitée des crédits et des instruments de financement.

15. Une certaine volonté du secteur privé pour appuyer le programme de développement et un mécanisme de partenariat public privé institué

³ Doing business à Madagascar

Les investissements privés ont manifesté leur volonté de contribuer à la mise en œuvre du programme de développement du pays à l'issue de la Conférence des bailleurs et des investisseurs en décembre 2016 à Paris notamment l'agro-industrie (ODD 9 - cible 9.2), les mines et les hydrocarbures, le tourisme (ODD 8 - cible 8.9), le secteur financier (ODD 8 - cible 8.10), et le secteur des technologies de l'information (ODD 9 - cible 9.c)⁴.

Ont été également adoptés les différents mécanismes juridiques et institutionnels relatifs au Partenariat public-privé (PPP)⁵.

Toutefois, le succès des projets 3P dépend vigoureusement des capacités techniques et institutionnelles des directions en charge des 3P. Or, actuellement les capacités humaines sont encore insuffisantes du fait, entre autres, du manque d'expérience de l'administration et de la faible connaissance des mécanismes du 3P.

16. *Les diplomaties sont orientées sur des fins de coopération économique pour l'atteinte des ODD.*

17. *En ce qui concerne le recours aux emprunts pour le financement des programmes de développement, Madagascar a adopté une stratégie d'endettement depuis décembre 2015. Cette stratégie de la dette à Moyen Terme vise à maintenir la viabilité de l'endettement et de limiter les risques de vulnérabilité.*

18. *Budgétisation axée sur les résultats*

Les éventuelles ressources mobilisées émanant des différents acteurs doivent être là où elles sont le plus nécessaires et où leur impact sur les ODD peut être optimal.

Le Gouvernement malagasy, depuis l'adoption de la loi organique sur les Lois de Finances⁶ a appliqué progressivement le budget programme qui prône notamment la performance, l'intégrité au service de la lutte contre la corruption et de la réduction de la pauvreté.

La budgétisation par les résultats est axée sur un cadre pluriannuel avec l'élaboration du Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et le Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT). Le processus d'élaboration du budget a impliqué toutes les parties prenantes selon l'approche participative (les PTF, la société civile, les journalistes, le secteur privé, les responsables des différents secteurs).

De ce qui suit, la Cour recommande au Gouvernement :

- ✓ *de renforcer les mesures prises visant à l'accroissement des ressources internes en élargissant l'assiette fiscale*
- ✓ *de prendre des mesures pour lutter contre l'indiscipline fiscale afin de sécuriser les recettes et rendre opérationnelles les mesures prises dans le cadre de la lutte contre la corruption ;*
- ✓ *de déployer des efforts pour instaurer un climat favorable aux investisseurs ;*
- ✓ *de mettre en place les infrastructures nécessaires aux investisseurs ;*
- ✓ *d'appliquer toutes les dispositions relatives aux textes sur les investissements et le partenariat public privé.*
- ✓ *de renforcer la capacité des administrations à rendre les unités PPP performantes dans la préparation des projets d'infrastructure, y compris leur capacité de négociation de contrats complexes.*

⁴ Site du MFB et site du PNUD : Rapport sur la conférence des bailleurs et des investisseurs

⁵ Loi n°2015-039 sur le Partenariat Public Privé du 03 février 2016 et les deux décrets d'application

⁶ Loi organique n° 2004-07 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances



- ✓ *de veiller à la coordination des différentes structures existantes impliquées dans la gestion des ressources externes par la mise en place d'une seule plateforme d'action pour une meilleure synergie.*

C- Les mécanismes pour rendre compte et suivre la mise en œuvre des ODD 2030

Le suivi et l'examen de la mise en œuvre constituent des aspects essentiels du Programme de développement durable 2030. En effet, l'on se demande quelle serait l'utilité de se fixer des objectifs si les indicateurs de mesure ne sont pas disponibles ou si les moyens de suivre les progrès effectués font défaut.

19. Indicateurs identifiés mais des efforts à déployer pour les valeurs de référence

Madagascar a identifié 85 indicateurs afférents aux 64 cibles retenues à travers l'exercice de priorisation et de contextualisation des ODD. Toutefois, ces indicateurs n'étaient pas assortis de valeurs de référence. Actuellement, Madagascar dispose d'un Système National Intégré de Suivi Évaluation (SNISE) qui a été adopté en 2008, ceci pour permettre de suivre le progrès de la réalisation de ses Politiques et Programmes de développement. Ce système peut servir d'un point de départ pour la détermination des valeurs de référence.

Toutefois des efforts doivent être déployés car certains indicateurs afférents aux cibles prioritaires ne sont pas traités par la base du Système National Intégré de Suivi-Evaluation (SNISE), d'autant plus que sur les 521 indicateurs y enregistrés, 16% ne sont pas encore assorties de données de références.

20. Des structures de coordination statistique en veilleuse malgré les réformes

Les dispositions législatives en vigueur ont institué une instance de coordination du Système Statistique National. Elle veille à la coordination des activités de développement, de production et de diffusion du Système Statistique National, au respect des principes fondamentaux qui régissent les activités statistiques publiques et assure la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de l'information statistique.

Mais les textes réglementaires fixant l'organisation et les règles de fonctionnement de cette entité ne sont pas encore adoptés.

Ainsi, les conséquences sont l'absence de synergie entre l'institution centrale de statistiques et les autres producteurs de données d'une part et le frein au développement des activités statistiques d'autre part.

21. Un cadre de collecte de données mis en place mais ne garantissant pas l'exhaustivité des informations.

Le cadre de collecte des données pour le suivi des programmes de développement est régi par le manuel du SNISE. La base SNISE est principalement alimentée par des statistiques administratives.

S'agissant des données obtenues par voie d'enquêtes auxquelles l'INSTAT aura lui-même procédé, elles sont importées manuellement dans la base. Et l'actualisation se fait ainsi par voie d'enquêtes mobilisant des ressources adéquates pour l'INSTAT.

Ainsi, les indicateurs nécessitant certaines enquêtes pourraient ne pas être renseignés faute de moyen.

Par ailleurs, les données provenant des communes, des organismes de l'État dotés d'une autonomie financière, ainsi que des ONGs ne sont pas encore prises en compte dans le système actuel.

22. Absence du dispositif de ventilation des données

Les détails des données ne sont pas produits à la Direction de Suivi -Evaluation de Programmes qui est chargée d'actualiser la base. Les informations transmises ne concernent que les valeurs cibles, les réalisations, ainsi que l'explication des écarts. Le dispositif de ventilation n'est pas encore fonctionnel.

23. Existence d'une structure de consolidation et des points focaux ministériels en charge de suivi

La Direction du Suivi-Evaluation des Programmes (DSEP) au niveau de la Direction Générale du Plan se charge d'élaborer les rapports de progrès de la mise en œuvre des programmes aux niveaux central et régional et de concevoir un système de reporting et d'élaboration des rapports généraux du Ministère.

Le rapport de mise en œuvre des programmes consolide les réalisations de tous les ministères.

24. Du système de publication des réalisations à adapter au contexte national

L'effort du Gouvernement de publier les rapports de mise en œuvre des Programmes sur le site web du MEP est déjà une avancée dans le système de suivi de la réalisation de mise en œuvre des ODD. Mais compte tenu du faible taux d'accès à l'internet à Madagascar et du fait que 80% de la population est rurale, une collaboration avec les ONG et les médias pour diffuser ces réalisations s'avère nécessaire.

25. Des mécanismes juridiques d'évaluation des politiques publiques institués

Selon la Constitution, le Parlement contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. En Août 2019, suite à l'adoption du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, la Commission permanente en charge de l'évaluation des politiques publiques est instituée au sein de cette Institution.

Par ailleurs, à travers le rôle d'assistance, la Cour des comptes est investie de la mission d'évaluation des politiques publiques pour le compte du Parlement.

Compte tenu de ce qui précède et pour assurer un suivi efficace de la mise en œuvre des ODD, la Cour recommande aux responsables du Ministère chargé de l'Economie et du Plan:

- ✓ *d'identifier une valeur de référence pour chaque indicateur;*
- ✓ *de procéder à la mise à jour progressive et systématique des baselines et y insérer le dispositif de ventilation ;*
- ✓ *de renforcer la coordination et les relations entre l'INSTAT et les autres producteurs de données ;*
- ✓ *de planifier l'intégration des données provenant des autres organismes infranationaux dans la base SNISE ;*
- ✓ *de doter de moyens suffisants aussi bien humains et financiers que matériels les différents organismes producteurs de statistiques à Madagascar ;*
- ✓ *De soutenir les efforts investis par Madagascar pour impliquer la participation de la société civile dans le processus de suivi-évaluation.*

SOMMAIRE

SIGLES ET ACRONYMES	i
SOMMAIRE 1	
LISTE DES TABLEAUX	4
INTRODUCTION.....	5
1. 1. Le Programme de développement durable	5
1.1. 1. Domaines et horizon du programme	5
1.1. 2. Caractéristiques des objectifs de développement durable	5
1.1. 3. Suivi des progrès	6
1. 2. Madagascar face aux Objectifs de Développement Durable	7
1.2. 1. Etat des lieux post-OMD	7
1.2. 2. Engagement pour un processus général de préparation à la mise en œuvre des ODD	7
1. 3. De l'audit.....	7
1.3. 1. Objet de l'audit.....	7
1.3. 2. Objectifs de l'audit	7
1.3. 3. Engagement et mandat de la Cour des comptes	8
1.3. 4. Etendue de l'audit	9
1.3. 5. Méthodologie.....	9
CHAPITRE I. LE PROCESSUS D'INTERNALISATION DES ODD AU CONTEXTE NATIONAL 11	
1. 1. Sur la sensibilisation des ODD	12
1.1. 1. Stratégie de communication implicite mais des activités de sensibilisation intensives.....	12
1.1. 2. Insuffisance des efforts d'inclusivité	14
1. 2. Sur l'adaptation des ODD au contexte national et local.....	15
1.2. 1. Stratégies nationales et sectorielles quasiment arrimées avec les ODD	15
1.2. 2. Défi de territorialisation des ODD	18
1. 3. Sur l'instauration d'une cohérence politique.....	19
1.3. 1. Dysfonctionnement de leadership technique des ODD	19
1.3. 2. Absence de cadre de concertation intersectorielle	20
1.3. 3. Absence de cadre de dialogue avec les Collectivités Territoriales Décentralisées	21
CHAPITRE II. L'IDENTIFICATION ET MOBILISATION DES RESSOURCES	22

2. 1. Sur l'identification du mécanisme de financement.....	22
2.1. 1.Des réformes fiscales visant à optimiser les ressources à renforcer.....	22
a) Un système de collecte modernisé mais ne permettant pas l'accroissement des ressources internes	22
b) Des dispositifs de sécurisation des recettes mis en place mais non efficaces	23
2.1. 2.Un climat relativement favorable pour les investissements	25
a) Des mesures prises par le Gouvernement mais ne sécurisant que moyennement les investissements.....	25
b) Une certaine volonté du secteur privé pour appuyer le programme de développement et institution du mécanisme de partenariat public privé	26
2.1. 3.Existence des mesures visant à accroître la coopération de développement par le biais des aides publiques au développement	27
a) Diplomatie orientées à des fins de coopération économique pour l'atteinte des ODD ..	27
b) Un dispositif de coordination des ressources externes à mettre en place.....	28
2.1. 4.Une stratégie d'endettement viable avec des risques de vulnérabilité modérée	29
2. 2. Budgétisation axée sur le résultat.....	30
2.2. 1.Application du budget de programmes avec la participation de toutes les parties prenantes	30
a) Budgétisation fondée sur un cadre pluriannuel	31
b) Un processus d'élaboration ayant considéré toutes les parties prenantes	32
2.2. 2.Répartition budgétaire tenant compte des priorités nationales sur les ODD	33
CHAPITRE III. LES MÉCANISMES POUR RENDRE COMPTE ET SUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DE L'AGENDA 2030	34
3.1. Sur l'élaboration des indicateurs,.....	34
3.1.1. Indicateurs identifiés mais des efforts à déployer pour les valeurs de référence	34
3.1.2. Implication des différentes parties prenantes dans l'élaboration et la validation des indicateurs.	35
3.2. Mécanisme de collecte des données et dispositif de ventilation.....	35
3.2.1. Des structures de coordination statistique en veilleuse malgré les réformes.....	35
3.2.2. Un cadre de collecte de données mis en place mais ne garantissant pas l'exhaustivité des informations.....	37
3.2.3. Absence de dispositif de ventilation de données.....	39
3.3. Sur les systèmes de suivi/ reporting et évaluation.....	40
3.3.1. Du système de Suivi et reporting	40



a) Existence d'une structure de consolidation et de points focaux ministériels en charge de suivi	40
b) Du système de publication à adapter au contexte national	40
3.3.2. Des mécanismes d'évaluation.....	41
a) Des mécanismes juridiques d'évaluation des politiques publiques institués	41
b) Examen national volontaire	41
CONCLUSION	42
DELIBEREŭ ŭ ŭ ŭ ŭ	43
ANNEXESŭ ŭ ŭ ŭ	44



LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU N° 1- PROCESSUS D'ADAPTATION DES ODD A MADAGASCAR.....	11
TABLEAU N° 2--REPARTITION DES CIBLES ET DES INDICATEURS	17
TABLEAU N° 3- CIBLES IMPLIQUANT PLUSIEURS DEPARTEMENTS SECTORIELS.....	20
TABLEAU N° 4-RENDMENT DE VERIFICATION FISCALE	24
TABLEAU N° 5- CIBLES DE LA PRIORISATION DES ODD NON INTEGREES AU NIVEAU DU SNISE.....	39

LISTE DES FIGURES

FIGURE N° 1- LES 17 OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE	5
FIGURE N° 2- MATRICE RIA	16
FIGURE N° 3-INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION A MADAGASCAR.....	24
FIGURE N° 4- CADRE ORGANISATIONNEL ET INSTITUTIONNEL DU SYSTÈME NATIONAL INTEGRE DE SUIVI EVALUATION	38



INTRODUCTION

I. INFORMATION GENERALE SUR LES ODD

1. 1. Le Programme de développement durable

1.1. 1. Domaines et horizon du programme

Lors du sommet de l'Organisation des Nations Unies sur le Développement Durable qui s'est tenu du 25 au 27 Septembre 2015, les Etats membres des Nations Unies ont adopté à l'unanimité la résolution n° A/RES/70/1, intitulée « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ».

Ce programme s'articule autour de 17 objectifs assortis de 169 cibles qui visent à réaliser le développement durable, dans ses dimensions économique, sociale, et environnementale, à l'échelle de la planète. Ces 17 objectifs concernent essentiellement l'éradication de la pauvreté, l'amélioration de la sécurité alimentaire, la santé, l'éducation, l'égalité entre les sexes, la gestion durable de l'eau, les énergies propres, les villes et communautés durables, la lutte contre les changements climatiques, la paix, justice et institutions efficaces.

FIGURE N° 1- LES 17 OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE



Source : Nations Unies

Le programme de développement durable officiellement entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, à l'expiration des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) durera jusqu'en 2030

1.1. 2. Caractéristiques des objectifs de développement durable

Les 17 objectifs de développement durable sont caractérisés par les éléments-clés ci-après :

- **Les objectifs sont universels :**

Ils s'appliquent à tous les pays, qu'ils soient développés ou en développement.



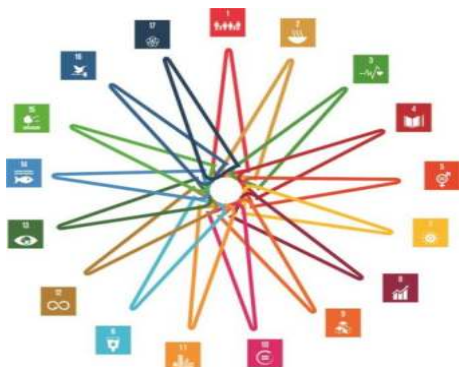
- **Le développement durable englobe trois dimensions**

En plus de viser le développement durable dans le domaine de l'environnement, le Programme 2030 comporte une dimension sociale et une dimension économique.

- **Les objectifs sont axés sur les cinq « P »**

Les objectifs de développement durable et les cibles connexes visent les Personnes, la Planète, la Prospérité et la Paix ainsi que les Partenariats.

- **Les objectifs sont interdépendants**



Les 17 objectifs déclinés en 169 cibles sont interdépendants eu égard de leur large portée et des nombreux liens qui les unissent. Les objectifs sont intégrés et indissociables. Des actions pour un objectif donné auront des effets sur les autres objectifs. Ensemble, ces objectifs visent à garantir qu'une croissance économique soutenue ne nuira pas à la société ni à l'environnement.

- **La cohérence des politiques est vitale**

La cohérence des politiques suppose l'adoption d'une stratégie globale à l'échelle du Gouvernement pour examiner les politiques et prendre les décisions. Elle est évaluée en vérifiant si les politiques et les programmes établis dans les différents domaines se renforcent ou se nuisent mutuellement. Il est important que les politiques et les programmes tiennent compte des trois dimensions du développement durable.

- **Personne ne doit être laissé pour compte**

Le Programme 2030 repose sur le principe de l'inclusion afin que personne ne soit laissé pour compte. Tous les segments de la population, particulièrement les personnes les plus démunies et les plus vulnérables, devraient participer et être pris en compte.

L'interconnexion des objectifs nécessite la mise en place d'une approche cohérente et intégrée au niveau national avec une définition des priorités.

En outre, le Programme 2030 reconnaît que la réalisation des objectifs de développement durable devrait être adaptée au contexte national. Chaque pays devrait donc fixer ses propres cibles à l'échelle nationale pour répondre aux ambitions des cibles mondiales. La mise en œuvre réussie des objectifs de développement durable exigera un processus d'état de préparation par le biais d'une participation large et inclusive de tous les ordres de Gouvernement (national, régional, local) et de l'ensemble de la société (parties prenantes étatiques et non étatiques).

1.1.3. Suivi des progrès

Le Programme 2030 reconnaît l'importance d'examiner tous les ans les progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable aussi bien à l'échelle mondiale

(Forum politique de haut niveau sur le développement durable des Nations Unies) qu'à l'échelle nationale (Rapport national d'engagement volontaire) afin d'atteindre les cibles.

1. 2. Madagascar face aux Objectifs de Développement Durable

1.2. 1. Etat des lieux post-OMD

Vers la fin de l'année 2015, à la lumière des données de l'enquête nationale du suivi des OMD (ENSOMD/INSTAT), Madagascar n'a atteint aucun objectif ni cible des OMD. Sur le plan social, la pauvreté persiste. Côté économique, la croissance est faible. Le niveau de pauvreté est élevé affectant 71,5 % de la population et les indicateurs de développement humain et de gouvernance se détériorent (154^{ème} place sur 188 pays en 2014 et 169^{ème} sur 175 pays en 2015)⁷. La croissance est fragile stagnant autour de 3 % en 2014. Depuis ces quinze dernières années le pays est l'objet de troubles politiques récurrents et latents.

En matière de gouvernance, les institutions publiques sont fragiles. . Les problèmes de gouvernance, les faibles accès aux services sociaux, la baisse des financements du développement et le faible niveau et le caractère non inclusif de la croissance n'ont pas permis d'améliorer les conditions de vie de la population et les perspectives de développement notamment les indicateurs des OMD. Du fait de cet agenda inachevé des OMD, des enseignements en sont tirés et sont utiles pour le processus des ODD.

1.2. 2. Engagement pour un processus général de préparation à la mise en œuvre des ODD

Après la fin du programme OMD en 2015, Madagascar s'est engagé à mettre en œuvre les ODD par le biais de l'approbation du Conseil des Ministres de l'arrêté n°24714/2015 en date du 25 juillet 2015⁸ portant Cadre Institutionnel du Processus des Objectifs de Développement Durable (ODD).

Le Gouvernement reconnaît que des défis importants sont à relever dans le cadre de l'agenda 2030 notamment la mise en place d'un dispositif institutionnel adapté et soutenu par un engagement politique fort, et une bonne mobilisation des ressources intérieures et leur allocation vers les secteurs ayant un effet accélérateur pour la réduction de la pauvreté ainsi que le système de suivi et évaluation.

En outre, en 2016, le Gouvernement malagasy a procédé à la revue nationale volontaire pour évaluer les progrès réalisés dans la préparation à la mise en œuvre des ODD.

1. 3. De l'audit

1.3. 1. Objet de l'audit

L'objet de l'audit porte sur « l'état de préparation du Gouvernement Malgache à la mise en œuvre des ODD ».

1.3. 2. Objectifs de l'audit

Pour bien cerner l'objet de l'audit, trois objectifs généraux (OG) ont été fixés.

⁷ Rapport national de revue du processus de l'agenda 2030 pour le développement durable- Juillet 2016

⁸ Annexe 1

Il s'agit de s'assurer que :

- ❖ le Gouvernement a pris les mesures nécessaires pour internaliser l'agenda 2030 dans son contexte national (OG1) ;
- ❖ le Gouvernement a identifié et mobilisé les ressources et les capacités nécessaires à la mise en œuvre de l'agenda 2030 (OG2) ;
- ❖ le Gouvernement a mis en place des mécanismes de suivi, d'évaluation pour rendre compte de la mise en œuvre de l'agenda 2030 (OG 3).

1.3.3. Engagement et mandat de la Cour des comptes

Sur le plan international, en décembre 2016, à l'occasion de son Congrès (XXIIe INCOSAI), l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) a adopté la Déclaration d'Abou Dhabi. Cette déclaration a conduit à un nouveau Plan stratégique pour la période 2017 à 2022 de l'INTOSAI, d'une part visant à accroître la contribution qu'apportent les Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) en vue d'améliorer la reddition des comptes et la transparence de la gestion publique (ISSAI 12) dans le monde et d'autre part tenant compte de l'adoption des 17 objectifs de développement durable (ODD) par les Nations Unies qui est au cœur du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Ainsi, dans son plan stratégique 2017-2022, l'INTOSAI a souligné la contribution des ISC par rapport aux ODD suivant quatre grandes catégories dont la première a trait à l'évaluation de l'état de préparation des gouvernements nationaux pour mettre en œuvre, piloter et faire état de l'avancement des ODD et ultérieurement pour contrôler leurs opérations et la fiabilité des données qu'ils produisent.

Les ISC membres de ladite Organisation dont la Cour des Comptes de Madagascar se sont engagées pour auditer l'état de préparation des Gouvernements à la mise en œuvre du Programme 2030. Il s'agit donc d'un audit coopératif.

Se référant à la législation en vigueur à Madagascar, cet audit coopératif n'échappe pas aux compétences de la Cour des Comptes de Madagascar. D'une part, l'article 93 de la Constitution prévoit que « la Cour des Comptes assiste le Parlement dans le **contrôle de l'action du Gouvernement**. (Ź). ».

D'autre part, la loi organique n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 fixant l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême et les trois Cour la composant dispose en son article 280 que « **La Cour des Comptes procède à l'examen de la gestion (Ź) du budget de l'Etat**, (Ź). ».

A cet effet, elle apprécie :

- 1-la régularité de la gestion ;
- 2 - le bon emploi des crédits ;
- 3- la performance des services publics. »**

Ainsi, la Cour des Comptes est habilitée à effectuer l'audit de performance sur l'état de préparation de Madagascar pour la mise en œuvre des ODD.

1.3. 4. Etendue de l'audit

La période couverte par l'audit est : mi-2015 à fin 2018 avec une certaine actualisation en 2019.

La revue a porté essentiellement sur 6 organismes. Leur choix a été dicté par leur implication dans le processus de coordination et de suivi des travaux préparatoires de mise en œuvre du Programme 2030 et/ou la contribution de leurs systèmes d'information statistique relatifs aux indicateurs de suivi des ODD.

Les Institutions et organismes retenus par la revue sont les suivants :

- La Primature
- Le Secrétariat Technique Permanent pour la Coordination des Aides
- La Direction générale des Impôts du Ministère des Finances et du Budget
- La Direction générale des Douanes
- La Direction Générale de l' Economie
- L' Institut National de la Statistique de Madagascar (INSTAT).

Comme l'audit vise à déterminer si le Gouvernement de Madagascar est prêt à mettre en œuvre l'agenda 2030 des Nations Unies, la Cour des comptes s'est attelée d'évaluer la performance de ce processus de préparation sous plusieurs angles : organisation, rôle des acteurs, mécanismes de gestion. La Cour ne s'est pas prononcée sur la mise en œuvre des ODD.

Pour Madagascar, l'audit en question implique, également des parties prenantes non étatiques en l'occurrence le PNUD.

En outre, la récente Politique Générale de l'Etat (PGE) 2019-2023 a considéré comme principes directeurs l'Agenda 2030. Toutefois, l'opinion de l'audit porte essentiellement sur la période couverte sus-évoquée.

1.3. 5. Méthodologie

Suivant l'Ordre de Mission n°47/19-OM du 5 février 2019, le contrôle a été confié aux magistrats de la Cour.

Au préalable, ont été identifiés les acteurs et institutions impliqués dans le processus de préparation de la mise en œuvre des ODD.

Afin de rationaliser les programmes d'entretien, il a été procédé à la revue documentaire. Lors des descentes auprès des entités concernées, des interviews assortis d'analyse des documents ont été réalisés. Des difficultés ont été surmontées sur terrain. A titre d'exemples, le difficile accès à certaines documentations et informations qui est dû au changement des responsables au cours de ces trois dernières années consacrées à l'état de préparation pour la mise en œuvre des ODD à Madagascar.



Du fait du contexte sociopolitique pré-électoral à Madagascar en avril 2018, le temps de collecte des données et informations a été réduit. Telle situation a retardé les procédés de corroboration d'audit sur place. Cependant, des échantillons ont été sélectionnés si besoin est.

Cet audit a été effectuée en se référant aux normes ISSAI plus particulièrement celles relatives à l'audit de performance, en l'occurrence les normes 300, 3000 et 3100, au guide de vérification de performance du CREFIAF et conformément au texte en vigueur régissant la Cour des Comptes de Madagascar.

Comme il est question de passer en revue les mesures prises par les Gouvernements à tous les niveaux et à tous les secteurs en matière d'internalisation des ODD, de mobilisation des ressources et capacités ainsi qu'en matière de mécanismes de suivi et évaluation, le présent rapport comprendra trois parties :

- ❖ La première partie concerne le processus d'internalisation de l'agenda 2030 au contexte national,
- ❖ La deuxième partie porte sur l'identification et la mobilisation des ressources nécessaires pour la mise en œuvre de l'agenda 2020,
- ❖ La troisième partie traitera des mécanismes de suivi de la mise en œuvre de l'agenda.

Les critères retenus pour chaque objectif seront développés dans les différentes parties.

Les démarches méthodologiques évoquées ci-dessus ont abouti à la formulation des observations provisoires, objet du rapport n°08/20-ROP/ADM/ODD du 28 août 2020 sur l'audit de performance de l'état de préparation à la mise en œuvre des objectifs de développement durable à Madagascar pour la période 2015 à 2018. Ce rapport provisoire a été notifié aux principaux acteurs et entités concernés par le sujet d'audit ci-après :

- Lettre de notification n°59/20-CS/CC/NOTIF du 03/09/20 reçu le 04/09/20 par la Direction Générale des Douanes ;
- Lettre de notification n°60/20-CS/CC/NOTIF du 03/09/20 reçu le 04/09/20 par la Direction Générale des Impôts ;
- Lettre de notification n°61/20-CS/CC/NOTIF du 03/09/20 reçu le 04/09/20 par la Direction Générale de l'Économie et du Plan ;
- Lettre de notification n°62/20-CS/CC/NOTIF du 03/09/20 reçu le 04/09/20 par la Direction Générale de l'INSTAT ;
- Lettre n°63/20-CS/CC/NOTIF du 03/09/20 reçu le 04/09/20 par le Secrétaire Technique Permanent pour la Coordination des Aides près de la Primature.

Aucune suite n'a été donnée à la notification des observations provisoires de la Cour. La Cour a formulé ses observations définitives par le biais du présent rapport.

CHAPITRE I. LE PROCESSUS D'INTERNALISATION DES ODD AU CONTEXTE NATIONAL

Il est question d'examiner ici le processus de domestication des ODD dans le contexte national. A partir des informations issues des entretiens et des documentations, les étapes de domestication des ODD sont reconstituées dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 1- PROCESSUS D'ADAPTATION DES ODD A MADAGASCAR

ETAPE	SOUS-ETAPE	RESULTATS ATTENDUS	RESPONSABLES	COMMENTAIRES
Appropriation des ODD par tous les acteurs de développement du pays	Engagement politique	Approbation de mise en œuvre des ODD	Primature	Approbation en Conseil des ministres en date du 25 juillet 2015
	Mise en place du cadre institutionnel : - Comité d'orientation et de Suivi (COS) - Comité technique (CT)	Pilotage du processus des ODD	-Primature -MEP	Arrêté n°24714/2015 du 28 juillet 2015 portant Cadre Institutionnel du Processus des ODD
	Première consultation nationale (atelier du 24 au 26 août 2015)	Alignement du PND aux ODD	MEP	Intégration des ODD dans le PND : - Rapport de première consultation nationale (avril 2016) - Rapport national de priorisation des ODD (mars 2018)
Intégration des ODD dans les stratégies et politiques de développement	Deuxième consultation nationale (atelier du 6 au 8 juin 2016)	Priorisation des ODD (cibles et indicateurs)	MEP	
	Sensibilisation	- Mobilisation globale - Mobilisation thématique et régionale	-MEP -Ministères sectoriels	La sensibilisation est prévue dans la feuille de routes à partir de décembre 2015 jusqu'au juin 2016. Les activités de sensibilisation se sont déroulées à partir du mois de mai 2016.
	Intégration des ODD dans les politiques sectorielles et régionales	Planification sectorielle et régionale alignée aux ODD	-MEP -Ministères sectoriels -MID -Régions	Des plans sectoriels de développement ont été actualisés avec les ODD. De 2016 à 2017, 11 sur 22 régions ont été sensibilisées.
	Intégration des ODD dans les plans communaux de développement	Planification locale alignée aux ODD	-MEP -MID -Communes	Rapport d'atelier régional de sensibilisation sur la planification locale intégrant les ODD (juillet 2018)

Sources : Rapports d'ateliers susmentionnés

Basé sur ces étapes, l'examen porte successivement sur les trois (3) dimensions interdépendantes ci-après :

- s'assurer que des activités de sensibilisation ont été effectuées d'une manière inclusive;
- s'assurer que les ODD sont intégrés dans le cadre de planification national, sectoriel, régional et local ;
- s'assurer que les documents de planification sont cohérents au niveau national, sectoriel et local.

Ces objectifs ont été vérifiés à l'aide des critères notamment :

- la mise en œuvre d'un plan de communication pluridimensionnel ;
- l'intégration des ODD dans les plans de développement ;
- l'institutionnalisation des mécanismes de coordination pour assurer la cohérence des politiques à tous les niveaux de gouvernance et à tous les secteurs ;
- la prise en compte des principes des ODD tels que le principe d'inclusivité à tous les stades (critère transversal).

L'examen de ce long processus de domestication de l'Agenda 2030 à Madagascar fait ressortir les observations ci-dessous.

1. 1. Sur la sensibilisation des ODD

Comme il a été mentionné supra, l'engagement politique en faveur des ODD a été concrétisé par la prise de l'arrêté n° 24714/2015 du 28 juillet 2015 portant cadre institutionnel du processus des Objectifs du Développement Durable (ODD). A cet effet, une structure dénommée « Comité d'Orientation et de Suivi » chargée du pilotage du processus est instituée au niveau de la Primature et une structure opérationnelle « Comité Technique » au niveau du Ministère chargé de la Planification.

Suite à cet engagement, des activités de sensibilisation permettant une appropriation des ODD par tous ont eu lieu. Ces activités constituent une condition préalable nécessaire dans le processus de domestication des ODD

1.1. 1. Stratégie de communication implicite mais des activités de sensibilisation intensives

La stratégie officielle de communication n'est pas disponible. Le Gouvernement n'a pas encore adopté un plan de communication décrivant la manière de faire participer tous les départements ministériels et les autres niveaux ainsi que la population malgache à un large dialogue sur le Programme 2030.

Néanmoins, des activités de sensibilisation ont permis d'une certaine manière l'appropriation nationale de l'agenda 2030 par les institutions à Madagascar. Mais les efforts de sensibilisation de la masse (sous-groupes cibles) sont encore insuffisants.

Un draft de stratégie de communication a été initié par le PNUD et proposé au MEP. Quoique ce draft n'ait pas été validé officiellement, il a été opérationnalisé par le MEP.

En collaboration avec le PNUD, la communication et la sensibilisation globale sur les ODD pour l'ensemble des acteurs à tous les niveaux (national, régional) ont été menées par le

Ministère de l'Economie et du Plan (MEP). En outre, des ateliers de consultations nationales ont permis la mobilisation de tous les acteurs.

Au niveau sectoriel, des Ministères ont réalisé des activités de sensibilisation des ODD par objectif (thématique) et par agence (PTF et acteurs concernés). A titre d'illustration, le Ministère de l'environnement a mobilisé l'ensemble des parties prenantes impliquées pour l'ODD 14 - « Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins de développement durable ». Suivant le rapport de consultation régionale ODD 14, ces activités ont vu la participation des Maires des Communes de bord de la mer, des services techniques rattachés tel que l'APMF, des ONG œuvrant dans le secteur environnement marin et de la pêche, du réseau MIHARI (Mitantana Harena an-dRanomasina avy eny Ifotony- Tambazotra Madagasikara), et du WWF.

Sur le plan infranational, à l'issue des interviews avec les responsables du MEP et selon le FOCUS 2017 MEP, des consultations régionales ont été réalisées en 2016 et 2017 par le MEP dans 11 sur les 22 régions afin de sensibiliser les acteurs de développement aux enjeux et implications des ODD pour le développement des régions et collectivités locales. Ces ateliers visent à faire connaître le contenu de l'Agenda 2030 en particulier le processus de mise en œuvre des ODD et à recueillir les aspirations des acteurs du développement sur les priorités en matière de cibles des ODD.

Pour ce qui est de la sensibilisation auprès du secteur privé, le Ministère de l'Economie et du Plan avec l'appui du Système des Nations Unies à travers le Programme des Nations Unies pour le Développement a tenu le 10 juin 2016 à la Chambre de Commerce Antaninarenina une rencontre avec les groupements et opérateurs économiques du pays pour discuter des enjeux des ODD et du rôle clé du secteur privé pour les réaliser d'ici 2030 à Madagascar.

Le Syndicat des Industriels de Madagascar (SIM), le Groupement des Entrepreneurs de Madagascar (GEM), la FIVMPAMA, les femmes entrepreneurs regroupées dans Entreprendre au Féminin Océan Indien (EFOI), le « Tranoben'nyTantsaha », la Fédération des Chambres de Commerce et d'Industrie de Madagascar⁹ ont été représentés à cette échange. Le secteur privé est considéré comme un acteur de premier rang dans la réalisation des ODD. En effet, la réalisation du nouvel agenda de développement requiert un monde des affaires qui produisent de la richesse et considèrent à la fois l'aspect environnemental et le côté social.

Par ailleurs, un atelier de sensibilisation sur les ODD à l'intention des organisations de la société civile sur les ODD s'est tenu du 18 au 20 novembre 2019.



Cette activité ciblant spécifiquement la société civile a été organisée conjointement par le PNUD, FANAINGA et la Plateforme ROHY pour engager la Société civile dans les ODD en tant qu'acteur clé de développement et clé de voute de la gouvernance participative.

Les représentants des organisations de la société civile présents ont eu ainsi l'occasion de s'approprier du contexte et des enjeux des Objectifs de Développement Durable et de définir leurs priorités d'actions pour mieux soutenir l'atteinte des ODD dans leurs zones d'intervention respectives tant à l'échelle nationale, qu'aux niveaux régional et local.

En outre, il est à noter que le Gouvernement malagasy a évalué les efforts réalisés en termes de campagnes de sensibilisation lors de la revue volontaire des ODD en 2016. En effet, au vu du rapport de revue volontaire des ODD, des journées de sensibilisation sur les ODD ont été organisées par le Gouvernement et le Système des Nations Unies, les OSC, le secteur privé et d'autres PTF et ONG pendant la phase préparatoire à la mise en œuvre des ODD.

1.1. 2. Insuffisance des efforts d'inclusivité

Malgré ces multiples activités de sensibilisation, les efforts fournis par le Gouvernement n'ont pas garanti l'inclusivité de toutes les parties prenantes.

Les activités de sensibilisation menées sont essentiellement axées sur les institutions (Ministères, Plateforme des OSC, Secteurs privés, Université) plus précisément une sensibilisation technique. Au vu des ateliers de sensibilisation au niveau des acteurs locaux, les 49 maires présents ne représentent que 3% des 1695 communes réparties dans toute l'île. En effet, ce constat est dû à l'insuffisance des moyens du MEP, actuellement une Direction générale au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances, face au vaste territoire de Madagascar.

Certes, 137 organisations des sociétés civiles ont été présentes lors de l'atelier de sensibilisation. Cependant les OSC ne sont pas suffisamment organisées et structurées pour mettre en place une représentation formelle dans les débats sur le Développement. Cette situation les handicape énormément. Les lois et réglementations actuelles sont également floues par rapport à cette représentation et consultation des OSC. Ainsi face à cette dispersion de la société civile, son implication dans la préparation de la mise en œuvre du Programme 2030 fait défaut.

En outre, les sous-groupes cibles, particulièrement les personnes les plus démunies et les plus vulnérables sont difficilement impliqués. Ceci est dû à l'absence de mécanisme de responsabilisation de chaque partie prenante pour continuer les activités de sensibilisation en cascade.

Or, la sensibilisation des ODD devrait être opérationnalisée à partir d'une approche holistique et transversale. Le succès des ODD repose sur la capacité du Gouvernement, des partenaires de développement, des ONG et associations à mobiliser les populations, à communiquer sur les ODD et à s'assurer qu'ils soient appropriés par tous les segments de la population.

De tout ce qui précède, la Cour des Comptes recommande :

- à la Direction chargée de l'Economie et de la Planification de prévoir un mécanisme (élaboration de charte d'engagement) qui oblige les parties prenantes à continuer en cascade les campagnes de sensibilisation auprès des sous-groupes cibles ;
- au Gouvernement de renforcer les moyens financiers de la Direction chargée de l'Economie et de la Planification en tant que responsable des ODD dans sa globalité.

Aux termes de la phase de collecte des données, ces observations et recommandations ont été exposées à la Direction Générale du Plan qui les a acceptées.

1. 2. Sur l'adaptation des ODD au contexte national et local

L'intégration de l'Agenda 2030 dans les plans et stratégies de développement nationaux et locaux est une étape incontournable pour la mise en œuvre du programme de développement durable. Certes, le Gouvernement a mis des efforts d'intégration des ODD dans les priorités nationales. De même, les Ministères sectoriels ont commencé à établir une correspondance entre leurs politiques et programmes et les ODD depuis la phase de mobilisation et de consultation en vue de l'alignement du PND aux ODD et grâce aux échanges entre les acteurs sectoriels pendant la phase de priorisation nationale des cibles ODD. Cependant, le processus d'intégration des ODD n'est pas encore effectif au niveau infranational.

1.2. 1. Stratégies nationales et sectorielles quasiment arrimées avec les ODD

Pour déterminer le degré d'intégration des cibles ODD au contexte tant national qu'infranational, l'Analyse Rapide Intégrée - *Rapid Integrated Assessment (RIA)* - est mise au point par le PNUD. « RIA » est utilisée d'une part pour procéder à des évaluations qui donnent *un aperçu du niveau d'alignement* entre les plans / stratégies existant et les *Objectifs de Développement Durable* (ODD) et d'autre part pour identifier les interconnexions entre les cibles et les domaines des ODD en vue d'une coordination multisectorielle potentielle

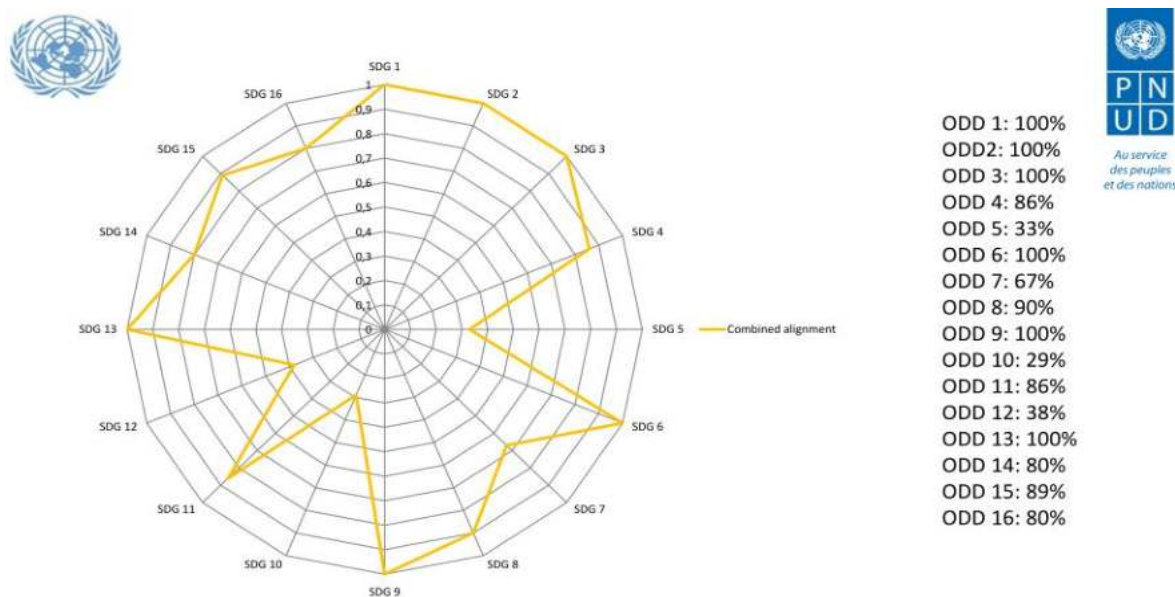
Ainsi elle fournit et évalue le degré de prise en compte et d'intégration des différentes cibles des ODD dans les stratégies et politiques nationales, permettant *in fine* d'identifier les lacunes importantes, qui requièrent d'être corrigées, en particulier les cibles qui n'ont pas été prises en compte ainsi que les cibles qui ont été priorisées par multiples secteurs sans coordination intersectorielle.

L'exercice par RIA¹⁰ a fait suite aux consultations menées pour l'intégration des ODD. La première consultation nationale (avril 2016) a permis l'alignement du PND et des Plans de Développement Sectoriel (PDS) existants aux ODD.

Cette analyse RIA a révélé que le degré d'intégration des ODD dans les politiques nationales et sectorielles est en moyenne de l'ordre de 78%. Toutefois, l'intégration de certains objectifs -ODD - dans les stratégies nationales et sectorielles demeure faible.

¹⁰ RIA en juin 2016

FIGURE N° 2- MATRICE RIA



Source : PNUD

Au vu du graphique ci-dessus, le degré d'intégration de l'ODD 5 « égalité entre les sexes » est de 33%. En effet, les questions de genre ODD 5 ne sont pas intégrées dans le PND, alors que c'est indispensable pour bénéficier des effets multiplicateurs que peuvent induire la pleine participation et l'autonomisation des femmes.

Il en est de même de l'ODD 10 « Inégalités réduites », à seulement 29%. Les questions d'inégalité ne sont pas explicitement prises en compte dans les stratégies, notamment la réduction des inégalités au plan salarial et dans le domaine de la protection sociale (ODD 10 4).

Les défis essentiels du développement durable-ODD 12 « Consommation et Production Responsables » ne sont explicites dans le PND, en particulier les modes de consommation et de production durables (ODD 12 1), la production de déchets (ODD 12 3), l'adoption par les entreprises de pratiques viables (ODD 12 6).

L'intersectorialité n'a pas été manifestement au cœur de l'élaboration du PND d'après les résultats de l'analyse RIA. Ainsi il peut se poser la question de collaboration entre les secteurs tant au niveau de la planification des activités qu'au niveau de leur mise en œuvre. L'évaluation souligne également l'approche purement sectorielle qui a sous-tendu le PND. Ainsi, des secteurs qui devraient contribuer mutuellement à l'atteinte des cibles ne présentent aucune synergie.

Lors de l'Examen National Volontaire (ENV) réalisé en 2016, la poursuite d'actualisation ou d'élaboration des Plans de Développement Sectoriel a été encore recommandée. A titre d'exemple, l'examen du Plan Sectoriel pour l'Education actualisé en mai 2017 (MEN, MESUPRES, MEETFP) a permis de confirmer les efforts d'intégration des ODD au niveau sectoriel.

La deuxième consultation nationale, entamée depuis juin 2016 et finalisée en mars 2018, a abouti à la définition des priorités nationales intégrant les ODD. Par la suite, 64 cibles ont été

fixées par les acteurs malagasy. Les cibles définies assorties de 85 indicateurs ont reflété les réalités nationales à Madagascar. La priorisation des cibles ODD a été effectuée sur la base des critères et suivant la méthodologie résultant de la combinaison des deux approches – RIA OIF.

TABLEAU N° 2--REPARTITION DES CIBLES ET DES INDICATEURS

AXES	ODD	NOMBRE DE CIBLES	NOMBRE D'INDICATEURS
Gouvernance	16- Paix, Justice et Institutions Efficaces	7	10
Économie	7- Energie propre et d'un coût abordable	13	15
	8- Travail décent et croissance économique		
	9-Industrie, Innovation et Infrastructure		
	10- Inégalités réduites		
	11- Villes et Communautés durables		
Social	1- Pas de pauvreté	26	39
	2- Faim Zéro		
	3- Bonne santé et bien être		
	4- Education de qualité		
	5- Egalité entre les sexes		
	6- Eau propre et assainissement		
	8- Travail décent et croissance économique		
Capital naturel	1- Pas de pauvreté	14	15
	11- Villes et Communautés durables		
	12- Consommation et Production responsables		
	13- Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques		
	14- Vie Aquatique		
	15- Vie Terrestre		
Transversale	1- Pas de pauvreté	4	6
	8- Travail décent et croissance économique		
TOTAL		64	85

Source : Rapport national de priorisation des ODD-Mars 2018

L'analyse du cadre de planification existant et le long processus de priorisation des ODD ont connu la participation de la plupart des parties prenantes (multi-acteurs).

1.2.2. Défi de territorialisation des ODD

Au niveau infranational, des consultations ont été déclenchées dans 11 sur les 22 régions afin de recueillir les priorités régionales en matière de cible des ODD.

En juillet 2018, le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID), sous l'appui technique et financier de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et de l'Agence de coopération Allemande à Madagascar (GIZ), a organisé un atelier régional sur la planification locale intégrant les ODD en vue de sensibiliser les acteurs locaux sur la démarche d'intégration des ODD dans les documents de planification locale. A la lecture du rapport d'atelier, il a été constaté que 49 sur les 1695 communes (communes urbaines et rurales) y ont participé.

Toutefois, la territorialisation des ODD à Madagascar reste un défi majeur pour tous les acteurs. En effet, l'esprit des ODD n'a pas encore été traduit dans les documents de planification locale. Il a été constaté un retard de l'état de préparation à la localisation de la mise en œuvre des ODD.

Ce retard est dû au long processus de priorisations nationales et sectorielles (mars 2018). Pour optimiser l'efficacité du processus d'intégration des ODD dans les plans de développement territoriaux, les acteurs de la décentralisation (MID, MEP, PTF, acteurs de développement local), se préparent depuis l'atelier de formation des formateurs en décembre 2018 à la vulgarisation des priorités nationales des cibles ODD en vue d'alignement des Plan Régional de Développement (PRD) et Plan Communal de Développement (PCD).

Par conséquent, la plupart des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) n'ont pas élaboré des plans de développement (PRD, PCD) intégrant les ODD. Or, les textes sur la décentralisation, entrés en vigueur depuis 2014, exigent l'élaboration des documents de planification et de programmation dans la gestion des affaires locales (PRD, PCD, plan triennal d'investissement, plan de performance, etc.) de manière participative et en toute transparence par le biais de la mise en place d'une structure de concertation. L'esprit de ces textes a orienté les CTD vers la mise en œuvre de la nouvelle approche par programme souhaitée par la Loi Organique sur les Lois de Finances. Un guide d'élaboration des PCD existe. Mais, ce guide n'a pas été encore mis à jour.

Les documents de planification des quelques CTD existants qui sont parfois établis avec les exigences des PTF n'ont pas été actualisés avec l'avènement des ODD.

Les politiques et actions publiques régionales et locales devraient concourir à l'atteinte des ODD à l'échelle infranationale. Le PND et les PDS devraient être déclinés au niveau local tenant compte de chaque spécificité territoriale.

Ainsi, la Cour recommande au Comité d'Orientation et de Suivi (COS) d'accélérer le processus de localisation des ODD à Madagascar en mobilisant toutes les parties prenantes (MEP, MID, PTF, FDL, INDDL, CTD, etc.) et en veillant à la synergie de leurs actions.

Aux termes de la phase de collecte des données, ces observations et recommandations ont été exposées à la Direction Générale du Plan qui les a acceptées.

1. 3. Sur l'instauration d'une cohérence politique

De par leur nature interdépendante, les ODD doivent être implantés à travers des politiques intégrées. De telle intégration doit couvrir aussi bien la verticalité des différents niveaux de gouvernance (nationale, régionale et locale) que l'intégration horizontale entre les unités, départements et ministères à tous les niveaux. Outre l'intersectorialité et la décentralisation, l'intégration des politiques accorde une attention particulière sur la coordination. Pour ce faire, un cadre institutionnel doit être mis sur pied.

1.3. 1. Dysfonctionnement de leadership technique des ODD

Il a été constaté qu'un cadre institutionnel a été mis en place et est opérationnel depuis 2015 pour la coordination de la mise en œuvre des ODD. Il s'agit du Comité d'Orientat[i]on et de Suivi (COS) et du Comité Technique (CT). Rattaché à la Primature, le COS est chargé de la coordination politique du processus des ODD. Présidé par le MEP par le biais de la Direction Générale de la Planification, le CT a en charge la coordination technique. Après revue de l'acte institutif, dont l'arrêté n°24714/2015 du 28 juillet 2015 portant cadre institutionnel du processus des ODD, la composition de ces deux structures de coordination a respecté le principe d'inclusivité.

En effet, aux termes de l'article 3 dudit arrêté, le COS est composé :

- De la Primature et des représentants de 13 Ministères
- De l'Assemblée Nationale
- Des PTF dont PNUD, BAD, UA, FNUAP

En ce qui concerne le CT, ce dernier regroupe les départements publics, la Société civile, le secteur privé, les universités et les centres de recherche.

Toutefois, quelques observations développées infra méritent d'être soulevées. Le CT travaille avec des points focaux sectoriels (Lead sectoriel). Ces derniers sont soit des responsables de planification soit des responsables de suivi-évaluation au niveau de chaque Ministère.

Néanmoins, la Cour a relevé que le MEP a rencontré une difficulté de coordination des ODD.

Le Gouvernement reconnaît l'importance du MEP dans le leadership technique du processus ODD (cf. articles 4 et 7 de l'arrêté n°24714/2015 sus-indiqué). Mais la position institutionnelle actuelle du MEP ne lui garantit pas l'exercice d'un leadership fort vis-à-vis des ministères sectoriels.

En effet, au vu des décrets successifs fixant les attributions et l'organisation générale du MEP depuis 2015 à ce jour, le MEP est placé au même rang que les autres ministères sectoriels. Etant chargé de la présidence du CT par le biais de la Direction Générale de la Planification, il devient une structure de coordination technique du pilotage du processus des ODD.

A l'occasion de l'ENV en 2016, de telle position a induit en erreur les acteurs sectoriels dont le MEP lorsqu'ils ont décidé d'attribuer à ce ministère le pilotage de l'ENV intitulé renforcement de la sécurisation de la mer et de ses ressources dans le cadre de la mise en œuvre de l'ODD 14 au lieu de le confier au MDN.

Telle constatation pourrait également entraîner le retard du processus des ODD. Le MEP ne peut pas contraindre les acteurs sectoriels pour accélérer tel ou tel processus dans le cadre de la préparation à la mise en œuvre des ODD.

Le MEP étant chargé de la conception des politiques économiques et de la coordination des plans de développement à tous les niveaux et secteurs et en se référant aux bonnes pratiques, la Cour recommande au Gouvernement de renforcer la position institutionnelle de toute structure de coordination afin de canaliser tous les efforts vers le développement autour des ODD.

1.3. 2. Absence de cadre de concertation intersectorielle

Le Gouvernement est conscient que l'atteinte de certaines cibles des ODD nécessite des interventions intersectorielles comme le montre le tableau ci-après :

TABLEAU N° 3- CIBLES IMPLIQUANT PLUSIEURS DEPARTEMENTS SECTORIELS

DOMAINE	ODD	CIBLE	MINISTERE
Gouvernance	16. Paix, justice et institutions efficaces	16.3. Promouvoir l'état de droit dans l'ordre interne et international et garantir à tous un égal accès à la justice	MCRI, MID, MSP, SEG, MAE, MINJUS
Economie	9. Industrie, innovation et infrastructure	9.2. Promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et, d'ici à 2030, augmenter nettement la contribution de l'industrie à l'emploi et au produit intérieur brut, en fonction du contexte national, et la multiplier par deux dans les pays les moins avancés	MFB, MEP, MIDSP, MPMP, MTP
Social	4. Education de qualité	4.4. D'ici à 2030, augmenter nettement le nombre des jeunes et d'adultes disposant des compétences, notamment techniques et professionnelles, nécessaires à l'emploi, à l'obtention d'un travail décent et l'entrepreneuriat	MESUPRES, MEETFP, MJS
Capital naturel	13. Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques	13.1. Renforcer, dans tous les pays, la résilience et les capacités d'adaptation face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles liées au climat	BNGRC, MTM, MEEF, MDN, MSANP

Source : Rapport national de priorisation, 2018

Pourtant, ce constat n'a pas été accompagné de la mise en place d'un cadre de concertation intersectorielle. Malgré la désignation des points focaux au niveau des Ministères sectoriels, il n'existe aucune instance d'arbitrage décisionnel au niveau intersectoriel.

De telle constatation pourrait alourdir les charges de travail du COS et du CT dans la coordination des ODD. Elle rend difficile le pilotage des programmes intersectoriels relevant d'une même thématique.

L'interdépendance intersectorielle veut que les politiques sectorielles soient traduites en des actions cohérentes au niveau intersectoriel, harmonisées et ayant des impacts palpables sur le développement pris dans ses multiples aspects. Cela requiert la nécessité de la mise en place d'une plate-forme qui veille à la synergie des actions au sein d'une thématique considérée.

La Cour recommande aux instances de coordination des ODD (COS, CT) de renforcer les mécanismes de coordination par la mise en place d'un cadre de convergence intersectorielle. A cet effet, un lead intersectoriel devrait être désigné en fonction du degré d'implication de tous les secteurs appartenant à une même thématique (secteur fortement impliqué, secteur peu impliqué) ou en fonction du degré d'impact de leurs actions dans un domaine précis. Dans cette perspective, il conviendrait également de désigner un leader et un coleader par thématique des ODD (gouvernance, économie, social, capital naturel).

Aux termes de la phase de collecte des données, ces observations et recommandations ont été exposées à la Direction Générale chargée du Plan (en sa qualité de président du CT) qui les a acceptées.

1.3. 3. Absence de cadre de dialogue avec les Collectivités Territoriales Décentralisées

La loi sur la décentralisation admet le rôle des CTD dans le processus de développement régional et local sur la base des orientations nationales et sectorielles. Certains programmes sectoriels concèdent des rôles aux CTD. Au vu du décret n°2018-585 du 27 juin 2018 fixant les attributions du MEP ainsi que l'organisation générale de son Ministère, la Direction de la Planification Sectorielle et Régionale et les Directions Régionales de l'Economie et du Plan appuient ces CTD pour assurer la mise en cohérence de leurs politiques de développement avec les politiques et programmes sectoriels.

Pourtant, il a été observé l'absence d'un cadre de dialogue avec les Collectivités Territoriales Décentralisées en vue de la mise en œuvre des ODD. En effet, les CTD ne sont pas représentées au niveau du COS.

De telle constatation pourrait affecter la bonne mise en œuvre des ODD dans les Régions et Communes. D'autres ministères sectoriels risquent de ne pas respecter les responsabilités dévolues aux CTD.

La Cour recommande au Gouvernement de mettre en place un cadre facilitant le dialogue entre le central, le sectoriel et le local. Il y a lieu de saisir dans cette perspective les opportunités offertes par l'opérationnalisation de la Structure Locale de Concertation, qui est d'ailleurs, prévue par le texte sur la décentralisation citée supra.

*

*

*

CHAPITRE II. L'IDENTIFICATION ET MOBILISATION DES RESSOURCES

En l'absence de financements adéquats, les intentions du Gouvernement malagasy pour l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD), resteront irréalisables.

C'est ainsi que s'est fixé le 2^{ème} objectif global de l'audit de performance de l'état de préparation à la mise en œuvre des ODD qui consiste à s'assurer que le Gouvernement de Madagascar a identifié et mobilisé les ressources et les capacités nécessaires à la mise en œuvre de l'agenda 2030.

Cet objectif est décliné en deux sous objectifs spécifiques. Il s'agit d'une part de vérifier que tous les mécanismes de financement soient identifiés et d'autre part, de veiller à ce que la budgétisation soit axée sur les résultats.

Seront présentées ci-après les observations et recommandations pour chaque sous objectif spécifique.

2. 1. Sur l'identification du mécanisme de financement

Quatre critères ont été retenus afin de répondre à ces sous objectifs spécifiques. Il s'agit entre autres de vérifier si :

- Le Gouvernement a mis sur pied des réformes fiscales visant à optimiser des ressources internes ;
- Le Gouvernement a instauré un climat favorable aux investissements ;
- Le Gouvernement a pris de mesures pour accroître la coopération de développement ;
- Le Gouvernement a adopté une stratégie d'endettement viable en vue de financement des ODD.

2.1. 1. **Des réformes fiscales visant à optimiser les ressources à renforcer**

Le système de collecte des impôts utilisé ne permet pas une mobilisation efficace des ressources internes. Par ailleurs, le dispositif de sécurisation des ressources internes est inefficace.

a) Un système de collecte modernisé mais ne permettant pas l'accroissement des ressources internes

Le système de collecte des recettes fiscales et douanières actuel permet un recouvrement relativement suffisant des ressources avec des taux annuels de réalisation de l'ordre de 95%. Des modernisations du système sont effectuées continuellement par le Gouvernement afin de mobiliser le maximum des ressources internes. En effet, les recettes fiscales et douanières sur les deux dernières années (2016-2017) n'ont cessé d'augmenter allant respectivement de 1736 milliards d'Ariary à 2102 milliards d'Ariary et de 1633 milliards d'Ariary à 1869 milliards d'Ariary¹¹.

Malgré ces mesures de modernisation du système de recouvrement des recettes, l'accroissement des recettes est modéré avec un taux d'augmentation de 17%. Par ailleurs, le

¹¹ Conversion

taux de pression fiscale de Madagascar est le plus faible ne dépassant pas les 12%¹² comparé à d'autres pays d'Afrique subsaharienne dont le taux gravite en moyenne autour de 15,75%.

Plusieurs causes sont à l'origine de cette faiblesse de mobilisation de ressources internes :

- ❖ L'étroitesse de l'assiette suite aux exonérations et dépenses fiscales ;
- ❖ Le manque de moyens des régions d'administration financière ;
- ❖ Un processus non structuré pour évaluer les risques d'indiscipline fiscale : fraude et évasion fiscale ;
- ❖ L'indisponibilité d'une base de données intégrée et mise à jour des arriérés et des contribuables et des sociétés d'État ;
- ❖ La prolifération du commerce informel regroupant environ 60% des entreprises nationales ;
- ❖ L'émergence des activités frauduleuses remettant en question l'édifice fiscal ;
- ❖ La persistance de la corruption au niveau des finances publiques ;

Cette faiblesse de mobilisation des ressources propres limite la capacité de l'État à financer son programme de développement in fine les ODD.

De ce qui précède, la Cour recommande au Gouvernement de:

- ✓ ***Renforcer les mesures prises visant à l'accroissement des ressources internes en élargissant l'assiette fiscale ;***
- ✓ ***Mettre en place un dispositif de gestion des risques et de mettre à jour sa base de données relative aux contribuables et aux arriérés.***

b) Des dispositifs de sécurisation des recettes mis en place mais non efficaces

Des dispositifs de sécurisation des recettes fiscales existent et dont certains sont mis à jour annuellement, pourtant, il est constaté qu'ils ne sont pas efficaces¹³. En effet, plusieurs dispositifs sont adoptés par l'État pour la sécurisation des recettes contre les fraudes, les fausses déclarations et la corruption.

Il s'agit, entre autres de :

- ❖ La mise en place du système de retenue à la source sur les marchés publics (8%) pour les entreprises non assujetties à la TVA ;
- ❖ La mise en place d'impôt intermittent (ISI, IRI, ũ) pour les non immatriculés sur les opérations à la douane et pour les assujettis à la TVA ;
- ❖ Le renforcement du mécanisme de remboursement de crédit de TVA par l'augmentation des contrôles y afférent ;
- ❖ La priorisation de l'allocation du budget accordé au Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) ;
- ❖ L'enclenchement de la procédure de redressement en cas de fraude et évasion constatées pour corriger l'impôt à payer et sanctionner les fraudes ;
- ❖ La mise en œuvre de la Stratégie Nationale de lutte contre la Corruption (SNLCC) à l'horizon de 2015-2025 ;
- ❖ La mise en place aussi bien au niveau central que régional des Pôles Anti-corruption (PAC).

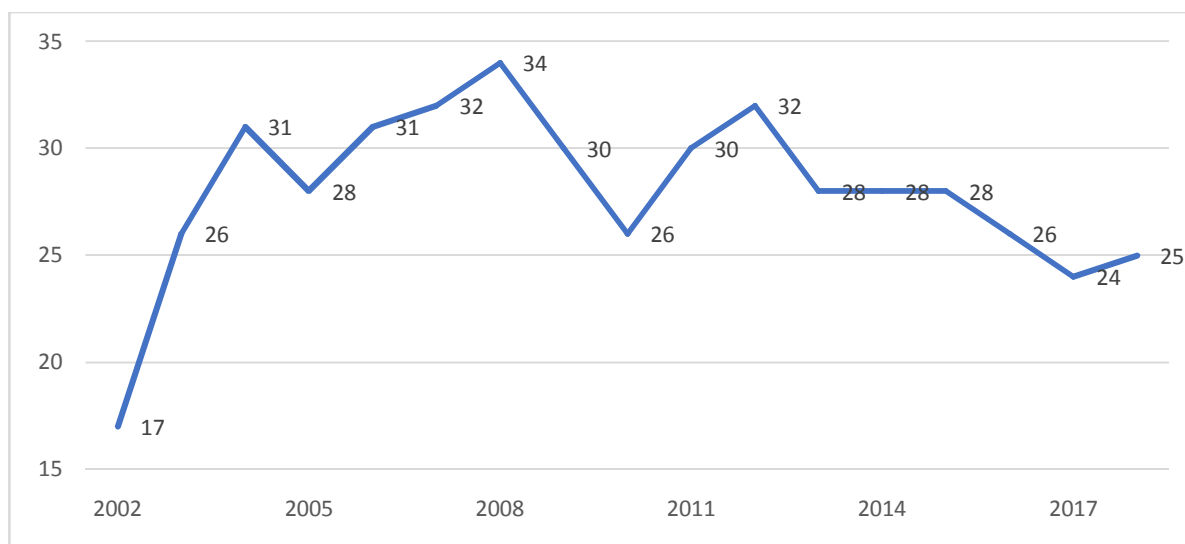
¹² Lois de Finances 2016- 2017

¹³ Entrevue avec les responsables de la DGI.

L'inefficacité de ces dispositifs de sécurisation des recettes se traduit à travers les points suivants :

- ❖ La persistance de la corruption matérialisée par le recul de deux points de l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) au titre de l'année 2017 par rapport à 2016 avec un score de 24 sur 100 contre 26 comme il est retrace dans la figure ci-dessous :

FIGURE N° 3-INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION A MADAGASCAR



Source : Rapport du Transparency International 2018

- ❖ La non-déclaration des impôts intermittents auprès de l'administration fiscale par les entreprises responsable de ladite prise en charge ;
- ❖ La persistance de l'indiscipline fiscale retrace dans la statistique des contrôles fiscaux sur trois années où le rendement des vérifications fiscales était de 6% en 2017 contre 8% en 2015.

TABLEAU N°4-RENDEMENT DE VERIFICATION FISCALE

(En Ariary)

Année	2015	2016	2017
Montant évalué à partir des vérifications fiscales générales (E)	32 213 924 051,02	7 045 024 330,19	142 950 502 888,67
Rendement des vérifications fiscales générales	2 562 910 045,63	22 014 579 620,23	8 393 034 419,13

Source : DGI

Pour conclure, malgré ces dispositifs de sécurisation, la capacité de l'Etat à mobiliser les ressources nécessaires pour financer son programme de développement demeure limitée et les pertes financières occasionnées par ces « indisciplines fiscales » peuvent remettre en cause l'édifice fiscal.

De ce qui suit, la Cour recommande au Gouvernement de prendre des mesures pour lutter contre l'indiscipline fiscale afin de sécuriser les recettes et rendre opérationnelles les mesures prises dans le cadre de la lutte contre la corruption.

2.1. 2. Un climat relativement favorable pour les investissements

Le Gouvernement a pris des mesures pour sécuriser les investissements. Néanmoins, il est constaté que ces mesures sécurisent moyennement les investissements. En outre, une volonté de financement provenant des investisseurs privés a été lancée.

a) Des mesures prises par le Gouvernement mais ne sécurisant que moyennement les investissements

Les dispositions ont été prises par le Gouvernement pour la sécurisation des investissements. Les investissements privés et publics ont connu une hausse atteignant 15,3 % du PIB en 2016, puis 15,9 % en 2017 suite à la résolution de la conférence des partenaires et des investisseurs tenus en 2016.

En effet, les mesures prises par l'Administration dans le cadre de sécurisation des investissements publics consistaient par ¹⁴:

- ❖ La continuité de la réforme entamée depuis 2018 par la sélection des projets d'investissement et priorisation des investissements qui apporte une croissance ;
- ❖ La mise en place d'un organisme de coordination et de suivi des investissements et financements pour coordonner les investissements ;
- ❖ La mise en place de la procédure d'autorisation d'engagement et de crédit de paiement qui garantit la sécurité des projets pour une durée de 3 ans quelles que soient les circonstances qui risquent de se présenter, 9 projets pilotes sont actuellement en cours d'application de cette procédure ;
- ❖ L'adoption par le Gouvernement de la loi sur les 3P ;
- ❖ L'adoption de la stratégie relative à la gestion des investissements publics adoptée en 2017 qui n'est appliquée qu'au mi-juillet 2018.

Concernant les investissements privés, des réformes ont été menées à partir de l'année 2015 visant à améliorer le climat des affaires pour attirer les investisseurs. Le score pour la facilité de réaliser des affaires s'est ainsi amélioré passant de 46,67 à 48,89 en gagnant ainsi 0,71 point, d'après le Doing business. Trois réformes concernant la création d'entreprise, l'octroi de permis de construire et le commerce transfrontalier se sont particulièrement démarquées. Ces réformes ont entraîné un rebondissement des IDE surtout dans le secteur de service (par les centres d'appel et les services informatiques).

Nonobstant ces mesures prises par le Gouvernement pour garantir la sécurité des investissements, Madagascar figure parmi les pays les moins attractifs du monde en termes d'investissement avec un rang de 161^{ème} sur 190 pays ¹⁵.

¹⁴ Entrevue avec les responsables de la DGB.

¹⁵ Doing business à Madagascar

Les investisseurs ont toujours une réserve à investir en raison de la situation qui prévaut dans le pays mais aussi d'autres circonstances. La mauvaise qualité et le coût élevé des infrastructures (routes, électricité, télécommunications, ports, fret aérien), la difficulté importante pour l'accès à l'énergie, la disponibilité limitée des crédits et des instruments de financement, ainsi que la mauvaise définition des titres de propriété sont des obstacles aux investissements. L'instabilité politique incessante du pays est également un ennemi majeur ayant entraîné le blocage des investissements publics et de très nombreux départs d'investisseurs, sans oublier le haut niveau de corruption qui pèse aussi sur le pays avec un score de 32 sur 100 et un rang de 118 sur 176 pays¹⁶. Par ailleurs, selon l'indice Mo Ibrahim sur la bonne gouvernance, le rang de Madagascar ne s'est amélioré que d'un point passant de 32^{ème} à la 31^{ème} place sur 54 pays¹⁷.

L'ineffectivité de la sécurisation des investissements aboutit à une conséquence néfaste pour le développement du pays. En effet, compte tenu de son risque-pays élevé, Madagascar reste hors de portée de certaines solutions innovantes telles que la mobilisation des ressources de la diaspora via des Euro bon et des obligations. Par ailleurs, la grande île ne fait pas encore partie des pays potentiellement éligibles au financement souverain des guichets secteur privé d'institutions multilatérales comme la Banque africaine de développement (BAD)¹⁸.

Pour y remédier, la Cour recommande au Gouvernement :

- ✓ ***De déployer des efforts pour instaurer un climat favorable aux investisseurs ;***
- ✓ ***De mettre en place les infrastructures nécessaires aux investisseurs ;***
- ✓ ***D'appliquer toutes les dispositions relatives aux textes sur les investissements et le partenariat public privé.***

b) Une certaine volonté du secteur privé pour appuyer le programme de développement et institution du mécanisme de partenariat public privé

Les investissements privés ont manifesté leur volonté de contribuer à la mise en œuvre du programme de développement du pays à l'issue de la Conférence des bailleurs et des investisseurs en décembre 2016 à Paris. Cette conférence a permis aux investisseurs privés d'échanger avec la délégation Malgache sur les opportunités d'investissement, le climat des affaires, et le cadre réglementaire y compris pour les Partenariats Publics-Privés. Les discussions avec le secteur privé ont été focalisées autour des secteurs porteurs tels que l'agro-industrie (ODD 9 - cible 9.2), les mines et les hydrocarbures, le tourisme (ODD 8 - cible 8.9), le secteur financier (ODD 8 - cible 8.10), et le secteur des technologies de l'information (ODD 9 - cible 9.c)¹⁹. Une situation en corrélation avec le critère où Gouvernement a instauré un climat favorable aux investissements.

Pour relever les défis de financement du développement des infrastructures, les pouvoirs publics ont adopté les différents mécanismes juridiques et institutionnels relatifs au Partenariat Public-Privé (PPP) en l'occurrence la loi n°2015-039 sur le Partenariat Public Privé du 03 février 2016, et le décret n° 2017 - 149 du 02 mars 2017 portant application de ladite loi et relatif aux modalités d'application des dispositions concernant la passation des contrats de partenariat public-privé ainsi que le décret n° 2017 - 150 du 02 mars 2017 relatif

¹⁶ Rapport de transparency International 2018

¹⁷ Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique 2017 et 2018

¹⁸ Perspective économique en Afrique 2018 - Madagascar - Takien Dayo

¹⁹ Site du MFB et site du PNUD : Rapport sur la conférence des bailleurs et des investisseurs

au cadre institutionnel . Les pouvoirs publics ont aussi élaboré une Stratégie nationale 3P en 2018, dont le but est de préciser les conditions dans lesquelles le cadre juridique et institutionnel sera mis en œuvre. En effet, nombreux projets d'infrastructures sont susceptibles d'être développés par le biais des 3P.

Toutefois, le succès des projets 3P dépend essentiellement des capacités techniques et institutionnelles de préparation et de gestion des risques spécifiques liés à ce type de projets très complexes. Or, les capacités humaines des directions en charge des 3P sont encore insuffisantes du fait, entre autres, du manque d'expérience de l'administration et de la faible connaissance des mécanismes du 3P. Il y a également le risque des contreparties pesant sur l'État au regard des critères de fiabilité, de solvabilité et de liquidité.

Dans ce cadre, Madagascar fait preuve d'une bonne utilisation d'instruments innovants de financement développés par certains partenaires, comme les Garanties partielles de crédit et les Garanties partielles de risques. Ces instruments innovants se révèlent particulièrement adaptés au contexte de Madagascar pour attirer les investissements du secteur privé dans le développement des infrastructures. Ces instruments sont en train d'être déployés pour en accélérer le financement²⁰.

De ce qui précède, des défis restent à relever pour accélérer l'investissement privé.

La Cour émet les recommandations ci-après au Gouvernement :

- ✓ ***La mise en œuvre des réformes structurelles en faveur du développement des infrastructures (énergie, transports, etc.), afin de moderniser les cadres juridiques et institutionnels devant attirer les financements du secteur privé ;***
- ✓ ***Le renforcement de la capacité des administrations à rendre les unités PPP performantes dans la préparation des projets d'infrastructure, y compris leur capacité de négociation de contrats complexes.***

2.1.3. Existence des mesures visant à accroître la coopération de développement par le biais des aides publiques au développement

Les diplomaties sont orientées à des fins de coopération pour aider le pays dans l'atteinte des ODD. Cependant, un dispositif de coordination des ressources externes fait défaut. .

a) Diplomaties orientées à des fins de coopération économique pour l'atteinte des ODD

Madagascar a reçu un engagement de 6,4 milliards de dollars pour appuyer ses projets de développement suite à la conférence des bailleurs et des investisseurs (CBI) organisée par le Gouvernement avec l'appui de la Banque Africaine de Développement (BAD), de la Banque Mondiale et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) à Paris en Décembre 2016 dont l'objectif essentiel de la CBI est de mobiliser les financements en complément des efforts de mobilisation de ressources intérieures pour financer le programme de développement durable de Madagascar notamment le PND 2015-2019 qui est aligné aux ODD.

En outre, le conseil d'administration du Fonds Monétaire International (FMI) a approuvé un accord de quarante (40) mois au titre de la facilité élargie de crédit (FEC) en faveur du pays pour un montant équivalant à 220 millions de DTS (environ 304,7 millions de Dollars). La

²⁰ Perspectives économiques en Afrique 2018 - Madagascar _ Tankien Dayo

quatrième tranche de la FEC a été débloquée le mois de juillet 2018 dernier par la FMI suite aux efforts déployés par Madagascar ces dernières années pour augmenter ses recettes et maîtriser ses dépenses. Une situation en rapport avec le critère fixé où le Gouvernement a pris des mesures pour accroître la coopération de développement par le biais des aides publiques au développement.

Par ailleurs, pour l'année 2017, une réforme est apportée dans le cadre de la gestion des investissements publics (décrets co-signés par le MEP et le MFB), où tout projet doit répondre aux objectifs du PND avant une quelconque recherche de financement. Un avis de conformité du MEP (Direction générale du Plan) doit être obtenu avant toute démarche.

Les raisons de cet octroi sont d'une part la difficulté du pays à mobiliser les ressources internes pour le financement de son PND, la volonté de renforcer la stabilité macroéconomique et de promouvoir une croissance durable et inclusive et d'autre part, la recherche de nouvelles sources de financement potentielles et de consolidation des partenariats avec les Bailleurs de Fonds habituels en raison du volume de financement extérieur qui ne cesse de diminuer mais aussi pour leur conditionnalité souvent contraignant.

Ce renforcement de coopération avec les PTF pour l'atteinte des ODD a entraîné l'accroissement des investissements publics et privés surtout dans les infrastructures (énergie, transports, agriculture, social). Ces investissements ont contribué à stimuler la croissance économique en 2017.

b) Un dispositif de coordination des ressources externes à mettre en place

Le Gouvernement n'a pas mis en place un dispositif de coordination des ressources externes, néanmoins, la gestion des ressources externes incombe à plusieurs départements dont les domaines de compétences sont différents.

A titre d'illustration, les dettes extérieures et les dons multilatéraux issus des bailleurs de fonds multilatéraux excepté ceux provenant de l'Union Européenne sont à la charge de la Direction de la Dette Publique.

Le Secrétariat Technique Permanent pour la Coordination de l'Aide (STP-CA), a été mis en place depuis 2009. Le STP-CA, un organe technique sous tutelle de Premier Ministre²¹, est chargé de l'exécution et du suivi des orientations stratégiques et politiques dans le domaine de la coordination et de l'efficacité de l'aide à Madagascar. Il joue le rôle d'interlocuteur unique du Gouvernement auprès des PTF sur la gestion des informations sur l'aide extérieure. Le STP-CA gère également la base de données nationale sur l'aide qui est la seule source de données officielles sur l'Aide Publique au Développement (APD).

En Février 2017, suite à la CBI, il a été créé un Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements et de leurs Financements (OCSIF)²². Une structure rattachée auprès de la Présidence de la République qui est en charge de la coordination et du suivi de la mise en

²¹ Décret n°2010-0644 portant modification du décret n°2009-974 du 14 juillet 2009 portant création du Secrétariat Technique Permanent pour la Coordination de l'Aide (STP-CA) et fixant ses attributions, son organisation ainsi que son fonctionnement du 6 juillet 2010

²² Décret n°2017-094 du 08 février 2017 portant création de l'Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements et de leurs Financements (OCSIF)

✓ ouvrir des programmes et projets d'investissements prioritaires, publics et privés, notamment ceux identifiés dans le cadre de la CBI²³.

A rappeler que l'objectif du CBI (2016) était de mobiliser des ressources sur 3 ans pour le financement du Programme National de Développement de Madagascar (2015-2019).

Puis, en 2018, un projet de Document de Stratégie de Coopération au Développement a été élaboré par le STP-CA, un projet qui implique plusieurs départements, y compris la DDP. L'OCSIF et le STP-CA sont en perpétuelle relation avec la DDP dans la mesure où cette dernière envoie périodiquement les données des aides et des dettes extérieures gérées à son niveau à la STP-CA et à l'OCSIF, et les données relatives aux projets signés, au montant total décaissé et aux réalisations par projet.

Toutefois, comme le CBI ne finance que pour trois ans, juridiquement l'OCSIF pourrait ne plus être opérationnel.

Par ailleurs, le PREA (Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration) rattaché à la Présidence de la République institué par le décret n° 2005-803 du 23 novembre 2005 est un programme qui assure entre autres la coordination opérationnelle des interventions des différents bailleurs de fonds en matière de réforme du secteur public.

Nonobstant ces départements en charge de la gestion des ressources externes, la Cour n'est pas en mesure de se prononcer sur la coordination efficace de ces ressources externes.

En conséquence, devant cette multitude de départements dans la gestion des ressources externes, la mise en place d'une seule plateforme d'action pour une synergie dans la coordination des ressources externes s'avère être indispensable.

De ce qui précède, la Cour recommande au Gouvernement de veiller à la coordination de ces différents départements existants impliqués dans la gestion des ressources externes par la mise en place d'une seule plateforme d'action pour une meilleure synergie.

2.1.4. Une stratégie d'endettement viable avec des risques de vulnérabilité modérée

La dette contractée et garantie par l'Etat malgache est soutenable et viable avec toutefois des risques de vulnérabilité. Selon les représentants de la DDP, la dette de Madagascar est viable et maintenue à un niveau modéré. Cette constatation est confirmée par les résultats de l'analyse de viabilité de la dette menée par le FMI dans son rapport de juillet 2017 où la dette publique de Madagascar était évaluée à un risque de surendettement modéré. Une situation en conformité avec le critère où le Gouvernement a adopté une stratégie d'endettement viable en vue de financement des ODD.

En se référant à l'année 2017, la dette totale de Madagascar était estimée à 36,2 % du PIB en 2017, contre 38,4 % l'année précédente, soit une baisse de 2,2 %. Cette dette de Madagascar se décomposait, à la même période, en 24,4 % de dette extérieure et 11,8 % de dette intérieure. Le portefeuille de la dette extérieure est composé à 92,7% d'emprunts concessionnels. Au vu des réalisations de l'année 2017, les résultats sont plutôt mitigés où

²³ Entrevue avec les responsables de la DDP et selon l'article premier du décret sur l'OCSIF.

l'atteinte des indicateurs cibles de risques liés à la gestion de la dette à atteindre à fin 2019 est compromise²⁴.

En outre, l'année 2017 est aussi marquée par la mise en place du « Service de l'Analyse et des Statistiques de la Dette - SASD » au niveau de la Direction de la Dette Publique (DDP) instauré par le Décret n°2017-121 du 21 février 2017 fixant les attributions du Ministre des Finances et du Budget ainsi que l'organisation générale de son Ministère. A part ces autres attributions, le SASD sera en charge de fixer le plafond d'endettement pour maintenir la dette viable. Par ailleurs, pour la loi des finances 2019, l'analyse de la viabilité de la dette (AVD) partait de la propre initiative de l'Etat malgache mais non plus de la FMI. Ainsi, l'Etat a fixé le montant de la dette qui pourra être empruntée à moyen terme tout en maintenant à un niveau modéré²⁵.

L'origine de ces risques étant l'absence d'une politique budgétaire rigoureuse en matière de dépenses, la faiblesse de la mobilisation des recettes budgétaires, les chocs de taux de change et les engagements conditionnels liés aux entreprises publiques, l'incohérence entre la politique monétaire et celle de la dette. Ces risques sont également liés au recours à l'emprunt commercial pour couvrir les besoins budgétaires de l'Etat dans la réalisation de son Programme de réformes, et à l'accroissement des émissions de titres publics domestiques, le plus souvent de court terme et à un taux d'intérêt élevé, pour assurer le financement du déficit et le règlement des arriérés vis-à-vis des créanciers privés²⁶.

En conséquence, le portefeuille de la dette de l'Etat reste exposé aux risques, à la fois de taux d'intérêt, de taux de change et de refinancement mais aussi l'incapacité pour Madagascar d'honorer ses obligations de dette accumulation d'arriérés.

Recommandation est faite au Gouvernement d'accroître la capacité financière de l'Etat et de contenir la progression de l'endettement, en intensifiant ses efforts dans l'amélioration du taux de recouvrement des recettes et mettant l'accent sur l'amélioration du marché de titres d'Etat.

2. 2. Budgétisation axée sur le résultat

Ce deuxième sous-objectif s'interprète comme suit : les éventuelles ressources mobilisées émanant des différents acteurs doivent être là où elles sont le plus nécessaires et où leur impact sur les ODD peut être optimal.

Les critères de vérification portent sur :

- ❖ L'application effective budget de programmes avec la participation de toutes les parties prenantes ;
- ❖ Les allocations budgétaires en fonction de l'atteinte des résultats et des ODD.

2.2. 1. Application du budget de programmes avec la participation de toutes les parties prenantes

²⁴ Perspectives économiques en Afrique 2018 _ Madagascar

²⁵ Entrevue avec les représentants de la DDP.

²⁶ SDMT 2018-2020

Le Gouvernement malagasy, depuis l'adoption de la loi organique sur les Lois de Finances²⁷ a appliqué progressivement le budget programme. Le budget de l'Etat a dès lors respecté l'enchaînement logique, entre les composantes d'un budget de programmes dont les moyens, les activités, les résultats, les objectifs /indicateurs et les programmes ainsi que la mission en vue de l'atteinte des objectifs globaux.

Des rapports de performance mettant en exergue l'atteinte des objectifs à travers les différents indicateurs accompagnent le budget programme.

En outre, la budgétisation par les résultats dépasse le cadre annuel, elle est axée sur un cadre pluriannuel et sur les résultats. Le processus d'élaboration du budget a impliqué toutes les parties prenantes selon l'approche participative (PTF, société civile, les journalistes, le secteur privé, les responsables des différents secteurs).

a) *Budgétisation fondée sur un cadre pluriannuel*

Effectivement, la budgétisation est axée sur un cadre pluriannuel. L'approche pluriannuelle du budget est au cœur de la modernisation et de l'amélioration de la Gestion des Finances Publiques à Madagascar. A cette occasion, l'application de la pluriannualité budgétaire a été initiée dans l'élaboration du Budget à travers le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et le Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) dont la mise en œuvre progressive a commencé en 2016 avec six ministères pilotes.

Avec le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT), le budget de l'Etat se place dans une perspective pluriannuelle de trois ans c'est à dire un agencement de l'évolution des dépenses des Institutions et des Ministères sur une période de trois années. Quant au Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) il définit l'allocation intersectorielle des ressources.

Des CDMT ministériels initiés sur la base des pré-plafonds alloués par le Ministère des Finances et du Budget (MFB) font ainsi l'objet d'un processus d'ajustement et d'arbitrage pour aboutir à des CDMT cadrés. Ils sont élaborés au niveau ministériel et leur généralisation est en cours. Ces CDMT ministériels permettent une allocation intra-sectorielle des ressources budgétaires en fonction du découpage en programme où chaque programme comporte un document de performance, le projet annuel de performance (PAP) qui fait l'objet d'un suivi annuel au travers du rapport annuel de performance (RAP)²⁸.

Plusieurs raisons ont conduit le Gouvernement à instaurer ce principe de pluriannualité budgétaire afin d'offrir une meilleure visibilité et un meilleur suivi à moyen terme des ressources et des charges de l'Etat. Par la même occasion, l'Etat pourra disposer d'une meilleure cohérence et d'une plus grande marge de manœuvre dans la réalisation de sa politique de développement. La pluriannualité planifie la stabilité et la soutenabilité des Finances Publiques tout en restant prudent face aux conjonctures politiques et économiques difficiles à prévoir. Enfin, ledit principe constitue un levier de performance à travers le choix des activités à prioriser.

La pluriannualité permet d'assurer l'amélioration de la qualité des services publics, de rendre la préparation du budget de l'Etat plus rationnelle et plus prévisible, de garantir à ce que les engagements concernent principalement la mise en cohérence des dépenses publiques avec l'environnement macroéconomique du pays en lançant les bases des perspectives de

²⁷ Loi organique n° 2004-07 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances

²⁸ Entrevue avec les responsables de la DGB.

performance, ainsi que l'optimisation des besoins des Institutions et Ministères. En outre, elle garantit une bonne traduction budgétaire des stratégies nationales, une meilleure allocation des ressources budgétaires et une promotion de la transparence budgétaire, elle améliore la traçabilité et la sincérité du budget mais aussi garantit la soutenabilité budgétaire²⁹.

Néanmoins, des défis devront être relevés pour assurer la longévité de ce processus par la déclinaison de l'approche pluriannuelle au niveau de toutes les Institutions et Ministères qui nécessite le renforcement de capacité des responsables locaux tout en dotant des équipements des services y afférents.

Ainsi, la Cour recommande au Gouvernement de :

- ***prêter attention au contrôle des dépenses de fonctionnement de l'Administration notamment au niveau des secteurs prioritaires ;***
- ***s'assurer de la mise en cohérence en amont et en aval des stratégies dans le CBMT et les perspectives de performances avec les besoins des Institutions et Ministères.***

b) Un processus d'élaboration ayant considéré toutes les parties prenantes

L'approche participative lors de l'élaboration du budget est effective dans le sens où toutes les parties prenantes ont été mobilisées durant le processus d'élaboration. Plusieurs conférences y afférentes ont été effectuées avec les partenaires comme le secteur privé, la société civile, les journalistes, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et les responsables des différentes régions. Par ailleurs, dans l'élaboration du budget, un circuit calendaire doit être respecté au début du processus nécessitant la consultation de tous les acteurs avant toute prise de décision³⁰. Une situation en conformité avec le critère où l'application du budget de programmes est effective avec la participation de toutes les parties prenantes.

Suite à l'évaluation de Madagascar à l'Indice sur le Budget Ouvert 2017 moyennant un score de 34/100, les résultats ont montré que Madagascar n'a pas mis à la disposition du public que peu d'informations budgétaires et peu d'opportunités au public de participer au processus budgétaire.

Toutefois, à la suite de l'intégration à l'ODD et à cette évaluation de l'IBO, des corrections ont été apportées par la Direction Générale du Budget (DGB) et le problème a été résolu. En effet, la DGB a redéployé d'efforts pour le renforcement de la transparence budgétaire et de l'approche participative dans l'élaboration du Budget en mettant en œuvre le Budget des citoyens pour que ces derniers sachent où va leur argent. Il s'agit d'un document simplifié de la loi des finances qui s'inscrit dans une démarche de transparence consultable sur internet. Le Budget des citoyens est un moyen par excellence pour permettre au public de s'imprégner du budget, de mieux le comprendre et de mieux l'appréhender. Comme les lois des finances, son élaboration a pris en compte toutes les remarques et observations de toute part pour mieux y refléter toutes les sollicitations des citoyens en termes d'informations budgétaires.

Le renforcement de la transparence budgétaire et de l'approche participative dans l'élaboration du Budget sont les raisons qui ont conduit le Gouvernement à prôner cette approche participative.

²⁹Notes d'information réformes budgétaires - 04 septembre 2018 - Direction Générale du Budget (DGB) - Direction des réformes et de la formation

³⁰ Entrevue avec les responsables de la DGB

Cette implication de toutes les parties prenantes garantit une meilleure transparence mais aussi de l'importance de la participation inclusive de chaque entité³¹. Des défis restent à relever par la Direction Générale chargée du Budget pour le renforcement de la promotion de la transparence budgétaire.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère chargé du Budget et des Finances de :

- ✓ ***élargir et faciliter l'accès du public aux documents budgétaires ;***
- ✓ ***publier ces documents budgétaires dans les délais raisonnables ;***
- ✓ ***améliorer l'exhaustivité des informations fournies et l'organisation de séances d'informations sur le Budget de l'État au niveau central et régional.***

2.2. 2. Répartition budgétaire tenant compte des priorités nationales sur les ODD

La répartition budgétaire a été établie selon les déclinaisons des ODD, du PND (2015 à 2019), du PMO et des axes stratégiques. Pour rappel, le PND aligné est désormais la référence dans l'élaboration du Budget à partir de 2016. L'orientation des dépenses dans le cadre de la Loi de Finances soutient la reprise des activités économiques et les priorités du PND³². Une situation en conformité avec le critère d'audit fixé où les allocations budgétaires sont priorisées en fonction de l'atteinte des résultats et des ODD.

Pour les deux dernières années, les orientations du Gouvernement étaient centrées sur³³ :

- La redynamisation de l'économie et la croissance économique ;
- L'effort d'investissement et la maîtrise des vulnérabilités ;
- Le renforcement de la politique sociale ;
- Le développement des infrastructures ;
- L'appui au développement rural ;
- L'excédent au niveau des échanges extérieurs et maîtrise du taux de change
- Le développement et l'amélioration du capital humain où des crédits ont été alloués à ces priorités du PND.

*

*

*

³¹ Conférence budgétaire 2016

³² Entrevue avec les responsables de la DGB.

³³ Loi des finances 2016-2017-2018-2019



CHAPITRE III. LES MÉCANISMES POUR RENDRE COMPTE ET SUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DE L'AGENDA 2030

Le suivi et l'examen de la mise en œuvre constituent des aspects essentiels du Programme de développement durable 2030. En effet, à quoi bon se fixer des objectifs si les indicateurs de mesure ne sont pas disponibles ou si on n'a pas les moyens de suivre les progrès effectués?

Cette réflexion simplifiée a conduit à l'audit à fixer un troisième objectif global qui consiste à vérifier si le Gouvernement a mis en œuvre des mécanismes pour rendre compte et suivre la mise en œuvre de l'agenda 2030.

Seront examinés) trois (3) aspects particuliers dont le premier concerne l'élaboration des indicateurs. Les mécanismes de collecte des données et le dispositif de ventilation constituent le deuxième aspect. Le dernier aspect est relatif au système de suivi/ reporting et au mécanisme d'évaluation.

Pour chacun de ces trois aspects, des critères ont été déterminés.

En ce qui concerne l'élaboration des indicateurs, deux critères ont été établis :

- ✓ L'administration a défini des indicateurs pour le suivi des ODD ;
- ✓ Cette activité d'identification d'indicateurs doit être inclusive.

Pour la collecte des données et le dispositif de ventilation, les critères sont

- ✓ Les mécanismes de collecte de données sont coordonnés ;
- ✓ Le cadre de collecte garantit l'exhaustivité des données ;
- ✓ Des dispositifs de ventilation existent et sont opérationnels.

Concernant les **mécanismes de suivi et d'évaluation**, les critères se définissent comme suit :

- ✓ Des structures de suivi existent ;
- ✓ Des mécanismes de publication sont mis en place ;
- ✓ Les mécanismes d'évaluation sont institués ;
- ✓ L'examen national est volontaire.

Seront développées ci-après les différentes observations et recommandations afférentes aux aspects sus-énumérés.

3.1.Sur l'élaboration des indicateurs,

Madagascar a identifié 85 indicateurs afférents aux 64 cibles retenues à travers l'exercice de priorisation et de contextualisation des ODD. Ces indicateurs ont été globalement définis de façon inclusive³⁴. Toutefois, ils n'étaient pas assortis de valeurs de référence.

3.1.1. Indicateurs identifiés mais des efforts à déployer pour les valeurs de référence

A la suite de l'adoption des cibles prioritaires des ODD, un atelier sur « l'identification des indicateurs des cibles ODD priorit  es » en octobre 2017 a permis d'identifier les 85 indicateurs correspondant aux cibles priorit  es par Madagascar.

³⁴ Chapitre I - supra

Toutefois, ce rapport de priorisation des ODD n'a pas encore défini les valeurs de références pour les indicateurs.

Actuellement, Madagascar dispose d'un Système National Intégré de Suivi Évaluation (SNISE) qui a été adopté en 2008, ceci pour permettre de suivre le progrès de la réalisation de ses Politiques et Programmes de développement. Le Décret n° 2008-524 du 06 Juin 2008 portant cadre organisationnel du SNISE a été publié à cet effet, puis des modifications y ont été apportées en 2015 avec l'élaboration du Manuel de procédures et d'organisation du Système National Intégré de Suivi Évaluation (SNISE) en mai 2015.

Ce système peut servir d'un point de départ pour la détermination des valeurs de référence. Cependant, après rapprochement des indicateurs de la priorisation des ODD et ceux du Système National Intégré du Suivi-Evaluation (SNISE), certains indicateurs afférents aux cibles priorisées ne sont pas traités par la base SNISE. A titre d'exemple, dans la priorisation des ODD, le Gouvernement a avancé un indicateur sur le nombre des vindictes populaires enregistrées. Dans la base SNISE, aucun indicateur n'a traité cette question.

En outre, la base SNISE présente encore des insuffisances aux motifs que sur les 521 indicateurs y enregistrés, 16% ne sont pas encore assorties de données de références.

Compte tenu de ce qui précède et pour assurer un suivi efficace de la mise en œuvre des ODD, la Cour recommande aux responsables du Ministère chargé de l'Economie et du Plan d'identifier une valeur de référence pour chaque indicateur.

3.1.2. Implication des différentes parties prenantes dans l'élaboration et la validation des indicateurs.

Le rapport de priorisation des ODD est le fruit d'un large processus de consultation entamé depuis 2015 selon le Ministre de l'Economie et du Plan. En effet, les parties prenantes ont contribué activement aux choix des cibles prioritaires et à la détermination des indicateurs permettant leur suivi. La priorisation des ODD et des cibles nationales, a connu le concours de toutes les parties prenantes. Cette implication est notamment retracée dans les PV de réunion.

3.2. Mécanisme de collecte des données et dispositif de ventilation

3.2.1. Des structures de coordination statistique en veilleuse malgré les réformes

Historiquement, l'appareil statistique à Madagascar est composé (a) du CCISE, (b) de l'Institut National de la Statistique (INSTAT), (c) des services statistiques des ministères techniques et autres structures statistiques publiques spécialisées.

Le Comité de Coordination des Informations Statistiques et Economiques (CCISE), institué par le décret n° 89-016 du 18 Janvier 1989, se charge de la structure de coordination de l'appareil statistique. Le Comité est composé de deux Commissions, à savoir : la Commission des Données Statistiques (CDS) et la Commission de Cohérence Globale (CCG) lesquelles ont été créées respectivement par les arrêtés n°1344/89 et 1345/89. La Commission des Données Statistiques (CDS) a pour mission (i) d'examiner la façon permettant de vulgariser et d'harmoniser les méthodologies et les données disponibles ; et (ii) de promouvoir et faciliter la diffusion des statistiques et des méthodologies d'exploitation de ces dernières au sein de l'appareil de collecte statistique de l'Etat.

Tandis que la Commission de Cohérence Globale (CCG), a pour mission de synthétiser et d'analyser les données statistiques présentées par la CDS.

Quant à l'INSTAT, créé par arrêté du 06/12/1947, et initialement dénommé « Service de Statistique Générale pour les besoins du territoire de Madagascar et Dépendances », il a évolué au fil des années pour devenir un Etablissement Public National à caractère Industriel et Commercial (EPIC) depuis 1998. L'INSTAT constitue le noyau central de l'appareil statistique. Il est l'organisme exécutif du Système Statistique National.

Mais force est de constater que la structure de coordination « CCISE) n'a jamais été opérationnelle. Ce qui n'a pas favorisé la production de statistique et le système statistique national.

Du fait de la non-opérationnalité du CCISE, les autres différentes structures constituant l'appareil statistique, travaillent sans coordination.

Cette inexistence de coordination a fait que le système statistique national est caractérisé par :

- ❖ l'incohérence des données remettant en cause leur fiabilité en raison de la pluralité des producteurs de statistiques d'un même domaine,
- ❖ le faible niveau de couverture aussi bien temporelle que spatiale,
- ❖ les retards dans la production et la disponibilité des données à cause de l'insuffisance de moyens humains et matériels,
- ❖ l'inadaptation des données aux besoins causée par l'inexistence de concertation/rencontre des producteurs et utilisateurs et de recensement des besoins.

D'où des réformes ont été menées sur le plan statistique. Fut ensuite adoptée en avril 2018 la loi n° 2018 - 004 portant sur l'organisation et la réglementation des activités statistiques à Madagascar. Cette loi a mis en place le Système Statistique National qui a pour mission de fournir aux administrations publiques, aux entreprises, aux organisations non Gouvernementales, aux médias, aux chercheurs, aux partenaires au développement, au public et à tout autre utilisateur, des informations statistiques fiables et à jour se rapportant aux domaines économique, financier, culturel, social, démographique et environnemental ainsi qu'aux ressources naturelles.

Le Système Statistique National est composé de :

- ❖ Conseil National de la Statistique (CNS) ;
- ❖ l'Institut National de la Statistique (INSTAT) ;
- ❖ les autres autorités statistiques ;
- ❖ les institutions nationales de formation de statisticiens.

Le CNS est la plus haute instance de coordination du Système Statistique National. Il veille à la coordination des activités de développement, de production et de diffusion du Système Statistique National, au respect des principes fondamentaux qui régissent les activités statistiques publiques et assure la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de l'information statistique.

Toutefois, les actes réglementaires fixant l'organisation et les règles de fonctionnement du Conseil National de la Statistique ne sont pas encore adoptés. Ce qui s'est passé avec le CCISE risque de se reproduire.



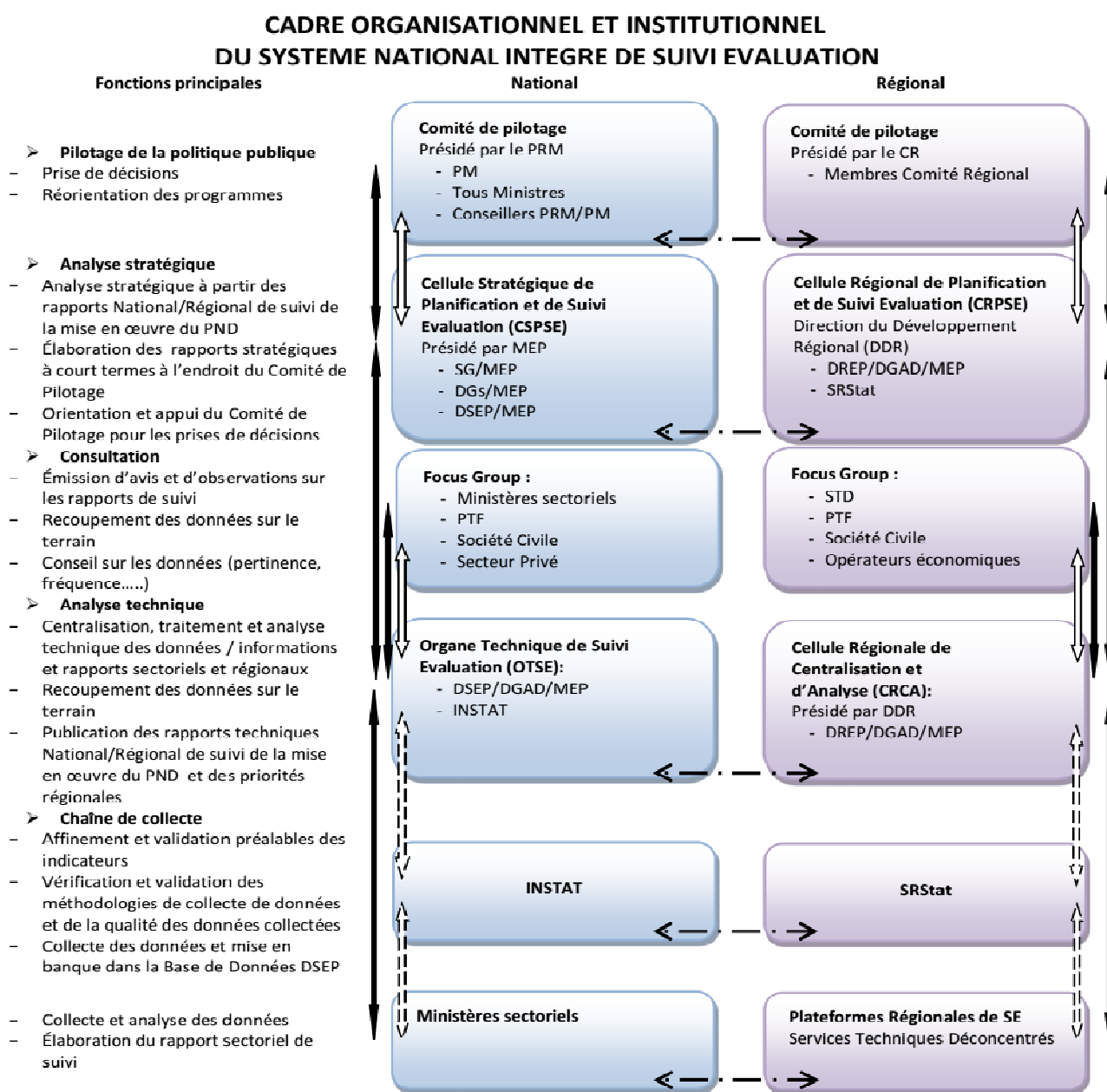
Les conséquences sont, l'absence de synergie entre l'institution centrale de statistiques et les autres producteurs de données d'une part et le frein au développement des activités statistiques d'autre part.

Ainsi, la Cour recommande aux responsables du Ministère chargé de l'Economie et du Plan de renforcer la coordination et les relations entre l'INSTAT et les autres producteurs de données.

3.2.2. Un cadre de collecte de données mis en place mais ne garantissant pas l'exhaustivité des informations

Le cadre de collecte des données pour le suivi des programmes de développement est régi par le manuel du SNISE.

FIGURE N° 4- CADRE ORGANISATIONNEL ET INSTITUTIONNEL DU SYSTEME NATIONAL INTEGRE DE SUIVI EVALUATION



La chaîne de collecte figure parmi les fonctions principales du SNISE. Actuellement, une base Excel est utilisée par le SNISE pour enregistrer les données. Les données collectées sont essentiellement des statistiques administratives et des données d'enquête. L'alimentation des données administratives est faite manuellement par l'intermédiaire d'un canevas distribué annuellement aux ministères sectoriels et aux régions. Le MEP se charge aussi de la compilation des données provenant des régions.

Il conviendrait toutefois de préciser que les statistiques administratives sont actualisées tous les trimestres au niveau de chaque ministère sectoriel.

S'agissant des données obtenues par voie d'enquêtes auxquelles l'INSTAT aura lui-même procédé, elles sont importées manuellement dans la base. Et l'actualisation se fait ainsi par voie d'enquêtes mobilisant des ressources adéquates pour l'INSTAT.

Ainsi, les indicateurs nécessitant certaines enquêtes pourraient ne pas être renseignés faute de moyen. Compte tenu des ressources mises à la disposition des autorités statistiques, l'on se heurte à des difficultés de mener des enquêtes périodiques dans un intervalle de temps raisonnable.

Par ailleurs, les données provenant des communes, des organismes de l'État dotés d'une autonomie financière, ainsi que des ONG ne sont pas encore prises en compte dans le système actuel.

La Cour recommande aux responsables du Ministère chargé de l'Economie et du Plan de :

- ✓ ***planifier l'intégration des données provenant des autres organismes infranationaux dans la base SNISE ;***
- ✓ ***doter de moyens suffisants aussi bien humains, financiers que matériels les différents organismes producteurs de statistiques à Madagascar.***

3.2.3. Absence de dispositif de ventilation de données

Les Nations Unies ont décidé, dans le cadre de la mise en œuvre des ODD, à la ventilation des données pour renforcer la lutte contre les inégalités et la discrimination.

Or, il a été observé que les détails des données ne sont pas produits à la Direction de Suivi - Evaluation de Programmes qui s'est chargée d'actualiser la base. Le canevas rempli ne comporte que les valeurs cibles, les réalisations, ainsi que l'explication des écarts. Dans le cas où le programme lui-même cible un groupe social particulier ou un emplacement géographique déterminé, la base ne comporte aucune ventilation exploitable.

Selon le responsable du MEP, le dispositif de ventilation n'est pas encore fonctionnel. Le tableau suivant relate quelques cibles des ODD priorisées traitant ce critère de ventilation (ex : genre, groupe ethnique, groupe vulnérable...) mais qui ne sont pas intégrées au niveau de la base SNISE.

TABLEAU N° 5- CIBLES DE LA PRIORISATION DES ODD NON INTEGREES AU NIVEAU DU SNISE

CIBLES	INDICATEURS
10.2 D'ici 2030, autonomiser toutes les personnes et favoriser leur intégration sociale, économique et politique, indépendamment de leur âge, de leur sexe, de leur handicap, de leur race, de leur appartenance ethnique, de leurs origines, de leur religion ou de leur statut économique ou autre	Proportion de personnes vivant avec un revenu de plus de 50% inférieur au revenu moyen, par âge, sexe et handicap
11.2 D'ici 2030, assurer l'accès de tous à des systèmes de transport sûrs, accessibles et viables, à un coût abordable, en améliorant la sécurité routière, notamment en développant les transports publics, une attention particulière étant accordée aux besoins des personnes en	Proportion de la population ayant aisément accès aux transports publics, par groupe d'âge, sexe et type de handicap

situation vulnérable, des femmes, des enfants, des personnes handicapées et des personnes âgées	
8.5 D'ici 2030, parvenir au plein emploi productif et garantir un travail décent pour toutes les femmes et tous les hommes, y compris les jeunes et les personnes handicapées, et une rémunération égale pour un travail de valeur égale	Rémunération horaire moyenne des salariés hommes et femmes, par profession, âge et type de handicap ; Taux de chômage, par sexe, âge et type de handicap

La Cour recommande aux responsables du Ministère chargé de l'Economie et du Plan de procéder à la mise à jour progressive et systématique des baselines et y insérer un dispositif de ventilation.

3.3. Sur les systèmes de suivi/ reporting et évaluation

3.3.1. Du système de Suivi et reporting

a) Existence d'une structure de consolidation et de points focaux ministériels en charge de suivi

Au niveau du MEP, sous l'autorité de la direction générale du plan, la direction du suivi-évaluation des Programmes (DSEP) est principalement chargée de :

- ✓ Elaborer et mettre en œuvre la politique nationale d'évaluation ;
- ✓ Concevoir et élaborer les outils méthodologiques de suivi-évaluation ;
- ✓ Renforcer les capacités des acteurs concernant les méthodologies, les mécanismes et les outils de suivi-évaluation ;
- ✓ Elaborer les rapports de progrès de la mise en œuvre des programmes aux niveaux central et régional ;
- ✓ Concevoir un système de reporting et d'élaboration des rapports généraux du Ministère.

Les rapports de mise en œuvre de programmes nationaux sont disponibles sur le site de la Direction Générale de l'Economie

Etant donné que ces rapports se basent sur les résultats de chaque ministère, ce dernier comprend également une direction de suivi-évaluation qui est dirigée par le coordonnateur de programmes. Il a pour attributions de coordonner les différents programmes du Ministère auquel il appartient, d'assurer leur suivi et leur évaluation.

b) Du système de publication à adapter au contexte national

Le Gouvernement a déjà accompli un grand effort en publiant ces rapports de suivi de mise en œuvre des programmes sur le site de la Direction générale de l'Economie. Toutefois, il faut reconnaître que la population malagasy est composée à 80% de population rurale dont la majorité n'utilise pas encore l'internet.

Par ailleurs, selon **Internet Live Stats**, le taux d'accès à l'internet à Madagascar est encore faible avec seulement de 4,30% de la population.

Aussi, des collaborations avec les ONG et les médias pour diffuser ces réalisations s'avèrent nécessaires.

La Cour recommande au Gouvernement de soutenir les efforts investis par Madagascar pour impliquer la participation de la société civile dans le processus de suivi-évaluation.

3.3.2. Des mécanismes d'évaluation

Le suivi évoqué supra consistant principalement en récolte de données à fins de contrôle est nécessaire mais pas suffisant. Il faut plus qu'un suivi. Une fonction évaluative capable de gérer le caractère complexe des ODD pour expliquer le pourquoi et le comment des changements observés et leur importance pour les différentes parties prenantes doit être mise en place.

En outre, l'Agenda du développement durable prévoit que les mécanismes adoptés pour cet examen soient universels, réguliers, transparents, basés sur des faits, orientés sur les résultats et qu'ils intègrent tous les acteurs. Mais ils seront surtout volontaires.

a) Des mécanismes juridiques d'évaluation des politiques publiques institués

La Constitution prévoit l'évaluation des politiques publiques malgaches en ses articles 68 et 93 qui disposent respectivement :

- ✓ « Le Parlement comprend l'Assemblée Nationale et le Sénat. Il vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques » ;
- ✓ « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

En Aout 2019, suite à l'adoption du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, la Commission permanente en charge de l'évaluation des politiques publiques est instituée au sein de cette Institution.

Par ailleurs, à travers le rôle d'assistance, la Cour des comptes est investie de la mission d'évaluation des politiques publiques pour le compte du Parlement.

b) Examen national volontaire

Madagascar a publié un rapport sur la revue volontaire en 2016. Le Ministre de l'Economie et du Plan, a présenté le rapport volontaire de Madagascar sur le développement durable lors du Forum Politique de Haut Niveau qui s'est tenu à New York du 18 au 21 juillet 2016.

Ce rapport volontaire, présente l'état des lieux du développement à Madagascar et l'engagement du pays envers les ODD.



CONCLUSION

Pour conclure, le Gouvernement de Madagascar a pris les mesures nécessaires relatives à la préparation de la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable mais elles ne sont pas suffisantes.

En effet, le Gouvernement Madagascar s'est clairement engagé à mettre en œuvre le Programme 2030 et différentes actions ont été entreprises au niveau des ministères et des régions, notamment pour la sensibilisation des ODD. Par contre, la localisation des ODD au niveau des communes est en retard. Et la coordination des politiques et actions rencontre des difficultés.

Par ailleurs, le système de collecte des impôts malgré les dispositifs de sécurisation n'est pas suffisant pour assurer le financement des ODD. D'autant plus que d'une part, des dispositifs de sécurisation des recettes (fraudes, corruption, etc.) restent inefficaces, et d'autre part, le Gouvernement n'a pas mis en place un dispositif de coordination des ressources externes.

En outre, malgré l'élaboration d'un cadre de données pour assurer le suivi des réalisations des ODD, les moyens mis en œuvre ne permettent ni l'actualisation en temps réel des données ni leur ventilation ainsi que la publication des résultats.

DELIBERE

-Vu le Rapport n° 17/20- ROD/ADM/ODD du 05 Octobre 2020 sur l'Audit de Performance de l'état de préparation à la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable à Madagascar et entendu en leurs observations les Magistrats Rapporteurs : Madame RASAMIMANANA Solotiana Malala Patricia, Président de Chambre pi, Monsieur RAKOTONIRINATiana Herizo, Conseiller, Madame RANAIVOARIVELO Bako Mavoharilala, Auditeur ;

- Vu les Conclusions n°24/2020 du Commissariat Général du Trésor Public et ouï en ses observations Monsieur RAJONHSON Adolphe, Commissaire du Trésor Public.

Le présent Rapport a été arrêté après délibération de la Cour des Comptes, en son audience du douze octobre deux mil vingt ;

Conformément à l'Ordonnance n°39/20-FJ du 09 octobre 2020 du Président de la Cour des Comptes portant désignation des membres de la Commission d'examen,

Ont siégé :

▪ **Président**

- Madame RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre, PRESIDENT

▪ **Membres :**

- Monsieur SAMIMAMY Aina, Conseiller, membre,
- Monsieur RASAMISON ANDRIAMBELONIRINA Niavo, Conseiller, membre

Assistés de Maître ANDRIANTSALAMA Voahirana Lalaoharimanga, Greffier tenant la plume.

LE PRESIDENT

PO. LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

RAHARIMALALA Lydia

RASAMIMANANA Patricia

ANDRIANTSALAMA Voahirana

SUIVENT LES SIGNATURES

Pour expédition certifiée conforme à l'Original toujours conservé au Greffe Central de la Cour.

Fait à Antananarivo, le

LE GREFFIER EN CHEF

Transmis aux fins de notification le
CS/COMPTE/NOTIF.

sous le numéro -



ANNEXES

ANNEXE 1- Arrêté n° 24714/2015 du 26 juillet 2015 portant Cadre Institutionnel du Processus des Objectifs de Développement Durable (ODD)





DU COMITE D'ORIENTATION ET DE SUIVI

Article 2: Le Comité d'Orientation et de Suivi a pour mandat de : (i) veiller au bon déroulement du processus ODD, (ii) assurer la réalisation des documents ODD (Déclaration de Madagascar, Rapport ODD), (iii) procéder à l'orientation et au suivi des actions impliquées par le processus, (iv) s'assurer de la participation effective de toutes les parties prenantes, (v) procéder à la validation des travaux du Comité Technique.

Article 3: Le Comité d'Orientation et de Suivi est présidé par le Premier Ministre, Chef du Gouvernement. Le Comité est composé d' :

- Un(e) représentant(e) de la Primature ;
- Un(e) représentant(e) de l'Assemblée Nationale ;
- Un(e) Représentant(e) du Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire;
- Un(e) Représentant(e) du Ministère chargé des Affaires Etrangères ;
- Un(e) Représentant(e) du Ministère chargé de la Justice ;
- Un(e) Représentant(e) du Ministère chargé des Finances et du Budget ;
- Un(e) Représentant(e) du Ministère chargé de la Décentralisation ;
- Un(e) Représentant(e) du Ministère chargé de la Planification
- Un(e) Représentant(e) du Ministère chargé de l'Agriculture ;
- Un(e) Représentant(e) du Ministère chargé de la Santé Publique ;
- Un(e) Représentant(e) du Ministère chargé de l'Education Nationale ;
- Un(e) Représentant(e) du Ministère chargé de l'Industrie et du Développement du Secteur Privé ;
- Un(e) Représentant(e) du Ministère chargé de l'Environnement ;
- Un(e) Représentant(e) du Ministère chargé de l'Emploi;
- Un(e) Représentant(e) du Ministère chargé du Commerce ;
- Un(e) Représentant(e) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ;
- Un(e) Représentant(e) de la Banque Africaine de Développement (BAD);
- Un(e) Représentant(e) du Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP);
- Un(e) Représentant(e) de l'Union Africaine (UA).

Article 4 : Le Premier Ministre peut déléguer, par voie d'Arrêté, la présidence du Comité d'Orientation et de Suivi au Ministre en charge de la Planification.

DU COMITE TECHNIQUE

Article 5 : Le Comité Technique est chargé de:

- assurer la cohérence des activités;
- assurer la validité scientifique de la Consultation nationale sur les ODD;
- fournir un appui technique à la réalisation des travaux de conception du processus;
- procéder à la diffusion des résultats des travaux et rapports;
- réaliser les actions de plaidoyer ;
- effectuer la validation technique des documents ;
- faire des propositions techniques au Comité d'Orientatation et de Suivi pour prise de décision.

Article 6: Le Comité Technique est composé des représentants:

- des départements publics ;
- de la Société civile ;
- du Secteur privé ;
- des Universités et Centres de recherche.

Article 7.- Le Comité Technique est présidé par le Directeur Général de la Planification.

Article 8.- Le Comité Technique rend compte périodiquement, au Ministre en charge de la Planification, de l'état d'avancement des travaux.

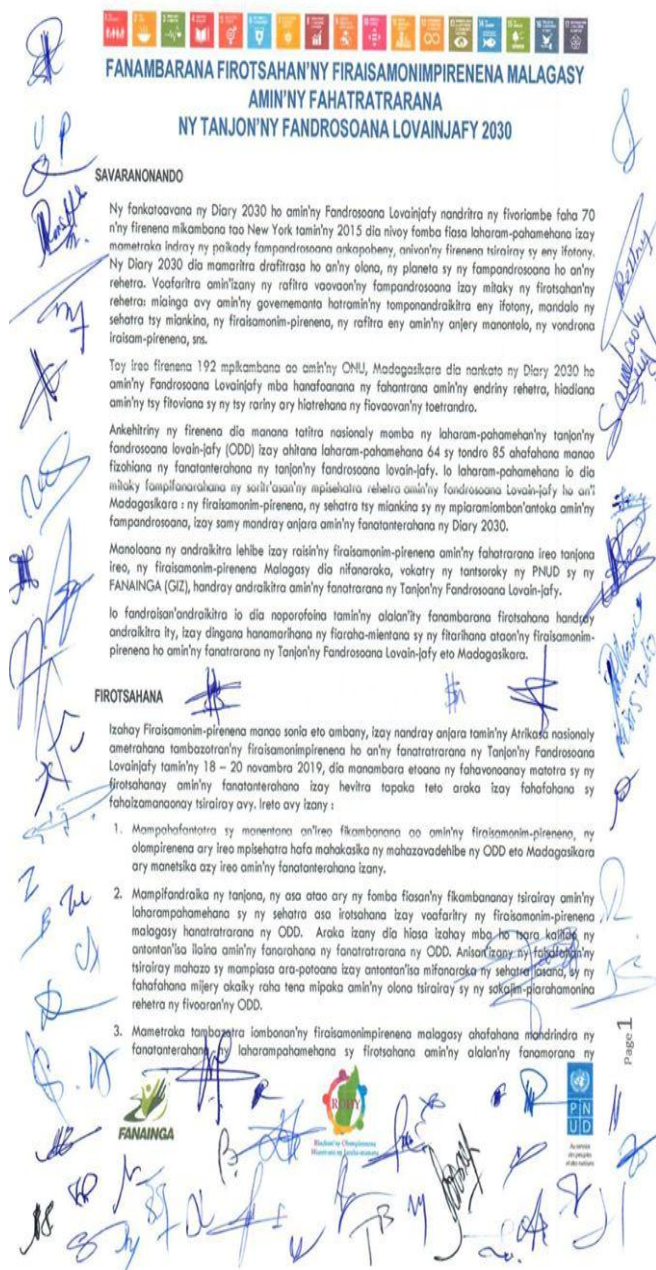
Article 9.- La Direction Générale de la Planification, par l'intermédiaire d'un Comité de rédaction, assure le secrétariat du Comité Technique.

Article 10.- Le présent Arrêté sera enregistré et communiqué partout où besoin sera.

Fait à Antananarivo, le 28 JUL. 2015



ANNEXE 2- Engagement des Organisations de la sSociete Civile pour l'atteinte des ODD



1. Faire connaitre et sensibiliser les acteurs de la société civile, les citoyens et les autres acteurs sur les enjeux des ODD à Madagascar et les mobiliser pour leurs réalisations.

2. Recadrer et/ou aligner leurs objectifs, leurs actions ainsi que leurs façons de s'engager selon les priorités et paquets d'interventions définies par les OSC malagasy pour l'atteinte des ODD.

3. Mettre en place une plateforme des OSC pour coordonner la mise en œuvre de leurs priorités et engagements sur les ODD par la facilitation d'échanges d'informations et la promotion de dialogues, l'opérationnalisation d'espaces pour de nouveaux partenariats et la mise en œuvre d'innovation

4. Favoriser une collaboration franche avec tous les acteurs, le Gouvernement et Institutions étatiques, le Secteur Privé, les médias ainsi que les Partenaires Techniques et Financiers

ANNEXE 3. LISTE DES CIBLES ET INDICATEURS DES ODD RETENUS PAR MADAGASCAR (EXTRAIT DU RAPPORT NATIONAL DE PRIORISATION DES ODD MADAGASAR 2018)

Domaine Gouvernance

ODD	Cibles	Indicateurs
	16.1 - Réduire nettement, partout dans le monde, toutes les formes de violence et les taux de mortalité qui y sont associés.	Proportion de la population considérant que le fait de marcher seul dans sa zone de résidence ne présente pas de risques
	16.2 - Mettre un terme à la maltraitance, à l'exploitation, à la traite, à toutes les formes de violence et de torture dont sont victimes les enfants.	Proportion de jeunes femmes et hommes de 18 à 29 ans ayant été victimes de violences sexuelles avant l'âge de 18 ans
	16.3 - Promouvoir l'état de droit dans l'ordre interne et international et garantir à tous un égal accès à la justice	Proportion de victimes de violences au cours des 12 mois précédents ayant signalé les faits aux autorités compétentes ou à d'autres mécanismes de règlement des différends officiellement reconnus
		Proportion de la population carcérale en instance de jugement
	16.4 - D'ici à 2030, réduire nettement les flux financiers illicites et le trafic d'armes, renforcer les activités de récupération et de restitution des biens volés et lutter contre toutes les formes de criminalité organisée.	Nombre de vindictes populaires enregistrées
		Valeur totale des flux financiers illicites entrants et sortants (en dollars des États-Unis courants)
	16.5 - Réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes.	Indice de Perception à la Corruption
	16.6 - Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux.	Proportion de la population dont la dernière expérience avec les services publics a été satisfaisante
	16.7 - Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décision	Répartition des postes (par sexe, âge, type de handicap et groupe de population) dans les institutions publiques (organes législatifs, services publics et organes judiciaires aux niveaux local et national), par rapport à la répartition nationale
		Proportion de la population qui estime que la prise de décisions est ouverte et réactive, par sexe, âge, type de handicap et groupe de population

Domaine économique

ODD	Cibles	Indicateurs
7 ÉNERGIE PROPRE ET À UN COÛT ABORDABLE 	7.1 - D'ici à 2030, garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable.	Proportion de la population utilisant principalement des carburants et technologies propres
		Taux d'accès de la population à l'électricité au niveau national (%)
	7.2 - D'ici à 2030, accroître nettement la part de l'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique mondial.	Part de l'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie
		Part des énergies dans le mix électrique en électrification rurale (en termes de capacité installée) (%)
	7.3 - D'ici à 2030, multiplier par deux le taux mondial d'amélioration de l'efficacité énergétique.	Intensité énergétique
8 TRAVAIL DÉCENT ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE 	8.2 - Parvenir à un niveau élevé de productivité économique par la diversification, la modernisation technologique et l'innovation, notamment en mettant l'accent sur les secteurs à forte valeur ajoutée et à forte intensité de main d'œuvre	Indice de productivité Industrielle/Manufacturière
	8.3 - Promouvoir des politiques axées sur le développement qui favorisent des activités productives, la création d'emplois décents, l'entrepreneuriat, la créativité et l'innovation et encourageant l'officialisation et la croissance de microentreprises et de petites et moyennes entreprises, y compris par l'accès aux services financiers.	Proportion de l'emploi informel dans les secteurs non agricoles, par sexe
	8.9 - D'ici à 2030, élaborer et mettre en œuvre des politiques visant à développer un tourisme durable qui crée des emplois et met en valeur la culture et les produits locaux	PIB directement tiré du tourisme, en proportion du PIB total
9 INDUSTRIE, INNOVATION ET INFRASTRUCTURE 	9.1 - Mettre en place une infrastructure de qualité, fiable, durable, fiable durable et résiliente, y compris une infrastructure régionale et transfrontalière, pour favoriser le développement économique et le bien-être de l'être humain, en privilégiant un accès universel, financièrement abordable et équitable.	Taux de désenclavement



ODD	Cibles	Indicateurs
	9.2 - Promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et, d'ici à 2030, augmenter nettement la contribution de l'industrie à l'emploi et au produit intérieur brut, en fonction du contexte national, et la multiplier par deux dans les pays les moins avancés	Proportion du secteur industriel par rapport au PIB
	9.3 - Accroître, en particulier dans les pays en développement, l'accès des entreprises, notamment des petites entreprises industrielles, aux services financiers, y compris aux prêts consentis à des conditions abordables, et leur intégration au sein des chaînes de valeur et des marchés.	Part des petites entreprises dans la valeur ajoutée totale de l'industrie (incluant les coopératives)
	10.2 - D'ici à 2030, autonomiser toutes les personnes et favoriser leur intégration sociale, économique et politique, indépendamment de leur âge, de leur sexe, de leur handicap, de leur race, de leur appartenance ethnique, de leurs origines, de leur religion ou de leur statut économique ou autre.	Proportion de personnes vivant avec un revenu de plus de 50% inférieur au revenu moyen, par âge, sexe et handicap
	11.1 - D'ici à 2030, assurer l'accès de tous à un logement et des services de base adéquat et sûr, à un coût abordable, et assainir les quartiers de taudis.	Proportion de la population urbaine vivant dans des quartiers de taudis et des implantations sauvages
	11.2 - D'ici à 2030, assurer l'accès de tous à des systèmes de transport sûrs, accessibles et viables, à un coût abordable, en améliorant la sécurité routière, notamment en développant les transports publics, une attention particulière étant accordée aux besoins des personnes en situation vulnérable, des femmes, des enfants, des personnes handicapées et des personnes âgées	Proportion de la population ayant aisément accès aux transports publics, par groupe d'âge, sexe et type de handicap
	11.3 - D'ici à 2030, renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification de gestion participative, intégrée et durable des établissements humains dans tous les pays.	Proportion de villes dotées d'une structure de participation directe de la société civile à la gestion et à l'aménagement des villes, fonctionnant de façon régulière et démocratique

Domaine social

ODD	Cibles	Indicateurs
	1.3 - Mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptées au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient.	Proportion de la population bénéficiant de socles ou systèmes de protection sociale, par sexe et par groupes de population (enfants, chômeurs, personnes âgées, personnes handicapées, femmes enceintes et nouveau-nés, victimes d'un accident du travail, pauvres et personnes vulnérables)
	2.1 - D'ici à 2030, éliminer la faim et faire en sorte que chacun, en particulier les pauvres et les personnes en situation vulnérable, y compris les nourrissons, ait accès toute l'année à une alimentation saine, nutritive et suffisante.	Prévalence de la sous-alimentation
	2.2 - D'ici 2030, mettre fin à toutes les formes de malnutrition, y compris en réalisant d'ici à 2025 les objectifs relatifs aux retards de croissance et à l'émaciation parmi les enfants de moins de 5 ans arrêtés à l'échelle internationale, et répondre aux besoins en matière de nutrition des adolescentes, des femmes enceintes ou allaitantes et des personnes âgées.	Prévalence du retard de croissance chez les enfants de moins de 5 ans
	2.3 - D'ici à 2030, doubler la productivité agricole et les revenus des petits producteurs alimentaires, en particulier des femmes, des autochtones, des exploitants familiaux, des éleveurs et des pêcheurs, y compris en assurant l'égalité d'accès aux terres, aux autres ressources productives et facteurs de productions, au savoir, aux services financiers, aux marchés et aux possibilités d'ajout de valeur et d'emploi autres qu'agricole.	Taux d'augmentation de la quantité de la production rizicole



ODD	Cibles	Indicateurs
	2.4 - D'ici 2030, assurer la viabilité des systèmes de production alimentaire et mettre en œuvre des pratiques agricoles résilientes qui permettent d'accroître la productivité et la production, contribuent à la préservation des écosystèmes, renforcent les capacités d'adaptation aux changements climatiques, aux phénomènes météorologiques extrêmes, à la sécheresse, aux inondations et à d'autres catastrophes et améliorent progressivement la qualité des terres et des sols.	Taux de croissance de la valeur ajoutée de l'agriculture par travailleur agricole
 3 BONNE SANTÉ ET BIEN-ÊTRE	3.1 - D'ici 2030, faire passer le taux mondial de mortalité maternelle au-dessous de 70 pour 100 000 naissances vivantes.	Ratio de mortalité maternelle pour 100 000 naissances vivantes Proportion d'accouchements assistés par un personnel de santé qualifié
	3.2 - D'ici à 2030, éliminer les décès évitables des nouveau-nés et d'enfant de moins de 5 ans, tous les pays devant chercher à ramener la mortalité néonatale à 12 pour 1.000 naissances vivantes au plus et la mortalité des enfants de moins de 5 ans à 25 pour 1.000 naissances vivantes au plus.	Quotient de mortalité des enfants de moins de cinq ans (Infanto-Juvenile) Quotient de mortalité néonatale
	3.3 - D'ici à 2030, mettre fin à l'épidémie de sida, à la tuberculose, au paludisme et aux maladies tropicales négligées et combattre l'hépatite, les maladies transmises par l'eau et autres maladies transmissibles	Nombre de nouvelles infections à VIH pour 1 000 personnes séronégatives, par sexe, âge et principaux groupes de population Prévalence de la tuberculose (pour 100 000 habitants) Taux de mortalité dûs au Paludisme pour 1000 personnes par an
	3.4 - D'ici à 2030, réduire d'un tiers, par la prévention et le traitement, le taux de mortalité prématurée due à des maladies non transmissibles et promouvoir la santé mentale et le bien-être	Taux de mortalité spécifique par AVC en milieu hospitalier % des régions disposant d'infrastructures de prise en charge correcte des troubles mentaux
	3.7 - D'ici à 2030, assurer l'accès de tous à des services de soins de santé sexuelle et procréative, y compris à des fins de planification familiale, d'information et d'éducation, et la prise en compte de la santé procréative dans les stratégies et programmes nationaux.	Taux de prévalence contraceptive



ODD	Cibles	Indicateurs
	3.8 - Faire en sorte que chacun bénéficie d'une couverture sanitaire universelle, comprenant une protection contre les risques financiers et donnant accès à des services de santé essentiels de qualité et à des médicaments et vaccins essentiels sûrs, efficaces, de qualité et d'un coût abordable	% de population couverte par une assurance maladie ou un système de santé publique
	4.1 - D'ici à 2030, faire en sorte que toutes les filles et tous les garçons suivent, sur un pied d'égalité, un cycle complet d'enseignement primaire et secondaire gratuit, et de qualité, les dotant d'acquis véritablement utiles.	Proportion des élèves de T6 atteignant le seuil suffisant en lecture
		Proportion des élèves de T6 atteignant le seuil suffisant en mathématiques
		Taux d'achèvement (TAch) du primaire de 6A
		Taux d'achèvement (TAch) du collège
		Taux brut de scolarisation (primaire)
		Taux brut de scolarisation (Collège)
		Taux brut de scolarisation (Lycée)
	4.2 - D'ici à 2030, faire en sorte que toutes les filles et tous les garçons aient accès au service de développement et de prise en charge de la petite enfance et à une éducation préscolaire de qualité qui les préparent à suivre un enseignement primaire.	Pourcentage d'enfant de 3 à 5 ans fréquentant un centre du préscolaire
	4.3 - D'ici à 2030, faire en sorte que toutes les femmes et tous les hommes aient tous accès dans des conditions d'égalité à un enseignement technique, professionnel ou tertiaire, y compris universitaire, de qualité et d'un coût abordable.	Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants, Indicateurs d'accès pour les hommes et les femmes
	4.4 - D'ici à 2030, augmenter nettement le nombre des jeunes et d'adultes disposant des compétences, notamment techniques et professionnelles, nécessaires à l'emploi, à l'obtention d'un travail décent et l'entrepreneuriat.	Stock d'emploi en fonction du niveau de qualification requis (Main d'œuvre hautement qualifiée).
	4.5 - D'ici à 2030, éliminer les inégalités entre les sexes dans le domaine de l'éducation et assurer l'égalité d'accès des personnes vulnérables, y compris les personnes handicapées, les autochtones et les enfants en situation vulnérable, à tous les niveaux d'enseignement et de formation professionnelle.	Indice de parité (Femmes et Hommes)



ODD	Cibles	Indicateurs
	4.6 - D'ici à 2030, faire en sorte que tous les jeunes et une proportion considérable d'adultes, hommes et femmes, sachent lire, écrire et compter	Pourcentage de la population d'un groupe d'âge donné ayant les compétences voulues à au moins un niveau d'aptitude fixé a) en alphabétisme et b) numérative fonctionnelle.
	4.7 - D'ici à 2030, faire en sorte que tous les élèves acquièrent les connaissances et compétences nécessaires pour promouvoir le développement durable, notamment par l'éducation en faveur du développement et de modes de vie durables, des droits de l'homme, de l'égalité des sexes, de la promotion d'une culture de paix et de non-violence, de la citoyenneté mondiale et de l'appréciation de la diversité culturelle et de la contribution de la culture au développement durable	Pourcentage des élèves du collège (sc3 EF publiques et privées) ayant acquis les connaissances sur les concepts «Éducation à l'environnement et au développement durable»
	5.1 - Mettre fin, partout dans le monde, à toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et des filles.	Présence ou absence d'un cadre juridique visant à promouvoir, faire respecter et suivre l'application des principes d'égalité des sexes et de non-discrimination fondée sur le sexe
	5.2 - Éliminer de la vie publique et de la vie privée toutes les formes de violences faites aux femmes et aux filles, y compris la traite et l'exploitation sexuelle et les autres types d'exploitation.	Pourcentage des femmes qui ont subi des actes de violence
	5.3 - Éliminer toutes les pratiques préjudiciables, telles que le mariage des enfants, les mariages précoces ou forcés et la mutilation génitale féminine.	Proportion de femmes âgées de 20 à 24 ans qui étaient mariées ou en couple avant l'âge de 15 ans ou de 18 ans
	5.5 - Veiller à ce que les femmes participent pleinement et effectivement aux fonctions de direction à tous les niveaux de décision, dans la vie politique, économique et publique, et y accèdent sur un pied d'égalité.	Proportion de sièges occupés par des femmes dans les parlements nationaux et les administrations locales
		Proportion de femmes occupant des postes de direction



ODD	Cibles	Indicateurs
	6.1 - D'ici à 2030, assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable.	Taux d'accès à l'eau potable au niveau national Taux de desserte ou couverture en eau potable (au niveau national et par milieu de résidence)
	6.2 - D'ici à 2030, assurer l'accès de tous, dans des conditions équitables, à des services d'assainissement et d'hygiène adéquat et mettre fin à la défécation en plein air, en accordant une attention particulière aux besoins des femmes et des filles et de celles en situation vulnérable.	Proportion de la population utilisant des services d'assainissement et d'hygiène gérés en toute sécurité
	6.5 - D'ici à 2030, assurer la gestion intégrée des ressources en eau à tous les niveaux, y compris au moyen de la coopération transfrontière selon qu'il convient	Pourcentage de bassins hydriques disposant d'un cadre réglementaire
	8.7 - Prendre des mesures immédiates et efficaces pour supprimer le travail forcé, mettre fin à l'esclavage moderne et à la traite d'êtres humains, interdire et éliminer les pires formes de travail des enfants, y compris le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats, et, d'ici à 2025, mettre fin au travail des enfants sous toutes ses formes	Proportion et nombre d'enfants âgés de 5 à 17 ans qui travaillent, par sexe et âge

Domaine du capital naturel

ODD	Cible	Indicateurs
	1.5 - D'ici à 2030, renforcer la résilience des pauvres et des personnes en situation vulnérable et réduire leur exposition et leur vulnérabilité aux phénomènes extrêmes liés au climat et à d'autres chocs et catastrophes d'ordre économique, social ou environnemental.	Nombre de décès, de disparus et de victimes suite à des catastrophes
	11.4 - Redoubler d'efforts pour protéger et préserver le patrimoine culturel et naturel mondial.	Dépenses totales (publiques et privées) par habitant consacrées à la préservation, à la protection et à la conservation de l'ensemble du patrimoine culturel et naturel, par type de patrimoine (culturel, naturel, mixte, inscrit au patrimoine mondial), niveau d'administration (national, régional et local/municipal), type de dépense (dépenses de fonctionnement/ investissement) et type de financement privé (donations en nature, secteur privé à but non lucratif, parrainage)
	12.2 - D'ici à 2030, parvenir à une gestion durable et à une utilisation rationnelle des ressources naturelles.	Nombre nouveau transfert de gestion ressources naturelles y compris des plans d'eau effectués
	12.5 - D'ici à 2030, réduire nettement la production de déchets par la prévention, la réduction, le recyclage et la réutilisation.	Taux de recyclage national, tonnes de matériaux recyclés
	12.8 - D'ici à 2030, faire en sorte que toutes les personnes, partout dans le monde, aient les informations et connaissances nécessaires au développement durable et à un style de vie en harmonie avec la nature.	Degré d'intégration de i) l'éducation à la citoyenneté mondiale et ii) l'éducation au développement durable y compris l'éducation aux changements climatiques dans les politiques nationales d'éducation, les programmes d'enseignement, la formation des enseignants et l'évaluation des étudiants
	13.1 - Renforcer, dans tous les pays, la résilience et les capacités d'adaptation face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles liées au climat.	Proportion des localités adoptant au moins une activité d'adaptation et résilience au changement climatique
	13.2 - Incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques, les stratégies et la planification nationale.	Nombre de politiques, plans, programmes et projets sectoriels intégrant la dimension changement climatique
	14.1 - D'ici à 2025, prévenir et réduire sensiblement la pollution marine de tous types, en particulier celle résultant des activités, y compris les déchets marins et la pollution des nutriments	Indicateur du potentiel d'eutrophisation côtière (ICEP) et densité des débris de plastiques flottant en surface des océans

ODD	Cible	Indicateurs
	14.2 - D'ici à 2020, gérer et protéger durablement les écosystèmes marins et côtiers, notamment en renforçant leur résilience afin d'éviter les graves conséquences de leur dégradation et de prendre des mesures en faveur de leur restauration pour rétablir la santé et la productivité des océans	Proportion de zones économiques exclusives nationales gérées en utilisant des approches écosystémiques
	14.4 - D'ici à 2020, réglementer efficacement la pêche, mettre un terme à la surpêche, à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices et exécuter des plans de gestion des données scientifiques, l'objectif étant de rétablir les stocks de poissons le plus rapidement possible, au moins à des niveaux permettant d'obtenir une production durable maximale compte tenu des caractéristiques biologiques.	Proportion de stocks de poissons se situant à un niveau biologiquement viable
	15.1 - D'ici à 2020, garantir la préservation, la restauration et l'exploitation durable des écosystèmes terrestres et des écosystèmes d'eau douce et des services connexes, en particulier des forêts, des zones humides, des montagnes et des zones arides, conformément aux obligations découlant des accords internationaux.	Proportion des sites importants pour la biodiversité terrestre et la biodiversité des eaux douces qui sont couverts par des aires protégées (par type d'écosystème) (ha)
		Surface des zones forestières, en proportion de la surface terrestre
	15.2 - D'ici à 2020, promouvoir la gestion durable de tous les types de forêt, mettre un terme à la déforestation, restaurer les forêts dégradées et accroître nettement le boisement et le reboisement au niveau mondial	Proportion d'Aires protégées disposant d'un résultat de suivi écologique
	15.3 - D'ici à 2030, lutter contre la désertification, restaurer les terres et sols dégradés, notamment les terres touchées par la désertification, la sécheresse et les inondations, et s'efforcer de parvenir à un monde sans dégradation des terres.	Proportion de la surface émergée totale occupée par des terres dégradées
	15.5 - Prendre d'urgence des mesures énergiques pour réduire la dégradation du milieu naturel, mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité et, d'ici à 2020, protéger les espèces menacées et prévenir leur extinction.	Indice de la liste rouge

Domaine transversal

ODD	Cibles	Indicateurs
	1.1 - D'ici à 2030, éliminer complètement l'extrême pauvreté dans le monde entier, (qui se caractérise, selon la définition actuelle, par le fait de vivre avec moins de 1,25 dollar par jour)	Proportion de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté fixé au niveau international, par sexe, âge, situation dans l'emploi et lieu de résidence (zone urbaine/ zone rurale)
	1.2 - D'ici à 2030, réduire de moitié au moins la proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tout âge qui vivent dans la pauvreté sous tous ses aspects, d'après les définitions nationales qui en sont données	Proportion de la population vivant au-dessous du seuil national de pauvreté, par sexe et âge
		Proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tous âges vivant dans une situation de pauvreté sous toutes ses formes, telles que définies par chaque pays
	8.1 - Maintenir un taux de croissance économique par habitant adapté au contexte national et, en particulier, un taux de croissance annuelle du produit intérieur brut d'au moins 7% dans les pays les moins avancés	Taux de croissance annuelle du PIB réel par personne pourvue d'un emploi
	8.5 - D'ici à 2030, parvenir au plein emploi productif et garantir un travail décent pour toutes les femmes et tous les hommes, y compris les jeunes et les personnes handicapées, et une rémunération égale pour un travail de valeur égale	Rémunération horaire moyenne des salariés hommes et femmes, par profession, âge et type de handicap
		Taux de chômage, par sexe, âge et type de handicap