

STA
2264

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La gestion axée sur les résultats
dans les pays en voie de développement :
Étude sur le PREA



Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration

Par
Caroline Ducharme

Rapport de stage présenté à l'ENAP,
en vue de l'obtention de la Maîtrise en administration publique
Option pour analystes
Spécialisation administration internationale

M. Yves Poulin

Montréal

Juillet 2008

BIBLIOTHÈQUE
ENAP
QUÉBEC

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction.....	1
II.	Contexte, mandat et déroulement du stage.....	3
	1. Parties prenantes canadiennes.....	3
	2. Mandat et déroulement du stage auprès de l'organisation hôte.....	3
	3. Contexte national du stage.....	6
	3.1 Madagascar.....	6
	3.2 Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté.....	7
	3.3 Vers le <i>Madagascar Action Plan</i>	9
	3.4 Programme National de Bonne Gouvernance.....	11
III.	Organisation hôte : Le PREA.....	12
	1. Programme et mandat.....	12
	2. Programmes sous la tutelle du PREA.....	13
	2.1 PGDI.....	13
	2.2 PRIBG.....	14
	2.3 ANRE.....	14
	3. Fonctionnement du PREA.....	15
	3.1 Structure du PREA.....	15
	3.2 Suivi évaluation effectué par le PREA.....	16
	4. Analyse du fonctionnement du PREA.....	16
	4.1 Méthodes de suivi et d'évaluation.....	16
	4.2 Orientations et positionnement du PREA.....	18
	4.3 Résultats de l'évaluation de mi-parcours du PGDI	20
IV.	Réalisation du mandat.....	23
	1. Contexte et présentation de la méthode choisie.....	23
	2. Réalisation des étapes proposées.....	25
	2.1 Étape 1 : Procéder à un examen de l'état de préparation.....	25
	2.1.1 Les motivations et les demandes pour concevoir et mettre en place un système de suivi-évaluation axé sur les résultats.....	26
	2.1.2 Rôles, responsabilités et structures existantes pour évaluer la performance du gouvernement.....	27
	2.1.3 Renforcement des capacités requis pour implanter un système de suivi-évaluation axé sur les résultats.....	28
	2.2 Étape 2 : S'entendre sur les réalisations à surveiller et évaluer.....	30

2.3 Étape 3 : Déterminer les principaux indicateurs.....	33
2.4 Étape 4 : Établir les points de comparaisons et recueillir les données.....	35
3. Présentation des résultats et recommandations.....	37
V. Leçons apprises.....	41
Bibliographie.....	44
Annexe 1 : Nouveau cadre du DSRP selon la PGE 2005.....	46
Annexe 2 : Dynamique du PREA à l'automne 2006.....	47
Annexe 3 : Structure du PREA selon le décret n°2005-803.....	48
Annexe 4 : Tableau Consolidé des Orientations du PREA.....	49
Annexe 5 : Refonte du Tableau Consolidé des Orientations du PREA.....	61
Annexe 6 : Opérationnalisation de la Justice.....	68
Annexe 7 : Tableau final du PREA.....	79

Liste des acronymes

ACDI	Agence Canadienne de Développement International
AGOA	<i>African Growth and Opportunity Act</i>
ANRE	Agence Nationale de Réalisation de l'E-gouvernance
BGP	Bureau de Gestion du Programme
BIANCO	Bureau Indépendant ANti-COrruption
BM	Banque Mondiale
CNPC	Conseil National de Participation Citoyenne
COS	Comité d'Orientation et de Suivi
CR	Comité Restreint
CSI	Comité de Sauvegarde de l'Intégrité
DPSE	Directeur Planification Suivi Évaluation
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FAD	Fonds Africain de Développement
IRR	Initiative à Résultats Rapides
MAP	<i>Madagascar Action Plan</i>
MINJUS	Ministère de la Justice
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODM	Objectifs de Développement du Millénaire
PAIGEP 1	Projet d'Appui Institutionnel et Gestion des Entreprises Publiques
PGE	Politique Générale de l'État
PGDI	Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel
PNBG	Programme National de Bonne Gouvernance
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PREA	Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration
PRIBG	Projet de Renforcement Institutionnel visant la Bonne Gouvernance
PTA	Plan de Travail Annuel
SIGFP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
TCO	Tableau Consolidé des Orientations
TIC	Technologies de l'Information et des Communications

I. Introduction

Pratiquée depuis seulement une cinquantaine d'années, l'aide au développement et les principes la guidant ont souvent fait l'objet de réorientations selon le contexte international. Depuis les années 90, on assiste à une tendance en développement axée sur des dimensions plus globales comme l'égalité des sexes, les droits de la personne, le développement économique ou l'environnement et tentent de capitaliser sur l'expertise locale en composant avec les éléments culturels du milieu. L'enjeu de la bonne gouvernance s'inscrit aussi dans cette tendance. Elle est perçue comme partie intégrante du processus de développement en agissant comme agent de stabilisation. Un appareil politique juste et bien administré facilite probablement les progrès au niveau du développement économique et social en garantissant une meilleure utilisation des ressources disponibles.

Pourtant, malgré la multiplicité des bailleurs de fonds et le nombre de programmes et projets subventionnés, plusieurs pays n'ont pas encore atteint le stade de développement visé. Les partenaires et les bailleurs de fonds exigent maintenant une reddition de compte plus poussée pour évaluer la performance de leurs interventions sur le terrain. Il devient primordial pour eux d'obtenir des résultats mesurables provenant des gouvernements et des organisations bénéficiant de l'aide internationale. Les résultats générés permettent de constater l'avancement des travaux pour les poursuivre ou pour apporter les correctifs nécessaires dans le but de recorriger le tir.

C'est dans ce contexte que le stage faisant l'objet du présent rapport s'est déroulé. Ce stage, réalisé au Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration (PREA) à Madagascar, portait sur les méthodes de fonctionnements du PREA dans une optique d'efficacité en lien avec la bonne gouvernance. Après l'analyse de l'organisation, un besoin s'est fait sentir au niveau de la gestion axée sur les résultats. Il a ensuite été déterminé d'utiliser les questions liées au domaine de la justice comme secteur pilote puisqu'il s'agit du secteur ciblé par l'ensemble des bailleurs de fonds en bonne gouvernance à Madagascar. Ce stage avait pour objectif ultime l'élaboration et l'implantation d'un système de gestion axée sur les résultats devant permettre un suivi tout en produisant de la rétroaction. Après avoir retenu le modèle théorique de Kusek et Rist proposant la réalisation en 10 étapes, le système a été créé en tentant de bien comprendre les besoins du milieu.

Ce rapport est divisé en 4 grandes parties. Le contexte et le mandat du stage permettent de connaître les parties prenantes canadiennes, de comprendre le mandat du stage et son déroulement ainsi que le contexte national relatif au développement à Madagascar lors du stage. La deuxième partie présente l'organisation hôte, le PREA, son mandat, les programmes sous sa tutelle ainsi que son fonctionnement et se termine par l'analyse de ses activités. La troisième partie porte sur la réalisation du mandat du stage. Elle explique la réalisation des étapes proposées selon la méthode retenue au niveau méthodologique soit celle de Kusek et Rist. La dernière section de cette partie expose les résultats obtenus et des recommandations. La conclusion dégage certaines leçons apprises durant le déroulement du stage.

II. Contexte, mandat et déroulement du stage

1. Parties prenantes canadiennes

Ce stage a été réalisé à Antananarivo, Madagascar en collaboration avec l'École Nationale d'Administration Publique dans le cadre du Programme de partenariats universitaires Corps canadien, lié à l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI). Depuis octobre 2006, le Bureau de la gouvernance démocratique a pour mandat de promouvoir la programmation canadienne en gouvernance à travers l'ACDI. Ce Bureau est maintenant responsable des activités du Corps canadien et le programme de stage s'intitule désormais Programme Étudiants pour le développement. Le Bureau de la gouvernance démocratique englobe les valeurs, les règles, les institutions et les processus grâce auxquels des particuliers et des organisations tentent d'atteindre des objectifs communs, de prendre des décisions, d'instaurer l'autorité et la légitimité, et d'exercer des pouvoirs¹. La bonne gouvernance peut donc être considérée comme l'exercice du pouvoir de façon honnête, équitable, transparente et redevable. L'aide de l'ACDI dans ce domaine touche à la démocratisation, aux droits de la personne, à la primauté du droit, au renforcement des capacités du secteur public et à la prévention des conflits.

Conformément aux objectifs de l'ACDI, les étudiants choisis pour participer au programme ont la possibilité de partager leur savoir-faire et les valeurs du Canada et de les mobiliser afin d'appuyer et de renforcer la capacité de gouvernance des pays en voie de développement². Le stage, réalisé entre septembre et décembre 2006, avait pour objectif de promouvoir la bonne gouvernance en intégrant le Programme de Réforme en Efficacité de l'Administration (PREA). Ce programme est en fait la cellule de contrôle du bureau de la Présidence de Madagascar. Il a été instauré afin de répondre aux besoins propres à la réalité malgache, qu'il est nécessaire de comprendre, après avoir pris connaissance du mandat, pour mieux cerner le contexte dans lequel s'est déroulé ce stage.

2. Mandat et déroulement du stage auprès de l'organisation hôte

Le mandat du stage a surtout été élaboré en fonction des besoins formulés par le PREA et selon le déroulement de ses activités. Tel que formulé par le PREA, le stage s'est déroulé en 3

¹ Page sur la gouvernance, site de l'ACDI : <http://www.acdi-cida.gc.ca/>

² Descriptif de Projets du Corps Canadien, site de l'ACDI : <http://www.acdi-cida.gc.ca/>

phases sous la supervision du Coordonnateur général du PREA : 1) compréhension de l'organisme et du mécanisme PREA, 2) prise de responsabilité et 3) communication et diffusion avec dépôt du rapport de stage qui est l'objet du présent document.

Premièrement, la compréhension de l'organisme et du mécanisme PREA s'est fait par la consultation des documents clés, de la réalisation d'un diagnostic du programme PREA et l'analyse succincte comprenant les bonnes pratiques, les failles ou contraintes, les atouts, etc. Suite à cette première partie du mandat, une analyse des mesures de suivi-évaluation du PREA a été réalisée. De plus, en consultant, les évaluations de mi-parcours de certains programmes et projets sous la tutelle du PREA, on a constaté que la justice et l'efficacité de ses services publics étaient des préoccupations constantes. Il a donc été convenu, avec le directeur de planification et de suivi-évaluation (DPSE) du PREA, d'élaborer un système de suivi-évaluation axé sur les résultats pour les services publics dans le domaine de la justice. Cette proposition ne faisait pas partie du mandat initial. Une grande partie du stage a été consacrée à la conception et de ce système.

Ensuite, par une prise de responsabilités sous la supervision d'une direction ou d'un service au sein du programme, la stagiaire devait assurer certaines tâches au niveau de la planification, du suivi des activités et de la communication. Pour le volet planification, il fallait appuyer les responsables dans la préparation des Plans de Travail Annuel (PTA) des projets en identifiant les activités répondant aux besoins des composantes bénéficiaires, de s'assurer qu'elles cadraient dans le programme de réformes, de les prioriser selon des critères à définir, de les programmer dans le temps et de les consolider afin d'assurer la cohérence et la complémentarité entre projets et/ou bailleurs. Pour le volet suivi des activités, il fallait participer au suivi des activités mises en œuvre par les composantes bénéficiaires, développer des discussions avec les utilisateurs et les fournisseurs de services, les usagers et les citoyens ainsi que s'informer et diffuser de l'évolution des activités.

Les tâches concrètes qui ont été confiées à la stagiaire à cette étape consistaient, en collaboration avec les responsables de la planification, du suivi et de l'évaluation des différents programmes, à affiner et/ou à mettre en place des politiques et outils de suivi-évaluation pour le PREA. La stagiaire a aussi participé à l'élaboration des PTA avec les différents ministères, particulièrement la Justice, touchés par les programmes du PREA, et a rédigé des termes de référence pour l'embauche de consultants. Une partie du travail

consistait à déterminer les indicateurs les plus appropriés pour garantir une gestion axée sur les résultats optimale au PREA et aux organismes qui lui sont reliés.

Pour le volet communication, la stagiaire devait trouver des méthodes efficaces de communication et d'animation pour véhiculer les réformes en efficacité de l'administration. A cet effet, elle a contribué à la production de rapports pour le Comité d'Orientation et de Suivi (COS) du PREA. Le document produit contenait des résultats informant les gestionnaires sur les impacts des programmes chapeautés par le PREA. Pour garantir la pérennité de son intervention, la stagiaire devait aussi s'assurer que les gestionnaires étaient en mesure de bien utiliser les outils développés. A cet effet, des recommandations, faisant partie du présent rapport, ont été formulées pour assurer la poursuite des travaux entamés durant le stage. Ainsi, la plus grande partie de ce stage a été consacrée à l'élaboration d'un système de suivi-évaluation pour le PREA.

Le stage, qui s'est déroulé sur une période de 15 semaines, de septembre à décembre 2006, s'est divisé en 4 grandes étapes. Les 4 premières semaines ont été consacrées à l'installation de la stagiaire et à la lecture de documents relatifs au PREA, au Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI) et au Projet de Renforcement Institutionnel visant la Bonne Gouvernance (PRIBG). C'est durant cette période que la stagiaire a rédigé le rapport du COS. Une autre partie du travail réalisé consistait à déterminer de façon plus précise le mandat du stage, à élaborer un plan de travail et à commencer la rédaction du contexte du stage.

Lors des semaines 5 à 9, la stagiaire a commencé à travailler directement avec l'équipe du PRIBG. Les travaux relatifs à la refonte du Tableau de Consolidation des Orientations (TCO) du PREA ont été débutés grâce à la réception d'un document, le *Baseline*, qui contenant les informations et indicateurs nécessaires à la poursuite du travail. Durant cette partie, la stagiaire a contribué à la consolidation des points de situation du PGDI dans la trame PREA et a aussi participé à 2 séances de validation des indicateurs pour le PTA 2007 avec le Ministère de la Justice (MINJUS), le PGDI et le PREA.

Les semaines 10 à 13 ont servi à parfaire le TCO pour bien déterminer les indicateurs à conserver dans le tableau avec le DSPE. Par la suite, les travaux au niveau du système de suivi-évaluation axé sur les résultats se sont centrés sur la justice. Une semaine de travail a été

consacrée à l'équipe du PRIBG pour mesurer les résultats obtenus par un des projets découlant de l'*African Growth and Opportunity Act* (AGOA). Il a aussi été demandé à la stagiaire de rédiger des termes de références pour l'embauche de consultants et de traduire des textes relatifs à ces termes de références. Durant cette période, la stagiaire a aussi collaboré à la préparation du PTA 2007 du PREA.

Les 2 dernières semaines ont été utilisées pour terminer le plus possible le système de suivi-évaluation en collaboration avec le DPSE et pour obtenir la rétroaction relative au stage. Avant de passer à l'élaboration du système de suivi-évaluation, il est important de comprendre le contexte et l'organisation dans lesquels s'est déroulé ce stage.

3. Contexte national du stage

3.1 Madagascar

D'abord monarchie, puis colonie française, Madagascar retrouve son indépendance en 1960. Les élections libres de 1992 ont mis fin à presque 2 décennies de socialisme autocratique. L'année 2002 fut marquée par une grave crise politique, créant un climat d'instabilité et de guerre civile³. En 2005, le Rapport mondial sur le développement humain du Programme des nations Unies pour le développement (PNUD) classe Madagascar 146e sur 177 pour son indicateur de développement humain. Il fait donc partie des pays les moins avancés de la planète au niveau du développement. En effet, la sécurité alimentaire de la population reste encore défaillante. Les institutions publiques pour la santé et l'enseignement manquent de financement et seulement 68.9% de la population sait lire et écrire⁴. Bien que seulement 1,7% de la population soit atteint du sida, l'île est aux prises avec de graves maladies comme la malaria, la fièvre thyroïde et la peste. La pauvreté est surtout rurale puisque 85% des pauvres viennent du milieu rural⁵. Le transport étant difficile, l'enclavement représente donc un problème considérable car l'éloignement par rapport aux différents marchés et services réduit le rendement de la production⁶.

³ Les données factuelles de ce paragraphe ont été prises sur le site du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international : <http://www.dfait-maeci.gc.ca>

⁴ The World Factbook 2007: Madagascar. Sur le site de la CIA : <http://www.cia.gov>

⁵ DRSP 2003, p.viii

⁶ DSRP 2003, p.25

Pourtant, il est difficile à croire que les malgaches soient si pauvres puisque leur pays regorge de ressources: vaste territoire, biodiversité riche et unique, plages et paysages resplendissants, ressources minières et pétrolières, capital humain, fortes valeurs culturelles⁷. En fait, la situation de pauvreté prévalant au pays trahit une défaillance dans la gouvernance qui affecte le système global et l'ensemble de ses acteurs que ce soit l'État, le secteur privé ou les ménages. La nécessité de renforcer la gouvernance, afin de garantir le développement par une gestion efficace des ressources, représente donc une partie de la solution à ce contraste entre la richesse des ressources et la situation de pauvreté.

La bonne gouvernance a été identifiée comme un des axes stratégiques contribuant à la réduction de la pauvreté par, entre autres, le renforcement de l'État de droit, l'amélioration de la transparence et la gouvernance économique ainsi que la lutte à la corruption. Les enjeux du renforcement de la gouvernance sont multiples et nécessitent un vaste réaménagement de la fonction publique. Il est donc important de créer un lieu favorable aux échanges et à la concertation, pour démocratiser le processus et s'assurer que les acteurs impliqués agissent selon des lignes directrices clairement établies. Dans un tel contexte, une fonction publique efficace est nécessaire pour améliorer les conditions de vie de la population. Une bonne gouvernance devient donc capitale pour le développement du pays et ne peut pas être considérée à part des autres enjeux du développement. A cet effet, de nombreuses réformes ont été entreprises en fonction des courants de développement international, dont la rédaction du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

3.2 Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté

En novembre 2000, le gouvernement malgache a pris la décision d'élaborer, en collaboration avec la Banque Mondiale (BM), le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Ce document définit les politiques et les programmes pour leur mise en œuvre. La finalisation du Document intérimaire a permis à Madagascar de bénéficier du premier lot de financement du programme Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE) au cours des années 2001-2002⁸.

⁷ PNBG, p.2

⁸ DSRP 2003 p.1

Le processus d'élaboration complet du DSRP a redémarré en septembre 2002 après la crise politique qui a duré de janvier à août. Cette crise a engendré une désorganisation économique et sociale qui a abouti à l'aggravation du phénomène de pauvreté et de vulnérabilité au niveau des espaces, des agents économiques, des couches vulnérables de la population. Les répercussions de ces différents chocs ont aussi entraîné l'émergence d'une nouvelle catégorie de pauvres en milieu urbain (employés des zones franches...) et toutes sortes de déficits notamment en termes d'alimentation, de revenu, d'emploi, d'infrastructure, de stabilité/ sérénité/sécurité et de crédibilité⁹.

Il en résulte un DSRP révisé, paru en juillet 2003, qui tient compte des nouvelles orientations gouvernementales puisqu'il a été élaboré selon un processus consultatif avec différentes instances gouvernementales et publiques. Son objectif est de réduire le taux de pauvreté de moitié en 10 ans pour le faire passer de 70% à 35% en 2013. Pour se faire, 3 axes stratégiques d'intervention ont été identifiés : 1) restaurer un État de droit et une société bien gouvernée, 2) susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale très élargie, 3) susciter et promouvoir des systèmes de sécurisation humaine et matérielle et de protection sociale élargis. Plus précisément, pour le premier axe stratégique qui concerne la bonne gouvernance, il s'agit d'assurer un environnement favorable au développement rapide et durable avec les objectifs globaux suivants : 1) assurer la bonne gouvernance et de réussir la lutte à la corruption, 2) respecter la démocratie, 3) instaurer l'État de droit, 3) rapprocher le gouvernement des citoyens par le biais de la décentralisation et de la déconcentration.

Le DSRP a été mis à jour en 2005, un an et demi après sa mise en œuvre. Cette mise à jour, aussi réalisée selon un processus consultatif, a permis de suivre l'évolution des résultats, de tenir compte des priorités des programmes de développement et des nouvelles orientations politiques et stratégiques du gouvernement malgache¹⁰. Selon la mise à jour du DSRP, les principales mesures de réforme prises dans le cadre de la bonne gouvernance ont porté sur la réforme des finances publiques, la mise en place et l'amélioration du cadre réglementaire et institutionnel dans les domaines de la fonction publique, du cadre électoral, et de la gestion des risques et catastrophes, de la décentralisation par la mise en place des régions et de l'élaboration de politiques et de stratégies en matière de formation des agents de l'État. Les principales réalisations consistent en l'amélioration de la gestion des affaires publiques,

⁹ DSRP 2003 p.11

¹⁰ DSRP 2005, p.1

l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens et la mise en place d'un environnement favorable au développement des collectivités territoriales¹¹. Ainsi, les axes stratégiques et objectifs globaux sont demeurés les mêmes, par contre, la mise à jour tient compte de nouveaux programmes gouvernementaux comme la vision « Madagascar Naturellement » et la Politique Générale de l'État (PGE) qui viennent consolider les acquis de la mise en œuvre du DSRP.

Définie en Conseil des Ministres par le Président de la République le 24 novembre 2004, « Madagascar Naturellement » donne une vision commune globale de développement pour Madagascar et ses régions, et vient renforcer les initiatives du DSRP en facilitant le passage vers une économie de marché. La vision repose sur l'exploitation de façon optimale et respectueuse de l'environnement, des diverses potentialités et ressources que recèle le pays par le renforcement du monde rural, le prolongement de la chaîne de valeurs, le développement des infrastructures, la recherche et le développement, le partenariat, la technologie¹². Ce programme donne un nouveau cadre au DSRP et doit être mis en œuvre grâce à la PGE.

Selon le DSRP 2005, la PGE, « axée sur la culture de la performance, rend beaucoup plus transparente la traçabilité de l'action du gouvernement que dans le passé, facilitant ainsi son appropriation et sa mise en œuvre par les différentes parties prenantes tout en se positionnant comme un message rassurant pour tous les investisseurs. Ainsi, pour l'année 2005, les efforts du pays seront davantage concentrés sur la Bonne gouvernance, l'Infrastructure, l'éducation pour tous, le monde rural et environnement, l'eau potable pour tous, la Santé (dont SIDA et paludisme), le secteur privé et le Tourisme »¹³. Le tableau présenté à l'annexe 1 illustre la dynamique entre les différents programmes et leur étendue respective.

3.3 Vers le *Madagascar Action Plan*

Une série d'engagements et d'initiatives ont été entrepris durant les années 90 pour une meilleure affectation des ressources consacrées au développement. C'est à Rome, en

¹¹ DSRP 2005, p.23

¹² DSRP 2005, p.5

¹³ DSRP 2005, p.13

février 2005, qu'a été entamé un important effort international dans le but d'harmoniser les politiques de développement. Il consistait à simplifier les conditionnalités et les procédures et à intégrer les priorités et les systèmes nationaux de développement afin de pouvoir progressivement s'appuyer sur ces systèmes. Tel que mentionné dans la Déclaration de Rome : « Nos délibérations s'inscrivent dans le contexte d'un important effort international dont le but est d'harmoniser les politiques, procédures et pratiques opérationnelles de nos institutions avec celles en vigueur dans les pays partenaires en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement, et de contribuer de cette façon à atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire »¹⁴. Cette approche pays doit donc favoriser la prise en charge des programmes de développement à l'échelle nationale en fonction des priorités des partenaires et du contexte national en permettant d'alléger et de simplifier le volet administratif des interventions des bailleurs. En mars 2005, s'est tenu un forum de haut niveau à Paris. L'objectif était de rédiger un document qui prenne en compte les progrès accomplis mais qui signale la volonté de la communauté du développement d'aller de l'avant sur le front de l'harmonisation, de l'alignement et de la gestion axée sur les résultats en matière de développement¹⁵. Il en résulte la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle venant réaffirmer la Déclaration de Rome, toujours dans le but d'atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM).

C'est dans cette optique qu'il faut considérer le *Madagascar Action Plan* (MAP), lancé par le Président sortant lors de la dernière journée de campagne électorale aux présidentielles de décembre 2006. Ce programme était en préparation depuis le début de l'année 2006. Le MAP a été instauré pour prendre le relais du DSRP et venir appuyer la vision « Madagascar Naturellement ». Ce plan comporte 8 volets pour le développement : 1) gouvernance responsable, 2) infrastructures reliées, 3) transformation de l'éducation, 4) développement rural, 5) santé, planning familial et lutte contre le VIH/SIDA, 6) économie à croissance forte, 7) environnement et 8) solidarité nationale. Au niveau de la gouvernance, les défis comprenaient notamment : le renforcement de l'État de droit, la réduction de la corruption, le renforcement de la prestation des services publics, la décentralisation de l'administration publique et l'amélioration de la gestion des finances publiques¹⁶. Le MAP

¹⁴ Déclaration de Rome sur l'harmonisation, Article 1

¹⁵ Déclaration de Paris, p.1

¹⁶ Sur le site du gouvernement malgache : <http://www.madagascar.gov.mg/MAP/>

constitue donc une façon pour le gouvernement de s'approprier les réformes actuelles en assurant que les objectifs poursuivis correspondent aux besoins réels du pays. Ce positionnement vient fixer l'engagement national de l'État malgache dans sa lutte contre la pauvreté. A partir de ce moment, la gestion de l'aide au développement ne consiste plus simplement à suivre les lignes directrices des bailleurs de fonds, il est aussi question de se doter d'un plan de développement à l'échelle nationale, suivant les tendances d'appropriation, d'harmonisation et d'alignement du développement.

La bonne gouvernance est un objectif transversal à tous ces programmes de développement, que ce soit le DSRP, « Madagascar Naturellement », la PGE ou le MAP. A cet effet, le gouvernement malgache a lancé le Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) en mai 2006 pour atteindre les objectifs spécifiquement liés aux questions de gouvernance.

3.4 Programme National de Bonne Gouvernance

Lancé en mai 2006, le Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) fixe les orientations, les priorités et les principes retenus en matière de bonne gouvernance. C'est un programme d'appui aux entités et institutions qui doit leur permettre d'atteindre leurs propres objectifs de manière plus intègre, plus efficace et plus participative¹⁷. Ainsi, les objectifs du programme sont ceux des organisations qu'il chapeaute. Dans le cadre de ce programme, le gouvernement a identifié 3 axes stratégiques de la bonne gouvernance, chacun pris en charge par un appareil étatique. Le Comité de Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) s'occupe des questions d'intégrité de l'État et de corruption. La participation citoyenne est prise en charge par le Conseil National de Participation Citoyenne (CNPM). L'efficacité de l'administration est assurée par le Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration (PREA), programme au sein duquel s'est déroulé le stage. Après avoir pris connaissance du contexte national prévalant lors du stage, il est essentiel de comprendre l'organisation hôte.

¹⁷ PNBG, p.10

III. Organisation hôte : le PREA

1. Programme et mandat

Le Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration (PREA), placé sous la tutelle de la Présidence de la République, s'occupe des questions de gouvernance liées à l'efficacité de l'État. Il a été créé par décret du gouvernement en 2005 pour faire la gestion de différents projets de développement en matière de bonne gouvernance. Plus précisément, la mission du PREA est d'assurer la conception, la coordination, la gestion et l'animation de l'ensemble des actions de réforme, de modernisation et d'utilisation des nouvelles technologies, visant à l'amélioration de la productivité et de l'efficacité de l'administration publique pour la fourniture d'un service public de qualité et accessible aux usagers¹⁸. Les actions du PREA, qui constituent aussi les objectifs retenus par le PNBG en matière d'efficacité de l'administration sont : politiques et finances publiques, amélioration des services publics, gestion des agents de l'état, promotion l'E-gouvernance et valorisation du patrimoine de l'État.

Le PREA se doit donc d'assurer le suivi et l'évaluation des projets de développement en matière de bonne gouvernance et de garantir à l'interne le suivi-évaluation des différents projets en collaboration avec tous les partenaires financiers pour les questions de gouvernance. Lors du stage, plusieurs projets étaient à venir, comme par exemple celui avec l'Union Européenne qui devait toucher à la bonne gouvernance et à d'autres volets du développement. Un des objectifs du PREA, à moyen terme, était, selon son DPSE, de stimuler le financement en matière de bonne gouvernance selon ses 5 champs d'actions en fonction des objectifs de l'État préalablement établis au lieu d'attendre de le recevoir de l'extérieur. Cette préoccupation du PREA illustre bien le virage dans l'appropriation des réformes présent au sein de l'administration malgache.

Lors du stage à l'automne 2006, 3 programmes étaient gérés par le PREA soit 1) le Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI), financé par la BM, 2) le Projet de Renforcement Institutionnel visant la Bonne Gouvernance (PRIBG), financé par le Fonds Africain pour le Développement (FAD) et 3) l'Agence Nationale de Réalisation de l'e-

¹⁸ Décret n° 2005-803, Article 1

gouvernance (ANRE) financé par le PNUD. L'organigramme présenté à l'annexe 2 illustre bien la dynamique dans laquelle opèrent le PREA et les divers programmes qui lui sont rattachés.

2. Programmes sous la tutelle du PREA

2.1. Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI)

Bénéficiant d'un budget de 30 millions USD, le PGDI, programme de gouvernance et de renforcement des capacités à large portée, vise à appuyer à la mise en œuvre du DSRP en soutenant le gouvernement malgache. Par ce projet, s'étendant de 2003 à 2009, le gouvernement malgache s'est engagé à rationaliser et moderniser la gestion du budget et des dépenses publiques, améliorer la transparence et la responsabilisation dans les opérations du gouvernement, définir une stratégie de décentralisation et de réforme judiciaire tout en renforçant la capacité des institutions publiques durant ce processus de changement¹⁹. Il s'agit donc d'un projet de développement qui passe par le renforcement des capacités de la fonction publique.

En fonction du contexte malgache et des initiatives qui ont déjà été mises en place, le gouvernement a identifié les principaux champs d'action visés par ce programme, soit : réforme des finances publiques, lutte contre la corruption, réforme judiciaire et légale, coordination et suivi, décentralisation, formation et renforcement des capacités, marchés publics, coordination du leadership et de politique, aspects de fourniture de services clé, gouvernements locaux et d'institutions locales de formation²⁰. Le PGDI contribue à intensifier et poursuivre les réformes initiées dans le cadre du Projet d'Appui Institutionnel et Gestion des Entreprises Publiques (PAIGEP 1).

Suite à la réorganisation de la gestion du PGDI en novembre 2005, « le Bureau de Gestion du PGDI est placé sous la tutelle de la Présidence de la République et sous la supervision de la Coordination Générale du PREA »²¹. Ce Bureau de Gestion du PGDI sera

¹⁹ PGDI, p.2

²⁰ Rapport Mi-parcours PGDI, p.3

²¹ Décret n° 2005-802, Article 3

mis en place par le PREA pour faire le suivi des activités du PGDI mais aussi de présenter ses plans de travail annuels (PTA) et un état de synthèse des activités et finances au PREA.

2.2 Projet de Renforcement Institutionnel visant la Bonne Gouvernance (PRIBG)

Le PRIBG s'étend sur la période 2005-2009 et bénéficie d'un budget de 9 millions USD du FAD pour l'appui à l'accroissement de la transparence et de la responsabilisation dans la gestion des finances publiques ainsi que pour l'appui à la modernisation et à la sécurisation de l'environnement juridique et judiciaire. Plus précisément, le PRIBG vise les réalisations suivantes : 1) capacité accrue des services publics dans l'élaboration, l'exécution et le contrôle budgétaire, 2) capacité accrue des régies financières en matière de rendement et de recouvrement fiscal (douanes et impôts), 3) capacité accrue des services judiciaires (niveau et qualité des prestations judiciaires), 4) capacités accrues en matière d'élaboration de nouveaux textes juridiques dans les domaines de l'aide juridictionnelle et du PPP²². Tout comme pour le PGDI, le Bureau de Gestion du PRIBG est placé sous la tutelle de la Présidence de la République et sous la supervision de la Coordination générale du PREA qui le mettra en place²³. Ce bureau sera lui aussi chargé de présenter ses PTA et une synthèse de ses activités et de ses finances au PREA.

2.3 Agence Nationale de Réalisation de l'e-gouvernance (ANRE)

On entend par e-gouvernance tout dispositif électronique qui cherche à promouvoir et à appliquer la gouvernance auprès des services de l'administration par le biais d'infrastructure publique ou privée, collective ou individuelle, et qui se traduit par la gestion informatisée de l'Etat et de ses rapports avec les citoyens sur toute l'étendue du territoire national²⁴. Elle est donc importante pour conduire efficacement les actions de développement entreprises par l'administration malgache. Dans le cadre du PNBG, le gouvernement a lancé le Programme National en e-gouvernance qui a pour objectif de réussir, par l'usage des Technologies de l'Information et des Communications (TIC), l'intégrité, l'efficacité et la participation prônées par la bonne gouvernance²⁵. Il vise 3 axes stratégiques : 1) l'e-administration pour améliorer l'efficacité administrative et les conditions de travail des agents de l'État, 2) l'e-services pour

²² Rapport d'évaluation du PRIBG, p.viii-ix

²³ Décret n° 2005-801, Article 2 et 3

²⁴ Décret n° 2005-023

²⁵ Site de l'ANRE, Le PNEG, section 3 : <http://www.anre.gov.mg/>

une meilleure prestation des services publics et 3) l'e-démocratie pour une qualité de vie et participation citoyenne accrues. Par le décret 2005-327 du 25 mai 2005 l'ANRE, avec la Cellule de Développement de l'e-gouvernance (CDEG) sont chargés de la mise en place et du développement de l'e-gouvernance à Madagascar. Durant le stage, l'ANRE n'était pas encore totalement opérationnelle. Ainsi, même elle devait être incluse dans les activités du PREA, peu de travail a été réalisé avec l'ANRE durant le stage. Bien que son bureau était au sein du PREA et elle devait aussi être placée sous sa tutelle, ce n'était pas le cas au moment du stage.

3. Fonctionnement du PREA

3.1 Structure du PREA

Le PREA est supervisé par le Conseil d'Orientation et de Suivi (COS) du PREA et son Comité Restreint (CR), tous deux présidés par le *Chief of staff* (Secrétaire à la planification de la Présidence). Le COS est composé de tous les Secrétaires Généraux des ministères, de 2 représentants des régions, de 2 maires, des partenaires financiers du programme, de 2 représentants de la société civile et de 2 représentants du secteur privé. Il se réunit au minimum une fois par année pour définir les orientations générales du programme conformément à la PGE, approuver la stratégie nationale de réformes pour l'efficacité de l'administration et assurer le suivi du programme au niveau des activités et du financement²⁶.

Le CR est composé du *Chief of staff* et des Secrétaires généraux du gouvernement, de la planification, des finances, des services publics, de la justice, de la décentralisation, de l'administration territoriale et de la communication. Il est chargé de superviser la mise en œuvre. La Coordination Générale doit assurer un rôle stratégique et opérationnel ainsi qu'une gestion technique et financière. Elle doit travailler à l'harmonisation de la planification et du suivi-évaluation, donner du coaching aux institutions et services concernés et superviser les activités des bureaux de gestion de projet du PGDI, PRIBG et ANRE. À cet effet, la coordination générale du PREA est autorisée à ouvrir de comptes bancaires pour recevoir les fonds destinés à la mise en œuvre des activités qui la concernent. Ces fonds proviennent aussi bien par transfert du Budget de l'État que par virement direct des partenaires financiers²⁷. En 2006, la coordination générale du PREA était assurée par le Coordonnateur Général du PGDI,

²⁶ Décret n° 2005-803, Article 4

²⁷ Décret n°2005-803, Article 8

à titre transitoire, jusqu'à la nomination d'un coordonnateur pour le PREA. Suite aux élections présidentielles de 2006, le Coordonnateur Général du PGDI a été nommé ministre. À l'automne 2007, le DPSE du PREA occupait le poste de Coordonnateur Général au PGDI et au PREA.

3.2 Suivi évaluation effectué par le PREA

Le suivi évaluation du PREA est assuré par le DPSE et son assistante. Principalement, il s'agit de suivre les activités des programmes du PGDI et du PRIBG. Il était prévu que le suivi soit étendu à l'ANRE mais ce n'était pas le cas durant le stage. La majorité du travail effectué durant les 15 semaines du stage a été réalisé avec l'équipe du PREA. L'autre partie du travail a été réalisée conjointement avec les 2 membres du Bureau de Gestion du Programme (BGP) du PGDI et avec la Directrice Suivi Évaluation du Bureau de Gestion du PRIBG. Le PGDI produit mensuellement un point de situation qui comprend un document résumant les points saillants avec, en annexe, un tableau présentant les activités prévues, les résultats obtenus le mois précédents ainsi que les étapes à venir et des observations. Les informations sont recueillies par les responsables du suivi évaluation du PGDI qui doivent communiquer avec les différentes composantes. Le PRIBG utilise la même méthode et produit un tableau assez similaire quoique les trames soient différentes. Le suivi du PREA est effectué en consolidant les plans de travail du PGDI et de PRIBG selon le déroulement des activités. Le PREA doit donc attendre de recevoir les points de situation du PRIBG et du PGDI pour ensuite procéder à la consolidation et produire son point de situation mensuel.

4. Analyse du PREA

4.1 Méthodes de suivi et d'évaluation

A première vue, il est possible de constater une certaine lourdeur administrative au niveau des méthodes de suivi utilisées. La consolidation des trames du PGDI et du PRIBG effectuée par le PREA devrait permettre de dégager des informations supplémentaires qui ne peuvent être obtenues autrement. Malheureusement, ce n'était pas le cas durant le déroulement du stage. Bien que réalisée mensuellement, cette étape de consolidation donnait peu d'informations sur l'avancement réel des programmes en termes de résultats mesurables.

Au moment du stage, les méthodes utilisées ne permettaient pas de faire une analyse profonde des effets des différents programmes. Il s'agissait plutôt de tableaux donnant des indications sur l'avancement des activités des programmes selon leur échéancier préalablement établi. Le suivi consistait à voir si l'activité avait été réalisée pour ensuite inscrire les prochaines étapes et s'il y avait lieu, des observations. Puisque ces tableaux devaient être présentés aux divers comités de suivi, le DPSE avait demandé de n'y inclure que la période précédente et celle portant sur le point de situation à effectuer. Bien que la sélection d'informations permette une lecture plus facile du rapport, il aurait été nécessaire de faire une trame annuelle en parallèle pour bien visualisés les résultats.

Les trames utilisées par le PGDI et le PRIBG étaient différentes, il fallait donc s'assurer que les jumelages entre les trames et leurs activités étaient bien effectués lors de leur consolidation avec la trame du PREA. Les documents étant mis à jour par différentes personnes, il était difficile d'avoir une procédure uniforme car le résultat pouvait varier selon la perception de la personne qui réalisait le suivi. En participant à cette activité, la stagiaire a pu constater que certaines activités terminées étaient simplement omises du rapport, ou que certaines devaient y être ajoutées, même en fin d'année. Un outil plus performant serait d'une grande utilité pour effectuer un suivi plus efficace et englobant la totalité des activités se déroulant sous la tutelle du PREA au sein de PGDI, du PRIBG et éventuellement de l'ANRE.

De plus, les tableaux produits lors de la consolidation des différents points de situation mensuels ne contenaient peu ou pas d'indicateurs. Ceux-ci étaient vastes et qualitatifs et les possibilités de comparaison dans le temps avec d'autres données étaient très limitées. Les activités étaient décomposables ce qui en compliquait la mesure et le suivi. Le lien explicite entre activité, objectif du ministère concerné et objectif du programme global n'était pas perceptible. Il n'y avait pas de système d'évaluation à l'interne qui est mis en place et fonctionnel. Le PREA ne disposait donc pas d'outils ou de méthodes uniformes pour aller valider les opérations au sein des différentes composantes touchées par les programmes. Pour toutes ces raisons, il était donc bien difficile de mesurer concrètement les résultats obtenus. Puisqu'ils étaient plutôt un collage des activités et de leur déroulement, les mesures étaient liées à la mise en œuvre bien que les exigences des bailleurs de fonds se situaient plutôt au niveau des résultats, mesurables à l'aide d'indicateurs préalablement définis. Ainsi l'évolution et le rendement étaient difficiles à voir, ce qui compliquait le suivi, d'autant plus que les objectifs globaux à atteindre n'étaient pas mentionnés dans ces tableaux.

Au début du stage, il a été demandé de préparer un rapport pour le COS afin de présenter les résultats obtenus des différents programmes devant servir à déterminer les orientations pour l'année à venir. Le rapport était construit en fonction des 5 grands thèmes du PREA et l'information présentée devait permettre de mesurer les impacts des programmes selon ces thèmes. Les points de situations mensuels n'ont pas pu être utilisés puisqu'ils ne contenaient pas le type d'information désirée. Il a donc fallu contacter directement les instances responsables des activités pour savoir si elles avaient été capables de mesurer certains résultats. Quelques résultats ont pu être obtenus après ces recherches, mettant en lumière le besoin d'intégrer des indicateurs bien définis dans les grilles des points de situation mensuels pour suivre le déroulement des différents programmes en terme de résultats mesurables, voir éventuellement d'impact.

Afin de pouvoir mesurer concrètement l'avancement des différents projets et programmes, il est essentiel d'avoir un point de comparaison disponible, soit une base de données au temps initial. Or, bon nombre de données étaient disponibles mais seulement mesurées de façon ponctuelle, et ne permettaient pas de suivi ou de mesure des résultats obtenus. D'où l'importance de mettre en place une base de données pour comparer les résultats escomptés afin de bien évaluer les programmes dans le temps selon des données préalablement recueillies. Le temps de traitement d'un dossier par la Justice (chaîne du code pénal) est un bon exemple de données utiles à recueillir qui permettrait bien de mesurer l'évolution dans le temps.

4.2 Orientations et positionnement du PREA

L'organigramme présenté à l'annexe 3 est donc un modèle idéal, créé par décret, qui ne rend pas compte de la situation qui prévalait durant le stage. L'information provenait plutôt de la base, soit des BGP de chaque programme, pour ensuite être acheminée vers le PREA. Le PGDI et le PRIBG étant en place avant le PREA, avec chacun leur unité suivi-évaluation incluse dès la phase de démarrage des programmes. L'ajout de la structure PREA à titre de cellule de contrôle ne vient en fait rien modifier ni ajouter aux méthodes de suivi-évaluation des programmes que cette cellule doit superviser. Puisque le PREA a été créé après ces programmes et projets, certaines instances semblaient réticentes à être placées sous sa tutelle ou à modifier leur fonctionnement. Pourtant, pour assurer l'efficacité et la raison d'être du

PREA, il est essentiel qu'il prenne une place déterminante en tant que responsable de la planification et du suivi-évaluation. Le PREA doit donc se définir comme cellule de contrôle et agir selon des objectifs précis.

Comme les programmes qu'il encadre ont été mis en place avant lui, les objectifs du PREA ont été choisis selon des thèmes importants pour l'État et ceux correspondants aux programmes déjà en place. Ces orientations globales touchent au déroulement des programmes qui sont sous la tutelle du PREA mais offre la possibilité de les lire et de les suivre en fonction des 5 thèmes. Par contre, il ne semble pas y avoir d'espace créé pour que le PREA puisse mettre en place des nouvelles politiques de planification ou de suivi-évaluation. Le besoin pour le PREA de redéfinir ses orientations globales est donc crucial pour lui permettre de se positionner en tant que leader en planification et suivi-évaluation que son statut de cellule de contrôle de la Présidence malgache lui confère.

Même si le PREA agit en temps que structure faîtière ce statut ne lui donne pas d'impact réel. Il ne dispose que de peu d'autorité pour s'imposer auprès des structures qu'il doit encadrer. Ainsi, le PREA était présent lors des séances de validation des indicateurs pour la préparation des PTA des différents ministères touchés par le PGDI et le PRIBG. Il vient doubler la structure mais ne possède pas le pouvoir d'orienter les activités du nouveau PTA même s'il juge que les indicateurs ne sont pas bien définis. Il n'est donc pas en mesure d'intervenir directement tel que mentionné dans son décret de création. Au niveau des ministères, le problème de l'ingérence se pose au niveau des orientations en planification et suivi-évaluation. Non seulement le PREA n'a pas l'autorité nécessaire pour s'imposer mais il ne peut prendre en charge un volet précis d'un ministère sous prétexte d'effectuer un meilleur suivi-évaluation.

Ce cas particulier a pu être observé en travaillant conjointement avec le Ministère de la Justice durant le stage. En assistant, pour le PREA, et avec le PGDI, à la séance de validation des indicateurs du PTA de la Justice pour l'année 2007, il a été possible de constater que les grandes orientations du ministère n'y figuraient pas et que les indicateurs proposés ne rendaient pas toujours possible la mesure de résultats et d'impacts. Souvent le PTA était calqué sur celui de l'année antérieure et simplement mis à jour. Par contre, cette séance était primordiale pour les accords de financement relatifs au déroulement du PGDI. Bien qu'il avait été déterminé au sein de la cellule PREA, avant le déroulement de la séance de

validation des indicateurs, que certains éléments étaient à modifier, rien n'a été fait dans ce sens lors de la rencontre. Dans ce cas, la seule présence du PGDI pour la validation de son PTA annuel aurait dû être suffisante puisque le PREA n'a agit qu'à titre d'observateur.

Au niveau de son fonctionnement, le PREA ne fournit donc que peu d'informations sur l'avancement des différents programmes qu'il coordonne. La méthode utilisée ne permet pas une analyse profonde des résultats allant au-delà de la réalisation (ou non) des activités. Il faudrait penser à une autre méthode de suivi-évaluation car la procédure du jumelage de trames, lourde au niveau administratif, n'est pas uniforme ni assez complète pour suivre toutes les activités. Les objectifs visés n'y sont pas indiqués, tout comme les indicateurs à utiliser pour prendre les mesures et avoir des résultats à interpréter. L'information générée par ces méthodes de suivi-évaluation est donc limitée. Le manque de base de données vient encore plus diminuer la possibilité de dégager des informations en limitant les points de comparaison dans le temps.

Au niveau de ses actions et de orientations, le modèle du PREA est valable mais ne se transpose pas aussi facilement que désiré sur le terrain. En effet, il devrait pouvoir s'imposer directement et de façon concrète auprès des diverses instances qu'il supervise pour avoir un impact réel et remplir son mandat. Il devrait même se placer en aval des différents programmes sans craindre l'ingérence ou avoir un problème de légitimité pour faire la promotion de méthodes de planification et de suivi-évaluation auprès des différents ministères qu'il doit indirectement encadrer.

4.3 Résultats de l'évaluation de mi-parcours du PGDI

La revue de mi-parcours du PGDI, réalisée du 9 au 23 juin 2006, fait le constat que le programme a permis de bons progrès autant au niveau de la mise en œuvre du DSRP que des indicateurs intermédiaires de réalisations. Cette évaluation permet aussi de rectifier le tir pour poursuivre le programme convenablement d'ici sa clôture en 2008.

La revue souligne le renforcement de la capacité de leadership de politique et un suivi de la mise en œuvre du DSRP, particulièrement à la Présidence. Un effort considérable a été fait au niveau du système de gestion des finances publiques et de l'inspection interne du Trésor, en plus de la mise sur pied d'un cadre solide de lutte à la corruption par le biais du

CSI et de BIANCO. L'Initiative axée sur des Résultats Rapides (IRR), la formation du leadership et le renforcement des capacités des organismes ont initiés des changements au niveau des comportements qui ont permis de faire des progrès significatifs dans divers secteurs. De plus, malgré un début plutôt lent, des progrès relatifs au développement des capacités locales en formation pour venir en appui au secteur public à court et à long terme ont été constatés. Les points particulièrement positifs soulignés par la Banque Mondiale concernent le haut niveau d'appropriation par le Gouvernement, sa flexibilité dans les réponses et le partenariat solidement établi entre le Gouvernement et la Banque. La Banque voit aussi d'un très bon œil le transfert de la gestion du PGDI au bureau du PREA, qui devrait permettre la création d'une culture d'apprentissage parmi les initiatives de réforme tout renforçant la coordination.

Par contre, la Banque identifie encore des secteurs prioritaires d'interventions pour lesquels il est impératif de prendre des actions rapides et efficaces. Le PGDI doit assurer la mise en œuvre du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFP) avec succès, poursuivre l'extension du leadership et des IRR tout en accordant une attention accrue à l'égard du secteur de la justice. La Banque souligne également le besoin d'alignement des différents bailleurs pour venir en appui à l'agenda de gouvernance et permettre l'uniformisation des interventions. Elle invite aussi le gouvernement à traiter de questions à plus long terme concernant la pérennité des services publics, des ressources humaines et du financement des organes qui bénéficient actuellement d'un soutien pour les rediriger graduellement vers l'État.

La Banque recommande aussi l'adoption d'arrangements et de critères de prise de décision objectifs et transparents pour le financement de nouvelles activités afin d'éviter le risque de « caisses noires » relatif à la flexibilité du programme. A cet effet, la revue de la Banque insiste sur le fait que la structure du programme et son évolution rend difficile de bien saisir l'ordre des priorités puisque les activités semblent éparpillées et leur rapport avec un objectif plus large n'est pas toujours apparent²⁸. Ainsi, « le reporting du programme est limité à un suivi des activités au titre des plans de travail annuels sans qu'un rapport écrit contenant l'analyse de l'avancement, des forces et des faiblesses globales ou pourquoi certaines interventions sont bloquées ne soit disponible. De plus, le cadre des résultats du programme

²⁸ Mi-parcours, p.7

est surtout axé sur les extrants et ne donne pas un sens des objectifs finaux à atteindre »²⁹. La Banque recommande donc un cadre plus axé sur les réalisations pour permettre au gouvernement de déterminer plus facilement s'il va atteindre ses objectifs.

A cet effet, au niveau de la gestion du programme même, la Banque recommande de renforcer la focalisation sur les résultats, le suivi et la coordination entre les composantes et ministères du programme :

« Une approche plus axée sur les résultats du projet et de ses composantes est recommandée. Ceci requiert que les objectifs du projet soient revus pour affûter la définition des résultats attendus ainsi que le lien entre les extrants des composantes et les objectifs, dans le contexte du PREA, ce qui mènerait à un nouveau cadre des résultats. La gestion et le suivi du projet devraient étendre leur focalisation aux progrès faits par rapport aux résultats prévus, en sus du suivi actuel des activités et des extrants immédiats. » (Mi-parcours, p.27)

L'analyse du PREA présentée dans les sections précédentes fait sensiblement les mêmes constats. L'analyse de mi-parcours du PGDI va donc dans le même sens de l'analyse du PREA présentée dans ce rapport. Il est impératif d'assurer le passage d'une gestion axée sur la mise en œuvre et la réalisation des activités vers une gestion axée sur les résultats pour être en mesure de suivre les progrès. Ces progrès, pour être suivis, devront faire l'objet d'une détermination préalable des résultats escomptés selon des objectifs préalablement définis. Il est donc essentiel de commencer à la base pour déterminer d'emblée les résultats à obtenir. C'est dans ce contexte qu'il a été choisi d'élargir le mandat et de mettre en place un système de planification et de suivi-évaluation axé sur les résultats pour les services publics en justice.

²⁹ Mi-parcours, p.7

IV. Réalisation du mandat

1. Contexte et présentation de la méthode choisie

Il s'agit de mettre en place un système de suivi évaluation axé sur les résultats pour les services judiciaires. Le mandat du stage s'est élargi d'une part, à cause de la demande des bailleurs de fonds d'utiliser des indicateurs, et d'autre part, pour tenter de corriger les difficultés internes du PREA inhérentes au suivi-évaluation tel que vu précédemment.

La justice est un thème récurrent et important et commun à tous les programmes, sa récurrence traduisant la nécessité du travail à accomplir dans le domaine. En plus du PGDI, les objectifs du PRIBG mettent l'emphasis sur la justice. On peut donc dire que les priorités de ces 2 programmes se rejoignent. La justice et le besoin de concertation au niveau des méthodes de suivi-évaluation doivent faire l'objet d'initiatives au sein du PREA. Une autre grande tendance gouvernementale lors du stage était de passer à une approche client en ce qui concerne les services publics. Le PREA, responsables des questions d'efficacité de l'Etat est donc préoccupé par la prestation des services publics et la satisfaction de la population à leur égard. C'est pour cette raison que l'implantation d'un système de suivi-évaluation pour les services publics en justice a été choisie comme objet d'étude. Il s'agissait de choisir un secteur pilote significatif pour ensuite élargir à d'autres domaines.

De nombreuses pressions poussent les gouvernements à se tourner vers la mise en place d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats pour relever les défis posés de la gestion publique actuelle. Des initiatives à l'international, comme l'atteinte des OMD d'ici 2015, illustre bien ses pressions externes pour l'installation de tels systèmes. De nombreuses forces et initiatives, présentes à l'interne, favorisent le changement et les partenaires nationaux pressent de plus en plus les gouvernements d'entreprendre des réformes touchant la taille des gouvernements, les politiques de commercialisation ou l'efficacité de l'allocation des ressources³⁰. Globalement, on désire une plus grande responsabilité publique, une meilleure gouvernance et des résultats tangibles.

³⁰ Kusek et Rist, p.9

Selon les auteurs, un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats est fondamentalement un outil de gestion publique que les gouvernements peuvent utiliser pour mesurer et évaluer les réalisations, pour ensuite réintroduire cette information dans les processus continus de gouvernance et de prise de décision³¹. Cette dynamique procure selon eux une rétroaction liée aux résultats et aux conséquences de l'action gouvernementale qui fait de ce type de système un puissant outil de gestion.

Ils adhèrent aux définitions de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) en ce qui concerne le suivi et l'évaluation. Le suivi est une fonction permanente qui utilise la collecte systématique de données se rapportant à des indicateurs spécifiques pour fournir aux gestionnaires et aux principaux partenaires d'un projet de développement en cours des renseignements sur l'étendue du progrès et de la réalisation des objectifs ainsi que sur l'utilisation des fonds alloués³². L'évaluation est l'examen systématique et objectif d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou complété, incluant sa conception, sa mise en œuvre et ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficacité, l'impact et la visibilité du développement. Une évaluation devrait fournir de l'information crédible et utile, permettant d'intégrer les leçons apprises lors du processus de prise de décision du récipiendaire ou des donateurs³³. Ils sont donc en mesure de dégager l'aspect distinct mais complémentaire des 2 définitions. Le suivi donne des informations sur l'avancement des travaux alors que l'évaluation indique pourquoi les cibles et résultats ont, ou n'ont pas été atteints³⁴.

Les méthodes d'implantation de ce type de système sont nombreuses et le nombre et l'ordre des étapes peuvent varier d'un modèle à l'autre. Le modèle présenté par Kusek et Rist diffère des autres car il fournit des détails considérables sur comment mettre en place, entretenir et maintenir un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats³⁵. C'est pour cette raison que le modèle a été choisi pour guider le travail effectué durant le stage. Il comprend 10 étapes pour mettre en place un système de suivi évaluation axé sur les résultats.

³¹ Kusek et Rist, p.11

³² Kusek et Rist, p.11

³³ Kusek et Rist, p.12

³⁴ Kusek et Rist, p.12

³⁵ Kusek et Rist, p.22

Les étapes sont : 1) Procéder à un examen de l'état de préparation, 2) S'entendre sur les réalisations à surveiller et évaluer, 3) Déterminer les principaux indicateurs pour surveiller les réalisations, 4) Établir les points de comparaisons et recueillir les données sur les résultats, 5) Planifier les améliorations-Sélectionner les cibles pour les résultats, 6) Surveiller les résultats, 7) Le rôle des évaluations, 8) Présenter les données obtenues, 9) Utiliser les données obtenues et 10) Maintenir le système de suivi et d'évaluation au sein de l'organisation.

Pour chaque étape, il s'agit de 1) Présenter la méthode des auteurs, 2) Adapter au contexte, 3) Réaliser l'étape, 4) Inclure la méthode de collecte des données (entrevue, rencontres, moyens et dispositifs mis en place...), 5) Bilan des difficultés, forces et faiblesses, points à surveiller et 6) Inclure outils et tableaux utilisés en annexe.

2. Réalisation des étapes proposées

2.1 Étape 1 : Procéder à un examen de l'état de préparation

Cette étape procure un cadre analytique pour évaluer la capacité organisationnelle d'un pays et sa volonté politique de surveiller et d'évaluer ses objectifs, et donc de développer un cadre de gestion orienté vers la performance³⁶. Selon les auteurs, elle est souvent oubliée mais est cruciale pour la mise en place du système, particulièrement dans les pays en développement car il s'agit d'abord et avant tout d'une activité politique. Il faut clarifier les enjeux, préoccupations et questions avant la construction du système pour déterminer si les gouvernements sont prêts à aller de l'avant. Ainsi, l'examen de l'état de préparation fournit un cadre analytique pour estimer la capacité d'un pays à surveiller et évaluer sa progression dans l'atteinte des objectifs de développement désignés. On y évalue la compréhension, la capacité et l'utilisation actuelles des systèmes existants de suivi-évaluation du pays³⁷. Les auteurs organisent cet examen de l'état de préparation en 3 parties et fournissent une liste de 8 questions clés pour réaliser un diagnostic. Puisque que notre étude porte sur le système PREA-MINJUS et leurs composantes, les 8 questions posées seront intégrées dans les 3 sections pour éviter les répétitions comme l'objet d'étude est de taille restreinte.

³⁶ Kusek et Rist, p.37

³⁷ Kusek et Rist, p.39

2.1.1 Les motivations et les demandes pour concevoir et mettre en place un système de suivi-évaluation axé sur les résultats

Dans un premier temps, le besoin vient directement des bailleurs de fonds qui font état des difficultés rencontrées par le système judiciaire malgache. La pérennité du système judiciaire est compromise par un lourd problème de financement. De plus, malgré les réformes déjà entreprises, le rapport d'évaluation de mi-parcours du PGDI fait tout de même le constat que le domaine de la justice doit bénéficier d'une attention accrue. Plus globalement, le gouvernement s'est engagé dans une démarche de réduction de la pauvreté avec le DSRP, qui se poursuit actuellement avec le MAP. Puisque que l'engagement premier du MAP est la bonne gouvernance, il est essentiel pour le gouvernement de mener à terme des réformes en matière de droit, autant du côté législatif que concernant la prestation des services. Ainsi, autant pour satisfaire les pressions externes que pour permettre au gouvernement d'atteindre ses objectifs concernant la réduction de la pauvreté, il est essentiel de se doter d'outils permettant de faciliter le suivi et d'obtenir les résultats désirés.

Les projets et programmes en bonne gouvernance sous la tutelle du PREA ont tous leur unité de suivi-évaluation prise en charge directement par les bailleurs de fond. En 2006, les initiatives les plus réussies étaient celles mises sur pied dans le cadre des Initiatives à Résultats Rapides (IRR). Ces initiatives avaient pour objectif l'atteinte de résultats rapides en 50, 100 et 150 jours. Il fallait donc déterminer des buts motivants et réalisables. Par la suite, on donnait une formation qui a pour coacher l'équipe qui allait travailler sur l'initiative. Il ne s'agissait pas de simplement octroyer du financement pour un projet mais bien de véhiculer une culture du résultat au sein de la fonction publique par le biais du coaching. Lors du stage, sur 10 pistes de croissances lancées en matière judiciaire, 4 avaient atteint de résultats des 100% et plus.

Les IRR ont un bon taux de réussite car elles favorisent la participation, l'appropriation et la contribution personnelle à l'amélioration du sort du pays par la population elle-même. Souvent, ces projets suscitent la participation locale et régionale. Ainsi, ces initiatives font la promotion de la construction et de l'évaluation d'un système de gestion axée sur les résultats. Lors du stage, les responsables des IRR, appelés les coachs, étaient en train d'être regroupés au sein du PREA selon les 5 grandes orientations du programme. Le gouvernement semblait donc capable d'initier des changements vers une culture du résultat.

Le véritable défi consiste à étendre ce type d'initiative à la gestion de projets et programmes déjà en place, voir même à l'ensemble des services judiciaires, en mettant l'emphasis sur le caractère mesurable des activités qui seront entreprises.

Le système de suivi-évaluation pour les services judiciaires devrait bénéficier à tous. En améliorant la qualité des services, on vise une plus grande accessibilité des couches défavorisées au système judiciaire. Tous les citoyens devraient donc bénéficier de services de meilleure qualité et ce, de façon uniforme et équitable. Les donateurs et les organes de contrôle du gouvernement pourront assurer leur suivi plus facilement grâce à la mise en place de ce système. Les éventuels bailleurs de fonds sauront que le système mis en place est efficace et permet d'assurer un service de qualité garantissant le respect des droits à Madagascar ce qui pourrait peut-être les inciter à contribuer davantage.

En fait, ceux qui pourraient potentiellement s'opposer à la mise en place d'un tel système sont les personnes à l'intérieur même du système. Elles pourraient mal accueillir la conception d'évaluation de rendement en fonction d'objectifs précis ainsi que la reddition des comptes qu'apporte ce type de système. Il est donc essentiel de se doter de ce que Kusek et Rist appellent un leader ou champion en suivi-évaluation axé sur les résultats. Il s'agit d'une personne capable d'initier le changement et d'en faire la promotion au sein du gouvernement. Dans le cas du PREA, le DPSE pourrait agir à ce titre. Ayant suggéré cet objet d'étude, il semble donc très conscientisé à la gestion axée sur les résultats et occupe un poste influent.

2.1.2 Rôles, responsabilités et structures existantes pour évaluer la performance du gouvernement

Le MINJUS est conscient du besoin de passer à la gestion axée sur les résultats pour toutes les raisons déjà mentionnées. Par contre, il semble bien difficile pour lui de l'appliquer au sein de son ministère. La séance de validation des indicateurs pour le PTA 2007 en a été un bon exemple (voir p.17-18 du présent rapport). La situation générale est semblable entre les différents ministères : tous s'entendent sur le besoin mais personne ne semble capable d'assurer le virage. Il ne faut pas oublier que les trames de suivi sont celles présentées pour le budget et que beaucoup d'entre elles sont refaites à chaque approbation budgétaire, selon le projet ou programme dont il est question.

Le PREA doit encadrer la partie du travail du MINJUS touchant à ses programmes (PGDI, PRIBG, ANRE). Par contre, il devra travailler en collaboration avec ce dernier pour l'élaboration et la mise en place d'un système de gestion axé sur les résultats. Il est impératif que le MINJUS ne considère pas les actions de PREA comme de l'ingérence dans son propre domaine de compétences sans quoi, le MINJUS pourrait résister au changement et aux propositions du PREA.

Les informations liées à la justice sont dégagées par le MINJUS, le PGDI, le PRIBG et communiquées au PREA. Le PREA ne crée donc pas d'informations lors de son suivi-évaluation. Ces informations sont recueillies avec les PTA et les points de situations mensuels. Malheureusement, les informations et données recueillies ne sont pas systématiquement partagées et disponibles d'une instance à l'autre. Ainsi, le PGDI doit souvent communiquer directement avec le MINJUS afin d'avoir accès aux informations nécessaires pour la préparation des points de situation ce qui ralentit considérablement l'avancement des travaux.

Lors du stage, peu de données relatives aux services judiciaires étaient disponibles. Par exemple, le temps de traitement d'un dossier dans la chaîne pénale était encore inconnu. Le MINJUS possédait exclusivement des informations sur le déroulement et l'avancement des activités. Une grande partie de l'information disponible était recueillie par le PGDI et le PRIBG et ensuite centralisée au PREA. Le Ministère de la Statistique ne possédait pas plus d'information. Les données produites étant relativement peu nombreuses, leur utilisation possible était plutôt restreinte et se limitait au suivi des activités. Peu de ces données servaient à la planification, au suivi-évaluation ou à l'affectation des ressources.

2.1.3 Renforcement des capacités requis pour implanter un système de suivi-évaluation axé sur les résultats

Les connaissances des fonctionnaires du gouvernement semblaient bonnes en matière de gestion de projet et de budget. Plusieurs d'entre eux ont reçu des formations sur la planification, le suivi et l'évaluation axés sur les résultats. Par contre, il semblait y avoir des lacunes au niveau de l'application pratique de toutes ces notions, particulièrement au niveau de la détermination des objectifs des projets. Les divers plans de travail faisaient état de nombreuses activités, sans pour autant que ces dernières soient explicitement liées à des

réalisations, objectifs ou indicateurs. Ainsi, en ne déterminant pas préalablement les objectifs du projet, il est bien difficile de pouvoir les mesurer par la suite à l'aide d'indicateurs.

Par exemple, à l'été 2006 le Comité Restreint du PREA s'est récemment doté d'un Tableau Consolidé d'Orientations (TCO). En le consultant (voir annexe 4), il est possible de constater que les actions prioritaires ne sont pas en lien direct avec les objectifs des 5 orientations du tableau. Pour s'assurer que tout est couvert, il faudrait que chaque objectif soit lié à un ou plusieurs indicateurs pour faciliter le suivi. Les objectifs à plus long terme devraient aussi y figurer. De plus, il faudrait envisager l'usage d'une grille de suivi pour les données, qualitatives comme quantitatives, sur l'avancement des travaux qui pourrait être consolidée au tableau des orientations du PREA. Pour le bon déroulement de l'implantation d'un service de suivi-évaluation pour les services judiciaires, il faut s'assurer que les objectifs soient clairement définis dès le départ pour faciliter le suivi et s'assurer qu'ils s'inscrivent dans un cadre plus globale de modèle axé sur les résultats.

Une autre difficulté rencontrée lors du stage concernait l'analyse des données. Le PREA reçoit une quantité importante d'informations sur toutes les activités qu'il doit suivre. Par contre, la quantité reçue n'était pas traitée immédiatement, encore moins analysée, de par son volume considérable et l'absence d'outils de travail pour la collecte et l'analyse de ces résultats. Il était donc difficile de faire le suivi requis pour toutes les activités coordonnées par le PREA. De plus, le système en place n'était pas en mesure de générer ses propres rétroactions pour orienter la prise de décision. Lors de l'élaboration du devis de travail pour les services judiciaires, il était donc important de sélectionner une quantité suffisante d'informations à recueillir qui pourrait être traitée dans un délai raisonnable. Ces informations ont été sélectionnées en fonction de leur pertinence à rendre compte de l'avancement des travaux en matière d'atteinte des résultats. Il fallait assurer le passage d'un système axé sur la mise en œuvre, avec des indicateurs d'activités, vers un système axé sur les résultats facilement utilisable.

Après avoir procéder à l'examen de l'état de préparation, il est possible de constater que cet exercice sera plutôt théorique. Les problèmes d'ingérence liés au choix du MINJUS, sur lequel le PREA n'a que très peu de contrôle ainsi que la profondeur du remaniement des méthodes de suivi-évaluation qu'il nécessite pour être viable demande beaucoup plus de moyens que ceux disponibles lors du stage, autant au niveau de la mobilisation des effectifs

que des ressources financières. À titre d'exemple, pour en assurer les résultats, il faudrait considérer de donner des formations au personnel qui est directement impliqué dans ce projet de système de suivi-évaluation axé sur les résultats. Par contre, ce n'était pas une activité possible lors du stage.

Le changement sera difficile à initier car il est impossible de retourner à la case départ. On doit composer ici dans un contexte où les activités sont déjà en marche et où il est impossible de faire table rase pour refaire un cadre logique. La démarche a donc été faite à l'inverse du procédé normal, en ayant les activités comme point de départ pour en dégager les impacts et objectifs. Pour ce faire, il faut utiliser les activités déjà en place et reformuler le tout pour uniformiser les canevas selon les orientations du PREA et les objectifs qui en auront été dégagés.

De plus, comme le stage était d'une durée limitée, les 10 étapes n'ont pas pu être complétées. Ces étapes non-réalisées feront plutôt l'objet de recommandations qui pourront par la suite être appliquées par les gestionnaires du PREA afin d'assurer la continuité du processus. Ainsi, la justice, le secteur pilote choisi, pourra servir de modèle d'étude pour créer un autre programme devant initier le passage de la gestion axée sur la mise en œuvre à la gestion axée sur les résultats. La section suivante traite du choix des réalisations.

2.2 Étape 2: S'entendre sur les réalisations à surveiller et à évaluer

Selon Kusek et Rist, peu importe le niveau de gouvernement, le processus de prise de décision s'effectue en fonction d'objectifs fixés puisque tous ces gouvernements ont des objectifs à atteindre³⁸. Il est donc important de s'entendre sur les réalisations à surveiller et à évaluer. Cette étape se penche sur : 1) l'importance des réalisations, 2) les questions à considérer dans le choix des réalisations à surveiller et à évaluer, 3) l'importance d'un processus participatif et consultatif qui implique les principaux partenaires et 4) le processus général pour déterminer et s'entendre sur les réalisations.

À cette étape, il est important de comprendre la terminologie utilisée par les auteurs. Les objectifs sont les résultats attendus dans une perspective de long terme, les réalisations, à

³⁸ Kusek et Rist, p.53

moyen terme et les cibles à plus court terme soit 1 à 3 ans. En déterminant au préalable les objectifs à long terme, il sera plus facile de savoir à quoi ressemblera le succès. Il faut éviter de passer tout de suite à la détermination des indicateurs puisque ces derniers ne sont pertinents que pour la prise de mesure qui donnera des informations en fonction des objectifs convenus³⁹. Afin de préserver une continuité avec la terminologie présente au sein du PREA et de ses composantes, *objectif* et *réalisation* seront utilisés selon les définitions données par Kusek et Rist mais leurs cibles seront ici les résultats attendus. Dans les tableaux en annexes, il est indiqué *indicateurs d'impact* et *d'activités*. On entend par indicateur d'impacts les variables quantitatives et qualitatives qui fournissent un moyen simple et fiable de mesurer ce qu'on a atteint, de mettre en lumière les changements liés à une intervention, ou de mesurer la performance d'une organisation en regard des réalisations prescrites⁴⁰ ou pour le contexte malgache, objectifs. Comme le stage s'est déroulé dans un contexte de gestion axée sur la mise en œuvre, une grande importance est accordée au fait que les activités se soient déroulées ou non. C'est pour cette raison que les tableaux présentés aux annexes 5, 6 et 7 comportent des mentions comme *indicateur des PTA-activités* et *indicateur d'impact*. Il fallait créer un outil facile à utiliser qui permettrait aux utilisateurs de s'y reconnaître. Selon la terminologie de Kusek et Rist, un indicateur sert à mesurer un résultat autre que le simple déroulement de l'activité. Pour les malgaches, il était essentiel de conserver une partie dans le tableau permettant de mesurer le déroulement des activités sans trop s'éloigner de la terminologie utilisée par le PREA. Il est donc possible de voir l'avancement des activités dans les différents tableaux et d'en mesurer les résultats selon les indicateurs en assurant la continuité de la gestion axée sur la mise en œuvre du PREA à laquelle s'ajoute des notions de gestion axée sur les résultats.

Lors de la conception de la grille de suivi, le DPSE a demandé de pouvoir identifier la provenance des informations et l'évolution des travaux selon une base à déterminer en fonction des besoins et de la fréquence possible de collecte de données. Une colonne *source* et une colonne *évolution* ont donc été intégrées aux tableaux même si elles ne figuraient pas originalement dans les tableaux proposés par Kusek et Rist.

Cette étape de détermination des réalisations a nécessité plusieurs semaines de travail durant le stage. Le stage se déroulait dans un contexte où les différents programmes et projets

³⁹ Kusek et Rist, p.54

⁴⁰ Kusek et Rist, p.61

étaient déjà en cours. Il n'était donc pas possible d'arrêter toutes les activités en cours et de refaire l'implantation du système depuis la détermination des réalisations. Il a fallu travailler à partir des activités déjà en cours pour en dégager les résultats attendus, objectifs et réalisations. Les activités ont donc été utilisées comme base du travail, desquelles a été dégagé le reste des items à inclure dans le tableau.

Dans un premier temps, il a été convenu avec le DPSE d'utiliser le TCO du PREA (voir annexe 4) comme trame de base. La première partie du travail consistait donc à mettre les actions prioritaires en lien direct avec les objectifs des 5 orientations du PREA et à s'assurer que chaque objectif est implicitement lié aux indicateurs pour faciliter le suivi. Concrètement, il fallait reformuler ce tableau qui comprenait les colonnes *objectifs*, *indicateurs*, *évolution*, *actions prioritaires* et *entités responsables* pour en arriver aux colonnes *objectifs*, *activités*, *résultats attendus*, *indicateurs d'impact*, *sources* et *évolution*. Ce TCO du PREA avait été élaboré selon les orientations voulues par le PREA mais n'était pas le résultat d'un processus participatif et consultatif au sein de l'administration même. De par la grande latitude laissée à la stagiaire dans la détermination des objectifs et réalisations, de la problématique de l'ingérence au MINJUS et du manque de légitimité du PREA, il est possible de constater qu'il s'agit beaucoup plus d'un exercice théorique pouvant initier un possible changement que de l'implantation réelle d'une nouvelle méthode de travail axée sur les résultats

Afin de pouvoir inclure les programmes sous la tutelle du PREA dans leur globalité, une recension des activités des PTA du PRIBG et du PGDI a été réalisée pour inclure toutes les dimensions et la multiplicité des activités dans le TCO. Il y avait des activités dans le PTA 2006 du PREA qui n'avaient pas de lien avec les 5 orientations globales du PREA. Il a fallu redéfinir les priorités pour pouvoir inclure ces activités ou les abandonner comme elles ne cadraient pas dans les PTA. L'ANRE a été exclue de ce processus puisqu'elle n'avait pas fournie de PTA au PREA au moment du stage. Les activités dans le tableau ont été regroupées le plus possible afin d'éviter la répétition et pour garder les activités non-décomposables seulement. Le travail réalisé à cette étape a nécessité plusieurs semaines de travail sous la supervision du DPSE et se retrouve en annexe 5.

Par la suite, le tableau refondu du TCO a été croisé avec toutes les activités du PGDI et du PRIBG. Par contre, le volet justice est aussi important puisqu'il doit servir de secteur

pilote. Une attention particulière a donc été portée aux activités des 2 programmes se rattachant à la justice afin d'en faire une opérationnalisation. Les informations nécessaires à la réalisation de cette partie du travail sont disponibles à l'annexe 6. Les 2 premiers tableaux présentés sont les PTA du PGDI et du PRIBG pour lesquels on a seulement conservé les activités relatives au MINJUS. Le tableau 3 présente l'opérationnalisation du secteur de la justice pour les 2 programmes. Il reprend donc de façon segmentée le volet *Amélioration des services publics-Appui au MINJUS* de l'annexe 5 dégagée depuis le TCO et vient le mettre en lien direct avec les PTA du PGDI et du PRIBG. Pour faciliter la lecture de ce tableau, les sections *évolution* et *observations* ont toutefois été retirées ici. Le dernier tableau présenté à l'annexe 6 est beaucoup moins volumineux que les autres. Il s'agit du secteur de la justice présenté de façon segmentée. Toutes les colonnes n'étant pas dans l'annexe 5 ont été retirées du tableau. Seules des activités réalisables et mesurables ont été conservées dans le but de vérifier de façon concrète si les résultats sont atteints ou non. Il s'agit ici de focaliser sur un secteur pilote choisi, la justice et de déterminer comment il est possible de faire le passage de la gestion axée sur la mise en œuvre à la gestion axée sur les résultats.

Par contre, tous les tableaux présentés dans le rapport n'étaient pas complets à cette étape. En effet, les indicateurs n'avaient pas tous été déterminés. Ceux qui étaient déjà validés ont été conservés. Les autres ont été définis à l'étape suivante. Il y a donc un chevauchement des étapes qui rend bien compte du fait que la méthode doit être adaptée selon le contexte propre à sa réalisation. Ainsi, les tableaux présentés aux annexes 5, 6 et 7 (traitée dans la prochaine section) sont le produit fini des étapes 2 et 3 servant à déterminer les indicateurs.

2.3 Étape 3 : Déterminer les principaux indicateurs

Une définition des indicateurs selon Kusek et Rist a été donnée à la section précédente. Par contre, le progrès doit être surveillé à tous les niveaux pour fournir une rétroaction sur tous les champs d'intervention, que les résultats soient positifs ou négatifs. Des indicateurs doivent donc être développés pour tous ces niveaux du système de suivi-évaluation axé sur les résultats afin de suivre le progrès des intrants, des activités, des extrants, des réalisations et des objectifs⁴¹.

⁴¹ Kusek et Rist, p.61

A cette étape, les auteurs se penchent sur 7 thèmes dont 4 seront repris : 1) les indicateurs requis pour tous les niveaux d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats, 2) la traduction des réalisations en indicateurs, 3) les meilleurs critères pour sélectionner de bons indicateurs et 4) la construction d'indicateurs et le suivi de l'information sur la performance.

Le *Baseline*, rapport publié en octobre 2006 par ECR, une équipe de consultants, traite de l'assistance technique pour la détermination et l'estimation des indicateurs d'impacts des réformes financées par le PGDI. Ce rapport a été utilisé durant le stage, particulièrement pour intégrer les éléments PGDI au TCO. Certains indicateurs et sources ont été intégrés au TCO grâce aux informations fournies dans le *Baseline*. Ce travail de reformulation a permis l'obtention du tableau global présenté en annexe 7. Il comprend les 5 thèmes du PREA ainsi que le volet *intégrité* pour lequel les activités sont encore sous la tutelle du PGDI et donc, du PREA. Ainsi, l'opérationnalisation de la justice présentée à l'annexe 6 a été intégrée dans le tableau présenté à l'annexe 5. Par la suite, la colonne *extrants* a été ajoutée. Cet ajout constitue la plus grande différence entre l'annexe 5 et l'annexe 7. Elle sert à identifier les livrables attendus selon les activités et objectifs et permet aussi de voir si les activités prévues ont eu lieu.

Afin d'assurer une continuité dans les outils utilisés et pour éviter les changements drastiques pouvant engendrer la confusion et limiter l'appropriation, la mention *indicateurs d'activité* a été conservée. Par indicateur d'activités, on entend vérifier si l'activité a été réalisée ou non. Il était important pour le DPSE et le personnel du PGDI et du PRIBG de les conserver dans les tableaux, c'est pourquoi différents niveaux d'indicateurs d'activités figurent encore dans ceux présentés en annexe.

Le choix des indicateurs a été réalisé grâce au *Baseline* et en tenant compte de la possibilité de produire et/ou d'avoir accès aux informations demandées pour faire le suivi-évaluation du système. Les indicateurs choisis se devaient d'être clairs, pertinents, économiques, adéquats et aptes au suivi⁴². Comme on débutait les mesures, il était plus prudent de choisir un nombre restreint d'indicateurs liés à des activités non décomposables.

⁴² Kusek et Rist, p.63

Le tableau a donc été réduit pour garder un nombre restreint d'indicateurs choisis selon ces critères énumérés.

La construction des indicateurs est vue par Kusek et Rist comme une étape importante pour combler les besoins spécifiques de l'organisation lors de sa création. Ils suggèrent d'éviter d'abandonner ou de modifier des indicateurs avant d'avoir effectué au moins 3 mesures pour en dégager un point de comparaison et une tendance à travers le temps⁴³. Par contre, il n'a pas été possible de prendre 3 mesures différentes avec les mêmes indicateurs lors du déroulement du stage. Il semble donc difficile ici d'obtenir et de générer des mesures avec les indicateurs choisis malgré qu'ils soient le produit d'une démarche de sélection rigoureuse. Ainsi, bien que conçu avec soin et réalisme, le présent modèle illustre bien comment il implique un remaniement profond des méthodes de travail et reddition de comptes. La section suivante explique la collecte de données pour le système de suivi-évaluation.

2.4 Étape 4 : Etablir des points de comparaison et recueillir les données

Il s'agit ici d'établir des données témoins donc d'établir où nous sommes en ce moment par rapport à la réalisation que nous tentons d'atteindre⁴⁴. Il est bien difficile de projeter d'atteindre un résultat dans le futur sans avoir établi de point de comparaison. Ce point de comparaison est donc la première mesure de l'indicateur et celle par rapport à laquelle les changements pourront être comparés.

Cette étape traite des éléments suivants : 1) établir des données témoins pour les indicateurs, 2) construire une base de données de comparaison, 3) déterminer des sources de données pour les indicateurs, 4) concevoir et comparer les méthodes de collecte de données et 5) l'importance d'effectuer des tests.

Un point de comparaison de la performance est une information qualitative ou quantitative qui fournit des données précises au début, ou juste avant la période de suivi. Les données témoins sont la première mesure cruciale des indicateurs. Ainsi, les points de

⁴³ Kusek et Rist, p.69-70

⁴⁴ Kusek et Rist, p.75

comparaison sont tirés des réalisations et des indicateurs⁴⁵. Il faut donc obtenir des informations sur chacun des indicateurs de performance et des réalisations, ce pourquoi il est important de choisir le nombre nécessaire d'indicateurs.

A cette étape, la problématique de la base de données est centrale. En effet, comme peu de données qualitatives ou quantitatives concernant l'avancement des programmes du PREA étaient générées lors du stage, peu de données témoins étaient disponibles. Par contre, les indicateurs ont été choisis et retenus en fonction de leur éventuelle mesure pour qu'ils soient réalistes et disponibles à faible coût au sein même du MINJUS ou du PREA. Le tableau présenté en annexe 7 se veut donc le plus proche possible de la réalité et a été conçu comme outil permettant de débiter la base de données devant servir à alimenter le système de gestion axée sur les résultats.

La construction de la base de données de comparaison consistait donc à prendre les mesures, selon les indicateurs, au temps du stage pour les utiliser comme mesures au temps initial. Par la suite, elles deviendraient donc le point de comparaison. Pour obtenir des données sur les indicateurs choisis, le rapport d'activités du MINJUS a été utilisé comme source. Lors du stage, la plus grande partie de ces indicateurs n'était pas utilisée ou pas disponible. La quantité d'information recueillie a été relativement limitée. Il a été déterminé avec le DPSE que la collecte des données devrait idéalement se faire à chaque mois pour suivre la diffusion des points de situation et que l'équipe de suivi du PGDI et du PREA serait en charge de l'analyse et de la diffusion des résultats.

Il n'a pas été possible de recueillir des données et d'effectuer des tests avec les indicateurs et les informations nécessaires. A cette étape du stage, il a été possible de constater que peu de données, quantitatives ou qualitatives, étaient disponibles. Une grande partie du travail dans la mise en place d'un système de gestion axé sur les résultats serait donc d'établir des points de comparaison et de recueillir des données. Les sources semblaient bien identifiées et les méthodes de collectes de données, en nombre restreint. L'emphase devrait être mise sur l'importance d'effectuer des tests pour valider les données recueillies.

⁴⁵ Kusek et Rist, p.76

La partie pratique du stage s'est donc terminée durant l'étape 4. En effet, commencer à générer des données aurait nécessité beaucoup plus de temps et une grande collaboration entre le PREA et le MINJUS. Le problème de l'ingérence du PREA dans les activités du MINJUS n'a pas facilité la démarche de création du système de suivi-évaluation. De plus, étant perçu comme un exercice théorique, peu de moyens étaient disponibles pour l'exécution sur le terrain telle que proposée par Kusek et Rist. La section suivante présente les résultats et poursuit l'élaboration du système de suivi-évaluation axé sur les résultats sous forme de recommandations.

3. Présentation des résultats et recommandations

Tel que mentionné dans la section précédente, les 10 étapes proposées par Kusek et Rist n'ont pu être réalisées durant les 15 semaines de stage. Cette partie du rapport présente donc les résultats obtenus ainsi que des propositions pour poursuivre les travaux en tenant compte du modèle théorique choisi et adapté au contexte malgache.

Le mandat du stage comportait 3 volets à la base soit : 1) la compréhension et le fonctionnement du PREA, 2) la prise de responsabilité et 3) communication et diffusion avec dépôt du rapport de stage. La compréhension du PREA et de son fonctionnement a été réalisé et ce, dès le début du stage. Il a d'ailleurs été possible de produire une analyse de l'organisation qui figure dans le présent rapport. C'est aussi à ce moment qu'il a été convenu d'élaborer le système de suivi-évaluation axé sur les résultats pour les services publics dans le domaine de la justice puisque l'analyse en a exposé le besoin. La prise de responsabilité sous la supervision du DPSE s'est aussi effectuée. Par contre, comme la nature du mandat a été modifiée, plus de temps a été alloué à l'élaboration du système de suivi-évaluation qu'aux autres tâches prévues initialement. Les résultats de ce volet du stage sont quand même atteints. Concernant le volet communication et diffusion, le travail le plus significatif est le dépôt du présent rapport puisqu'il n'a pas été possible de mettre en place des méthodes de communication et d'animation pour véhiculer les réformes en efficacité de l'administration. Globalement, les objectifs visés par le mandat ont cependant été atteints lors du stage.

Concernant les livrables, les travaux réalisés ont permis de produire des tableaux fournis en annexes. Tel que mentionné précédemment, il s'agit d'un exercice plutôt théorique mais pouvant servir de base à la réalisation d'autres projets du même type. Il est possible que

les tableaux aient besoin d'être modifiés ou adaptés surtout que les indicateurs suggérés n'ont pu faire l'objet de tests. Les tableaux ont été réalisés par la stagiaire en collaboration avec le DPSE du PREA. Par contre, aucun employé responsable du suivi-évaluation au PREA, au PGDI ou au PRIBG n'a utilisé ou travaillé sur les tableaux. Il est justifié de se demander s'ils vont être utilisés par le milieu pour lequel ils ont été élaborés. Pour garantir leur utilisation, l'implication des gens au démarrage du projet est déterminante. En formant un comité de pilotage en gestion axée sur les résultats avec les personnes susceptibles d'utiliser l'outil à être conçu et mise en place, l'appropriation du modèle risque d'être plus forte.

Il n'a pas été possible de terminer l'élaboration et l'implantation du système de suivi-évaluation axé sur les résultats selon le modèle de Kusek et Rist. Si le travail avait pu être continué, l'étape suivante était de planifier les résultats. Cette étape consiste à établir des cibles pour les résultats donc, à définir ce qui peut être accompli dans une période donnée. Il faudrait donc que le PREA et le MINJUS s'entendent sur des cibles atteignables et mesurables dans le temps selon les ressources disponibles et la possibilité des acteurs de générer les données. Le facteur clé de la réussite de cette étape demeure le processus consultatif. Il faut éviter que la fixation de cibles n'entraîne des jeux de manipulations politiques. Puisque la culture du résultat n'est pas totalement acquise et que le MINJUS est examiné par tous les bailleurs de fonds, la manipulation des données, pour s'assurer d'atteindre les cibles, pourrait biaiser le processus de suivi. Cette étape est importante puisqu'en découle l'information sur l'état de l'avancement des cibles⁴⁶. Ce cadre est donc un précieux outil de planification devant servir à la prise de décision des gestionnaires.

L'étape suivante est de surveiller les résultats en s'assurant de bien assembler le système pour alimenter le processus de prise de décision en générant efficacement des ressources donc les intrants, les extrants autant que les réalisations. Dans le cas du PREA, cette partie du système de suivi-évaluation axé sur les résultats doit être arrimée aux plans annuels et aux autres types de planification des travaux pour devenir un système véritablement orienté vers les résultats⁴⁷. Le rôle du PREA, comme seule unité de gestion responsable de s'acquitter du suivi axé sur la performance, et de l'affectation des ressources encourageant les unités touchées à s'aligner entre elles pour encourager la responsabilité,

⁴⁶ Kusek et Rist, p.89

⁴⁷ Kusek et Rist, p.91

devient capitale⁴⁸. Pour s'assurer de la qualité des données recueillies permettent l'analyse des données, l'utilisation du système de suivi doit inclure un plan explicite de collecte et d'analyse des données. Pour garantir la pérennité, le PREA doit prévoir l'entretien et la mise à jour du système ainsi que l'accessibilité aux données qui seront générées.

Les 3 étapes suivantes concernent les évaluations, leur préparation ainsi que la présentation et l'utilisation des données qu'elles produisent. Il s'agit donc pour le PREA d'examiner les interventions qui ont été planifiées pour en évaluer la performance. Le but ultime est d'intégrer les éléments dégagés au processus décisionnel. Ainsi, la notion de complémentarité entre le suivi et l'évaluation prend tout son sens. Les données obtenues grâce à l'évaluation permettent d'alimenter le système élaboré au cours du stage en poursuivant les travaux. L'étape de diffusion, comprenant la présentation des données et leur utilisation doit permettre au PREA d'améliorer sa performance.

Pour terminer la mise en place du système de suivi-évaluation axé sur les résultats, il faut assurer son maintien au sein du PREA. Pour se faire, il faut que le système soit utilisé. Le PREA devrait donc s'approprier l'outil et le modifier au besoin pour en garantir la pérennité avant même de se poser les questions relatives au changement de priorités du gouvernement en place ou de la participation des autres ministères, organisations ou programmes.

Pour assurer une continuité au travail accompli, il serait intéressant de réaliser le même exercice dans d'autres secteurs comme il marque la première phase du passage de la gestion axée sur la mise en œuvre à la gestion axée sur les résultats. Pour faciliter le travail, l'harmonisation des trames pourrait se faire par programme ou projet comme le PGDI ou le PRIBG pour ensuite s'étendre au niveau du PREA. Il serait plus facile d'effectuer le travail en commençant avec un nombre plus restreint d'activités pour ensuite réaliser l'opérationnalisation avec des indicateurs.

Toutefois, l'avancement des travaux dans le cadre du stage montre quand même que le dialogue sur la reddition de comptes et la façon de quantifier les résultats attendus des projets et programmes est ouvert, ce qui représente en soit un résultat. Il ne faut pas oublier que les changements devant être initiés par la mise en place du système de suivi-évaluation sont

⁴⁸ Kusek et Rist, p.94

plutôt en rupture avec la culture administrative du PREA. Il est donc naturel que cela exige du temps puisque les changements doivent être préparés et élaborés en collaboration selon un processus consultatif avec divers acteurs et instances impliqués.

Afin de garantir la réussite d'une telle opération, il est sans aucun doute important de cibler des leaders en gestion axée sur les résultats provenant du milieu tel que mentionnée dans le modèle de Kusek et Rist. En effet, la portée des travaux se situe aussi au niveau du renforcement des capacités locales et de la pérennité de l'intervention. En s'appuyant sur des personnes responsables et conscientisées à la gestion axée sur les résultats, les changements seront initiés par et pour le milieu, créant donc un sentiment d'appropriation du modèle théorique. Ainsi, malgré qu'il n'ait pas été possible de réaliser les 10 étapes du modèle retenu sur le terrain, l'exercice, bien que théorique, s'est avéré très formateur à plusieurs niveaux et les objectifs du stage ont été atteints.

V. Leçons apprises

Ce stage aura été utile pour mieux comprendre les enjeux relatifs à la reddition de compte et à la gestion de l'aide internationale dans les pays en voie de développement en étudiant le cas du PREA. Bien que l'élaboration en 10 étapes du système de suivi-évaluation axé sur les résultats n'a pu être complètement achevé, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un premier exercice d'application d'une théorie sur le terrain. Ce mandat réalisé au PREA pourrait être porteur d'autres projets en servant de base structurante à laquelle il serait toutefois nécessaire d'apporter quelques modifications. La pérennité du système est cependant entre les mains du PREA qui doit absolument utiliser l'outil élaboré pour en assurer la continuité. Le travail réalisé quant à l'analyse du contexte et de l'organisation ainsi que la pertinence du modèle retenu ont mis en lumière les forces et les limites de l'application de la gestion axée sur les résultats. A cet effet, les impressions personnelles de la stagiaire concernant l'organisation du travail, le mandat et la culture administrative ainsi que le contexte culturel rejoignent les réalités énoncées dans la littérature sur l'application de ce type de modèles sur le terrain.

À propos de l'organisation du travail, la durée du stage était relativement courte. En 15 semaines, il fut possible de commencer à connaître et comprendre l'environnement avec lequel composer sans pouvoir atteindre un niveau de productivité au travail comparable à celui du Canada. La plus grande partie de l'apprentissage réalisée concerne donc l'efficacité culturelle et l'insertion dans le milieu de travail, plus que l'utilisation ou le développement de compétences professionnelles. Cet élément peut être perturbant, selon les objectifs et appréhensions de départ. La formation académique de l'ENAP nous a préalablement préparé à intégrer un nouvel environnement. Par contre, des contraintes liées à l'aménagement de l'espace de travail, à la disponibilité d'Internet et à un déménagement des locaux du PREA à la moitié du stage sont venus compliquer les choses. Suite à l'arrivée dans les nouveaux locaux, la séparation d'avec l'équipe de suivi du PGDI a grandement limité la communication et le partage d'informations, rendant la seconde moitié du stage plus difficile.

Puisque le mandat de stage était à définir sur place, la phase de démarrage a été longue malgré une cueillette d'information effectuée avec le départ du Canada. Le PREA s'est basé sur la description du stage précédent sans l'avoir modifié et a demandé à la stagiaire de définir son propre mandat. Des directives avaient été formulées selon lesquelles la stagiaire devait

voir avec le PREA quels étaient leurs besoins. Le choix du mandat de stage a donc pris un certain temps malgré que celui-ci était restreint. Le mandat initial contenait surtout des items relatifs au PTA 2007 qui n'a pu être entamé avant d'avoir eu le *Baseline* à la mi-octobre 2006, soit presque à la moitié du stage. De plus, le choix d'une problématique liée au domaine de la justice a posé un problème d'ingérence dans les activités du MINJUS et aurait dû bénéficier d'une plus grande collaboration des intervenants.

Durant le stage, le DPSE a participé à une formation sur la gestion axée sur les résultats à Tunis, donnée par la BM. Le document de formation a été élaboré à partir du livre de Kusek et Rist qui a aussi servi à l'élaboration du système de suivi-évaluation présenté dans ce rapport. A partir de ce moment du stage, plusieurs projets avaient été lancés et le rythme des travaux s'était accéléré. Ainsi, les différences au niveau de la culture administrative et du langage de travail utilisé peuvent modifier le déroulement des travaux. Tous ces éléments expliquent partiellement la raison pour laquelle le présent rapport est plutôt un exercice théorique que la réelle mise en place d'un système de gestion axé sur les résultats.

Globalement, ce stage aura été une expérience enrichissante, autant sur le plan culturel, professionnel que personnel. Il m'a permis de mieux comprendre les mécanismes de l'aide internationale et de la gestion axée sur les résultats dans un pays en développement ainsi que de définir mes orientations de carrière. L'élaboration du système de suivi-évaluation réalisée dans le cadre du stage m'a aussi permis d'appliquer un modèle théorique sur le terrain, d'intégrer la fonction publique malgache et de me familiariser avec la dynamique relative aux grands bailleurs de fond. Ce stage fut aussi un moment privilégié de rencontre culturelle avec les gens qu'ils soient malgaches, étrangers, fonctionnaires ou gestionnaires.

En travaillant avec le PREA, il a été possible de constater la complexité relative à la reddition des comptes et au système de gestion axé sur les résultats. Les bailleurs de fonds veulent savoir de quelle manière est utilisé le financement et quels en sont les résultats. Il est aussi justifié que ce financement soit accordé selon des critères ou objectifs définis permettant aux bailleurs de remplir leur mission. Par contre, la multiplicité des programmes à coordonner complique la planification et le suivi sur le terrain, autant pour les gouvernements que les bailleurs de fonds. Il est d'autant plus difficile de le faire lorsque les trames sont rigides, comme celle du PRIBG, et que l'on complète ensuite les manques en utilisant les enveloppes fiscales données le cadre de programmes ou projets plus flexibles. La méthode la plus efficace

serait que le gouvernement bénéficiant de l'aide se dote d'un plan de développement national et définisse ses priorités selon le contexte pour ne recevoir que l'enveloppe fiscale des bailleurs de fonds, sans les conditionnalités liées aux divers projets et programmes. Le gouvernement serait donc responsable de gérer totalement la chaîne planification, suivi et évaluation selon ses préoccupations et ses priorités. Cependant, cela suppose un faible niveau de corruption, des organes de contrôle, de planification, de suivi et d'évaluation fonctionnels et efficaces ainsi que des ministères capables de fournir des plans de développement à long terme selon les objectifs nationaux prioritaires pour le développement. Malheureusement, ce genre de situation ne prévaut pas dans une majorité de pays en voie de développement. Pourtant, comprendre la difficulté qu'ont ces pays à assurer le passage de la gestion axée sur la mise en œuvre à la gestion axée sur les résultats avant de prendre part à ce stage m'était presque impossible.

Souvent interprétées comme un manque de volonté politique ou d'expertise, ces difficultés sont toutefois bien réelles, et présentes depuis l'implantation des premiers programmes d'aide internationale. Malgré les divers changements qu'ont connus ces programmes d'aide au fil du temps, il n'en demeure pas moins qu'il soit encore difficile d'atteindre les résultats préalablement fixés. Peu d'initiatives ont été entreprises par les milieux devant faire l'objet des interventions. Dans ce cas, il est tout à fait légitime de se demander si la méthode utilisée pour y arriver ou si les objectifs visés conviennent réellement à la réalité des pays en voie de développement.

BIBLIOGRAPHIE

Assistance technique pour la détermination et l'estimation des indicateurs d'impacts des réformes financées par le PGDI (Baseline). Présidence de Madagascar, PREA et PGDI, déposé par ECR. Octobre 2006, 64p.

Déclaration de Rome sur l'harmonisation. Banque Mondiale. Rome, Italie. 25 février 2003, 8p. http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/langues/FR%20-%20Rome_Declaration.pdf

Déclaration de Paris. Renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement : harmonisation, action commune, résultats. Banque Mondiale. Paris, France. 3 mars 2005, 2p. <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FrenchNEWSLETTER322.pdf>

Décret n°2005-801 du 23 novembre 2005, portant organisation de la gestion du Projet de Renforcement Institutionnel visant la Bonne Gouvernance (PRIBG). Présidence de la République, 5p.

Décret n°2005-023 du 17 octobre 2005, portant Réforme institutionnelle du secteur des Télécommunications. Présidence de la République, 5p.

Décret n°2005-802 du 23 novembre 2005, abrogeant le décret n°2003-049 et portant réorganisation de la gestion du Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI). Présidence de la République, 5p.

Décret n°2005-803 du 23 novembre 2005, portant organisation du Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration (PREA). Présidence de la République, 8p.

Décret n°2006-207 du 21 mars 2006, portant création du Comité pour la sauvegarde de l'intégrité (CSI). Présidence de la République, 3p.

Document d'évaluation de projet. Gouvernance et Projet de développement institutionnel (PGDI). Office Régional d'Afrique. Banque Mondiale. Bureau National du Projet, Antananarivo, Madagascar. 3 juin 2003, 70p.

Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Banque Mondiale et République de Madagascar. Antananarivo, Madagascar. Juillet 2003, 146p.

Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté : Mise à Jour (DSRP). Banque Mondiale et République de Madagascar. Antananarivo, Madagascar. Juin 2005, 92p.

Kusek et Rist. *Vers une culture du résultat : Dix étapes pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats.* Éditions St-Martin, Montréal. 2006, 218p.

Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG). Présidence de la République, Secrétariat à la Planification, Direction de la Bonne Gouvernance. Antananarivo, Madagascar, Mai 2006. 16p.

Programme de travail annuel du PREA. Présidence de la République, PREA. 2006, 49p.

Rapport de Mi-parcours du PGDI. Office Régional d'Afrique. Banque Mondiale. Bureau National du Projet, Antananarivo, Madagascar. Juin 2006, 36p.

Sites web utilisés :

Agence Canadienne de Développement International
<http://www.acdi-cida.gc.ca>

Agence Nationale de Réalisation de l'E-gouvernance
<http://www.anre.gov.mg/>

Gouvernement de Madagascar
<http://www.madagascar.gov.mg/MAP/>

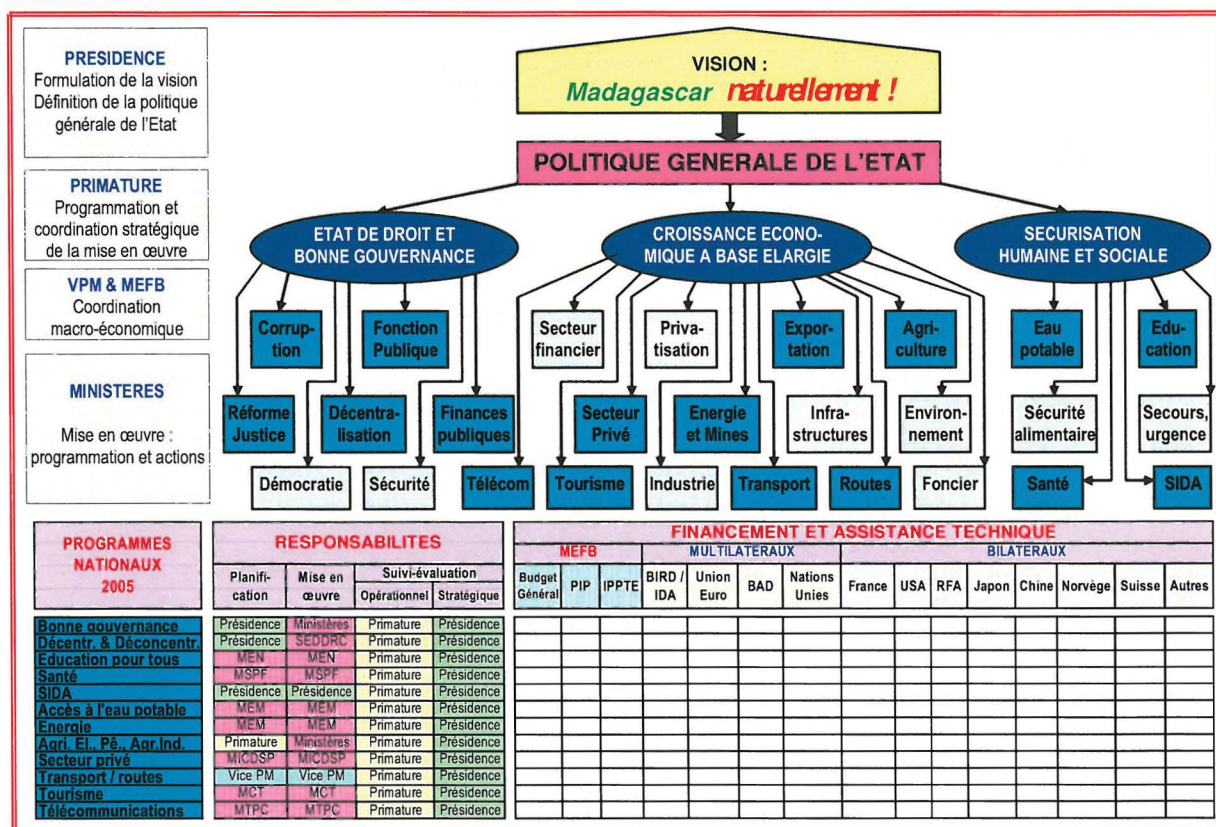
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce International
<http://www.dfait-maeci.gc.ca>

The World Factbook 2007
<http://www.cia.gouv>

ANNEXE 1

Nouveau cadre du DSRP selon la PGE 2005

NOUVEAU CADRE DU DSRP

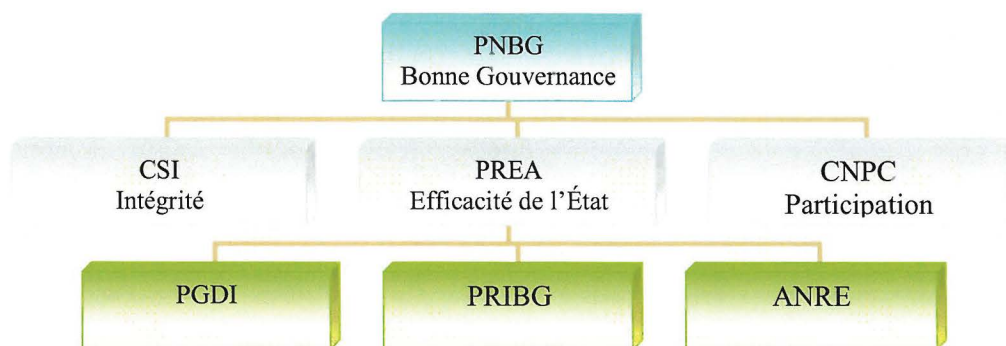


Présidence de la République

5

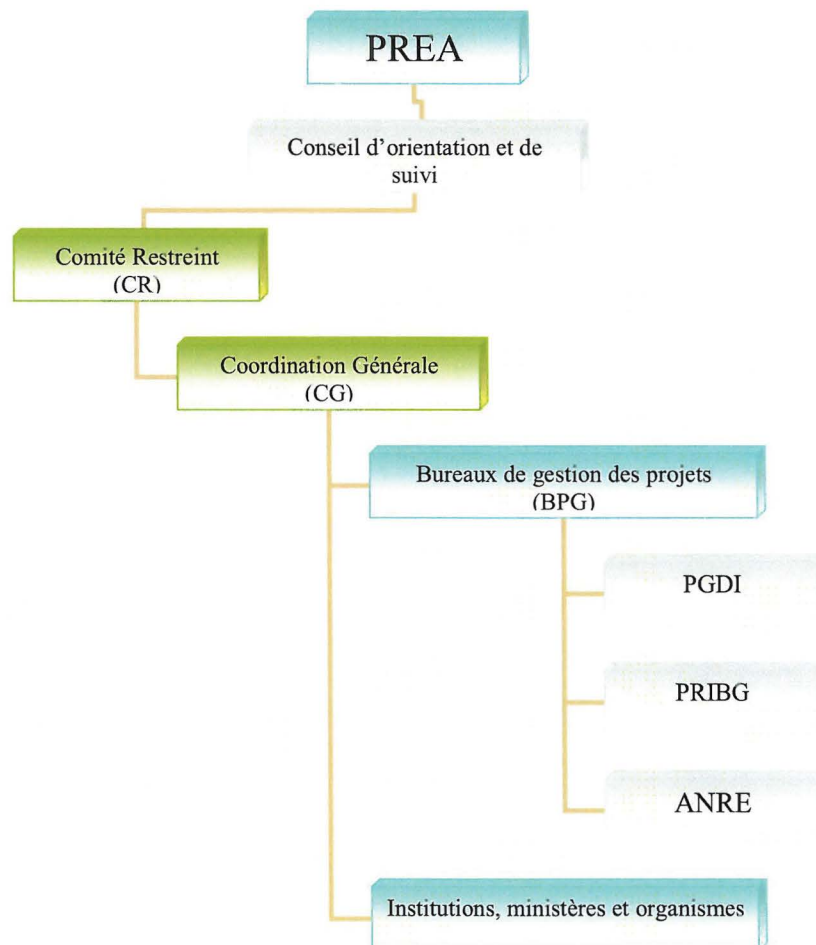
ANNEXE 2

Dynamique du PREA à l'automne 2006



ANNEXE 3

Structure du PREA selon le décret n°2005-803



ANNEXE 4

Tableau Consolidé des orientations du PREA

Objectifs	Indicateurs	Evolutions attendues			Actions Prioritaires	Responsables	
		En 2006	En 2007	En 2008			
1- POLITIQUES ET FINANCES PUBLIQUES							
Elaboration de politiques publiques							
- Aligner et synchroniser, par une approche participative, les différents processus (Vision « Madagascar Naturellement », MAP, DSRP, PGE, Programmes Nationaux, PRD, PCD Programmes d'appui des bailleurs de fonds, Budget Programme) - Optimiser les moyens en fonction des Objectif - Faire du budget de programme le véritable instrument d'arbitrage entre les priorités du gouvernement - Mettre en place un Système intégré et cohérent de Planification, de suivi et d'évaluation au niveau de la Présidence, de la Primature, des Ministères et des Régions - Améliorer la prévision et le cadrage macroéconomiques - Améliorer la communication de masse	Calendrier unifié des différents processus mis en place (ensemble et ministère)	Pour tous			Mise en place d'un système unifié de Planification, de Budgétisation, de Suivi et d'Evaluation Objectif : Aligner et synchroniser, par une approche participative, les différents processus (Vision, MAP, DSRP, PGE, Programmes nationaux, Appui des Bdf, Budget de Programme) Indicateur : Calendrier unifié des principaux processus mis en place Niveau de cohérence des Indicateurs des orientations politiques et ceux du budget de programme Délai : 2006	Présidence / PREA / MEFB	
	Liste des Indicateur du Budget Programme basé sur des outputs disponible	MENRS, MINSANPF, MTPT, MAEP, MEEF, MINJUS, MICDSP	tous les ministères				
	PTA, PPM, Plan décaissement disponible avant l'exécution		tous les ministères				
	Standards et modèles de coûts disponibles (liens entre Indicateur et moyens)	MENRS, MINSANPF, MTPT, MAEP, MEEF, MINJUS, MICDSP	tous les ministères				
	Ecart entre le cadrage macroéconomique initial et réalisé		Réduit à un niveau standard	Réduit à un niveau standard			
	Système de PBSE (Planification, Budgétisation et Suivi- Evaluation) à tous les niveaux opérationnels et intégrés via le Réseau Intranet de l'Etat	MENRS, MINSANPF, MTPT, MAEP, MEEF, MINJUS, MICDSP, 2 Régions Pilotes	Tous les ministères	Toutes les régions			
	Méthodes et Outils d'évaluation socio-économique disponibles pour chaque secteur	MENRS, MINSANPF, MTPT, MAEP, MEEF, MINJUS, MICDSP, ONN					
Scénarii d'allocation de ressources disponibles	sur base modèle de coût	sur base modèle de coût	logiciel de simulation				
Exécution et Suivi - Evaluation de politiques publiques							
- Exécuter les budgets conformément à l'autorisation des organes délibératifs - Maîtriser le processus d'exécution budgétaire - Fluidifier la chaîne de dépenses - Augmenter le taux d'exécution budgétaire - Développer le système d'information statistique	Délais moyens du cycle d'exécution budgétaire (engagement, ordonnancement, paiement)	Tous les ministères			Simplification des procédures d'exécution budgétaire Objectif : Réduire les délais moyens du cycle d'exécution budgétaire (engagement, ordonnancement, paiement)	Présidence / PREA / MEFB	
	Nombre de procédures simplifiées - à déterminer par secteur (Simplification des procédures en matières d'exécution budgétaire)						
	Nombre de signature et papier pour l'exécution budgétaire		Minimum pour tous les ministères				
	Taux d'exécution budgétaire	Supérieur à 90% :	Supérieur à 90% : pour				

Objectifs	Indicateurs	Evolutions attendues			Actions Prioritaires	Responsables
		En 2006	En 2007	En 2008		
Améliorer la transparence de l'exécution budgétaire		MENRS, MINSANPF, MTPT, MAEP, MEEF, MINJUS	tous les ministères		<i>Indicateur</i> : délai moyen du cycle d'exécution budgétaire pour tous les ministères <i>Délai</i> : 2006	
	Evolution des Indicateur disponibles à temps, et fiables	MENRS, MINSANPF, MTPT, MAEP, MEEF, MINJUS	Supérieur à 90% : pour tous les ministères			
	Evolution des Indicateur disponibles à temps, et fiables		MENRS, MINSANPF, MTPT, MAEP, MEEF, MINJUS	Tous les ministères		
	Dictionnaires des principaux Indicateur des Ministères disponibles et validées par l'INSTAT et le STA		Tous les ministères			
	Rapports d'évaluation d'impact des politiques publiques		MENRS, MINSANPF, MTPT, MAEP, MEEF, MINJUS	Tous les ministères		
	Rapports d'exécution budgétaire accessibles au public	Opérationnel				
Marchés publics						
- Appliquer la transparence, l'équité, les principes de concurrence - Améliorer l'efficacité et la rapidité des procédures - Assurer la qualité des services rendus	Délai de passation de marché par méthodes	Opérationnel			<i>Modernisation du système de gestion des marchés publics</i> <i>Objectif</i> : Appliquer la transparence, l'équité, les principes de concurrence dans la passation des marchés publics <i>Indicateur</i> : Taux de dépenses passées par mise en concurrence, Taux de marchés par mise en concurrence, Nombre et montant de marchés selon la méthode, nombres et montants de marchés par secteurs, délais moyens par méthode... Indiqués dans le rapports périodiques de passation de marchés sur 6	ARMP / PREA /MEFB
	Taux de dépenses passées par mise en concurrence		Supérieur à 90% des dépenses			
	Taux de marchés par mise en concurrence		Supérieur à 90% des dépenses			
	Taux de réclamation		Inférieur à 5% des marchés			
	Taux de dépenses passées par mise en concurrence, Taux de marchés par mise en concurrence, Nombre et montant de marchés selon la méthode, nombres et montants de marchés par secteurs, délais moyens par méthode, Résultats des audits... indiqués dans le rapports périodiques de passation de marchés	MENRS, MINSANPF, MTPT, MAEP, MEEF, MINJUS, MICDSP, Régions	Tous les ministères			
	Black-list régulièrement mis à jour diffusé auprès de toutes les administrations					

Objectifs	Indicateurs	Evolutions attendues			Actions Prioritaires	Responsables
		En 2006	En 2007	En 2008		
					Ministères	
					Délai : 2006	
Système comptable (financière, comptabilité)						
- Améliorer la transparence de la gestion financière et comptable de l'Etat - Faire de la comptabilité un outil de gestion	Délai sortie loi de règlement et accessible au publics	N-2	Réduit à N-1			
	Délais de production des comptes de l'Etat mensuels	15 jours après fin du mois	inférieur à 10 jours			
	Affichage comptes administratifs des CTD	Opérationnel				
Reformes fiscales						
- Faire de la fiscalité locale un outil de développement - Augmenter les recettes fiscales de l'Etat et CTD - Mettre en place un outil d'élaboration et de simulation de politique fiscale - Faciliter la collecte de recettes	Taux de pression fiscale	Cf. PGE			Renforcement des administrations fiscales (Impôts, Douanes) : 100% en 2007	MEFB / PREA
	Taux de recouvrement (Réalisation sur Prévision)	80%	100%			
	Taux d'augmentation de nouveaux contribuables (personnes morales, personnes physiques)	à déterminer				
	Echéances de déclaration d'impôt et de paiement planifiées		Opérationnel			
	Rendement de la gestion des recettes (coût de traitement/Recettes recouvrées)	à déterminer				
					Objectif : Améliorer le taux de recouvrement fiscal (réalisation par rapport aux prévisions)	
					Indicateur : 100%	
					Délai : 2007	
Gestion de la trésorerie						
- Améliorer le plan de trésorerie sur la base du programme d'exécution budgétaire - Améliorer le délai de paiement	Système FIFO appliqué pour le paiement non périodique	Opérationnel				
	En-cours en BTA	A déterminer				
Système de contrôle						
- Réduire les malversations - Evoluer vers le contrôle de gestion - Améliorer l'efficacité des contrôles pour dissuasion - Améliorer l'efficacité du	Répartition des rôles bien établie entre les organes de contrôle (Cour des comptes, IGE, IGF, CDE	Opérationnel				
	Taux de contrôle des opérations		100% des passations de marché			
	Taux de malversation	à suivre	à suivre	à suivre		

Objectifs	Indicateurs	Evolutions attendues			Actions Prioritaires	Responsables
		En 2006	En 2007	En 2008		
système de contrôle	découverte relatif aux opérations contrôlées					
	Taux de gaspillage découvert relatif aux opérations contrôlées	à suivre	à suivre	à suivre		
	Rapports périodiques sur les Résultats et statistiques des Contrôles : Taux de contrôles des opérations par organes, taux de malversations découvertes, taux de gaspillages découverts, liste et situation des sanctions proposées et prononcées en l'encontre des fautifs,....	Opérationnel				
	Taux de traitement et de poursuite des cas relevés dans les rapports		100%			
	Diffusion auprès des Institutions, Ministères et Régions desdits Rapports	Opérationnel				

2- AMELIORATION DES SERVICES PUBLICS

Standards de service / Simplification des procédures / Réorganisation des Structures

- Améliorer le rendement - Améliorer la qualité des services publics (accueil, accès, coûts, délais) - Améliorer la chaîne d'exécution - Normaliser les étapes de la procédure aux délais d'exécution - Simplifier les procédures et supprimer les redondances sans nuire aux impératifs de la sécurité juridique - Mettre en cohérence les structures déconcentrées du ministère avec la politique de décentralisation - Mettre en cohérence les structures déconcentrées du ministère avec la politique de décentralisation - Repartir les ressources - Améliorer l'accueil des usagers	Standards de services mise en œuvre	Domaine, Justice, Entrée-sortie du territoire, Dédouanement, Carte grise, Chaîne de dépenses publiques, Création d'entreprise, Paiement des impôts pour les entreprises	Services de santé, Etat civil, Permis de construire		<u>Préalable</u> : Loi cadre autorisant la simplification des procédures et textes d'application <u>Objectif</u> : Simplifier les procédures et supprimer les redondances sans nuire aux impératifs de la sécurité juridique <u>Indicateur</u> : Loi publiée <u>Délai</u> : 2006 <u>Réduction de délai de traitement</u> <u>Objectif</u> : Réduire, d'au moins 30% le délai de traitement des dossiers	Tous Ministères
	Effectivité du système de contrôle de standards de services	Domaine, Justice, Entrée-sortie du territoire, Dédouanement, Chaîne de dépenses publiques, Création d'entreprise, Paiement des impôts pour les entreprises	Services de santé	Etat civil		
	Taux d'accès et de fréquentation aux services de proximité	Services de santé, Domaine (Guichets	Justice (Dina, conciliation,			

Objectifs	Indicateurs	Evolutions attendues			Actions Prioritaires	Responsables
		En 2006	En 2007	En 2008		
de manière constante et soutenue • Définir et mettre en place des standards de services • Rendre les informations accessibles et transparentes		fonciers)	arbitrage)		Indicateur : Taux de réduction des délais Délai : 2006	
	Répartition des ressources vers les collectivités décentralisées et les services déconcentrés (Personnel, budget)		Santé, Education, Route			
	Coûts des services	A Elaborer	A suivre			
	Temps moyen d'attente (accueil des usagers)	Domaine, Justice, Carte grise, Services de santé (dans les CHD2), Paiement des impôts pour les entreprises				
	Délais de livraison des services	Domaine, Justice, Carte grise, Dédouanement, Chaîne de dépenses publiques, Visa, Création d'entreprise, Paiement des impôts pour les entreprises				
	Niveau de satisfaction des usagers	Tous les services par sondage annuel	Tous les services par sondage annuel	Tous les services par sondage annuel		
	Nombre d'étapes et de signatures pour l'obtention d'un service	Carte grise, Chaîne de dépenses, Domaine, Création d'entreprise				
	Loi cadre autorisant la simplification des procédures et textes d'application	Faite	Textes d'application : Finances publiques, Domaine,			
	Taux de rendement de chaque agent disponible	Justice (Magistrats), Services de santé (Médecins publics)	Autres services publics	Autres services publics		
Apurement des dossiers en instance						
• Réduire à un seuil réaliste les dossiers en instance	Nombre dossiers en instance dans chaque service	Domaine (~zéro instance CSJ), Justice (~zéro instance frappes et expédition	Justice, Domaine : (réduction de 50% des instances)	Trésor (~ zéro instance)		

Objectifs	Indicateurs	Evolutions attendues			Actions Prioritaires	Responsables
		En 2006	En 2007	En 2008		
		de jugement)				
3- GESTION DES AGENTS DE L'ETAT						
- Recenser les lois et règlements régissant les agents de l'Etat et vérifier leur cohérence - Mettre à jour les textes en tant que de besoin, les simplifier et les harmoniser - Redéfinir la politique de gestion (stratégique, opérationnelle, relationnelle) des agents de l'Etat - Appliquer strictement les règles en termes de droits et obligations, exemple : intégrer le Code de déontologie de l'administration et le Code de conduite des agents - Développer une culture de la responsabilité et des résultats - Simplifier et formaliser le manuel de gestion des agents de l'Etat - Reconfigurer la structure organisationnelle - Décrire les contenus et les exigences des postes - Veiller à l'adéquation agent - poste - Définir une politique de formation des agents de l'Etat - S'assurer de l'équilibre entre résultat (niveau de performance) et récompense (positive ou négative)	1 - Politique de gestion des agents de l'Etat définie	100%	Mise à jour	Mise à jour	<i>Elaboration du document de Politique de Gestion des Agents de l'Etat (PGAE)</i> <u>Objectif</u> : Redéfinir la politique de gestion (stratégique, opérationnelle, relationnelle) des agents de l'Etat <u>Indicateur</u> : Politique de gestion des agents de l'Etat définie <u>Délai</u> : 2006	MFOPLS PREA Tous Ministères
	2 - Lois et règlements recensés et (mis en adéquation)	100% (20%)	(70%) cumul	(100%)		
	3 - Manuel de gestion des agents de l'Etat revu et corrigé	50%	100%	Mise à jour		
	4 - Textes juridiques et procédures de nomination à des postes clés mis en place de manière à préserver la compétence	100%				
	5 - Culture de la responsabilité et des résultats vulgarisée (IEC) : pourcentage des agents touchés	50%	90%	Renforcement		
	6 - Pour les ministères cibles : - structure organisationnelle reconfigurée	MTPT 100%	MENRS, MINSANPF, MEEF	Autres	<i>Mise en adéquation des textes législatifs et réglementaires avec la Politique</i> <u>Objectif</u> : Mettre à jour les textes en tant que de besoin, les simplifier et les harmoniser <u>Indicateur</u> : Nombres de textes mis à jour <u>Délai</u> : 2006 <i>Elaboration du manuel de gestion des agents de l'Etat conformément à la nouvelle PGAE</i> <u>Objectif</u> : Simplifier et	MFOPLS PREA Tous Ministères
	- nombre et profils des postes exigés pour un fonctionnement efficace défini	100%				
	- affectation optimale des agents selon leurs compétences et les exigences des postes (pourcentage de postes avec profil adéquat)	75%	80%	80%		
	- plan de formation élaboré et exécuté (pourcentage des agents ayant reçu une formation continue)	25%	30%	30%		
	- rémunération contingente définie et mise en œuvre (pourcentage de postes contractualisés)	20%	50%	80%		
	- réduction du délai de traitement d'un acte possible d'une sanction positive ou négative	-50%	-75%	Temps réel		

Objectifs	Indicateurs	Evolutions attendues			Actions Prioritaires	Responsables
		En 2006	En 2007	En 2008		
					formaliser le manuel de gestion des agents de l'Etat Reconfigurer la structure organisationnelle <u>Indicateur</u> : Manuel de gestion des agents de l'Etat revu et corrigé <u>Délai</u> : 2006	

4- PROMOTION DE L'E-GOUVERNANCE

Réformes, organisation et capacité de l'administration face à l'informatisation

- Faciliter la mise en place des réformes au sein de l'administration par une organisation mieux adaptée à l'introduction des outils informatiques. - Accroître l'adhésion et l'aptitude de l'administration à intégrer les nouveaux outils informatiques	Campagne de communication, de sensibilisation et d'usage				<i>Elaboration du schéma directeur du système d'informations par Ministère conformément au PNEG</i> <u>Objectif</u> : Internaliser le processus de mise en place du système d'informations dans chacun des ministères <u>Indicateur</u> : 100% de Ministères <u>Délai</u> : 2006	Tous Ministères
	Schémas directeurs SI et réseaux établis selon des processus participatifs	SDSI global, SDSI tous ministères et organismes rattachés	MAJ			
	Procédure manuelle simplifiée et stabilisée avant informatisation selon des processus participatifs	Plan global, plan tous ministères et organismes rattachés : Formulé, Validé, Engagé				
	Plan directeur formulé et validé en interne	A suivre par ministère				
	Mise en place d'un Centre de Ressources Technologiques partagées (ANRE ?)	Mis en place	Opérationnel pour budget 2007			
	Taux d'exécution du plan directeur informatique par rapport au budget	A suivre par ministère	100%			
	Taux de décideurs doté d'ordinateur : Ministre, SG, DG et utilisant les services de bases de communication	100%				
	Taux de Directeurs, chefs de service ayant accès aux réseaux et services internes informatisés	33%	66%	100%		
	Pourcentage de volume de dépenses traitées en amont par SIGFP	60%	85%	100%		
	Taux de décideurs équipés utilisant les services et outils collaboratifs (ex : SIGFP, Sydonia, SIGEPT...)	100%				

Objectifs	Indicateurs	Evolutions attendues			Actions Prioritaires	Responsables
		En 2006	En 2007	En 2008		
	Taux d'incidents de premier niveau résolus au niveau du DSI par ministère	60%	90%	100%		
	Taux de satisfaction de demande d'intervention par la structure centrale					
	DSI créée et opérationnelle	Tous ministères				
	ANRE créée et opérationnelle	Fait				
Interconnexion et interopérabilité						
• Rendre inters opérables le réseau et le système d'information entre les différents départements et services au sein de l'Intranet de l'Etat. • Rendre opérationnelles les applications collaboratives entre les départements ministériels et institutions. •	Existence d'outils collaboratifs et bases de données	SIGFP, SEQUOIA, SYDONIA, SIGTAS, Gestion des Agents de l'Etat, Base de données Parc automobile , Base de données intégrée des entreprises, Base de données d'équipement des forces de l'ordre	Parc immobilier de l'Etat, Parc informatique de l'Etat	Parc mobilier, Base de données de la population, Base de données foncières	Mise en place d'un centre de ressources technologiques partagées	Tous Ministères
					Objectif : Appuyer et coordonner la mise en place des projets TIC dans l'administration	
	Pourcentage d'institution connecté à l'Intranet de l'Etat	Tous services centraux + 15 Régions	Tous organismes rattachés + toutes les Régions	Tous les districts	Indicateur : Centre opérationnel en 2006 et Budget 2007 pris en compte dans la LOLF	
	Niveau de capacité nationale à maintenir le système mis en place	Système de maintenance mis en place	90%	100%		
	Indicateur d'appropriation des TICs par les ministères	Première enquête réalisée (à partir des chefs de services)	Mise à jour		Délai : Opérationnel avant juin 2006; Budgétisé en Août 2006 pour LOLF 2007	
	Taux des services interconnectés entre les différents départements (taux de réalisation des Services de communication entre les MIN/SG/DG/DIR et CDR)	80%	100%			
	Existence du serveur central et data center réalisé	Fait	Redondant (pour plus de sécurité)			
	Taux d'intégration des bases de données de l'Etat (Données de l'Etat intégrées)	50%	75%	100%		
Transparence / Coût et efficacité						
• Accroître progressivement la	Institution disposant d'un site internet	Tous ministères	Toutes régions		Préalable : Loi sur la	Tous

Objectifs	Indicateurs	Evolutions attendues			Actions Prioritaires	Responsables
		En 2006	En 2007	En 2008		
- traçabilité des procédures internes informatisées. - Développer, déployer et rendre accessible les services en ligne. - Optimiser les procédures de traitement des tâches récurrentes et les processus de prise de décision avec les applications informatisées existantes ou nouvellement créées. - Légaliser et vulgariser les services d'information et de traitement numérisés des processus administratifs courants et les plus pénalisant pour accroître l'efficacité interne et entre les départements ministériels. - Mettre en place un système d'évaluation des coûts et rendement des services administratifs numérisés.	offrant des formulaires téléchargeables				<i>confiance numérique</i> <u>Objectif</u> : Concrétiser la dématérialisation de l'administration publique dans le cadre de la simplification des procédures <u>Indicateur</u> : Circuit de notification officielle dématérialisé entre les Ministres et hauts responsables <u>Délai</u> : 2006	Ministères
	Institutions ou organismes offrant des services en ligne	Maîtrise de l'immigration et de l'Emigration (contrôle d'entrée-sortie du territoire), Dédouanement (Facilitation Commerce International), Chaîne de dépenses publiques	Carte grise, Création d'entreprise, Déclaration et paiement des impôts pour les entreprises de Tana : à 50% (TVA, IBS)	Déclaration et paiement des impôts pour les entreprises de Tana : à 100% (TVA, IBS)		
	Etat d'avancement du processus de légalisation et de mise en application de la signature numérique sécurisée	Loi sur la confiance numérique adoptée et textes d'application publiés	Dispositif signature numérique opérationnel Et Système de paiement opérationnel			
	Niveau de dématérialisation des procédures et correspondances entre l'administration	Système d'authentification des correspondances mis en place	50% des correspondances dématérialisées	Chaîne de dépenses publiques dématérialisée à 100 %		
	Gain de temps d'un service suite à l'informatisation	A suivre				
	Coût des facteurs de production de X services de base établis	A suivre				

5- VALORISATION PATRIMOINE

Connaissance du patrimoine						
- Inventorier et maintenir le parc matériel et mobilier de l'administration - Inventorier et valoriser les participations financières de l'Etat - Inventorier et valoriser les patrimoines fonciers, immobiliers et infrastructurels publics - Inventorier et valoriser le patrimoine naturel renouvelable et non renouvelables	Dégradation du patrimoine maîtrisée (taux, baisse des feux de végétation à grande échelle "feux de brousse")	Ressources minières inventoriées sur les 60% du territoire 60% patrimoines immobiliers et équipements ?% forêts, sources protégées	40% ressources halieutiques inventoriées et valorisées	40% ressources halieutiques inventoriées et valorisées	<i>Inventaire des patrimoines</i> <u>Objectif</u> : Inventorier les patrimoines <u>Indicateur</u> : Base de données de patrimoine à jour <u>Délai</u> : voir calendrier	MEM, MAEP, MENVEF, MEFB
	Taux de population (nationale) conscientisée	10% population conscientisée	25% population conscientisée	40% population conscientisée	IEC (non prioritaire)	

Objectifs	Indicateurs	Evolutions attendues			Actions Prioritaires	Responsables
		En 2006	En 2007	En 2008		
- Gérer le stock Matière - Augmenter et répartir équitablement entre localité, commune, région, Etat central les revenus générés par l'exploitation des patrimoines nationaux - Pérenniser le patrimoine - Impliquer les citoyens dans la valorisation des patrimoines	Gestion du patrimoine efficace					
	Dégradation du patrimoine maîtrisée (taux et PIB) Reconstitution du patrimoine (naturel, physique, financier, culturel)	Tableau de bord de gestion du patrimoine, opérationnel à partir de la Commune			Elaboration de tableau de bord : inclus les rapports dépenses/coûts, revenus ... <u>Objectif</u> : Elaborer le tableau de bord <u>Indicateur</u> : tableau de bord opérationnel <u>Délai</u> : août 2006	MEM, MAEP, MENVEF, MEFB
	Dégradation du patrimoine maîtrisée (taux et PIB) Reconstitution du patrimoine (naturel, physique, financier, culturel)	« Concept paper »			Réforme du "service logistique" (national) <u>Objectif</u> : Reformier le service logistique <u>Indicateur</u> : Service logistique opérationnel <u>Délai</u> : 2007	
	Transfert de gestion aux collectivités territoriales décentralisées et communautés de base					
	Dégradation du patrimoine maîtrisée Accroissement revenus locaux		Effectivité du transfert de gestion (capital naturel)		Institutionnalisation de la Participation <u>Objectif</u> : Pérenniser le patrimoine <u>Indicateur</u> : Nombre de convention de transfert de gestion signée <u>Délai</u> : 2007	MDAT, MENEf, MEM
Législation						

Objectifs	Indicateurs	Evolutions attendues			Actions Prioritaires	Responsables
		En 2006	En 2007	En 2008		
	Allocation et affectation pragmatiques des ressources (rendement)	Code simple et clair sur la gestion du patrimoine favorisant sa valorisation	Lois et réglementations actualisées (mesures incitatives/répressives)			À voir avec DEJ PRIM
	Transparence et redevabilité de la gestion					
	Crédibilité de la gouvernance (accroissement de l'investissement et des activités : PIB)	Mode de gestion rendu transparent				

ANNEXE 5

Refonte du Tableau Consolidé des Orientations du PREA

Objectifs	Activités	Résultats attendus	Indicateurs d'Impact	Source	Evolution			Observations
1. POLITIQUES ET FINANCES PUBLIQUES					2006	2007	2008	
1.1 Suivi-évaluation de la politique gouvernementale								
Garantir que les principales stratégies du gouvernement (MAP, PGE, DSRP, PRD, PCD, Programmes Nationaux, Budget Programme, Programme d'appui aux bailleurs de fonds, etc) soient convenablement mises en œuvre	Renforcement de capacité: formation, prestation de services, acquisition de matériel et équipements, réparation de matériel	Cohérence dans la mise en œuvre des projets et des programmes	Taux de réalisation de grands programmes stratégiques (soit le % des engagements par rapport au coût du programme)	DSRP, STA, MAP				
	Renforcement de la cellule technique	Fiabilité des décisions stratégiques	Ecart entre valeur réelle des indicateurs suivants les axes stratégiques et les prévisions	DSRP, STA, MAP				
	Appui à la mise en place d'un système unifié de planification, suivi et évaluation	Meilleure coordination des actions	Evolution des montants des décaissements des bailleurs de fonds	Revue de porte-feuille de bailleurs de fonds DGDP				
		Efficacité et performance grâce à des indicateurs uniformisés	Evolution de l'IDE Taux de croissance de l'IDE	DEA Présidence IDE				
		Gestion améliorée du PGE et autres programmes	Niveau des investissements	Montant des investissements publics et privés (DSRP)				
Améliorer le processus du cycle d'exécution budgétaire		Efficacité accrue du plan mensuel d'engagement pour tous les ministères	Pourcentage d'exécution du plan mensuel d'engagement					
		Maîtrise du processus d'exécution des budgets conformément à l'autorisation des organes délibératifs	Taux d'exécution budgétaire	Rapport financier				
		Transparence accrue dans l'exécution budgétaire	Nombre de rapports d'exécution budgétaire accessibles au public					
1.2 Marchés publics								
Améliorer la transparence des opérations des institutions publiques	Elaboration, édition et diffusion des textes réglementaires d'application du code des marchés publics avec guide d'utilisateurs	Amélioration de la qualité des passations de marché	Délai moyen appel d'offres ouvert, restreint et marché de gré à gré	Rapport d'activité de passation de marché				
Mettre aux normes internationales la gestion de la passation des marchés publics	Mise en place de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics	Amélioration de l'efficacité des passations de marchés	Taux de marchés par appel d'offres ouvert, restreint, convention de prix, gré à gré (international et national)					
	Renforcement des capacités: formation, prestation de services, acquisition de matériel et équipements, réparation de matériel	Augmentation de la transparence, de l'équité et de la mise en concurrence	Taux d'exclusion aux marchés publics Indice d'intégrité des marchés publics					
		Diminution de la corruption	Taux de réclamation sur le nombre total des marchés en appel d'offres ouvert, restreints et gré à gré					
		Augmentation de la satisfaction des co-contractants	Taux de satisfaction des co-contractants	Enquête/Sondage				
1.3 Système comptable et réformes fiscales avec SIGFP								
Rationaliser et moderniser la gestion du budget, les engagements et les dépenses effectives au niveau MEFB en premier lieu, et au niveau des organismes publics par la suite	Mise en place du SIGFP intermédiaire et d'un SIGFP définitif au sein du MEFB et des organismes publics	Optimisation du délai de production des comptes au niveau des trésoreries et des perceptions principales	Délai de production des comptes au niveau des TP et PP Taux de réalisation budgétaire par catégories	DCP				
	Amélioration et modernisation par l'informatisation de la gestion du budget	Respect du délai de réalisation des comptes administratifs des organismes publics	Délai moyen du cycle d'exécution des dépenses (engagement, ordonnancement, liquidation, paiement)	Cellule de coordination SIGFP Trésor				
	Acquisition et installation de matériel et équipement	Amélioration de la gestion budgétaire des ministères et des organismes publics						
	Amélioration des infrastructures Prestation de services et formation de responsables et d'agents	Amélioration la satisfaction des bénéficiaires (délai d'attente et transparence)	Taux de satisfaction des bénéficiaires	Enquête				

1.4 Systèmes de contrôle									
Renforcer les rôles et responsabilités des organes de contrôle (DBIV, Cour des Comptes, IGE et contrôle parlementaire soit l'Assemblée Nationale et le Sénat)	Renforcement des effectifs	1.4.1 Direction des Brigades d'Intervention et de Vérification (DBIV)							
		Renforcement du contrôle des agences comptables	Taux de contrôle des TP, des PP, des agences comptables auprès des ambassades	Rapports d'activités DBIV					
		Amélioration de la fiabilité des états financiers des agences comptables							
		Modernisation et informatisation des procédures de contrôle	Diminution du détournement de deniers publics	Taux de prévalence des détournements de deniers publics auprès des trésoreries, perceptions et les agences comptables diplomatiques	Document de suivi à mettre en place au DBIV				
		Amélioration et standardisation des procédures de contrôle	Diminution de la corruption	Indice d'intégrité des finances publiques	Etude annuelle sur l'indice d'intégrité				
	Amélioration des infrastructures, équipement et matériel								
	Prestation de services et formations	1.4.2 Cour des Comptes							
		Renforcement des contrôles a posteriori des lois de règlement et des comptes des organismes publics	Taux de réalisation des contrôles (nb de comptes)	PTA et rapport d'activités					
			Délai de sortie des rapports (de la Chambre des Comptes et des Tribunaux Financiers)	Note de service et Rapport de contrôle et jugement					
			Nombre d'irrégularité relevées	Lettre de saisine					
			Nombre de dossiers transmis à la justice	Enquête auprès des juridictions financières					
		1.4.3 Inspection Générale de l'État et des Finances (IGE, IGF)							
		Amélioration de la qualité de contrôle	Nombre ordre de mission (OMP, OS)	Rapports d'activités					
		Diminution de la malversation financière	Taux de traitement de poursuite d'irrégularité et anomalie de gestion	Taux Rapport d'activités					
	Amélioration de la fiabilité des états financiers	Indice d'intégrité des finances publiques	Rapport d'activités						
	Diminution de la corruption								
	1.4.4 Contrôle Parlementaire								
	Amélioration de la qualité des études des projets de loi sur les finances publiques	Taux de participation aux travaux de commission	Président de la Commission financière et économique						
		Nombre d'interventions des participants lors du travail de séance de commission	Président de la Commission financière et économique						
		Estimation de la qualité d'intervention des participants	Enquête auprès du Président de la Commission						
		Nombre de communications ou recommandations réalisées sur le projet de loi	Président de la Commission financière et économique						
Amélioration du rendement des travaux de contrôle parlementaire		Durée des travaux de la Commission	Président de la Commission financière et économique						
2. AMELIORATION DES SERVICES PUBLICS									
Améliorer la qualité des services publics selon les standards établis en matière d'accès, d'accueil, de coûts et de délais	Amélioration de la qualité de la prestation de services	Taux de satisfaction des usagers	Enquête annuelle sur tous les services fournis						
Faire de la prestation des services publics un processus transparent axé sur les besoins des usagers									
2.1 Système des douanes									
Renforcer les capacités de la douane par l'utilisation d'un logiciel performant dans l'exécution, le suivi et la gestion des opérations douanières	Installation technique à la DSCD et dans les 6 principaux bureaux de douanes de la nouvelle version du système	Amélioration des prestations douanières (délai, qualité)	Délai moyen de traitement d'une prestation douanière Taux intégrité des services de la douane au niveau national	Rapport à produire					
	Prestation de service et formations	Augmentation des recettes douanières Réponse accrue aux attentes des opérateurs privés	Evolution des recettes douanières Niveau de satisfaction des opérateurs privés	Rapport à produire Enquête					

2.2 Appui au MINJUS								
Mettre en œuvre un plan d'action pour traiter avec efficacité les affaires civiles et commerciales	Mise en place d'un système de suivi informatique des dossiers dans la chaîne pénale	Accélération du traitement des dossiers en cours	Taux de dossiers traités par rapport au volume total	Rapport d'activités				
Améliorer l'environnement juridique	Apurement des dossiers en instances	Minimisation des dossiers en instance	Nombre de séances de vulgarisation					
	Elaboration et mise en œuvre de standards et de guides de procédure dans le traitement des affaires juridiques	Amélioration de la qualité et de l'efficacité des juridictions du tribunal	Volume des sanctions prises après mission					
	Renforcement de capacité du MINJUS, des inspecteurs de contrôle, des magistrats et des greffiers	Renforcement du contrôle des tribunaux par le MINJUS	Nombre de personnes traduites devant le CODIS ou CSM					
	Mise en place d'une procédure informatisée du contrôle	Réduction de la corruption	Rapport entre augmentation du volume contentieux et augmentation du volume des dossiers réglés					
			Nombre de dossiers en instance					
			Nombre de décisions confirmées par la juridiction supérieure					
			Indice de corruption					
			Ratio magistrat/population					
			Ratio greffier/population					
			Ratio agents pénitenciers/détenus					
2.3 Appui à l'administration foncière								
Rationaliser et moderniser l'administration foncière	Mise en place d'un guichet unique	Diminution des délais sur les prestations de services fonciers	Délai moyen de traitement de dossier par type de prestation	Rapport d'activités				
	Standardisation des services (manuels de procédures)	Amélioration de la qualité des prestations de services	Nombre de dossiers traités/en instance par type de prestation Nombre de réclamations par type de prestation	Rapport d'activités				
	Modernisation de la conservation à la Direction des domaines (recrutement, numérisation de plans)	Satisfaction des attentes de la population en matière foncière	Taux de satisfaction de la population (transparence, délai, coûts, qualité)	Enquête				
	Renforcement de capacité (équipement, formation)	Diminution de la corruption au niveau des services fonciers	Indice d'intégrité du secteur foncier	CSI				
2.4 Appui au MDT								
Renforcer la gestion financière des Communes	Consolidation des expériences sur l'amélioration des recettes et du système de recouvrement fiscal	Mettre en place le mécanisme du transfert du FDL	Montant des transferts réalisés	Rapport d'activités				
Opérationnaliser le FDL	Mise à jour du cadre juridique de fonctionnement des communes	Améliorer la fiscalité locale	Taux d'augmentation des investissements de développement	Budget et compte administratif des Communes				
Renforcer la capacité institutionnelle des communes et des régions	Mise en place et opérationnalisation du FDL	Mettre en place la cellule d'analyse et de prospective	Taux de réalisation budgétaire	Rapport d'activités				
	Renforcement de capacité (équipement, formation)	Harmoniser les politiques de mise en œuvre de la décentralisation au niveau ministériel	Taux d'intégration de la dimension décentralisation dans les politiques sectorielles	Enquête				
3. GESTION DES AGENTS DE L'ETAT								
3.1 Politique et gestion du personnel de la fonction publique								
Redéfinir la politique de gestion des agents de l'Etat	Mise en adéquation des textes législatifs et réglementaires avec la politique							
	Elaboration de manuels de gestion des agents de l'Etat conformément à la politique							
	Développement d'une culture de la responsabilité et des résultats							
Améliorer les performances du personnel	Amélioration des informations relatives aux TDR							
	Mettre en place une politique de formation des agents de l'Etat							
Renforcer le contrôle relatif à la politique	Application stricte de règles en terme de droits et obligations (déontologie)							
	S'assurer de l'équilibre entre résultats et récompense							

3.2 Renforcement des institutions de formation

Améliorer la qualité et la performance des différentes institutions de formation en vue de renforcer le personnel de l'administration au niveau de la qualité, de l'efficience, de la performance et de l'intégrité

Maintenir la disponibilité de l'effectif nécessaire au bon fonctionnement de l'appareil gouvernemental

3.2.1 Appui à l'ENMG							
Etude et réhabilitation des bâtiments	Augmentation des effectifs de magistrats et de greffiers à Madagascar	Nombre de candidats à l'entrée (greffiers et magistrats)	DRH du ministère de la Justice				
Modernisation du matériel pédagogique		Nombre de diplômés (greffiers et magistrats)					
Formation de formateurs		Nombre de gens en poste (greffiers et magistrats)					
Stage à l'extérieur		Nombre de greffiers et magistrats en formation continue					
Assistance technique	Amélioration de la qualité de la formation à l'ENMG	Taux de croissance des notes d'évaluation des personnes formées avant et après leur passage à l'ENMG	DRH du ministère de la Justice				
	Diminution de la corruption au niveau des instances judiciaires	Niveau de satisfaction des instances judiciaires sur les magistrats et greffiers issus des nouvelles promotions	Enquête auprès du ministère et des tribunaux				
		Nombre de doléances investigables sur les personnes formées à l'ENMG	DRH du ministère de la Justice et Bianco				
		Indice d'intégrité du secteur de la justice	CSJ				
3.2.2 Appui de l'ENAM							
Développement d'un curricula de formation	Amélioration de la capacité de formation de l'ENAM	Nombre de diplômés de l'ENAM par secteur d'activité	ENAM				
Développement organisationnel		Nombre de personnes ayant reçu une formation continue par l'ENAM (par secteur d'activité dans les organismes publics)	ENAM				
Réhabilitation, réaménagement et extension	Amélioration de la qualité de la formation à l'ENAM	Appréciation du rendement des prestations de service des personnes formés par l'ENAM dans les organismes publics	Enquête par corps de Métier				
		Taux d'accroissement du nombre des personnes formées à l'ENAM dans les hauts emplois de l'Etat	MINIFOP				
Equipes et mobiliers	Amélioration de la satisfaction des attentes en services publics à l'ENAM	Taux d'accroissement des prestations de service extérieur demandé auprès de l'ENAM	ENAM				
Renforcement de capacité (formation, prestations de service)		Pourcentage de prestation de services satisfaits par la formation de l'ENAM par rapport aux besoins des organismes publics	Enquête				
3.2.3 Appui auprès du CNFA							
Développement d'un curricula de formation	Amélioration de la capacité de formation du CNFA	Nombre de diplômés du CNFA par secteur d'activités	CNFA				
Elaboration d'un projet d'établissement		Nombre de personnes en formation continue au CNFA et par secteur d'activités	CNFA				
Construction, réhabilitation et équipement de bâtiments	Amélioration de la qualité de la formation au CNFA	Appréciation de la qualité des prestations des personnes formées par le CNFA auprès des organismes publics et par les corps de métier	Enquête				
Acquisition de matériel		Nombre de personnes ayant reçu une promotion de poste supérieur provenant du CNFA	MINIFOP				
Renforcement de capacité (formation et prestation de services)	Amélioration de la satisfaction des attentes en services publics au CNFA	Pourcentage de prestation de services satisfaits par la formation du CNFA par rapport aux besoins de l'organisme	Enquête				

3.2.4 Appui auprès du CFD

Créer un centre de formation à distance pour permettre aux agents de l'Etat dans les régions d'accéder à une grâce aux nouvelles technologies de formation et de communication	Construction du Centre	Augmentation du nombre de personnes formées à distance	Nombre de personnes ayant reçu une formation à distance (par région et secteur d'activité national)	CFD				
	Acquisition de matériel et mobilier	Maintien de la qualité de la formation à distance	Niveau de satisfaction des employeurs envers les personnes ayant reçu une formation à distance	Enquête				
	Recrutement du personnel du Centre	Diminution des coûts de la formation pour les organismes publics	Coût des formations à distance pour les personnes situées dans les régions en comparaison avec une formation à l'ENAM ou au CNFA	Enquête				
	Renforcement des capacités	Valoriser les compétences locales	Pourcentage des personnes formées par le CFD et employées dans les organismes	Enquête				

4. PROMOTION DE L'E-GOUVERNANCE

4.1 Réformes, organisation et capacité de l'administration face à l'informatique

Faciliter la mise en place des réformes au sein de l'administration par l'introduction d'outils informatiques Augmenter l'intégration des outils informatiques dans l'administration Mise en place de structures et d'entités pour la promotion de l'e-gouvernance	Acquisition de matériel informatique	Utilisation efficace du matériel acquis	Taux de décideurs dotés d'ordinateurs					
	Formation		Taux d'utilisation des services de base de communication					
			Taux de décideurs ayant accès au réseau et services informatiques à l'interne					
	Etablissement d'un plan directeur	Simplification des procédures manuelles	Taux d'exécution du plan directeur informatique par rapport au budget					
		Schémas directeurs SI et réseaux selon un processus participatif						
		Mise en place de l'ANRE	Adoption de la PNEG Elaboration d'un plan d'action					

4.2 Interconnexion et interopérabilité

Rendre interopérable le réseau et le système d'information entre les différents départements et services par le biais d'internet Rendre opérationnelles les applications collaboratives entre départements ministériels et institutions	Acquisition de matériel informatique	Création d'un serveur central	Pourcentage d'institutions connectées à intranet					
	Formation	Création d'un data center	Taux d'appropriation des TIC par les ministères					
	Création d'outils collaboratifs et de bases de données	Mise en place d'un système de maintenance	Taux de services interconnectés entre les différents ministères					
		Mise en place de l'intranet de l'Etat	Taux d'intégration des bases de données de l'Etat					

4.3 Transparence/Coûts et efficacité

Développer l'accessibilité des services en ligne		Formulaires téléchargeables disponibles en ligne	Pourcentage de services disponibles en ligne				
		Prestation de service en ligne disponible par institution et organisme	Temps de traitement par service informatisé				
		Accroissement de l'efficacité interne et interministérielle					
		Mettre en place un système d'évaluation des coûts et rendement des services administratifs numérisés	Coût des facteurs de production des services de base établis				
Standardiser les services d'information et de traitement numérisé des processus administratifs courants		Mise en place de la Loi sur la confiance numérique					
		Optimiser les procédures de traitements des tâches récurrentes et les processus de prise de décisions					
Améliorer la transparence dans la prestation de services		Augmentation de la traçabilité des procédures internes informatisées					

5. VALORISATION DU PATRIMOINE									
Protéger et pérenniser le patrimoine de l'Etat	Inventorier et valoriser le patrimoine selon sa catégorie (parc matériel et mobilier de l'administration, participation financière de l'Etat, patrimoine foncier, immobiliers et infrastructures publiques et patrimoine naturel renouvelable et non-renouvelable)	Connaissance accrue du patrimoine	Pourcentage du patrimoine répertorié par rapport au territoire						
	Mise en place d'une législation favorisant la valorisation du patrimoine	Augmentation de la protection et de la défense du patrimoine							
Assurer une gestion efficace et transparente du patrimoine	Transfert de gestion aux collectivités territoriales décentralisées et communautés de base	Répartition équitable des revenus générés par l'exploitation du patrimoine national entre les différents palliers de gouvernement	Ratio des revenus générés par l'exploitation du patrimoine national pour chaque pallier du gouvernement selon l'ensemble						
		Implication accrue de citoyens dans la valorisation des patrimoines	Nombre de citoyens impliqués dans la valorisation du patrimoine						
		Augmentation de la capacité de gestion du patrimoine	Création d'un tableau de bord de gestion efficace						
6. VOLET INTEGRITÉ									
6.1 Appui au CSI									
Renforcer la capacité du CSI dans la mission de coaching des opérations sur l'intégrité nationale	Appui à la rédaction, édition des textes sur la loi anti-corruption	Amélioration des prestations du CSI	Perception des institutions partenaires sur les interventions du CSI	Enquête auprès des institutions sur les 12 piliers de l'intégrité					
	Elaboration de plan d'actions pour la mise en œuvre du SNLCC	Amélioration de la bonne gouvernance auprès des 12 piliers de l'intégrité	Taux de croissance de l'IDE						
	Renforcement de capacité du CSI dans le suivi évaluation de la mise en œuvre du SNLCC	Amélioration de l'intégrité au niveau national	Nombre de doléances investigables au niveau national						
6.2 Appui au BIANCO									
Appui à la mise en place et à l'opérationnalisation du BIANCO	Appui dans les activités d'éducation et de communication de la population dans la lutte	Participation de la population à la lutte contre la corruption	Nombre de doléances investigables traitées et transmises auprès des juridictions compétentes	BIANCO					
	Mise en place de standards, manuels d'opérations sur la prévention de la corruption	Réduction de la corruption auprès des institutions dans les secteurs prioritaires	Nombre de doléances investigables par institution dans les secteurs prioritaires	Transparency International					
	Renforcement de capacité du BIANCO et de ses filiales territoriales (prestation de services, formation, recrutement)	Amélioration de la crédibilité du service public	Indice de corruption au niveau national	STA					
			Taux de croissance de l'IDE	Enquête					
			Niveau de perception des bénéficiaires sur la corruption au niveau des services publics	Enquête					

ANNEXE 6

Opérationnalisation de la Justice

PTA et prévision budgétaire 2007

1 USD = 2000 ariary

Activités	Délai			Ressources	Indicateurs		Prévision budgétaire					Observations
	Durée	Début	Fin		d'activités	résultats, impacts	Intitulé	Qté	Prix Unitaire	Montant	Montant	
	(jour)								(millier Ar)	(millier Ar)	USD	
Appui au Ministère de la Justice - Harmonisation assurée par le CSI												
Accélération des procédures												
Développer capacité de leader ship	3	mars	mars	PREA - SG -	10 Leaders formés localement sur le management	Reduction temps de traitement des dossiers de 50%	Formation locale,	FFT	20 000	20 000	10 000	
	15	mars	mars	DAP	2 Leaders formés à l'extérieur sur la planification, la gestion et le suivi des projets à la Rochelle		extérieure	2	20 000	40 000	20 000	
Application Standard de service dans tous les Tribunaux de Première Instance	30	févr	avril	PREA-DGAJ - DAJ - DAP	Acteurs des 36 TPI formés sur standard de service		Formation, missions de suivi	6	6 000	36 000	18 000	
Application guide mise en état	30	avril	mai	PREA - DGER DRL -DAP	Guide édité Acteurs formés à 100%		Service	FFT	6 000	6 000	3 000	
						formation	6	6 000	36 000	18 000		
Appui à la mise en place de la justice de proximité	90	avril	mai	PREA - DGER - DRL -DAP	Texte régissant la justice de proximité réalisé et agents des 36 TPI formés sur le texte	Désengagement des tribunaux concernant les petites affaires au-delà de 50% ;	consultance	1	8 000	8 000	4 000	Participation des collectivités dans les affaires les concernant
	30	juin	juillet	Décentralisa tion			formation	6	6 000	36 000	18 000	
Extension informatisation	160	févr	mai	PREA - DSI - DAJ - DAP	-Section civile en réseau et informatisée au TPI Tanà et Ambatolampy; -5 autres TPI informatisés; -Acteurs des 5 TPI formés sur l'informatique.	Jugement et pièces d' exécution établis à temps : instances resorbées à 100%	Matériels informatiques	FFT	210 000	210 000	30 000	Guide fourni par AMBRE ; Informatisation dans la chaîne pénale réalisée en 2006
							Formation	FFT	14 000	14 000	10 000	
							Fourniture et service	FFT	370 000	370 000	4 000	
Amélioration statistique	30	mars	avril	PREA - DSI	-Guide élaborée et éditée; -Acteurs des 36 TPI formés sur la nouvelle méthode statistique.	Production statistique annuelle, fiable	Service	FFT	6 000	6000	3 000	Activités réalisées en 2006 : simplifications des cadres statistiques ; Situation actuelle : pas de statistique annuelle fiable
	30	mai	juin	Chef Stat _			Formation, mission	6	6 000	36 000	18 000	
	365	janv	déc	DAP	Prise en charge des honoraires du statisticien		Honoraires	12	800	9 600	4 800	
Promouvoir la lutte anti-corruption												
Appui à l'organe d'Inspection Centrale	90	fév	avril	PREA- SG-DIJ-	- Dotation de matériel informatique à la DIJ, Direction de l'Inspection de la Justice	Réduction corruption :taux de la confiance envers la justice amélioré de 25 à 30%	Matériels informatiques	FFT	10 000	10 000	5 000	La durée moyenne d'une mission d'inspection par les 03 agents est environ 15 jours; ce qui donne une durée totale de 675 jours pour l'inspetion des 15 juridictions
	300	févr	nov	DAJ- DAP	- 15 juridictions inspectées par 3 agents; -nombre de sanctions prononcées et de publication aux média.		Mission	15	2 500	37 500	18 750	
Appui à l'inspection de proximité et à la cellule d'éthique	300	févr	nov		-Nombre de visites; -Nombre de juridictions; -Nombre de juridictions contrôlées; -Nombre de consultations du conseil d'éthique; -Nombre de doléances reçues - traitées.		Mission	FFT	11 750	11 750	5 875	le total des jours de missions est égal à 150; Une inspection est faite soit à la suite de doléance soit pour vérifier la bonne marche des services.

Apurer les instances												
Apurer les instatnces auprès des juridictions de l' instance et d'appel	300	févr	nov	PREA- DGAJ-DAJ-DAP-pdt Trib et CA	0 instance concernant les arrêts, les jugements et les pièces d'exécution grâce aux matériels et fournitures acquis et aux agents temporarirès recrutés.	Effectivité décision judiciaire : taux de recouvrement amendes de 0 à 50% ; satisfaction justiciables : taux de perception de la qualité de service de la justice amélioré de 40 à 45%	Matériels	6	5 000	30 000	15 000	Une augmentation progressive du nombre d'agents recrutés à partir de 2007 sera anvisagée pour la pérénnisation de l'apurement des instances
							Consultance	FFT	13 000	13 000	6 500	
							Fournitures	FFT	20 000	20 000	10 000	
Améliorer le climat d' investissement et promouvoir la relation publique												
Réformes des textes sur les droits des affaires	90	mars	mai	PREA- DGAJ-DRL- DE- DSI-DAP	Textes des affaires réformés	accroissement investisseurs de 5%	consultance	FFT	6000	6000	3 000	A préciser Attente chiffre
Vulgarisation des réformes	300	févr	nov		Porte ouverte réalisée à Antsiranana et Fianarantsoa, diffusion médiatique réalisées	capacité de protection de la population renforcée	Mission et service	FFT	70 000	70000	35 000	
Connection de la chancellerie avec les TPI modèles et mise en réseau interne des Cours d'Appel	160	févr	mai		- Ensemble TPI modèle Tana mis en réseau	jugement et pièces d'exécution établis à temps : standards de service respectés à 80%	Matériel	FFT		0	0	
					Chancellerie connectée avec TPI modèle Tana et Ambatolampy	communication donnée en temps réel - meilleur suivi dossiers et meilleure prise de décision	service	FFT	20000	20000	10 000	
					- mis en réseau interne des 5 CA - Acteurs des 5 CA formés en informatique		fourniture et service	FFT	14000	14000	7 000	
							matériel	5	10000	50000	25 000	
Appui à la Cellule de relation publique (CRP)	160	févr	mai	PREA- DGAJ-DRL- DE- DSI-DAP	- Comité de Relation Publique dotée de matériels informatique et d'audio-visuel	- Plus de transparence de la justice participation citoyenne dans les affaires les concernant	matériel informatique et d'audio-visuel	FFT	8000	8000	4 000	
					- Nombre de rencontres et thèmes discutés au sein de la plate forme de dialogue justice secteur privé		atelier	4	2000	8000	4 000	
Suivi et évaluation des réformes de la justice												
Missions de suivi et évaluation des réformes de la Justice	300	févr	nov	PREA- Chef stat- DAP	16 Missions de suivi des apurements des instances, de l'application des standards de service et de la mise en œuvre de la nouvelle méthode de la statistique réalisées.	- Programmation améliorée; - Evolution des réformes améliorée.	logistique	16	600	9 600	4 800	Programmation amélioré sur la base des résultats des missions de suivi
Fonctionnement ciblé												
Fonctionnement ciblé	365	janv	déc	PREA-DAP			Fournitures	FFT	20 000	20 000	10 000	
										1 078 995	539 498	

PTA et prévision budgétaire 2007 PGDI

1 USD = 2000 ariary

Activités	Délai			Ressources	Indicateurs		Prévision budgétaire					Observations
	Durée	Début	Fin		d'activités	résultats, impacts	Intitulé	Qté	Prix Unitaire	Montant	Montant	
	(jour)								(millier Ar)	(millier Ar)	USD	
Appui au Ministère de la Justice - Harmonisation assurée par le CSI												
Accélération des procédures												
Développer capacité de leader ship	3	mars	mars	PREA - SG -	10 Leaders formés localement sur le management	Reduction temps de traitement des dossiers de 50%	Formation locale,	FFT	20 000	20 000	10 000	
	15	mars	mars	DAP	2 Leaders formés à l'extérieur sur la planification, la gestion et le suivi des projets à la Rochelle		extérieure	2	20 000	40 000	20 000	
Application Standard de service dans tous les Tribunaux de Première Instance	30	févr	avril	PREA-DGAJ - DAJ - DAP	Acteurs des 36 TPI formés sur standard de service		Formation, missions de suivi	6	6 000	36 000	18 000	
Application guide mise en état	30	avril	mai	PREA - DGER DRL -DAP	Guide édité Acteurs formés à 100%		Service	FFT	6 000	6 000	3 000	
						formation	6	6 000	36 000	18 000		
Appui à la mise en place de la justice de proximité	90	avril	mai	PREA - DGER DRL -DAP	Texte régissant la justice de proximité réalisé et agents des 36 TPI formés sur le texte	Désengagement des tribunaux concernant les petites affaires au-delà de 50% ;	consultance	1	8 000	8 000	4 000	Participation des collectivités dans les affaires les concernant
	30	juin	juillet	Décentralisation			formation	6	6 000	36 000	18 000	
Extension informatisation	160	févr	mai	PREA - DSI - DAJ - DAP	-Section civile en réseau et informatisée au TPI Tanà et Ambatolampy; -5 autres TPI informatisés; -Acteurs des 5 TPI formés sur l'informatique.	Jugement et pièces d' exécution établis à temps : instances resorbées à 100%	Matériels informatiques	FFT	210 000	210 000	30 000	Guide fourni par AMBRE ; Informatisation dans la chaîne pénale réalisée en 2006
							Formation	FFT	14 000	14 000	10 000	
							Fourniture et service	FFT	370 000	370 000	4 000	
Amélioration statistique	30	mars	avril	PREA - DSI	-Guide élaborée et éditée; -Acteurs des 36 TPI formés sur la nouvelle méthode statistique.	Production statistique annuelle, fiable	Service	FFT	6 000	6000	3 000	Activités réalisées en 2006 : simplifications des cadres statistiques ; Situation actuelle : pas de statistique annuelle fiable
	30	mai	juin	Chef Stat _			Formation, mission	6	6 000	36 000	18 000	
	365	janv	déc	DAP	Prise en charge des honoraires du statisticien		Honoraires	12	800	9 600	4 800	
Promouvoir la lutte anti-corruption												
Appui à l'organe d'Inspection Centrale	90	fév	avril	PREA- SG-DIJ-	- Dotation de matériel informatique à la DIJ, Direction de l'Inspection de la Justice	Réduction corruption :taux de la confiance envers la justice amélioré de 25 à 30%	Matériels informatiques	FFT	10 000	10 000	5 000	La durée moyenne d'une mission d'inspection par les 03 agents est environ 15 jours; ce qui donne une durée totale de 675 jours pour l'inspetion des 15 juridictions
	300	févr	nov	DAJ- DAP	- 15 juridictions inspectées par 3 agents; -nombre de sanctions prononcées et de publication aux média.		Mission	15	2 500	37 500	18 750	
Appui à l'inspection de proximité et à la cellule d'éthique	300	févr	nov		-Nombre de visites; -Nombre de juridictions; -Nombre de juridictions contrôlées; -Nombre de consultations du conseil d'éthique; -Nombre de doléances reçues - traitées.		Mission	FFT	11 750	11 750	5 875	le total des jours de missions est égal à 150j; Une inspection est faite soit à la suite de doléance soit pour vérifier la bonne marche des services.

Apurer les instances												
Apurer les instatnecs auprès des juridictions de l' instance et d'appel	300	févr	nov	PREA- DGAJ-DAJ-DAP-pdt Trib et CA	0 instance concernant les arrêts, les jugements et les pièces d'exécution grâce aux matériels et fournitures acquis et aux agents temporaires recrutés.	Effectivité décision judiciaire : taux de recouvrement amendes de 0 à 50% ; satisfaction justiciables : taux de perception de la qualité de service de la justice amélioré de 40 à 45%	Matériels	6	5 000	30 000	15 000	Une augmentation progressive du nombre d'agents recrutés à partir de 2007 sera envisagée pour la pérennisation de l'apurement des instances
							Consultance	FFT	13 000	13 000	6 500	
							Fournitures	FFT	20 000	20 000	10 000	
Améliorer le climat d' investissement et promouvoir la relation publique												
Réformes des textes sur les droits des affaires	90	mars	mai	PREA- DGAJ-DRL- DE- DSI-DAP	Textes des affaires réformés	accroissement investisseurs de 5%	consultance	FFT	6000	6000	3 000	
Vulgarisation des réformes	300	févr	nov		Porte ouverte réalisée à Antsiranana et Fianarantsoa, diffusion médiatique réalisées	capacité de protection de la population renforcée	Mission et service	FFT	70 000	70000	35 000	A préciser Attente chiffre
Connexion de la chancellerie avec les TPI modèles et mise en réseau interne des Cours d'Appel	160	févr	mai		- Ensemble TPI modèle Tana mis en réseau	jugement et pièces d'exécution établis à temps : standards de service respectés à 80%	Matériel	FFT		0	0	
					Chancellerie connectée avec TPI modèle Tana et Ambatolampy	communication donnée en temps réel - meilleur suivi dossiers et meilleure prise de décision	service	FFT	20000	20000	10 000	
					- mis en réseau interne des 5 CA - Acteurs des 5 CA formés en informatique		fourniture et service	FFT	14000	14000	7 000	
							matériel	5	10000	50000	25 000	
						formation	FFT	8 000	8 000	4 000		
Appui à la Cellule de relation publique (CRP)	160	févr	mai	PREA- DGAJ-DRL- DE- DSI-DAP	- Comité de Relation Publique dotée de matériels informatique et d'audio-visuel	- Plus de transparence de la justice participation citoyenne dans les affaires les concernant	matériel informatique et d'audio-visuel	FFT	8000	8000	4 000	
					- Nombre de rencontres et thèmes discutés au sein de la plate forme de dialogue justice secteur privé		atelier	4	2000	8000	4 000	
Suivi et évaluation des réformes de la justice												
Missions de suivi et évaluation des réformes de la Justice	300	févr	nov	PREA- Chef stat- DAP	16 Missions de suivi des apurements des instances, de l'application des standards de service et de la mise en œuvre de la nouvelle méthode de la statistique réalisées.	- Programmation améliorée; - Evolution des réformes améliorée.	logistique	16	600	9 600	4 800	Programmation amélioré sur la base des résultats des missions de suivi
Fonctionnement ciblé												
Fonctionnement ciblé	365	janv	déc	PREA-DAP			Fournitures	FFT	20 000	20 000	10 000	
										1 078 995	539 498	

PTA et prévision budgétaire 2007 PRIBG

Code	Activités	Délai			Nom des ressources	Indicateurs		Prévision budgétaire				
		Durée en jour ou en mois	Date de début	Date fin		d'activités	de résultats, de performance d'impact	Intitulé (1)	Qté	PU en millier d'Ar	Montant en millier d'Ar	Montant en UC
B. APPUI A LA MODERNISATION ET A LA SECURISATION DE L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE ET JUDICIAIRE												
B1	Modernisation des juridictions de première instance											
B11	Formation											
	Droit foncier (Antananarivo, Fianarantsoa); Nouvelles				Consultant international	Personnels judiciaires formés	Sécurisation et mise en confiance des investisseurs	Consultant international	3	31 029	93 087	31 147
	Antananarivo	3 jours	juil-07									
	Fianarantsoa	3 jours	juil-07									
	Nouvelle loi sur les chèques											
	Antsiranana	3 jours	juil-07									
	Toamasina	3 jours	juil-07									
	Mahajanga	3 jours	juil-07									
	Nouvelle loi sur les sûretés (Antananarivo)	3 jours	juil-07									
	Nouvelle loi sur la concurrence	3 jours	juil-07									
								Supports pédagogiques	3	4 241	12 724	4 257
								Imprévus	3	252	757	253
								Autres coûts locaux	3	20 484	61 451	20 562
	Sout-total B11										168 019	56 220
B12	Elaboration des manuels de procédure à l'usage des greffiers de juridiction											
	Elaboration des manuels de procédure à l'usage des greffiers de juridiction	2 mois	juil-07	août-07	Expert international	Manuel de procédures élaboré	Transparence des procédures, diminution significative de	Expert International	40	1 389	55 540	18 584
								Transport	1	13 609	13 609	4 554
								Perdiem	56	379	21 205	7 095
								Divers	1	379	379	127
	Formation sur l'utilisation du manuel de procédure greffes	1 mois	sept-07			Agents formés	Transparence des procédures, diminution significative de la corruption	Consultant international	1	31 029	31 029	10 382
								Supports pédagogiques	1	4 241	4 241	1 419
								Imprévus	1	253	253	85
								Autres coûts locaux	1	20 484	20 484	6 854
	Sout-total B12										146 739	49 100
	Sout-total B1										314 758	105 319

B2	5 TPI dans le pays (en dehors de Tanà)											
B21	Formation en informatique											
	Formation en Internet	4 jours	oct-07		centre de formation	40 agents formés en internet	Compétence renforcée	Formation	40	303	12 122	4 056
	Formation en MS Office	5 jours	oct-07			40 agents formés en MS office			40	379	15 146	5 068
	Sout-total B21									27 268	9 124	
	Sout-total B2									27 268	9 124	
B3	6 TPI villes secondaires											
B31	Formation en informatique											
	Formation en Internet	4 jours	oct-07		Centre de formation	48 agents formés	Compétence renforcée	Formation	48	303	14 546	4 867
	Formation en MS Office	5 jours	oct-07			48 agents formés			48	379	18 175	6 082
	Sout-total B31									32 722	10 949	
	Sout-total B3									32 722	10 949	
B4	Tribunal Administratif et Financier											
B41	Formation en informatique											
	Formation en MS Office	4 jours	oct-07		Centre de formation	32 agents formés	Compétence renforcée	Formation	32	379	12 117	4 054
	Formation MS Windows et internet	4 jours	oct-07			32 agents formés	Compétence renforcée		32	303	9 697	3 245
	Sout-total B41									21 814	7 299	
	Sout-total B4									21 814	7 299	
B5	Cour d'Appel Fianarantsoa											
B51	Formation en informatique											
	Formation en internet	4 jours	oct-07		Centre de formation	15 agents formés	Compétence renforcée	Formation	15	303	4 546	1 521
	Formation en MS Office (word, excel, power point)	4 jours	oct-07			15 agents formés	Compétence renforcée		15	379	5 680	1 901
	Sout-total B51									10 225	3 422	
	Sout-total B5									10 225	3 422	

B6 Appui au Comité de Suivi sur l'étude relative à la Réforme de l'aide juridictionnelle																			
	Recrutement de consultant pour élaborer les textes de réformes	1 mois	juil-07		Consultant	Textes élaborés	Transparence sur le système d'aide juridictionnelle	Consultant International	2	32 819	65 639	21 963							
								Transport	1	13 609	13 609	4 554							
								Divers (visa....)	1	379	379	127							
	Recrutement de consultant international pour former en aide juridictionnelle	1 mois	juil-07		Consultant recruté	Personnels judiciaires, avocats et public sensibilisés	Augmentation significative de l'accès à l'aide juridictionnelle	Consultant international	1	31 029	31 029	10 382							
								Supports pédagogiques	1	4 241	4 241	1 419							
								Imprévus	1	253	253	85							
								Autres coûts locaux	1	20 484	20 484	6 854							
	Sout-total B6										135 633	45 383							
B7 Renforcement de l'Effectivité du Médiateur																			
B71 Formation en informatique Médiature																			
	Formation en internet	4 jours	oct-07		Centre de formation	12 agents form	Compétence renforcée	formation	12	303	3 637	1 217							
	Formation en Word, Excel, Power point	5 jours	oct-07			12 agents form	Compétence renforcée	formation	12	379	4 544	1 520							
	Sout-total B71										8 180	2 737							
	Sout-total B7										8 180	2 737							
	B8 Réforme de l'environnement Juridique des Affaires																		
B81 Assistance technique																			
	Assistance à la mise en œuvre des activités de PPP	10 mois	janv-07	oct-07		consultants recrutés et cadre juridique et institutionnel PPP élaboré	Public et secteur privé sensibilisés	Consultant intrernational	5	32 819	164 097	54 908							
								consultant international assistance technique	5	32 819	164 097	54 908							
								transport	2	13 609	27 219	9 108							
								atelier	2	10 098	20 196	6 758							
								voyage d'études	10	25 246	252 456	84 473							
								Sout-total B81										628 064	210 153
								Sout-total B8										628 064	210 153
Sout-total B										1 178 665	394 387								

Objectifs	Activités	Code	Activités du PTA MINJUS 2007	Prog	Délais				Ressources	Indicateurs des PTA	Indicateurs d'impact	Résultats attendus								
					Durée	Début	Fin	A ce jour	activités											
2. AMELIORATION DES SERVICES PUBLICS																				
Améliorer la qualité des services publics selon les standards établis en matière d'accès, d'accueil, de coûts et de délais											Taux de satisfaction des usagers	Amélioration de la qualité de la prestation de services								
Faire de la prestation des services publics un processus transparent axé sur les besoins des usagers																				
2.2 Appui au MINJUS																				
Mettre en œuvre un plan d'action pour traiter avec efficacité les affaires civiles et commerciales	Mise en place d'un système de suivi informatique des dossiers dans la chaîne pénale	B 215	Extension informatisation	PGDI	160	févr	mai		PREA - DSI - DAJ - DAP	-Section civile en réseau et informatisée au TPI Tana et Ambatolampy; -5 autres TPI informatisés; -Acteurs des 5 TPI formés sur l'informatique.	Taux de dossiers traités par rapport au volume total Délai de traitement de dossiers	Accélération du traitements des dossiers en cours								
					B 216	Amélioration statistique	PGDI	30	mars	avril				PREA - DSI	-Guide élaboré et édité, -Acteurs des 36 TPI formés sur la nouvelle méthode statistique.					
		30	mai	juin					Chef Stat _											
		365	janv	déc					DAP	Production statistique annuelle fiable										
Améliorer l'environnement juridique	Apurement des dossiers en instances	B 231	Apurer les instatnces auprès des juridictions de l' instance et d'appel	PGDI	300	févr	nov		PREA- DGAJ- DAJ-DAP-pdt Trib et CA	0 instance concernant les arrêts, les jugements et les pièces d'exécution grâce aux matériels et fournitures acquis et aux agents temporaires recrutés.	Délai de traitement de dossiers	Minimisation des dossiers en instance								
					B 212	Application Standard de service dans tous les Tribunaux de Première Instance	PGDI	30	févr	avril				PREA-DGAJ - DAJ - DAP	Acteurs des 36 TPI formés sur standard de service	Volume des sanctions prises après mission Délai de traitement de dossiers	Amélioration de la qualité et de l'efficience des juridictions du tribunal			
								B 213	Application guide mise en état	PGDI			30	avril	mai				PREA - DGER DRL -DAP	Guide édité Acteurs formés à 100%
													B 214	Appui à la mise en place de la justice de proximité	PGDI			90	avril	mai
								30	juin	juillet									Décentrali- sation	
								B12	Elaboration des manuels de procédure à l'usage des greffiers de juridiction	PRIBG			2 mois	juil-07	#####				Expert international	Manuel de procédures élaboré
								B6	Recrutement de consultant pour élaborer les textes de réformes	PRIBG			1 mois	juil-07					Consultant	Textes élaborés
						B 211	Développer capacité de leadership		PGDI	3			mars	mars		PREA - SG -	10 Leaders formés localement sur le management			
PGDI	15	mars	mars							DAP	2 Leaders formés à l'extérieur sur la planification, la gestion et le suivi des projets à la Rochelle									
	Formation en :																			
	Droit foncier (Antananarivo, Fianarantsoa); Nouvelles																			
		Antananarivo		3 jours	juil-07															
		Fianarantsoa		3 jours	juil-07															

Volet communication financé par PGDI	Renforcement de capacité du MINJUS, des inspecteurs de contrôle, des magistrats et des greffiers	B11	Nouvelle loi sur les chèques Antsiranana Toamasina Mahajanga Nouvelle loi sur les sûretés (Antananarivo) Nouvelle loi sur la concurrence	PRIBG	3 jours	juil-07		Consultant international	Personnels judiciaires formés	Rapport entre augmentation du volume contentieux et augmentation du volume des dossiers réglés Délai de traitement de dossiers	Amélioration des compétences des agents liés au milieu judiciaire
		B12	Formation sur l'utilisation du manuel de procédure greffes	PRIBG	1 mois	sept-07			Agents formés		
		B21	Formation en informatique: 5 TPI hors Tana	PRIBG	4 jours	oct-07		centre de formation	40 agents formés en internet		
			Formation en Internet						40 agents formés en MS office		
			Formation en MS Office								
		B31	Formation en informatique: 6 TPI villes secondaires	PRIBG	4 jours	oct-07		Centre de formation	48 agents formés		
			Formation en Internet						48 agents formés		
			Formation en MS Office								
		B41	Formation en informatique: Tribunaux administratifs et financiers	PRIBG	4 jours	oct-07		Centre de formation	32 agents formés		
			Formation en MS Office						32 agents formés		
			Formation MS Windows et internet								
		B51	Formation en informatique: Cours d'appel Fianarantsoa								
			Formation en internet	PRIBG	4 jours	oct-07		Centre de formation	15 agents formés		
			Formation en MS Office (word, excel, power point)						15 agents formés		
		B6	Recrutement de consultant international pour former en aide juridictionnelle	PRIBG	1 mois	juil-07		Consultant recruté	Personnels judiciaires, avocats et public sensibilisés		
		B71	Formation en informatique Médiature	PRIBG	4 jours	oct-07		Centre de formation	12 agents formés		
			Formation en internet						12 agents formés		
			Formation en Word, Excel, Power point						12 agents formés		
		B 241	Réformes des textes sur les droits des affaires	PGDI	90	mars	mai	PREA- DGAJ- DRL- DE- DSI- DAP	Textes des affaires réformés	Accroissement de l'IDE Taux de la population rejointe par les séances d'informations	a determiner
		B 242	Vulgarisation des réformes	PGDI	300	févr	nov		Porte ouverte réalisée à Antsiranana et Fianarantsoa, diffusion médiatique réalisées		
		B 244	Appui à la Cellule de relation publique (CRP)	PGDI	160	févr	mai	PREA- DGAJ- DRL- DE- DSI- DAP	- Comité de Relation Publique dotée de matériels informatique et d'audio-visuel		

Objectifs	Activités	Code	Activités PTA MINJUS 2007	Prog	Indicateurs des PTA	Indicateurs d'impact	Résultats attendus	Source	Evolution 2007			Observations
					activités				jan	fev	mars	
2.2 Appui au MINJUS												
Mettre en œuvre un plan d'action pour traiter avec efficacité les affaires civiles et commerciales	Mise en place d'un système de suivi informatique des dossiers dans la chaîne pénale	B 215	Extension informatisation	PGDI	-Section civile en réseau et informatisée au TPI Tana et Ambatolampy; -5 autres TPI informatisés; -Acteurs des 5 TPI formés sur l'informatique.	Taux de dossiers traités par rapport au volume total	Accélération du traitements des dossiers en cours	Rapport d'activités				
Améliorer l'environnement juridique		B 216	Amélioration statistique	PGDI	-Guide élaboré et édité; -Acteurs des 36 TPI formés sur la nouvelle méthode statistique.	Taux d'accroissement/diminution du nombre de dossiers à chaque étape de la chaîne des dossiers par mois						
						traités par mois à chaque étape de la chaîne des dossiers						
		B 212	Application Standard de service dans tous les Tribunaux de Première Instance	PGDI	Acteurs des 36 TPI formés sur standard de service	Ratio de dossiers traités par magistrats ou greffiers	Amélioration de la qualité et de l'efficience des juridictions du tribunal					
									B 214	Appui à la mise en place de la justice de proximité	PGDI	Texte régissant la justice de proximité réalisé et agents des 36 TPI formés sur le texte

ANNEXE 7

Tableau final du PREA

Objectifs	Activités	Extrants	Résultats attendus	Indicateurs d'impact	Source	Evolution			Observations
1. POLITIQUES ET FINANCES PUBLIQUES						2006	2007	2008	
1.1 Suivi-évaluation de la politique gouvernementale									
Garantir que les principales stratégies du gouvernement (MAP, PGE, DSRP, PRD, PCD, Programmes Nationaux, Budget Programme, Programme d'appui aux bailleurs de fonds, etc) soient convenablement mises en œuvre	Renforcement de capacité:formation, prestation de services, acquisition de matériel et équipements, réparation de matériel	Nombre de personnes formées Types de formations reçues	Cohérence dans la mise en œuvre des projets et des programmes	Taux de réalisation de grands programmes stratégiques (soit le % des engagements par rapport au coût du programme)	DSRP, STA, MAP				
	Renforcement de la cellule technique	Nombre de matériel acquis, installé	Fiabilité des décisions stratégiques	Ecart entre valeur réelle des indicateurs suivants les axes stratégiques et les prévisions	DSRP, STA, MAP				
	Appui à la mise en place d'un système unifié de planification, suivi et évaluation	Nombre de réparations effectuées	Meilleure coordination des actions	Evolution des montants des décaissements des bailleurs de fonds	Revue de porte-feuille de bailleurs de fonds DGDP				
			Efficacité et performance grâce à des indicateurs uniformisés	Evolution de l'IDE Taux de croissance de l'IDE	DEA Présidence IDE				
			Gestion améliorée du PGE et autres programmes	Niveau des investissements Indice de corruption	Montant des investissements pblics et privés (DSRP)				
Améliorer le processus du cycle d'exécution budgétaire			Efficacité accrue du plan mensuel d'engagement pour tous les ministères	Pourcentage d'exécution du plan mensuel d'engagement					
			Maîtrise du processus d'exécution des budgets conformément à l'autorisation des organes délibératifs	Taux d'exécution budgétaire	Rapport financier				
			Transparence accrue dans l'exécution budgétaire	Nombre de rapports d'exécution budgétaire accessibles au public					
1.2 Marchés publics									
Améliorer la transparence des opérations des institutions publiques	Elaboration, édition et diffusion des textes réglementaires d'application du code des marchés publics avec guide d'utilisateurs	Nombre de textes réglementaires et guides d'utilisateurs produits et diffusés	Amélioration de la qualité des passations de marché	Délai moyen appel d'offres ouvert, restreint et marché de gré à gré	Rapport d'activité de passation de marché				
Mettre aux normes internationales la gestion de la passation des marchés publics	Mise en place de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics	Autorité de Régulation fonctionnelle	Amélioration de l'efficience des passations de marchés	Taux de marchés par appel d'offres ouvert, restreint, convention de prix, gré à gré (international et national)					
	Renforcement des capacités:formation, prestation de services, acquisition de matériel et équipements, réparation de matériel	Nombre de personnes formées Types de formations reçues	Augmentation de la transparence, de l'équité et de la mise en concurrence	Taux d'exclusion aux marchés publics Indice d'intégrité des marchés publics					
		Nombre de matériel acquis, installé	Diminution de la corruption	Taux de réclamation sur le nombre total des marchés en appel d'offres ouvert, retraits et gré à gré					
		Nombre de réparations effectuées	Augmentation de la satisfaction des co-contractants	Taux de satisfaction des co-contractants	Enquête/Sondage				
1.3 Système comptable et réformes fiscales avec SIGFP									
Rationaliser et moderniser la gestion du budget, les engagements et les dépenses effectives au niveau MEFB en premier lieu, et au niveau des organismes publics par la suite	Mise en place du SIGFP intermédiaire et d'un SIGFP définitif au sein du MEFB et des organismes publics	Avancement des travaux concernant le pack 3 et 4 de l'implantation du SIGFP	Optimisation du délai de production des comptes au niveau des trésoreries et des perceptions principales	Délai de production des comptes au niveau des TP et PP Taux de réalisation budgétaire par catégories	DCP				
	Amélioration et modernisation par l'informatisation de la gestion du budget	Nombre de personnes formées Types de formations reçues	Respect du délai de réalisation des comptes administratifs des organismes publics	Délai moyen du cycle d'exécution des dépenses (engagement, ordonnancement, liquidation, paiement)	Cellule de coordination SIGFP Trésor				
	Acquisition et installation de matériel et équipement	Nombre de matériel acquis, installé	Amélioration de la gestion budgétaire des ministères et des organismes publics						
	Amélioration des infrastructures Prestation de services et formation de responsables et d'agents	Nombre de réparations effectuées Type de services offerts							

1.4 Systèmes de contrôle										
Renforcer les rôles et responsabilités des organes de contrôle (DBIV, Cour des Comptes, IGE et contrôle parlementaire soit l'Assemblée Nationale et le Sénat)	Renforcement des effectifs	Nombre de personnes formées Types de formations reçues	1.4.1 Direction des Brigades d'Intervention et de Vérification (DBIV)							
			Renforcement du contrôle des agences comptables	Taux de contrôle des TP, des PP, des agences comptables auprès des ambassades	Rapports d'activités DBIV					
		Modernisation et informatisation des procédures de contrôle	Amélioration de la fiabilité des états financiers des agences comptables							
		Amélioration et standardisation des procédures de contrôle	Nombre de réparations effectuées	Diminution du détournement de deniers publics	Taux de prévalence des détournements de deniers publics auprès des trésoreries, perceptions et les agences comptables diplomatiques	Document de suivi à mettre en place au DBIV				
	Amélioration des infrastructures, équipement et matériel	Nombre d'étapes dans les procédures avant et après	1.4.2 Cour des Comptes							
	Prestation de services et formations	Type de travaux effectués au niveau des infrastructures	Renforcement des contrôles a posteriori des lois de règlement et des comptes des organismes publics	Taux de réalisation des contrôles (nb de comptes)	PTA et rapport d'activités					
				Délai de sortie des rapports (de la Chambre des Comptes et des Tribunaux Financiers)	Note de service et Rapport de contrôle et jugement					
				Variation en pourcentage des irrégularités relevées	Lettre de saisine					
				Pourcentage de dossiers contentieux	Enquête auprès des juridictions financières					
	1.4.3 Inspection Générale de l'État et des Finances (IGE, IGF)									
			Amélioration de la qualité de contrôle	Nombre ordre de mission (OMP, OS)	Rapports d'activités					
			Diminution de la malversation financière	Taux de traitement de poursuite d'irrégularité et anomalie de gestion Taux	Rapport d'activités					
	1.4.4 Contrôle Parlementaire									
			Amélioration de la qualité des études des projets de loi sur les finances publiques	Taux de participation aux travaux de commission	Président de la Commission financière et économique					
				Nombre d'interventions des participants lors du travail de séance de commission	Président de la Commission financière et économique					
2. AMELIORATION DES SERVICES PUBLICS										
Améliorer la qualité des services publics selon les standards établis en matière d'accès, d'accueil, de coûts et de délais			Amélioration de la qualité de la prestation de services	Taux de satisfaction des usagers	Enquête annuelle sur tous les services fournis					
Faire de la prestation des services publics un processus transparent axé sur les besoins des usagers										
2.1 Système des douanes										
Renforcer les capacités de la douane par l'utilisation d'un logiciel performant dans l'exécution, le suivi et la gestion des opérations douanières	Installation technique à la DSCD et dans les 6 principaux bureaux de douanes de la nouvelle version du système	Nombre de postes équipés de la nouvelle version du système	Amélioration des prestations douanières (délai, qualité)	Délai de traitement d'une prestation douanière Taux intégrité des services de la douane au niveau national	Rapport à produire					
	Prestation de service et formations	Nombre de personnes formées Types de formations reçues Type de services offerts	Augmentation des recettes douanières Réponse accrue aux attentes des opérateurs privés	Evolution des recettes douanières Niveau de satisfaction des opérateurs privés	Rapport à produire Enquête					
2.2 Appui au MINJUS										
Mettre en œuvre un plan d'action pour traiter avec efficacité les affaires civiles et commerciales	Mise en place d'un système de suivi informatique des dossiers dans la chaîne pénale	Système de suivi implanté et fonctionnel	Accélération du traitements des dossiers en cours	Taux de dossiers traités par rapport au volume total	Rapport d'activités					
Améliorer l'environnement juridique	Apurement des dossiers en instances	Etat des activités concernant l'apurement des dossiers en instance	Minimisation des dossiers en instance	Nombre de séances de vulgarisation						
	Elaboration et mise en œuvre de standards et de guides de procédure dans le traitement des affaires juridiques	Nombre de dossiers en instance, apurés, en attente	Amélioration de la qualité et de l'efficience des juridictions du tribunal	Volume des sanctions prises après mission						
	Renforcement de capacité du MINJUS, des inspecteurs de contrôle, des magistrats et des greffiers	Nombre de personnes formées Types de formations reçues	Renforcement du contrôle des tribunaux par le MINJUS	Nombre de personnes traduites devant le CODIS ou CSM						
	Mise en place d'une procédure informatisée du contrôle	Procédure informatisée du contrôle en place	Réduction de la corruption	Rapport entre augmentation du volume contentieux et augmentation du volume des dossiers réglés						
				Nombre de dossiers en instance						

				Nombre de décisions confirmée par la juridiction supérieure					
				Indice de corruption					
				Ratio magistrat/population					
				Ratio greffier/population					
				Ratio agents pénitenciers/détenus					
2.3 Appui à l'administration foncière									
Rationaliser et moderniser l'administration foncière	Mise en place d'un guichet unique	Etat des activités concernant les guichets uniques	Diminution des délais sur les prestations de services fonciers	Délai moyen de traitement de dossier par type de prestation Nombre de dossiers traités/en instance par type de prestation	Rapport d'activités				
	Standardisation des services (manuels de procédures)	Manuel de procédures élaboré	Satisfaction des attentes de la population en matière foncière	Taux de satisfaction de la population (transparence, délai, coûts, qualité) Nombre de réclamations par type de prestation	Enquête Rapport d'activités				
	Modernisation de la conservation à la Direction des domaines (recrutement, numérisation de plans)	Nombre de personnes embauchées	Diminution de la corruption au niveau des services fonciers	Indice d'intégrité du secteur foncier	CSI				
	Renforcement de capacité (équipement, formation)	Nombre de personnes formées Types de formations reçues Quantité de matériel acquis							
2.4 Appui au MDAT									
Renforcer la gestion financière des Communes	Consolidation des expériences sur l'amélioration des recettes et du système de recouvrement fiscal	Production de matériel sur les expériences en matière de système fiscal	Mise en place du mécanisme de transfert du FDL	Montant des transferts réalisés	Rapport d'activités				
Opérationnaliser le FDL	Mise à jour du cadre juridique de fonctionnement des communes	Cadre juridique mis à jour	Amélioration de la fiscalité locale	Taux d'augmentation des investissements de développement	Budget et compte administratif des Communes				
Renforcer la capacité institutionnelle des communes et des régions	Mise en place et opérationnalisation du FDL	FDL opérationnel	Mise en place d'une cellule d'analyse et de prospection	Taux de réalisation budgétaire	Rapport d'activités				
	Renforcement de capacité (équipement, formation)	Nombre de personnes formées Types de formations reçues Quantité de matériel acquis	Harmonisation des politiques de mise en œuvre de la décentralisation au niveau ministériel	Pourcentage de services ou responsabilités transférés aux régions ou communes	Enquête				
3. GESTION DES AGENTS DE L'ETAT									
3.1 Politique et gestion du personnel de la fonction publique									
Redéfinir la politique de gestion des agents de l'Etat	Mise en adéquation des textes législatifs et réglementaires avec la politique	Harmonisation complétée	Développement d'une culture de la responsabilité et des résultats	??? Comment mesurer					
	Elaboration de manuels de gestion des agents de l'Etat conformément à la politique (répartition spatiale, salaire, retraite, ghr, application de la déontologie, ect)	Manuels de gestion disponibles	Renforcer le contrôle relatif à la politique de gestion des agents de l'Etat	??? Comment mesurer					
Améliorer les performances du personnel	Amélioration des informations relatives aux TDR	Meilleure élaboration des TDR	Assurer une uniformité dans la qualité des tâches à accomplir	??? Comment mesurer					
	Mise en place d'une politique de formation des agents de l'Etat	Politique de formation établie	Assurer un nombre suffisant d'agents selon les besoins de l'Etat par région (répartition spatiale)	Taux d'occupation des postes de la Fonction Publique par rapport au besoin en effectif par région					
3.2 Renforcement des institutions de formation (ENMG, ENAM, CNFA, CFD)									
3.2.1 Appui à l'ENMG, l'ENAM et au CNFA									
Améliorer la qualité et la performance des différentes institutions de formation en vue de renforcer le personnel de l'administration au niveau de la qualité, de l'efficacité, de la performance et de l'intégrité	Construction, réhabilitation et/ou réaménagement des bâtiments	Bâtiments rénovés et occupables Nombre de réparations effectuées	Amélioration de la capacité de formation des 3 institutions	Nombre de candidats à l'entrée Nombre de diplômés Nombre de gens en poste Nombre de gens en formation continue (par secteur d'activité)	ENMG, ENAM, CNFA et DRH MINJUS				
Maintenir la disponibilité de l'effectif nécessaire au bon fonctionnement de l'appareil gouvernemental	Acquisition et réparation de matériel et mobilier	Nombre de matériel acquis, installé Nombre de réparation effectuées	Amélioration de la qualité de la formation des 3 institutions	Appréciation du rendement des prestations de service des personnes formées par les 3 institutions des les organismes publics	Enquête				
	Développement de curricula de formation	Curricula développés Nouveau matériel pédagogique préparé		Taux d'accroissement du nombre de personnes formées par les 3 institutions occupants de postes de haut niveau dans la Fonction Publique	ENMG, ENAM, CNFA, MINIFOP				
	Renforcement des capacités: formation, prestation de services	Nombre de personnes formées Types de formation reçue Embauche et formation de personnel pour le soutien technique	Amélioration de la satisfaction des attentes en services publics dans les 3 institutions	Pourcentage de prestations de services satisfaits par la formation des 3 institutions par rapport aux besoins des organismes publics	Enquête				

3.2.2 Appui auprès du CFD									
Créer un centre de formation à distance pour permettre aux agents de l'Etat dans les régions d'améliorer leurs compétence grâce aux nouvelles technologies de formation et de communication	Construction du Centre	Nombre de matériel acquis, installé Bâtiments occupables	Augmentation du nombre de personnes formées à distance	Taux de diplômation de personnes ayant reçu une formation à distance (par région et secteur d'activité national)	CFD				
	Acquisition de matériel et mobilier	Nombre de personnes embauchées	Maintient de la qualité de la formation à distance	Niveau de satisfaction des employeurs envers les personnes ayant reçu une formation à distance	Enquête				
	Recrutement du personnel du Centre	Nombre de personnes formées Types de formations reçues	Diminution des coûts de la formation pour les organismes publics	Coût des formations à distance pour les personnes situées dans les régions en comparaison avec une formation à l'ENAM ou au CNFA	Enquête				
	Renforcement des capacités		Valoriser les compétences locales	Pourcentage des personnes formées par le CFD et employées dans les organismes	Enquête				
4. PROMOTION DE L'E-GOUVERNANCE									
4.1 Réformes, organisation et capacité de l'administration face à l'informatique									
Faciliter la mise en place des réformes au sein de l'administration par l'introduction d'outils informatiques	Acquisition de matériel informatique	Quantité de matériel informatique acquise	Utilisation efficace du matériel acquis	Taux de décideurs dotés d'ordinateurs					
Augmenter l'intégration des outils informatiques dans l'administration	Formation	Nombre de personnes formées Types de formations reçues		Taux d'utilisation des services de base de communication					
Mise en place de structures et d'entités pour la promotion de l'e-gouvernance (dont l'ANRE)				Taux de décideurs ayant accès au réseau et services informatiques à l'interne					
	Etablissement d'un plan directeur	Plan directeur établi et rédigé	Simplification des procédures manuelles	Taux d'exécution du plan directeur informatique par rapport au budget					
			Schémas directeurs SI et réseaux selon un processus participatif	??? Comment mesurer					
4.2 Interconnexion et Interopérabilité									
Rendre interopérable le réseau et le système d'information entre les différents départements et services par le biais d'internet	Acquisition de matériel informatique	Quantité de matériel informatique acquise	Création d'un serveur central	Pourcentage d'institutions connectées à intranet					
Rendre opérationnelles les applications collaboratives entre départements ministériels et institutions	Formation	Nombre de personnes formées Types de formations reçues	Création d'un data center	Taux d'appropriation des TIC par les ministères					
	Création d'outils collaboratifs et de bases de données	Outils créés et facilement utilisables	Mise en place d'un système de maintenance	Taux de services interconnectés entre les différents ministères					
		Bases de données accessibles	Mise en place de l'intranet de l'Etat	Taux d'intégration des bases de données de l'Etat					
4.3 Transparence/Coûts et efficacité									
Développer l'accessibilité des services en ligne			Formulaires téléchargeables disponibles en ligne	Pourcentage de services disponibles en ligne					
			Prestation de service en ligne disponible par institution et organisme	Temps de traitement par service informatisé					
			Accroissement de l'efficacité interne et interministérielle						
			Mettre en place un système d'évaluation des coûts et rendement des services administratifs numérisés	Coût des facteurs de production des services de base établis					
Standardiser les services d'information et de traitement numérisé des processus administratifs courants			Mise en place de la Loi sur la confiance numérique						
			Optimiser les procédures de traitements des tâches récurrentes et les processus de prise de décisions						
Améliorer la transparence dans la prestation de services			Augmentation de la traçabilité des procédures internes informatisées						

5. VALORISATION DU PATRIMOINE									
Protéger et pérenniser le patrimoine de l'Etat	Inventorier et valoriser le patrimoine selon sa catégorie (parc matériel et mobilier de l'administration, participation financière de l'Etat, patrimoine foncier, immobiliers et infrastructures publiques et patrimoine naturel renouvelable et non-renouvelable)	Patrimoine inventorié	Connaissance accrue du patrimoine	Pourcentage du patrimoine répertorié par rapport au territoire					
	Mise en place d'une législation favorisant la valorisation du patrimoine	Avancement des travaux concernant la législation en valorisation du patrimoine	Augmentation de la protection et de la défense du patrimoine						
Assurer une gestion efficace et transparente du patrimoine	Transfert de gestion aux collectivités territoriales décentralisées et communautés de base		Répartition équitable des revenus générés par l'exploitation du patrimoine national entre les différents paliers de gouvernement	Ratio des revenus générés par l'exploitation du patrimoine national pour chaque palier du gouvernement selon l'ensemble					
			Implication accrue de citoyens dans la valorisation des patrimoines	Nombre de citoyens impliqués dans la valorisation du patrimoine					
			Augmentation de la capacité de gestion du patrimoine	Création d'un tableau de bord de gestion efficace					
6. VOLET INTEGRITÉ									
6.1 Appui au CSI									
Renforcer la capacité du CSI dans la mission de coaching des opérations sur l'intégrité nationale	Appui à la rédaction, édition des textes sur la loi anti-corruption	Textes sur la loi anti-corruption rédigé	Amélioration des prestations du CSI	Perception des institutions partenaires sur les interventions du CSI	Enquête auprès des institutions sur les 12 piliers de l'intégrité				
	Elaboration de plan d'actions pour la mise en œuvre du SNLCC	Plan d'action établi et rédigé	Amélioration de la bonne gouvernance auprès des 12 piliers de l'intégrité	Taux de croissance de l'IDE					
	Renforcement de capacité du CSI dans le suivi évaluation de la mise en œuvre du SNLCC	Avancement des travaux concernant le CSI	Amélioration de l'intégrité au niveau national	Nombre de doléances investigables au niveau national					
6.2 Appui au BIANCO									
Appui à la mise en place et à l'opérationnalisation du BIANCO	Appui dans les activités d'éducation et de communication auprès de la population dans la lutte à la corruption	Nombre d'activités réalisées, à venir	Participation de la population à la lutte contre la corruption	Nombre de doléances investigables traitées et transmises auprès des juridictions compétentes	BIANCO				
	Mise en place de standards, manuels d'opérations sur la prévention de la corruption	Manuels élaborés et disponibles	Réduction de la corruption auprès des institutions dans les secteurs prioritaires	Nombre de doléances investigables par institution dans les secteurs prioritaires	Transparency International				
	Renforcement de capacité du BIANCO et de ses filiales territoriales (prestation de services, formation, recrutement)	Nombre de personnes recrutées	Amélioration de la crédibilité du service public	Indice de corruption au niveau national	STA				
		Nombre de personnes formées		Taux de croissance de l'IDE	Enquête				
		Types de formations reçues		Niveau de perception des bénéficiaires de la corruption au niveau des services publics	Enquête				
	Type de services offerts								