



PROPOSITION DE LOI n° 006-2021/PL
relative à l'évaluation des politiques publiques à Madagascar
présentée par **Madame Eléonore JOHASY**,
Députée de Madagascar élue dans le district de Vangaindrano
Présidente de la Commission Evaluation des Politiques Publiques
Et consorts

EXPOSE DES MOTIFS

Madagascar a choisi de pratiquer une démocratie représentative où l'équilibre entre les pouvoirs demeure la garantie du bon fonctionnement du régime politique. Trois pouvoirs séparés se limitant mutuellement et assumant chacun son rôle en est la clé de voûte. La Constitution de la quatrième République a instauré cet équilibre entre la fonction exécutive, la fonction législative et la fonction juridictionnelle de l'Etat.

Suivant les règles élémentaires de la démocratie, selon lesquelles le pouvoir souverain appartient au peuple et que les dirigeants ne peuvent que l'exercer en son nom et pour son compte, les gouvernants sont donc redevables envers les citoyens. Et cette obligation de redevabilité est reflétée notamment par l'adhésion au principe d'une évaluation effectuée par et/ou sous l'égide de leurs représentants élus. Un système doit ainsi être mis en place pour assurer la transparence et l'obligation de rendre compte qui s'imposent aux dirigeants politiques.

Transposée dans le domaine de la gestion publique, la redevabilité n'implique plus exclusivement les ordonnateurs et comptables publics et autres acteurs des finances publiques, mais s'étend à l'ensemble des acteurs des affaires publiques.

Il ne s'agit plus uniquement de l'utilisation des deniers publics mais de l'opportunité, de la pertinence, de la cohérence, de l'effectivité, de l'efficacité, de l'efficience et des impacts des activités financées par lesdites dépenses ou initiées au titre de la puissance publique. En somme, le système adéquat consiste à faire en sorte que les politiques publiques, qui doivent être orientées vers l'intérêt général, fassent l'objet d'une évaluation, afin de statuer si elles ont répondu aux attentes des citoyens, qui bien que contribuables n'en restent pas moins titulaires du pouvoir souverain.

Si la nécessité et l'utilité de l'évaluation des politiques publiques en ce qu'elle constitue un outil de pilotage pour le renforcement ou l'ajustement de l'action publique ne sont plus discutables, la pratique et le processus à suivre méritent d'être bien définis.

Dans la pratique, en matière de conduite des affaires publiques, l'organe exécutif est investi des pouvoirs de formuler et d'exécuter les politiques publiques, alors que l'organe législatif est doté du pouvoir d'autoriser et de contrôler leur exécution, et avec l'assistance de l'organe juridictionnel, il en assure l'évaluation. La Constitution, en ses articles 55, 63, 65, 68, 93 et 101, a bien délimité les responsabilités de chaque organe impliqué dans le cycle d'une politique publique.

Dans ce sens, le Président de la République fixe les orientations générales de la politique générale de l'Etat (Art.55) et le Gouvernement dirigé par le Premier Ministre en assure la mise en œuvre (Art.63 et 65), tandis que le Parlement assisté par la Cour des Comptes, contrôle l'action gouvernementale et évalue les politiques publiques (art.68 et 93). La responsabilité du Gouvernement devant les représentants du peuple au sein du parlement, dans sa manière de mettre en œuvre les politiques publiques, reste confirmée par le prescrit constitutionnel (art.101 et 102).

Aussi, malgré les dispositions constitutionnelles explicites institutionnalisant l'évaluation des politiques publiques, des dispositions législatives doivent être prises afin d'en préciser les modalités, notamment les acteurs et le schéma institutionnel, la procédure et le financement. Ceci, tout en s'assurant du respect des normes généralement admises, notamment, les normes d'évaluation des Nations Unies à savoir: l'utilité, la crédibilité, l'indépendance, l'impartialité, la transparence et l'éthique. Ce faisant, le pays se dote d'un outil de contrôle démocratique qu'est l'évaluation des politiques publiques permettant aux citoyens tout au moins à leurs représentants de se forger une opinion fondée sur l'action publique et de participer au débat sur d'éventuels ajustements ou renforcements. Ainsi, cet outil va contribuer à rétablir la confiance de la population envers les institutions.

La présente loi a alors pour objet de déterminer les parties prenantes aux activités d'évaluation des politiques publiques, de définir ainsi les interactions entre les organes qui y participent, de fixer la procédure à suivre en la matière et enfin de mettre en place un système de financement de cette nouvelle mission parlementaire.

La présente loi comporte seize (16) articles organisés en quatre chapitres:

- Chapitre I : Dispositions Générales
- Chapitre II : De l'Organisation Institutionnelle de l'Evaluation des Politiques Publiques
- Chapitre III: De la Procédure à suivre en matière d'Evaluation des Politiques Publiques
- Chapitre IV : Dispositions diverses et finales

Tel est l'objet de la présente Proposition de loi.



PROPOSITION DE LOI n°006 -2021/PL
relative à l'évaluation des politiques publiques à Madagascar
présentée par **Madame Eléonore JOHASY**,
Députée de Madagascar élue dans le district de Vangaindrano
Président de la Commission Evaluation des Politiques Publiques
Et consorts

CHAPITRE I
DISPOSITIONS GENERALES

Article premier: Conformément aux dispositions de l'article 68 de la Constitution, la présente loi organise et encadre l'évaluation des politiques publiques à Madagascar.

Article.-2: Sont soumises aux présentes dispositions toute politique initiée, élaborée,, mise en œuvre et financée par l'Etat Malagasy, ses démembrements, tout organisme public national, et les PTF.

L'évaluation, telle qu'entendue aux termes de cette loi, couvre les phases précédant la formulation, la formulation proprement dite, l'exécution, la finalisation et les phases qui suivent la réalisation des politiques publiques.

Elle s'étend à l'ensemble des types d'évaluation qu'elle soit formative ou sommative. A cet effet, elle concerne l'opportunité, les résultats, les effets, la gouvernance ou encore le financement des dites politiques suivant des critères bien définis.

L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en confrontant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre.

L'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts.

Article.-3: Au sens de la présente loi:

- **la politique publique** est une séquence cohérente de décisions issues d'acteurs publics et d'activités de mise en œuvre d'acteurs publics et privés visant à orienter le comportement d'une population cible, de sorte à ce qu'un problème que la société n'est pas à même de gérer puisse être résolu par un effort collectif, au nom de l'intérêt général;
- **l'évaluation** est l'appréciation rigoureuse de la conception, de la mise en œuvre et/ou des résultats d'une politique publique dans toutes ses déclinaisons; elle permet de porter un jugement à des fins d'apprentissage, de capitalisation et de prise de décision;

- **l'évaluation formative** est l'évaluation qui vise à enrichir la connaissance de la mise en œuvre d'une politique publique en vue de l'information des décideurs pour améliorer ladite politique;
- **l'évaluation sommative** est l'évaluation qui vise à faire le point sur la valeur d'une politique publique et ses moyens d'intervention en vue de soutenir le processus décisionnel vers son interruption ou sa reconduction, en se basant sur les résultats obtenus au cours de l'évaluation.
- **l'évaluation par les pairs** est un dispositif permettant aux acteurs publics de considérer la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience, la performance, les effets et les impacts ou la qualité d'une politique publique d'un autre acteur public de statut égal.
- **l'évaluation participative** est l'utilisation d'un grand nombre de personnes pour évaluer une politique publique, un projet, un document ou encore une idée; elle repose sur le principe d'une participation active des parties prenantes à l'exercice d'évaluation et du contrôle qu'elles peuvent exercer sur ce processus.

Article 4: Dans le cadre de la présente loi, les principes fondamentaux en matière d'évaluation des politiques publiques sont:

- la transparence et l'accès à l'information à caractère public;
- la redevabilité;
- l'objectivité et l'impartialité de l'évaluation.

CHAPITRE II DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Article.-5: Aux fins de coordonner et d'exécuter l'évaluation des politiques publiques à Madagascar, une structure nationale permanente à deux niveaux rattachée aux deux chambres du parlement est créée.

La structure permanente est composée de deux organes:

- le Conseil National de l'Evaluation (CNE) qui est chargé du pilotage des initiatives et des actions d'évaluation des politiques publiques; et
- le **Secrétariat Exécutif de l'Evaluation (SEE)** qui est chargé de la coordination technique de la mise en œuvre des actions d'évaluation des politiques publiques.

Article.-6: Le Conseil National de l'Evaluation, en tant qu'organe de pilotage, est composé de trois (03) représentants de l'Assemblée nationale, désignés par arrêté du Président de l'Assemblée nationale, de trois (03) représentants du Sénat désignés par arrêté du Président du Sénat, de deux (02) Magistrats de la Cour des Comptes désignés par ordonnance du Président de la Cour des comptes, de deux (02) représentants du Gouvernement désignés par le Premier Ministre Chef du Gouvernement, d'un (01) représentant **désigné par la plateforme des organisations du secteur privé**, de deux (02) représentants des Organisations de la Société Civile, dûment désigné par la plateforme d'organisations de la société civile concernée.

Le Conseil a comme principales missions de:

- établir le plan national, les plans de travail annuel sur proposition du secrétariat exécutif de l'évaluation ;
- définir les grandes orientations de l'évaluation des politiques publiques à Madagascar;
- valider le guide de l'évaluation des politiques publiques à Madagascar;
- fixer le budget relatif à l'évaluation des politiques publiques à Madagascar ;
- statuer sur les rapports d'évaluation soumis par le SEE

Article.-7: Le SEE en tant qu'organe de coordination technique est composé de:

A titre permanent :

- Six (06) techniciens professionnels en matière d'évaluation des politiques publiques, dont trois (03) désignés respectivement par arrêté du Président de chaque chambre parlementaire, et

A titre temporaire, à l'occasion de chaque mission d'évaluation:

- Deux (02) Magistrats désignés par la Cour des Comptes
- Deux (02) techniciens désignés par l'organisme responsable de la mise en œuvre de la politique publique à évaluer.

Le SEE a pour missions de:

- proposer/mettre en œuvre les directives du Conseil National de l'Evaluation ;
- proposer/élaborer le guide de l'évaluation des politiques publiques à Madagascar ;
- fixer/les règles de confidentialité dans l'accomplissement des évaluations de politiques publiques ainsi que de protection des données;
- assurer la réalisation de chaque mission d'évaluation suivant les procédures prévues par la présente loi;
- réaliser le plan national de l'évaluation;
- exécuter le plan de travail annuel de l'évaluation;
- exécuter le budget de l'évaluation conformément aux principes de la comptabilité publique;
- recruter les personnes nécessaires à l'accomplissement de ses missions;
- requérir les personnes et moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions

Le fonctionnement et les attributions du CNE et de son **Secrétariat Exécutif** sont fixés par un règlement intérieur adopté par arrêté conjoint des deux présidents des chambres parlementaires, sur proposition du Conseil National de l'Evaluation.

Article.-8: Les missions d'évaluation des politiques publiques sont initiées par l'une des deux chambres du Parlement, suivant le plan de travail fixé par le Conseil National de l'Evaluation et conformément à la procédure fixée à l'article 11 de la présente loi.

La Cour des Comptes assiste techniquement le Parlement dans la réalisation des missions d'évaluation.

Dans le cadre de l'accomplissement de sa mission d'évaluation, le SEE peut requérir toute autorité publique à lui prêter main forte et à communiquer les données nécessaires à l'évaluation.

Il peut être fait appel à des experts et spécialistes ou toute autre personne ressource pour exécuter les missions d'évaluation ou assister Le SEE et la Cour des Comptes dans leurs missions.

Article.-9: Le fonctionnement des organes chargés de la mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques sont pris en charge par une ligne de crédit annuelle spécifique allouée aux missions de l'évaluation des politiques publiques inscrite au budget des deux chambres sur la loi des finances de chaque exercice.

Article.-10: Le financement des missions d'évaluation des politiques publiques est assuré par des crédits inscrits sur la loi des finances au profit des deux chambres du Parlement, ainsi que par d'éventuels appuis financiers octroyés par des partenaires techniques et financiers suivant leur procédure propre.

CHAPITRE III DE LA PROCEDURE A SUIVRE EN MATIERE D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Article.-11: A l'initiative de l'une des chambres du Parlement, sur proposition de la commission permanente chargée de l'évaluation des politiques publiques de la chambre parlementaire concernée ou consécutif à une demande émanant des pouvoirs publics, d'une organisation de la société civile, autres associations ou groupements légalement constitués, auquel cas la commission chargée de l'évaluation des politiques publiques saisie de ladite demande doit décider des suites à lui donner, une mission d'évaluation peut être entamée.

Dans le cas où la demande émanant d'une société civile est acceptée par la Commission chargée de l'Evaluation des Politiques Publiques, elle sera inscrite au Plan de Travail Annuel du SEE, qui sera ainsi modifié suivant la procédure y afférente devant le Conseil National de l'Evaluation.

Article.-12: La réalisation d'une mission d'évaluation inscrite au plan de travail annuel du SEE est subordonnée à une double faisabilité: la faisabilité technique et la faisabilité financière.

La faisabilité technique est statuée en fonction d'une note de faisabilité émanant de la Cour des Comptes saisie par lettre du Président de la chambre Parlementaire concernée, tandis que la faisabilité financière est constatée par une note émanant du questeur de ladite chambre attestant de la disponibilité des crédits.

Le SEE organise la mission d'évaluation dûment constatée faisable avec l'assistance technique de la Cour des Comptes.

La mission peut être assurée, soit directement par Le SEE assisté ou non par des personnes ressources, soit à travers les services de prestataires intellectuels, soit par le biais d'analyses documentaires.

Les services, autorités et organismes publics sont tenus de communiquer les documents et données requis pour la réalisation d'une mission d'évaluation sous peine de sanction pénale.

Les autorités civiles et militaires compétentes sont tenues d'assurer la sécurité et l'intégrité physique des personnalités qui assurent des missions d'évaluation de politiques publiques.

Les résultats des évaluations sont consignés dans un rapport par les soins du SEE et/ou des personnes ressources l'ayant assisté. Ils sont présentés au Conseil National de l'Evaluation qui émet son avis dans un délai de trente (30) jours. A l'expiration de ce délai le rapport définitif est transmis officiellement à la chambre du Parlement qui l'a commandité à l'effet de statuer sur les recommandations.

L'étude du rapport d'évaluation au niveau du parlement se fait suivant la procédure d'examen d'une résolution telle que stipulée par le règlement intérieur de chaque chambre. Le rapport ainsi adopté, assorti d'éventuelles recommandations, est transmis au Premier Ministre, Chef du Gouvernement et fera l'objet de rapport public médiatisé.

Le SEE et toute personne impliquée dans l'exécution d'une mission d'évaluation des politiques publiques ayant pris connaissance de documents sensibles sont soumises au respect du secret d'Etat et au secret professionnel, dont l'irrespect est puni par **la loi**.

CHAPITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Article.-13: Le Conseil National de l'Evaluation est destinataire de tout document de politique publique élaboré et adopté officiellement par les soins de l'organisme chargé de la mettre en œuvre. L'Assemblée Nationale et le Gouvernement sont tenus de lui transmettre tout texte juridique relatif à une politique nationale sectorielle et tout document stratégique de mise en œuvre des dites politiques.

Dans les soixante (60) jours suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement constate par décret la création des organes chargés de l'évaluation des politiques publiques prévue par les articles 4 à 9 ci-dessus, à la suite duquel les institutions et organismes concernés doivent procéder à la nomination de leurs représentants respectifs.

L'inscription des crédits au profit de la structure nationale d'évaluation pour le prochain exercice se fera au cours de la plus proche loi des finances suivant la promulgation de la présente loi. Les deux chambres du parlement, en étroite collaboration avec le Ministère de l'Economie et des Finances, sont chargées de la réalisation des présentes dispositions.

Article.-14: La présente législation sur l'évaluation des politiques publiques n'exclut pas le recours à l'auto-évaluation des projets et programmes que le pouvoir exécutif met en œuvre, l'évaluation par les pairs ou l'évaluation participative, notamment en collaboration avec les partenaires techniques et financiers de l'Etat.

Chaque politique nationale sectorielle ou document de stratégie nationale de mise en œuvre doit prévoir un mécanisme d'évaluation qui doit être réaliste, réalisable et effectif.

Article.-15: Des textes réglementaires préciseront, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente Loi.

Article.-16: La présente loi sera publiée au *Journal Officiel* de la République.

Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Antananarivo, le