

Rapport provisoire

Evaluation de l'effet 2 du CPD « Les institutions publiques, la société civile et les médias, au niveau central et décentralisé, exercent leurs rôles et sont redevables pour une gouvernance apaisée, protectrice des droits humains »



*Au service
des peuples
et des nations*



« Les institutions publiques, la société civile et les médias, au niveau central et décentralisé, exercent leurs rôles et sont redevables pour une gouvernance apaisée, protectrice des droits humains »

Septembre – Novembre - Décembre 2018

L'équipe d'évaluation

M. Jean Benoit Bourgeois	Consultant
M. Jaona Andrianantenaina	Consultant

Conception

Geosystems & Développement

Edition

Geosystems & Développement

Copyright © PNUD 2018, Tous Droits réservés

L'analyse et les recommandations figurant dans ce présent rapport ne représentent pas nécessairement les points de vue du Programme des Nations-Unies pour le Développement, de son Conseil d'Administration et des Etats Membres de Nations Unies. Cette publication indépendante, commanditée par le Bureau de Pays du PNUD Madagascar, reflète uniquement les opinions de ses auteurs.

SOMMAIRE

SOMMAIRE	3
REMERCIEMENTS	5
SIGLES, ACRONYMES ET ABREVIATIONS	6
I. INTRODUCTION	7
1.1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION DU PROGRAMME	7
1.2. JUSTIFICATION ET PORTEE DE L'EVALUATION	9
1.3. CRITERES ET QUESTIONS D'EVALUATION	10
1.4. METHODOLOGIE	10
1.5. LIMITES	12
1.6. STRUCTURE DU RAPPORT	13
II. PROGRES ACCOMPLIS VERS LA REALISATION DE L'EFFET	14
2.1. ANALYSE DE LA QUALITE DE LA CONTRIBUTION DU PNUD SELON LES CRITERES D'EVALUATION	14
2.1.1. PERTINENCE	17
2.1.2. EFFICACITE	21
2.1.3. EFFICIENCE	24
2.1.4. IMPACT	25
2.1.5. DURABILITE	27
2.1.6. DIMENSIONS TRANSVERSALES	29
2.2. FACTEURS CONTRIBUTEURS ET FACTEURS RESTRICTIFS	30
2.2.1 FACTEURS CONTRIBUTEURS	31
2.2.2 FACTEURS RESTRICTIFS	31
2.3. SYNTHESE DES ACQUIS, DES POINTS FORTS A CAPITALISER	32
III. DEDUCTIONS ET CONCLUSIONS	34
IV. RECOMMANDATIONS	36
4.1. PERTINENCE	36
4.2. EFFICACITE	36
4.3. EFFICIENCE	37
4.4. IMPACT	37
4.5. DURABILITE	38

<u>V. RECAPITULATIF DES RESULTATS D'ANALYSE DES PRINCIPALES LACUNES DANS LA GESTION DU CYCLE DE PLANIFICATION DU PROGRAMME ET DES RECOMMANDATIONS</u>	39
--	-----------

<u>ANNEXES</u>	42
-----------------------	-----------

ANNEXE 1 : TERMES DE RÉFÉRENCE POUR L'ÉVALUATION	42
ANNEXE 2 : MATRICE D'ÉVALUATION	48
ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRES - GUIDES D'ENTRETIEN	50
ANNEXE 4 : LISTE SELECTIVE DES DOCUMENTS CONSULTÉS	53
ANNEXE 5 : CODE DE CONDUITE SIGNÉ PAR LES ÉVALUATEURS	54
ANNEXE 7 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	56

Remerciements

Cette évaluation a grandement bénéficié de l'orientation stratégique définie par la Représentante-Adjointe du PNUD à Madagascar, Mme Marie DIMOND à qui l'équipe d'évaluation est amplement redevable.

La mission d'évaluation est reconnaissante à l'équipe de Suivi et Evaluation du PNUD, particulièrement à Evard Havugimana et surtout Patrick SOLOMAMPIONONA, Spécialiste National en Suivi Evaluation, qui a assumé le rôle de point focal tout au long du processus, en prodiguant un appui sans faille et des conseils pratiques à l'équipe de terrain.

Les reconnaissances de l'équipe d'évaluation sont aussi adressées au Team Leader et son équipe qui sont en charge de la mise en œuvre des projets et activités relatifs à cet Effet 2 aussi bien à Antananarivo que sur terrain.

Notre gratitude va surtout à l'endroit de Mme Nosy RANALISOLOFO qui a partagé des renseignements sur les programmes et projets du PNUD, les contextes historiques dans lesquels ils étaient implémentés, leurs interactions et/ou des démarches entreprises pour une meilleure intégration des interventions.

Il en est de même des membres de l'équipe du PNUD affectée dans la Région Androy, l'équipe d'évaluation leur est aussi reconnaissante pour la facilitation de la mission d'évaluation sur terrain et pour le partage des informations nécessaires à l'évaluation.

L'équipe d'évaluation est surtout redevable aux acteurs gouvernementaux (tant au niveau national qu'au niveau régional et local), aux organisations de la société civile, aux ONGs partenaires et autres informateurs-clés qui ont répondu, de manière délibérée, franche et honnête sur les questions relatives à leur perception sur la qualité de la contribution du PNUD dans la réalisation de l'Effet 2, chacun en ce qui le concerne.

Enfin, que tous ceux et celles qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à la réalisation de cette évaluation, trouvent ici l'expression de notre plus profonde gratitude !

Sigles, acronymes et abréviations

AGR	Activités génératrices de revenus
ARSSAM	Appui à la Réforme du Secteur Sécurité à Madagascar
BAD	Banque Africaine de Développement
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
BIE	Bureau indépendant d'évaluation
BNGRC Bureau	National de Gestion des Risques et des Catastrophes
CENI	Commission Électorale Nationale Indépendante
CFW	Cash for Work
CLAP	Comité Local d'Alerte Précoce
CPAP	Plan d'action du Programme de Pays
CTD	Collectivité territoriale décentralisée
DPP	Document de Programme de Pays
EIPP	Évaluation Indépendante de Programme de Pays
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
HIMO	Haute Intensité de Main-Œuvre
IMF	Institution de microfinance
ODD	Objectifs de développement durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OSC	Organisation de la société civile
PAC	Pôle Anti-Corruption
PADRC Projet	Appui à la Décentralisation et la Résilience Communautaire
PDLII	Plan de développement local intégré et inclusif
PDSPE	Planification de Développement, Secteur Privé, Emploi
PIB	Produit intérieur brut
PND	Plan National de Développement
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRR	Plan de Relèvement et Résilience
PTA	Plan de travail annuel
PTF	Partenaire technique et financier
PTFM	Plateformes Multifonctionnelles
RHI	Réseau d'Honnêteté et d'Intégrité
RNDH	Rapport National sur le Développement Humain
ROAR	Rapport annuel axé sur les résultats
RSS	Réforme du Secteur Sécurité
SLC	Structure Locale de Concertation
STD	Service Technique Déconcentré
TDC	Théorie du changement
VNU	Volontaires des Nations Unies

I. INTRODUCTION

1.1. Contexte et Justification du Programme

La présente évaluation des progrès réalisés dans l’accomplissement des effets du Programme Pays du PNUD à Madagascar pour la période 2015-2019 porte essentiellement sur les deux des trois effets de l’UNDAF. Ces deux effets dévolus principalement au PNUD sont centrés sur deux grands domaines thématiques, à savoir la Gouvernance et le Développement durable et inclusif.

Ce programme a été élaboré en 2013 dans un contexte marqué par le retour à l’ordre constitutionnel avec les élections présidentielles ayant permis de désigner selon les règles démocratiques un nouveau président de la République. Les attentes de ce retour à l’ordre constitutionnel étaient nombreuses surtout en termes de développement socioéconomique et d’amélioration de la gouvernance dans la gestion des affaires publiques. La période 2009 – 2013 au cours de laquelle Madagascar avait été mis aux bans des nations en raison du coup d’état du 31 janvier 2009 : sanctions financières, exclusion des mécanismes de l’aide au développement, restrictions de l’accès aux marchés notamment américains pour des produits facturés dans des secteurs stratégiques pour la lutte contre la pauvreté à Madagascar tels que le textile... Ce programme d’actions du PNUD à Madagascar s’inscrit donc dans un contexte de forte espérance de changement en termes de stabilité politique, de gestion des ressources naturelles, de développement économique notamment en termes de créations d’emplois pour les plus pauvres, et d’approfondissement des processus de déconcentration et de décentralisation pour une gestion améliorée du territoire, et une meilleure répartition de la richesse nationale.

Un des fondements du Plan National de Développement préparé par les services du Ministère du Plan et de la Présidence était la réconciliation nationale tant du point de la sécurité des personnes mais également entre les différentes couches d’une société de plus en plus fragmentée en raison des inégalités sociales et territoriales.

La corruption, la mauvaise gouvernance ainsi que d’autres facteurs dont certains, cités ci-dessus une insécurité quasi-permanente, une très grande fragmentation de la société malgache, des facteurs socioculturels, une extrême vulnérabilité de Madagascar aux aléas climatiques¹, et une surexposition du pays aux trafics internationaux notamment pour une exploitation des ressources naturelles, génèrent une instabilité politique et institutionnelle chronique (depuis l’indépendance en 1947) source d’accroissement des inégalités et d’un appauvrissement généralisé de l’ensemble de la population hormis une élite aux *affaires*. L’immense richesse du pays engendre des appétits voraces pour de nombreux prédateurs au niveau national et international.

Il en résulte une faiblesse généralisée des institutions de l’État combinée à une inefficacité, une défaillance des mécanismes de contrôle et de redevabilité, une perte de crédibilité des contrepouvoirs y compris traditionnels, et une hypercentralisation du pouvoir (en partie héritage de la colonisation mais aussi des structures de domination et de gestion du pouvoir existant. Il s’agit de préoccupations majeures parce qu’elles handicapent la conduite d’actions structurantes de développement pour le pays et ses habitants qui sont parmi les plus pauvres au monde.

L’ensemble des acteurs intervenant dans la chaîne de la coopération et de l’aide au développement y compris les bénéficiaires, est partagé entre les actions de développement à vocation structurante sur

¹ Madagascar est le troisième pays au monde le plus vulnérable aux changements climatiques.

des objectifs de moyen terme, et des actions d'urgence pour des résultats immédiats et tangibles assurant ponctuellement une subsistance aux bénéficiaires des appuis et/ou des services délivrés. Cette antinomie peut avoir des effets contradictoires dévastateurs au sein des représentants de la communauté internationale, ou sein d'une même institution n'assurant pas une lisibilité à l'action, générant des frustrations entre des appuis de différentes natures à des horizons temporels parfois très éloignés les uns des autres. In fine, cela génère une inefficacité de l'aide au développement et renforce une situation du développement déjà catastrophique. La coordination de l'aide au développement avec l'identification des *bons acteurs* est une priorité absolue.

En ce qui concerne l'environnement, la surexploitation des ressources naturelles (forêts, mines,...) en l'absence d'une politique intersectorielle cohérente pour la gestion durable, d'une justice coercitive, de la non application des lois, de l'inadéquation du cadre légal, fiscal et réglementaire et la corruption favorisent le commerce illicite des espèces protégées, mettent en danger la vie des populations et n'apportent aucun bénéfice au pays.

80% de la population dépend des revenus du secteur agricole. La résilience des systèmes productifs est une priorité. Malgré de bonnes perspectives économiques en 2016, plus de 5% de croissance économique après une stagnation pendant la période de 2009 à 2013 (2,9%), la situation demeure alarmante une hausse importante de produits alimentaires en raison de la baisse de la production rizicole.²

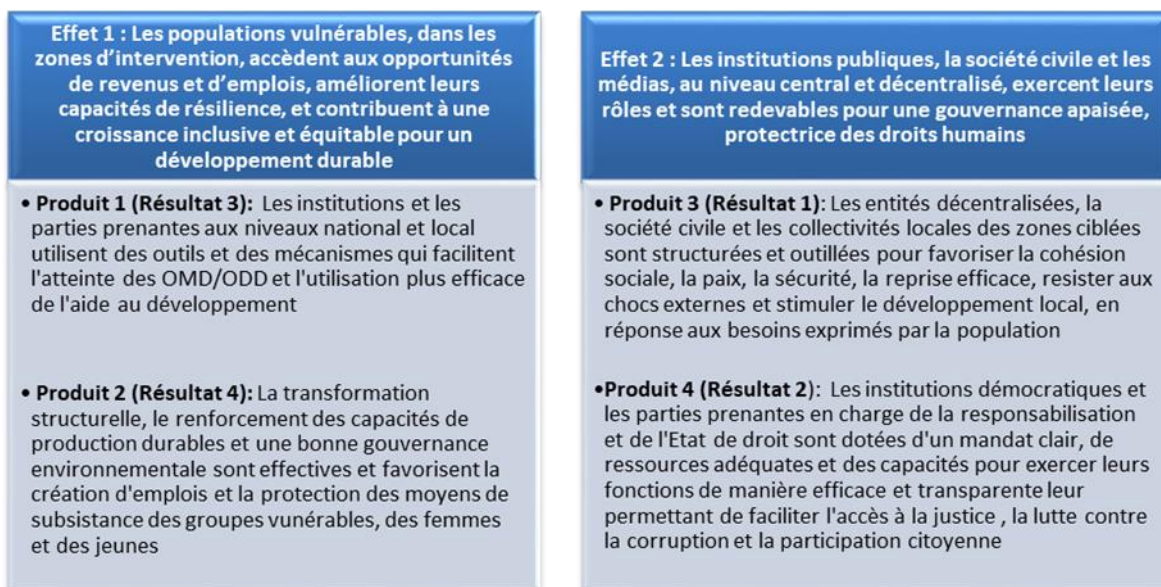
Les défis du développement du pays sont immenses³ : 90 % de la population est pauvre dont 76,2% est extrêmement pauvre, le PIB par habitant s'élève à 420 dollars, un enfant sur deux (de moins de cinq ans) souffre de malnutrition chronique et le pays est classé au 165e rang sur 187 pays de l'Indice de Développement Humain (IDH) réalisé en 2017.³

Fort de ces constats, le PNUD a proposé des interventions stratégiques circonscrites dans son CPD/CPAP (2015-2019), avec l'objectif d'atteindre les deux effets avec quatre (4) résultats - produits tels que représenté dans la figure ci-dessous⁴ :

² Source : <https://www.banquemondiale.org/fr/country/madagascar/overview>

³PNUD, Aout 2017, Revue à Mi-parcours du Programme Pays (2015-2019).

⁴ Selon les Termes de Références de la présente évaluation, l'Effet 1 du CPD fait référence à la formulation suivante : « *Les populations vulnérables, dans les zones d'intervention, accèdent aux opportunités de revenus et d'emplois, améliorent leurs capacités de résilience, et contribuent à une croissance inclusive et équitable pour un développement durable* ». Le produit 1 correspond aux Résultat 3 du CPD alors que le Produit 2 correspond au Résultat 4 du CPD.



1.2. Justification et portée de l'évaluation

L'évaluation s'inscrit dans la gestion du cycle du projet du PNUD et de manière plus large du Système des Nations Unies où en fin de cycle de programmation et à l'aube de la préparation d'un nouveau une évaluation externe est commanditée afin de mesurer les progrès dans l'obtention des résultats des stratégies d'intervention des deux effets. Il s'agit notamment de mesurer la contribution du PNUD à l'atteinte de ces deux effets. Cette évaluation a donc une portée stratégique en termes de positionnement du PNUD dans ses choix d'appui au Gouvernement malgache à travers le Système des Nations Unies. L'objectif est donc d'apprécier les résultats obtenus (performance) de chaque effet à travers les critères de l'évaluation, à savoir : la pertinence, l'efficacité, l'impact, l'efficience et la pérennité, et de formuler des recommandations dans la perspective d'amplifier ces résultats dans la conception d'un prochain cycle du programme.

Un ensemble de programmes/projets ont été mis en œuvre par le PNUD et ses partenaires dans les régions suivantes de Madagascar : Région Analamanga (Antananarivo, Mahitsy), Région Atsimo-Antsinanana (Farafangana), Région Atsimo Andrefana (St Augustin, Milenaka et Tuléar I), Région Menabe (Bemanonga), Région Androy (Ambovombe, Bekily, Beloha et Tsihombe), avec un focus, depuis la fin de l'année 2016, dans la Région Androy.

Pour les raisons liées à la durée des opérations de collecte de données sur le terrain, et à la concentration géographique des actions depuis 2017, seules les régions Atsimo Andrefana, Analamanga et Androy ont été retenues pour faire l'objet de visites. Et les projets suivants ont été choisis pour être investigués sur le terrain :

- Programme d'Appui à la Décentralisation et à la Résilience Communautaire (PADRC) ;
- Renforcement de l'Etat de Droit (RED) ;
- Institutions Démocratiques Intègres, Représentatives et Crédibles (IDIRC) ;
- Appui à la Réforme du Secteur Sécurité à Madagascar (ARSSAM) ;
- Projet d'Appui à la Réconciliation nationale et à la Réforme du Secteur de la Sécurité (PARRSS) ;
- Renforcement de l'Autorité de l'Etat dans le Sud de Madagascar (RAES)

La présente évaluation porte sur les progrès réalisés au titre de l'Effet 2 identifiés dans le Document de Programme Pays (CPD) 2015-2019 du PNUD à Madagascar.

Elle vise à mesurer l'état d'avancement des résultats obtenus, de formuler des recommandations éventuelles pouvant être réinvesties à court terme (2018-2019) ou à moyen terme dans le prochain cycle de programmation (2020- 2024). Cette évaluation permet également d'ouvrir des pistes de dialogues avec les parties prenantes sur la base des enseignements et des leçons apprises.

1.3. Critères et questions d'évaluation

Les critères d'évaluation et les questions y afférentes se présente comme suit :

Critères à évaluer	Questions d'évaluation
Pertinence :	Dans quelle mesure l'effet attendu était-il et continue-t-il d'être aligné au mandat du PNUD et aux priorités nationales et locales ?
Efficacité :	Dans quelles mesures le PNUD a contribué à la réalisation de l'effet ? Le PNUD peut-il réaliser toute sa contribution à la réalisation de l'effet dans le délai prévu ? La réalisation de l'effet est-elle en bonne voie ?
Impact :	Quels changements (ou signes précoces de changements) attendus ou non attendus les projets mis en œuvre dans le cadre de l'effet ont apporté dans la vie des bénéficiaires ?
Efficience :	Les résultats ont-ils été obtenus à des coûts acceptables et dans des délais raisonnables ?
Pérennité :	Dans quelle mesure les résultats obtenus sont-ils pérennes ou peuvent-ils être pérennisés ?

1.4. Méthodologie

La méthodologie retenue a été conçue afin d'effectuer des évaluations des deux effets distincts du programme, couvrant individuellement une diversité de projets et d'objectifs. Toutefois, par rapport aux réalités de terrain et afin de mieux appréhender les interrelations entre les deux effets, les deux équipes (Gouvernance et Développement durable) ont travaillé, au niveau terrain, sur les 2 effets à la fois. La démarche méthodologique a été articulée autour de trois phases.

1. Phase de cadrage général de la mission

Cette 1^{ère} étape a pour objectifs de :

- Préparer l'intervention des consultants,
- Garantir que les consultants et le commanditaire partagent la même compréhension des termes de référence,

Activité 1 : Préparation en interne de l'intervention

Cette étape a consisté à organiser une séance de travail en interne des deux consultants afin de :

- S'approprier les termes de références,
- Analyser les points des termes de référence à préciser avec les commanditaires lors de la réunion de démarrage,
- Identifier à priori tous les documents et données utiles, les sources potentielles, et les différents acteurs impliqués devant être consultés au cours de la mission,
- Identifier les supports de travail nécessaires pour la phase de terrain (questionnaire, fiche de collecte d'information, ...),
- Organiser une réunion d'information via skype entre d'une part l'équipe du PNUD et l'équipe d'évaluation. Au cours de cette réunion, il avait été demandé que le service suivi-évaluation du PNUD puisse faire une cartographie des résultats en raison d'une abondante documentation parfois peu lisible ou compréhensible

Activité 2 : Cadrage sur site avec l'équipe du PNUD

Cette phase de cadrage a été relativement courte. Il s'agissait davantage d'une visite de courtoisie plutôt que de séances de travail d'autant plus que le service SE n'a pas toujours été proactif alors qu'il s'agissait d'une demande particulière du bureau d'études et du consultant à savoir d'associer étroitement les équipes du PNUD dans la démarche d'évaluation

Activité 3 : Analyse documentaire

Comme mentionné ci-dessus, la documentation remise par le PNUD était abondante et confuse. Il fallait l'organiser, et comme cela l'a été rappelé lors de la réunion de cadrage, il était nécessaire d'avoir une cartographie des acteurs et des résultats, bien que promis ce travail n'a jamais été communiqué aux consultants. L'approche du PNUD revêt une certaine complexité notamment en termes d'identification et de compréhension des logiques d'intervention même si les mots et le langage sont empruntés au registre communément admis pour les travaux d'évaluation. Il est toujours préférable d'avoir des précisions par rapport au contenu du jargon *maison* utilisé.

Cette analyse documentaire bien que tronquée par l'imminence de la mission de terrain a permis d'affermir la compréhension initiale des premières lectures effectuées avant le démarrage de l'étude. Des documents complémentaires ont permis de compléter la revue documentaire.

Au cours de cette phase des outils communs d'analyse ont été confectionnés afin d'avoir une lecture et une appréciation standardisées des résultats

Activité 4 : Formulation et validation du rapport initial d'Evaluation.

A l'issue de cette phase de cadrage général de la mission, les consultants ont élaboré le Rapport initial d'évaluation définissant les processus nécessaires à l'opérationnalisation cette évaluation, et l'ont soumis pour validation au commanditaire.

2. Phase de terrain

Cette phase a permis de recueillir la plupart des données pour répondre aux questions d'évaluation telles que définies dans le rapport de démarrage. Les méthodologies et les approches utilisées portent essentiellement sur des entretiens en vis-à-vis, des focus group y compris de partenaires bénéficiaires des appuis du PNUD, l'observations directes et des enquêtes auprès des bénéficiaires. Cette phase de collecte a été effectuée au niveau central et dans les régions du Grand Sud : Atsimo Andrefana, Analamanga et Androy. La région Analamanga abritant Antannarivo a été enquêtée au niveau macro (rencontres avec les Gestionnaires Seniors et les autorités nationales) alors que Atsimo Andrefana et Androy ont été étudiées au niveau micro. Il convient de souligner que la durée allouée au terrain était trop courte et n'a pas permis l'itération à savoir reconduire des entretiens avec les mêmes personnes mais à des moments différents de l'évaluation.

Cette mission de terrain avec une analyse sommaire des résultats a été restituée auprès de la représentation permanente du PNUD à Madagascar.

3. Phase de traitement et analyse des données et d'élaboration du Rapport d'évaluation

Cette phase avait comme objectifs de traiter et d'analyser (par triangulation) les différentes informations et données recueillies lors des phases précédentes au regard des cinq critères de l'évaluation : pertinence, efficacité, impact, efficience et pérennité, que ce soit concernant l'effet « programme pays », les produits, les liens effet-produits ou encore les ressources, la communication, le partenariat et la gestion.

Sur la base des réponses à ces différentes questions, une synthèse des forces et des faiblesses des interventions du PNUD en général et de l'effet en particulier. De cette analyse des jugements ont pu être émis, puis des conclusions ont été énoncées pour enfin formuler des recommandations pouvant être éventuellement réinvestis dans le prochain cycle de programmation.

A l'issue de cette phase, les consultants ont élaboré un rapport provisoire d'évaluation. Ce dernier a été soumis à l'équipe programme et aux principales parties prenantes.

Ce rapport provisoire fera l'objet d'une présentation au Comité de Pilotage de l'évaluation et aux parties prenantes qu'il aura désigné. Les remarques et observations pertinentes formulées par ses membres seront prises en compte dans le rapport final d'évaluation. Les autres remarques et observations non partagées par les consultants seront annexées à ce rapport final avec les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été retenues par ces derniers.

1.5. Limites

La durée de la mission de terrain n'a pas permis de visiter tous les sites. En outre, en raison de l'approche des élections présidentielles, il a été recommandé et déconseillé de réaliser des focus group ou autres assises communautaires pouvant être assimilées en cette période à des meetings politiques.

L'équipe d'évaluation n'a pas pu rencontrer l'équipe fiduciaire du PNUD afin d'avoir des informations pertinentes relatives aux modes d'acquisition du PNUD notamment dans des périodes où l'on conjugue des implémentations de projet de plusieurs manières soit directement par le PNUD, soit à

travers certaines institutions de l'Etat partenaires du PNUD dans le cadre de la mise en œuvre des activités relatives aux deux effets.

Les deux effets ont été traités de manière indépendante l'un de l'autre bien que les équipes du consultant soient étroitement liées. Le présent rapport élude une partie de la valeur ajoutée de l'évaluation à savoir les interrelations et interactions entre les deux effets. Chacun des deux effets obéit à sa propre logique d'interventions en termes d'atteinte de résultats (effet). Or la combinaison des deux effets résume la stratégie globale d'intervention du PNUD à Madagascar au sein du SNU. Les échanges entre les deux équipes ont pu montrer qu'il y avait parfois des actions soit contradictoires, générant des effets négatifs du fait de leur absence de complémentarité, soit au contraire complémentaires pouvant, s'ils étaient valorisés, amplifier les résultats. Il s'agit d'une faiblesse majeure parce que cela a pour conséquence une neutralisation de la performance, voire un amoindrissement ou une diminution des résultats à Madagascar. **Cela ne permet pas une approche globale de la performance du PNUD.**

Ces logiques liées au mode de conception des programmes (effets) par grappes de projets convergeant vers un objectif commun selon la définition admise par les institutions font que l'on peut perdre les missions du PNUD contenues dans le mandat qui lui est propre. Dans le contexte de la gestion axée sur les résultats, ces modes de conception de programmes semblent être quelque peu obsolètes. Ces logiques programmatiques sont quelque peu contraires à celles que l'on peut par ailleurs rencontrer à Madagascar par exemple le budget programme dont l'approche est vulgarisée y compris au niveau communal. Pour rappel, un projet est à durée déterminée, il n'a pas vocation à être systématiquement reconduit même s'il délivre des services utiles et pertinents

1.6. Structure du rapport

Ce présent document de rapport provisoire contient **quatre (4) sections**. La première tient lieu **d'introduction**. Elle passe en revue le contexte et justification du programme, la justification et la portée de l'évaluation, le cadre méthodologique et les limites de l'évaluation.

La **deuxième section** présente les principaux résultats pertinents de l'analyse, les informations et les données relatives à l'accomplissement de l'Effet 2 au regard des critères d'évaluation, à savoir : pertinence, efficacité, efficiente, impact et durabilité. Elle traite également les dimensions transversales telles que : Genre, VIH/SIDA, Coordination, Appropriation nationale, Communication, Théorie du Changement et Suivi et Evaluation.

La **troisième section** expose les déductions et les principales conclusions de l'évaluation tandis que la **quatrième** et dernière **section** présente les recommandations majeures.

II. Progrès accomplis vers la réalisation de l'effet

Les trouvailles sur le terrain, couplées à la revue documentaire sont analysées sous deux angles : 1) Sur un angle stratégique où des acteurs importants des Régions (qui n'ont pas été dans les opérations quotidiennes des projets) apprécient la contribution du PNUD à la réalisation des effets, en se référant aux orientations nationales et régionales en matière de développement durable et inclusif. 2) Sur un angle opérationnel où des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des projets ont apprécié l'apport du PNUD à la réalisation de l'Effet.

Afin d'apprécier le Programme, dans son ensemble, une analyse combinée des deux approches a été faite en fonction de chaque critère d'évaluation. Les résultats clés ont été déduits et exposés et des recommandations formulées.

La présente section présente les résultats pertinents de l'évaluation de l'effet 2 sur la base des critères d'évaluation retenus, à savoir : Pertinence, Efficacité, Efficience, Impact, Pérennité. La présentation s'effectue à l'aide de l'outil d'analyse combinée : analyse documentaire et analyse des informations / données complémentaires sur terrain.

2.1. Analyse de la qualité de la contribution du PNUD selon les critères d'évaluation

Les principaux Indicateurs de l'Effet 2 du CPD sont :

- **Nombre de personnes ayant accès aux services de la justice désagrégée par genre et par groupe de population**

Données de référence 2014 : 39,382 (données partielles dans les trois sites en 2013, non désagrégées)

Cibles 2019 : 100,000 (50 % de femmes, 30 % de Jeunes)

- **Pourcentage des recommandations de l'Examen Périodique Universel (EPU) acceptées ayant été mises en œuvre**

Données de référence 2014 : 58 % (2014)

Cible 2019: 70 % (2019)

Indicateur : Ratio femmes / hommes au Parlement.

Donnée de référence 2014: 0.26 (31 femmes et 120 hommes)

Cible 2019 : 0.54

- **Pourcentage de dépenses publiques sous la responsabilité des structures territoriales décentralisées et déconcentrées.**

Données de référence: - CTD : 5% (2010) ; STD : 0,5% (2014)

Cibles 2019 : CTD 15% ; STD : 3%

A titre de rappel, les principaux résultats rattachés à l'Effet N°2 et auxquels le PNUD s'est engagé avec les indicateurs y afférents se présentent comme suit :

Indicateurs	Valeurs des Indicateurs		Principaux Projets / Activités concernés
Résultat 1 : Les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD), la société civile et les communautés de base dans les zones d'intervention sont structurées et outillées pour promouvoir la cohésion sociale, la paix, la sécurité, le relèvement efficace ; résister aux chocs extérieurs et stimuler le développement local en répondant aux besoins exprimés par la population			
Indicateur 1.1 : Nombre de collectivités territoriales décentralisées qui mettent en œuvre et suivent leur plan opérationnel participatif budgétisé sensible au genre et des systèmes de sécurité intégrant la prévention des risques, la résilience des communautés aux chocs et le relèvement dans les zones d'intervention du programme	Donnée de référence	Cible	Programme d'Appui à la Décentralisation et à la Résilience Communautaire (PADRC)
	0 (2014)	30 (2019)	
Indicateur 1.2 : Nombre d'initiatives et structures locales contribuant à la réconciliation nationale, à la prévention de conflits, à la cohésion sociale et à la consolidation de la paix appuyées ou renforcées	Donnée de référence	Cible	
	5 (2014)	15 (2019).	
Résultat 2 : Les institutions démocratiques et les acteurs en charge de la redevabilité et de l'Etat de droit ont des attributions claires, des ressources et des capacités appropriées, exercent leurs fonctions de façon efficace et transparente et facilitent l'accès à la justice, la lutte contre la corruption et la participation citoyenne			
Indicateur 2.1 : Pourcentage des affaires criminelles et correctionnelles traitées par les tribunaux par rapport au total des affaires enregistrées dans les zones	Donnée de référence	Cible	Renforcement de l'Etat de Droit (RED)
	20,74% (2014)	35% (2019)	
Indicateur 2.2 : Nombre d'institutions et acteurs (y compris le Parlement et l'organe de gestion des élections) disposant d'outils et de compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions et à la promotion de la participation citoyenne y compris les femmes et les jeunes	Donnée de référence	Cible	Soutien Au Cycle Electoral de Madagascar (SACEM)
	0 (2014)	30 (2019)	Institutions Démocratiques Intègres, Représentatives et Crédibles (IDIRC)
Indicateur 2.3 :Nombre d'initiatives appuyées contribuant à la lutte contre la corruption ou à la participation citoyenne	Donnée de référence	Cible	

Indicateurs	Valeurs des Indicateurs		Principaux Projets / Activités concernés
	6 (2014)	12 (2019)	
Résultat 5 : Contribution à l'atteinte du Résultat stratégique 2 du Plan de Priorités pour la Consolidation de la Paix (PPCP). Le processus RSS à Madagascar est appuyé et abouti à l'élaboration d'une vision nationale de sécurité, au renforcement des compétences et capacités des FDS, à la consolidation des mécanismes de contrôle et à la promotion de la confiance entre FDS et populations vulnérables.			
Indicateur 5.1 : Adoption d'une vision nationale sur la défense et la sécurité	Donnée de référence	Cible	Appui à la Réforme du Secteur Sécurité à Madagascar (ARSSAM) Projet d'Appui à la Réconciliation nationale et à la Réforme du Secteur de la Sécurité (PARRSS) Renforcement de l'Autorité de l'Etat dans le Sud de Madagascar (RAES)
	Non (2016)	(2018) Effective (une vision nationale est adoptée)	
Indicateur 5.2 : % de femmes présentes dans les FDS	(2016) Armée : 0,1%, Gendarmerie : 7%, Police : 11%	A définir pour 2017 et 2018	
Indicateur 5.3 : % des éléments des FDS formés, désagregés par sexe et par âge, qui à la fin de leurs formations dans le cadre de ce projet, maîtrisent le contenu de leurs mandats, leurs champs d'application et leurs règles et réglementations.	(2016) : A préciser	A définir pour 2017 et 2018	
Indicateur 5.4 : Nombre de plaidoyers des OSC (y compris médias) et de la CNIDH lancés par rapport à la question de la RSS	(2016) : 0	(2017) : 1 par entité (2018) : 3 par entité	
Indicateur 5.5 : % de la population dans les zones ciblées, désagregée par sexe et par âge, qui déclare avoir une confiance accrue dans la volonté des FDS à les protéger et remplir leur mandat de protection	(2016) : A préciser	A définir pour 2017 et 2018	
Indicateur 5.6 : % de citoyens dans les zones pilotes, désagregés par sexe et par âge, où des plans de sécurité communautaire sont mis en œuvre qui déclarent ressentir une sécurité accrue	(2016) : A préciser	A définir pour 2017 et 2018	

2.1.1. Pertinence

Analyse de l'alignement de l'effet 2 sur les priorités nationales et locales : La pertinence s'examine à travers la réponse aux questions suivantes : Dans quelle mesure l'effet attendu était-il et continue-t-il d'être aligné au mandat du PNUD et aux priorités nationales et locales ?

Cinq documents ont été consultés pour analyser l'alignement des interventions du PNUD sur les priorités nationales et locales. Le rapport de la Banque Mondiale sur les enjeux de développement à Madagascar est un rapport ayant en partie initié le processus de réflexion pour la préparation du PND. Ce rapport publié en 2013 présente **le manque de gouvernance** comme étant un des facteurs permettant de comprendre la faible performance économique de Madagascar.⁵

Ce rapport met en avant les éléments suivants :

La concentration du pouvoir politique et économique avec le poids grandissant de la Présidence et de l'Exécutif dans le budget et les prises de décisions économiques, et la déconcentration politique freinée par le pouvoir central, la consolidation du pouvoir économique autour de l'élite financière du pays, les conflits d'intérêts et ententes entre le pouvoir politique et économique ;

Le détournement des ressources naturelles et la dépendance à l'aide publique au développement (commerce illicite de pierres précieuses, faible redevance minière, trafic de bois précieux, tentation de l'aide affaiblissant les incitations à recourir aux ressources domestiques en matière de fiscalité...) ;

Le manque de responsabilisation des dirigeants politiques (absence de « garde-fous » à l'ampleur de la corruption, dysfonctionnement au sein de l'appareil judiciaire, manque de contrôles internes et externes de la gestion des fonds publics, maintien de la culture de l'impunité au sein de l'administration publique et parmi les décideurs politiques.

La Politique Générale de l'Etat (PGE) publiée en mai 2014 présente comme un axe prioritaire *le renforcement de la Gouvernance, de l'Etat de droit et l'instauration d'une justice équitable*. Parmi les **Vingt-deux défis** à relever **cinq d'entre eux** sont ciblés par les projets / programmes du PNUD inscrits dans le programme *Gouvernance* : 1) Union et Réconciliation Nationale ; 2) Gouvernance, Etat de Droit, Démocratie ; 3) Lutte contre la corruption ; 4) Justice impartiale ; 10) Sécurité publique ; 15) Décentralisation effective. L'analyse de l'alignement des projets et programmes du PNUD sur la PGE, il convient de souligner qu'hormis l'appui au processus électoral pour lequel le PNUD a un mandat de la Communauté internationale, et qui de fait ne s'aligne pas sur la PGE. La question de la crédibilité du processus électoral n'est pas inscrite à l'agenda de la PGE, de même que le transfert des ressources budgétaires aux CTD n'est pas mentionné. La réforme du secteur de la sécurité n'est pas également mentionnée. Les choix d'intervention du PNUD s'alignent mais il y a néanmoins quelques distorsions.

Le Plan National de Développement (PND) 2015 – 2019 présente plusieurs axes d'intervention prioritaire dont l'Axe 1 : *Gouvernance, Etat de Droit, Sécurité, Décentralisation Démocratie, Solidarité nationale*. Cet axe vise **à raffermir l'autorité de l'Etat et à la relance des institutions, à travers entre autres l'application de la redevabilité sociale**. Plus largement, cet Axe vise à lancer un *processus de réconciliation nationale dont le but ultime est de permettre de mettre un terme définitif aux crises politiques répétitives qui ont fragilisé le tissu et la structuration sociale*, les institutions, notamment les systèmes judiciaire et sécuritaire à tous les niveaux. La fragilité de ces derniers a favorisé le

⁵ Pour comprendre la faible performance économique de Madagascar au cours des dernières décennies, force est de mettre en avant le manque de gouvernance, favorisant ainsi les intérêts de particuliers, détriment de l'intérêt général du pays, p.55

développement quasi-généralisé des actes de corruption, ne permettant pas de ce fait aux politiques publiques de répondre aux attentes de la population. Cet axe, permettra ainsi grâce à une attention majeure au raffermissement de l'unité et la solidarité nationale, un effort marqué sur un retour à l'autorité de l'Etat, à une gouvernance forte et responsable, de bâtir ainsi un socle solide permettant des actions de développement sur le long terme.

Le PND à travers les **trois** objectifs spécifiques de cet Axe, i) *réhabiliter l'administration et restaurer l'autorité de l'Etat*, ii) *respecter l'Etat de droit et l'ordre public*, iii) *renforcer la gouvernance, le développement local et les principes de l'aménagement du territoire*, **oriente l'action**.

Deux autres documents ont été consultés :

Le document de développement économique 2017 – 2019 publié par le ministère de l'économie et du plan, lequel met l'accent sur l'incidence des crises politiques à répétition et de l'instabilité politique permanente sur le développement économique et inversement que celui-ci n'est que l'expression de revendications économique, politiques et sociales non satisfaites⁶ ;

Le Plan de Relèvement et de Résilience du Sud dont les objectifs spécifiques sont de :

- Renforcer et maximiser dans l'immédiat les efforts mis en œuvre dans la réponse d'urgence
- Réduire l'exposition future aux aléas et contrôler la dégradation de l'environnement
- Redémarrer les activités économiques et relancer le Grand Sud sur la voie du développement
- Renforcer et promouvoir le relèvement institutionnel et social pour améliorer la gouvernance et réduire la vulnérabilité du Grand Sud face à l'insécurité et aux inégalités.
- Stimuler l'intérêt du Gouvernement, acteurs humanitaires, acteurs de développement, secteur privé et bailleurs de fonds pour la formulation de programmes et projets, leurs financements et leur exécution, tout cela dans une approche coordonnée et cohérente

Le tableau ci-dessous présente l'alignement entre les trois des cinq documents mentionnés ci-dessus pour le développement du Grand Sud.

DEFIS DE LA POLITIQUE GENERALE DE L'ETAT	PROGRAMMES DU PLAN NATIONAL DE DEVELOPPEMENT (La numérotation correspond aux objectifs tels qui sont présentés dans le PND)	PLAN DE RELEVEMENT ET RESILIENCE DU SUD
Sécurité Publique	1.2. Justice et Sécurité apaisantes et respectueuses de la dignité et des droits humains	- L'instauration d'un climat de bonne gouvernance de sécurité, facteur essentiel pour un développement social et économique, - Prise en compte des facteurs socioculturels
Décentralisation effective	1.3. Gouvernance locale au service du développement local	

⁶ In Document de Développement Économique 2017 – 2019, Ministère de l'Économie et du Plan. P.8
http://www.economie.gov.mg/wp-content/uploads/2017/06/DDE_VF-2-mep-signé.pdf

		comme freins ou atouts pour le développement
--	--	--

Globalement, on peut considérer que les projets et les programmes du PNUD s'alignent sur les priorités avec les précautions mises en avant dans l'analyse des priorités énoncées dans la PGE. Lors des missions de terrain, les autorités locales ont souligné que les interventions du PNUD répondaient à leurs attentes.

Néanmoins, il y a plusieurs interrogations dans l'analyse de la pertinence. L'incidence de la pauvreté ainsi que les manques évidents en termes de bonne gouvernance font que dans un tel contexte quasiment toute proposition d'intervention s'aligne de fait sur les priorités nationales et locales. Toute intervention devient légitime et peut aisément s'aligner sur une ou des priorités nationales tant celles-ci sont nombreuses.

L'enjeu dans le choix des interventions et de leur alignement sur leurs priorités nationales est **la priorisation des interventions au regard des résultats à obtenir et des ressources disponibles** tant du point de vue des ressources humaines que des ressources financières mises à disposition. L'interrogation dans le choix des interventions du PNUD porte sur **l'étendue de la palette des thématiques abordées**. Le risque majeur dans un tel contexte est celui de l'éparpillement et le saupoudrage, alors que pour mener une action pouvant avoir un effet durable et significatif, il est souvent préférable de privilégier une approche visant à concentrer les efforts sur un nombre limité d'actions afin d'obtenir des résultats tangibles.

Il est certain que la situation de Madagascar mise en parallèle avec les options globales pour le développement, l'Effet, et le programme du PNUD témoignent d'un passage des OMD et des ODD. Il ne faut pas oublier cet élément de contexte. La formulation des ODD à travers l'énoncé des cibles introduit une dimension importante qui est celle de *l'adaptation* des ODD aux situations et aux contextes locaux. Il s'agit d'introduire à ce niveau une dimension relative ou une certaine flexibilité dans une vision universaliste du développement. Et à ce titre, il est intéressant de souligner que le premier indicateur retenu pour la mesure de la performance du PND de Madagascar est *l'indice du bonheur*. Cela peut prêter à sourire, mais cela témoigne aussi de l'attention des autorités malgaches à démontrer une spécificité ou une certaine vision du développement à travers cet indicateur.

1	CRITERE D'EVALUATION : PERTINENCE
2	QUESTION D'EVALUATION (QE1) : Dans quelle mesure l'effet attendu était-il et continue-t-il d'être aligné au mandat du PNUD et aux priorités nationales et locales ?
3	INDICATEUR A APPRECIER : Degré de réponse des Programmes / Projets vis-à-vis des priorités nationales et locales. Mode d'appréciation de cet indicateur : - Plus de 80% : Très satisfaisant (Note 5/5) ; - 61 à 80% : Satisfaisant (Note 4/5) ; - 41 à 60% : Moyennement satisfaisant (Note 3/5) ; - 20 à 40% : Non Satisfaisant (Note 2/5) ; - Inférieur à 20% : Pas du tout satisfaisant (1/5).
4	CHAMPS COUVERTS (PROGRAMMES ou PROJETS concernés) :

	Gouvernance : Décentralisation, Etat de droit, Election, Consolidation de la Paix / Sécurité, Justice, Lutte contre la corruption (PADRC, RED, SACEM, ARSSAM, PARRSS, IDIRC, RAES)													
5	CONCLUSION PRELIMINAIRE DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE : Sur la base de l'analyse documentaire et des réponses trouvées, le critère de PERTINENCE de l'intervention du PNUD en matière de Gouvernance est jugé SATISFAISANT. Dans leurs formulations, globalement, les interventions du PNUD sont toutes alignées sur les priorités nationales telles que définies dans la Politique Générale de l'Etat (PGE), le Plan National de Développement (PND) 2015-2019 (Axe stratégique N°1) et les décisions gouvernementales en ce qui concerne particulièrement le Plan de Relèvement et de Résilience (PRR) dans le Sud. Du point de vue indicateurs de résultats, ceux relatifs à la décentralisation sont aussi alignés (Pourcentage de dépenses publiques sous la responsabilité des structures territoriales décentralisées et déconcentrées). Pour les autres domaines / secteurs, plusieurs indicateurs de résultats du CPD / CPAP du PNUD sont différents des ceux utilisés dans le cadre du PND comme l'illustre le Tableau suivant : <table border="1"> <thead> <tr> <th>Domaine / Secteur</th><th>Indicateurs PND</th><th>Indicateurs CPD / CPAP du PNUD</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Gouvernance</td><td>Score et Rang de Madagascar / Ibrahim Index</td><td>Néant</td></tr> <tr> <td>Lutte contre la corruption</td><td>Score et Rang de Madagascar / Indice de Perception de la Corruption (IPC) dans les Rapports de Transparency International</td><td>Nombre d'initiatives appuyées contribuant à la lutte contre la corruption</td></tr> <tr> <td>Sécurité</td><td>Taux de criminalité (Taux d'homicide) / Rapport Mondial sur le Développement Humain (RMDH) ; Taux de récupération de bœufs volés</td><td>% de femmes présentes dans les Forces de Défense et de Sécurité (FDS) ; % des éléments des FDS formés, désagregés par sexe et par âge, qui à la fin de leurs formations dans le cadre de ce projet, maîtrisent le contenu de leurs mandats, leurs champs d'application et leurs règles et réglementations</td></tr> </tbody> </table> Les indicateurs de résultats du CPD/CPAP du PNUD s'apparentent plutôt à des indicateurs de processus et / ou d'activités et ne reflètent pas des changements tangibles au niveau des conditions de vie des populations cibles.		Domaine / Secteur	Indicateurs PND	Indicateurs CPD / CPAP du PNUD	Gouvernance	Score et Rang de Madagascar / Ibrahim Index	Néant	Lutte contre la corruption	Score et Rang de Madagascar / Indice de Perception de la Corruption (IPC) dans les Rapports de Transparency International	Nombre d'initiatives appuyées contribuant à la lutte contre la corruption	Sécurité	Taux de criminalité (Taux d'homicide) / Rapport Mondial sur le Développement Humain (RMDH) ; Taux de récupération de bœufs volés	% de femmes présentes dans les Forces de Défense et de Sécurité (FDS) ; % des éléments des FDS formés, désagregés par sexe et par âge, qui à la fin de leurs formations dans le cadre de ce projet, maîtrisent le contenu de leurs mandats, leurs champs d'application et leurs règles et réglementations
Domaine / Secteur	Indicateurs PND	Indicateurs CPD / CPAP du PNUD												
Gouvernance	Score et Rang de Madagascar / Ibrahim Index	Néant												
Lutte contre la corruption	Score et Rang de Madagascar / Indice de Perception de la Corruption (IPC) dans les Rapports de Transparency International	Nombre d'initiatives appuyées contribuant à la lutte contre la corruption												
Sécurité	Taux de criminalité (Taux d'homicide) / Rapport Mondial sur le Développement Humain (RMDH) ; Taux de récupération de bœufs volés	% de femmes présentes dans les Forces de Défense et de Sécurité (FDS) ; % des éléments des FDS formés, désagregés par sexe et par âge, qui à la fin de leurs formations dans le cadre de ce projet, maîtrisent le contenu de leurs mandats, leurs champs d'application et leurs règles et réglementations												
6	DETAIL DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE													
	Sources (Documents)	Informations & Données pertinentes et analyses recueillies <i>(justificatives de la conclusion préliminaire sur la base de l'analyse des indicateurs)</i>												

	PGE et PND 2015-2019, Documents de Projets (ProDoc) : PADRC, RED, SACEM, ARSSAM, PARRSS, IDIRC, RAES)	La décentralisation, le développement local, la réconciliation nationale, le raffermissement de la démocratie et de l'Etat de droit, le respect des droits humains de tous les Malagasy sans exception et la lutte contre la corruption font partie des grandes orientations stratégiques, des objectifs et programmes définis dans la Politique Générale de l'Etat (PGE) et du Plan National de Développement (PND) 2015-2019 (Axe stratégique N°1)
7	INFORMATIONS / DONNEES & DOCUMENTS SUPPLEMENTAIRES COLLECTES ET VERIFIES SUR TERRAIN :	
	Sources	Informations & Données pertinentes et analyses recueillies
	Entretiens, Documents, Forum au niveau local	La PERTINENCE des interventions du PNUD au niveau local est jugé TRES SATISFAISANTE par les Autorités, Responsables et Bénéficiaires locaux dans la mesure où elles répondent à plus de 80% à leurs besoins et priorités.
8	CONCLUSION SUR L'APPRECIATION DU CRITERE D'EVALUATION : Sur la base de la synthèse des résultats de l'analyse documentaire et des missions sur terrain, l'appréciation générale du niveau d'accomplissement de l'Effet 2 lié spécifiquement au critère PERTINENCE est notée SATISFAISANTE.	

2.1.2. Efficacité

1	CRITERE D'EVALUATION : EFFICACITE
2	QUESTIONS D'EVALUATION (QE2) : Dans quelles mesures le PNUD a contribué à la réalisation de l'effet ? Le PNUD peut-il réaliser toute sa contribution à la réalisation de l'effet dans le délai prévu ? La réalisation de l'effet est-elle en bonne voie ?
3	INDICATEUR A APPRECIER : Degré d'atteinte des objectifs fixés et des résultats attendus définis dans les Documents de planification / programmation Mode d'appréciation de cet indicateur : - Plus de 80% : Très satisfaisant (Note 5/5) ; - 61 à 80% : Satisfaisant (Note 4/5) ; - 41 à 60% : Moyennement satisfaisant (Note 3/5) ; - 20 à 40% : Non Satisfaisant (Note 2/5) ; - Inférieur à 20% : Pas du tout satisfaisant (1/5).
4	CHAMPS COUVERTS (PROGRAMMES ou PROJETS concernés) : Gouvernance : Décentralisation, Etat de droit, Election, Consolidation de la Paix / Sécurité, Justice, Lutte contre la corruption (PADRC, RED, SACEM, ARSSAM, PARRSS, IDIRC, RAES)
5	CONCLUSION PRELIMINAIRE DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE : Sur la base de l'analyse documentaire et des réponses trouvées, le critère EFFICACITE des interventions du PNUD est globalement jugé NON SATISFAISANT. Les réalisations des indicateurs de l'Effet N°2 relatif à la décentralisation, exprimés par les pourcentages de dépenses publiques, désagrégées par structures et par niveau, sous la

responsabilité des structures territoriales décentralisées et déconcentrées ne sont pas renseignés dans aucun Rapport : Rapports de revue annuelle de l'UNDAF, Rapport de suivi de la mise en œuvre des projets (Rapports périodiques de progrès), Rapports Economiques et Financiers publiés par le Ministère de l'Economie et du Plan. Des lenteurs dans les processus de prises de décisions politiques et stratégiques (validation, adoption des textes juridiques) ont affecté de manière générale l'efficacité des interventions du PNUD dans le secteur Décentralisation / Développement local. Etant entendu l'importance particulière de la place centrale que devrait jouer la Stratégie Nationale de Développement Local pour la relance du processus de décentralisation et de déconcentration, notamment en matière de transfert des compétences et des ressources ainsi que dans l'alignement des politiques sectorielles. Les indicateurs de résultats relatifs à la lutte contre la corruption ne sont pas renseignés dans les Documents de Projets et les Rapport de suivi de la mise en œuvre des projets. Par contre, l'indicateur relatif au Nombre d'initiatives appuyées contribuant à la lutte contre la corruption ou à la participation citoyenne a été réalisé à 83% (5 initiatives appuyées sur les 6 prévues). L'objectif visé en matière de renforcement de l'Etat de droit a été par contre largement dépassé. La vision nationale en matière de défense et de sécurité n'est pas encore adoptée par le Président de la République.		
6	DETAIL DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE	
	Sources (Documents)	Informations & Données pertinentes et analyses recueillies (justificatives de la conclusion préliminaire sur la base de l'analyse des indicateurs)
	- Rapport de progrès Projet RED, en date du 31 mars 2018 - Rapport de progrès Projet PADRC, en date du 31 mars 2018	Projet RED : Indicateur 2.1 : Pourcentage des affaires criminelles et correctionnelles traitées par les tribunaux par rapport au total des affaires enregistrées dans les zones. Donnée de réf: 20,74% (2014) ; Cible: 35% (2019). Réalisation fin 2017 : 52% (Objectif dépassé) PADRC : - La Stratégie Nationale de Développement Local (SNDL) a été élaborée depuis fin 2015 mais elle n'a pas encore été validée officiellement par le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. - Un projet de décret visant à développer l'intercommunalité a été préparé mais n'a pas encore été promulgué non plus. . Quatre décrets d'application de la Loi N°2014 – 020 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes ont été élaborés et adoptés en Conseil de Ministres en 2015. - Dans l'ensemble, les CTD peinent à mobiliser des ressources financières. Parmi celles ayant été appuyées par le PNUD (158) en matière de mobilisation des ressources fiscales locales. Les Résultats obtenus sont loin d'être tangibles (Taux de recouvrement fiscal de la Commune de Mahitsy : Région Analamanga passant de 20% en 2015 à 25% en 2017). Les interventions de PADRC au niveau des CTD étaient d'abord réparties dans 5 régions et 30 communes de MADAGASCAR. Puis, en 2017, après la concertation nationale du février 2016, les activités du projet, comme celles des autres projets du PNUD, ont été réorientés vers le grand Sud, ARSSAM :

	Rapport de progrès Projet ARSSAM, en date du 31 mars 2018	Indicateur 1.2 : Nombre d'initiatives et structures locales contribuant à la réconciliation nationale, à la prévention de conflits, à la cohésion sociale et à la consolidation de la paix appuyées ou renforcées. Baseline début du projet (2016) : 0 ; Cible cumulée à la fin du projet (2018) : 6 ; Réalisation : 4 (67%) Indicateur 2.2 : Nombre d'institutions et acteurs (y compris le Parlement et l'organe de gestion des élections) disposant d'outils et de compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions et à la promotion de la participation citoyenne y compris les femmes et les jeunes. Baseline début du projet : 0 ; Cible cumulée à la fin du projet (2018) : 87 ; Réalisation : 6 (75%) Projet SACEM : Indicateur : Nombre d'institutions et acteurs (y compris le Parlement et l'Organe de gestion des élections) disposant d'outils et de compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions et à la promotion de la participation citoyenne y compris les femmes et les jeunes. Baseline: 1 ; Cible cumulée à la fin du projet (2019) : 1 ; Réalisation (valeur cumulée : 1 Le critère d'évaluation a pour référence l'institution électorale CENI ; valeur 1 au titre de Base line, de Cible à la fin du projet et de Réalisation ; soit un taux de réalisation de 100%. Projet IDIRC : Nombre d'initiatives appuyées contribuant à la lutte contre la corruption ou à la participation citoyenne : Baseline début du projet : 0 ; Cible : 6, Réalisation : 5.
	Rapport trimestriel Q1 Projet SACEM (Fin mars 2018)	
	Rapport Trimestriel sur progrès IDRC au 30 Juin 2018	Valeurs cibles des autres Indicateurs de résultats non définis dans le Document de Projet (ProDoc) et non renseignés dans les Rapports de suivi de la mise en œuvre : Proportion de la population malgache, désagrégée en sexe et âge, dont la perception sur la lutte contre la corruption est améliorée, % de dossiers liés à la corruption qui aboutissent à une soumission aux PACs, % de la population interrogée dans les zones cibles dans le Sud, désagrégée par sexe et par âge, qui déclare avoir une confiance accrue dans l'Etat, Nombre de questions et interpellations (écrites ou en plénière) relatives à la corruption, formulées par les Parlementaires, Nombre de plaidoyers (responsables/professionnels) lancés par la Société Civile sur les questions touchant à la corruption, droits civiques, politiques.
7	INFORMATIONS / DONNEES & DOCUMENTS SUPPLEMENTAIRES COLLECTES ET VERIFIES SUR TERRAIN :	
	Sources	Informations & Données pertinentes et analyses recueillies
	Entretiens, Documents, Forum au niveau local	L'EFFICACITE des interventions du PNUD au niveau local est jugé SATISFAISANTE par les Autorités, Responsables et Bénéficiaires locaux. Cette appréciation s'explique par le fait que les objectifs opérationnels fixés dans le cadre des activités mises en œuvre au niveau local ont été

⁷ a) Organe de coordination de la RSS, b) Secrétariat Permanent à la Défense et à la Sécurité Nationale, c) Sénat, d) Assemblée Nationale, e) Armée, f) Gendarmerie Nationale, g) Police Nationale, h) CTD

		réalisés à 75% en moyenne pour les principaux projets concernés : PADRC, RED, IDIRC et RAES
8	CONCLUSION SUR L'APPRECIATION DU CRITERE D'EVALUATION : Sur la base de la synthèse des résultats de l'analyse documentaire et des missions sur terrain, l'appréciation générale du niveau d'accomplissement de l'effet N°2 lié spécifiquement au critère « EFFICACITÉ » est jugée MOYENNEMENT SATISFAISANTE. La carence en informations et données sur la réalisation des principaux indicateurs de résultats de l'Effet N° 2 relatifs notamment à la décentralisation et à la lutte contre la corruption a été compensée par la réalisation des principaux objectifs opérationnels des projets au niveau local.	

2.1.3. Efficience

1	CRITERE D'EVALUATION : EFFICIENCE	
2	QUESTION D'EVALUATION (QE) : Les résultats ont-ils été obtenus à des coûts acceptables et dans des délais raisonnables ?	
3	INDICATEURS A APPRECIER : Degré de respect des délais prévisionnels / contractuels ; Niveaux d'économie réalisée (en référence aux coûts prévisionnels ou aux coûts réels dans le cadre d'autres activités ou projets similaires) Mode d'appréciation de ces indicateurs : - Plus de 80% : Très satisfaisant (Note 5/5) ; - 61 à 80% : Satisfaisant (Note 4/5) ; - 41 à 60% : Moyennement satisfaisant (Note 3/5) ; - 20 à 40% : Non Satisfaisant (Note 2/5) ; - Inférieur à 20% : Pas du tout satisfaisant (1/5).	
4	CHAMPS COUVERTS (PROGRAMMES ou PROJETS concernés) : Gouvernance : Décentralisation, Etat de droit, Election, Consolidation de la Paix / Sécurité, Justice, Lutte contre la corruption (PADRC, RED, SACEM, ARSSAM, PARRSS, IDIRC, RAES)	
5	CONCLUSION PRELIMINAIRE DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE : Sur la base de l'analyse documentaire et des réponses trouvées, le critère EFFICIENCE est jugé MOYENNEMENT SATISFAISANT. Les Budgets par catégories de dépenses pour certains projets dont ARSSAM et IDIRC montrent des proportions importantes des coûts relatifs aux postes suivants sur financement du PNUD : - Personnel / employés ayant généralement le statut de consultant : 22% pour les Projets ARSSAM et IDIRC ; - Equipements, véhicules et mobiliers : 19 % pour les Projets ARSSAM et IDIRC - Services contractuels (dont Consultants) : 47% et 39% respectivement pour les Projets ARSSAM et IDIRC. Ces postes de coûts absorbent près de 90% des coûts totaux des Projets concernés dont l'objet ne porte pas sur la construction ou la mise en place d'infrastructures ou d'équipements lourds.	
6	DETAIL DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE	
	Sources (Documents)	Informations & Données pertinentes et analyses recueillies (justificatives de la conclusion préliminaire sur la base de l'analyse des indicateurs)
	Rapports de progrès des Projets PADRC, RED,	Les Rapports de mise en œuvre des projets PADRC et ARSSAM indiquent des lenteurs dans les processus de prise de décisions aux niveaux des Institutions publiques. Lesquelles lenteurs ont engendré des glissements

	SACEM, ARSSAM, PARRSS, IDIRC, RAES	et d'importants retards dans la mise en œuvre de certaines activités. Ce qui se traduit, des pertes de temps et d'argents.
7	INFORMATIONS / DONNEES & DOCUMENTS SUPPLEMENTAIRES COLLECTES ET VERIFIES SUR TERRAIN :	
	Sources	Informations & Données pertinentes et analyses recueillies
	Entretiens, Documents, Forum au niveau local	Le critère EFFICIENCE est également jugé MOYENNEMENT SATISFAISANT par les Autorités, Responsables et Bénéficiaires locaux. D'après ces groupes d'acteurs locaux, des glissements dans les calendriers prévisionnels de mise en œuvre des Projets ont été constatés. Des cas de non-respect des engagements contractuels en termes de délais et de qualités des livraisons des biens et services ont été également signalés.
8	CONCLUSION SUR L'APPRECIATION DU CRITERE D'EVALUATION : Sur la base de la synthèse des résultats de l'analyse documentaire et des missions sur terrain, le critère EFFICIENCE est noté MOYENNEMENT SATISFAISANT.	

Procédures du PNUD. De tous les facteurs prohibitifs, les procédures du PNUD ont été le plus fréquemment citées. Des lenteurs administratives sont trop souvent enregistrées dans l'acquisition des biens et services et dans les opérations quotidiennes du Bureau. Il a été rapporté que des personnels de projets se font eux-mêmes financés les per diems et autres coûts récurrents pour des missions de terrain s'ils veulent les réaliser dans l'intervalle de temps programmé. Cette situation a pour conséquences de retarder et même éliminer dans certains cas des activités prioritaires ou stratégiques. Entre autres conséquences, des fournisseurs de services décident de ne plus faire affaire avec le PNUD sachant les misères qu'ils vont connaître pour être payés.

Réductions des ressources en tout début du cycle de programmation. Un an seulement après l'entrée en vigueur du présent cycle de programmation (2015-2019), le PNUD a dû faire face à des coupures drastiques de fonds. Ce qui a entraîné, in fine la clôture d'au moins 6 projets et la reconfiguration de bien d'autres, avec les conséquences sur la réalisation de l'effet

2.1.4. Impact

1	CRITERE D'EVALUATION : IMPACT
2	QUESTION D'EVALUATION (QE) : Quels changements (ou signes précoce de changements) attendus ou non attendus les projets mis en œuvre dans le cadre de l'effet ont apporté dans la vie des bénéficiaires
3	INDICATEURS A APPRECIER : Degré de changements majeurs renseignés (Rapportés) et / ou observables aux niveaux des conditions de vie ou de travail des populations (ou des groupes cibles) directement ou sensés liés aux projets réalisés. Mode d'appréciation de cet indicateur : - Plus de 80% : Très satisfaisant (Note 5/5) ; - 61 à 80% : Satisfaisant (Note 4/5) ; - 41 à 60% : Moyennement satisfaisant (Note 3/5) ; - 20 à 40% : Non Satisfaisant (Note 2/5) ; - Inférieur à 20% : Pas du tout satisfaisant (1/5).
4	CHAMPS COUVERTS (PROGRAMMES ou PROJETS concernés) :

	Gouvernance : Décentralisation, Etat de droit, Election, Consolidation de la Paix / Sécurité, Justice, Lutte contre la corruption (PADRC, RED, SACEM, ARSSAM, PARRSS, IDIRC, RAES)	
5	CONCLUSION PRELIMINAIRE DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE : Le critère IMPACT des interventions du PNUD dans la réalisation de l'Effet N°2 « Les institutions publiques, la société civile et les médias, au niveau central et décentralisé, exercent leurs rôles et sont redevables pour une gouvernance apaisée, protectrice des droits humains » est jugé NON SATISFAISANT. Les actions en matière de justice et réalisées au niveau de la gestion du cycle électoral à travers l'appui du CENI ont globalement donné des impacts significatifs. Les interventions du PNUD aux niveaux des cadres politiques, stratégiques et institutionnels n'ont pas entraîné, par contre, des impacts d'envergure nationale : - L'appui dans l'élaboration de la Stratégie Nationale de Développement Local (SNDL) n'a pas permis l'augmentation significative ni des ressources budgétaires gérées par les CTD et les STD ni les taux de recouvrement fiscal des CTD ; - L'appui dans la lutte contre la corruption, à travers l'élaboration de la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption (SNLCC, le renforcement du BIANCO, l'appui à la mise en place et à l'opérationnalisation des CPA n'a pas d'impact significatif sur l'empileur de la corruption à Madagascar ; - L'appui dans la Réforme du Secteur Sécurité, à travers notamment l'élaboration des Plans stratégiques et opérationnel y afférents, n'a pas entraîné des améliorations tangibles au niveau de la situation sécuritaire nationale. Si l'impact de l'élaboration et de l'adoption de la Stratégie Nationale de Développement locale (comme loi) n'est pas encore constaté, sa mise en œuvre devrait permettre, à moyen terme : - D'une part, le renforcement de l'appropriation politique et sociale du développement local comme projet de société, la Consolidation du cadre juridique et financier de la décentralisation et du développement local, et le renforcement des capacités des acteurs du développement local, particulièrement leurs capacités de gestion administratives et financières et l'amélioration de la démocratie locale et de la gouvernance territoriale et - D'autre part, le transfert de la maîtrise d'ouvrages vers les services techniques déconcentré de la mise en œuvre des politiques sectorielles en appui aux collectivités	
6	DETAIL DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE	
	Sources (Documents)	Informations & Données pertinentes et analyses recueillies (justificatives de la conclusion préliminaire sur la base de l'analyse des indicateurs)
	Rapport de progrès Projet PADRC, en date du 31 mars 2018	La Stratégie Nationale de Développement Local (SNDL), élaborée depuis fin 2015 mais non encore été validée par le Gouvernement ne fait pas l'objet de projets spécifiques de mise en œuvre.
	Rapport de progrès Projet ARSSAM, en date du 31 mars 2018	Le Comité Technique d'Organisation du séminaire national de la RSS (CTO-RSS) a été abrogé le 26 septembre 2017 par le décret instituant le Bureau National de Coordination de la Réforme du Secteur de la Sécurité (BNC-RSS) et fixant son organisation et ses attributions.
		Jusqu'à présent, le BNC-RSS n'a pas encore été mis en place et opérationnalisé. Ainsi, pendant le premier trimestre de 2018 la planification et les préparatifs des activités d'appui à l'organe de coordination de la RSS (atelier de renforcement de capacités en RSS) ont été discutés et coordonnés avec le SPDSN, organe mis en place en octobre 2017 et qui assurera le contrôle et le suivi des activités du futur BNC-RSS.
		En appui au nouvel Haut Conseil de la Défense Nationale (HCDN, récemment créée et en voie d'opérationnalisation) dans son mandat d'élaborer une vision (et ultérieurement une stratégie) nationale de la

		sécurité, une étude sur les besoins de sécurité humaine à Madagascar a été effectuée en 2017, basée sur les conclusions et recommandations déjà élaborées lors des analyses et consultations antérieures (notamment celles menées par le CTO-RSS) et complétée par une récolte d'informations et des consultations supplémentaires pour évaluer les besoins en sécurité humaine. Le rapport de l'étude a été partagé avec le SPDSN (organe exécutif du HCDN) et a été une ressource très riche pour les délibérations et réflexions sur la vision nationale de sécurité . Les activités d'appui à la suite du processus d'élaboration et de validation de la vision ont été discutées avec le SPDSN, et les préparatifs initiés pendant le premier trimestre de 2018.
7	INFORMATIONS / DONNEES & DOCUMENTS SUPPLEMENTAIRES COLLECTES ET VERIFIES SUR TERRAIN :	
	Sources	Informations & Données pertinentes et analyses recueillies
	Entretiens, Documents, Forum au niveau local	Au niveau local, les activités mises en œuvre dans le cadre notamment du Projet PADRC ont entraîné des impacts significatifs dans les conditions de vie ou de travail des populations / bénéficiaires : - L'appui au niveau de la gestion de l'Etat civil a augmenté de manière significative le nombre de personnes titulaires de Copies d'actes de naissance et de cartes d'identité nationale (CIN) et a réduit considérablement les délais de délivrance des actes d'état civil ; - L'appui en matière de gestion foncière décentralisée à travers les guichets fonciers a entraîné également d'impact significatif au niveau de la sécurisation foncière. L'IMPACT des interventions du PNUD au niveau local est jugé SATISFAISANT par les Autorités, Responsables et Bénéficiaires locaux
8	CONCLUSION SUR L'APPRECIATION DU CRITERE D'EVALUATION : Sur la base de la synthèse des résultats de l'analyse documentaire et des missions sur terrain, le critère « IMPACT » est jugée MOYENNEMENT SATISFAISANT. Cette notation est la moyenne des appréciations jugée « NON SATISFAISANTE » d'une part pour les impacts au niveau national en matière de décentralisation / développement local et de lutte contre la corruption et jugée « SATISFAISANTE » d'autre part au niveau local, notamment dans les domaines du raffermissement de l'Etat de droit et de décentralisation (Gestion de l'Etat civil et Gestion foncière décentralisée).	

2.1.5. Durabilité

1	CRITERE D'EVALUATION : PERENNITE
2	QUESTION D'EVALUATION (QE) : Dans quelle mesure les résultats obtenus sont-ils pérennes ou peuvent-ils être pérennisés ?
3	INDICATEURS A APPRECIER : Niveau de capacité technique et financière des Institutions / Organisations / structures bénéficiaires à assurer la capitalisation des acquis et / ou la maintenance des infrastructures et / ou matériels acquis. Mode d'appréciation de cet indicateur : - Plus de 80% : Très satisfaisant (Note 5/5) ; - 61 à 80% : Satisfaisant (Note 4/5) ; - 41 à 60% : Moyennement satisfaisant (Note 3/5) ; - 20 à 40% : Non Satisfaisant (Note 2/5) ; - Inférieur à 20% : Pas du tout satisfaisant (1/5).
4	CHAMPS COUVERTS (PROGRAMMES ou PROJETS concernés) :

	Gouvernance : Décentralisation, Etat de droit, Election, Consolidation de la Paix / Sécurité, Justice, Lutte contre la corruption (PADRC, RED, SACEM, ARSSAM, PARRSS, IDIRC, RAES)	
5	CONCLUSION PRELIMINAIRE DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE : Sur la base de l'analyse documentaire et des réponses trouvées, le critère PERENNITE est jugé NON SATISFAISANT. - Le niveau global de capacité technique des Institutions / Organisations / structures bénéficiaires à assurer la capitalisation des acquis et / ou la maintenance des infrastructures et / ou matériels acquis est jugé MOYENNEMENT SATISFAISANT ; ce constat s'explique par l'importance de la consistance des actions de renforcement de capacités mises en œuvre dans pratiquement l'ensemble des Programmes et Projets financés par le PNUD ; - Le niveau global de capacité financière des Institutions / Organisations / structures bénéficiaires à assurer la capitalisation des acquis et / ou la maintenance des infrastructures et / ou matériels est, par contre, jugé PAS DU TOUT SATISFAISANT : les CTD, les STD, le CENI, le BIANCO, le BNGRC, le SPDSN, le BNC-RSS sont encore loin d'une situation souhaitée en matière d'autonomie financière. Ces entités restent, à ce stade, dépendantes des ressources financières à travers les différents projets pour pouvoir fonctionner convenablement et efficacement. - La faiblesse des services techniques déconcentrés dans la Région Androy (moyens humains et nombre et compétences, matériels, et financières mais surtout en maîtrise d'ouvrage) ne leur permet pas de jouer pleinement le rôle d'appui conseil auprès des CTD (Région et Communes) - Même si des actions de dotations de matériels ont été réalisées, elles n'ont pas été accompagnées par des affectations de personnel qualifié.	
6	DETAIL DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE	
	Sources <i>(Documents)</i>	Informations & Données pertinentes et analyses recueillies <i>(justificatives de la conclusion préliminaire sur la base de l'analyse des indicateurs)</i>
	Rapports de progrès des Projets PADRC, RED, SACEM, ARSSAM, PARRSS, IDIRC, RAES	En matière de renforcement de l'Etat de droit, la pérennité des effets des cliniques n'est pas assurée sans un engagement de l'État, qui doit assurer les moyens financiers pour leur fonctionnement. La quasi-totalité de leurs couts de fonctionnement reste pris en charge par le PNUD, et le Ministère de la Justice ne contribue pas encore au budget. Les démarches du PNUD pour une solution stratégique n'ont pas encore abouti. Sur le plan institutionnel, il manque une loi déterminant le statut et l'ancrage des cliniques pour qu'il y ait transfert de budget public vers des institutions associatives qui gèrent les cliniques. La clarification du statut légal et par là de l'ancrage institutionnel des cliniques juridiques reste la principale contrainte à la pérennisation des cliniques juridiques. Sans cette clarification, les acquis de plusieurs années d'existence de ces cliniques ne pourront ni être pérennisées, ni mis à échelle au niveau national. Il faut rappeler ici que la couverture actuelle des cliniques juridiques est limitée en nombre et principalement aux seules zones d'intervention du PNUD. Handicapé par le retard dans l'adoption de la Stratégie Nationale de Développement Local et la finalisation du texte sur l'Intercommunalité, les acquis du PADRC ne seraient pas durables faute de cadre politique et juridique. Des lettres et des actions de plaidoyer auprès du MID pour la sortie de ces cadres législatifs et stratégiques/programmatiques de la décentralisation ont été réalisées ; la question a été soulevée de nouveau lors de la revue annuelle.

		En matière de lutte contre la corruption, le retard dans la mise en place et l'opérationnalisation de « l'Agence de recouvrement » prévu dans le projet IDIRC dépendra du projet de loi sur le recouvrement des avoirs. Lequel projet de loi devrait être adopté en session ordinaire du mois de Mai à juin 2018 des Parlements mais a été sorti de l'ordre du jour de la session. Ce qui risque de compromettre l'atteinte et la pérennisation des résultats attendus en la matière. Dans la réforme du secteur sécurité, la situation d'incertitude et de vide dans le fonctionnement du SPDSN et du BNC-RSS pourrait s'avérer fatal et en vue des difficultés de mise en œuvre anticipées pendant la période de campagne électorale à partir du troisième trimestre de 2018. Ce qui risque fort de compromettre les acquis du processus RSS.
7	INFORMATIONS / DONNEES & DOCUMENTS SUPPLEMENTAIRES COLLECTES ET VERIFIES SUR TERRAIN :	
	Sources	Informations & Données pertinentes et analyses recueillies
	Entretiens, Documents, Forum au niveau local	Au niveau local, le critère PERENNITE est jugé MOYENNEMENT SATISFAISANT par les Autorités, Responsables et Bénéficiaires rencontrés dans le cadre de la mission d'évaluation. Dans la Région Analamanga, plus précisément à Mahitsy, les Structures de gestion mises en place pour assurer la pérennité des résultats obtenus dans le cadre du PADRC sont fonctionnelles et disposent des ressources financières suffisantes. Dans la Région Androy, il a été constaté par contre : • Une faible implication des partenaires au niveau méso (en particulier des Services techniques déconcentrés régionaux et du District) dans le processus de mise en œuvre des projets ; • Une faible capacité surtout financière des partenaires aux niveaux méso (Région, Services techniques déconcentrés régionaux et du District) et micro (Communes et Fokontany). La plupart des actions entreprises dans la Région Atsimo Andrefana ont été jugées ponctuelles, donc non structurantes. Ceci dit, le potentiel de développer des effets durables a été en porte-à-faux avec la nature et la durée des interventions menées sur place.
8	CONCLUSION SUR L'APPRECIATION DU CRITERE D'EVALUATION : Sur la base de la synthèse des résultats de l'analyse documentaire et des missions sur terrain, le critère PERENNITE est jugé NON SATISFAISANT	

2.1.6. Dimensions transversales

Genre. Beaucoup a été fait pour donner plus de place aux femmes dans l'économie, le social et le politique. Dans la plupart des projets, les femmes chefs de ménages et les jeunes ont été priorités dans le ciblage et l'identification des bénéficiaires, le cas échéant leur participation a été fortement encouragée. Toutefois, d'autres pistes restent quand même à explorer quand on sait une la large gamme d'activités qu'elles peuvent entreprendre et qu'on devrait les aider à entreprendre. Parmi lesquelles, on peut citer: Culture d'algues, de crabes, de crevettes, de concombres de mer, Culture de légumes, etc.

Coordination. Des problèmes de déficience ont été identifiés non seulement au sein des intervenants du Système des Nations Unies mais entre l'ensemble des intervenants. C'est le règne du Chacun pour soi. Pour l'appui spécifique du PNUD, un système tripartite de coordination a été instauré, il comprend la Région (Préfet ou Chef de Région), la ou les institutions régionales concernées (en général la ou les

Directions Régionales) et l'équipe du PNUD. Mais avec l'irrégularité de l'implication des partenaires de mise en œuvre dans les réunions et les activités, le résultat escompté est incertain. Au sein de l'équipe du PNUD, des réunions de coordination regroupant toute l'équipe ont été tenues, mais elles ont été remplacées par des visites auprès des différentes composantes de l'équipe.

VIH/SIDA. Dans la conception du Programme Pays 2015-2019, la riposte au VIH/SIDA a été laissée à d'autres organismes du Système des Nations-Unies et des partenaires de développement. Toutefois, avec un financement d'ONUSIDA d'un programme s'exécutant dans 5 pays dont le Madagascar, le PNUD a exécuté un volet VIH/SIDA dans un projet dans le Sud du pays. Les mobilisations sociales couplées aux interventions des différents acteurs ont permis une diminution de la prévalence du VIH au cours de ces 3 dernières années.

Communication. Il y a globalement un déficit de communication au niveau stratégique. Les PTF ne font pas de rapports sur leurs actions, aux Collectivités territoriales. Certains documents de programmes et projets qui ne sont partagés. Il en résulte donc un déficit de communication au niveau stratégique dans les interventions dans les Régions. Par ailleurs, l'irrégularité de l'implication de partenaires dans la réalisation des activités et dans les réunions a pour conséquence une réduction du partage d'informations avec les partenaires, qui de fait, ne sont plus au même niveau d'information que l'équipe du PNUD. Par contre, au niveau opérationnel (au niveau de certains projets), les différentes parties prenantes (bénéficiaires, autorités locales, staff de projet et autres acteurs) se communiquent. Des agents de terrain travaillent pour faciliter la communication avec les communautés.

Théorie du Changement et Suivi et Evaluation. Le CPAP n'a pas présenté une TDC nette et claire, à même d'aider les gestionnaires de projets à voir clairement et connexions causales qu'il y a entre les activités du programme pays et les effets attendus. Le Bureau Indépendant d'Evaluation du PNUD, à travers l'évaluation indépendante du Programme Pays menée en Août 2018, a reconstruit la TDC générale et la TDC spécifique liée la reprogrammation et concentration des activités dans le Sud. Toutefois les hypothèses n'ont pas été testées. Il manque des informations liées à l'énergie propre.

Par ailleurs, le système de S&E du PNUD présente des faiblesses au niveau de la conception. Non seulement, la TDC n'a pas été clairement défini dans le CPAP, mais aussi la formulation des indicateurs n'a pas toujours permis de scruter un changement mesurable. Ajouté à tout cela, beaucoup de projets sont exécutés sans plan de suivi et évaluation, d'autres suivent des directives des ministères sectoriels supportés à travers des canevas à remplir, sans un dispositif harmonisé et centralisé, pour des projets multipartenaires dont chacun utilise son propre système de suivi et évaluation.

Appropriation nationale. Comme mentionné précédemment, des efforts ont été réalisés pour faciliter un transfert de compétence et de connaissance aux parties nationales, à travers des ateliers, des forums, etc. Toutefois, il a été constaté des faiblesses au niveau de l'appropriation des entités locales en raison des faiblesses institutionnelles, des personnels changeants au niveau des STD et des CTD, des manques de ressources financières. L'appropriation nationale devra aussi passer par le renforcement des capacités de planification, de budgétisation, de financement et de maîtrise d'ouvrage des autorités régionales et locales.

2.2. Facteurs contributeurs et facteurs restrictifs

L'exigence des évaluations d'effets comme celle-ci, contrairement aux évaluations de projets tient du fait qu'elles servent à déterminer si les programmes concernés contribuent réellement à la satisfaction d'objectifs difficilement atteignables. Dans le contexte de Madagascar, la réalisation des effets s'est révélé une tâche ardue tant que les contraintes de divers ordres (institutionnels, politiques, sociaux et économiques) existent. Cette section expose l'essentiel des facteurs évoqués par les répondants pour justifier des raisons de succès ou de l'échec dans la réalisation de l'effet.

2.2.1 Facteurs contributeurs

Partenariat avec le Gouvernement de Madagascar. Il est généralement reconnu que le capital confiance que le PNUD jouit auprès de ses partenaires gouvernementaux. C'est en ce sens que les bailleurs de fonds confie au PNUD l'administration de programmes complexes ou la gestion des « Baskets funds ». Bon nombre de succès enregistrés par le PNUD dans l'accompagnement à la conception de documents stratégiques comme le PND axé sur les OMD/ODD, le renforcement des capacités institutionnelles en matière de planification et de budgétisation sont attribuables aux rapports de longue date que le PNUD entretient avec le gouvernement malgache.

Neutralité du PNUD. Selon de nombreux répondants, le PNUD se focalise sur ses objectifs et ne rentre pas dans les préoccupations politiques et partisans.

Expérience dans la Coordination des Programmes. La gestion de de l'aide au développement dans les zones politiquement instables est devenue le porte-étendard de l'intervention du PNUD, qui est considéré désormais comme l'organisme le plus fiable pour prendre en charge l'administration des fonds multidonateurs. Les PTF, ONGs et agences bilatérales ont confiance dans la capacité du PNUD à administrer leurs ressources humanitaires et de développement et ont exprimé le souhait de voir le PNUD jouer un rôle plus important et plus efficace en la matière, au lieu de se substituer des à des agences d'exécution.

Bureaux de terrain. L'existence de bureaux ou d'antennes locales devrait être l'un des atouts majeurs du PNUD pour pouvoir administrer des programmes à base communautaire sur un territoire aussi vaste que celui de Madagascar. La présence du PNUD, à travers le bureau de coordination locale du projet Approche Paysage, dans la Région Atsimo Andrefana, a joué un rôle de premier plan dans la coordination et la synergie des autres interventions du PNUD dans la Région. Il est donc souhaitable que le PNUD étende d'autres bureaux dans d'autres régions du pays afin d'augmenter l'efficacité de ces programmes.

2.2.2 Facteurs restrictifs

Cohérence du programme. On parle souvent d'approche programme, alors que l'analyse de la stratégie d'intervention du PNUD sur le terrain, montre une juxtaposition de projets qui n'ont pas la cohérence et la synergie escomptée. Par exemple, le Programme d'Appui à la Décentralisation et à la Résilience Communautaire (PADRC) fait la promotion du Fonds de Développement Local comme outil de référence nationale alors que les actions du projet Planification du Développement, Secteur Privé et Emploi (PDSPE) n'utilisent pas ce mécanisme pour faire transiter les ressources allouées à des actions inscrites dans les Plans de Développement Locaux. En plus, on a vu que des projets qui n'ont pas une chaîne logique, un lien causal direct avec le CPAP (Ex : Projet VIH/SIDA).

Procédures du PNUD. De tous les facteurs prohibitifs, les procédures du PNUD ont été le plus fréquemment citées. Des lenteurs administratives sont trop souvent enregistrées dans l'acquisition des biens et services et dans les opérations quotidiennes du Bureau.

Le retard dans la mise en œuvre par rapport aux prévisions vient de la lourdeur des procédures, de lacunes au niveau de la planification et de la lenteur au sein de l'équipe responsable des institutions partenaires.

Pour la lourdeur des procédures, elles sont effectivement lourdes et nécessitent encore des révisions à chaque fois que cela est nécessaire et des mises à jour systématiques pour qu'elles soient constamment adaptées au contexte et aux besoins de la mise en œuvre.

Les deux exemples ci-dessous illustrent le fait qu'elles peuvent être allégées. Des étapes de signature et d'approbation ont été supprimées pour les ordres de mission et il a été décidé de permettre à des responsables au sein de l'équipe du projet l'approbation de marchés dont le montant est inférieur à 2 500 USD.

Réductions des ressources en tout début du cycle de programmation. Un an seulement après l'entrée en vigueur du présent cycle de programmation (2015-2019), le PNUD a dû faire face à des coupures drastiques de fonds. Ce qui a entraîné, in fine la clôture d'au moins 6 projets et la reconfiguration de bien d'autres, avec les conséquences sur la réalisation de l'effet.

Communication avec les partenaires. Les responsables gouvernementaux, surtout au niveau régional et local, se plaignent de n'être pas suffisamment informés des projets, des budgets et des stratégies d'exécution. Ce manque d'information nuit à leur performance. Ils ne savent pas toujours l'étendue de leurs actions ou jusqu'où ils doivent être impliqués, qu'est-ce qui est attendu d'eux exactement et qu'est-ce qu'ils peuvent attendre du PNUD. Ce manque de communication est souvent cause du manque d'implication/ de participation des autorités locales dans des assises de concertation, d'harmonisation et d'opérationnalisation.

Suivi et Evaluation. La Gestion axée sur les résultats de développement (GRD) prônée par le PNUD n'a donné lieu ni à un suivi efficace ni à une stratégie spécifique d'évaluation au sein même du PNUD. Les documents élaborés ne donnent pas des indications claires et précises sur les changements à évaluer ni les informations collectées et rapportées dans les rapports périodiques n'enseignent pas sur la réalisation de l'effet ni sur les modalités d'amélioration de ce dernier. Les indicateurs, les données de référence et les cibles annuelles de l'effet ainsi que le cadre des résultats dans le CPAP 2015-2019 ne sont pas efficacement exploités par le PNUD et les partenaires nationaux pour le suivi et l'établissement de rapport sur l'effet.

Traitement des fonctionnaires de l'Etat dans les Projets du PNUD. Des tensions, parfois latentes, ont été rapportées dans des projets co-pilotés par le PNUD et un Ministère sectoriel. Il y a des frustrations notamment en raison des grilles indiciaires trop basses en vigueur au sein des administrations. Il en résulte un système à plusieurs vitesses et surtout une forme de discrimination entre du personnel d'un même projet. Les projets offrent des opportunités notamment lors de l'organisation d'ateliers, de séminaires, de missions autant de frais pouvant peser sur l'efficience et l'efficacité des projets. Certains cadres des projets n'ont aujourd'hui aucun intérêt à une sortie des implémentations directes par le PNUD. Un retour à des anciennes formules aurait pour impact de diminuer de manière drastique leurs propres revenus

2.3. Synthèse des acquis, des points forts à capitaliser

DOMAINES	ACQUIS / POINTS FORTS
----------	-----------------------

Parité Homme / Femme	Intégration systématique de l'approche genre visant la parité H / F dans tout programme et projet appuyé par le PNUD. Réalisation de résultats pertinents en la matière.
Positionnement stratégique du PNUD	Niveaux d'intervention du PNUD couvrant la chaîne de valeurs de la gestion des politiques publiques : depuis l'appui à l'alignement des Stratégies nationales de développement et de lutte contre la pauvreté aux ODD, jusqu'à l'appui au développement local aux niveaux des Fokontany et des quartiers, en passant par les appuis dans l'élaboration / réformes des cadres politiques et institutionnels aux niveaux national, sectoriel et régional.
Image de marque du PNUD	Considération particulière accordée au PNUD par l'opinion publique, la communauté des PTF et le Gouvernement comme leader dans un certain nombre de domaines bien déterminés, dont entre autres : (i) plaidoyers, lobbying et actions de mobilisation générale en faveur du développement de Madagascar ; (ii) promotion / amélioration de la gouvernance ; (iii) soutien au processus électoral et à la réforme du secteur de la sécurité pour lesquels le PNUD a reçu un mandat officiel soit du Gouvernement, soit de la Communauté des bailleurs. Au-delà de la question de l'image de marque il s'agit

III. Dédutions et Conclusions

Dans le logo du PNUD, le focus est mis sur les peuples, après viennent les nations. Ce symbole envoie un message clair sur l'importance que l'humain prend dans le cadre des actions du PNUD. Le développement de l'homme est donc au cœur des interventions du PNUD.

Au niveau stratégique, le PNUD est reconnu pour sa grande capacité de plaider sur des thématiques diverses telles que Genre, Droits humains, Développement durable / ODD, et Gouvernance. Il est aussi apprécié pour sa capacité à dialoguer avec les acteurs, à mobiliser des fonds et à coordonner les actions liées à l'aide au développement.

Au niveau opérationnel, le PNUD se positionne en gestionnaire efficace qui promeut des solutions innovantes en termes d'approches et d'outils pour l'atteinte des objectifs de développement nationaux.

Fort de tout cela, le PNUD présente donc des atouts pour piloter et coordonner les actions de développement. Cependant, le contexte actuel à Madagascar, présentant les caractéristiques d'un Etat fragile demande de relativiser quand il vient le moment d'analyser la contribution du PNUD à la réalisation de l'Effet 2 du CPD : « Les institutions publiques, la société civile et les médias, au niveau central et décentralisé, exercent leurs rôles et sont redevables pour une gouvernance apaisée, protectrice des droits humains ». Les principales conclusions de la présente évaluation sont les suivantes :

- Le Programme de Pays du PNUD à Madagascar est aligné sur les priorités de développement nationales, mais pas nécessairement sur son mandat. A Madagascar, tout est prioritaire, donc n'importe quelle intervention est jugée pertinente. Par contre, en analysant les domaines explorés par le PNUD (9 des 16 secteurs du SNU en 2016-2017) et la manière de faire ses interventions (Direct Implémentation), le PNUD semble démarquer de son métier. La pertinence a donc été jugée moyennement satisfaisante.
- Les instruments de planification élaborés au titre de cet effet, qui étaient presque inexistant il y a quelques années, participent aujourd'hui à la rationalisation du processus de budgétisation en y intégrant une dimension axée sur les OMD/ODD.
- Des résultats significatifs ont été obtenus dans le domaine du développement durable et inclusif⁸, en dépit des problèmes de synergie/ d'intégration entre les interventions, des projets qui ne sont qu'à leur début et du niveau d'implication et d'appropriation des autorités locales.
- L'efficacité des actions du PNUD a été affectée par un ensemble de facteurs dont : la dispersion des actions ; la centralisation des services et des décisions ; les lenteurs administratives et retard dans le recrutement des personnels-clés dans certains projets et des facteurs externes [Corruption, pauvreté extrême (voies d'accès, énergie, dédouanement, microfinance, ...), lenteurs au niveau de la validation et de la mise en application des lois nationales, appropriation nationale, pesanteurs culturelles, période électorale, etc.]. L'efficacité a été jugée moyennement satisfaisante.

⁸ Les activités de Cash for Work couplées d'AGR, la création de Nouvelles Aires Protégées; les méthodologies et guides dans le domaine de la gestion budgétaire ; les structures de coordination et de suivi des opérations d'aide au développement

- L'efficacité des actions du PNUD a été éprouvée par la non-possibilité de répondre aux objectifs fixés suite à une limitation des ressources propres. Des initiatives ont été entreprises pour mobiliser des fonds frais. Toutefois la variabilité dans la durée d'exécution des projets, les glissements dans les calendriers prévisionnels de mise en œuvre, les coûts administratifs et opérationnels par rapport au budget programme; le Non-respect des engagements contractuels en termes de délais et de qualités des livraisons des biens et services; l'utilisation de ressources propres et limitées pour toute une panoplie d'intervention; le choix de prestataires de services non satisfaisants ; les lenteurs administratives et la centralisation des services et des centres de décisions ont diminué le niveau du rapport cout/efficacité des interventions. L'efficacité a été jugée moyennement satisfaisante.
- Beaucoup de projets sont à une phase précoce pour apprécier l'impact. Toutefois, on aura retenu : une capitalisation de certains ménages bénéficiaires des AGR, un meilleur taux de recouvrement, un enthousiasme des populations pour la création des Aires Protégées communautaires. L'impact a été jugé moyennement satisfaisant.
- La pérennité des interventions du PNUD est affectée par le niveau de corruption, l'instabilité politique et institutionnelle, les disponibilités financières de ressources et dépend du degré d'implication et du leadership des autorités locales. La pérennisation des acquis sera fonction du niveau d'accompagnement et de la stratégie de sortie et des structures de relais (tels que les comités villageois) mis en place. La probabilité de durabilité des résultats des interventions du PNUD a été jugée moyennement satisfaisante.
- Parmi les dimensions transversales, les questions de genre ont fait l'objet d'un meilleur traitement au niveau des projets, par rapport à des aspects comme la coordination, l'appropriation, la communication et le suivi et évaluation.

IV. Recommandations

Suites aux conclusions de l'évaluation, les recommandations sont formulées en fonction des critères

4.1. Pertinence

- **Favoriser l'approche métier plutôt que l'approche thématique.** Alors comment identifier un cadre de référence unique pour faire valoir le métier du PNUD : **un nouveau paradigme** pour le PNUD. L'approche métier consiste à s'interroger sur les compétences du PNUD :
 - Compétence en termes d'élaboration de politiques publiques, de stratégies de développement en général et en matière de gouvernance en particulier : la vision de Madagascar semble être le réceptacle du métier du PNUD. *Madagascar sera un pays de l'excellence où s'instaure la haute qualité sociale et environnementale, règne l'Etat de droit, la sécurité pour tous, la bonne gouvernance et la redevabilité sociale prévalent la communion nationale, la dignité nationale et l'intérêt général* et pour lequel on reconnaît une valeur ajoutée et une /des compétence(s) au PNUD tant du point de vue de la conception que de la mise en œuvre d'opérations /actions de développement.
- **Combiner des actions structurantes au niveau national avec le choix d'une zone de concentration des actions du PNUD** (le Grand Sud) pour la mise en œuvre d'actions concrètes aux résultats tangibles. Mais cela suppose de :
 - **Jouer sur les complémentarités** entre les Effets/projets pour une contribution du PNUD à l'atteinte des objectifs des effets de l'UNDAF. Il faut examiner la possibilité d'avoir une approche inter-effets pour éviter les interactions aux effets potentiellement négatifs pouvant avoir une incidence sur le PNUD en tant qu'institution.
 - **Privilégier l'approche système** plutôt qu'une approche linéaire : c'est appréhender différemment la réalité en reconnaissant la complexité c'est-à-dire appliquer de manière concrète les questions de la durabilité et de la soutenabilité des actions entreprises

4.2. Efficacité

- **Avoir une ou deux actions phares traitées de manière transversale à tous les projets.** Par exemple : la lutte contre la corruption. Celle-ci peut s'appliquer de manière transversale à tous les projets/programmes du PNUD. Par exemple : on pourrait **criminaliser tout délit contre l'environnement**. Exemple Projet RED et Approche paysage. Des dispositifs peuvent être pris pour traduire devant les tribunaux les gens qui commettent une infraction quelconque contre l'environnement. On pourrait faire de certains projets PNUD soient garantis *zéro corruption* (Approche paysage, PACARC, PDSPE, etc.) ;
- **Généraliser la méthode d'intervention** (une action à portée nationale combinée à des interventions ciblées sur un espace géographique précis avec des résultats tangibles et SMART plutôt que de se disperser ;
- **Négocier avec d'autres partenaires techniques et financiers** pour des résultats clés tels que l'adoption de textes réglementaires, de projets de Loi soient inscrits dans les conditionnalités des appuis budgétaires. L'essentiel du métier du PNUD est dans des actions d'appui d'institutionnel

qu'il est de plus en plus difficile de mettre en place et pour lesquelles il n'est pas parfois facile d'obtenir dans des délais raisonnables des résultats tangibles ;

- **Mettre en place un système de suivi-évaluation et de gestion de la connaissance** dans un environnement de faible observabilité et de sensibilité des indicateurs en raison de la situation de crise. Il s'agit donc de mettre en place des SSE avec des outils tels que le suivi itératif par les bénéficiaires, le suivi par une Tierce personne ou bien le recours à des approches qualitatives pour trianguler les données et identifier les prémisses d'impacts ou de changement. Il s'agit donc de mettre en place un système combinant des approches de suivi-évaluation différenciées pour objectiver les situations ou la mesure.
- **Intégrer la théorie du changement dans la conception des programmes et dans l'analyse des résultats** sans pour autant complexifier le système. Il s'agit donc d'ancrer une culture du résultat dans les équipes du PNUD mais aussi des partenaires.

4.3. Efficience

- **Assouplir** les procédures administratives.
- **Explorer** les possibilités de diversifier les sources de financements.
- **Engager un processus de contribution nationale graduelle** le long des cycles de programmation c'est-à-dire prévoir un engagement progressif des partenaires dans la programmation y compris budgétaire en examinant les possibilités de contribution y compris financière. (Voir ci-dessous la durabilité)
- **Renforcer le système de suivi-évaluation axé sur les résultats** mais aussi doter le système de suivi-évaluation d'outils de gestion notamment de suivi de la gestion financière et des contrats afin de s'assurer d'un taux d'engagement et de décaissement correspondant au rythme de réalisation des activités prévues afin d'anticiper les besoins de financement et/ou de trésorerie.
- **Tirer profit des expériences**, des leçons apprises et des acquis, le système de suivi-évaluation doit assurer une meilleure gestion de la connaissance notamment en termes de mise en œuvre des projets et des programmes, diffuser ces leçons apprises pour un réinvestissement immédiat dans la programmation

4.4. Impact

- **Diversifier les profils et les origines du personnel recruté par le PNUD**, il est difficile de percevoir l'impact mais manière générale les résultats quand il n'y a pas ou peu de regard extérieur permettant d'interroger des situations ou des résultats. Le multilatéralisme et ses cultures plurielles du PNUD font parties de la richesse de l'institution mais également de sa valeur ajoutée. Dans une situation telle que celle de Madagascar où il y a un fort enclavement, il est nécessaire d'avoir ces regards extérieurs et de favoriser les échanges ;
- **Mettre en place des études d'impact** et des évaluations économiques et financières permettant de mesurer les valeurs ajoutées du PNUD non seulement par rapport à une situation antérieure comparaison entre une situation avec et sans projet, mais également les effets économiques. Le risque serait dans un contexte pareil de s'enfermer dans des actions d'urgence où a priori, il y a des gains économiques, mais en général ceux-ci ne sont liés qu'aux activités de recapitalisation, et non à des actions structurantes.

- **Renforcer la communication et la vulgarisation** des acquis et des leçons apprises. La communication doit être recentrée sur les résultats c'est-à-dire les changements, et non sur les processus ou les intrants comme on peut le constater actuellement sur les pages web du PNUD à Madagascar;
- **Définir des partenariats stratégiques** avec des institutions ayant une connaissance intime des terrains;
- **Renforcer l'intégration des interventions** c'est-à-dire favoriser les interconnexions entre les projets par exemple (RED avec Approche paysage.) Ceci se traduit aussi par la prise en compte de l'interrelation des effets de l'UNDAF au niveau de la planification des interventions sur le terrain.

4.5. Durabilité

- **Engager davantage les communautés et partenaires locaux** à tous les phases du cycle du projet y compris dans la formulation, l'identification, la conception, et pas seulement dans les phases d'exécution. Engager davantage les communautés c'est aussi les associer à l'analyse des résultats. Il est mentionné plus en amont de mettre en place un système de suivi-évaluation notamment à travers un suivi itératif par les bénéficiaires ;
- **Cibler des groupes/ organisations** prêts à répliquer les acquis mais pas seulement, il est nécessaire que les groupes et les organisations soient accompagnées dans la sortie des appuis fournis par le PNUD. C'est notamment le cas des cliniques juridiques qui fournissent un appui en substitution à des services de l'Etat, il est nécessaire de réaliser quand cela est nécessaire des études sur le recouvrement des coûts. Une des caractéristiques à Madagascar est compte tenu de l'immensité de la pauvreté, le recours à l'aide est souvent la solution alors que la pérennité des actions est assurée si les acteurs sont engagés y compris en apportant une contribution financière ;
- **Prévoir le désengagement et les conditions de ce dernier** dès la formulation et/ou l'identification des projets. Il ne faut pas oublier qu'un projet se définit par son cadre logique avec des résultats définis à l'avance sous contrainte budgétaire et dans un délai déterminé. Un projet a donc un début et une fin, et il convient de le rappeler.
- **Mettre en place ou renforcer les plateformes de concertation régionale**, capable de développer une synergie entre les acteurs afin de rationaliser les ressources affectées au développement de la région.

V. Récapitulatif des résultats d'analyse des principales lacunes dans la gestion du Cycle de planification du Programme et des recommandations

Le tableau suivant récapitule les résultats d'analyse des principales lacunes et faiblesses dans la gestion du Cycle de planification et des recommandations

DOMAINES	PRINCIPALES LACUNES / FAIBLESSES	RECOMMANDATIONS MAJEURES
Sur les Théories de changement et l'architecture de la chaîne ou cadre de résultats	Dans la plupart des cas, les théories de changement formulées dans le cadre de la conception des Programmes et des Projets ne se réfèrent pas à l'effet attendu et se focalisent sur des jalons de processus au lieu et place des résultats intermédiaires (outcomes) ayant des relations de cause à effet (logique directe) avec l'effet en question.	L'intervention du PNUD dans le renforcement et l'amélioration des cadres politiques / stratégiques, institutionnels et juridiques de la lutte contre la corruption constitue un atout. Cependant, il importe de chercher plus d'efficacité et surtout d'impact à travers notamment (i) des méthodes d'analyses des problèmes et des théories de changements mieux élaborées, et (ii) amélioration des niveaux d'appropriation et d'application de la Méthode GARD
Sur la formulation des indicateurs et les dispositifs de suivi et d'évaluation	Difficultés d'apprécier dans quelle mesure l'atteinte de l'effet, censée être mesurée par les indicateurs, est en bonne ou mauvaise voie à cause de l'absence d'indicateurs de résultats et de la prédominance des indicateurs de processus et d'activités. La quasi-totalité des Documents de Projet se focalisent sur ce qui sont à faire et avec quelles ressources.	Application de la Méthode GARD : se focaliser sur le pourquoi mettre en œuvre les activités ? à quelle fin ? quels changements attendus dans les conditions de vie des populations et des bénéficiaires cibles plutôt que sur les processus et les ressources
	Outre l'absence d'indicateurs de résultats, des valeurs de référence et surtout des valeurs cibles des indicateurs de processus ne sont pas bien déterminés lors de l'élaboration / signature des Documents de Projet (Prodoc). Exemples : IDIRC, ARSSAM, Cette situation traduit une faiblesse dans la conception des Projets. La situation d'avancement de la mise en œuvre des Projets n'est pas, à cet effet, renseignée dans les rapports de progrès à l'aide d'indicateurs pertinents.	Mettre en place un dispositif de contrôle qualité dans le cadre du processus d'élaboration/conception des projets ; Prévoir et utiliser une check list pour vérifier la qualité de la chaîne et du cadre de résultats, la formulation des indicateurs (SMART), les valeurs de référence et cibles des indicateurs, ... avant la validation / approbation / signature des ProDoc.
	Faible degré d'alignement des indicateurs à ceux utilisés dans le	Adopter les indicateurs des documents nationaux et sectoriels après avoir

DOMAINES	PRINCIPALES LACUNES / FAIBLESSES	RECOMMANDATIONS MAJEURES
	cadre des Documents de stratégies de développement (PND, PGE).	vérifié qu'ils soient SMART et élaborés selon la Méthode GARD. Préciser le niveau de contribution du PNUD dans la réalisation des indicateurs définis c'est-à-dire prévoir une désagrégation des données pour mesurer la contribution du PNUD à l'atteinte de l'effet
Sur les domaines, secteurs et thématiques d'intervention	Intervenir sur plusieurs thématiques (gouvernance, lutte contre la corruption, justice, élections, sécurité,...) fait que l'on risque de se disperser sans avoir le niveau d'intervention nécessaire pour avoir un impact significatif en termes de développement.	Favoriser l'approche métier plutôt que l'approche thématique. Le PNUD gagnerait à se concentrer sur son métier principal et son savoir-faire tout en s'assurant de la complémentarité de ses interventions avec celles des autres Agences du SNU et des autres Bailleurs de fonds.
Sur la cohérence / complémentarité vis-à-vis d'autres Programmes / Interventions des PTF	Risque de dilution de responsabilités dans les cas de projets faisant l'objet de co-financement avec d'autres Agences du SNU.	Nécessité d'élaboration et d'application d'une Charte de responsabilités convenue par les parties prenantes selon principes de bases : <i>chaque Partenaire est engagé sur des résultats / produits biens déterminés avec des indicateurs objectivement vérifiables.</i>
	Lenteur des processus de prises de décisions par l'Administration entraînant des retards importants dans l'atteinte des résultats attendus s'expliquant notamment par un faible niveau d'appropriation et de capacité de leadership du Gouvernement conjugué avec l'absence d'une force de pression du PNUD pour faire respecter les calendriers prévisionnels.	Le PNUD devrait envisager la possibilité d'attente avec les principaux Bailleurs de fonds intervenant dans le domaine de l'aide budgétaire (Banque Mondiale, Union Européenne, BAD, AFD) pour faire en sorte que la réalisation des principaux jalons prévus dans le cadre de l'appui du PNUD dans les domaines de la réforme des cadres politiques, juridiques et /ou institutionnels conditionnent des tranches de financements.
Sur les dimensions transversales : Communication, Genre, VIH/SIDA	Si le Score sur l'égalité entre les sexes («Gender Marker») est systématiquement renseigné dans tout Document de Projet (ProDoc), les indications relatives à la stratégie et moyens de communication, et à l'intégration de la lutte contre le VIH / SIDA font généralement défaut. Le manque de communication risque de compromettre non seulement la coordination /	Prévoir de manière systématique dans les ProDoc les indications nécessaires et pertinentes relatives (i) à la communication (interne au PNUD et externe avec les autres parties prenantes et vis-à-vis du public et (ii) à l'intégration de la lutte contre le VIH / SIDA.

DOMAINES	PRINCIPALES LACUNES / FAIBLESSES	RECOMMANDATIONS MAJEURES
	complémentarité des projets mais aussi et surtout l'adoption des principes de transparence, de responsabilisation et de redevabilité sociale dans le cadre de la mise en œuvre du projet.	
Sur les Modes et dispositifs de mise en œuvre	Les modes opératoires (utilisation des modes de passation des marchés du PNUD (Direct Implementation) peuvent faire courir au PNUD des risques importants en termes de gouvernance (lutte contre la corruption, surfacturation des prestations...) malgré les précautions prises. Des cas de modalité de mise œuvre suivant le NIM prévoient le recrutement et la prise en charge par le PNUD des Coordonnateurs et /ou Directeurs nationaux de Projet logés aux niveaux des Départements ministériels. Cette situation rend flou les statuts et les relations hiérarchiques de ces responsables vis-à-vis des autorités gouvernementales et des responsables ministériels.	Favoriser l'utilisation des instruments nationaux tout en assurant les actions de renforcement de capacités nécessaires. A titre d'exemple, le choix stratégique de l'Etat en termes de décentralisation est l'élaboration d'un Plan de Développement Local puis de faire financer les actions inscrites par la mobilisation de ressources internes et externes via le FDL (art.180 Loi N°2014-020). Le PNUD devrait discuter avec les Responsables du FDL (et de l'INDDL) sur les formes de collaborations appropriés et compatibles avec les procédures du PNUD. A titre, d'exemple : prise en charge par le PNUD des coûts des prestations des Consultants, Associations ou OSC travaillant l'aide des stratégies et outils du FDL (ou de l'INDDL) et sous le contrôle du FDL (ou de l'INDDL) ; lesquels prestataires seront en charge des missions d'appui et d'accompagnement des Communes cibles sur les principales thématiques jugées prioritaires, dont Maîtrise d'Ouvrage Communale, Gouvernance locale et Lutte contre la corruption, gestion financière, fiscalité locale Clarifier / renforcer les rôles et responsabilités des autorités gouvernementales dans le processus de recrutement et la prise en charge du personnel des projets mis en œuvre sous NIM. Lequel personnel devrait être redevable vis-à-vis du Gouvernement. Si besoin est, le PNUD pourrait intervenir dans les processus (i) d'approbation des TDRs et des projets de contrats et (ii) d'évaluation des performances du personnel du Projet.

Annexe 1 : Termes de référence pour l'évaluation

Recrutement d'un cabinet ou d'une équipe d'experts internationaux et nationaux pour l'évaluation de l'effet 2 du CPD « Les institutions publiques, la société civile et les médias, au niveau central et décentralisé, exercent leurs rôles et sont redevables pour une gouvernance apaisée, protectrice des droits humains »

1. CONTEXTE

Le programme actuel du PNUD à Madagascar (élaboré dans le Country Programme Document ou CPD) couvre la période 2015-2019. Il est axé autour de deux effets de l'UNDAF de la même période et de quatre produits qui sont :

Effet 1. Les populations vulnérables, dans les zones d'intervention, accèdent aux opportunités de revenus

et d'emplois, améliorent leurs capacités de résilience, et contribuent à une croissance inclusive et équitable

pour un développement durable.

- Produit 1 (Résultat 3 du CDP) : Les institutions et les acteurs, au niveau national et local, utilisent des outils et mécanismes facilitant à la fois l'atteinte des OMD/ODD et une aide au développement plus efficace.

- Produit 2 (Résultat 4 du CPD) : La transformation structurelle, le renforcement des capacités productives durables et la bonne gouvernance environnementale sont effectives et favorisent la création des emplois et des moyens de subsistance au profit des populations pauvres ou vulnérables, surtout les femmes et les jeunes

Effet 2. Les institutions publiques, la société civile et les médias, au niveau central et décentralisé,

exercent leurs rôles et sont redevables pour une gouvernance apaisée, protectrice des droits humains.

- Produit 3 (Résultat 1 du CPD) : Les Collectivités Territoriales Décentralisées, la société civile et les communautés de base dans les zones d'intervention sont structurées et outillées pour promouvoir la cohésion sociale, la paix, la sécurité, le relèvement efficace ; résister aux chocs extérieurs et stimuler le développement local en répondant aux besoins exprimés par la population.
- Produit 4 (Résultat 2 du CPD) : Les institutions démocratiques et les acteurs en charge de la redevabilité et de l'Etat de droit ont des attributions claires, des ressources et des capacités appropriées, exercent leurs fonctions de façon efficace et transparente et facilitent l'accès à la justice, la lutte contre la corruption et la participation citoyenne.

Le programme comprend trois composantes principales qui sont articulées en différents projets : gouvernance, lutte contre la pauvreté et gestion durable de l'environnement. Si la première année de mise en œuvre s'est déroulée comme planifiée, cela n'a pas été le cas pour la deuxième année. En effet, le bureau a été confronté à une réduction non anticipée des ressources régulières, alors que des engagements importants avaient été pris auprès de 4 ONG et 7 Agences partenaires de mise en œuvre.

Cette situation a conduit le bureau à initialement amender et par la suite résilier les contrats. D'autres ajustements tels que la concentration géographique des interventions à partir de la troisième année ont également été réalisés au vu de la situation d'urgence dans le Sud de Madagascar aggravée par les conséquences du changement climatique. Le PNUD a, ainsi, réorienté certains de ses projets afin d'intervenir au travers d'un « plan de relèvement et de résilience » dans le Sud, au côté des actions menées par d'autres partenaires, en vue de contribuer au relèvement

précoce de la région, mais aussi de poser les bases solides pour un développement pérenne post-crise dans cette partie du Pays.

Les effets étant les principaux changements stratégiques visés par les interventions de développement car ayant trait aux changements recherchés au niveau des bénéficiaires, il s'avère opportun, quelques années avant la fin du cycle de programmation, Pour des raisons de redevabilité, d'apprentissage et de conformité à la politique d'évaluation du PNUD, le bureau a inscrit dans son plan l'évaluation dudit effet.

Les présents termes de référence sont établis pour le recrutement d'un cabinet ou d'une équipe d'experts internationaux et nationaux en charge de réaliser l'évaluation de l'Effet 2 du CPD du bureau pays de Madagascar.

2. OBJECTIFS DE L'EVALUATION

Objectif général :

Il s'agit d'une évaluation inscrite au plan d'évaluation du bureau. En plus de la conformité à la politique d'évaluation de l'organisation qui rend obligatoires les évaluations d'effets, l'objectif principal de la présente évaluation est d'accroître la redevabilité et l'apprentissage au sien du bureau-pays et du PNUD en général.

L'évaluation des effets intervient à ce stade pour mesurer les changements palpables apportés par les produits fournis au niveau des projets mis en œuvre depuis le début du cycle. Les résultats de cette évaluation seront utilisés par les différentes parties prenantes (PNUD, partie nationale au niveau central et local, Communauté, OSC, etc.) à des fins de prise de décision en ce qui concerne l'orientation à donner au programme et aux ajustements à faire pour s'assurer de l'atteinte des résultats escomptés à la fin du cycle.

Les leçons apprises seront également capitalisées lors de l'élaboration du prochain cycle du programme et de l'UNDAF.

Objectifs spécifiques :

De manière plus spécifique, l'évaluation devra permettre de :

- Analyser l'effet en termes de formulation, de mesure (indicateurs), et de contenus (produits) ;
- Evaluer le progrès (ou manque de progrès) dans la réalisation de l'effet ;
- Apprécier la contribution des différents projets mis en œuvre dans le cadre de la réalisation de l'effet ;
- Apprécier la contribution du PNUD à la réalisation de l'effet, et déterminer les facteurs qui ont favorisé et/ou entravé le succès ;
- Evaluer l'apport des stratégies de partenariat et de communication à la réalisation de l'effet ;
- Faire ressortir les leçons apprises et formuler des recommandations pour la suite du programme et pour le prochain cycle de programmation

3. CHAMP/PORTEES DE L'EVALUATION .

Il s'agit d'une évaluation d'effet Programme-Pays inscrit dans le document de programme du PNUD à Madagascar pour le cycle 2015-2019 (CPD 2015-2019). Elle devra porter sur tous les aspects de l'effet à évaluer. L'accent sera davantage mis sur les aspects de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de pérennité et d'impact. Une attention particulière sera portée sur la qualité des formulations de l'effet et de ses produits, les indicateurs de mesures, les liens effet-produits, la contribution du PNUD à la réalisation de l'effet, les facteurs de succès, les contraintes et les solutions y apportées, les stratégies de partenariat et de communication, la prise en comptes des groupes vulnérables, les leçons apprises et la pertinence des recommandations formulées.

Pour contribuer à la réalisation de l'effet, un ensemble de projets et programmes ont été mis en œuvre par le PNUD et ses partenaires dans plusieurs régions de Madagascar, avec un focus, depuis la fin de l'année 2016, dans la Région Androy.

L'évaluation couvrira l'ensemble desdits projets en prenant pour période référence 2015-2019.

4. QUESTIONS RELATIVES A L'EVALUATION

La présente évaluation doit concerner tous les aspects de l'effet et devra répondre aux principales interrogations suivantes (qui devront être reprises et précisées dans le rapport initial):

Pertinence : Dans quelle mesure l'effet attendu était-il et continue-t-il d'être aligné au mandat du PNUD et aux priorités nationales ?

Efficacité : Dans quelles mesures le PNUD a contribué à la réalisation de l'effet? Le PNUD peut-il réaliser toute sa contribution à la réalisation de l'effet dans le délai prévu ? La réalisation de l'effet est-elle en bonne voie ? Quels sont les facteurs de succès, les contraintes, les opportunités et les menaces pour la réalisation de l'effet ?

Impact : Quels changements (ou signes précoce de changements) attendus ou non attendus les projets mis en œuvre dans le cadre de l'effet ont apporté dans la vie des bénéficiaires ?

Efficience: Les résultats ont-ils été obtenus à des coûts acceptables et dans des délais raisonnables ?

Pérennité : Dans quelle mesure les résultats obtenus sont-ils pérennes ou peuvent-ils être pérennisés ?

Quelles sont les leçons à tirer, les recommandations et orientations pour le prochain cycle de l'UNDAF?

Analyse de l'effet Programme pays :

- Les effets CPAP/CPD, les indicateurs et les cibles étaient-ils pertinents au contexte, aux besoins des cibles et aux priorités du pays ? Etaient-ils bien formulés (SMART) ?
- La théorie de changement est-elle pertinente et robuste ? Les hypothèses et les risques ont-ils été bien identifiés et suivis ?
- Quel est le niveau actuel de réalisation et quelles perspectives pour la réalisation de l'effet avec les ressources et le délai indiqué ?
- Les indicateurs retenus sont-ils pertinents et suffisants pour mesurer l'effet ? Si non, quels autres indicateurs pourrait-on suggérer ?
- Dans quelle mesure la dimension genre a-t-il été pris en compte ?
- En comparaison avec celles des autres partenaires, la contribution du PNUD à la réalisation de l'effet est-elle significative ?
- Quels ont été les facteurs de succès dans la réalisation de l'effet, les contraintes rencontrées et les solutions apportées ?
- Quelles ont été les leçons apprises ?
- Quelles influences le PNUD a-t-il eu au niveau institutionnel, culturel et Genre ?

Analyse des produits :

- Les produits retenus étaient-ils pertinents pour réaliser l'effet ?
- Les indicateurs choisis étaient-ils appropriés ? Suffisants ? Si non, quels autres indicateurs suggérer ?
- Quels sont les progrès dans la réalisation des produits ?
- Quels ont été les facteurs positifs et négatifs, qui ont affecté la réalisation des produits ?

- Quels produits ont le plus contribué ou sont susceptibles de mieux contribuer à la réalisation de l'effet ?

Lien entre produits et effet :

- Les interventions du PNUD peuvent-ils être reliées de manière crédible à l'effet ?
 - Les activités de renforcement de capacités réalisées par le PNUD sont-ils en relation avec l'effet ?
- Dans quelles mesures ont-elles contribué à la réalisation de l'effet ?

Analyse des ressources, de la communication, du partenariat et de la gestion :

- Les ressources allouées étaient-ils suffisantes ? disponibles à temps ?
 - Quelle a été l'apport des stratégies de communication et du partenariat à la réalisation de l'effet ?
- Quel a été le positionnement du PNUD par rapport aux autres acteurs intervenant dans la réalisation de l'effet ?
- Les modalités de gestion utilisées étaient-ils justifiées ? efficaces ?

5. Méthodologie

Il s'agit d'une évaluation participative. L'approche méthodologique décrite dans cette section, loin d'être figée, reste flexible et donc susceptible d'amendements. La méthodologie finale devra émerger d'une concertation entre l'équipe du Programme du PNUD, l'évaluateur et les principales parties prenantes en tenant compte des objectifs de l'évaluation et des diverses contraintes dont le délai, le budget et la disponibilité des données.

D'une manière globale, la méthodologie devra comporter :

(i) une analyse documentaire : Elle permettra d'évaluer toutes les sources d'information sur le projet. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette liste devra inclure les différents documents stratégiques tels que l'UNDAF et le CPD, les rapports de revues de l'UNDAF, les documents de projets en relation avec l'effet, les rapports trimestriels et annuels des projets, les rapports de revues annuelles des projets, les rapports d'évaluation de projets, les Rapports Annuels Orientés Résultats (ROAR) du Bureau, etc. Tout ceci pourra être complété par des entretiens avec les différentes parties prenantes pour soit clarifier le contenu des documents, soit collecter des données complémentaires utiles pour la suite du processus ;

(ii) une indication précise des données complémentaires à collecter : Il s'agit à cette étape, en tenant compte du résultat de la phase précédente, d'exprimer les données/informations à collecter et auprès de quelles sources pour répondre aux questions relatives à l'évaluation et les outils qui seront utilisés. Avant de passer à la phase suivante, les résultats des étapes (i) et (ii) serviront à préparer le rapport d'évaluation initial qui fera l'objet de validation ;

(iii) des observations sur terrain : elles serviront au besoin de visiter les réalisations des projets mis en œuvre dans le cadre l'effet et évaluer leurs « impacts » sur les bénéficiaires ;

(iv) des entretiens avec toutes les parties prenantes : cette partie devra inclure la contrepartie nationale, les partenaires techniques et les bénéficiaires pour recueillir leurs avis sur les différents aspects de l'évaluation.

6. Produits de l'évaluation et critères de qualité:

Les produits attendus de l'équipe de consultants sont :

- Un rapport initial d'évaluation : Il doit être préparé par les évaluateurs avant d'entrer dans l'exercice de collecte de données d'évaluation à part entière. Il doit détailler la compréhension des évaluateurs par rapport aux éléments qui sont à évaluer et pour quelle raison ils sont évalués, en indiquant comment chaque question de l'évaluation obtiendra une réponse et en décrivant clairement les méthodes proposées, les sources de données et les procédures de collecte. Le rapport initial doit inclure un programme détaillé des tâches, activités et prestations, en précisant le membre de l'équipe qui aura la responsabilité de chaque tâche ou produit. Le rapport initial offre au groupe chargé des programmes et aux évaluateurs une opportunité de vérifier qu'ils partagent la même compréhension au sujet de l'évaluation et également de clarifier tout malentendu dès le départ ;
- Rapport provisoire de l'évaluation : Ce document sera soumis à l'équipe du Programme (Représentant Résident adjoint en charge du Programme, Spécialiste en suivi et évaluation, Team leaders, chargés de programmes) et les principales parties prenantes dans l'évaluation pour vérifier s'il répond aux critères de qualité requis (voir tableau ci-dessous).
- Rapport d'évaluation final : il sera obtenu après intégration au rapport provisoire, des observations pertinentes reçues de la part de l'équipe du Programme et des principales parties prenantes. Il sera joint à la version finale du document une proposition de plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations et les outils de dissémination de résultats de l'évaluation (Résumé du rapport dans un langage accessible, présentations PowerPoint, dépliant etc.)

8. Arrangement administratifs et logistiques

Les consultants seront amenés dans le cadre des collectes de données de terrain à prévoir 10 jours de mission de terrain, selon le choix de la zone qu'ils souhaitent analyser. Pour cet effet, les zones concernées potentielles sont :

Région Analamanga (Antananarivo, Mahitsy), Région Atsimo-Antsinanana (Farafangana), Région Atsimo Andrefana (St Augustin, Milenaka et Tuléar I), Région Menabe (Morondava, Bemanonga), Région Androy (Ambovombe, Bekily, Beloha et Tsihombe).

Il est attendu du cabinet ou de l'équipe que toutes les dispositions et coûts logistiques soient inclus dans l'offre finale. Tous les paiements seront initiés par le Team leader, en accord avec le Spécialiste en Suivi et Evaluation. Le contrat sera établi sous modèles de jalons. Le PNUD ne fournit pas d'avance de paiement.

Les jalons de paiement seront les suivants :

Rapport initial validé : 20% du montant de l'offre
 Rapport intermédiaire validé : 60% du montant de l'offre
 Rapport final validé : 20% du montant de l'offre

9. Profil des Consultants :

Le cabinet ou l'équipe sera constituée de deux consultants disposant de bonnes connaissances dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et qualifiées en matière d'évaluation de projets, dont un consultant international travaillant en étroite collaboration avec un consultant national. Les consultants rapporteront aux Spécialistes en Suivi et évaluation du Bureau-Pays.

Valeurs intrinsèques

- Démontrer son intégrité en se conformant aux valeurs et aux normes morales de l'ONU,
- Favoriser la vision, la mission, et les buts stratégiques du PNUD,

- Démontrer sa capacité d'exercer dans un environnement ne tenant pas compte de la différence culturelle, de genre, de religion, de race, de nationalité et de sensibilité,
- Démontrer la rigueur dans le travail, une grande disponibilité, une aptitude au travail en équipe et un esprit d'initiative développé.

Compétences fonctionnelles

Aptitudes opérationnelles

- Bonne connaissance des réalités institutionnelles, sociales et culturelles des différentes zones d'intervention du programme,
- Une bonne expérience de l'utilisation d'approche participative,
- Bonnes qualifications en Informatique,
- Aisance dans la communication écrite et orale,
- Aptitude à établir des bonnes relations avec les partenaires et la population cible, et à produire des réponses rapides et adéquates.

Qualifications

• Consultant International

- Titulaire d'un diplôme de master en Economie, Sciences Sociales, Démographie, Statistique, Droits Humains ou domaines équivalents ;
- Avoir au moins sept (07) années d'expérience en matière d'évaluation et avoir dirigé au moins sept (07) évaluations de projets/programmes de préférence au niveau International ;
- Avoir effectué au moins deux (02) évaluations d'effets ;
- Compétence en analyse et traitement de données qualitatives et quantitatives ;
- Aptitude et expérience de travail en équipe et dans un environnement multiculturel ;
- Excellentes capacités relationnelles avec divers interlocuteurs et publics ;
- Excellentes capacités rédactionnelles ;
- Excellentes capacités d'analyse, de négociation, d'initiative, de communication ;
- Maîtrise parfaite de logiciels bureautiques et d'analyse de données primaires ;
- Expériences de travail à Madagascar ou dans un autre pays africain francophone sera un atout.

• Consultant national

- Titulaire d'un diplôme de master en Economie, Sciences Sociales, Agronomie, Démographie, Statistique ou domaines équivalents ;
- Avoir au moins cinq (05) années d'expériences en matière d'évaluation de projets dans le contexte de Madagascar et avoir au moins réalisé cinq (05) évaluations de projets/programmes ;
- Compétence en analyse et traitement de données qualitatives et quantitatives ;
- Aptitude et expérience de travail en équipe et dans un environnement multiculturel ;
- Excellentes capacités relationnelles avec divers interlocuteurs (autorités, ONG, communautés etc.) ;
- Très bonne connaissance des zones d'intervention du PNUD à Madagascar (citées supra) ;
- Excellentes capacités rédactionnelles ;
- Excellentes capacités d'analyse, de négociation, d'initiative, de communication ;
- Maîtrise parfaite de logiciels bureautiques et d'analyse de données primaires ;
- Expériences de travail avec le SNU serait un atout.

10. Ethique de l'évaluation

La présente évaluation sera menée conformément aux principes mis en avant dans les « Directives éthiques pour l'évaluation » de l'UNEG (United Nations Evaluation Group)

Annexe 2 : Matrice d'évaluation

La Matrice d'évaluation ci-après présente et synthétise les critères, les questions d'évaluation ainsi que les principaux indicateurs à utiliser. Elle indique également sur les sources potentielles d'informations (documents ou sur terrains). Les situations de références (avant intervention et cibles) sont généralement renseignées à travers les principaux documents suivants : CPD, CPAP, Plans stratégiques et surtout les Cadres Intégrés des Résultats et des Ressources (CIRR).

Critères à évaluer	Indicateur	Sources de données	Méthode de collecte de données
Pertinence : Dans quelle mesure l'effet attendu était-il et continue-t-il d'être aligné au mandat du PNUD et aux priorités nationales et locales ?	Degré de réponse des projets vis-à-vis des priorités nationales et locales	Plan Régional de Développement (PRD), Plan Communal de Développement (PCD), Budgets annuels, Comptes Administratifs, Autorités, Responsables et Partenaires régionaux et communaux, Groupes de populations cibles (Communautés locale, OSC, Bénéficiaires)	Entretiens et/ou Focus group
Efficacité : - Dans quelles mesures le PNUD a contribué à la réalisation de l'effet ? - Le PNUD peut-il réaliser toute sa contribution à la réalisation de l'effet dans le délai prévu ? - La réalisation de l'effet est-elle en bonne voie ?	Degré d'atteinte des objectifs fixés et des résultats attendus définis dans les documents de planification / programmation	Budgets annuels, comptes administratifs, autorités responsables et partenaires régionaux et communaux, groupes cibles (Communautés locales, OSC, bénéficiaires)	Entretiens et/ou Focus group
Impact : Quels changements (ou signes précoces de changement) attendus ou non attendus que les projets mis en œuvre dans le cadre de l'effet ont apporté dans la vie des bénéficiaires ?	Degré de changements majeurs renseignés (rapportés) et / ou observables aux niveaux des conditions de vie ou de travail des populations (ou des groupes cibles) directement ou sensés liés aux projets réalisés	Budgets annuels, comptes administratifs, autorités responsables et partenaires régionaux et communaux, groupes cibles (Communautés locales, OSC, bénéficiaires)	Entretiens et/ou Focus group

Efficiences : • Les résultats ont-ils été obtenus à des coûts acceptables et dans des délais raisonnables ?	• Degré de respect des délais prévisionnels / contractuels ; • Niveaux d'économie réalisée (en référence aux coûts prévisionnels ou aux coûts réels dans le cadre d'autres activités ou projets similaires)	Autorités, responsables et partenaires régionaux et communaux, groupes cibles (Communautés locales, OSC, bénéficiaires)	Entretiens et/ou Focus group
Pérennité : • Dans quelle mesure les résultats obtenus sont-ils pérennes ou peuvent-ils être pérennisés ?	• Niveau de capacité technique et financière des institutions / organisations / structures bénéficiaires à assurer la capitalisation des acquis et/ou la maintenance des infrastructures et matériels acquis	Budgets annuels, comptes administratifs, autorités, responsables et partenaires régionaux et communaux, groupes cibles (Communautés locales, OSC, bénéficiaires)	Entretiens et/ou Focus group

Annexe 3 : Questionnaires - Guides d'entretien

Evaluation de l'Effet 2 du CPD « Les institutions publiques, la société civile et les médias, au niveau central et décentralisé, exercent leurs rôles et sont redevables pour une gouvernance apaisée, protectrice des droits humains »

GUIDE D'ENTRETIEN ET QUESTIONNAIRE POUR LES MISSIONS SUR TERRAIN

Localité : Commune :District :Région :

Date :Heures :

Personnes rencontrées et interviewées : Noms / Fonctions / Phones :

.....

Présentation de la mission et de l'objectif de la visite	(i) Approfondir, en recueillant les points de vue et analyses des Autorités, Responsables, Acteurs et parties prenantes au niveau local, les réponses préliminaires données par l'Analyse documentaire ; (ii) Combler les lacunes d'information / données demeurant au terme de la phase d'analyse documentaire
Liste des Projets et / ou Activités réalisés aux niveaux de la localité	- - -
Critères d'évaluation et / ou Hypothèses à vérifier et lacunes d'informations / données à combler ou à vérifier lors des missions sur terrain (en compléments des résultats de l'Analyse Documentaire)	- Niveau d'atteinte des principaux objectifs et des critères de performance fixés initialement pour les projets touchant la localité visitée : Pertinence, Efficacité, Impact, Efficience et Pérennité; - Niveau d'information sur l'existence, la publication, le respect des dispositifs institutionnels / organisationnels dans le cadre de la Gestion et de la mise en œuvre des Projets - Niveau d'implication / participation des Autorités, Responsables, Acteurs et diverses parties prenantes aux niveaux régional et local, dans le processus d'identification, de mise en œuvre, de contrôle / supervision des activités réalisées ; - Disponibilité, accessibilité et qualité des informations et données disponibles au niveau local relatives à la mise en œuvre des Projets.

Critères d'évaluation	Projets cibles	Interlocuteurs rencontrés à Antananarivo
Catégorie 1 : Performance du Projet à travers les critères d'Impact,		- Mme Le Représentant Adjoint du PNUD ; - M. Le Chargé de Programme « Développement Durable et Inclusif » / PNUD ; - M. Le Chef de l'Unité Suivi & Evaluation / PNUD - M. Le Spécialiste en Suivi & Evaluation / PNUD.

de Pertinence, d'Efficacité, d'Effizienz et de Pérennité (Durabilité) des activités des Projets Catégorie 2 : Qualité de la contribution du PNUD à l'achèvement de l'Effet		Interlocuteurs à rencontrer sur Terrain
		- Autorités locales et régionales - Représentants des Agences d'exécution - Staff terrain des Projets PNUD - Représentants des Communautés / groupements / associations des bénéficiaires

Grille d'évaluation et de Notation

1. Pas du tout satisfait
2. Pas satisfait
3. Moyennement satisfait
4. Satisfait
5. Très satisfait

Critère et Question d'évaluation	Indicateur : informations pertinentes à collecter, à vérifier pour alimenter l'évaluation / notation des critères	Note	Justifications de la notation
Pertinence : Dans quelle mesure l'effet attendu était-il et continue-t-il d'être aligné au mandat du PNUD et aux priorités nationales et locales ?	Degré de réponse des Projets vis-à-vis des priorités nationales et locales		
Efficacité : Dans quelles mesures le PNUD a contribué à la réalisation de l'effet ? Le PNUD peut-il réaliser toute sa contribution à la réalisation de l'effet dans le délai prévu ? La réalisation de l'effet est-elle en bonne voie ?	Degré d'atteinte des objectifs fixés et des résultats attendus définis dans les Documents de planification / programmation		
Impact : Quels changements (ou signes précoce de changements) attendus ou non attendus les projets mis en œuvre dans le cadre de l'effet ont apporté dans la vie des bénéficiaires ?	Degré de changements majeurs renseignés (Rapportés) et / ou observables aux niveaux des conditions de vie ou de travail des populations (ou des groupes cibles) directement ou sensés liés aux projets réalisés		

Critère et Question d'évaluation	Indicateur : informations pertinentes à collecter, à vérifier pour alimenter l'évaluation / notation des critères	Note	Justifications de la notation
Efficience: Les résultats ont-ils été obtenus à des coûts acceptables et dans des délais raisonnables ?	Degré de respect des délais prévisionnels / contractuels Niveaux d'économie réalisée (en référence aux coûts prévisionnels ou aux coûts réels dans le cadre d'autres activités ou projets similaires)		
Pérennité : Dans quelle mesure les résultats obtenus sont-ils pérennes ou peuvent-ils être pérennisés ?	Niveau de capacité technique et financière des Institutions/ Organisations / structures bénéficiaires à assurer la capitalisation des acquis et / ou la maintenance des infrastructures et matériels acquis		
Qualité de la Contribution du PNUD (Gestion du Projet et Modalités de Mise en œuvre : Responsabilisation / Participation, de Transparence, de Respect des Normes et Réglementations / Lois en vigueur	Structure de gestion et d'administration / respect des dispositifs institutionnels / organisationnels et des modalités de mise en œuvre dans le cadre de la Gestion et d'exécution des Projet		
	Définition par écrit, publication et respect des règles et procédures d'appel d'offres applicables ouvert et transparent		
	Respect des conditions / engagements contractuels (Normes de Qualité et Délais d'exécution) par les Prestataires et / ou Entreprises titulaires		
	Définition par écrit, publication et respect des formes, des consistances et des niveaux d'implication / participation des Responsables, Acteurs et diverses parties prenantes au niveau local, dans le processus d'identification, de mise en œuvre, de contrôle / supervision des projets ;		
	Disponibilité, accessibilité et qualité des informations / données / documentations relatives à la gestion et à la mise en œuvre des projets.		
	Prise en compte et intégration des dimensions transversales : Communication, Coordination, Suivi et Evaluation, Genre, VIH/SIDA		

Commentaires / Remarques / Observations des Personnes rencontrées :

Prises de Photos relatives aux infrastructures construites / aménagées / réhabilitées et / ou aux matériels et équipements acquis : Oui / Non

Liste des principaux documents consultés et / ou fournis :

-

Fait en deux exemplaires, à.....le.....

L'EVALUATEUR

LE RESPONSABLE RENCONTRE

Annexe 4 : Liste sélective des documents consultés

- Politique Générale de l'Etat (PGE), Madagascar, 2014 ;
- Plan National de Développement (PND), Madagascar, 2015-2019 ;
- Plan de mise en œuvre (PMO) du PND 2015-2019 ;
- Système des Nations Unies à Madagascar, Bureau du Coordonnateur Résident, Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) 2015-2019 ;
- Descriptif de programme de pays pour Madagascar (CPD) 2015-2019 ;
- Plan d'Action du Programme de Pays (CPAP) 2015-2019 ;
- Project Document (Prodoc) SACEM, PDSPE, PADRC, ARSSAM, MRPA, PANA, PARRSS ;
- Plans de Travail Annuel (PTA) des projets (PACEM, SACEM, PDSPE, PADRC, ARSSAM, RED, MRPA, PANA, GBCI, PAPRECOP, MSD, PRA Femme, PARRSS) pour les années 2013 à 2017 ;
- PTA Conjoint EFFET 2 pour 2018 ;
- Plan stratégique du PNUD pour 2014-2017 ;
- Cadre intégré des résultats et des ressources, 2013 ;
- Bureau National de Gestion de Risques et Catastrophes – PNUD : Plan de relèvement et de résilience pour les districts les plus affectés par la sécheresse déclenchée par El Niño dans le Grand Sud de Madagascar, Septembre 2016 ;
- Rapport de la Revue Annuelle du Programme 2015/2016 ;
- Rapport de la Revue semestrielle du Programme 2016 ;
- Rapport final, Évaluation finale du Projet d'appui au cycle électoral à Madagascar (PACEM), Mars 2016 ;
- Rapports Trimestriels sur progrès des projets de 2013 à 2017 : PACEM, SACEM, UPOP, PDSPE, PADRC, ARSSAM, RED, IDIRC, PARRSS) ;
- Rapport d'évaluation à mi-parcours du PADRC, août 2017 ;
- Rapport Revue mi-parcours CPD Madagascar, août 2017 ;
- Rapport de Revue UNDAF Effet 2 pour 2015 et 2016 ;
- Rapport de progrès relatif à l'UNDAF 2015-2019 : Revue annuelle « Effet 2 » 2017, Système des Nations Unie (SNU) ;
- UNDP Guidance on Outcome Level Evaluation, 2011 ;
- Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, Normes et règles d'évaluation, 2016 ;
- Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement, PNUD, 2009 ;
- Bureau indépendant d'évaluation du PNUD : évaluation indépendante du Programme de pays Madagascar, projet de rapport, août 2018 ;

Annexe 5 : Code de conduite signé par les évaluateurs

Les évaluateurs :

1. Doivent présenter des informations complètes et équitables dans leur évaluation des forces et des faiblesses afin que les décisions ou les mesures prises soient bien fondées ;
2. Doivent divulguer l'ensemble des conclusions d'évaluation, ainsi que les informations sur leurs limites et les mettre à disposition de tous ceux concernés par l'évaluation et qui sont légalement habilités à recevoir les résultats ;
3. Doivent protéger l'anonymat et la confidentialité à laquelle ont droit les personnes qui leur communiquent des informations ; Les évaluateurs doivent accorder un délai suffisant, réduire au maximum les pertes de temps et respecter le droit des personnes à la vie privée. Les évaluateurs doivent respecter le droit des personnes à fournir des renseignements en toute confidentialité et s'assurer que les informations dites sensibles ne permettent pas de remonter jusqu'à leur source. Les évaluateurs n'ont pas à évaluer les individus et doivent maintenir un équilibre entre l'évaluation des fonctions de gestion et ce principe général.
4. Découvrent parfois des éléments de preuve faisant état d'actes répréhensibles pendant qu'ils mènent des évaluations. Ces cas doivent être signalés de manière confidentielle aux autorités compétentes chargées d'enquêter sur la question. Ils doivent consulter d'autres entités compétentes en matière de supervision lorsqu'il y a le moindre doute à savoir s'il y a lieu de signaler des questions, et comment le faire.
5. Doivent être attentifs aux croyances, aux us et coutumes et faire preuve d'intégrité et d'honnêteté dans leurs relations avec toutes les parties prenantes. Conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, les évaluateurs doivent être attentifs aux problèmes de discrimination ainsi que de disparité entre les sexes, et s'en préoccuper. Les évaluateurs doivent éviter tout ce qui pourrait offenser la dignité ou le respect de soi-même des personnes avec lesquelles ils entrent en contact durant une évaluation. Sachant qu'une évaluation peut avoir des répercussions négatives sur les intérêts de certaines parties prenantes, les évaluateurs doivent réaliser l'évaluation et en faire connaître l'objet et les résultats d'une façon qui respecte absolument la dignité et le sentiment de respect de soi-même des parties prenantes.
6. Sont responsables de leur performance et de ce qui en découle. Les évaluateurs doivent savoir présenter par écrit ou oralement, de manière claire, précise et honnête, l'évaluation, les limites de celle-ci, les constatations et les recommandations.
7. Doivent respecter des procédures comptables reconnues et faire preuve de prudence dans l'utilisation des ressources de l'évaluation.

Formulaire d'acceptation du consultant en évaluation

Engagement à respecter le Code de conduite des évaluateurs du système des Nations Unies

Nom du consultant : Jean Benoit BOURJEOIS

Nom de l'organisation de consultation: GEOYSTEMS & DEVELOPPEMENT

Je confirme avoir reçu et compris le Code de conduite des évaluateurs des Nations Unies et je m'engage à le respecter.

Fait à Port-au-Prince, Haïti le 10 Novembre 2018



Formulaire d'acceptation du consultant en évaluation

Engagement à respecter le Code de conduite des évaluateurs du système des Nations Unies

Nom du consultant : Jacques RANDRIAMIALISOA

Nom de l'organisation de consultation: GEOYSTEMS & DEVELOPPEMENT

Je confirme avoir reçu et compris le Code de conduite des évaluateurs des Nations Unies et je m'engage à le respecter.

Fait à Antananarivo, le 10 septembre 2018



Annexe 7 : Liste des Personnes Rencontrées

Site : Central / Antananarivo (SNU, PNUD, Départements Ministériels, Programmes / Projets)

Fonction	Institution
Coordonnateur de projet PADRC	PNUD
Spécialiste en Gouvernance	PNUD
Responsable Unité Suivi & Evaluation	PNUD
Spécialiste Suivi Evaluation	PNUD

Site : Région Androy

Fonction	Institution
Préfet de la Région	MID / Région Androy
Directeur	Direction Régionale de l'Economie et du Plan
Surveillant de chantier	Commune d'Amboanaivo
Chef Fokontany	Fokontany...../ Commune d'Amboanaivo
Maire	Commune d'Amboanaivo
Bénéficiaires du cash for work	Commune d'Amboanaivo
Bénéficiaires du cash for work	Commune d'Amboanaivo
Bénéficiaires du cash for work	Commune d'Amboanaivo
Directeur	Direction Régionale des Transports et de la Météorologie

Site : Commune de Mahitsy / Région Analamanga

Fonction	Institution
Maire	Commune de Mahitsy
Agent de Développement Local	Commune de Mahitsy
Secrétaire d'Etat civil	Commune de Mahitsy
Agent du Guichet Foncier	Commune de Mahitsy
Comité de Gestion	FKT Miandrarivo
Comité de Gestion	FKT Ambohibao Sud

Comité de Suivi	FKT Ambohimanantrika
Bénéficiaire, Président Association Miaramandroso	FKT Fiadanakely
Chef Fokontany	FKT Antokamavo
Bénéficiaire	FKT Soavinimerina
Stagiaire ITAFA	Commune de Mahitsy
Stagiaire ITAFA	Commune de Mahitsy

Site : Région Atsimo Andrefana :

Fonction	Institution
Chef de Région Sud-Ouest	Région Sud-Ouest
Chargé de Mission	Région Sud-Ouest
Conseiller Technique/ Economie et Mines	Région Sud-Ouest
Conseiller Technique	Région Sud-Ouest
Chef de Service de Communication	Région Sud-Ouest
Secrétaire Général	Région Sud-Ouest
Directeur Régional de l'Intérieur et de la Décentralisation	MID/ Préfecture de Tuléar
Directrice Régionale	MEEF
Project Coordinator/ Projet Approche Paysage Atsimo Andrefana	PNUD / Approche Paysage
Expert SIG / Projet Approche Paysage Atsimo Andrefana	PNUD / Approche Paysage
Point Focal	PNUD / PACARC
Spécialiste en Développement communautaire	PNUD / PDSPE
Conseiller Principal en Education	BIANCO
Conseiller en Prévention	BIANCO
Conseiller Principal en Prévention	BIANCO
Directeur Territorial	BIANCO