



ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS MADAGASCAR



Remerciements

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du PNUD tient à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la présente évaluation. L'équipe d'évaluation, dirigée par Oanh Nguyen, avec l'assistance de Heather Bryant et Youri Bless, comprenait James Gasana et Ginna Rakotoarimanana.

L'évaluation n'aurait pu être menée à bien sans le soutien que nous avons reçu de la part d'un large éventail de parties prenantes qui ont généreusement offert de leur temps et partagé leurs idées et leurs réflexions avec l'équipe d'évaluation. Nous tenons à remercier tout particulièrement le gouvernement de Madagascar, les collectivités décentralisées, et notamment le ministère de l'Economie et du Plan, de leur soutien tout au long de ce processus d'évaluation. Nous adressons aussi nos remerciements au personnel du PNUD, particulièrement à Violet Kakyomya (représentante résidente) et Marie Dimond (représentante résidente adjointe, programme). Nos remerciements vont également au Bureau régional pour l'Afrique pour son engagement constructif, ainsi qu'aux représentants des agences des Nations Unies, de la société civile, et des partenaires bilatéraux et multilatéraux du développement, pour l'appui qu'ils ont apporté à cette évaluation.

Dans le cadre du processus d'amélioration de la qualité du BIE, Zenda Ofir, membre du comité consultatif d'évaluation du BIE, a apporté, en tant qu'expert externe, des commentaires utiles à la première version du rapport, et nous la remercions pour cette contribution. Nos remerciements vont enfin à Fumika Ouchi pour sa contribution au processus d'examen collégial interne, à Antana Locs pour sa contribution sur le plan logistique et administratif, ainsi qu'à Sasha Jahic et Nicki Mokhtari qui ont assuré la publication du rapport.

Avant-Propos

C'est avec plaisir que nous présentons cette Évaluation Indépendante du Programme de Pays du PNUD à Madagascar. Il s'agit de la première évaluation des activités du PNUD à Madagascar, qui couvre la période de 2015 à mi-2018. Cette évaluation a été réalisée par le Bureau indépendant d'évaluation du PNUD et fait partie d'une série des évaluations menées au niveau des pays à travers le monde. Elle constitue un élément essentiel de la redevabilité du PNUD vis-à-vis des partenaires et parties prenantes nationales, et de son Conseil d'Administration.

Depuis l'indépendance, la République de Madagascar a connu des crises sociopolitiques qui ont eu des impacts négatifs sur l'économie et l'environnement socio-économique. Le pays est classé parmi les pays à développement humain faible. Afin de permettre au pays de sortir de la crise pour aller vers un développement durable, le Gouvernement malgache a élaboré en 2015 le Plan National de Développement. Le PNUD, présent à Madagascar depuis 1992, accompagne le gouvernement dans les domaines de la gouvernance démocratique et consolidation de la paix, et du développement durable et inclusif.

L'évaluation a constaté que le programme PNUD a obtenu des résultats encourageants, notamment concernant le processus électoral, la lutte contre la corruption, l'accès à la justice, la réforme du secteur de la sécurité, la protection de l'environnement et la création de l'emploi. Le recentrage des interventions du PNUD sur la région d'Androy au Sud de Madagascar a jeté les bases de la résilience et du relèvement de ses populations pauvres et vulnérables. Une Théorie de Changement explicite, une meilleure coordination des interventions du PNUD au niveau de la région, un meilleur partenariat avec les collectivités territoriales décentralisées pour renforcer leurs capacités de gestion des processus de planification et de mise en œuvre du développement communal, ainsi qu'un meilleur système de suivi-évaluation et de gestion de connaissances auraient permis de renforcer davantage la contribution du PNUD.

Ce rapport comprend une série de recommandations dont le PNUD tiendra compte au cours de sa prochaine période de programmation à Madagascar, et la gestion du PNUD Madagascar a d'ores et déjà indiqué les mesures qu'elle envisage de prendre.

Nous espérons que ce rapport sera utile aux lecteurs qui cherchent à obtenir une meilleure appréhension du large soutien fourni par le PNUD, notamment ce qui a et n'a pas fonctionné, et qu'il permettra au PNUD de mieux se positionner pour aider Madagascar sur sa trajectoire vers un développement durable.

Table des matières

SIGLES ET ACRONYMES	iv
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	v
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION	1
1.1. OBJECTIF DE L'ÉVALUATION	1
1.2. CONTEXTE NATIONAL ET DÉFIS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT.....	1
1.3. LE PNUD À MADAGASCAR	4
1.4. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION	5
CHAPITRE 2 : CONSTATS	8
2.1. OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS	8
2.2. RÉSULTATS DU PROGRAMME DE PAYS.....	14
2.3. FACTEURS.....	29
CHAPITRE 3 : CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION	41
3.1. CONCLUSIONS.....	41
3.2. RECOMMANDATIONS	44
3.3. RÉPONSE DE LA DIRECTION	47

SIGLES ET ACRONYMES

AGR	Activités génératrices de revenus
ARSSAM	Appui à la Réforme du Secteur Sécurité à Madagascar
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
CPAP	Plan d'action du Programme de Pays
CTD	Collectivité territoriale décentralisée
DPP	Document de Programme de Pays
EIPP	Évaluation Indépendante du Programme de Pays
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GVEC	Groupement Villageois d'Épargne Communautaire
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
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
ROAR	Rapport annuel axé sur les résultats
RSS	Réforme du Secteur Sécurité
STD	Service Technique Déconcentré
TDC	Théorie du changement
VNU	Volontaires des Nations Unies

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le PNUD à Madagascar

Le Bureau indépendant d'évaluation du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a réalisé une Évaluation Indépendante du Programme de Pays (EIPP) à Madagascar en 2018. L'EIPP a couvert la période allant de 2015 à mi-2018, à savoir trois années et demie du cycle en cours, de 2015 à 2019.

Avec le retour à la constitutionalité démocratique à la fin de 2013, le Gouvernement malgache a élaboré plusieurs cadres institutionnels et juridiques relatifs aux réformes des institutions et à la modernisation de l'administration publique. Cependant, les défis restent considérables. La corruption est un des freins majeurs au développement socio-économique et politique du pays. Madagascar a un faible index de développement humain et est classé parmi les dix pays les plus pauvres du monde. En plus, le pays est exposé chaque année aux différentes aléas hydrométéorologiques extrêmes comme les cyclones, les inondations, et les sécheresses.

Le programme PNUD 2015-2019 à Madagascar comprend deux grandes composantes : (i) la gouvernance démocratique et consolidation de la paix ; et (ii) le développement durable et inclusif. Les questions liées au genre et à la résilience ont été intégrées de manière transversale. Suite à la sécheresse au Sud de Madagascar en 2015-2016, le PNUD a décidé de se focaliser sur la région d'Androy au Sud de Madagascar, qui est la région la plus pauvre et la plus vulnérable, avec des indicateurs socio-économiques les plus bas dans le pays.

Constats et conclusions

Le programme de pays du PNUD est aligné sur les priorités de développement national et sensible aux besoins du pays. Cependant, le CPAP n'a pas présenté une Théorie du Changement explicite avec la feuille de route pour passer des extrants aux effets et impacts, et aussi des hypothèses sur les responsabilités des partenaires gouvernementaux en vue de les atteindre. Le montage du programme manque également une reconnaissance explicite des risques de la non réalisation de telles hypothèses mais aussi de l'incertitude autour des compétences des collectivités territoriales décentralisées (CTD) comme maîtres d'ouvrages pour intégrer les activités du PNUD dans leurs plans de développement durable inclusif.

L'appui du PNUD à travers ses interventions a atteint des résultats significatifs. En particulier, il faut noter l'appui apporté au processus électoral, à la lutte contre la corruption, au processus de la réforme du secteur de la sécurité, l'accès à la justice, la planification et l'intégration des ODD. L'appui du PNUD a aussi permis de renforcer le système national des aires protégées et de lancer des initiatives de génération d'emplois et de promotion de moyens de subsistance de populations pauvres et vulnérables. Cependant, face aux défis existants, beaucoup reste à faire. Même si la Stratégie nationale sur la lutte contre la corruption et la loi portant création des pôles anti-corruption ont été adoptées, les résultats du travail anti-corruption des branches territoriales du BIANCO dans les régions d'action du PNUD ne sont pas encore mis à l'échelle, ni les expériences des cliniques juridiques. Sur les aires protégées, un accompagnement complémentaire est nécessaire pour consolider les conditions de pérennisation, en particulier financière des résultats obtenus. La plupart des emplois ont été générés par les activités de l'approche à haute intensité de main-œuvre financées par le PNUD qui sont en principe temporaires et ne sont donc pas durables. Les AGR viennent de commencer à Androy et doivent être consolidés.

L'appui du PNUD pour le renforcement des capacités de gestion des processus de planification et de mise en œuvre du développement communal inclusif sont à saluer, mais les progrès réalisés sont contrastés selon les communes et sont de portée qui ne permet pas encore de réaliser des changements transformationnels. La plupart des communes font face aux défis énormes qui incluent non seulement les capacités inadéquates mais aussi des ressources largement insuffisantes pour mettre en œuvre les plans élaborés. Les formations organisées pour les autorités et agents communaux étaient de très courtes durées et de portée limitées, et n'ont pas permis de renforcer les compétences de maîtrise d'ouvrage de ces autorités.

La stratégie de renforcement des capacités adoptée par le PNUD qui consiste à mettre en œuvre des interventions simultanées aux niveaux macro et micro est appropriée car elle contribue à résoudre le problème de la faible gouvernance au niveau local. Cependant, le manque de soutien au niveau méso, le niveau intermédiaire qui assure la cohérence et la logique d'intervention entre la conception de la politique et de la stratégie de développement durable et inclusif et l'opérationnalisation au niveau communautaire, exige que le programme déploie des efforts supplémentaires en matière de suivi et de coordination. Cela impacte sur la durabilité du programme.

Le recentrage des interventions sur la région d'Androy est une décision appropriée qui représente une recherche de plus d'efficacité dans l'accélération et l'amplification des effets des interventions visant à réduire la vulnérabilité chronique aiguë dans cette région. Avec ce recentrage, le PNUD a pu jeter les bases de la résilience et de relèvement des populations pauvres et vulnérables à Androy. Les résultats de démarrage sont encourageants, mais ils restent en deçà de ce qui peut être réalisé avec une bonne coordination des interventions du PNUD au niveau de la région, un partenariat avec les CTD respectives pour le copilotage des démarches des projets, et un partenariat avec d'autres acteurs de développement. En fait, concernant le partenariat, le PNUD a eu des partenariats forts et diversifiés avec les institutions gouvernementales, mais au niveaux régional et local, les partenariats avec les CTD, la société civile et les acteurs du secteur privé ne sont pas suffisamment forts. Les partenariats avec d'autres acteurs du développement sont encore faibles, et le programme n'a pas suffisamment mis en synergie ses interventions dans la région d'Androy avec celles des donateurs et autres acteurs de développement.

La prise en compte de la dimension genre du PNUD à Madagascar est substantielle. Le bureau a une stratégie genre et il fait des efforts évidents pour mobiliser la participation des femmes dans les activités des projets. Cependant, il y a un manque d'interventions explicites en appui aux dynamiques nationales d'habilitation des femmes et des filles pour leur participation à la vie publique, politique, économique, sociale et culturelle. Le programme manque aussi une approche de conception et de mise en œuvre d'interventions qui visent spécifiquement à renforcer les compétences et les capacités entrepreneuriales et managériales des femmes dans différents nœuds de chaînes de valeur.

Le système de suivi-évaluation actuel du PNUD se limite à la fonction de suivi de la mise en œuvre des interventions et n'intègre pas dans ses outils la capitalisation des expériences des projets pour permettre la communication avec les partenaires et l'apprentissage institutionnel. Le risque est de perdre des informations de grande valeur, de ne pas pouvoir les partager avec les utilisateurs potentiels ou de ne pas les utiliser lors de la conception d'un nouveau projet ou programme.

Recommandations

Recommandation 1 : Le PNUD devrait continuer à prioriser sur une suite logique des efforts de développement durable initiées dans le Grand Sud – en particulier dans la région d’Androy – afin de stimuler des changements transformationnels. Cette priorisation doit être conceptualisée sur la base d’une sous-TDC explicite qui doit éclater les objectifs stratégiques de développement en tenant compte de toutes les contraintes liées à la situation géographique et au contexte socioéconomique et culturel du Grand Sud et de ses régions constitutives, et les changements transformationnels recherchés dans le moyen et long terme par le PNUD et par d’autres partenaires gouvernementaux.

Recommandation 2 : Lors de l’élaboration du prochain cycle de programmation pays, le PNUD doit développer une TDC explicite permettant une meilleure visibilité et compréhension des appuis du PNUD en vue d’atteindre les changements transformationnels, et l’identification explicite de ces changements en termes d’effets et impacts, ainsi que celle des hypothèses correspondantes sur les responsabilités des partenaires et d’autres conditions qui doivent être mises en place. Basé sur la TDC, il faudra présenter un ensemble d’indicateurs des effets en plus des indicateurs habituels de produits, qui permettront de mesurer des changements transformationnels à travers l’analyse de la contribution du PNUD.

Recommandation 3 : Au vu des évolutions du contexte politique, social et économique, force est de constater que les appuis du PNUD en matière de gouvernance démocratique à travers le renforcement de l’Etat de droit sont pertinents. Afin d’affiner la portée de ces appuis, le PNUD devrait mener un plaidoyer auprès de ses partenaires gouvernementaux – avec l’appui et la participation effective de tous les partenaires techniques et financiers de Madagascar – pour une mise en vigueur des engagements politiques pris et une mise à l’échelle des savoirs faire et des bonnes pratiques acquis à travers son programme comme par exemple les expériences de lutte anti-corruption et des cliniques juridiques.

Recommandation 4 : Le PNUD doit poursuivre l’appui à l’amélioration de la gouvernance environnementale et la conciliation de la gestion des ressources naturelles avec les défis du développement au niveaux régional et communautaire.

Recommandation 5 : Poursuivre les appuis au renforcement des capacités des CTD en mettant l’accent sur la maîtrise d’ouvrage et maîtrise d’œuvre

Recommandation 6 : Lors de la conception du prochain programme de pays du PNUD à Madagascar, il est important d’identifier et d’intégrer des interventions stratégiques et opérationnelles et des approches menant à des changements structurels et transformationnels pour créer un environnement socio-économique et culturel donnant la possibilité aux femmes et aux filles de participer d’une manière effective à la vie publique, politique, sociale, économique et culturelles à tous les niveaux. Celles-là devront se faire en collaboration avec les organisations/agences des Nations Unies et les organismes nationaux – tels que le Ministère de la population, de la protection sociale, et de la promotion des femmes et visent le renforcement de compétences et de capacités entrepreneuriales et de gestion des femmes au sein des différentes chaînes de valeur.

Recommandation 7 : Renforcer le système de suivi-évaluation du programme pour qu’il soit en mesure d’aller au-delà de la collecte régulière de données sur l’avancement des réalisations d’activités, extrants et résultats par rapport aux cibles pour les principaux indicateurs définis dans le CPAP, et de fournir en

temps voulu des informations sur les changements en termes d'effets et impacts qui sont dus à la contribution du PNUD. Intégrer un volet de gestion des connaissances dans ce système.

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

1.1. OBJECTIF DE L'ÉVALUATION

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a réalisé une Évaluation Indépendante du Programme de Pays (EIPP) à Madagascar en 2018. L'EIPP a couvert la période allant de 2015 à mi-2018, à savoir trois années et demie du cycle en cours, de 2015 à 2019. Son objectif est le suivant :

- Apporter un appui à l'élaboration du nouveau Programme de Pays du PNUD ;
- Renforcer la redevabilité du PNUD vis-à-vis des parties prenantes nationales ;
- Renforcer la redevabilité du PNUD vis-à-vis du Conseil d'administration du PNUD.

Cette première EIPP à Madagascar fournit des éléments pour l'élaboration d'un nouveau Programme de Pays, que le Bureau de pays et les parties prenantes nationales concernées mettront en œuvre à partir de 2020.

1.2. CONTEXTE NATIONAL ET DÉFIS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT

La République de Madagascar a connu quatre crises sociopolitiques depuis l'indépendance : en 1972, 1991, 2002 et 2009. La crise de 2009, avec un changement anticonstitutionnel de pouvoir a déclenché la suspension de l'aide par les principaux donateurs d'aide au pays, sauf l'aide d'urgence. Avec de multiples tentatives infructueuses pour trouver une solution politique de sortie de crise, les acteurs politiques malgaches ont signé finalement le 17 septembre 2011 une feuille de route vers des nouvelles élections qui ont eu lieu fin 2013. A l'issue de ces élections, il y a eu un retour à la constitutionalité démocratique. Les prochaines élections sont prévues pour 2018.

Les crises récurrentes ont eu des impacts négatifs sur l'économie et l'environnement socio-économique. La situation du pays est marquée par la pauvreté et les inégalités persistantes. Le PIB par tête est de 391 USD en 2016, alors qu'il était à 470,73 USD en 2008¹ avant la crise de 2009. Ce taux place Madagascar parmi les 10 pays les plus pauvres du monde². Madagascar est aussi classé parmi les dix pays à développement humain le plus faible au monde³, soit à la 158ème place sur 188 pays, avec un index de développement humain de 0,512 contre 0,523 pour l'Afrique subsaharienne, et 0,717 pour le monde en 2015. Le taux de pauvreté, mesuré sur la base de 1,9 dollars (en parité du pouvoir d'achat) est de 76,2%⁴.

La corruption est un des freins majeurs au développement socio-économique et politique du pays. D'après le FMI⁵ (2017), elle réduit le bien-être social à travers notamment le détournement des ressources au profit d'intérêts privés, l'affaiblissement des institutions, la réduction de la légitimité du gouvernement,

¹ Source : la Banque Mondiale

² Ministère de l'Économie et des Finance, France (2016). Madagascar.

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/Pays/madagascar/6>

³ PNUD (2018). Rapport National sur le Développement Humain - Madagascar 2018.

http://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/library/mdg/publication_1111/

⁴ Banque Mondiale (2018). Madagascar - Vue d'ensemble. <http://www.banquemondiale.org/fr/country/madagascar/overview>.

⁵ International Monetary Fund (2017). Republic of Madagascar – Selected issues. IMF Country Report No. 17/224.

l'érosion du climat des affaires, l'abaissement de la quantité et de la qualité de l'investissement, et l'augmentation de l'instabilité fiscale.

Avec le retour à la constitutionalité démocratique à la fin 2013, le Gouvernement – avec l'appui du PNUD et des autres partenaires – a élaboré plusieurs cadres institutionnels et juridiques relatifs aux réformes des institutions et à la modernisation de l'administration publique ainsi que la régulation du système de gestion des finances publiques et de passation de marché⁶. Bien que la majorité de ces cadres aient été promulgués par l'Assemblée Nationale et le Sénat, après avoir fait l'objet d'une validation au Conseil des Ministres, l'absence des décrets d'application fait que leur application n'est pas effective. Parmi les raisons qui expliquent cette situation, les partenaires techniques et financiers de l'Etat sont unanimes sur : i) les organes publics souffrent d'un manque de ressources pour effectuer pleinement les tâches qui leurs sont confiés ; ii) l'absence d'une plateforme qui assure la coordination de toutes les entités concernées afin de créer une synergie dans la mise en application des politiques et des lois ; iii) la perception d'un manque de volonté politique de la part des autorités de l'Etat d'appliquer effectivement ces cadres institutionnels et légaux.

Des rapports internationaux suggèrent que des cas où la décision politique prime par rapport aux aspects techniques pertinents dans la nomination des hauts responsables dans la fonction publique ont renforcé l'insuffisance des capacités et des capabilités au sein des institutions étatiques, en particulier dans les secteurs clés⁷. L'une des causes sous-jacentes à cette situation est liée à l'absence de sens de l'intérêt général à différents niveaux de l'administration publique et de l'Etat et au climat d'impunité dû à l'absence de sanctions et à l'allocation insuffisante de ressources pour garantir que les services d'audit et de contrôle puissent assumer pleinement leur mandat⁸.

Outre l'insuffisance des capacités et des capabilités, Madagascar fait aussi face, au niveau national, à une faible redevabilité sociale, une participation citoyenne également faible, et à la duplication des responsabilités des autorités compétentes⁹. Le pays fait aussi face à une interprétation et application des textes sur les mandats des différentes structures de déconcentration et d'appui qui peut parfois laisser la voie à des dérives dans la gestion des finances et des affaires publiques¹⁰. Au niveau local les partenaires techniques et financiers sont confrontés à la non effectivité de la décentralisation qui se manifeste par une carence de l'Etat et à un niveau très élevé d'assistanat, en particulier chez les autorités locales¹¹. Bien que tous les outils et les renforcements de capacités nécessaires soient mis en place et réalisés, l'enjeu principal de la décentralisation est une faible volonté politique de l'Etat de la rendre effective.

⁶ Stratégie 2020 "Ensemble contre la corruption" ; Transparency International – Initiative Madagascar (TI-IM)

⁷ Bien que certaines sources suggèrent de récentes améliorations dans les cadres renforçant l'intégrité de la fonction publique, de nombreuses études, articles de presse et rapports ont souligné le népotisme, le « copinage » et le favoritisme dans la fonction publique malgache. Voir par exemple Razafindrakoto M., Roubaud F. (2001), «Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar». Voir aussi Transparency International (2014), «Overview of corruption and anti-corruption in Madagascar». Le rapport « Systematic Country Diagnostic » de la Banque mondiale pour 2015 fait également état de cas de corruption affectant le secteur manufacturier, la gestion des ressources naturelles, la fourniture d'électricité ou les services de douane.

⁸ Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité – Madagascar (2014), « Evaluation de la Performance des Agents de l'Etat ».

⁹ Afrobarometer Briefing Paper No.141 (2014), « Redevabilité sociale et attentes des Malgaches envers leurs dirigeants ».

¹⁰ Banque Mondiale (2013), « Madagascar : Pour un dialogue sur les enjeux de développement ».

¹¹ PNUD, document de projet pour le « Programme d'Appui à la Décentralisation et la Résilience communautaire »

Les défis en matière d'environnement restent considérables. Grâce à sa situation géographique et son isolement durant un peu plus de 100 millions d'années, l'île Madagascar a développé une flore et une faune exceptionnelles, très différentes de toutes celles du monde entier, ce qui attire de nombreux touristes. Elle fait partie des 36 hotspots de biodiversité identifiés au niveau mondial. Cependant elle est un des hotspots des plus menacés, et qui sont considérés comme prioritaires à protéger en raison de l'extrême diversité en espèces de haut niveau d'endémisme¹². La destruction de cette biodiversité est alarmante. Le pays est exposé chaque année aux différents aléas hydrométéorologiques extrêmes comme les cyclones, les inondations, et les sécheresses. Son indice de risque de mortalité dû aux cyclones le classe parmi les 10 premiers pays au monde. L'agriculture reste la principale activité génératrice de revenu de plus de 80% des Malagasy vivant en milieu rural mais les structures et les infrastructures soutenant la croissance de cette activité datent des années 80 et ne sont plus résilientes face aux aléas majeurs qui deviennent plus intenses et plus fréquents. Cette situation aggrave les pertes et les dommages que subissent les communautés vulnérables en milieu rural et accroît chaque année le taux de la pauvreté. La principale manifestation de cette pauvreté sur les conditions de vie des ménages est l'insécurité alimentaire. Un rapport de la FAO constate que 0,8 millions de personnes est classé en phase 3 de l'insécurité alimentaire dans le sud de Madagascar en mars 2017 suivant la classification ICP/CH¹³.

Le Grand Sud de Madagascar est une zone aride qui subit les impacts de la sécheresse d'une manière cyclique et récurrente. D'une part, la combinaison des effets du phénomène El Niño dans cette partie de l'Océan Indien dont le dernier cycle, qui a débuté en mars 2015, de l'invasion acridienne de 2013 – 2015 et du passage des deux cyclones – Chedza et Fundi – durant la saison 2014 – 2015, a frappé de plein fouet la population du Grand Sud de Madagascar, l'ont fait basculer dans une situation de *Kere* (insécurité alimentaire accrue) sans précédent. 1,1 millions de personnes soit 80% de la population rurale du Sud, sont touchées par cette insécurité alimentaire qui fait plusieurs victimes parmi les enfants¹⁴.

Dans la société Malagasy la place de la femme est tributaire de son appartenance ethnique. Cette condition influence considérablement le niveau de la résilience du ménage lors qu'il est dirigé par une femme. Dans les régions nord et centrale de Madagascar, les femmes en général trouvent leur place dans le système socio – économique de la société au même titre que les hommes. Cependant, dans les régions du Sud de l'île, bien que les femmes assurent les revenus des ménages, leur droit à l'utilisation de ces ressources et à la participation aux actions de développement local est limité. Cette situation nuit à toute tentative de développement durable car l'élaboration des documents cadres – stratégie, politique, plan – n'intègre ni la participation ni l'inclusion de ces actrices en particulier au niveau communautaire. La vulnérabilité de ces femmes chefs de ménages est accentuée en cas de catastrophes. En plus, la position et l'éducation des femmes dans la société Malagasy, en général, ne les ni préparent ni prédisposent à la participation à la vie politique. Le nombre de femmes occupant des postes hiérarchiques de haut niveau dans l'État est encore faible.

En réponse à ces nombreux défis, et afin de permettre au pays de sortir de la crise pour aller vers un développement durable, le gouvernement a élaboré en 2015 le Plan national de développement (PND),

¹² Critical Ecosystem Partnership Fund (2014). Profil d'écosystème hotspot de Madagascar et des îles de l'Océan Indien. https://www.cepf.net/sites/default/files/ecosystemprofile_madagascar_fr.pdf.

¹³ FSIN, rapport Mondial sur les crises alimentaires 2017 ; <http://www.fao.org/3/a-br324f.pdf>

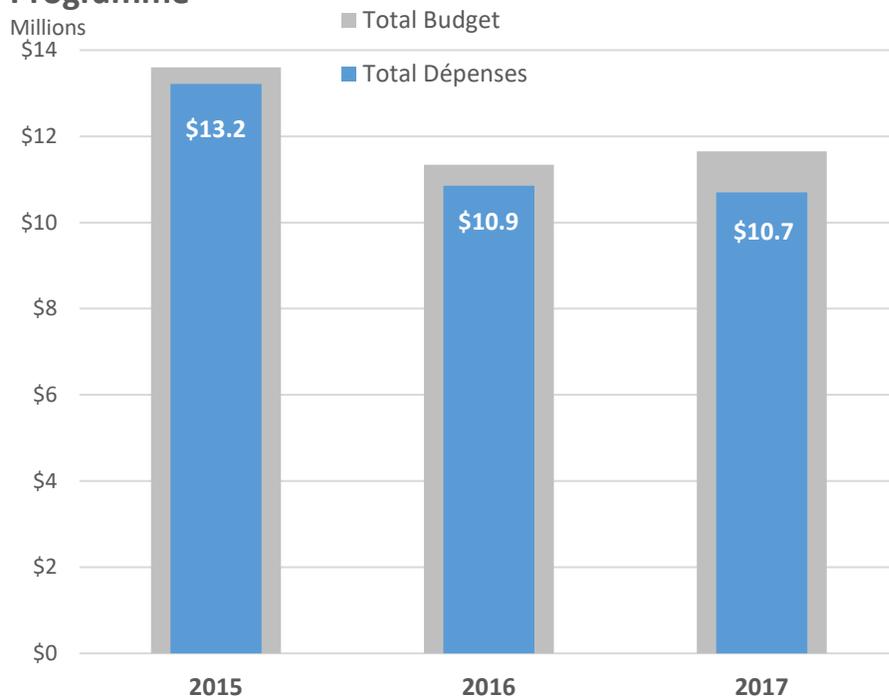
¹⁴ Données de <http://www.matin.mg/?p=35527>

qui s'appuie sur trois piliers : i) améliorer la gouvernance ; ii) favoriser la relance économique et ; iii) élargir l'accès aux services sociaux de base¹⁵. Le soutien de ses partenaires techniques et financiers s'est manifesté par un engagement de 6,4 milliards de dollars afin d'appuyer les projets de développement – alignés sur le PND – sur la période de 2017 à 2020. En plus de cette somme, une enveloppe de 3,3 milliards de dollars d'investissement a été apporté par le secteur privé. Ces promesses ont été émises lors de la Conférence des bailleurs et des investisseurs, organisée par le Gouvernement Malagasy à Paris en décembre 2016, avec l'appui de la Banque Africaine de développement, du groupe de la Banque Mondiale et du PNUD.

1.3. LE PNUD À MADAGASCAR

Le cycle programmatique en cours du PNUD (2015-2019) s'appuie sur le Plan-Cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) 2015-2019. Dès la signature du PNUAD 2015-2019 avec le gouvernement en juin 2014, le PNUD a entrepris la formulation de son Document de Programme Pays (DPP), suivi par l'élaboration d'un Plan d'action pour la mise en œuvre du programme de pays (CPAP). Le programme proposé comprend deux grandes composantes : (i) la gouvernance démocratique et consolidation de la paix ; et (ii) le développement durable et inclusif. Les questions liées au genre et à la résilience ont été intégrées de manière transversale. Au moment de l'évaluation, le bureau pays employait 48 personnes, 45 contractuelles, et 31 Volontaires des Nations Unis (VNU). Les budgets et les dépenses du programme par année et par composante sont les suivants :

Evolution des budgets et dépenses du Programme



¹⁵ République de Madagascar (2015). Plan National de Développement (PN) 2015-2019. http://mg.chm-cbd.net/implementation/Documents_nationaux/document-cadre/plan-national-de-developpement-pnd-2015-2019

Dépenses par Effet du CPD

Millions



Source : Atlas (2018)

La composante gouvernance démocratique et consolidation de la paix du programme PNUD comprend un certain nombre de projets sur le soutien électoral (dépenses totales d'environ 7,9 millions de dollars, y compris les dépenses du projet PACEM qui a été clôturé en 2016), sur l'état de droit (2,5 millions de dollars), l'appui à la décentralisation et à la résilience communautaire (dépenses totales d'environ 4 millions de dollars), et quelques petits projets, financés par le Fonds pour la consolidation de la paix, sur la réconciliation nationale et consolidation de la paix, les institutions démocratiques, et la réforme du secteur de la sécurité (environ 1,6 millions de dollars).

La composante développement durable et inclusif comprend un projet sur la planification du développement, le secteur privé et l'emploi (les dépenses totales s'élèvent à environ 6,7 millions de dollars en 2015-2017), les aires protégées (3,8 millions de dollars), la gestion budgétaire (1,6 million de dollars), le changement climatique (environ 1 million de dollars), un certain nombre de projets soutenant la résilience et les moyens de subsistance des communautés (dépenses totales d'environ 2,3 millions de dollars) et quelques projets plus modestes sur l'emploi vert et l'environnement. La liste détaillée des projets examinés dans le cadre de cette évaluation est dans l'annexe 4.

1.4. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

Portée de l'évaluation. Cette EIPP à Madagascar couvre la période de 2015 à mi-2018, à savoir les trois premières années et demie du programme en cours (2015-2019). L'EIPP porte sur l'ensemble des activités du PNUD dans le pays, y compris sur les interventions financées par l'ensemble des sources de financements, dont les ressources de base du PNUD, les fonds des donateurs et les fonds gouvernementaux. L'EIPP a également couvert des activités hors projets – telles que la coordination et le plaidoyer – jugées importantes pour le programme politique et social du pays.

Méthodologie. L'évaluation a fondé son analyse sur les résultats présentés par le CPAP. Elle a examiné chacun des résultats prévus et a examiné les liens avec les objectifs du programme. Comme le CPAP n'a pas fourni de Théorie du Changement¹⁶, l'évaluation en a reconstruit une qui a été utilisée dans l'analyse.

L'évaluation cherche à répondre à trois questions principales : (i) quelles étaient les objectifs du programme de pays pendant la période en question ? ; (ii) dans quelle mesure le programme a-t-il atteint (ou est susceptible d'atteindre) les objectifs définis dans le CPD ? ; et (iii) quels facteurs ont contribué à la performance du PNUD – ou constitué un obstacle à celle-ci –, et ultérieurement, à la durabilité des résultats obtenus ? En outre, étant donné que l'égalité entre les sexes est au cœur du soutien du PNUD

¹⁶ L'inclusion de Théorie du Changement n'était pas obligatoire au moment de l'élaboration du programme de pays.

aux pays pour la mise en œuvre et la réalisation de l'Agenda 2030 pour le Développement Durable et les ODD, l'évaluation analysera également dans quelle mesure l'appui du PNUD à Madagascar a été conçu et a effectivement contribué à l'égalité des sexes.

La triangulation des éléments ci-après est au cœur de la méthodologie adoptée pour répondre à ces questions :

- Une analyse du portefeuille de projets et de programmes ainsi qu'une revue des documents de programme, des documents et rapports sur les projets/programmes réalisés par le PNUD et le gouvernement de Madagascar, des évaluations¹⁷, des documents institutionnels du PNUD (plan stratégique, rapports annuels axés sur les résultats, etc.), des données relatives aux indicateurs de résultats du programmes (données désagrégées par sexe le cas échéant), des travaux de recherche-actions, ainsi que d'autres publications disponibles portant sur le pays. Les principaux documents consultés sont mentionnés dans l'annexe 7.
- Environ 100 entretiens ont été menés avec le personnel du Bureau du PNUD-Madagascar, des représentants des autorités et des agents des différentes institutions du gouvernement au niveau central et local, des responsables et agents d'autres organisations des Nations Unies et des partenaires de développement, des organisations de la société civile, et de la populations bénéficiaires (hommes et femmes) du Programme de Pays. Les institutions à rencontrer ont été identifiées sur la base de la revue documentaire (documents sur le programme PNUD et le contexte du pays en général), et comprenaient non seulement les principaux partenaires du programme PNUD mais également les principaux acteurs de développement dans le pays. Ces entretiens ont permis de collecter des données et d'établir de manière précise la perception des acteurs sur la portée et les impacts pour les hommes et les femmes des interventions du programme du PNUD, y compris sur leurs contributions et performances respectives, et de déterminer les contraintes rencontrées dans la mise en œuvre des projets ainsi que les points forts et les faiblesses du PNUD à Madagascar.
- Des visites sur le terrain ont permis de constater directement les réalisations de quelques projets clés et de mener des entretiens semi-structurés avec des bénéficiaires des interventions appuyées par le PNUD. L'équipe a visité un échantillon de sites à Androy, Toliara, et Mahitsy. L'identification des sites a été effectuée en se basant sur l'exploitation des documents de programmes et au travers d'échanges avec les gestionnaires de programme au niveau du PNUD et des partenaires nationaux. Des efforts ont été déployés pour s'assurer que les sites visités ont couvert tous les principaux domaines des interventions du PNUD et qu'ils ont été représentatifs des approches d'appui du PNUD du contexte malgache diversifié. Les sites à visiter ont également été choisis pour permettre aux évaluateurs d'interviewer un large éventail de parties prenantes dans les interventions du PNUD, y compris les bénéficiaires des projets, les autorités du CTD, et le personnel des services techniques régionaux.

¹⁷ Six évaluations décentralisées ont été réalisées depuis 2015, dont une était la revue à mi-parcours du PNUAD, une la revue à mi-parcours du CPD, et les quatre autres des évaluations des projets. Trois rapports d'évaluations décentralisées de projets ont été soumis à l'assurance de qualité du BIE et ont tous été notés 4 (modérément satisfaisant)

Processus. Suite à l'élaboration des Termes de référence pour l'EIPP (annexe 1) en janvier 2018, en vue de compléter l'équipe d'évaluation, le BIE a recruté un expert international et une experte nationale¹⁸. Un questionnaire préalable a été envoyé au bureau de pays en février 2018 afin de faciliter et de recueillir les réflexions du bureau de pays sur la performance et les résultats. L'évaluatrice principale de l'évaluation, l'évaluatrice associée et les deux experts ont effectué une mission de collecte de données, du 12-28 mars 2018. Lors de cette mission, l'équipe s'est divisée en deux, parfois trois groupes afin de couvrir autant de terrain que possible. À la fin de la mission sur le terrain, les résultats préliminaires et des pistes de réflexion ont été partagés avec le bureau de pays. Par la suite, l'équipe a rédigé des rapports distincts sur chaque thématique. Les conclusions de chacun de ces rapports ont été ensuite synthétisées dans le rapport global de l'EIPP.

Des efforts ont également été faits lors de la période de planification, afin d'organiser la mission de l'EIPP concomitamment avec l'audit du bureau de pays, conduit par le Bureau d'Audit et Enquêtes (OAI), ce qui a permis de combiner plusieurs réunions et de comparer les notes et constats issus des entretiens. Cela a fourni à l'équipe d'évaluation des éléments et perspectives supplémentaires, notamment sur les questions opérationnelles, et a contribué à réduire la charge logistique pour le bureau de pays et ses partenaires.

Le projet de rapport a été soumis au BIE, ainsi qu'à un lecteur externe (membre du comité consultatif d'évaluation du BIE), puis au bureau de pays et au bureau régional du PNUD pour l'Afrique, et, enfin, au gouvernement et aux autres partenaires dans le pays. L'organisation d'un atelier par vidéoconférence a réuni les principales parties prenantes du programme et a donné une occasion supplémentaire de discuter des résultats et des recommandations, et d'obtenir des commentaires et des précisions sur le rapport de l'EIPP avant sa finalisation.

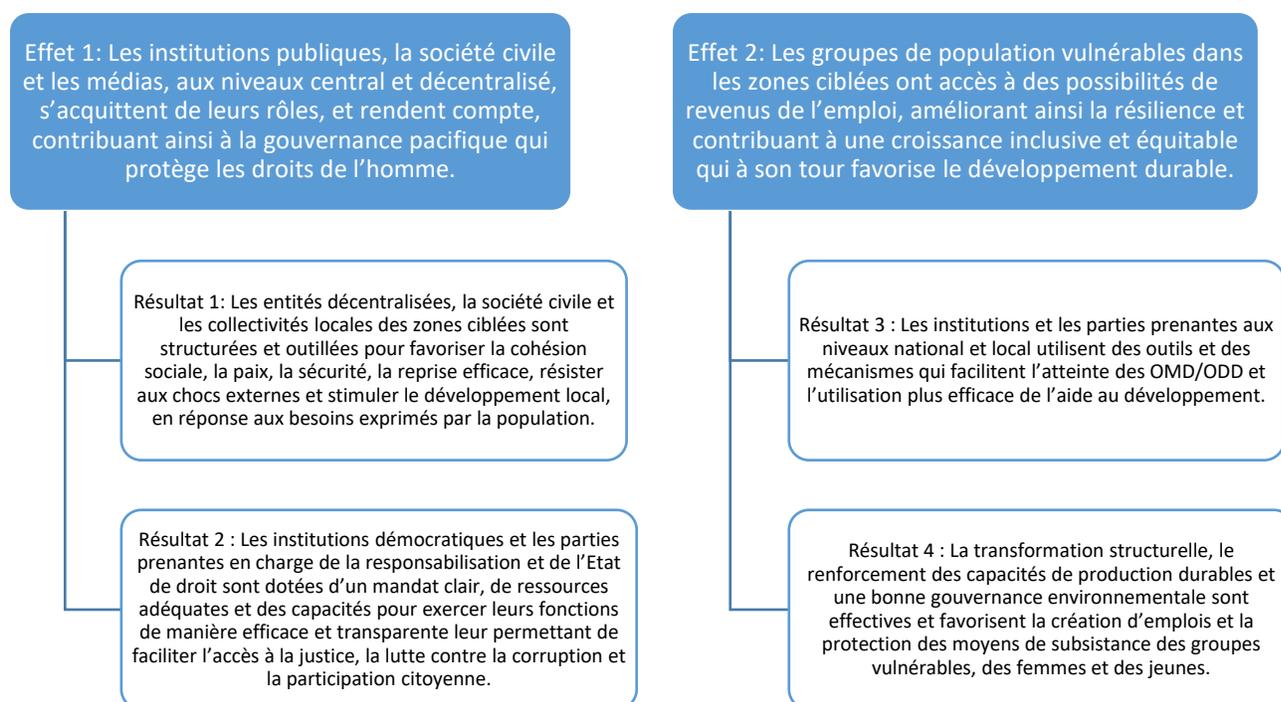
¹⁸ Les experts sont responsables des différents domaines thématiques du programme, le genre étant considéré comme un thème transversal.

CHAPITRE 2 : CONSTATS

2.1. OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS

Constat 1. Suite à la sécheresse au Sud, le PNUD a décidé de se focaliser sur la région d’Androy au sud de Madagascar. La décision implique la réduction du niveau d’investissement dans certains programmes réalisés dans d’autres régions du pays. Avec la concentration des ressources à Androy, le bureau de pays a cherché à obtenir et démontrer des résultats plus significatifs dans cette région, et par suite, mobiliser plus des ressources pour son programme. C’était une décision appropriée et pertinente, étant donné qu’Androy est la région la plus pauvre et la plus vulnérable avec les indicateurs socio-économiques les plus bas et plus de 90% de la population vivant dans la pauvreté extrême.

Le programme de pays du PNUD à Madagascar sur la période 2015-2019 vise à contribuer à la réalisation des deux premiers résultats du Plan Cadre des Nations Unies pour l’Aide au Développement (PNUAD). Articulé autour des deux principales composantes de la gouvernance et du développement durable, avec le genre et la résilience comme thèmes transversaux, le DPP/CPAP décrit les quatre résultats/output suivants :



Sur le plan de la gouvernance, la stratégie du PNUD consiste à soutenir le Madagascar dans la mise en œuvre de ses stratégies à travers : (i) l’appui à la décentralisation et la résilience communautaire ; (ii) le renforcement des capacités multi-acteurs sur la paix, la démocratie et un processus apaisé ; (iii) le soutien au cycle électoral ; et (iv) l’appui au renforcement de l’état de droit à Madagascar. Sur le plan du développement durable, la stratégie du PNUD consiste à apporter une réponse multisectorielle pour lutter contre la pauvreté à Madagascar. Le programme comprend des éléments suivants : (i) Création des opportunités d’emploi et des activités génératrices de revenu pour les populations vulnérables, en particulier les femmes et les jeunes ; (ii) Renforcement des capacités de résilience et relèvement précoce

; (iii) Gouvernance environnementale réconciliant les préoccupations de conservation et de développement aux niveaux régional et local.

L'attention portée sur ces deux grandes composantes s'impose dans un contexte post-crise, dans lequel le pays fait face aux nombreux défis de consolidation de la paix. Le DPP porte une grande attention au renforcement de la résilience des communautés pour faire face aux catastrophes naturelles récurrentes en mettant l'accent sur le relèvement au travers d'opportunités d'emplois, notamment pour les femmes et les jeunes, et de la gestion des ressources naturelles.

Au cours de l'exécution du programme 2015-2019, il faut noter la suspension des quelques projets¹⁹ due en partie à une réduction des allocations de TRAC 2 au bureau pays et par conséquent des réaménagements dans l'attribution des ressources au sein des projets. Le PNUD a aussi décidé en 2016 de concentrer l'attention sur le Grand Sud de Madagascar, en particulier la Région d'Androy, frappé durement par la sécheresse causée par El Nino en 2015-2016 qui a provoqué une insécurité alimentaire accrue dans cette partie de l'île. Cette décision du PNUD à se concentrer dans le Grand Sud répond aussi à l'appel à l'aide que l'Etat Malagasy a lancé à la communauté internationale devant l'ampleur des ravages socio – économiques constatées. Le recentrage sur l'Androy a été fait dans l'optique de mettre l'accent sur la résilience et le relèvement de la communauté mais aussi comme un appel lancé aux autres acteurs de développement pour un changement de paradigme dans l'aide qu'ils apportent à cette région. Il est conçu comme une avancée par rapport à la bifurcation de l'architecture de l'aide entre interventions pour le développement et l'aide humanitaire, qui a été suivie pour aborder l'extrême pauvreté et de vulnérabilité chronique aiguë dans le sud. Il part du fait que la résilience constitue une fondation pour mieux aborder les impacts immédiats des catastrophes naturelles récurrentes ainsi que les causes structurelles de la vulnérabilité.

Il n'y a pas eu à proprement parler de changement dans la conception du Programme puisque les objectifs stratégiques n'ont pas changé et toute l'approche initiale de mise en œuvre reposant sur 4 résultats est restée intacte. En corolaire, la concentration des interventions sur Androy implique la réduction du niveau d'investissement dans certains programmes exécutés dans d'autres régions.²⁰ Les activités de programme dans le Sud du pays représentaient 20 pour cent du budget du programme en 2016 (0,8 million de dollars), 45 pour cent en 2017 (2,6 millions de dollars), et atteindraient 52 pour cent en 2018 (6 millions de dollars).²¹ Avec cette concentration des ressources à Androy, le bureau pays vise à obtenir et démontrer des résultats plus significatifs dans cette région, et par la suite, mobiliser plus des ressources pour son programme.

La décision de se concentrer sur le Sud est une décision appropriée et pertinente étant donné qu'Androy est la région la plus pauvre et la plus vulnérable avec les indicateurs socio-économiques les plus bas et plus de 90% de la population vivant dans la pauvreté extrême. Le développement du Sud nécessite toutefois beaucoup plus que les efforts du PNUD seul. Le Grand Sud de Madagascar pourrait bénéficier

¹⁹ Ce sont le programme conjoint à 8 agences du système des nations unies pour le renforcement des moyens de subsistance durable dans 5 régions, et les projets exécutés par les ONG internationales. Début 2016, en étroite collaboration avec le bureau régional pour l'Afrique du PNUD, ces contrats ont fait l'objet d'un avenant réduisant sensiblement leurs allocations budgétaires puis ils ont été finalement clôturés en fin d'année en raison de l'incapacité du bureau de pays à honorer ses engagements financiers suite à la réduction budgétaire non anticipée qu'il a subi. (CPD mid-term review report).

²⁰ Par exemple, des appuis apportés au renforcement des capacités des CTD.

²¹ Audit de Bureau de pays du PNUD à Madagascar, rapport no 1921, 5 juin 2018.

d'une mise à niveau territoriale pour améliorer son infrastructure routière, favorisant ainsi le développement de son potentiel agricole, pastoral et touristique. L'isolement est perçu comme un obstacle majeur à la valorisation du potentiel de développement économique de la région. Sa population est confinée dans des activités de subsistance et à faible valeur ajoutée, ce qui maintient la région dans une pauvreté extrême. Par conséquent, des interventions simultanées du gouvernement et des acteurs du développement sont nécessaires pour ouvrir l'ensemble du Grand Sud.

Constat 2. Le CPAP n'a pas présenté une théorie du changement (TDC) pour énoncer clairement les liens entre les activités du programme de pays et les effets attendus. Par conséquent, il n'a pas fourni de directives utiles pour la mise en œuvre du programme et pour le dialogue avec les partenaires sur les voies appropriées allant des produits aux effets et impacts, et sur les conditions pour assurer la durabilité des résultats. Quand le PNUD s'est recentré sur Androy, l'occasion n'a pas été utilisée pour présenter une TDC de ce recentrage. Même si les résultats attendus sont assortis d'indicateurs, ceux-ci ne sont pertinents que pour le suivi de la mise en œuvre des activités du programme et ne permettent pas l'évaluation des effets politiques, institutionnels, sociaux et économiques durables induits par les différents projets du PNUD.

Le CPAP ne présente pas tous les éléments essentiels du cadre logique dont la description des relations de cause à effet a besoin. Il ne définit pas non plus une TDC montrant les différents niveaux de changements attendus du programme pour passer du niveau des produits à celui des résultats et de l'impact. Il ne montre pas les relations entre ses diverses composantes ni les liens entre elles et les changements attendus.²² Une des conséquences du manque de la TDC est que le montage du programme n'a pas suffisamment identifié les hypothèses principales relatives à sa mise en œuvre et à la réalisation des effets et impacts attendus. Ainsi le DPP n'apporte pas assez de détails sur les engagements politiques de ses partenaires gouvernementaux ou ceux des collectivités décentralisées en vue de la réussite des différents projets, en particulier ceux du domaine d'appui aux institutions de gouvernance démocratique.

Ces carences ont mené à un montage du programme qui se caractérise par un amalgame thématique dans la formulation des résultats attendus. Aussi dans ce montage, l'accent est mis plus fortement sur les intrants, les activités et les extrants, que sur les effets, entendus comme des changements dans les attitudes, les comportements, les pratiques des partenaires clés, les relations entre eux, ou les changements des cadres politiques et légaux.

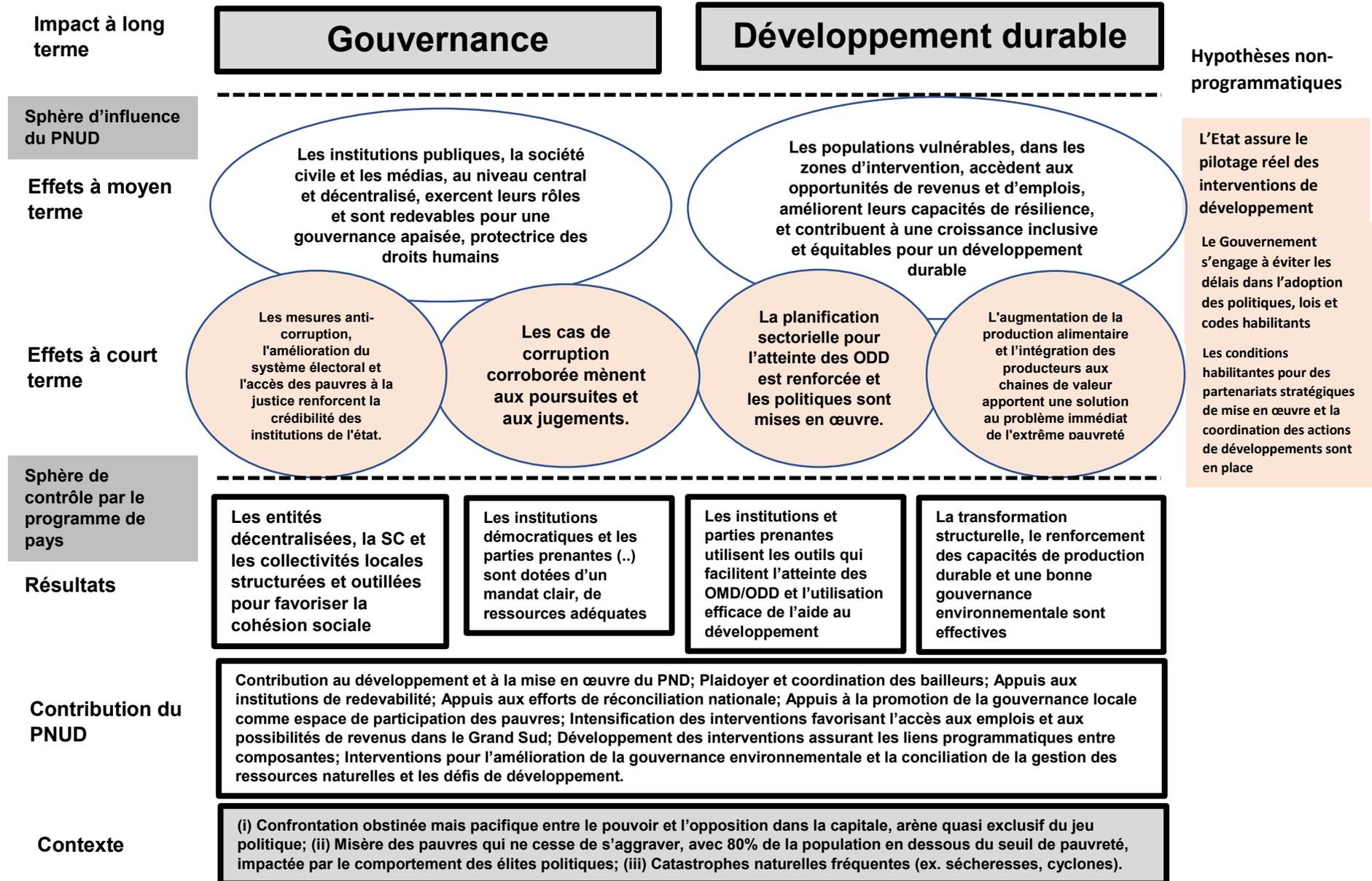
Bien qu'il n'y ait pas eu de présentation détaillée du cadre logique du programme ni de préparation de sa TDC, il y a eu un effort important pour présenter des TDC au niveau des projets. Néanmoins ces TDC répondent plus à la question de savoir si « l'intervention X mène au résultat Y » plutôt que la question « Quels sont les facteurs – habilitant ou freinant - qui conditionnent l'atteinte des objectifs dans un contexte donné ». Ainsi pour la plupart des projets, les TDC présentées sont des descriptions sommaires des modèles logiques de causalité qui n'apportent pas les éléments essentiels que les TDC devraient montrer, y compris des hypothèses de causalité pour passer des produits aux effets et des effets aux impacts et des conditions nécessaires pour que les hypothèses causales se réalisent. Par conséquent, elles ne fournissent pas de bases pour l'orientation de la mise en œuvre et pour dialoguer avec les partenaires sur les voies appropriées allant des résultats aux impacts souhaités. Cette lacune a occulté les changements

²² Le bureau pays a partagé une présentation faite sur le DPP en Septembre 2014 qui a inclut quelques éléments d'une TDC simplifiée, mais beaucoup d'éléments, y compris les hypothèses manquaient.

nécessaires et attendus des parties prenantes dans la mise en œuvre du programme de pays et a servi de justification du manque d'appropriation par les parties responsables, ce qui a fortement compromis la durabilité.

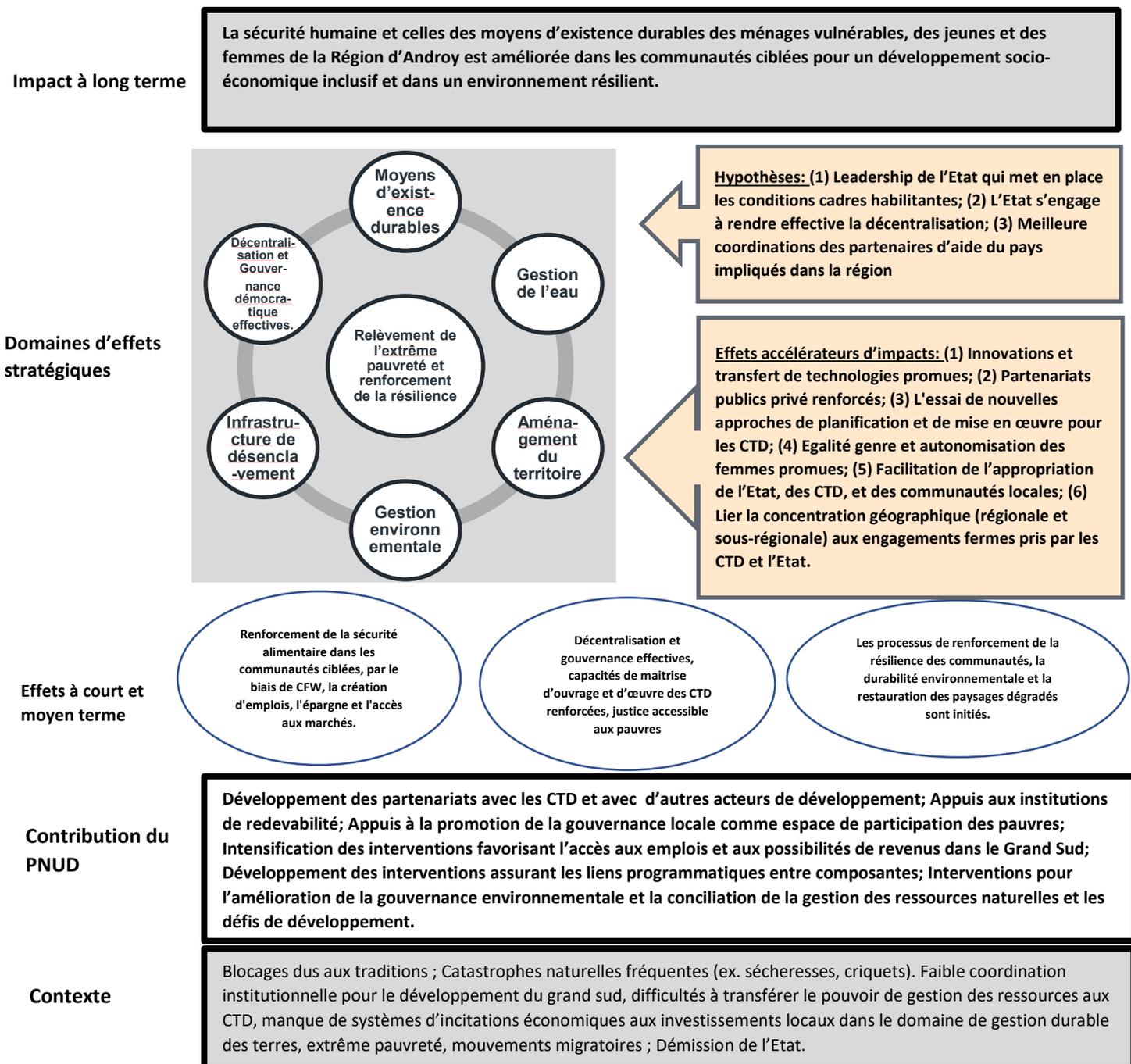
Pour mieux comprendre la logique d'intervention du programme, l'équipe d'évaluation a réinterrogé les objectifs et la logique d'action du programme de pays pour tenter de reconstruire sa TDC sur la base des éléments fournis par le DPP, des discussions avec les personnes impliquées dans l'exécution des projets, et des entretiens avec les parties prenantes. La TDC reconstruite du programme est visualisée dans la Figure 1.

Figure 1. Programme PNUD: TdC reconstruite



Eu égard à cette TDC du Programme, il y a eu quelques changements au cours de son exécution, dont la suspension de quelques projets due à l'insuffisance des ressources et la concentration des interventions sur la Région d'Androy (Grand Sud) depuis 2017. Pour une meilleure compréhension de l'environnement socio – économique et afin d'apprécier au mieux le contexte d'intervention du Programme, l'évaluation a reconstitué une TdC correspondant à cette concentration (Figure 2).

Figure 2. Programme PNUD: Sous-TdC pour la concentration régionale - Androy



En termes des indicateurs du DPP, on note que chacun des quatre résultats est assorti d'indicateurs, et les situations de référence et les cibles sont décrites. Les indicateurs sont pertinents pour le suivi de la mise en œuvre des activités du programme et la réalisation de ses principaux produits. Cependant comme ils se contentent de rester au niveau des cibles des projets qui composent le programme, ils ne sont pas appropriés pour mesurer les changements au niveau des effets. L'une des causes profondes de la difficulté de définir des indicateurs qui sont adéquats du point de vue de l'évaluation des effets et impacts du programme, et qui soient sensibles sur la période considérée, tient au fait que les thèmes au sein des résultats sont divers et ont des objectifs multiples. En plus ces objectifs correspondent aux partenaires institutionnels différents et rassemblent une grande diversité d'acteurs.

2.2. RÉSULTATS DU PROGRAMME DE PAYS

Constat 3. L'appui technique et financier que le PNUD apporte à la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) pour la gestion des processus électoraux à Madagascar a contribué au renforcement d'une gouvernance des processus électoraux ouverts et crédibles. En effet, la gestion des processus électoraux à Madagascar est un élément essentiel pour la stabilité du pays. Le résultat global est un large consensus entre les parties prenantes sur la transparence et la neutralité de la CENI en ce qui concerne la gestion des processus électoraux et des scrutins. Néanmoins il manque encore des mécanismes financiers lui permettant d'assurer son fonctionnement efficace et son indépendance comme stipulé dans le résultat du CPAP.

Le PNUD appuie le Madagascar dans sa réforme du cadre légal en matière électorale. A l'issue de cette réforme, la CENI a été instituée par la Loi N° 2015 – 020 du 19 Octobre 2015. C'est un cadre juridique et réglementaire qui couvre tous les aspects de l'administration électorale. Depuis 2016, le PNUD accompagne le pays dans la préparation des élections de 2018. Il a appuyé la CENI dans le lancement de la Révision Annuelle de la Liste Électorale 2016-2017, le renforcement de la gestion de données du fichier électoral avec un logiciel performant, l'évaluation du cadre légal en matière électorale, et l'instauration d'un climat de paix et de dialogue via des ateliers de concertation avec les partis politiques et la société civile.

Au titre d'appui aux processus électoraux, le PNUD est reconnu par divers acteurs politiques à Madagascar comme un facteur très important de la crédibilisation de la CENI. Grâce aux renforcements des capacités reçus, la CENI a réalisé des actions de consultations avec toutes les entités politiques existantes à Madagascar, dans le but de créer un environnement serein, inclusif et participatif pour les prochaines élections. De plus, la CENI a adopté une stratégie de communication qui démontre des efforts de transparences et de neutralité dans la mise en place des outils et dispositifs nécessaires afin de respecter les procédures électorales en vigueur et en conformité aux normes internationales. Ces approches et ces efforts ont généré une reconnaissance de la CENI par les parties prenantes. Comme elle offre un espace de dialogue aux partis politiques et à la société civile, elle occupe une position unique comme facteur de stabilité politique qui permet de refonder la gouvernance post-crise du pays. Cependant il n'existe pas encore de disposition légale garantissant à la CENI des fonds suffisants pour exécuter ses fonctions sans rencontrer des problèmes financiers, ce qui pourrait, dans le futur, menacer sa pérennisation et son indépendance. Pour que la société et les acteurs politiques gardent leur entière confiance dans l'indépendance et l'impartialité de la CENI, celle-ci doit rester capable d'organiser des élections en temps voulu et avec le même haut niveau d'efficacité de la gestion électorale.

Le PNUD jouit de la confiance des partenaires techniques et financiers dans l'appui qu'il apporte au gouvernement Malagasy pour une bonne gouvernance du processus électoral. C'est l'une des principales raisons qui poussent la CENI et l'Etat à s'appuyer sur le PNUD et l'encourager à jouer un rôle très actif dans la mobilisation des ressources nécessaires dans le financement de l'élection présidentielle de 2018. L'élément décisif, déclenchant l'engagement des bailleurs de fonds dans l'octroi des ressources financières, est l'effectivité des réformes des codes électoraux en cours²³.

D'autre part, l'appui du PNUD a permis la consolidation des processus électoraux plus inclusifs. L'enregistrement des électeurs s'est fait pour la première fois dans les localités lointaines d'accès difficile, facilitant ainsi l'intégration comme citoyens des groupes qui jadis ne pouvaient pas voter. La CENI a déployé une stratégie orientée sur l'éducation civique électorale et la sensibilisation pour toucher à la fois les zones géographiques et les franges de la population qui étaient qualifiés d'électeurs manquants. Les résultats réalisés sont révélateurs de cette intégration. Le nombre d'électeurs enregistrés sur la liste électorale est passé de 8.673.485 en 2016 à 9.222.918 en 2017²⁴. De plus, la CENI a énormément contribué à la procédure d'identification administrative en participant à l'opération de carte d'identité nationale. En effet, l'inscription dans la liste électorale et l'octroi d'une carte d'électeur, exige la possession d'une carte d'identité nationale.

En matière d'égalité genre et de l'intégration des jeunes, il convient de souligner que le PNUD a accompagné les efforts de la CENI de promouvoir la participation des femmes comme électrices. Ces efforts se sont notamment dirigés vers le sud-ouest pour l'inscription des femmes, et vers le nord-est pour celle des jeunes (18-35 ans). Actuellement il est estimé que 45% des électeurs sont les femmes. Cependant même si la CENI a créé une dynamique qui mobilise l'électorat féminin, elle n'a pas encore réussi l'intégration du genre dans les processus électoraux en termes de participation des femmes comme candidates à des postes électives, ou d'ailleurs comme membres de la CENI elle-même.

Les élections de 2018 seront les premières élections régulières depuis celles de la sortie de crise en 2013, et seront un enjeu majeur pour le pays.²⁵ Leur crédibilité apportera la garantie de la stabilité politique, démocratique et sociale de Madagascar dans les prochaines années.

Constat 4. Au titre d'appui à la lutte contre la corruption, l'appui du PNUD a permis à Madagascar de réaliser des réformes législatives pour la mise en place d'instruments qui jettent les bases d'une lutte potentiellement efficace contre la corruption, notamment la nouvelle Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption (SNLCC) et son plan de mise en œuvre, et la promulgation de la Loi sur les Pôles Anti-Corruption (PAC), ainsi que le projet de loi sur le recouvrement d'avoirs illicites. L'appui que le PNUD a apporté aux branches territoriales du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) a permis de redynamiser la lutte contre la corruption dans ses zones d'interventions. Cependant, l'impact de ses résultats reste fragile car en plus de la dépendance financière du PNUD, les PAC ne sont pas encore opérationnelles, la couverture de BIANCO reste limitée à quelques régions et la loi sur le recouvrement

²³ À ce jour, 17 milliard d'Ariary sont encore à rechercher.

²⁴ Commission Électorale Nationale Indépendante (2017). Rapport d'Évaluation de la mise en œuvre du Plan de travail pluriannuel 2016 – 2021 de la CENI (Période 2015 – 2017). <https://www.ceni-madagascar.mg/wp-content/uploads/2016/05/RAPPORT-DEVALUATION-DU-PTP-CENI-TABLE-DES-MATIERES-AUTO.pdf>

²⁵ Après la mission d'évaluation : Après des péripéties, nomination d'un premier ministre de consensus et un remaniement du gouvernement, les dates des prochaines élections sont fixées : 1^{er} tour pour le 7 novembre et 2^{ème} tour le 19 décembre 2018.

des avoirs illicites n'est pas encore adoptée. Le pays a encore un long chemin à parcourir dans ses efforts de lutte contre la corruption, en particulier en ce qui concerne la manifestation d'une volonté politique suffisante aux plus hauts niveaux et l'engagement à envoyer les signaux nécessaires.

Le PNUD reconnaît dans le CPAP que la corruption est un énorme défi de développement pour Madagascar et met en œuvre une stratégie qui reflète l'ampleur de cet enjeu. Il a accompagné ses partenaires nationaux dans l'élaboration de la SNLCC²⁶ qui traduit un engagement des autorités du pays de faire de la lutte contre la corruption une priorité pour le développement du pays et pour la cohésion nationale. Après l'officialisation de la SNLCC en 2015, le PNUD a également accompagné ses partenaires dans l'élaboration de trois textes de lois, portant sur la création des PAC, la lutte contre la corruption ; et sur le recouvrement des avoirs.

La loi sur les PAC, adoptée en 2016, est pour objectif de créer des juridictions spécialisées regroupant toutes les institutions pour la lutte anti-corruption. Cependant, malgré la mise en place des bases juridiques, les PAC ne sont pas encore opérationnelles. De plus, en dépit du travail de plaidoyer mené par le PNUD, et de l'appréciation très positive du Ministère de la Justice de l'appui du PNUD dans l'élaboration des textes anti-corruption, le projet de loi sur le recouvrement des avoirs illicites déposé au Parlement n'est à ce jour pas encore adopté.

Le PNUD accompagne la mise en œuvre de la SNLCC en ciblant principalement les institutions mises en place pour la lutte contre la corruption : le BIANCO, les PAC et le Service de Renseignements Financiers et le Comité pour la sauvegarde de l'intégrité (SAMFIM). A celles-ci il faut ajouter les organes de redevabilité et de contrôle, notamment le Parlement, et les organisations de la société civile impliquées dans la redevabilité, et les médias.

Grâce à l'appui du PNUD, le BIANCO est opérationnel et jouit d'une crédibilité retrouvée après l'affaire de Claudine Razaimamonjy.²⁷ Au niveau central le PNUD appuie le travail du BIANCO en matière de sensibilisation du public et des agents des administrations publiques, de promotion de la formation des comités anti-corruption dans les services de l'État, et d'investigations approfondies sur les cas de corruption. Au niveau régional et de district, il appuie les branches territoriales du BIANCO par des moyens leur permettant d'être opérationnels dans le travail des enquêtes anti-corruption, y compris dans les secteurs prioritaires (ressources naturelles, impôts, santé, éducation). L'appui au niveau régional est limité aux régions ciblées par les interventions du PNUD.

L'Évaluation a visité la branche territoriale du BIANCO dans le district de Toliara, mise en place en 2016. Elle dispose d'une antenne mobile à Androy qui couvre 3 districts avec 7 personnes (dont 3 investigateurs). L'Évaluation a constaté que malgré une grande étendue géographique couverte par la branche de Toliara, l'appui du PNUD a permis au BIANCO d'effectuer des missions à Androy, ce qui était impossible auparavant, l'État ne couvrant pas les coûts des investigations en dehors de Toliara. Cela a permis au BIANCO de traiter de nouvelles doléances et nombreux dossiers en attente, dont certains proches de la

²⁶ Gouvernement de Madagascar (2015). Stratégie Nationale de lutte contre la corruption 2015-2025. <http://bianco-mg.org/wp-content/uploads/2017/03/SNLCC-BOOKLET-A5.compressed.pdf>

²⁷ Une femme d'affaire proche du couple présidentiel qui a été arrêtée par le BIANCO malgré les tentatives de pression pour freiner les investigations sur sa personne.

caducité. Ce cas illustre cependant que les résultats qui sont réalisés sont fragiles, car tributaires de l'appui financier du PNUD.

Dans l'ensemble, la réalisation des résultats liés à la lutte contre la corruption, tels que stipulés dans le CPAP, est retardée par la temporisation de la promulgation des textes réglementaires juridiques qui sont en attente pour l'effectivité des dispositifs. A cause de ce retard, malgré le travail important réalisé par le PNUD, la corruption continue de progresser dans le pays. D'après le rapport de Transparency International Initiative de 2017²⁸, Madagascar a un score de 24/100 sur l'Indice de Perception de la Corruption et le classement de 155^{ème}/180 pays, reculant de 10 places par rapport à son classement de 2015²⁹. C'est en raison de cette progression de la corruption que la population Malagasy a perdu la confiance en ses dirigeants. Cette situation instaure un climat d'instabilité et d'insécurité important qui fragilise la situation politique³⁰ et limite la capacité de l'Etat à mener des réformes prioritaires en matière de gouvernance et de politiques de développement.

Constat 5. Avec l'appui du PNUD et d'autres partenaires, le gouvernement de Madagascar est en train d'élaborer la mise œuvre d'une vision globale de la sécurité, basée sur une approche transversale et intersectorielle et sur la complémentarité opérationnelle entre les acteurs de la sécurité. L'adoption du plan national pour la réforme du secteur de la sécurité (RSS), appuyée par le PNUD, contribue à une compréhension de la sécurité des citoyens auprès des institutions et acteurs clés. Cependant l'atteinte des résultats du CPAP attendus après une progression très positive au démarrage de ce projet, est freinée par le retard de la mise en place du Bureau National de Coordination de la Réforme du Secteur de la Sécurité.

Le PNUD, conjointement avec l'OIM, l'UNICEF, l'OHCHR, et l'UNFPA, appuie le gouvernement de Madagascar à mettre en œuvre un projet intitulé "Appui à la réforme du secteur sécurité à Madagascar (ARSSAM)", avec le financement du Fonds des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix³¹. Peu avant le lancement du projet, le Gouvernement avait élaboré la "Lettre de Politique Générale sur la RSS". Le Plan National de la RSS 2017-2021, validé par le président en septembre 2017 avec la promulgation de décrets d'application, définit les huit piliers à reformer³² : l'armée, la police, la gendarmerie, la justice, l'administration territoriale, les renseignements, le Parlement et les acteurs non - étatiques. ARSSAM a contribué à sa finalisation. Le document de projet ARSSAM décrit des actions permettant d'ancrer la RSS dans d'autres réformes institutionnelles et d'autres efforts de modernisation de l'État et de

²⁸ Transparency International Initiative (2017). Indice de Perception de la Corruption (IPC) 2017. <https://transparency.org/article/indice-de-perception-de-la-corruption-2017>.

²⁹ Transparency International Initiative Madagascar (2016). Ensemble contre la corruption: Stratégie 2010 de Transparency International Initiative – Madagascar. https://transparency.org/assets/uploads/page_content_document/TI-IM_Strategie2020_v02_ok.pdf.

³⁰ Peu après la mission d'évaluation à Madagascar, des allégations publiques de corruption ont été faites lors de l'adoption de la loi électorale au sein des deux Chambres parlementaires – l'Assemblée Nationale et le Sénat – au mois d'avril 2018. La Haute Cour Constitutionnelle (HCC), dans une volonté d'apaisement a rejeté ladite loi. En réponse à la demande de destitution du Président de la République faite par les députés de l'opposition soutenus par la population Malagasy, la HCC a ordonné la nomination d'un Premier ministre de consensus, d'un nouveau gouvernement et de la tenue d'élections présidentielles pendant le troisième trimestre de 2018.

³¹ La durée est de 2 ans (septembre 2016 à décembre 2018). C'est une opportunité qui s'est présentée pendant la mise en œuvre du CPD.

³² Source : <http://www.primature.gov.mg/plan-national-de-la-reforme-du-secteur-de-la-securite/>

l'administration publique malgache.³³ Cependant, à ce jour, aucune disposition de mise en œuvre n'est prise par le Gouvernement.

Le travail du projet ARSSAM porte aux niveaux macro, méso et micro. Au niveau macro il prévoit notamment de réaliser une étude qui fera l'état des lieux des armes à feu. Grâce à ce travail le pays disposera d'une base des données sur les armes, ce qui sera important pour organiser le contrôle et l'enregistrement des armes, ainsi que le stockage des armes des différentes forces de défense et de sécurité. Le projet a appuyé la planification de la RSS, l'élaboration de la stratégie de communication sur la mise en œuvre de la RSS, l'étude des besoins de sécurité humaine à Madagascar, et l'enquête sur l'accès des civils aux armes à feu à Madagascar. Il a en outre réalisé une évaluation de la législation nationale et des procédures pour la gestion des armes légères et de petit calibre, et une analyse des textes et pratiques relatifs à la sécurité communautaire à Madagascar. Au niveau méso (régional), il a identifié les thématiques à aborder en rapport avec la sécurité des citoyens. Au niveau micro, il va par exemple renforcer les capacités pour le pilotage dans le sud des systèmes d'alerte à la police.

Grâce au travail de sensibilisation déjà réalisé, l'idée de la RSS à Madagascar est fortement soutenue par les forces de défense et de sécurité, les acteurs politiques, les parlementaires et la société civile. Le projet ARSSAM facilite le débat sur les orientations de la réforme, qui devrait mener sur un modèle qui consacre la priorisation de la sécurité humaine. Il bénéficiait d'un engagement politique jusqu'au plus haut niveau du pouvoir. Cet engagement s'est concrétisé notamment par la signature d'un Décret Présidentiel instituant la création du Bureau National de Coordination de la Réforme du Secteur de la Sécurité (BNC-RSS)³⁴, rattaché au Secrétariat permanent à la défense.³⁵ Cependant, l'opérationnalisation effective du BNC-RSS est en attente de la nomination de son Coordinateur et ses membres par le Président de la République.

ARSSAM est un projet novateur à plusieurs égards et une grande opportunité d'apprentissage de comment conduire les processus de RSS. Il fait des efforts importants pour intégrer la dimension genre dans son montage. Celui-ci va au-delà de la sensibilité aux violences faites aux femmes et aborde l'enjeu de la présence et du rôle des femmes dans les institutions Malgaches de sécurité. Cependant le document de projet n'a pas suffisamment abordé l'aspect de gestion des connaissances et n'a pas ébauché un système de Suivi-Évaluation et Apprentissage. Le Système de Suivi-Évaluation qu'il propose se limite au suivi et évaluation de l'exécution des activités durant la période de mise en œuvre. Il manque une ligne de base pour établir le niveau des impacts du au projet.

Constat 6. L'appui du PNUD à l'amélioration de l'accès à la justice pour les pauvres a été limité en termes de couverture régionale et les perspectives de viabilité financière sont limitées. Cet appui est fourni à six cliniques juridiques opérant dans les régions ciblées par les interventions du PNUD, et le Ministère de la Justice n'a pas encore étendu cette expérience à d'autres régions du pays. Malgré la contribution

³³ Il s'agit par exemple du Produit 3.2, « Les institutions et mécanismes de contrôle étatiques jouent un rôle accru et responsable dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle démocratique des forces de défense et de sécurité ».

³⁴ Présidence de Madagascar, Secrétariat Général (2017). Conseil des Ministres du Mercredi 27 Septembre 2017 à 16 Heures au Palais d'Etat d'Iavoloha. I.- Communications. <http://www.presidence.gov.mg/wp-content/uploads/2017/09/CM-du-27-09-2017.pdf>.

³⁵ C'est une institution rattachée auprès de la Présidence de la République

de ces cliniques à la cohésion sociale, leur statut légal n'est pas encore établi et leur ancrage institutionnel et la pérennité de leurs acquis ne sont pas assurés.

Les cliniques juridiques sont un mécanisme instauré en 2007 par le Ministère de la Justice avec l'appui financier du PNUD pour permettre l'accès des plus pauvres et des plus vulnérables à la justice au travers de services de conciliation et d'orientation vers les services publics compétents. Actuellement, il y a 6 cliniques, dont 3 visitées par l'équipe d'évaluation, qui fonctionnent grâce à l'appui du PNUD. Pendant l'année 2017, plus de 6500 personnes vulnérables dont 78 % de femmes ont eu accès à la justice à travers les cliniques juridiques³⁶.

Le mode de travail est le même dans tous les centres. Elles appuient les personnes victimes de violences à travers l'écoute et les conseils donnés par des parajuristes volontaires œuvrant au sein des ONG. La majorité des victimes qui se présentent dans ces centres sont des femmes victimes de violences morales (violences verbales, privation de ressources de la part de leurs conjoints), ou des violences physiques et les abus sexuels.

Les autorités du Ministère de la Justice rencontrées par l'Évaluation reconnaissent le rôle joué par les cliniques juridiques, permettant, grâce à l'appui du PNUD, de désengorger les tribunaux d'accélérer le traitement des autres cas (par exemple, des affaires criminelles et correctionnelles), mais surtout de régler les petits litiges à l'amiable sans dépenses financières.

La pérennité des effets des cliniques n'est cependant pas assurée sans un engagement de l'État, qui doit assurer les moyens financiers pour leur fonctionnement. La quasi-totalité de leurs coûts 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 sa pérennisation. Sans cette clarification, les acquis de plusieurs années d'existence de ces cliniques ne pourront ni être pérennisés, 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.

Une appréhension non négligeable émise par les cliniques juridiques est la portée de la légalisation de leur statut sur leur durabilité. En effet, à la vue d'autres structures d'appui nationalisées, leur reprise par l'État ne garantit pas leur pérennité. Pour eux, il est primordial, de mener une réflexion sur leur mode de financement et d'indépendance au sein du ministère de tutelle en parallèle à leur statut juridique.

Constat 7. Les interventions du PNUD renforcent les capacités des collectivités territoriales décentralisées (CTD) en matière de planification du développement local inclusif pour instaurer une bonne gouvernance, et accroître la résilience des communautés vulnérables. Elles ont permis à plusieurs communes ciblées de produire des plans de développement locaux intégrés et inclusifs (PDLII). Cependant les compétences des communes en matière de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre

³⁶ PNUD (2018). Favoriser l'accès à la justice des populations vulnérables avec les cliniques juridiques de Madagascar. <http://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/presscenter/articles/2018/02/27/favoriser-l-acc-s-la-justice-des-populations-vuln-rables-avec-les-cliniques-juridiques-de-madagascar-.html>

pour l'exécution des PDLII n'ont pas pu être véritablement développées. Les investissements immatériels, tels que le renforcement des organisations de producteurs, ne sont pas suffisamment développés.

Au niveau central, le PNUD appuie l'élaboration de la Stratégie Nationale pour le Développement Local, qui est considérée comme étant le document de référence en matière de décentralisation effective à Madagascar. Néanmoins, cette stratégie, bien que validée en 2015, n'est à ce jour pas encore passée au niveau du Conseil des ministres. Le PNUD appuie également la mise à jour de la Stratégie/Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes.

Dans le cadre du projet «Appui à la décentralisation et la résilience communautaire (PADRC)»³⁷, le PNUD s'attache à appuyer le renforcement des capacités des CTD³⁸ pour l'élaboration et la mise en œuvre des PDLII, et par la mise à disposition d'équipements et de matériels aux administrations communales. Dans plusieurs communes, le PADRC œuvre auprès des institutions de microfinances (IMF) pour relier les communautés aux services de micro-financement, une stratégie efficace visant à renforcer leur résilience. Le projet prévoit aussi la réactivation de Système d'Alerte Précoce (SAP) relatif à la sécurité alimentaire.

Une des interventions les plus importantes du PNUD en matière d'appui au renforcement des capacités des communes est l'organisation des formations des autorités et agents communaux à la formulation participative des PDLII. A travers ces activités le PADRC a notamment permis de familiariser les responsables communaux, dont les élus, employés communaux, membres des Structures Locales de Concertation³⁹ et responsables des services techniques déconcentrés (STD), avec les procédures et les démarches de planification budgétaire et de suivi. Plusieurs communes ont pu ainsi réaliser des avancées dans la planification communale intégrée tenant compte notamment des enjeux de résilience des communautés dans les budgets-programmes communaux. Cependant, la durée et la portée limitée de ces formations limitent leur impact sur les compétences de maîtrise d'ouvrage⁴⁰ communale. Des insuffisances d'encadrement et de suivi des projets ne permettent pas une réelle appropriation des formations obtenues par leur mise en pratique. En outre, pour la majorité des autorités locales du Grand Sud, le niveau d'appropriation des PDLII est encore limité par le manque de capacités des communes à mobiliser des financements pour leur mise en œuvre.

Lors des visites effectuées, l'équipe d'évaluation a constaté que les responsables communaux disposaient de capacités techniques insuffisantes pour l'élaboration et la mise en œuvre de projets communaux, et faisaient face à des défis importants pour mobiliser des ressources financières, que ce soit au travers de

³⁷ L'objectif principal du PADRC est de promouvoir le développement local et de créer un cadre de renforcement de la résilience des communautés en mettant les communes au centre du développement. Les régions ciblées par PADRC sont Analamanga, Menabe, Atsimo Andrefana, Androy, et Atsimo Atsinanana.

³⁸ Le PNUD appuie 7 communes urbaines et 35 communes rurales

³⁹ La Structure Locale de Concertation est un espace de dialogue et de consultation permettant la participation inclusive de tous les acteurs de développement aussi bien publics que privés (Article 3, Décret n° 2015 – 957 relatif à la Structure Locale de concertation des Collectivités territoriales décentralisées).

⁴⁰ La maîtrise d'ouvrage d'une commune est son pouvoir de décision pour promouvoir son développement dans le cadre des compétences et des ressources qui lui sont transférées, et de jouer un rôle d'organisatrice et de fédératrice des acteurs locaux et de suivre et contrôler (par elle-même ou par délégation ou par assistance) la bonne exécution et la qualité des activités planifiées ainsi que les impacts de celles-ci.

la fiscalité locale ou des faibles allocations budgétaires émanant du gouvernement central⁴¹. Ces ressources existantes sont inadéquates par rapport à l'ampleur des activités prioritaires à réaliser dans les plans de développement local.

Un soutien post-formation serait nécessaire pour que les communes puissent ancrer dans les traditions de la gestion municipale décentralisée les connaissances acquises de la formation. Un apprentissage dans l'action en matière de mise en œuvre des PDLII aiderait les communes à mieux contrôler le pilotage du développement communal, et à consolider une culture managériale. Selon les autorités des communes visitées, les prévisions budgétaires sont encore trop théoriques et la recherche des ressources nécessaires n'est pas encore bien maîtrisée.

Outre la formation des élus, du personnel communal, et la dotation en équipements et matériels de bureau aux communes, le PNUD fait des dotations de plateformes multifonctionnelles (PTFM) aux communes pour les communautés. La PTMF comporte généralement une décortiqueuse, un broyeur et poste de soudure, et une génératrice pour les faire fonctionner. Le PNUD a également appuyé la construction de l'infrastructures et l'approvisionnement en équipements agricoles communautaires dans le but d'aider les communes à lancer des activités qui renforcent la résilience des groupes vulnérables.

Malgré les effets positifs découlant de ces dotations, il faut souligner que la participation des institutions communautaires (associations, coopératives, etc.) à la gestion des investissements réalisés reste généralement très sommaire, à l'instar des cas des communes visitées par l'équipe d'évaluation. Dans ces communes, le programme s'est limité à la dotation d'infrastructures et équipements agricoles et n'a pas investi suffisamment dans l'accompagnement des processus de structuration des organisations des bénéficiaires pour qu'elles puissent gérer et faire fructifier davantage les infrastructures implantées et équipements apportés. C'est ainsi que les PTFM n'ont pas permis de générer une valeur ajoutée importante pour les producteurs bénéficiaires à travers la multifonctionnalité de ces équipements ni l'apparition d'emplois alternatifs rémunérateurs dans les communautés ciblées. Ceci est dû aux appuis insuffisants aux investissements immatériels tels que le renforcement des organisations des producteurs, ou la structuration des acteurs des chaînes de valeurs prometteuses qui pourraient intégrer les producteurs pauvres.

De façon général l'appui apporté par le PNUD au renforcement des capacités des CTD a certes mis en place les bases pour la gestion des processus de planification du développement communal inclusif. Mais l'accompagnement de ces processus reste encore faible. Les services techniques déconcentrés dans les régions sont en manque d'effectifs et de moyens financiers pour apporter effectivement cet appui et accompagner les CTD.

Constat 8. Suite à l'impact dévastateur d'El Niño en 2015-2016, le PNUD a répondu par une concentration des interventions sur Androy pour apporter des solutions plus durables aux problèmes récurrents de catastrophes naturelles que celles apportées par les aides d'urgence. Ceci s'est traduit en une concentration de moyens plutôt que la mise en œuvre d'une nouvelle approche pour le développement socio-économique du Grand Sud en général, et de la Région d'Androy en particulier. Le

⁴¹ Parmi les communes visitées, celle de Mahitsy fait exception. L'appui du PNUD lui a permis d'améliorer sa situation financière, et elle a pu s'acheter un camion benne pour le ramassage des ordures ménagères.

PNUD doit encore remédier aux problèmes du rôle limité des CTD dans la mise en œuvre des projets de développement, des perspectives limitées de mise à l'échelle des résultats au niveau national, ainsi qu'au manque de synergies entre les acteurs du développement concernés.

Le phénomène météorologique El Niño de 2015-2016 a eu un impact dévastateur dans 7 districts des régions d'Atsimo Andrefana, Androy et Anosy dans le Grand Sud de Madagascar, mettant 1.140.000 personnes dans une situation d'insécurité alimentaire. Il a impliqué la mobilisation des agences onusiennes et des organisations d'aide humanitaire pour des actions d'urgence. Pour assurer une transition des actions humanitaires vers des actions de développement, le Bureau National de Gestion des Risques et de Catastrophes (BNGRC) a organisé en juin 2016 avec l'appui du PNUD un atelier de réflexion sur la nécessité d'un Plan de Relèvement et Résilience (PRR) face à la sécheresse dans le Grand Sud de Madagascar. Le but visé était d'orienter les aides apportées au Grand Sud vers des solutions durables aux problèmes récurrents des catastrophes naturelles. Après le lancement du PRR, le PNUD a collaboré à sa mise en œuvre dans les districts les plus affectés. Dans la région d'Androy, il accompagne les CTD, les services techniques déconcentrés ainsi que les communautés dans les domaines de la gouvernance, de la lutte contre la pauvreté et de la gestion durable de l'environnement.

Le PNUD a en outre contribué au plaidoyer pour l'attention de l'État et la collaboration avec les autres acteurs du développement sur les défis auxquels fait face le Grand Sud en général, et la Région d'Androy en particulier. Il appuie notamment la Région d'Androy à élaborer son Plan de développement régional, en collaboration avec l'Union Européenne et le FIDA. Il importe cependant de noter que le PNUD et ses partenaires gouvernementaux n'ont pas suffisamment mis en synergie ces interventions avec celles des bailleurs et autres acteurs de développement dans la même région. L'une des raisons est qu'un nombre de ces acteurs mettent l'accent sur les approches d'aide humanitaire.

Globalement le PNUD doit encore démontrer que par le recentrage sur Androy il pourra exercer des effets structurants significatifs sur la région. S'il est indiscutable que ce recentrage est prometteur pour les groupes pauvres et vulnérables qui sont majoritaires dans la région (réalisation à travers l'Argent Contre Travail – Cash for Work (CFW) la construction et/ou la réhabilitation des infrastructures communautaires de développement), les progrès enregistrés ne sont pas suffisamment co-pilotés par les structures des CTD respectives. Il convient donc de s'interroger, pour le futur, sur le processus de développement du partenariat avec les CTD dans le cadre de ce recentrage, afin d'assurer les conditions de pérennisation des résultats.

Tenant compte du contraste du contexte socio – économique du Grand Sud par rapport au reste du pays, ce recentrage sur l'Androy pose une interrogation sur la possibilité d'une mise à l'échelle au niveau national des bonnes pratiques et des expériences acquises, en particulier dans la facilitation de mobilisation et d'attraction des ressources financières pour la mise en œuvre des PDLII.

Constat 9. Le PNUD met en œuvre une approche intégrée de création d'opportunité d'emplois et d'activités génératrices de revenus en appuyant le développement de chaînes de valeur prometteuses. Les interventions pour le développement des chaînes de valeur et l'amélioration de l'accès des producteurs pauvres sont encourageantes en matière d'amélioration des revenus et de création d'emploi. L'équilibre de rôles et compétences entre le PNUD, les CTD et les acteurs locaux en matière de pilotage des démarches de lutte contre la pauvreté reste à trouver.

Un des effets que le CPAP 2015-2019 prévoit de réaliser est que les populations vulnérables dans les zones d'intervention du PNUD 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. Dans l'ensemble, les interventions du PNUD au niveau communautaire ont effectivement ciblé des populations pauvres et vulnérables pour les aider à créer des opportunités de revenu ou d'emplois. Cependant, les besoins sont énormes, et les appuis apportés sont relativement modestes par rapport à l'étendue des régions couvertes et aux contraintes dues à l'enclavement de celles-ci.

Il a déjà été démontré que les approches déployées par le PNUD pour la création d'emplois se limitent essentiellement à la fourniture d'infrastructures rurales et d'équipements, ce qui ne suffit pas pour générer des effets transformateurs. Le projet « Planification de Développement, Secteur Privé, Emploi (PDSPE) », dont la mise en œuvre s'étend sur la période Janvier 2015-décembre 2019, fait figure d'exception. Son objectif est de développer une dynamique économique avec une transformation structurelle favorable. A ce titre, en plus d'avoir permis par ses actions l'amélioration du cadre de planification national avec une intégration des ODD⁴², le renforcement des outils d'analyse économique pour une meilleure planification de développement⁴³ et l'amélioration de la mobilisation des ressources internes ainsi que la budgétisation⁴⁴, il participe aussi à l'élaboration de la Stratégie Intégrée du Grand Sud et au recentrage des interventions du PNUD dans la Région d'Androy dans le cadre de la mise en œuvre du PRR. Il appuie l'accès au marché des populations locales à travers le développement de chaînes de valeurs, notamment dans le domaine de l'élevage, et a permis la création de 842 emplois. Toutefois, l'évaluation a constaté que les interventions du projet manquent d'une perspective systémique basée sur l'examen des problèmes que rencontrent les chaînes de valeur par ailleurs prometteuses, ainsi que des conditions nécessaires pour leur développement, notamment l'accès au marché, les politiques de prix et incitatives, les systèmes de gouvernance, ainsi que la prise en compte des questions liées aux traditions ou aux effets du changement climatique.

Le problème de clarté de la démarche de développement de chaînes de valeur concerne d'autres projets du PNUD. Plusieurs projets font référence au développement de chaînes de valeurs pour le renforcement de la résilience et des moyens d'existence durables. Mais dans l'ensemble le programme manque une approche lui permettant de renforcer les synergies entre ses projets pour que dans une région donnée, Androy par exemple, l'ensemble de leurs activités puissent avoir un effet catalyseur et transformateur sur le développement.

De plus, les théories de changement présentées par les projets PNUD manquent souvent d'hypothèses sur la place, le rôle et les compétences des CTD dans le pilotage ou co-pilotage des initiatives de lutte contre la pauvreté.⁴⁵ Par exemple, on pourrait considérer que l'effet transformateur attendu du projet PDSPE supposerait d'impliquer les communes dans le développement des accès de ruraux pauvres aux

⁴² À travers un processus participatif qui a fait l'objet de plusieurs ateliers nationaux et régionaux, un Rapport national de priorisation des ODD a été préparé avec 64 cibles prioritaires et 85 indicateurs identifiés

⁴³ L'appui du PNUD a permis de doter le Ministère de l'Économie et du Plan d'un modèle de prévision macroéconomique, accompagné de formation des agents du ministère à son utilisation

⁴⁴ À travers l'élaboration du « Rapport national sur le Développement Humain », avec pour thème « Développement humain et mobilisation de ressources intérieures »

⁴⁵ Par exemple la TDC du projet PDSPE ne développe pas d'hypothèse concernant le développement des capacités des organisations paysannes locales, des ONG, ou celle des CTD pour le pilotage local des démarches de lutte contre la pauvreté

marchés, renforçant ainsi leurs capacités de conception et de pilotage des plans de développement locaux. Le même raisonnement peut être fait au sujet des ONG ou des organisations paysannes, qui sont rarement bénéficiaires directes d'efforts visant à renforcer leurs capacités et leur partenariat stratégique avec le PNUD.⁴⁶ Sans pilotage ou co-pilotage des initiatives de développement local, avec les CTD en particulier, les partenaires du PNUD ne sont pas directement suffisamment impliqués dans leur mise en œuvre, et risquent de ne s'approprier pas la stratégie et les outils du PNUD.

Constat 10. Le « Cash for Work (CFW) » et les PTFM ont contribué à atténuer les difficultés des groupes vulnérables dans les régions d'intervention du PNUD. Les emplois fournis par le CFW sont temporaires parce qu'ils sont générés par des interventions à court terme (telles que la réparation de routes ou des canaux d'irrigation) financés par le PNUD. Quant aux dotations des PTFM, le problème de la gestion, de l'entretien et du remplacement des installations n'est toujours pas résolu.

Dans l'ensemble, en termes d'impact sur la réduction de pauvreté rurale et sur l'amélioration de la résilience des groupes vulnérables, les réalisations du programme PNUD ont été positives, mais les résultats sont très variables entre communes et leur viabilité pose question. Bien que l'on manque de données statistiques et financières précises, à travers les informations qualitatives collectées lors des discussions en focus group et des entretiens, les dotations aux communautés semblent avoir permis une augmentation des revenus des ménages, et parfois de leurs actifs et de leur épargne. À cet égard, les agriculteurs bénéficiaires de quelques communes visitées ont partagé que l'utilisation de CFW pour réparer les canaux d'irrigation leur a permis de doubler les rendements de riz par unité de surface. Avec des revenus supplémentaires provenant de l'augmentation de la production, ils ont pu améliorer leurs maisons et acheter du bétail, entre autres.

En matière de renforcement des capacités de résilience, le PNUD a apporté son appui au Madagascar à deux niveaux : national et local. Au niveau national, le PNUD a réalisé un travail de plaidoyer auprès des autorités du pays pour démontrer qu'une attention spéciale au Grand Sud n'est pas une simple option pour le développement national, mais une obligation pour les pouvoirs publics afin d'apporter des solutions durables aux problèmes récurrents des catastrophes naturelles. L'appui du PNUD s'est articulé autour de l'actualisation de la « Stratégie Nationale de Gestion des Risques et Catastrophes » - aboutissant à l'adoption de la loi et de la nouvelle stratégie en 2015 - et du renforcement des capacités de préparation et de réponse du Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes (BNGRC). À travers le projet « Gestion Budgétaire et Croissance Inclusive », le PNUD a en outre appuyé le Gouvernement à renforcer ses capacités pour l'identification et l'affectation de plus de ressources à la réalisation des ODD, notamment à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il s'agit pour le PNUD par le biais de ce projet et les ODD d'aider à améliorer la gestion des finances publiques et élargir l'espace budgétaire afin de pouvoir financer les dépenses des secteurs prioritaires tels que l'éducation, la santé, l'agriculture, les infrastructures, etc. On peut citer à ce titre le développement et la mise en place d'outils de programmation, d'exécution, et de contrôle budgétaire pour améliorer la gestion des finances publiques, l'objectif poursuivi étant l'établissement d'un lien entre les objectifs du Plan National de Développement et ceux du budget.

⁴⁶ L'hypothèse formulée, « Si la capacité de la communauté à planifier les actions de développement dans leurs zones et à mieux gérer les appuis obtenus en vue de leur pérennisation s'accroît » n'est pas suffisamment explicite sur le rôle et les compétences des organisations paysannes que le PNUD devrait appuyer.

Au niveau local, le renforcement de la résilience se fait principalement à travers les processus de développement des capacités communautaires. L'implantation des structures et infrastructures de développement tel que les PTFM et les Greniers Communautaires Villageois a donné la possibilité aux personnes et ménages vulnérables d'accéder à certains services de base qui leurs permettent l'accès aux équipements de transformation, de stockage et de vente des produits agricoles.⁴⁷ Dans plusieurs communes, les PTFM sont considérés comme des réussites du programme PNUD et contribuent à l'amélioration des conditions de vie dans les villages utilisateurs. L'Évaluation a noté à partir des interviews sur le terrain que pour les PTFM, les choix d'activités pour le renforcement de la résilience sont pertinents car ils sont faits par les bénéficiaires. Cependant les dotations du programme sont gratuites, et les équipements et ouvrages communautaires n'appartiennent pas aux bénéficiaires ou aux comités locaux de gestion, donnant ainsi l'impression d'activités démonstratives sans suffisamment de preuves de pérennisation des impacts, tenant compte notamment la rotation assez fréquente des CTD. D'une manière générale, le problème de gestion, maintenance et remplacement des infrastructures et des équipements communautaires dans le cadre des PTFM reste posé.

De plus, les PTFM ne sont pas conçues pour accélérer la professionnalisation des producteurs et l'amélioration des structures de leurs exploitations. Sans intégration des produits des PTFM dans les chaînes de valeurs, les communautés ciblées ne peuvent augmenter leurs revenus que par l'accroissement de la productivité résultant par exemple de l'amélioration des infrastructures d'irrigation ou de l'utilisation des semences améliorées. Ceci est le cas des communes de Mahitsy et de Milenaka. Il est important aussi, que cette intégration dépasse la notion de réduction des risques de catastrophes visant le renforcement de la résilience des personnes vulnérables. Elle doit être intégrée comme une opportunité d'amélioration des sources de revenu de la communauté à long terme et d'apprentissage de la gestion d'entreprise des groupements constituant les PTFM.

Le recentrage vers le Grand Sud en général, et sur Androy en particulier, que le PNUD a effectué en réponse au PRR lui a permis de focaliser son attention sur le renforcement de la résilience et le relèvement précoce. Dans ce cadre, les interventions ont notamment visé le relèvement économique, environnemental et institutionnel, en promouvant une transition de l'aide humanitaire vers le développement. Elles ont permis de créer des revenus pour 6040 personnes dont 49.7% de femmes, et la réhabilitation d'infrastructures socio-économiques. Pour la réhabilitation environnementale, 1.464.973 ha de terres ont été aménagées avec les techniques de conservation⁴⁸. Quant au relèvement institutionnel dans la Région d'Androy, le PNUD appuie les acteurs de développement dans le processus d'élaboration du Plan Régional de Développement, l'établissement du Comité Régional de Développement impliquant tous les acteurs et partenaires de la région et les consultations au niveau des districts pour développer la vision et le contenu de ce Plan.

Le PNUD applique l'approche CFW, dont le but est d'aider les ménages les plus vulnérables à accéder à l'emploi, accroître leurs revenus et se constituer un capital financier, tout en contribuant à la

⁴⁷ A Mahitsy par exemple, les équipements agricoles qui ont été mises à la disposition des communes pour les producteurs ont permis à ceux-ci d'améliorer leurs revenus. L'infrastructure de stockage des récoltes de riz construite également avec l'aide du projet permet aux bénéficiaires de ne pas vendre pendant les périodes au cours desquels le prix est bas.

⁴⁸ PNUD (2017). Results Oriented Annual Report - MDG – 2017. PNUD Madagascar.

réhabilitation d'infrastructures communautaires identifiées comme catalyseurs du développement⁴⁹. Le CFW permet ainsi de répondre aux besoins immédiats des familles rurales et leur permet également de constituer une épargne pour les investissements productifs. Le choix des infrastructures d'utilité publique ou communautaire à réhabiliter se base sur les éléments du PRR, élaboré en consultation avec les communautés et acteurs de développement au niveau des districts et de la région Androy⁵⁰.

Le CFW tel qu'appliqué par le PNUD à Androy est par ailleurs conforme à la stratégie du PNUD⁵¹ en matière de réhabilitation d'infrastructures communautaires qui préconisent notamment : (i) L'optimisation de l'engagement et du développement des compétences de la population locale et les communautés ; (ii) l'autonomisation des femmes et la promotion de l'égalité genre ; (iii) la protection de l'environnement, et (iv) investir dans la réduction des risques de catastrophe. Cependant l'application de de ces orientations ne tient pas encore suffisamment compte du besoin de renforcement des capacités et du capital social, notamment par une coordination efficace et les partenariats. A ce sujet, le PNUD ne s'engage pas suffisamment dans des partenariats avec d'autres organisations ayant des objectifs similaires dans la région d'Androy.

Le programme a pu ainsi contribuer à la réduction de la vulnérabilité des populations et à relancer l'économie locale. Cependant, il est encore trop tôt pour évaluer la durabilité des résultats du CFW, car en principe les emplois créés avec des opérations de l'approche à haute intensité de main-œuvre (HIMO) sont temporaires et leur durabilité est conditionnée par la poursuite de leur financement. Le PNUD et ses partenaires nationaux et régionaux doivent encore mener des réflexions sur une stratégie à plus long terme non liée à une approche HIMO.

Dans l'optique de renforcer la résilience des ménages vulnérables, le PNUD a aussi choisi de cibler des activités génératrices de revenu traditionnellement pratiquées par les communautés cibles, qui sont en majorité orientées vers l'agriculture. Certes, avec l'aggravation de l'insécurité alimentaire liée à la perturbation de la pluviométrie, les projets ont priorisé sur l'élevage plus que sur l'agriculture. Toutefois, tenant compte des traditions de thésaurisation par le bétail, la majorité des bénéficiaires du CFW ont choisi d'investir dans l'élevage des ovin et caprins au lieu de privilégier les volailles qui sont à cycle court et qui permettent de faire fructifier ses avoirs et d'accroître ses revenus à plus courte échéance. Il est ainsi trop tôt pour évaluer les résultats relatifs aux AGR, étant donné que leur mise en place (en particulier à

⁴⁹ Plus de 3000 personnes ont été touchées notamment en participant aux travaux de réhabilitation d'une piste d'environ 19km essentiellement utilisée pour les échanges commerciaux entre les communes d'Ambovombe, Tsimananada, et Erada, et à ceux de fixation de dunes de protection des champs, de construction et réhabilitation des barrages de rétention d'eau à l'usage des cheptels. (voir PNUD (2017): Une mission conjointe de l'Etat Malagasy et du PNUD dans le Grand Sud de Madagascar. <http://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/presscenter/pressreleases/2017/07/24/une-mission-conjointe-de-l-etat-malagasy-et-du-pnud-dans-le-grand-sud-de-madagascar.html>).

⁵⁰ PNUD (2018). Androy: Un pas en avant pour renforcer la résilience de la population dans les sites d'intervention des projets du gouvernement appuyés par le PNUD. <http://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/presscenter/pressreleases/2018/02/04/androy-un-pas-en-avant-pour-renforcer-la-r-silience-de-la-population-dans-les-sites-d-intervention-des-projets-du-gouvernement-appuy-s-par-le-pnud.html>

⁵¹ UNDP (2013). Guidance note - Community infrastructure rehabilitation. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/signature-product--guidance-note-on-community-infrastructure-reh.html>

Androy) est récente et que les activités choisies par les ménages sont à cycle plus ou moins long – dans la majorité l'élevage de caprin et ovins.

Traditionnellement, la communauté du Sud s'investit plutôt dans la thésaurisation et l'élevage contemplatif. Avec une forte propension pour le culte de la vie après la mort, le respect des obligations sociales prime par rapport au bien-être de la famille. C'est donc dicter par un fort besoin de reconnaissances et de considérations sociales par rapport à la tradition que les ménages adoptent et focalisent tout leur système d'investissement dans les AGR au détriment de leur sécurité de condition de vie.

Constat 11. Le programme du PNUD à Madagascar donne une importance particulière aux enjeux nationaux et globaux de conservation de la biodiversité, et à ceux de l'utilisation durable des ressources naturelles pour la réduction de la pauvreté des populations locales. Il a contribué de manière significative aux efforts du pays pour le renforcement du système national des Aires Protégées (AP) par l'addition de nouvelles aires, permettant ainsi de contribuer à la conservation de la biodiversité exceptionnelle du pays. Cependant même si les conditions pour la mise en place d'un sous-réseau d'AP de catégorie V et VI sont en place, le PNUD doit poursuivre ses efforts et son plaidoyer pour leur existence.

Avec les financements du FEM, les projets du PNUD relatifs à la gestion des aires protégées cherchent à répondre aux objectifs multiples de conservation de la biodiversité, de bonne gouvernance des ressources naturelles et d'amélioration des moyens d'existence des populations locales. Il a soutenu la mise en œuvre du projet « Appui à la mise en place d'Aires Protégées de Ressources Gérées (MRPA) » démarré en mars 2013 et achevé en 2017. L'objectif du projet était d'étendre le système des AP de Madagascar en développant un sous-réseau d'AP, dans le cadre d'une gestion conjointe par l'administration locale et les communautés, et intégré dans les cadres de développement régional.

Cette cogestion était inscrite dans le projet, sur la base des plans d'aménagement et du cadre de conservation des ressources naturelles par les communautés locales et compatibles avec le développement d'activités économiques par le secteur privé. Cependant, à l'époque de son démarrage, les textes ne permettaient pas la cogestion des AP. Grâce à l'appui du PNUD, le cadre juridique pour la gestion des AP a connu une bonne évolution avec l'adoption de la Loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de Gestion des Aires Protégées. Les Décrets d'application de cette loi et de mise en place de 5 nouvelles aires protégées ont été également adoptés en 2015. C'est ainsi que dix AP de catégories V⁵² et VI⁵³ de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature ont obtenu un statut

⁵² Catégorie V: Paysage terrestre ou marin protégé : ce sont des AP où l'interaction des hommes et de la nature a produit, au fil du temps, une aire qui possède un caractère distinct, avec des valeurs écologiques, biologiques, culturelles et paysagères considérables, et où la sauvegarde de l'intégrité de cette interaction est vitale pour protéger et maintenir l'aire, la conservation de la nature associée ainsi que d'autres valeurs.

⁵³ Catégorie VI : Aire protégée avec utilisation durable des ressources naturelles : les aires de cette catégorie préservent des écosystèmes et des habitats, ainsi que les valeurs culturelles et les systèmes de gestion des ressources naturelles traditionnelles qui y sont associés. Elles sont généralement vastes, et la plus grande partie de leur superficie présente des conditions naturelles.

définitif, et leurs moyens et outils de gestion ont été renforcés. Ces nouvelles AP correspondent à une superficie totale de 1 464 973 ha⁵⁴.

Grâce à la contribution du MRPA, la biodiversité du pays est représentée de manière plus adéquate. Suscité par le projet, l'engagement de l'État a permis de porter la superficie totale des AP de 1,7 millions d'ha à 6 millions d'ha, soit 10% de la surface totale du pays. En plus de ce résultat, le projet a permis à 7.559 personnes vulnérables (dont 4.258 hommes, 3.301 femmes et 2.729 jeunes) d'avoir accès aux AGR et à l'emploi⁵⁵.

Durant sa mise en œuvre, MRPA s'est attelé à respecter les standards internationaux en matière de gestion des AP. L'une de ses forces a été de développer des partenariats avec la société civile et de promouvoir la participation des communautés locales. Une autre force est qu'il a appuyé et accompagné la politique nationale de décentralisation en ciblant le renforcement des capacités des parties prenantes régionales et communales au niveau de l'aménagement du territoire et de sa mise en œuvre, ainsi que les capacités institutionnelles locales pour la gestion des ressources naturelles. Cependant le PNUD doit poursuivre les efforts de plaidoyer et la mise en place effective de ce sous-réseau.

Le MRPA a fait des efforts notables pour permettre de capitaliser sur ses acquis.⁵⁶ La publication qui en a résulté a été distribuée au cours d'un atelier et postée à un site web. Cependant, même si ce dernier mode permet d'atteindre un grand public, il ne permet pas de toucher des auditoires diversifiés en tenant compte de leurs besoins spécifiques de connaissances. L'évaluation a toutefois noté que ces expériences ont adéquatement informé la rédaction d'autres projets de conservation, notamment le projet «Approche Paysage pour la Région Atsimo Andrefana» qui a débuté en septembre 2017 pour une durée de 5 ans. Ce nouveau projet vise à contribuer à l'intégration de la biodiversité et de la gestion écosystémique dans la planification du développement et des activités sectorielles. C'est un projet important non seulement pour l'approche elle-même qu'il va mettre en œuvre, mais aussi pour la grande superficie de zone qu'il doit couvrir, et la diversité des parties prenantes potentielles. Cependant sa TDC est très sommaire et ne reflète pas toute la complexité des enjeux. L'approche paysage implique des processus institutionnels et sociaux complexes, pouvant avoir des implications en termes d'engagement politiques, ce qui exige par conséquent de bien définir des hypothèses clés pour l'atteinte des impacts attendus.⁵⁷

Constat 12. Le PNUD a réalisé des travaux de recherche et des études sur les pratiques traditionnelles et les changements de comportement dans l'optique de réussir l'intégration des nouvelles technologies et l'inclusion des couches vulnérables et marginalisées, par la prise en compte des valeurs et des coutumes traditionnelles dans les approches des projets de développement durable et inclusif. Les résultats de ces études ont permis de mieux appréhender les renforcements de capacités réalisés auprès des groupes vulnérables en particulier les femmes et les jeunes et d'améliorer leur confiance en

⁵⁴ PNUD (2015). Le PNUD en action : Sur le chemin du développement - Rapport annuel 2014-2015 – Madagascar. http://www.mg.undp.org/content/dam/madagascar/docs/rapportsUNDP_MDG/rapport-annuel/UNDP_mg2016_doc_Rapport2015.pdf.

⁵⁵ Le Groupe-conseil baastel sprl (2017). Évaluation finale du projet MRPA "Network of Managed Resources Protected Areas". Rapport demandé par le PNUD Madagascar.

⁵⁶ ALTEC Madagascar (2017). Capitalisation des acquis du projet MRPA. ALTEC Madagascar.

⁵⁷ La TDC décrite pour le projet se résume à, «Si un schéma régional d'aménagement du territoire prend en compte la biodiversité dans toutes ses dimensions est adoptée, la région Atsimo Andrefana aura un minimum de garantie de la durabilité des activités économique».

soi pour pouvoir participer activement et effectivement dans le développement durable et inclusif de leur société.

Dans un souci d'avoir une meilleure compréhension du contexte local et d'identifier les traditions qui bloquent et qui peuvent être utilisées comme un levier du développement durable et inclusif au niveau local, le PNUD a collaboré avec le Centre Universitaire Régional de l'Androy (CURA) pour mener une étude sur les us et coutumes des différentes ethnies composant la population de cette zone. Les thématiques traitées par cette étude incluent : i) le rang des femmes dans la société et comment peuvent elles s'insérer activement dans le développement sans bouleverser le système social traditionnel ; ii) la place et le poids des obligations traditionnelles dans la vie communautaire et le bien – être familial et comment corriger la pratique pour que ces obligations ne soient pas un frein pour le développement durable et inclusif local.

C'est un long processus pour des changements de comportement. Cependant, l'approche participative, inclusive et intégrée appliquée par le CURA durant la réalisation de l'étude a permis de mettre le doigt sur les problématiques et de permettre à la communauté et d'apporter des réponses sur des questions fondamentales pour que ces us et coutumes deviennent un levier pour le développement durable local. Elle a aussi facilité l'adaptation et l'intégration des approches des projets lors des interventions pour aboutir à un changement transformationnel profond et une appropriation des actions entreprises. A titre d'exemple, l'étude a su conscientiser les chefs de clans sur la limite des offrandes acceptables sans ruiner la famille lors des cérémonies funéraires ; elle a également défini les possibilités de contribution des femmes dans les prises de décision de la vie communautaire. Cependant, bien que les autorités traditionnelles veuillent bien concéder à l'inclusion des femmes dans le processus de prises de décision dans la vie socio – économique de la communauté, celle – ci ne peut intégrer les traditions mortuaires.

En priorisant les femmes et les jeunes parmi les cibles des projets, le PNUD leur a donné la possibilité d'avoir accès à des ressources et des connaissances leur permettant d'améliorer et de sécuriser leurs conditions de vie. Le ciblage des femmes et des jeunes dans la réalisation des CFW démarre l'instauration de la confiance en soi et modifie la perception de la communauté sur la capacité à participer de ces cibles dans le processus de développement local.

Un autre exemple est la mise en place du Groupement Villageoise d'Épargne Communautaire (GVEC). À travers GVEC, le projet met à la disposition des femmes des opportunités financières qu'elles gèrent elles-mêmes en communauté afin de renforcer leurs moyens de subsistance. En même temps, le projet renforce la capacité des femmes par des formations sur la gestion simple de ses avoirs au sein du ménage, ainsi et surtout sur la notion d'épargne.

L'amélioration des conditions de vie des ménages génère certains degrés de confiance en soi de ces femmes au sein de la communauté et leur donne la possibilité d'apporter leur point de vue et de participer activement dans les mécanismes de prise de décision pour un développement durable et inclusif.

2.3. FACTEURS

Cette partie analyse les facteurs internes et externes au programme de pays qui influencent les résultats des interventions du PNUD en rapport avec les objectifs de développement visés.

Constat 13. L'analyse des facteurs qui contribuent aux résultats du programme de pays du PNUD à Madagascar met en évidence la définition des objectifs de manière transversale et non-compartimentée, la mise en œuvre d'interventions associant un éventail relativement large de partenaires gouvernementaux et un mélange d'activités en amont et en aval.

Le premier facteur qui a contribué aux résultats est d'avoir défini les deux grandes composantes du programme de façon transversale et non cloisonnée, à savoir la gouvernance démocratique et le développement durable et inclusif, en vue de contribuer à la cohésion et la réconciliation nationale, et la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité des groupes pauvres. Cependant cette force est mitigée par une faible conceptualisation dans le CPAP de la réconciliation nationale et la consolidation de la paix par rapport au contexte post-crise à travers les résultats et leurs indicateurs.

Du point de vue stratégique, un des facteurs favorisants est la planification et la réalisation d'un large éventail de partenariats avec les institutions gouvernementales pour la mise en œuvre des interventions du Programme. La planification fait l'objet d'un chapitre important du CPAP réservé à la description de la Stratégie de partenariats. Un autre facteur favorisant est l'attention que le CPAP porte au mélange d'interventions en amont et en aval pour soutenir la promotion des marchés inclusifs et des chaînes de valeur à fort impact sur la réduction de la pauvreté comme l'artisanat, l'écotourisme et l'agriculture durable. En outre le CPAP fait mention d'une assistance technique ciblée à fournir aux niveaux national et régional entre autres pour l'opérationnalisation du cadre de concertation et d'actions public-privé en vue de l'amélioration de l'environnement des affaires. Cependant il ne trace pas des lignes d'actions à mener pour développer les partenariats public-privé qui pourraient jouer un rôle important pour promouvoir la participation des producteurs pauvres aux chaînes de valeur nationales et mondiales. Il ne mentionne pas non plus les interventions à mettre en œuvre pour appuyer les organisations des producteurs au niveau communautaire et leurs structures communales et régionales à se renforcer pour améliorer leurs capacités de gestion, leur professionnalisation et leur accès aux marchés.

Constat 14. Le PNUD a développé des partenariats solides et diversifiés avec des partenaires gouvernementaux au niveau politique national pour la mise en œuvre de son Programme de pays. En revanche, les partenariats développés avec les partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux, y compris des agences des Nations Unies, sont faibles. Au niveau des CTD, il n'a pas élargi ces partenariats à ceux qui sont ciblées par ses interventions, ce qui ne favorise pas leur appropriation des résultats et ne leur offre pas des occasions d'apprentissage des compétences de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre. Il n'a pas investi dans le développement de partenariat avec des organisations des producteurs, tant au niveau national qu'au niveau des CTD.

Le PNUD a développé des partenariats intenses et diversifiés avec le Gouvernement au niveau national pour la mise en œuvre de ses projets. Les partenaires gouvernementaux incluent la Présidence, la Primature, et les Ministères sectoriels, auxquels il faut ajouter des institutions publiques comme la CENI, etc. Les partenariats gouvernementaux n'ont pas impliqué de co-financement des projets par le Gouvernement Malgache.

Le PNUD n'a pas élargi de partenariat pour l'exécution de projets au niveau décentralisé avec les CTD. Les régions et les communes ciblées par le Programme sont bénéficiaires des appuis de diverses formes et n'ont ni responsabilité ni coresponsabilité dans la mise en œuvre de projets ou de volets de projets. Ce manque de partenariats avec les CTD, même à titre pilote, ne favorise pas leur appropriation des résultats

du programme et ne leur offre pas des occasions d'apprentissage des compétences de maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. On peut noter cependant que le Programme a réalisé des progrès importants dans le développement du partenariat avec les IMF qui ont pu implanter les succursales dans plusieurs communes où elles sont au service des populations vulnérables.

En l'absence de la Stratégie Nationale pour le Développement Local – validée au niveau national mais non encore proclamée en conseil des ministres – le PNUD a choisi de privilégier les structures déconcentrées pour réaliser les renforcements de capacités afin qu'ils soutiennent les collectivités territoriales décentralisées dans la mise en œuvre du processus de développement durable et inclusif. Compte tenu de l'absence d'un cadre légal régissant la décentralisation, le choix du PNUD est légitime mais mitigé quant à l'appropriation et la durabilité des actions entreprises surtout que ces dernières sont orientées vers la communauté de base et que les CTD sont les représentants de l'État de proximité.

L'évaluation a noté que le PNUD participe à la mise en œuvre de trois projets en cours financés par le Fonds des NU pour la Consolidation de la Paix, conjointement avec le HCDH, l'OIM, l'UNICEF et le FNUAP.⁵⁸ Elle a également noté que le PNUD participe à la mise en œuvre conjointe d'un projet financé par le Japon à Androy. Le PNUD a conclu aussi un mémorandum d'accord avec le FENU. Les partenariats pour la mise en œuvre de projets se sont en outre noués avec le FEM pour l'exécution des projets importants pour le Madagascar en matière de renforcement et gestion du réseau des aires protégées. Cependant, en relation avec les deux objectifs du CPAP actuel, les partenariats avec d'autres agences des NU pour l'exécution conjointe des projets n'ont pas été suffisamment développés et les synergies avec eux sont généralement faibles. Cette faiblesse combinée avec une insuffisance de coordination entre les agences des NU intervenant dans la localité/zone ne donnent pas la possibilité d'atteindre « l'unité d'action » (delivery as one) qui aurait pu optimiser les services offerts aux communautés cibles et soutenir les efforts pour le renforcement de la résilience des personnes vulnérables.

Le PNUD a toutefois soutenu la coordination de l'aide en général, à travers la tenue des réunions au sein du Groupe de Dialogue Stratégique, une plateforme de discussion et de concertation entre le Gouvernement et les PTF. Le PNUD a également contribué à la plateforme de gestion de l'aide et à la reprise de la production du Rapport sur la Coopération au Développement, suspendue de 2001 à 2008.

Le PNUD a élargi les partenariats d'exécution de projets aux organisations de la société civile. De bons exemples de collaboration avec les ONG s'observent dans les domaines de la gestion des aires protégées, des cliniques juridiques et des IMF. Cependant il n'a pas innové dans le développement des partenariats avec les ONG et les organisations communautaires à des fins de renforcements des capacités des associations des producteurs locaux.

S'agissant du développement de partenariats avec le secteur privé, le CPAP s'est limité à mentionner que le PNUD continuera de soutenir « le renforcement des capacités des organisations intermédiaires ciblées existantes tels que les Chambres de Commerce et d'Industrie, les maisons des Paysans ». L'Évaluation note qu'un potentiel de développement de tel partenariat existe sous le projet PDSPE. Le PNUD cependant

⁵⁸ Le PNUD met en œuvre le projet ARSSAM conjointement avec l'OIM, UNICEF, HCDH, et UNFPA, avec le financement du Fonds des NU pour la Consolidation de la Paix, et le projet IDRC conjointement avec HCDH et UNESCO avec le financement du PBF. Il y a également des projets pour lesquels d'autres agences des NU sont des partenaires, dont PADRC (UNICEF, ONUSIDA, UNFPA, PVNU) ; RED (HCDH) ; PDSPE (FAO, UNCDF, PAM) ; projet UPOPS (OMS).

n'a pas eu d'investissement pour développer le partenariat avec les organisations d'agriculteurs, autant au niveau national qu'au niveau des CTD.

Le PNUD a eu aussi des partenariats avec le monde académique (par exemple avec le Centre Universitaire de la Région d'Androy) pour mener des études des facteurs socio-culturels, visant à la prise en compte des valeurs et des coutumes traditionnelles dans les approches des projets de développement durable et inclusif.

Constat 15. Le CPAP n'a pas suffisamment articulé la gestion des connaissances au niveau du programme de pays et au niveau du projet. Même s'il y a eu des activités ad hoc de certains projets de réaliser des capitalisations de leurs expériences, le programme n'a pas défini une stratégie visant à documenter et à diffuser l'information, les expériences et les leçons de façon systématique afin de les partager pour diverses utilisations.

La gestion des connaissances au niveau du Programme de pays comme au niveau de ses projets n'a pas bénéficié d'une attention de niveau qu'elle mérite, ni dans le CPAP ni dans la mise en œuvre. Les capitalisations des connaissances au niveau des projets ou des thèmes spécifiques ne sont pas une pratique généralisée.

La stratégie actuelle du PNUD n'articule pas la documentation et la diffusion d'informations, d'expériences et de leçons de manière systématique pour le dialogue politique et d'autres utilisations. Le CPAP n'aborde pas suffisamment la gestion des connaissances sur la base des expériences pouvant être acquises des interventions aux niveaux stratégique et opérationnel. Par conséquent son montage n'a pas défini d'extrants particuliers ni des démarches à suivre tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel. Il s'est limité à mentionner que le PNUD mettra un accent sur une meilleure gestion et une capitalisation des connaissances en matière de promotion d'opportunités d'emploi et de revenu, sans définir ni activités y afférentes ni moyens y alloués. Pourtant les interventions du Programme de pays du PNUD sont riches en expériences qui méritent d'être collectées et analysées pour être partagées au sein du Programme comme avec d'autres utilisateurs intéressés, et pour informer le dialogue politique. On peut mentionner à titre d'exemple les expériences réalisées avec les cliniques juridiques, les PTFM, et la cogestion des aires protégées et aussi les bonnes pratiques d'appui à la résilience et au relèvement dans le Grand Sud. Cependant, la documentation de capitalisation des expériences n'est pas suffisamment développée pour tenir compte de plusieurs usages potentiels (politiques, formation, planification, vulgarisations, etc.). L'Évaluation a également noté que le système de suivi et évaluation et la communication du PNUD doivent être améliorés.

Constat 16. La durabilité des résultats réalisés avec les appuis du PNUD varie selon les domaines d'interventions, mais elle est en général précaire. En effet, elle est vulnérable à plusieurs facteurs qui sont hors du contrôle du PNUD, notamment la faiblesse des capacités de coordination et de réalisation des projets de développement dans les communes, l'engagement insuffisant des autorités des CTD, le faible engagement du gouvernement à assurer une additionnalité réelle du financement pour la mise en œuvre des PDLII communaux.

Mis à part la mention dans le chapitre sur la coopération passée et les leçons apprises, que «l'implication effective de la contrepartie nationale à tous les niveaux, a permis de renforcer son engagement, l'appropriation nationale et de garantir la durabilité des interventions», le CPAP ne consacre aucun sous-

chapitre sur la durabilité des résultats des interventions du PNUD, ni sur la stratégie de sortie pour ses interventions. Ailleurs il s'est limité à mentionner que la pérennité des résultats du Programme sera garantie grâce «à la participation inclusive des bénéficiaires, le renforcement des capacités nationales et de l'appropriation du programme, la coordination des appuis avec les autres PTFs et l'appui du SNU et des autres PTFs à la mise en œuvre du programme national de réduction de la pauvreté et de développement inclusif (PND, stratégies sectorielles, plan régionaux de développement etc.)».

La durabilité des résultats de développement réalisées avec les appuis du PNUD à Madagascar varie selon les domaines d'interventions. En rapport avec les appuis au renforcement des capacités des communes pour l'élaboration et la mise en œuvre de leurs PDLII, la durabilité des résultats est mitigée. D'une manière générale, les acquis des formations reçues par les personnels et autorités communaux pour la préparation des PDLII de façon participative sont un facteur important de durabilité. Cependant, ces formations n'ont pas permis de développer les compétences de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre qui sont incontournables pour la durabilité des résultats. Outre ce problème de maîtrise d'ouvrage, il a un problème d'engagement des autorités communales qui fait que les résultats réalisés par le PNUD sont très disparates. L'Évaluation a visité des communes qui, même après avoir élaboré les PDLII, n'ont pas pu enclencher leur mise en œuvre. Mais elle a aussi visité d'autres où les autorités communales ont pu faire preuve de leadership et d'engagement et ont attiré d'autres partenaires en plus du PNUD pour la mise en œuvre du PDLII.

L'Évaluation doit aussi signaler que mis à part les problèmes d'engagement et de leadership des autorités communales, il y a également des problèmes d'engagement de l'État pour assurer une véritable additionnalité des financements apportés pour la mise en œuvre des PDLII communaux. La durabilité des résultats des projets du PNUD ne peut être réellement assurée que si ces résultats sont institutionnalisés et intégrés dans les stratégies gouvernementales d'accompagnement de la décentralisation, en répliquant les expériences performantes dans d'autres régions et communes du pays, et en stimulant l'appropriation des acquis par les CTD. Pour le moment ces conditions sont loin d'être remplies et la réalité de l'étroitesse des assiettes fiscales communales reste très forte. De plus, actuellement, la durabilité est fortement tributaire de la personnalité et du dynamisme des représentants de l'État avec qui le programme travaille. Aucune stratégie n'est élaborée pour que chaque projet contribue au développement et au renforcement de la redevabilité sociale et la participation citoyenne. Cette approche donnera la possibilité d'assurer le relai à la fin du projet et/ou au départ de la personnes clés.

En ce qui concerne les appuis aux institutions démocratiques, la forte cohérence du Programme avec les politiques nationales et les mesures de prises pour la mise en place des conditions habilitantes constituent des facteurs de durabilité. A cet égard les résultats atteints avec l'appui à la CENI sont durables car celle-ci dispose des capacités renforcées, a déjà démontré ses compétences techniques, et a mis en place des outils de travail requis par son travail. Sa performance en matière de gestion des cycles électoraux satisfait les exigences et attentes des acteurs sociaux et politiques et des citoyens. L'Évaluation pense que ces acquis sont irréversibles.

S'agissant de la lutte anti-corruption, la durabilité des résultats des appuis du PNUD est confortée par la mise en place de la nouvelle SNLCC et de son plan de mise en œuvre. Elle est ensuite renforcée par les mécanismes intégrés qui concourent à la prévention de la corruption. Il s'agit notamment de la promulgation de la Loi sur les PAC, et de l'activité accrue des branches territoriales du BIANCO qui a permis de redynamiser la lutte contre la corruption.

La durabilité des résultats en matière d'appui à l'accès des pauvres à la justice à travers les cliniques juridiques est mitigée. Bien que ces cliniques aient déjà plusieurs années d'existence et leur travail est apprécié par les partenaires nationaux, l'absence d'une loi qui les intègre dans le système judiciaire du pays met le doute sur leur pérennité. Ce manque de loi signe de faible appropriation de la partie nationale qui ne contribue pas encore aux coûts de fonctionnement des cliniques.

En matière du développement durable et inclusif, les projets que le PNUD met en œuvre avec le financement du FEM fournissent des mesures qui garantissent de manière adéquate la durabilité. Ces mesures sont de deux types. Il y a d'abord le partenariat de gestion des AP avec le Ministère de tutelle. C'est dans le cadre de ce partenariat que la gestion continuera d'être assurée. Il y a également l'insertion de la gestion des AP sous les responsabilités des services déconcentrés et les plans de développement territorial, qui renforce également la pérennisation de l'aménagement des AP. Dans tous les cas, la durabilité des résultats est assujettie à la recherche de financements par les ONG ou par l'État pour les services déconcentrés. Quant aux aspects socioéconomiques, ces projets sont prometteurs, étant donné le rôle catalyseur qu'ils jouent pour la valorisation des ressources naturelles communautaires et la génération d'emplois.

Pour les activités de résilience et de réduction de la pauvreté, la durabilité des interventions est fonction des capacités des institutions communautaires de base qui ont été appuyées pour gérer les dotations apportées par le PNUD. En ce qui concerne les dotations en infrastructures et équipement des PTFM aux communautés dans les communes ciblées par le Programme, se prononcer sur les capacités des communautés locales d'assurer leur viabilité socio-économique est encore prématuré, puisque non seulement les projets ne sont pas encore terminés, mais aussi il y a eu l'impact de la diminution des appuis dans certaines communes du au recentrage sur Androy. Il faut aussi constater que les PTFM ne sont pas parvenus à atteindre l'autonomie financière et que leur viabilité économique est menacée par la concurrence. En outre le renforcement des structures de gestion des unités communautaires de ce type est un processus de plus long terme qui a besoin d'un suivi et des appuis adéquats. Or plusieurs des comités en charge de la gestion des plateformes ne sont pas suffisamment engagés dans des processus organisationnels et d'autonomisation.

Sur la base des visites de l'équipe d'évaluation dans les communes, il est estimé que les moyens alloués pour soutenir les capacités managériales des comités en charge de la gestion des plateformes sont encore insuffisants pour permettre d'atteindre un niveau de rentabilité économique et financière des infrastructures et équipements implantés. Il convient de souligner aussi qu'avec le recentrage sur Androy et la réduction des activités dans d'autres régions, les stratégies de sortie n'ont pas été revisitées pour être clarifiées quant à la pérennisation des PTFM.

Concernant les infrastructures communautaires de développement mises en place avec le CFW à Androy (pistes, barrages, etc.), l'initiative de mettre en valeur les Us et coutumes – Dina et lily⁵⁹ - comme un levier pour favoriser l'adéquation des approches avec les contextes locaux facilite la participation citoyenne dans l'entretien de ces infrastructures et la pérennisation des structures d'appui aux CTD. Ce sont les « Hazomanga⁶⁰ » qui garantissent l'application et le respect des Dina et des lily au sein des clans et de la

⁵⁹ Juridiction de proximité et contrat social au niveau communautaire

⁶⁰ Autorité locale traditionnelle constitué par les sages et les personnes âgées du clan.

communauté. Avec cette approche, le programme capitalise sur le système social gérant l'organisation socio – économique des clans et de la communauté.

Constat 17. En ce qui concerne la planification, le programme de Pays du PNUD à Madagascar est conforme aux principes fondamentaux des droits de l'homme, de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes et de la durabilité environnementale. Cependant, les résultats de la mise en œuvre actuelle des projets ne sont que partiellement alignés sur ces principes.

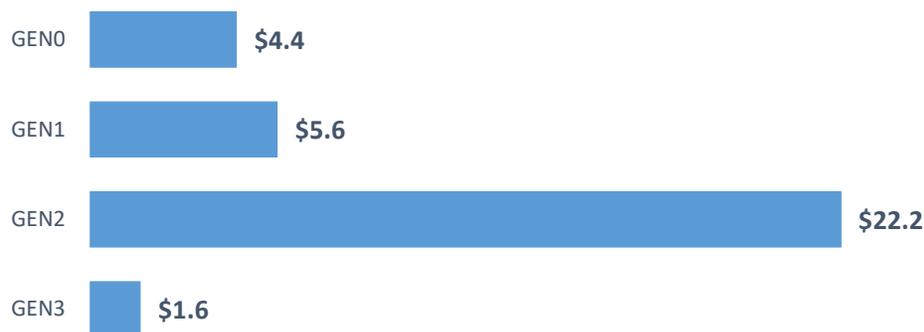
Cette évaluation examine la façon dont les projets du Programme répondent à la Politique et Principes Généraux du PNUD qui sont énoncés dans la Note « Normes Environnementales et Sociales ». Ces principes sont : Principe 1, « Droits de l'homme » ; Principe 2, « Égalité des sexes et autonomisation des femmes » ; Principe 3, « Durabilité Environnementale ».

Eu égard au Principe 1, le CPAP a prévu le soutien pour l'assistance judiciaire aux justiciables, la sensibilisation aux droits de l'homme et l'appui à une justice de proximité notamment en faveur des femmes, des jeunes et des couches vulnérables. Cependant même si le CPAP fait de solides références aux droits de l'homme, il n'énonce pas une stratégie ou des interventions pour les promouvoir. Il ne prévoit ni résultats, ni extrants spécifiques à la promotion et protection des droits de l'homme en général, ceux des femmes et filles en particulier. Au niveau opérationnel, même s'il n'y a pas de projets spécifiquement conçus pour promouvoir les droits de l'homme, les appuis apportés aux institutions étatiques et aux organisations de la société civile appuyées sous le Résultat 2 concourent à leur protection et défense. Les appuis qui ont des résultats tangibles incluent la CENI au niveau national, et les cliniques juridiques au niveau des régions où le PNUD mène ses interventions. D'une manière générale, le Programme applique une approche intégrée, avec des projets menant des activités de réduction de la pauvreté, d'amélioration d'accès des pauvres à la justice, d'appui à la promotion de la gouvernance démocratique. Le Programme concourt à l'État de droit et par conséquent à l'amélioration des conditions où les droits de l'homme sont défendus.

Eu égard au Principe 2, le CPAP a intégré la dimension genre dans la conception du Programme. Cette dimension est largement prise en compte dans la conception et la mise en œuvre des projets du PNUD. Le Bureau de pays à Madagascar a aussi élaboré une stratégie Genre qu'il applique et a obtenu la médaille d'argent en 2014/2015 mais n'a pas atteint plus haut qu'une médaille de bronze en 2016/2017 dans le cadre de l'initiative «Gender Equality Seal» du PNUD.

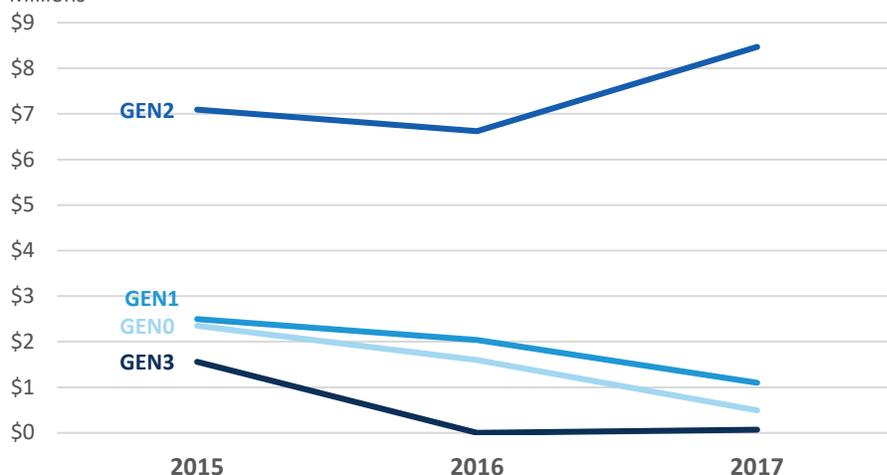
Dépenses par Marqueur Genre

Millions



Dépenses par Marqueur Genre et par an

Millions



Source : Atlas (2018)

Pour les projets visités dans le cadre de cette Évaluation, les évaluateurs ont pu observer des signes indiquant que des mesures de participation des femmes dans les activités des projets du Programme étaient en place. Dans le ciblage des projets de la Composante Développement durable et inclusif, notamment le PADRC et PDSPE, une attention particulière est portée sur les moyens d'existence des femmes. L'Évaluation à mi-parcours du Programme de pays⁶¹ a ainsi relevé que sur la période 2014-2016, les femmes constituent 64% des 46 998 personnes qui ont bénéficié de renforcement de moyens de subsistance durables.

L'évaluation a relevé qu'il y a un large éventail de contributions directes ou indirectes du PNUD pour la promotion de l'égalité des sexes et autonomisation des femmes. Le PNUD s'efforce de tenir compte des enjeux d'égalité du genre dans ses interventions et dans le dialogue politique avec ses partenaires. Le CPAP fait de solides références à l'égalité du genre, particulièrement quand il traite des thèmes de la composante développement durable et inclusif, tels que la contribution au renforcement de la résilience

⁶¹ Bechraoui, N. et Ramanitrianiaina, H. (2017) op.cit.

des communautés pour faire face aux catastrophes, et le relèvement. Le CPAP fait également référence à l'égalité du genre dans la définition des indicateurs dans le cadre des résultats du Programme. Le marqueur d'égalité de genre⁶² est de 2 pour la majorité des projets mis en œuvre comme démontré dans les graphiques ci-dessus.

Malgré l'importante attention que le PNUD accorde à la dimension genre, il manque des interventions explicites pour appuyer des dynamiques nationales d'habilitation des femmes et des filles pour leur participation à la vie publique, politique, économique, sociale et culturelle. En matière d'autonomisation des femmes, le Programme ne dispose pas d'une véritable approche dans la conception et la mise en œuvre d'interventions qui visent spécifiquement à renforcer les compétences et les capacités entrepreneuriales et managériales des femmes dans différents nœuds de chaînes de valeur appuyées par les projets tels que PADRC et PDSPE.

Au niveau opérationnel l'intégration de la dimension genre tend à se limiter aux actions d'autonomisation et aux efforts de parités homme/femmes dans les activités du PNUD, au lieu d'une approche plus large qui aborde aussi les enjeux d'égalité des sexes. D'une manière générale, il y a très peu de projets ou d'importantes composantes des projets dont le marqueur de genre serait 3. L'appui à la protection et à la promotion des droits des femmes et la lutte contre la violence et la discrimination à l'égard des femmes est indirecte, et elle est le résultat aussi indirect des interventions des institutions appuyées. C'est le cas par exemple du travail des cliniques juridiques appuyées par le PNUD ou de la CENI. Pour les cliniques juridiques, la majorité de personnes qui ont accès leur services sont des femmes (78% en 2017). Quant à la CENI, le PNUD a appuyé ses efforts pour concrétiser le droit des femmes à la participation aux affaires publiques du pays comme électrices.

En ce qui concerne l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, l'évaluation met en évidence la faible collaboration entre le PNUD et les autres acteurs du développement, tels que l'ONU Femmes ou le Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme.⁶³

Eu égard au Principe 3, le CPAP a intégré la dimension de durabilité environnementale dans sa composante Développement durable et inclusif. L'évaluation a constaté qu'en générale les projets de cette composante intègrent la durabilité environnementale et sociale dans leurs actions. S'agissant de l'appui à la promotion des meilleures pratiques environnementales, plusieurs projets engagent les communautés locales à travers des AGR. Ceci permet indiscutablement de réduire les pressions sur les écosystèmes et atténue la surexploitation des ressources naturelles dont la pauvreté rurale est l'un des puissants facteurs de dégradation. Le programme a aussi élargi son champ à l'appui à la réduction des émissions non-intentionnelles de polluants organiques persistants (UPOPS) dans le secteur santé à travers un projet ciblant plusieurs centres hospitaliers et centres de santé de base, sous un partenariat avec l'OMS. Cependant lors des visites effectuées dans les communes ciblées, l'Évaluation a observé que le PNUD n'a pas apporté les moyens d'accompagnement pour une mobilisation effective des communautés en faveur

⁶² Sur l'échelle de l'outil institutionnel du PNUD, le marqueur égalité entre les sexes (gender marker) va de de 0 (GEN0, aucune contribution notable à l'égalité entre les sexes n'est attendue) à 3 (GEN3, l'égalité entre les sexes constitue le principal objectif).

⁶³ Pour des raisons budgétaires, la collaboration entre le PNUD et le Ministère de la Population, de la Protection Sociale, et de la Promotion de la Femme a dû être réduite à partir de 2016. Les activités en 2015 comprenaient certaines études sur l'inclusion des femmes, et l'organisation de quelques ateliers et événements.

de l'environnement, notamment pour réduire les pressions sur les ressources végétales qui sont surexploitées comme sources de bois de feu. La carence de bois de feu pour les besoins domestiques réduit la résilience et accroît la vulnérabilité du monde rural. A ce sujet, la stratégie du PNUD pour l'application de l'approche paysage⁶⁴ ne devrait pas se limiter au thème de conservation de la biodiversité et à la Région Atsimo Andrefana. Elle devrait s'appliquer de façon transversale aux paysages ruraux dégradés pour atténuer les impacts de la surexploitation des ressources naturelles, notamment à travers l'agroforesterie et les techniques d'agriculture de conservation.

Constat 18 : La mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du programme s'est révélée être un défi

Durant la période de mise en œuvre, le Programme du PNUD a dû faire face à une réduction conséquente des ressources régulières, ce qui a entraîné des coupures importantes au sein des projets et la suspension de certaines activités. Le bureau de pays a mis en place une stratégie de mobilisation des ressources à partir de 2016, mais jusqu'à présent, les ressources mobilisées auprès des bailleurs ont été limitées et des déficits de financement ont été observés. Selon le rapport d'audit de 2018, le Bureau de pays s'est engagé à mobiliser 14 millions de dollars pour la gouvernance, 11 millions de dollars pour l'environnement et le changement climatique et 2 millions de dollars pour la réduction de la pauvreté. En Mars 2018, le Bureau avait dépassé son objectif dans le domaine de l'environnement et du changement climatique. Toutefois, le Bureau doit encore combler le déficit de 5,2 millions de dollars dans le domaine de la gouvernance. En outre, il n'a pas encore mobilisé de fonds pour la réduction de la pauvreté, d'où un écart additionnel de 2 millions de dollars.⁶⁵ Les principaux bailleurs sont le FEM (projets sur l'environnement), le Fonds de Consolidation de la Paix (projets sur la consolidation de la paix et la réconciliation nationale), et l'Union Européen, les Etats-Unis, la Norvège, la Suisse et la France (principalement pour les élections). Des efforts continus sont déployés pour mobiliser des ressources du Fonds vert pour le Climat. Le « cost-sharing » de la part du Gouvernement est inexistant. Il y a aussi une faible mise en commun des ressources disponibles au sein des différents projets pour optimiser les résultats.

Dépenses totales par source de financement et par an



Source : Atlas (2018)

⁶⁴ L'approche paysage tente d'améliorer la durabilité et la multifonctionnalité dans le paysage tout en obtenant de multiples résultats avec de multiples parties prenantes sur de longues périodes.

⁶⁵ Audit de Bureau de pays du PNUD à Madagascar, rapport no 1921, 5 juin 2018.

Sur les ressources humaines, le PNUD utilise une combinaison du staff national et international tout en intégrant le contexte national et local. La nomination de staff international aux postes sensibles – processus électoral, réforme du système de sécurité, lutte anti-corruption – assure un niveau de neutralité dans l'intervention d'appui du PNUD dans la mise en œuvre du Programme.

L'affectation des VNUs en tant qu'agents socio-organisateur au niveau communautaires a permis aux projets de disposer des personnes ressources avec un certain niveau d'expertise et de pallier à l'insuffisance des ressources suite à la réduction des ressources réguliers du PNUD. La motivation et la stabilité de cette main-œuvre constituent un défi, en particulier compte tenu des conditions de travail et de vie difficiles à Androy. En effet, l'évaluation a observé la rotation de l'équipe de mise en œuvre sur le terrain qui retarde considérablement la réalisation des activités au niveau local mais aussi la constance du projet auprès des communautés cibles.

Constat 19. Le mécanisme et la structure de fonctionnement du PNUD sur le terrain ne sont pas adéquats pour assurer un bon suivi des activités sur le terrain, et pour optimiser les synergies des projets lorsqu'ils opèrent dans des mêmes régions.

Certaines missions de suivi des projets sont menées conjointement par le PNUD et ses partenaires nationaux. Cette approche assure un niveau de proximité facilitant les échanges et les renforcements de capacités nationales nécessaires à la bonne marche des activités des projets. Toutefois, le mécanisme et la structure de fonctionnement du PNUD ne sont pas adéquats pour assurer un bon suivi des activités sur le terrain. Les procédures ne tiennent pas compte des réalités sur le terrain : mauvais état des infrastructures routières nécessitant beaucoup de temps pour les déplacements, la disponibilité des communautés cibles tandis que ce sont les éléments clés dans l'appropriation et l'implication des communautés cibles dans l'exécution des activités et dans la pérennité des structures mis en place. De plus, due à une certaine verticalité de la gestion des opérations des projets, les synergies entre les différents projets opérant dans la même région ne sont pas optimales, tel que cela s'observe dans la Région d'Androy.

Comme mentionné ci – dessus, la contribution des VNUs – national et international – dans la mise en œuvre du Programme du PNUD représente un atout dans la mise en œuvre du Programme compte tenu des ressources disponibles et des contraintes du PNUD. Le recrutement des natifs de la Région d'intervention – à titre d'exemple la Région d'Androy, d'Atsimo Andrefana et d'Analamanga - a donné une opportunité pour un meilleur ajustement des approches par l'intégration de traditions locales dans la réalisation des actions et des activités des projets.

En matière de Suivi-Évaluation du Programme de pays, le Bureau de Pays a une cellule de Suivi-Évaluation qui en est chargée. Cependant celle-ci ne dispose pas d'un système de suivi efficace des résultats des interventions du Programme, qui soit en mesure de donner des informations basées sur des données probantes et en temps voulu. Il se limite pour l'essentiel au suivi des activités et extraits des projets individuels. L'examen de la plupart des documents de projet ne fait pas apparaître de cadres de Suivi-Évaluation précis et explicites des effets et impacts durables. En effet, les cadres logiques des projets identifient des indicateurs de résultats (traduits en quantités à réaliser, par exemple), mais il est difficile de trouver un indicateur d'effets précis qui permettrait d'évaluer les effets à long terme, positifs et négatifs, induits par ces projets.

En rapport avec la gestion des risques, le CPAP n'a pas présenté une évaluation des risques relatifs à la mise en œuvre du Programme de pays et à la réalisation de ses objectifs. Dans un contexte post-crise, une analyse approfondie des risques qui sont implicites dans la conception du programme était importante à réaliser sur la base de l'analyse du contexte afin d'identifier les risques les plus importantes qu'il faut gérer pour chaque Résultat et proposer des stratégies de leur atténuation. Dans des contextes post-crisis, l'analyse des risques est essentielle car elle permet de mieux tenir compte de la fragilité de l'environnement politique, institutionnel, social, et économique du pays, et ainsi des facteurs liés à l'état du processus de décentralisation tel que faiblesse du budget de l'État pour appuyer la décentralisation, transferts insignifiants en direction des CTD, les capacités de maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre des collectivités généralement très faibles. La matrice des résultats que le CPAP présente comme annexe ne comporte pas de description sur les risques et les hypothèses clés.

Quant aux projets, tous ceux qui sont financés par le FEM ont une section sur la gestion des risques car il s'agit d'une exigence du Fonds. La plupart d'autres projets ont également des descriptions de risques et présentent des mesures d'atténuation. Cependant ces risques ne sont pas reflétés dans les théories de changement sous formes d'hypothèses dont il faut assurer le suivi.

Le Suivi-Évaluation n'intègre pas la gestion des connaissances. Il est essentiellement axé sur les aspects physiques et financiers, et peu sur la qualité et l'ampleur des effets durables. Cette absence de suivi des effets découle d'une sous-estimation de l'importance à lui accorder dans le montage du programme, en particulier dans le choix des indicateurs des effets et des objectifs.

CHAPITRE 3 : CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION

3.1. CONCLUSIONS

Conclusion 1. Le Programme de pays du PNUD est aligné sur les priorités de développement nationales et le mandat du PNUD. Bien qu'une analyse du contexte post-crise ait été faite, le CPAP n'évalue pas les risques implicites dans la conception du programme. Il ne présente pas de TDC explicite qui aurait aidé les gestionnaires de programme et les partenaires nationaux à mieux comprendre les voies de changement attendues entre les extrants du Programme et les effets et impacts, ainsi que les hypothèses devant être prises en compte pour les atteindre.

Les contributions du PNUD dans le cycle actuel du Programme de pays 2015-2019 ont été globalement bien planifiées et le montage permet une mise en œuvre des interventions en appui aux principales priorités nationales de l'après-crise, en matière de gouvernance, de consolidation de la paix, et de développement durable inclusif. La planification de l'appui du PNUD a été sensible aux besoins du pays en matière de renforcement des capacités des institutions partenaires gouvernementales, en particulier les institutions démocratiques, et dans l'élaboration de la stratégie de développement et de cadres de politiques, lois, stratégies nationales habilitantes. Elle a été sensible aux besoins des populations pauvres et vulnérables y compris les femmes et les jeunes, surtout celles qui sont touchées par les catastrophes naturelles récurrentes.

Cependant la planification de l'appui du PNUD aurait gagné en lisibilité si elle s'était basée sur une TDC traçant la feuille de route pour passer des extrants aux effets et impacts de moyen et long terme. Le montage du programme n'a pas identifié de façon explicite à travers une TDC les hypothèses sur les responsabilités de ses partenaires gouvernementaux en vue d'atteindre les effets et impacts des contributions du PNUD. Le montage manque également une reconnaissance explicite des risques en raison de non seulement de la non réalisation de telles hypothèses, mais aussi de l'incertitude autour des compétences des CTD comme maîtres d'ouvrage pour intégrer les activités du PNUD dans leurs plans de développement durable inclusif.

Conclusion 2. L'appui du PNUD à travers ses interventions de portée nationale et stratégique du domaine de la gouvernance démocratique et du développement durable et inclusif ont atteint des résultats significatifs, mais face aux défis existants, beaucoup reste à faire.

Dans la composante gouvernance démocratique, en particulier, il faut noter le soutien apporté aux institutions de redevabilité et de lutte contre la corruption, au processus de la réforme du secteur de la sécurité à Madagascar, au renforcement des capacités multi-acteurs sur la paix, la démocratie et un processus apaisé. Les interventions du PNUD et le dialogue politique qui les accompagne ou les précède ont permis de sensibiliser ses partenaires gouvernementaux sur la nécessité d'améliorer les conditions cadres pour la gouvernance démocratique. Le plaidoyer a permis par exemple de placer la lutte contre la corruption au cœur de l'agenda politique du gouvernement. Ceci s'est traduit par l'adoption des instruments comme la SNLCC, la loi portant création des Pôles Anti-Corruption (PAC), et la loi modifiant la loi sur la lutte contre la corruption. Cependant la loi sur le recouvrement des avoirs mal acquis n'a pas encore été adoptée et l'État n'a pas mis à échelle les résultats du travail anti-corruption que mènent les

branches territoriales du BIANCO dans les régions d'action du PNUD, ni les expériences des cliniques juridiques réalisées dans les mêmes régions.

Dans la Composante développement durable et inclusif, le PNUD a atteint des résultats positifs dans le domaine de conservation et d'utilisation durable des ressources naturelles. Son appui a non seulement permis de renforcer le système national des Aires Protégées par la création de dix nouvelles Aires, mais aussi ses résultats ont eu des impacts tangibles sur la co-gouvernance et la gestion conjointe de ces Aires, dû à la refonte du Code des Aires Protégées. Cependant un accompagnement complémentaire est nécessaire pour consolider les conditions de pérennisation, en particulier financière, des résultats obtenus. En matière de création d'emplois, les interventions du PNUD ont permis de lancer des initiatives de génération d'emplois et de promotion de moyens de subsistances des populations pauvres et vulnérables. Cependant la plupart de ces emplois ont été générés par les activités de l'approche à haute intensité de main-œuvre financées par le PNUD qui sont en principe temporaires et ne sont donc pas durables. Il est encore trop tôt pour évaluer les résultats des AGR car elles viennent de commencer à Androy. Toutefois, la pertinence des orientations sur les AGR reste mitigée, car elle ne tient pas compte de la propension de la communauté cible au respect de la tradition en particulier sur la vie après la mort.

Conclusion 3. Les appuis du PNUD aux CTD pour le renforcement de leur capacité de gestion des processus de planification et de mise en œuvre du développement communal inclusif sont à saluer. Cependant, malgré des bons résultats de départ, l'accompagnement des processus enclenchés reste encore faible, et les progrès réalisés sont contrastés selon les communes et sont de portée qui ne permet pas encore de réaliser des changements transformationnels.

Malgré les efforts réalisés par le PNUD pour appuyer les CTD à renforcer leurs capacités de gestion des processus de planification et de mise en œuvre du développement communal, la plupart des communes font face aux défis énormes qui incluent non seulement les capacités inadéquates mais aussi des ressources largement insuffisantes pour mettre en œuvre les plans élaborés. Les appuis apportés par le PNUD n'ont pas suffi pour lever ces défis puisqu'il n'y a pas d'additionnalité de financements apportés par l'État pour la mise en œuvre des PDLII. D'autre part, les formations organisées pour les autorités et agents communaux étaient de très courtes durées et de portée limitée, et n'ont pas permis de renforcer les compétences de maîtrise d'ouvrage de ces autorités, surtout qu'elles n'ont pas été suivies d'accompagnements post-formation par le Programme.

Conclusion 4. La stratégie de renforcement des capacités adoptée par le PNUD consiste à mettre en œuvre des interventions simultanées aux niveaux macro et micro en vue d'atteindre les résultats escomptés en matière de gouvernance et de développement durable et inclusif est appropriée car elle contribue à résoudre le problème de la faible gouvernance au niveau local. Cependant, le manque de soutien au niveau méso exige que le programme déploie des efforts supplémentaires en matière de suivi et de coordination qui sont les tâches principales au niveau méso. Cet écart a une incidence importante sur la pertinence et la durabilité du programme.

Le niveau méso est le niveau intermédiaire qui assure la cohérence et la logique d'intervention entre la conception de la politique et de la stratégie de développement durable et inclusif – niveau national – et l'opérationnalisation au niveau communautaire – niveau local. La faible considération dont il fait l'objet dans la réalisation des renforcements de capacité des CTD impacte sur la durabilité et la coordination des interventions entreprises par les projets ainsi que sur « l'unité d'action » escomptée par le système des Nations Unies.

Conclusion 5. Le PNUD a recentré ses interventions de développement sur la Région d'Androy et a pu ainsi jeter les bases de la résilience et du relèvement de ses populations pauvres et vulnérables. Cependant même si les résultats de démarrage sont encourageants, ils restent en deçà de ce qui peut être réalisé.

Ce recentrage était une réponse à l'impact de la sécheresse causée par El Niño en 2015-2016, et à la demande du Gouvernement Malgache. Cependant, le PNUD n'avait pas une TDC montrant clairement comment les résultats de développement dans la région d'Androy pourraient être mis à l'échelle au niveau national. Vu dans le cadre du CPAP actuel, le recentrage ne représente pas une véritable rupture dans les approches de développement, mais plutôt une recherche de plus d'efficacité dans l'accélération et l'amplification des effets des interventions visant à réduire la vulnérabilité chronique aiguë dans la Région d'Androy. Néanmoins il est un point de départ pour imaginer comment inscrire les interventions futures du PNUD dans les grands enjeux stratégiques de développement du Grand Sud en général et de la Région d'Androy en particulier. Pour des effets transformationnels, une véritable rupture exige une sous-théorie de changement explicite qui inscrit les interventions du PNUD dans la mise en œuvre des plans de développement des CTD pour une articulation avec les interventions d'autres partenaires internationaux et nationaux.

Les résultats de démarrage sont encourageants notamment en matière de relèvement rapide de groupes de bénéficiaires pauvres. Cependant, ils restent en deçà de ce qui peut être réalisé avec une bonne coordination des interventions du PNUD au niveau de la Région, un partenariat avec les CTD respectives pour le co-pilotage des démarches des projets, et un partenariat avec d'autres acteurs de développement pour les objectifs. La concentration sur Androy gagnerait sûrement en efficacité si le PNUD mettait ses interventions en cohérence avec celles d'autres acteurs à Androy, suscitant davantage de synergies avec l'Etat et ses autres partenaires internationaux, et ce dans une logique partenariale ou de complémentarité. Ici l'obtention de l'engagement de l'Etat est essentielle pour la pérennisation des effets des efforts du PNUD. L'Etat doit jouer pleinement son rôle de péréquateur mais aussi d'incubateur dans une perspective de réplication des expériences d'Androy aux autres régions pauvres et de les faire remonter pour l'amélioration de ses politiques de lutte contre la pauvreté.

Conclusion 6. La capacité du PNUD d'établir des partenariats de mise en œuvre de ses interventions est largement reconnue par les acteurs gouvernementaux rencontrés. Ces partenariats sont particulièrement forts et diversifiés avec les institutions gouvernementales, suivi par ceux avec d'autres agences du SNU, et dans une moindre mesure avec la société civile. Cependant, les partenariats avec d'autres acteurs du développement sont généralement faibles et le programme n'a pas suffisamment mis en synergie ses interventions dans la région d'Androy avec celles des donateurs et autres acteurs du développement.

Actuellement le dispositif de la mise en œuvre des projets du PNUD mobilise de façon adéquate ses partenaires gouvernementaux sectoriels, soit pour la mise en œuvre, soit comme parties responsables. Ceci a permis une appropriation forte des résultats déjà réalisés. Cependant le PNUD n'a pas fait d'efforts suffisants pour développer des partenariats de mise en œuvre aux niveaux régional et local, avec les CTD, la société civile et les acteurs du secteur privé dans les Régions d'action du Programme. Les CTD sont peu associées comme co-pilotes des démarches de développement appliquées par les divers projets du PNUD, ce qui ne favorise pas dans tous les cas leur appropriation de leurs résultats.

Conclusion 7. La prise en compte de la dimension genre du PNUD à Madagascar est substantielle. Cependant même s'il y a des efforts évidents pour mobiliser la participation des femmes dans les activités des projets du PNUD, il manque une approche et des interventions explicites pour appuyer des dynamiques nationales d'habilitation des femmes et des filles pour leur participation à la vie publique, politique, économique, sociale et culturelle. Ce manque se reflète dans le retour de la médaille d'argent au bronze dans le label Gender Seal de 2014/2015 à 2016/2017.

Le PNUD a pris des mesures adéquates pour renforcer l'intégration de la dimension genre dans la conception du Programme de Pays à Madagascar, ainsi que dans la mise en œuvre de ses projets. Le Bureau de Pays a en outre une stratégie « Genre » qu'il applique. Cependant malgré cette attention importante portée à la dimension genre, l'évaluation a relevé qu'il y a un manque d'interventions explicites en appui aux dynamiques nationales d'habilitation des femmes et des filles pour leur participation à la vie publique, politique, économique, sociale et culturelle. Le Programme manque aussi une approche de conception et de mise en œuvre d'interventions qui visent spécifiquement à renforcer les compétences et les capacités entrepreneuriales et managériales des femmes dans différents nœuds de chaînes de valeur.

Conclusion 8. Le système de Suivi-Évaluation du Programme de pays du PNUD ne permet pas – et n'intègre pas la fonction de capitalisation des expériences réalisées par ses projets. Le risque est de perdre des informations de grande valeur, de ne pas pouvoir les partager avec les utilisateurs potentiels, ou ne pas les utiliser lors de la conception d'une nouvelle initiative de projet ou de programme.

Le Système de Suivi-Évaluation du PNUD actuel se limite à la fonction de suivi de la mise en œuvre des interventions du Programme de pays. Il n'intègre pas dans ses outils la capitalisation des expériences des projets pour permettre la communication avec les partenaires et l'apprentissage institutionnel. Pourtant, les interventions du PNUD sont riches en expériences pratiques mais qui ne sont pas suffisamment documentées et traduites sous la forme de directives et de guides pratiques.

3.2. RECOMMANDATIONS

Recommandation 1. Le PNUD devrait continuer à prioriser sur une suite logique des efforts de développement durable initiées dans le Grand Sud – en particulier dans la région d'Androy – afin de stimuler des changements transformationnels. Cette priorisation doit être conceptualisé sur la base d'une sous-TDC explicite qui doit éclairer les objectifs stratégiques de développement en tenant compte de toutes les contraintes liées à la situation géographique et au contexte socioéconomique et culturel du Grand Sud et de ses régions constitutives, et les changements transformationnels recherchés dans le moyen et long terme par le PNUD et par d'autres partenaires gouvernementaux.

Pour assurer la potentialité de ces changements transformationnels – dans le Grand Sud et en particulier dans la Région d'Androy, le PNUD devrait adopter les trois approches innovantes suivantes.

Premièrement, par une approche plus différenciée, qui tient compte de la géographie des catastrophes naturelles récurrentes, de l'isolement et des aspects spatiaux de la marginalisation sociale dans chaque région. Deuxièmement, même si la tutelle des interventions doit relever des institutions centrales de l'État, qui sont les principales partenaires de mise en œuvre, des partenariats pour la mise en œuvre régionale et locale doivent s'étendre aux CTD, aux ONG, aux organisations communautaires de base et à leurs associations faîtières, et au secteur privé. Troisièmement, à la place de la logique de distribution actuelle avec les mêmes programmes de soutien dans tous les domaines, envisager d'opérer ces

partenariats par le biais d'appels à propositions de projets avec des récompenses aux acteurs qui s'engagent à changer.

Recommandation 2. Lors de l'élaboration du prochain cycle de programmation pays, le PNUD doit développer une TDC explicite permettant une meilleure visibilité et compréhension des appuis du PNUD en vue d'atteindre les changements transformationnels, et l'identification explicite de ces changements en termes d'effets et impacts, ainsi que celle des hypothèses correspondantes sur les responsabilités des partenaires et d'autres conditions qui doivent être mises en place. Basé sur la TDC, il faudra présenter un ensemble d'indicateurs des effets en plus des indicateurs habituels de produits, qui permettront de mesurer des changements transformationnels à travers l'analyse de la contribution du PNUD.

La TDC doit non seulement permettre de définir des objectifs du Programme de pays au niveau stratégique national et dans les principaux domaines d'interventions, mais elle doit aussi montrer, notamment à travers les effets à promouvoir et les hypothèses y afférentes à accomplir, les changements à promouvoir au-delà de la réalisation des activités et extrants planifiés. Elle doit aussi intégrer la logique de concentration géographique et thématique, et permettre à ce que les régions pauvres du pays soient adéquatement prises en compte.

Recommandation 3. Au vu des évolutions du contexte politique, social et économique, force est de constater que les appuis du PNUD en matière de gouvernance démocratique à travers le renforcement de l'État de droit sont pertinents. Afin d'affiner la portée de ces appuis, le PNUD devrait mener un plaidoyer auprès de ses partenaires gouvernementaux – avec l'appui et la participation effective de tous les partenaires techniques et financiers de Madagascar – pour une mise en vigueur des engagements politiques pris et une mise à l'échelle des savoirs faire et des bonnes pratiques acquis à travers son programme comme par exemple les expériences de lutte anti-corruption et des cliniques juridiques.

La corruption reste une préoccupation majeure à Madagascar et un frein à son développement socio-économique et à la cohésion nationale. Même s'il y a eu des progrès importants réalisés dans le renforcement des institutions en charge de la redevabilité et de l'État de droit, et dans le renforcement et la clarification de leurs attributions, des étapes importantes doivent encore être franchies dans cette lutte contre la corruption. Il s'agit notamment de la promulgation par l'Assemblée Nationale de la Loi sur le recouvrement des avoirs mal acquis, de la mise à échelle des résultats du travail anti-corruption que mènent les branches territoriales du BIANCO dans les régions d'action du PNUD, ainsi que des expériences des cliniques juridiques.

Recommandation 4. Le PNUD doit poursuivre l'appui à l'amélioration de la gouvernance environnementale et la conciliation de la gestion des ressources naturelles avec les défis du développement au niveaux régional et communautaire.

Le PNUD a appuyé avec beaucoup de succès Madagascar à étendre son système des AP à travers le développement d'un sous-réseau d'AP des Catégories V ou VI de l'IUCN de ressources naturelles gérées dans les paysages écologiques sous-représentés, dans le cadre d'une gestion conjointe des administrations locales et des communautés et intégrés dans les cadres régionaux de développement. Il s'agit d'un nouveau type d'AP qui fait encore face au manque de consensus quant au cadre politique, juridique et institutionnel, mais surtout dont la pérennité financière n'est pas encore assurée. Même si

les cadres de gestion conjointe de ces AP sont en place au niveau de chaque AP, la mise en œuvre effective de cette approche de co-gouvernance permettant d'assurer à la fois la protection de la biodiversité, la croissance économique locale et régionale, et de répondre aux besoins des communautés locales nécessitera un accompagnement des plateformes de gouvernance qui ont été mises en place.

Recommandation 5. Poursuivre les appuis au renforcement des capacités des CTD en mettant l'accent sur la maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre.

Les formations doivent non seulement cibler les élus locaux (maires, conseillers municipaux), et les cadres communaux, mais aussi les partenaires de développement locaux des communes (ONG, organisations communautaires de base, etc.). Pour que les connaissances théoriques acquises soient transformées en actions pragmatiques, les formations doivent être suivies par un accompagnement post-formation adéquat pour un apprentissage continu, en particulier lors de la mise en œuvre des PDLII. Cet accompagnement doit s'organiser en fonction des spécificités de chaque commune bénéficiaire et du niveau de ses compétences en maîtrise d'ouvrage.

Recommandation 6. Lors de la conception du prochain Programme de pays du PNUD à Madagascar, il est important d'identifier et d'intégrer des interventions stratégiques et opérationnelles et des approches menant à des changements structurels et transformationnels pour créer un environnement socio – économique et culturel donnant la possibilité aux femmes et aux filles de participer d'une manière effective à la vie publique, politique, sociale, économique et culturelle à tous les niveaux. Celles – la devront se faire en collaboration avec les organisations/agences des Nations Unies et les organismes nationaux – tels que le Ministère de la population, de la protection sociale et de la promotion des femmes et visent le renforcement de compétences et de capacités entrepreneuriales et de gestion des femmes au sein des différentes chaînes de valeur.

Le PNUD a apporté des appuis substantiels pour l'intégration des femmes dans le développement, le renforcement de leur présence dans les domaines sociaux et économiques, et leur accès à la justice. Ces appuis doivent être poursuivis. Cependant le constat à Madagascar est que la participation des femmes à la vie politique nationale et locale ainsi qu'à la prise de décision demeure en deçà de ce qu'exige le principe d'égalité des sexes. Les appuis sont donc nécessaires pour améliorer cette situation. Le PNUD doit également appuyer davantage la structuration et les capacités des femmes comme actrices des chaînes de valeur qui pourrait accroître leur potentiel de s'intégrer et de mieux se positionner pour tirer parti des opportunités des marchés. Le PNUD pourrait aussi envisager d'appuyer le développement des maillages d'associations socio-professionnelles des femmes à l'échelle de communes, districts, voire de régions pour renforcer ce positionnement. Ces efforts pourraient associer, par des partenariats, des ONG et les acteurs du secteur privé qui seraient en mesure de fournir des services aux associations des femmes.

Recommandation 7. Renforcer le Système de Suivi-Évaluation du Programme pour qu'il soit en mesure d'aller au-delà de la collecte régulière de données sur l'avancement des réalisations d'activités, extrants et résultats par rapport aux cibles pour les principaux indicateurs définis dans le CPAP, et de fournir en temps voulu des informations sur les changements en termes d'effets et impacts qui sont dus à la contribution du PNUD. Intégrer un volet de gestion des connaissances dans ce Système.

Le Système actuel de Suivi-Évaluation répond aux exigences en matière de rapports sur la mise en œuvre du Programme de pays. Cependant, il a besoin d'être renforcé pour qu'il soit en mesure de fournir des informations basées sur des données probantes sur les effets et impacts dus aux interventions du PNUD,

et d'éclairer la prise de décisions sur ces aspects. Aussi compte tenu du caractère novateur de certains projets tels que MRPA et ARSSAM dans le pays, le PNUD devrait investir davantage dans la gestion des connaissances, de manière à faire remonter les leçons apprises, des niveaux local et régional aux niveaux des planificateurs et les décideurs politiques du pays. Pour les projets, la gestion des connaissances doit couvrir toutes les étapes, y inclus la planification, le suivi de la mise en œuvre, et l'évaluation. Les connaissances ainsi collectées pourront être bénéfiques pour la population Malgache, les partenaires gouvernementaux et autres partenaires du développement, si elles sont partagées et diffusées avec des contenus et dans des formats adaptés aux utilisateurs.

3.3. RÉPONSE DE LA DIRECTION

Recommandation 1.				
<p>Le PNUD devrait continuer à prioriser sur une suite logique des efforts de développement durable initiées dans le Grand Sud – en particulier dans la région d’Androy – afin de stimuler des changements transformationnels. Cette priorisation doit être conceptualisé sur la base d’une sous-TDC explicite qui doit éclairer les objectifs stratégiques de développement en tenant compte de toutes les contraintes liées à la situation géographique et au contexte socioéconomique et culturel du Grand Sud et de ses régions constitutives, et les changements transformationnels recherchés dans le moyen et long terme par le PNUD et par d’autres partenaires gouvernementaux.</p>				
<p>Réponse de la direction : Le management accepte cette recommandation et en tiendra compte dans la finalisation des Stratégies et Programmes</p>				
Mesure(s) principale(s)	Calendrier	Groupe(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
Assurer une articulation claire d’une sous-TDC dans la Stratégie Intégré pour le Développement du Grand Sud (SIDGS)	Janvier 2019	Economiste International		
Assurer une articulation claire dans le nouveau CPD des priorités pour le Sud sur base de la sous-TDC articule dans la SIDGS	Septembre 2020	DRR/P		
Introduire des nouvelles modalités d’intervention à travers des ONGs locales sur base d’un roster et des appels à proposition	June 2019	DRR/P, TL		
Recommandation 2.				
<p>Lors de l’élaboration du prochain cycle de programmation pays, le PNUD doit développer une TDC explicite permettant une meilleure visibilité et compréhension des appuis du PNUD en vue d’atteindre les changements transformationnels, et l’identification explicite de ces changements en termes d’effets et impacts, ainsi que celle des hypothèses correspondantes sur les responsabilités des partenaires et d’autres conditions qui doivent être mises en place. Basé sur la TDC, il faudra présenter un ensemble d’indicateurs des effets en plus des indicateurs habituels de produits, qui permettront de mesurer des changements transformationnels à travers l’analyse de la contribution du PNUD.</p>				
<p>Réponse de la direction : Le management accepte cette recommandation et en tiendra compte lors de l’élaboration du prochain cycle</p>				
Mesure(s) principale(s)	Calendrier	Groupe(s)	Suivi*	

		responsable(s)	Commentaires	Statut
Assurer l'articulation d'une TDC explicite sur base d'une hypothèse claire lors de l'élaboration du prochain CPD qui met l'accent sur le changement transformationnel recherché à travers les contributions du PNUD et qui inclus des indicateurs d'effets y afférent	Septembre 2020	DRR/P, USE		
Recommandation 3.				
<p>Au vu des évolutions du contexte politique, social et économique, force est de constater que les appuis du PNUD en matière de gouvernance démocratique à travers le renforcement de l'État de droit sont pertinents. Afin d'affiner la portée de ces appuis, le PNUD devrait mener un plaidoyer auprès de ses partenaires gouvernementaux – avec l'appui et la participation effective de tous les partenaires techniques et financiers de Madagascar – pour une mise en vigueur des engagements politiques pris et une mise à l'échelle des savoirs faire et des bonnes pratique acquis à travers son programme comme par exemple les expériences de lutte anti-corruption et des cliniques juridiques.</p>				
<p>Réponse de la direction : Le management accepte cette recommandation et continuera avec ces efforts de plaidoyer</p>				
Mesure(s) principale(s)	Calendrier	Groupe(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
Continuer à mener des plaidoyers forts et réguliers à travers plusieurs canaux, formels et informels, y compris au plus haut niveau et à travers le Groupe de Dialogue Stratégique (GDS) pour encourager le Gouvernement à respecter ses engagements	Continu	RR, DRR/P		
Prendre en compte la mise à l'échelle des savoirs faire et les bonnes pratiques dans l'élaboration du nouveau CPD, y compris dans le domaine LCC et	Septembre 2020	DRR/P, TL		
Recommandation 4.				
<p>Le PNUD doit poursuivre l'appui à l'amélioration de la gouvernance environnementale et la conciliation de la gestion des ressources naturelles avec les défis du développement au niveaux régional et communautaire.</p>				
<p>Réponse de la direction : Le management accepte cette recommandation à travers un appui stratégique et technique au niveau central (à la Direction des Aires Protégées -- DSAP) et aussi son accompagnement spécifique dans la région Atsimo Andrefana.</p>				
Mesure(s) principale(s)	Calendrier	Groupe(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
L'appui à l'amélioration de la gouvernance environnementale et la conciliation de la gestion des ressources naturelles sera pris en compte dans la conception du prochain CPD (éventuellement à travers un nouveau projet finance sous FEM visant le trafic illicite des ressources naturelles)	Septembre 2020	DRR/P, TL et CdP Pauvreté Environnement		

Recommandation 5. Poursuivre les appuis au renforcement des capacités des CTD en mettant l'accent sur la maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre.

Les formations doivent non seulement cibler les élus locaux (maires, conseillers municipaux), et les cadres communaux, mais aussi les partenaires de développement locaux des communes (ONG, organisations communautaires de base, etc.). Pour que les connaissances théoriques acquises soient transformées en actions pragmatiques, les formations doivent être suivies par un accompagnement post-formation adéquat pour un apprentissage continu, en particulier lors de la mise en œuvre des PDLII. Cet accompagnement doit s'organiser en fonction des spécificités de chaque commune bénéficiaire et du niveau de ses compétences en maîtrise d'ouvrage.

Réponse de la direction : Le management accepte cette recommandation et en tiendra compte dans l'amélioration des dispositifs de mise en œuvre

Mesure(s) principale(s)	Calendrier	Groupe(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
Assurer que le renforcement des CTD reste une priorité dans l'élaboration du nouveau CPD, sur base des acquis et leçons apprises et à travers un accompagnement renforcé (déploiement des animateurs en gouvernance locale au niveau de chaque district ; établissement des partenariats avec les ONG locaux dans le domaine de la gouvernance locale)	Septembre 2020	DRR/P, TL et CdP Gouvernance		

Recommandation 6.

Lors de la conception du prochain Programme de pays du PNUD à Madagascar, il est important d'identifier et d'intégrer des interventions stratégiques et opérationnelles et des approches menant à des changements structurels et transformationnels pour créer un environnement socio – économique et culturel donnant la possibilité aux femmes et aux filles de participer d'une manière effective à la vie publique, politique, sociale, économique et culturelle à tous les niveaux. Celles – la devront se faire en collaboration avec les organisations/agences des Nations Unies et les organismes nationaux – tels que le Ministère de la population, de la protection sociale et de la promotion des femmes et visent le renforcement de compétences et de capacités entrepreneuriales et de gestion des femmes au sein des différentes chaînes de valeur.

Réponse de la direction : Le management accepte cette recommandation et en tiendra compte dans la conception du prochain programme

Mesure(s) principale(s)	Calendrier	Groupe(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
Assurer lors de la conception du prochain programme pays l'intégration des interventions stratégiques et opérationnelles et des approches menant à des changements structurels et transformationnels pour promouvoir les femmes dans la vie publique, politique, sociale et économique	Septembre 2020	DRR/P, Spécialiste en Genre		

Renforcer la capacité du Bureau pour le Genre par le recrutement d'un spécialiste national qui peut guider et appuyer le staff	Mars 2019	DRR/P		
Renforcer la capacité des collègues clés du programme et des projets à travers une formation genre	Juin 2019	DRR/P, Spécialiste en Genre		
Recommandation 7.				
Renforcer le Système de Suivi-Évaluation du Programme pour qu'il soit en mesure d'aller au-delà de la collecte régulière de données sur l'avancement des réalisations d'activités, extraits et résultats par rapport aux cibles pour les principaux indicateurs définis dans le CPAP, et de fournir en temps voulu des informations sur les changements en termes d'effets et impacts qui sont dus à la contribution du PNUD. Intégrer un volet de gestion des connaissances dans ce Système.				
Réponse de la direction : Le management accepte cette recommandation et en tiendra compte dans la gestion du système S/E à partir 2019				
Mesure(s) principale(s)	Calendrier	Groupe(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
Renforcer l'Unité Suivi Evaluation par le recrutement d'un expert S/E au niveau P2 pour guider et conseiller l'équipe programme et des projets, avec accent sur comment mieux mesurer la contribution au niveau effet	Mars 2019	DRR/P		
Assurer l'intégration d'un volet gestion des connaissances dans le système S/E, y compris à travers l'organisation régulière des séances de partage d'information et d'échanges	Mars 2019	DRR/P, USE		

ANNEXES (disponibles en ligne)

Les annexes suivantes sont disponibles sur le site Internet du BIE, à l'adresse :
<https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9400>

Annexe 1 : TERMES DE RÉFÉRENCE

Annexe 2 : APERÇU DU PAYS

Annexe 3 : APERÇU DU BUREAU DE PAYS

Annexe 4 : LISTE DES PROJETS

Annexe 5 : CADRE DE RÉSULTAT DU DPP ET STATUT DES INDICATEURS

Annexe 6 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Annexe 7 : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

Programme des Nations Unies pour le Développement
Bureau indépendant d'évaluation
1 UN Plaza, 20th floor, New York, NY 10017 États-Unis
Tél. : (646) 781-4200 Fax : (646) 781-4213
Internet : www.undp.org/evaluation

 /UNDP_Evaluation

 /ieoundp

 /evaluationoffice