

# *Projet SACEM*

*(Soutien Au Cycle Électoral de Madagascar)*



# *RAPPORT FINAL D'ÉVALUATION*

## Remerciements

*Au terme des 20 jours impartis pour mener à terme la présente mission indépendante, l'équipe d'évaluation tient à témoigner de sa gratitude à l'endroit de toutes les institutions, entités privées ou publiques et/ou personnes rencontrées qui ont contribué, de près ou de loin à la finalisation du présent rapport.*

*Sans prétendre à l'exhaustivité, nous remercions tout particulièrement l'équipe du projet SACEM pour sa disponibilité, pour la documentation fournie et pour la pertinence des rencontres proposées qui se sont avérées utiles à la rédaction du présent rapport.*

*Nous remercions également le PNUD et l'ensemble des partenaires techniques et financiers rencontrés pour nous avoir partagé leurs analyses et conclusions sur la conduite du projet ainsi que ses résultats.*

*Nous sommes reconnaissants à l'endroit du Président de la CENI, de son Staff technique dirigée par le Secrétaire Exécutif ainsi que leurs démembrements territoriaux à Antananarivo et à Tamatave pour la qualité et la permanence de leur collaboration.*

*Nous remercions également les acteurs institutionnels, dont la Haute Cour Constitutionnelle, les Ministères concernés, les juridictions administratives et les établissements publics pour la franchise des réponses fournies.*

*Et enfin, nous remercions les entités de la société civile pour leurs partages et recommandations.*

## Note

*Le présent rapport a été rédigé par une mission d'évaluation indépendante. Les opinions émises, les analyses, les conclusions et recommandations n'engagent que la seule responsabilité des auteurs. Elles ne sauraient, en aucun cas, être imputables au PNUD ou à l'unité de gestion du projet SACEM.*

# TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	2
NOTE.....	2
LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS.....	5
RESUME EXECUTIF.....	6
I- INTRODUCTION.....	8
II- LE PROJET DE SOUTIEN AU CYCLE ELECTORAL DE MADAGASCAR (SACEM).....	9
A- CONTEXTE DE FORMULATION.....	10
B- LE SACEM POUR DES ELECTIONS CREDIBLES, PACIFIQUES ET TRANSPARENTES.....	11
C- UNE STRATEGIE A CINQ VOLETS.....	12
D- UN FONDS COMMUN GERE PAR LE PNUD.....	13
III- OBJECTIFS, METHODES ET ORGANISATION DE L'EVALUATION.....	14
A- OBJECTIF ET ETENDUE DE L'EVALUATION.....	14
B- CRITERES ET QUESTIONS.....	14
1- <i>Sur la pertinence</i> .....	14
2- <i>Sur l'efficacité</i> .....	15
3- <i>Sur l'efficience</i> .....	15
4- <i>Sur la durabilité</i> .....	15
5- <i>Sur l'impact</i> .....	16
6- <i>Sur les thèmes transversaux</i> .....	16
C- APPROCHE, METHODES ET SOURCES DE DONNEES.....	17
D- CONSIDERATIONS ETHIQUES.....	17
E- NORMES DE PERFORMANCE.....	18
F- COMPOSITION DE L'EQUIPE.....	19
G- DEROULEMENT.....	19
IV- RESULTATS DE L'EVALUATION.....	20
A- PERTINENCE.....	20
B- EFFICACITE.....	21
1- <i>Sous-produit 1 – Le fichier électoral est mis à jour et fiabilisé.....</i>	21
2- <i>Sous-produit 2 – La gouvernance électorale est renforcée à l'issue de la réforme du cadre légal</i> 22	
3- <i>Sous-produit 3 – Les populations sont sensibilisées sur les principes fondamentaux de la démocratie, les enjeux du processus électoral, les procédures de vote ainsi que sur leurs droits et devoirs en matière électorales.....</i>	23
4- <i>Sous-produit 4 – La CENI est opérationnelle et gère de manière efficace et effective les opérations préélectorales, électorales et postélectorales.....</i>	24
5- <i>Sous-produit 5 – La gestion du programme d'assistance technique électorale est effective</i> 25	
C- EFFICIENCE.....	25
D- DURABILITE.....	26
E- IMPACT.....	28
F- DIMENSIONS TRANSVERSALES.....	29
1. <i>Intégration du genre et respect des droits humains.....</i>	30
2. <i>Renforcement de capacités.....</i>	30

3.	<i>Communication</i> .....	31
<b>V-</b>	<b>CONCLUSION</b> .....	<b>31</b>
<b>VI-</b>	<b>ENSEIGNEMENTS TIRES</b> .....	<b>32</b>
A-	SUR L'ENVIRONNEMENT IMMEDIAT DU PROJET, ON PEUT RETENIR : .....	32
B-	PARMI LES BONNES PRATIQUES IDENTIFIEES DURANT L'EVALUATION, ON PEUT RELEVER : .....	33
<b>VII-</b>	<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>33</b>
A-	RECOMMANDATIONS ADRESSEES AUX AUTORITES NATIONALES.....	33
B-	RECOMMANDATIONS ADRESSEES A LA CENI .....	34
C-	RECOMMANDATIONS ADRESSEES AU BUREAU PAYS DU PNUD MADAGASCAR.....	34

## Liste des acronymes et abréviations

*ANRCM : Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée*  
*APPE : Assistance Préparatoire au Processus Électoral*  
*BV : Bureau de Vote*  
*CENI : Commission Électorale Nationale Indépendante*  
*CID : Centre Informatique de District*  
*CNI : Carte National d'Identité*  
*CNTDI : Centre National de Traitement des Données Informatiques*  
*CTP : Conseiller Technique Principal*  
*DSI : Direction des systèmes d'information*  
*CEC : Commission Électorale Communale*  
*CENI : Commission électorale nationale indépendante*  
*CEP : Commission Électorale Provinciale*  
*CER : Commission Électorale Régionale*  
*CID : Centre Informatique de District*  
*CTP : Conseiller technique principal*  
*ECES : European Centre for Electoral Support, Centre européen d'appui électoral*  
*EISA : Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa, Institut électoral pour la démocratie durable en Afrique*  
*KMF/CNOE : Komity Mpanara-maso ny Fifidianana / Comité National d'Observation Électorale*  
*MOE : Mission(s) d'observation électorale*  
*NAM : Needs Assistance Mission, Mission d'Évaluation des Besoins*  
*OGE : Organe(s) de gestion des élections*  
*OIF : Organisation Internationale de la Francophonie*  
*ONU : Organisation des Nations Unies*  
*OSC : Organisation(s) de la société civile*  
*PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement*  
*PTA : Plan de travail annuel*  
*PTF : Partenaires Techniques et Financiers*  
*RALE : Révision Annuelle de la Liste Électorale*  
*SACEM : Projet de Soutien au cycle électoral à Madagascar*  
*SRMV : Section de Recensement Matériel des Votes*  
*UA : Union Africaine*  
*UE : Union Européenne*  
*USD : Dollars des États Unis d'Amérique*  
*VNU Volontaire(s) des Nations Unies*  
*VSAT : Very Small Aperture Terminal (technique de communication par satellite)*

## Résumé exécutif

En février 2016, le gouvernement malgache a sollicité l'appui du système des Nations Unies pour la préparation du cycle électoral 2017-2019, ce qui a conduit à l'organisation d'une mission d'évaluation des besoins du 21 mars au 6 avril 2016. Cette évaluation a porté sur l'environnement institutionnel, technique, sécuritaire, juridique et politique; les capacités et les besoins des parties prenantes aux élections et en particulier celles de l'administration électorale; la capacité de l'ONU pour les mécanismes d'assistance et de coordination électorales; les risques, les avantages et la pertinence d'une assistance électorale de l'ONU ainsi que le potentiel pour des violences liées aux élections.

Cette mission d'évaluation a jeté les bases de l'assistance fournie par les Nations Unies à travers le projet de soutien au cycle électoral malgache (SACEM) précédé d'une assistance préparatoire qui a permis de produire plusieurs documents stratégiques portant sur l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral, sur la communication interne et externe, la sensibilisation et l'éducation électorales. C'est au cours de cette assistance préparatoire qu'a été réalisée la migration et la gestion de la base de données du fichier électoral dans l'environnement informatique (Oracle).

Le projet SACEM initialement prévu pour couvrir les élections présidentielles et législatives s'est vu prolonger sa durée au 31 mars 2020 en vue d'appuyer les élections municipales et communales et procéder aux activités de clôture inhérentes à chaque projet, dont la présente évaluation finale. Une équipe indépendante composée d'une experte internationale et de deux experts nationaux a été recrutée en vue de cette évaluation qui se déroulera du 16 février au 15 mars 2020, soit sur 20 jours ouvrables.

Le but principal de l'évaluation, conformément aux termes de référence, est d'analyser la performance du projet dans la réalisation des résultats attendus et sa contribution à l'effet et à la théorie du changement qui ont été initialement définis. Elle a eu spécifiquement, à examiner le niveau de performance dans l'atteinte des résultats du projet sur la base des critères d'analyse communément utilisés, à savoir la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité, l'impact ainsi que les dimensions transversales que sont l'intégration du genre, le renforcement des capacités, la communication et les droits humains.

La mission d'évaluation s'est donné comme fil conducteur tout au long de son travail d'identifier les acquis du projet, les faiblesses persistantes et les axes d'intervention clés à appuyer dès à présent afin de pérenniser les acquis et construire durablement la maîtrise de la gestion des processus électoraux. Pour ce faire, elle a vérifié la pertinence des axes d'intervention choisis, l'efficacité et l'efficience de leur mise en œuvre, ainsi que l'impact du projet dans son ensemble sur la consolidation de la paix et des institutions en général, et sur le processus électoral en particulier. L'analyse a également porté sur la durabilité des apports fournis par le projet et la prise en compte des questions d'intégration du genre, de renforcement des capacités, de communication et de respect des droits humains. L'évaluation présentera enfin les leçons apprises, les bonnes pratiques et des pistes d'orientations pour les futures programmations.

L'évaluation devra relever et apprécier le niveau de progrès dans le développement des capacités nationales de gestion des processus électoraux, tout en donnant des indications aux partenaires du projet sur les besoins et priorités pour une assistance future. Elle devra contribuer à améliorer les programmations futures du PNUD dans le domaine de la gouvernance démocratique et promouvoir une culture d'orientation vers les résultats, de responsabilisation des acteurs et d'apprentissage.

Les moments clés de cette évaluation sont la remise du rapport initial, les réunions de synthèse à mi-parcours avec respectivement, l'équipe de projet et la CENI, la soumission du rapport provisoire et notamment de ses recommandations au comité de pilotage pour validation.

L'évaluation a été conduite à travers la revue et l'analyse des documents, des rencontres/séances de travail avec un large éventail d'interlocuteurs, de bénéficiaires, de visites de terrain et enquêtes téléphoniques auprès des acteurs n'ayant pu être visités directement.

Sur la base des investigations et analyses conduites, la mission d'évaluation confirme la pertinence globale du projet tant du point de vue des attentes du gouvernement et des institutions malgaches qu'en rapport avec le mandat et orientations programmatiques des Nations-Unies et des partenaires techniques et financiers ayant contribué au projet. La pertinence du projet dans le contexte préélectoral qui prévalait au moment de l'adoption du projet est unanimement confirmée par les différents interlocuteurs interrogés.

L'efficacité du projet est quant à elle considérée comme satisfaisante au regard des résultats poursuivis à savoir des élections qui se déroulent dans un climat d'apaisement, de transparence et d'inclusivité et qui permettent la mise en place d'institutions légitimes. Cette satisfaction doit néanmoins être nuancée au vu de la qualité de certains produits telles que la liste électorale et le cadre légal qui demeurent nettement perfectibles et l'efficacité relative de la sensibilisation et de l'éducation électorale, des formations et des modalités de compilation et publication des résultats. Ce bémol est toutefois davantage imputable à des éléments du contexte national qui dépassent largement la sphère du projet, plutôt qu'à la performance du projet lui-même.

L'efficacité du projet est aussi satisfaisante au regard des résultats obtenus en rapport avec les financements mobilisés. La mission a cependant relevé que certaines lenteurs dans les procédures ont cependant eu un impact sur la qualité des produits compte tenu des conditions de réalisation de certaines activités (retards dans la conclusion des contrats avec les OSC et procédures inadaptés à la célérité du calendrier électoral).

Pour ce qui est de la durabilité, la mission relève un niveau très modéré de satisfaction. Bien que de nombreux outils ont été mis en place grâce au projet, la fragilité d'un certain nombre d'entre eux ajoutée à la perspective d'un renouvellement de la direction de la CENI laisse craindre une déperdition dans le temps de leur utilité. Par contre, il est utile de relever un renforcement effectif des capacités des cadres techniques de la CENI et des agents de leurs démembrements ainsi que l'acquisition de techniques innovantes de monitoring pour les organisations de la société civile. De manière générale, la CENI a gagné en crédibilité et en maîtrise des opérations électorales de même que les organisations de la société civile ont gagné en visibilité. Il s'agira maintenant de consolider ces acquis. Le sentiment général est que l'organe de gestion des élections dispose des capacités nécessaires pour faire face à un processus électoral. L'interrogation demeure sur l'image de transparence et de crédibilité que pourrait projeter la CENI en l'absence d'expertise internationale.

Les délais sont évidemment trop courts pour évaluer l'impact du projet mais il est intéressant de relever que le niveau d'assistance extérieure aux élections communales et municipales a été nettement réduit sans que cela nuise à la capacité d'organisation de l'organe de gestion des élections malgré la complexité de ce dernier scrutin. Par ailleurs, on ne peut occulter le rôle déterminant qu'a joué le projet et à travers lui le mécanisme de coordination des partenaires extérieurs et les cadres de concertations des différentes parties prenantes pour rassurer tout au long du processus électoral sur la transparence et la crédibilité des opérations. L'expertise de qualité fournie par le projet a été unanimement louée par les différents interlocuteurs rencontrés.

L'impact sur les femmes et les jeunes demeure insatisfaisant, cependant les raisons sont à rechercher dans des sphères d'intervention qui dépassent le cadre du projet. Ce dernier permet néanmoins de dégager des pistes pour des actions plus soutenues en vue de favoriser l'inclusivité des processus électoraux. De même la mission a relevé des marges d'amélioration en terme de communication. Bien que la transparence sur les opérations électorales et sur les différents problèmes et solutions survenus pendant le processus ait été de mise tout au long du cycle, il n'en reste pas moins qu'il demeure des insuffisances dans la communication institutionnelle de la CENI. Pour ce qui est des droits humains, l'expression des droits civils et politiques a été une préoccupation constante à travers les apports fournis pour améliorer l'exhaustivité du fichier électoral et l'intégrité du processus électoral dans son ensemble.

La mission a tiré un certain nombre de leçons dont la principale est la nécessité de travailler sur les aspects périphériques et bien en amont du processus électoral en lui même (à savoir sur l'éducation civique, la formation des partis politiques, la maîtrise de la gestion de l'état civil, etc). De ces leçons découlent des recommandations qui visent à travailler sur la mise en place d'un environnement propice à une autonomisation progressive des institutions malgaches dans l'organisation de leurs élections.



Le présent rapport est le résultat des travaux de la mission finale d'évaluation indépendante du projet de soutien au cycle électoral de Madagascar (SACEM). Cette mission s'inscrit dans le cadre normal des examens systématiques conduits par le PNUD pour analyser le niveau de réalisation des résultats de ses projets.

Elle constitue un élément essentiel de la transparence et de la redevabilité du PNUD envers les différents partenaires techniques et financiers quant à l'utilisation des fonds et aux résultats obtenus. Elle vise également à apprécier l'efficacité de l'action du PNUD dans l'appui aux processus électoraux, notamment dans le contexte malgache. L'évaluation permet enfin de renforcer l'apprentissage pour le bailleur comme pour le bénéficiaire.

Le but principal visé est d'évaluer la performance du projet dans l'atteinte des résultats désirés. Cette évaluation doit permettre de mesurer le niveau de progrès dans le développement des capacités nationales de gestion des processus électoraux, tout en donnant des indications aux partenaires du projet sur les besoins et priorités pour une assistance future. Elle vise à documenter et à fournir les leçons apprises de même que des recommandations réalistes et pertinentes en vue d'améliorer les programmations futures dans le domaine de la gouvernance démocratique.

Après une phase préparatoire, le projet SACEM a été lancé en janvier 2017. Le périmètre du projet a été étendu par le comité de pilotage le 29 juin 2018 pour intégrer les implications inhérentes à la révision du cadre légal en mai 2018. Le projet sera clôturé le 31 mars 2020, après avoir appuyé l'organisation des élections présidentielles de novembre 2018, législatives de mai 2019 et enfin, les communales et municipales du 27 novembre 2019.

La présente évaluation a pour objectif principal d'analyser la performance globale du projet dans l'atteinte des résultats définis initialement et sa contribution à l'effet et à la théorie du changement dans son domaine d'intervention. Pour ce faire, elle se basera sur les critères d'évaluation classiques, repris par les termes de référence, à savoir : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité, l'impact ainsi que les dimensions transversales comme l'intégration de la dimension genre, le renforcement des capacités et la communication.

Elle examinera en profondeur chaque sous-produit que sont : la fiabilisation et la mise à jour de la liste électorale, la révision du cadre légal et le renforcement de la gouvernance électorale, la sensibilisation des parties prenantes et le renforcement de la communication, l'opérationnalisation de la CENI durant toutes les phases des opérations électorales, et l'effectivité de la gestion du programme du projet SACEM.

L'évaluation mettra en exergue les enseignements tirés du projet, recensera les bonnes pratiques et tirera leçon des points à améliorer. Sur cette base, elle formulera les recommandations qui seront adressées aux autorités nationales, à la CENI et au bureau pays du PNUD en vue de leurs futures programmations.

Ce rapport final se divise en sept chapitres. Suite à cette introduction générale, le chapitre II donnera une description du projet SACEM, son historique, sa conception et sa mise en œuvre. Le chapitre III sera consacré à l'évaluation elle-même, son étendue, ses objectifs, sa méthodologie et son organisation. Le chapitre IV présentera les résultats de l'évaluation selon les critères communément admis. Le chapitre V présentera la conclusion générale. Le rapport se terminera avec les enseignements tirés et les recommandations dans ses chapitres VI et VII.

## **II- Le Projet de Soutien au cycle électoral de Madagascar (SACEM)**

## **A- Contexte de formulation**

Après cinq ans de transition, Madagascar organise le 25 octobre puis le 20 décembre 2013 des élections présidentielle et législatives de sortie de crise. Les résultats, proclamés respectivement le 17 janvier 2014 pour la présidentielle, et le 6 février 2014 pour la députation, marquent le retour de la Grande île dans l'ordre constitutionnel après un changement anticonstitutionnel de pouvoir en mars 2009. Les élections communales de 2015, ainsi que les sénatoriales, qui se tiennent à la fin de la même année, bouclent le cycle électoral 2013-2015. Elles sont censées confirmer le retour sur le chemin de la légalité, après cinq ans de crise politique. Depuis, à quelques exceptions près, les différentes institutions, prévues par la Constitution de la 4<sup>ème</sup> République adoptée en 2010, se mettent progressivement en place.

La Communauté internationale, qui a accompagné Madagascar dans le processus de sortie de crise et qui l'a soutenue dans l'organisation des scrutins de 2013 à travers le Projet d'appui au cycle électoral malgache (PACEM), reconnaît et valide les élections. Des contestations se font entendre à la publication des résultats mais celles-ci se sont vite estompées. Les sanctions qui avaient privé la Grande île du bénéfice de certaines aides internationales et qui l'avaient suspendue de certaines organisations internationales sont levées. Celle-ci retrouve progressivement sa place dans le concert des Nations et les bailleurs de fonds reviennent un à un à lui apporter leur appui.

Le retour à l'ordre constitutionnel ne s'est pourtant pas aussitôt accompagné d'une stabilité politique. Le jumelage de la présidentielle avec les législatives n'a pas apporté les résultats escomptés, à savoir un attelage entre un président élu, soutenu par des députés issus de son camp politique. Le nouveau président de la République, Hery Rajaonarimampianina, dont le parti ne dispose d'aucun élu au sein de l'Assemblée nationale, s'est trouvé en situation de devoir composer avec une Chambre versatile.

Motion de destitution et procédure en déchéance contre le chef de l'État, se conjuguent avec les motions de censure contre le gouvernement. Même si l'Exécutif échappe à ces attaques politiques, il n'en sort pas indemne. Le président de la République change trois fois de Premier ministre en cinq ans de mandat. La Haute cour constitutionnelle (HCC) doit mettre en avant sa « fonction de régulation des institutions » pour justifier des décisions perçues comme plus politiques que juridiques, conduisant au maintien au pouvoir du président de la République mais au prix de la réduction de ses pouvoirs.

Devant une telle situation, le gouvernement issu du processus électoral de 2013 a du mal à asseoir son autorité. L'État malgache peine encore à assurer la sécurité des personnes et de leurs biens, à fournir à sa population les services sociaux de base, à installer une meilleure gouvernance et à lutter d'une manière efficace contre la corruption et la pauvreté. Des tentatives de réconciliation politique sont menées par différentes entités, allant du Conseil œcuménique des Eglises chrétiennes (FFKM) au Conseil pour le fampihavanana malagasy (CFM), en passant par la poursuite des activités de médiation internationale menée par un groupe international de soutien (GIS). Mais celles-ci se terminent en queue de poisson.

S'étant engagés à ne pas se présenter à la présidentielle de 2013 pour des raisons « d'apaisement », Marc Ravalomanana et Andry Rajoelina, les deux principaux protagonistes de la crise de 2009-2013, affûtent leurs armes pour préparer leur retour sur la scène politique. Si le premier avait réussi à placer son épouse à la tête de la mairie de la capitale, le second disposait d'un nombre important de députés à l'Assemblée nationale. L'un comme l'autre se sont lancés, dès 2016, dans une vaste campagne destinée à préparer les échéances électorales de 2018.

C'est dans ce contexte politique plus ou moins tendu que dans une lettre datée du 5 février 2016, quelques semaines après l'entrée en fonction des membres de la nouvelle CENI, le gouvernement

malgache a sollicité l'assistance des Nations Unies pour la préparation du cycle électoral 2017-2019 dont la présidentielle et les législatives de 2018 constituent le point culminant. Autant pour les autorités malgaches que pour les partenaires de la Grande île, les élections de 2018 ont un double enjeu capital : consolider les acquis démocratiques de 2013 et préserver les avancées socio-économiques du mandat 2013-2018 après la longue période de crise de 2009-2013. Ceci ne pouvait se faire sans des élections crédibles, transparentes et apaisées.

## ***B- Le SACEM pour des élections crédibles, pacifiques et transparentes***

Répondant à la demande des autorités malgaches, les Nations Unies déploient à Antananarivo du 21 mars au 6 avril 2016 une mission d'évaluation des besoins électoraux (NAM). Celle-ci aboutit au lancement en août 2016 du projet d'Assistance préparatoire au processus électoral (APPE), en attendant que le projet de soutien au cycle électoral de Madagascar (SACEM) se mette en place.

Le projet APPE a notamment permis d'accompagner la nouvelle CENI dans le renforcement des capacités des acteurs clés de la vie politique afin de créer un environnement propice à la consolidation de la paix et de la démocratie. En mettant deux experts à disposition de la Commission consultative de réflexion et de proposition sur l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral, le projet a également contribué à l'élaboration du document stratégique relatif à l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral. Ont également été produits dans le cadre du projet APPE d'autres documents stratégiques relatifs à la communication interne et externe, à la sensibilisation et l'éducation électorales, ainsi qu'à la migration et à la gestion de la base de données du fichier électoral dans un nouvel environnement informatique.

En juillet 2017, le projet SACEM prend le relais du projet APPE. Sa mise en place donne suite aux conclusions et aux recommandations de la NAM et se base sur celles de l'évaluation du PACEM. Adopté au Comité local d'approbation du projet (CLAP) le 31 janvier 2017 et signé le 20 février 2017, le SACEM démarre effectivement en juillet 2017 avec l'opérationnalisation du basket fund et le recrutement du personnel minimum. Son objectif consiste essentiellement à accompagner la nouvelle CENI en vue de contribuer à la tenue d'élections crédibles, transparentes, pacifiques et inclusives en 2018. Plus spécifiquement, il s'agit d'appuyer l'organe de gestion des élections dans la fiabilisation et la crédibilisation du fichier électoral, de le soutenir dans son plaidoyer de réforme du cadre légal, de contribuer à son travail d'éducation et de sensibilisation civiques électorales et surtout de l'outiller pour renforcer ses capacités professionnelles et techniques de manière à ce qu'elle puisse mener à bien le processus électoral.

Le déclenchement en avril 2018 d'une crise pré-électorale renforce plus que jamais la pertinence du projet SACEM. Contestant la procédure d'adoption du nouveau cadre légal des élections, et accusant les textes de ne pas être inclusifs et d'avoir des velléités d'écarter certains candidats de la course à la présidentielle, les principaux camps de l'opposition, malgré leur rivalité, descendent dans la rue. Les manifestations se soldent par des affrontements meurtriers entre les manifestants et les forces de l'ordre. L'intervention de la Haute cour constitutionnelle (HCC) ramène le pays dans un compromis fragile. Cependant, en prônant la mise en place d'un Gouvernement de consensus et la tenue d'une « élection anticipée sous réserve des possibilités techniques, matérielles et financières réelles assurant des élections libres, honnêtes et transparentes », la juridiction constitutionnelle fait, de la tenue de l'élection présidentielle, une priorité.

Avec l'appui du projet SACEM, et malgré la persistance de tensions politiques avant, pendant et même après les scrutins, les deux tours de l'élection présidentielle se tiennent dans le calme et, de l'avis de

nombreux observateurs, sont relativement bien organisés. Les résultats ne sont pas tout de suite acceptés, mais les deux camps rivaux, celui de Marc Ravalomanana d'un côté et celui d'Andry Rajoelina d'un autre, finissent par se plier au verdict de la HCC. Les deux tours de l'élection présidentielle se déroulent respectivement le 7 novembre et le 19 décembre 2018 et Madagascar se dote d'un nouveau président de la République le 19 janvier 2019. Organisées ensuite le 27 mai 2019, les législatives livrent leurs résultats le 2 juillet 2019 et les nouveaux députés entrent en fonction le 16 juillet 2019.

Prévu s'achever en 2019, le projet SACEM, qui a déjà fait l'objet d'un réaménagement conséquent en 2018 à la suite de l'adoption des nouvelles lois organiques régissant les élections, s'étend jusqu'en mars 2020. Une suite favorable avait été donnée aux requêtes du gouvernement malgache et de la CENI d'apporter une assistance complémentaire à la CENI en vue de l'organisation des élections communales et municipales. Celles-ci se sont tenues le 27 novembre 2019 et se sont globalement déroulées dans le calme. Quelques scrutins ont été annulés, et alors que l'évaluation du projet SACEM a démarré le 15 février, aucune date n'a encore été arrêtée pour l'organisation des élections partielles à refaire.

### **C- Une stratégie à cinq volets**

C'est le 20 février 2017 que la Communauté internationale à Madagascar, sous le leadership des Nations Unies, le Gouvernement malgache et la CENI ont procédé à la signature du projet de Soutien au cycle électoral de Madagascar (SACEM). Le projet traduit la volonté et le souhait de la Communauté internationale de voir des élections transparentes, apaisées et crédibles à Madagascar en 2018. Conscients d'une situation politique encore fragile malgré la réussite des élections du cycle électoral de 2013-2015, les partenaires techniques et financiers comptent sur les échéances électorales de 2018 pour consolider la paix et la démocratie sur la Grande île. La stabilité et l'apaisement politiques constituent pour eux des conditions cruciales à la réussite des programmes et projets engagés à Madagascar.

Dans le cadre de ce contexte et afin de répondre aux défis identifiés, le document du projet identifie une théorie du changement précise :

- ✓ Si le fichier électoral est mis à jour par l'actualisation des données et est bien géré,
- ✓ Si le cadre légal relatif aux élections est amélioré,
- ✓ Si les populations sont sensibilisées et encouragées à participer aux élections, et
- ✓ Si la CENI est bien outillée pour mener à bien un processus électoral complexe,

Alors, les élections présidentielles et parlementaires de 2018 se dérouleront dans un climat d'apaisement, de transparence et d'inclusivité ; ce qui, ensuite, permettra au nouveau gouvernement d'être perçu comme pleinement légitime et fera en sorte que ces élections contribuent à consolider la paix au lieu de déclencher les tensions.

En ligne avec cette théorie du changement, la stratégie du projet comporte quatre volets principaux :

- ✓ La fiabilisation du fichier électoral,
- ✓ L'amélioration du cadre légal,
- ✓ La sensibilisation des électeurs, et
- ✓ L'assistance à la CENI pour la rendre la mieux opérationnelle possible.

Destiné à encadrer et à piloter l'assistance électorale des partenaires techniques et financiers de Madagascar, le projet se donne ainsi comme mission de renforcer les capacités de la CENI en vue de pérenniser, de promouvoir et d'établir un cadre de dialogue propice entre les acteurs clefs de la vie politique malgache. Les différentes activités prévues se déroulent dans le cadre de cinq principales composantes :

- ✓ Appui à la fiabilisation et à la crédibilisation de la liste électorale,
- ✓ Renforcement de la gouvernance électorale à travers l'amélioration du cadre légal,
- ✓ Sensibilisation de la population
- ✓ Appui aux opérations électorales et
- ✓ Assistance technique.

#### ***D- Un Fonds commun géré par le PNUD***

Pour atteindre ses objectifs, le projet mise sur les ressources propres du PNUD ainsi que celles des partenaires internationaux qui souhaitent participer à sa mise en œuvre. Le mécanisme consiste à mettre ensemble dans un Fonds commun (basket fund) les contributions des différents partenaires.

Le Fonds commun est géré par le PNUD qui coordonne l'assistance de la Communauté internationale, assure la mobilisation et la gestion des ressources et rend compte de leur utilisation auprès des donateurs. A ce titre, le PNUD met en place une Unité de gestion de projet (UGP), dirigée par un Conseiller technique permanent.

Travaillant en étroite collaboration avec la CENI et les différentes organisations bénéficiaires, l'UGP contribue à l'élaboration du plan de travail et du plan d'acquisition du matériel, conformément au plan d'activité opérationnel.

Les partenaires techniques et financiers sont réunis au sein d'un Comité de pilotage qui a un rôle de supervision et de coordination. La planification opérationnelle des activités, leur suivi et leur évaluation seront, pour leur part, assurés par un comité technique.

Onze partenaires techniques et financiers ont contribué au projet à hauteur de 14 280 610 USD. Il s'agit, du plus gros contributeur au plus petit :

- ✓ Du PNUD avec une contribution de 5 735 964 USD,
- ✓ De l'Union européenne avec un financement de 3 026 222 USD,
- ✓ Du Norvège avec un montant de 1 493 746 USD,
- ✓ De l'Allemagne qui a octroyé 1 479 834 USD,
- ✓ Des USA qui ont donné 1 199 439 USD,
- ✓ De la France avec un appui s'élevant 513 963 USD,
- ✓ De l'Afrique du Sud avec un soutien financier de 469 006 USD,
- ✓ Du Royaume Uni venu avec 156 250 USD,
- ✓ De la Corée du Sud et ses 99 786 USD,

- ✓ Ainsi que de la Suisse et de l'Australie offrant respectivement 70 803 USD et 35 597 USD.

### **III- Objectifs, méthodes et organisation de l'évaluation**

#### **A- Objectif et étendue de l'évaluation**

L'objectif principal de l'évaluation est d'analyser la performance du projet SACEM dans l'appui à l'organisation des élections à Madagascar et dans l'atteinte des résultats désirés. Cette évaluation permettra de mesurer le niveau de progrès dans le développement des capacités nationales de gestion des processus électoraux, tout en donnant des indications aux partenaires du projet sur les besoins et priorités pour une assistance future.

Après avoir évalué la pertinence des axes choisis initialement, la mission s'est attelée à mesurer les résultats atteints, leur durabilité et leur impact probable. Elle en a tiré les leçons qui en découlent et synthétisé les recommandations utiles dont il faudra tenir compte dans la programmation future.

L'évaluation porte sur l'étendue de la période couverte par le projet allant de janvier 2017 à sa clôture fin mars 2020. Elle concerne chacun des 5 sous-produits que sont : la fiabilisation et la mise à jour de la liste électorale, le renforcement de la gouvernance électorale, la sensibilisation de tous les acteurs concernés, l'opérationnalisation de la CENI et des juridictions électorales, l'effectivité de la gestion du programme. Elle couvre l'ensemble des aspects institutionnels, opérationnels, techniques et de partenariat aussi bien au niveau central qu'au niveau local.

L'évaluation ne concerne pas la crédibilité des processus électoraux en eux-mêmes mais la valeur ajoutée du projet à ce processus. Elle n'est pas non plus un audit financier qui sera fait indépendamment de la présente évaluation. Enfin, elle ne cherche pas à évaluer la performance de chaque acteur ou institution individuellement mais du projet dans son ensemble.

#### **B- Critères et questions**

Tenant compte des orientations du PNUD en matière de suivi-évaluation et du guide standard pour mener ce genre d'exercice, la mission d'évaluation a adapté le questionnaire de manière à apporter les réponses adéquates aux critères suivants:

##### **1- Sur la pertinence :**

- Dans quelle mesure le projet s'est-il inscrit dans les priorités nationales en matière de développement, les produits et effets du programme de pays, le Plan stratégique du PNUD et les ODD ?
- Dans quelle mesure le projet contribue-t-il à la théorie du changement relative à l'effet correspondant du programme de pays ?
- Dans quelle mesure des enseignements ont-ils été tirés d'autres projets pertinents dans la conception du projet ?

- Dans quelle mesure le projet a-t-il répondu de manière adaptée aux évolutions politiques, juridiques, économiques, institutionnelles, etc. dans le pays ?

## **2- Sur l'efficacité :**

---

- Dans quelle mesure le projet a-t-il contribué aux produits et effets du programme de pays, aux ODD, au Plan stratégique du PNUD et aux priorités de développement nationales ?
- Dans quelle mesure les produits du projet ont-ils été réalisés ?
- Quels facteurs ont contribué à la réalisation ou à la non réalisation des produits et résultats attendus du programme de pays ?
- La stratégie de partenariat du PNUD a-t-elle été adaptée et efficace ?
- Quels sont les facteurs qui ont contribué à l'efficacité ou à l'inefficacité ?
- Dans quels domaines le projet a-t-il enregistré ses meilleures performances? Pourquoi et quels ont été les facteurs facilitants ?
- Dans quels domaines le projet a-t-il enregistré ses moins bonnes performances ? Quels ont été les facteurs limitant et pourquoi ? Comment peuvent-ils être ou pourraient-ils être levés ?
- Les objectifs et les produits du projet sont-ils clairs, pratiques et faisables dans ce cadre ?
- Dans quelle mesure les parties prenantes ont-elles participé à la mise en œuvre du projet ?
- Dans quelle mesure la gestion et la mise en œuvre du projet se font-elles de manière participative, et cette participation contribue-t-elle à la réalisation des objectifs du projet ?

## **3- Sur l'efficience :**

---

- Dans quelle mesure la structure de gestion du projet présentée dans le document de projet a-t-elle permis d'obtenir les résultats attendus ?
- Dans quelle mesure la stratégie de mise en œuvre du projet du PNUD et son exécution ont-elles été efficaces et d'un bon rapport coût- efficacité ?
- Les ressources humaines et financières ont-elles été utilisées de manière économique ? Les ressources (fonds, personnel, temps, expertise, etc.) ont-elles été affectées de manière stratégique pour obtenir les résultats ?
- Les ressources ont-elles été utilisées de manière efficace ? Les activités soutenant la stratégie présentaient-elles un bon rapport coût- efficacité ?
- Dans quelle mesure les fonds et les activités du projet ont-ils été livrés dans le respect des délais ?
- Dans quelle mesure les systèmes de S&E utilisés par le PNUD permettent-ils d'assurer une gestion efficace et efficace du projet ?

## **4- Sur la durabilité :**

---

- Existe-t-il des risques financiers pouvant menacer la durabilité des produits du projet ?

- Des ressources financières et économiques seront-elles disponibles pour préserver les bénéfices réalisés par le projet ?
- Existe-t-il des risques sociaux ou politiques pouvant menacer la durabilité des produits du projet ou les contributions du projet aux produits et effets du programme de pays ?
- Les cadres légaux, les politiques et les structures et processus de gouvernance au sein duquel évolue le projet représentent-ils un risque pouvant menacer la durabilité des bénéfices du projet ?
- Dans quelle mesure le niveau d'appropriation des parties prenantes représente t-il un risque pour la pérennité des bénéfices du projet ?
- Dans quelle mesure les parties prenantes soutiennent-elles les objectifs à long terme du projet ?
- Dans quelle mesure les enseignements tirés sont-ils en permanence documentés par l'équipe de projet et diffusés auprès des parties intéressées, qui pourraient bénéficier des connaissances acquises par le projet ?
- Dans quelle mesure les interventions du PNUD disposent-elles de stratégies de désengagement bien conçues et bien planifiées ?
- Quelles mesures pourraient-elles être adoptées pour renforcer les stratégies de désengagement et la durabilité ?

## **5- Sur l'impact :**

---

- Quels impacts attendus ou non découlent-ils de la mise en œuvre du SACEM ?
- Quel est l'impact global du programme sur la performance des institutions appuyées? Est-ce que l'organe de gestion des élections est mieux outillé pour mettre en œuvre l'approche du cycle électoral?
- Quel est l'impact global du programme sur la transparence et la crédibilité des élections?
- Quel est l'impact du programme sur la participation citoyenne et sur l'intégrité du processus électoral ?
- Quel est l'impact du programme sur l'amélioration du climat du déroulement des opérations électorales ? Est-ce que les institutions impliquées sont mieux dotées en terme de capacités et de professionnalisme pour exercer leurs prérogatives ?

## **6- Sur les thèmes transversaux :**

---

### ***Genre - Droits fondamentaux – Renforcement des capacités - Communication***

---

- Dans quelle mesure l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ont-elles été prises en compte dans la conception, la mise en œuvre et le suivi du projet ?
- Dans quelle mesure les pauvres, les populations autochtones, les personnes ayant des difficultés physiques, les femmes et d'autres groupes défavorisés ou marginalisés ont-ils bénéficié des apports du projet ?



- Dans quelle mesure les aspects renforcement des capacités et communication ont-ils été pris en considération par ce projet ?

### **C- Approche, méthodes et sources de données**

L'évaluation a commencé par une revue et analyse de tous les documents et textes liés au projet dont la liste se trouve en annexe 3. L'examen approfondi desdits documents a été complétée par diverses rencontres et/ou séances de travail avec les différents acteurs ayant soit contribué, soit participé, soit bénéficié au projet.

La mission a débuté par une séance de présentation avec l'équipe technique du projet dirigée par le Conseiller Technique Principal, suivie d'une séance avec le Staff technique de la CENI dirigé par son Secrétaire exécutif.

La mission d'évaluation a par la suite eu des échanges avec 9 des 11 contributeurs au projet SACEM à savoir le PNUD, l'Union européenne, la Norvège, l'Allemagne, la Royaume Uni, l'Afrique du Sud, la Suisse, les USA, la France. Elle a également rencontré deux organisations partenaires du projet, l'Union Africaine et l'OIF.

Du côté institutionnel, la mission d'évaluation a rencontré : le Président de la Haute Cour Constitutionnelle, le Président de la CENI ainsi que le Staff technique du Secrétariat exécutif, le Ministre de l'Intérieur ainsi que son Staff technique, le Ministère de l'Économie et des Finances, le Directeur Général de l'École Nationale de la Magistrature et des Greffes, les Présidents des Tribunaux administratifs d'Antananarivo et de Toamasina, des magistrats ayant présidé des SRMV, des démembrements territoriaux de la CENI à Antananarivo et Toamasina à savoir les présidents et les membres de la CEP, de la CER, de la CED, des CID.

Concernant la société civile ayant bénéficié du Projet SACEM, l'équipe d'évaluation s'est entretenue avec la KMF/CNOE, EISA et la branche locale de l'association Justice et Paix à Tamatave. Et enfin, parmi les autres partenaires ayant collaboré avec le projet SACEM, citons parmi les entités rencontrées : ECES, l'observatoire SAFIDY, Liberty 32, Transparency international et le Président de l'Ordre des Journalistes de Madagascar.

Les analyses d'un universitaire ainsi que les points de vue d'un groupe d'étudiants ont été également sollicités pour apporter un éclairage extérieur à l'apport du PNUD/SACEM au processus électoral.

Lesdites rencontres/séances de travail ont été complétées par des visites de terrain à Antananarivo et à Tamatave, ainsi que des enquêtes téléphoniques auprès des acteurs n'ayant pu être visités directement, notamment auprès des Présidents de CED.

### **D- Considérations éthiques**

L'équipe d'évaluation a mis un point d'honneur à préciser à chaque début d'entretien le respect de la confidentialité des échanges tout en rappelant que l'évaluation visait à formuler une critique constructive du projet et non à être utilisée contre une institution ou un membre de l'équipe du projet.

Il était également rappelé qu'il ne s'agissait pas d'évaluer la crédibilité du processus électoral mais la performance et l'impact de l'appui apporté au cycle électoral par le PNUD et ses partenaires. Les évaluateurs reconnaissent que la frontière est ténue, néanmoins il n'en demeure pas moins que la crédibilité d'un processus électoral dépend de nombreuses variables dont une partie non négligeable est en dehors du champ d'intervention du projet. L'évaluation s'est par ailleurs déroulée dans un contexte relativement sensible de sortie médiatique sur les anomalies du fichier électoral, ce qui a pu générer quelque confusion chez certains interlocuteurs.

### **E- Normes de performance**

L'équipe d'évaluation a retenu la grille de notation suivante afin de mesurer la performance du projet selon les critères retenus de pertinence, efficacité, efficience, durabilité, impact et prise en compte des thèmes transversaux :

<b>CRITÈRES</b>	<b>ÉCHELLES DE NOTATION</b>
<b><u>Pertinence</u></b>	<b><i>Pertinent (P)</i></b>
	<b><i>Non Pertinent (NP)</i></b>
<b><u>Efficacité</u></b>	<b><i>Très Satisfaisant (TS)</i></b>
	<b><i>Satisfaisant (S)</i></b>
	<b><i>Moyennement Satisfaisant (MS) : c'est-à-dire que des insuffisances mineures ont été relevées</i></b>
<b><u>Efficience</u></b>	<b><i>Insuffisant (I) : des insuffisances très importantes ont été relevées au point d'en limiter l'impact ou la durabilité</i></b>
<b><u>Durabilité</u></b>	<b><i>E = Effectif</i></b>
	<b><i>P = Probable : comporte des risques négligeables</i></b>
	<b><i>MP = Moyennement Probable : comporte des risques modérés</i></b>
	<b><i>N = Nul : fait apparaître des risques graves</i></b>
<b><u>Impact</u></b>	<b><i>E = Effectif</i></b>
	<b><i>M = Mitigé</i></b>
	<b><i>N = Négligeable</i></b>
	<b><i>F = Faible</i></b>

## **F- Composition de l'équipe**

La mission d'évaluation était composée d'une experte internationale, chef d'équipe et de deux experts nationaux, magistrat et journaliste dans leurs fonctions respectives (voir les biographies en annexe 2). L'équipe a fait connaissance le jour du démarrage de la mission.

## **G- Déroulement**

La mission a débuté le 16 février par la prise de connaissance de l'équipe d'évaluation entre elle et avec l'équipe de projet. Il a fallu dès le démarrage expliquer et ajuster la méthodologie à l'équipe. Un premier lot de documents a été remis en version électronique aux membres de l'équipe d'évaluation comprenant le document de projet et l'ensemble des documents produits par le projet pendant son exécution. Un calendrier de visites et rendez-vous initiaux avait également été préparé, ce qui a fait que la revue documentaire et les entretiens se sont pratiquement déroulés concomitamment. Les rencontres avec les responsables du PNUD en charge de la gouvernance et du suivi-évaluation se sont déroulées le 26 février 2020. A noter qu'un briefing initial avait été organisé avec la Représentante Résidente du PNUD le 19 février 2020.

Le calendrier s'est étoffé de jour en jour en fonction de la confirmation de la disponibilité des différents interlocuteurs. Au total 74 partenaires nationaux et internationaux ont été rencontrés entre le 17 février et le 9 mars. Un échange avec des jeunes étudiants a été organisé avec une soixantaine de participants à l'université d'Antananarivo sur le processus électoral (voir compte-rendu en annexe 7). Compte tenu des distances et des problèmes de circulation dans Tananarive, il était impossible de programmer plus de 5 rencontres par jour, la moyenne se situant autour de 3 ou 4 par jour en général. Des canevas de prises de notes ont été conçus afin de faciliter la consolidation finale du rapport. Le rapport initial a été soumis le 25 février et les commentaires du responsable de suivi-évaluation reçus le 3 mars.

Les délais impartis à la mission (soit 20 jours ouvrables) ajoutés aux difficultés inhérentes à la situation géographique du pays, n'ont pas permis de visiter les six provinces touchées par le projet. Néanmoins, une visite de terrain a été organisée du 1<sup>er</sup> au 3 mars dans la province de Tamatave pour la cheffe d'équipe et le consultant magistrat, pendant que la consultante journaliste gérait l'envoi des questionnaires aux équipes de terrain n'ayant pas pu être visités et d'autres rendez-vous sur Tananarive.

Le rapport provisoire a été présenté le 12 mars pour validation et le rapport final sera soumis le 15 mars.

La mission d'évaluation a rencontré les contraintes suivantes :

- La nécessité pour une nouvelle équipe n'ayant jamais travaillé ensemble de s'adapter rapidement à une méthodologie de travail afin de rendre les livrables dans les délais prescrits ;
- la limite du calendrier a obligé à faire des choix dans le champ de l'analyse. Ainsi l'équipe a opté de ne pas s'attarder sur les questions financières et de n'évaluer que les aspects qualitatifs de l'efficacité et non quantitatifs, un audit financier du projet étant prévu sous peu.
- La plupart des membres de l'équipe du projet de même que certains points focaux au niveau des partenaires techniques et financiers n'étaient plus en poste au moment de l'évaluation.

- La mission s'est déroulée dans un contexte médiatique de critique de la CENI et de la fiabilité de la liste électorale allant jusqu'à remettre en cause la crédibilité du processus.

## **IV- Résultats de l'évaluation**

### **A- Pertinence**

La mission d'évaluation s'est posé la question de la pertinence au regard du contexte et priorités nationales. Elle a ainsi analysé la pertinence du projet et des axes d'interventions choisis dans le contexte qui prévalait au moment de la formulation du projet et en fonction des attentes des besoins des bénéficiaires.

Bien que Madagascar avait bénéficié d'une forte assistance internationale lors du cycle électoral post-crise de 2013, il s'est avéré nécessaire à l'aube du cycle 2017-2019 d'accompagner les institutions malgaches dans la mise en œuvre du processus électoral. Ce besoin s'expliquait par la persistance de tensions politiques liées à la polarisation entre les acteurs et l'absence d'un dialogue politique, la difficulté de l'Etat malgache en proie à une crise économique à financer les activités préparatoires des scrutins à venir, au besoin de renforcement des capacités et d'assistance technique pointue de la CENI et à la démobilisation générale des citoyens par manque de confiance dans le processus électoral.

A ce titre, le projet SACEM s'est inscrit parfaitement dans les orientations nationales déclinées dans la Politique Générale de l'Etat (ref. priorités 1 – Unité et réconciliation nationale et 2 – Gouvernance, état de droit et démocratie) et le Programme National de Développement (axe Gouvernance, état de droit, sécurité, décentralisation, démocratie, solidarité nationale).

Sa pertinence globale est largement justifiée au regard de sa contribution à la réalisation de l'effet 2 de l'UNDAF (les institutions publiques, la société civile et les medias, au niveau central et décentralisé, exercent efficacement leur rôle et dont redevables pour une gouvernance apaisée, protectrice des droits humains) et des résultats du CPD sous l'axe du renforcement de la gouvernance, de l'état de droit et de l'instauration d'une justice équitable (1-Les collectivités territoriales et les communautés disposent des capacités, moyens, structures institutionnelles, des cadres opérationnels et des compétences pour promouvoir la résilience aux différents chocs (économique, changement climatique, catastrophes naturelles) le relèvement efficace après une crise, et le développement local en répondant aux besoins exprimés par la population et 2-Les institutions et acteurs en charge de l'Etat de droit ont des fonctions claires, des ressources financières et des capacités appropriées, et sont efficaces, redevables, transparentes, et permettent l'accès à la justice et la lutte contre la corruption).

Les axes d'intervention du projet correspondaient également aux priorités du plan d'action de la CENI et ciblaient les faiblesses identifiées comme susceptibles de porter préjudice à la réussite du processus électoral et remettre ainsi en cause une stabilité institutionnelle et politique durement acquise. Au delà de fournir une assistance technique au cycle électoral, le projet SACEM a joué un rôle déterminant dans la consolidation de la paix et des institutions démocratiques. En effet, le ciblage sur des produits phares comme la fiabilisation de la liste électorale, l'amélioration du cadre légal, la sensibilisation et l'éducation électorale, les opérations électorales dont le point culminant est la gestion de la transmission des résultats ont largement contribué à crédibiliser le processus électoral et les institutions impliquées dans son organisation et sa supervision.

Les interlocuteurs approchés au cours de l'évaluation sont unanimes sur le rôle déterminant qu'a joué le projet pour permettre de désamorcer la crise et sur sa capacité à évaluer les difficultés en amont et à prendre les bonnes décisions. A titre d'exemple, les actions de soutien à la sensibilisation pour la

RALE, de monitoring des résultats des élections et des SRVM dans les chefs lieux de districts sont en adéquation avec la recherche de transparence et d'inclusion maximales affichée par l'organe de gestion électorale.

Sur la base de ce qui précède, la mission d'évaluation a confirmé la pertinence du projet et sa cohérence compte tenu du contexte prévalant lors de sa formulation et des attentes des partenaires tant nationaux qu'internationaux. Cette cohérence s'est avérée tout au long du processus et les interlocuteurs interrogés ont salué la capacité d'adaptation et la réactivité du projet aux difficultés qui ont émaillé le cycle électoral ainsi que la pertinence des solutions qui ont été apportées aux problèmes survenus. Par ailleurs, le projet SACEM a permis de pallier aux défaillances découlant de la mise à disposition tardive de l'allocation budgétaire de la CENI et ainsi d'anticiper les préparatifs qui ont permis de respecter le calendrier électoral.

## **B- Efficacité**

Pour évaluer l'efficacité du projet SACEM, la mission s'est demandée si le programme a atteint les objectifs prévus, et si les différentes activités menées dans le cadre du projet ont produit les résultats attendus.

De façon globale, on peut dire que le projet SACEM a contribué à ce que les élections organisées durant le cycle électoral 2017-2019 se déroulent dans un climat d'apaisement, de transparence et d'inclusivité. Le projet SACEM qui a contribué pour un tiers à l'ensemble du budget des élections présidentielle, législatives et municipales a été déterminant dans leur réalisation. L'évaluation de chaque sous-produit a néanmoins montré des niveaux de satisfaction différents en termes d'efficacité.

### **1- Sous-produit 1 – Le fichier électoral est mis à jour et fiabilisé**

Avec l'appui du SACEM, le cap des 10 millions d'électeurs a pu être atteint et dépassé en 2019. Les campagnes de révision annuelle des listes électorales de 2016-2017 et de 2017-2018 ont permis une augmentation substantielle du nombre d'électeurs. L'audit externe réalisé par l'Organisation internationale de la francophonie fait état d'un taux d'inscription de 80 % des citoyens en âge de voter en 2018, contre un taux de 72 % en 2016. Les activités de sensibilisation et de mobilisation menées dans le cadre de ces campagnes ont permis l'inscription de plus de femmes que d'hommes même si sur les listes électorales, le taux d'inscription des femmes reste toujours en-deçà de celui des hommes. Le taux d'inscription des jeunes de 18 à 35 ans, par contre, a connu une hausse assez importante, passant de 26,67 % en 2016 à 41,40 % en 2019.

Il faut cependant noter que malgré une amélioration des inscriptions sur les listes électorales, celles-ci continuent de faire l'objet de nombreuses critiques et contestations en raison d'anomalies et insuffisances persistantes. Les anomalies les plus décriées sont les cas de doublons, où un électeur revient deux à trois fois sur la liste électorale, et les cas où des électeurs différents disposent d'un même numéro de carte nationale d'identité.

Estimés à 12 000, soit 0,1 % des inscrits en 2018, les inscriptions multiples d'un seul électeur n'ont pas été considérées comme préoccupantes par l'organisation internationale de la francophonie (OIF) qui avait effectué un audit externe du fichier électoral. Il avait été indiqué que les anomalies décelées à

l'époque ne pouvaient pas avoir d'incidence sur les résultats des élections. Des mesures ont d'ailleurs été prises pour que les électeurs concernés par les doublons ne puissent voter qu'une seule fois.

Les derniers chiffres évoqués par la CENI en mars 2019 font toutefois état de 110 629 cas de doublons, soit environ 1 % des inscrits. Cette anomalie ne devrait toutefois pas avoir des impacts sur les résultats dans la mesure où selon le rapport de l'audit externe de l'OIF cité dans le rapport annuel d'activités 2018 du projet SACEM, il faut que ces cas de doublons atteignent 5 % des inscrits pour impacter sur les résultats.

L'autre anomalie figurant sur le fichier électoral porte sur les cas où des électeurs différents disposent d'un numéro identique de cartes nationales d'identité. La RALE de 2020 fait état de plus d'un million d'électeurs concernés par cette situation. Cette situation peut être causée par des erreurs de saisie au niveau des démembrements de la CENI, mais peut également résulter de la gestion administrative des cartes nationales d'identité. Cet état de fait ne relève pas de la CENI mais plutôt de l'administration territoriale qui ne dispose pas à ce stade des moyens techniques pour y remédier.

Dans le cadre de son activité de fiabilisation du fichier électoral, le projet SACEM a initié une opération pilote de correction des anomalies en 2019. Menée dans cinq fokontany d'une commune d'Arivonimamo où la palette des anomalies sur le fichier électoral a été signalée, l'opération visait, entre autres, à radier de la liste électorale les personnes décédées et à enlever les cas de doublons. C'est ainsi que 14 personnes décédées ont été identifiées et radiées de la liste, tandis que 36 électeurs ont été confirmés doublons (et donc corrigés) sur les 40 électeurs potentiels en doublon (18 électeurs au nom identique et 22 électeurs ayant le même numéro de CNI). Mais si la méthodologie testée a fait ses preuves en corrigeant les anomalies détectées dans ces fokontany pilotes, elle n'a pas pu être mise à l'échelle du pays faute de ressources financières.

## **2- Sous-produit 2 – La gouvernance électorale est renforcée à l'issue de la réforme du cadre légal**

Les projets APPE et SACEM ont également joué un rôle crucial dans le processus d'élaboration du nouveau cadre juridique des élections. Grâce à l'appui financier de ces projets, des ateliers sectoriels, inclusifs et intégrés ont pu être organisés pour recueillir les recommandations des différents acteurs et parties prenantes. Un expert juridique international a également été mis à disposition de la Commission consultative de réflexion sur l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral sur la base des recommandations formulées au cours des différents ateliers de consultation.

Les projets de loi soumis par le Comité interministériel au Parlement ont, certes, fait l'objet de contestation, et conduit l'opposition à manifester dans la rue sa désapprobation, mais la situation a pu être apaisée grâce à la décision de la Haute cour constitutionnelle (HCC) d'extirper certaines dispositions controversées, considérées comme excluant certains candidats. Les lois organiques ont finalement pu être promulguées en mai 2018. Bien que certaines dispositions aient été écartées des textes finaux, ceux-ci ont introduit un certain nombre d'innovations destinées à améliorer la gouvernance électorale.

Avec l'appui financier du SACEM, des ateliers de vulgarisation des nouvelles lois ont ensuite été conjointement organisés par la CENI et la HCC dans les six chefs-lieux de provinces, afin d'expliquer aux différents acteurs le contenu des nouvelles lois. Des cadres de concertation périodiques ont été organisés autant au niveau local qu'au niveau central afin de favoriser les échanges directs avec les parties prenantes aux élections et afin de permettre une lecture et une compréhension commune des

textes électoraux. Différents outils ont également été disséminés pour faire connaître ces textes au plus grand nombre.

La portée des différentes activités de sensibilisation sur les textes électoraux a pourtant été limitée par le court délai entre la promulgation des textes et la date du scrutin présidentiel. La plupart des partis politiques n'ont pas eu suffisamment de temps pour connaître et comprendre les procédures détaillées dans les brochures de sensibilisation (version malgache disponible tardivement), ce qui a conduit à un nombre élevé des requêtes dont la plupart ont été jugées irrecevables sur la forme et rejetées sur le fond.

### ***3- Sous-produit 3 – Les populations sont sensibilisées sur les principes fondamentaux de la démocratie, les enjeux du processus électoral, les procédures de vote ainsi que sur leurs droits et devoirs en matière électorales***

Si les campagnes de sensibilisation ont permis une amélioration des inscriptions sur les listes électorales, les impacts ont été plutôt mitigés sur la participation au vote. Les activités de masse et de proximité ainsi que la multiplicité des outils utilisés dans le cadre des campagnes ont permis de faire passer les messages auprès des personnes ciblées, mais elles n'ont pas pu à elles seules convaincre des citoyens ayant peu de confiance au monde politique à venir voter.

Outre la méfiance des citoyens à l'égard des politiques et de la CENI qui s'est répercuté sur les agents de la sensibilisation, les organisations de la société civile partenaires du projet ont dû faire face à un certain nombre de défis. Le retard dans le démarrage des activités, conduisant à un très court délai pour sensibiliser les électeurs, la lenteur des procédures de déblocage des fonds nécessaires à la conduite des activités, le chevauchement de la campagne de sensibilisation avec la période de campagne électorale ont constitué autant d'obstacles à l'efficacité des campagnes de sensibilisation. A cela s'ajoute la difficulté à atteindre les zones enclavées du pays. En tout état de cause, l'effet sur l'enregistrement électoral dans les zones touchées par les campagnes de sensibilisation s'est fait ressentir, le problème étant qu'en raison des difficultés évoquées précédemment, la couverture s'est trouvée limitée.

Sur le plan de la communication, la CENI a fait preuve d'une certaine transparence, renforcée par la tenue périodique des cadres de concertation et une importante présence aussi bien sur les médias que sur les réseaux sociaux. Cette volonté de transparence a pourtant été mise à mal par une mauvaise maîtrise de la communication institutionnelle avec un président et des rapporteurs assez peu présents et un vice-président qui n'avait pas le titre de porte-parole mais qui était particulièrement médiatique.

Dans le cadre de la mission de régulation des médias confiée à la CENI en l'absence de l'Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée (ANRCM), le SACEM avait prévu un appui important à travers le recrutement d'un expert en régulation des médias. Cette activité a pourtant dû être abandonnée dans la mesure où une autre organisation internationale s'en est chargée. Le SACEM s'est donc limité aux ateliers de renforcement de capacité des journalistes et à un atelier de formation en régulation des médias des agents des chaînes publiques. Comme la CENI, ensuite, a fait le choix de ne réguler que les médias publics, les médias privés n'ont pas été régulés et aucun suivi n'a été fait sur les ateliers de renforcement de capacité des médias. Le Code de conduite qui avait été élaboré dans le cadre de ces ateliers n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucune signature.

#### **4- Sous-produit 4 – La CENI est opérationnelle et gère de manière efficace et effective les opérations préélectorales, électorales et postélectorales**

---

Sur le plan opérationnel, l'appui du SACEM a permis à la CENI d'assurer une gestion professionnelle des différentes opérations électorales, depuis les préparatifs jusqu'à la proclamation des résultats.

Grâce à l'appui matériel et logistique du SACEM, le matériel électoral a pu parvenir à temps auprès des différents bureaux de vote. La mise en place de centres logistiques en dehors de la capitale a permis à la CENI de faire face aux courts délais imposés par le nouveau cadre légal. L'importation et l'impression des bulletins de vote et des autres imprimés sensibles en Afrique du Sud grâce à l'appui du projet ont garanti une certaine neutralité de l'organe de gestion des élections. Et même si les bulletins de vote ont été imprimés localement lors des élections communales et municipales, l'importation des enveloppes inviolables et des imprimés électoraux a maintenu une certaine crédibilité des scrutins.

L'assistance fournie par les VNU internationaux, spécialistes en logistique et opérations électorales, déployés auprès des six chefs-lieux de provinces a satisfait les responsables des démembrements de la CENI qui ont directement bénéficié de leurs appuis et de leurs conseils. Mais bien que ces VNU n'aient pas pu aller dans tous les districts du pays, la coordination des activités à partir des chefs-lieux de provinces a été telle que l'ensemble du matériel électoral a pu être livré à temps.

La disponibilité d'une cartographie des bureaux de vote réalisée avec l'appui du projet a, par ailleurs, garanti la transparence des scrutins et a permis aux forces de sécurité et aux observateurs de travailler de façon efficace. Des mesures ont également pu être prises pour rapprocher les bureaux de vote des électeurs. Plus de 500 bureaux de vote ont ainsi été créés afin de réduire les distances traversées par les électeurs le jour du vote.

Avec l'appui du SACEM, le traitement des résultats a connu une certaine amélioration. Grâce au matériel informatique et au logiciel mis à disposition des CID et des SRMV, les résultats pouvaient être immédiatement traités au niveau des SRMV, la consolidation se faisant au niveau de la CENI centrale. Une mauvaise compréhension des rôles des différents acteurs a cependant créé des malentendus au niveau des SRMV. Dans un certain nombre de SRMV, les chefs des centres informatiques de district (CID) et les présidents de SRMV qui étaient censés collaborer dans le traitement informatique des résultats ont travaillé chacun dans leur coin.

Dans le souci d'accélérer le traitement des résultats, les formateurs de la CENI ont conseillé aux chefs CID de travailler sur les PV à destination des CED et non sur ceux destinés au SRMV. Compte tenu du caractère autocopiant des imprimés de PV, la logique voulait que les contenus des deux PV soient identiques. Or, il est apparu que dans la plupart des BV, le système autocopiant n'a été appliqué que sur trois feuillets, et il est arrivé que les contenus des deux PV ne soient pas identiques. Ce qui a pu entraîner une certaine lenteur dans la consolidation et dans la validation des résultats au niveau de la CENI.

Dans d'autres SRMV, des chefs CID, faisant fi des consignes, ont pourtant travaillé sur les PV destinés aux SRMV, et ont pu appuyer de leurs conseils des jeunes magistrats dont c'était souvent la première expérience à la présidence d'une SRMV. Certains de ces derniers estiment par ailleurs que les formations qui leur ont été délivrées ne sont pas suffisamment exhaustives et ne leur permettent pas d'appréhender la complexité du processus. La simplification par la CENI des différents imprimés à remplir lors des élections municipales et communales du 27 novembre 2019 a pu, à cet égard, largement facilité la tâche des PSRMV. C'est ainsi que malgré la tenue d'un double scrutin (élection des



maires et élection des conseillers), les SRMV ont pu terminer dans les délais les activités de recensement matériel des votes sans pour autant les bâcler.

Les appareils de télécommunication disponibles auprès des centres informatiques de district ont également permis une transmission rapide des résultats provisoires, ce qui permettait à la CENI de publier au fur et à mesure de leur arrivée les premières tendances des résultats et les résultats provisoires partiels. Le long délai observé entre le jour du scrutin et la publication des résultats provisoires complets a néanmoins généré certaines suspensions et un certain climat de tension jusqu'à la proclamation des résultats. Bien que la CENI ait pu disposer rapidement des résultats provisoires, grâce aux moyens techniques mis à la disposition par le projet pour accélérer la remontée des résultats, leur publication a dû attendre l'arrivée des procès-verbaux physiques conformément à la loi.

## **5- Sous-produit 5 – La gestion du programme d'assistance technique électorale est effective**

L'équipe de la mission d'évaluation a pu apprécier la qualité des expertises mises à disposition de la CENI durant le cycle électoral. Mais au-delà des appuis techniques et financiers, la plupart des interlocuteurs ont reconnu l'importance de la caution et de la garantie morales que le SACEM a apporté au processus électoral. Compte tenu du contexte politique dans lequel les élections ont eu lieu, la présence du SACEM a contribué à la transparence du processus, a suscité la confiance des acteurs et a aidé à une meilleure acceptation des résultats malgré les contestations.

Les interlocuteurs rencontrés par la mission d'évaluation ont mis en avant le rôle important joué par le Conseiller technique permanent (CTP) dans la facilitation des dialogues politiques, mais aussi dans l'accompagnement de la CENI et dans la coordination des différentes activités menées par les différentes parties prenantes, que celles-ci aient été bénéficiaires ou pas du SACEM.

Le projet a joué un rôle majeur dans le dialogue politique entre la communauté internationale et les protagonistes de la crise. Ce qui a contribué à l'instauration d'un bon climat de collaboration entre les différents partenaires. La tenue périodique et régulière des réunions du comité technique et du comité de pilotage a favorisé la redevabilité et la transparence du projet.

La mission d'évaluation considère le niveau d'efficacité satisfaisant malgré les insuffisances relevées, essentiellement dues aux retards occasionnés par la crise pré-électorale, aux imperfections du registre d'état civil et à un engouement modéré des citoyens envers les élections. Les mesures d'adaptation prises par le projet ont néanmoins fortement contribué au déroulement pacifique du processus électoral. La mission a aussi relevé que malgré un niveau d'assistance réduit pour les élections municipales et communales, ces derniers scrutins ont été organisés dans un climat quasi similaire aux scrutins précédents.

## **C- Efficience**

La mission s'est posée la question de savoir si les ressources du projet ont été utilisées de manière adéquate et s'il aurait été possible de faire mieux avec le même niveau de ressources.

Les parties prenantes ont salué la qualité du travail effectué par les deux mécanismes de coordination du SACEM que sont le comité de pilotage et le comité technique. Le comité de pilotage a permis un

dialogue franc et sincère sur les orientations stratégiques du projet entre les représentants du Gouvernement, les instances dirigeantes de la CENI et les représentants des PTF. La régularité des réunions, la qualité et la complétude des informations qui y ont été données ont permis aux membres du Comité de pilotage de prendre des décisions en toute connaissance de cause. En tant que bras armé du comité de pilotage, le comité technique a permis de mettre en œuvre chaque activité et d'en suivre l'évolution en temps réel.

La qualité de l'expertise fournie par l'équipe technique du SACEM, les VNU experts en logistique et en appui des opérations électorales, et aussi des experts et consultants de courte durée a été reconnue par tous les acteurs. L'implantation des locaux de l'équipe du SACEM au sein même de l'enceinte de la CENI à Alarobia a facilité les échanges entre les deux parties qui ont travaillé de concert tout au long du projet.

L'équipe technique du projet a également fait montre de pro-activité pour aboutir à des ajustements efficaces des contributions qui ont été acceptés après négociation par les bailleurs concernés et dont les contributions financières étaient initialement fléchées pour être réaffectées dans le basket fund.

Des problèmes pratiques ont été rencontrés pour la réalisation de certaines activités eu égard à la lourdeur des procédures de décaissement du PNUD. Ainsi, certaines campagnes de sensibilisation ont commencé tardivement et ont par conséquent eu des effets moins tangibles.

Pour les élections communales, les arbitrages nécessaires suite à la réduction du budget se sont traduits par l'annulation de plusieurs activités de renforcement de capacités des membres de bureau de vote. Ce qui a causé divers soucis de compréhension des acteurs quant aux procès-verbaux distincts à remplir et aux deux listes d'électeurs séparées à émarger étant donné qu'il s'agissait de deux élections jumelées (élections des maires d'une part et élections des conseils municipaux ou communaux d'autre part).

L'action de monitoring du projet SACEM a donné l'impression de faire double emploi avec l'observation citoyenne financée par l'UE alors que les deux actions répondaient à des motivations différentes. Pour les premiers, il s'agissait pour le 1<sup>er</sup> tour des élections présidentielles, de placer des moniteurs dans les BV des zones enclavées afin de pouvoir respecter les délais de remontée des résultats (au cas où les PV physiques arrivaient au delà du délai de 5 jours), et dans le 2<sup>nd</sup> tour, de placer les moniteurs dans les zones « swing » où les deux candidats en lice étaient au coude à coude. Pour les seconds, il s'agissait de faire une observation classique assortie de la possibilité de photographier les PV à la sortie des BV.

Les OSC ont signalé la discordance entre les ambitions des bailleurs de fonds et les moyens mis à disposition pour les actions de sensibilisation. Le montant alloué pour les 119 districts ne permettait pas de faire des actions de grande envergure.

La mission n'a pas noté de problème particulier quant à la livraison à temps et au ramassage du matériel électoral et des plis accompagnant les résultats malgré les défis logistiques inhérents au contexte malgache.

La mission est ainsi arrivée à la conclusion que les ressources du SACEM ont été adéquatement utilisées compte tenu des enjeux et du calendrier électoral. Son budget est réduit de plus de moitié par rapport au précédent projet PACEM, mais il a pu remplir malgré tout la mission qui lui a été assignée.

## **D- Durabilité**

L'analyse de la durabilité des résultats du SACEM a porté sur la pérennisation des acquis du projet notamment en termes de transfert de compétences techniques et matériels aux parties prenantes nationale pour la gestion des processus électoraux.

La mission d'évaluation a cherché à répondre aux questions suivantes : quels sont les éléments qui permettent de croire ou de douter que ce programme a crée des effets durables, nationalement appropriés et possibles d'être pérennisés?

Est ce que des mécanismes de pérennisation de résultats programmatiques ont été mis en œuvre par le PNUD ? Si oui, comment? Comment est-ce que le PNUD a engagé le niveau politique dans la conception et la mise en œuvre du programme ?

La réussite du cycle électoral 2017-2019 a été reconnue par l'ensemble des acteurs nationaux et internationaux. Ce processus réussi n'est cependant pas exempt de risques dont l'origine est dans des faiblesses persistantes auxquelles il va falloir s'attaquer pour assurer la pérennisation des acquis. La CENI a incontestablement bénéficié du renforcement de ses capacités dans la gestion des opérations électorales. Les témoignages émanant des responsables gouvernementaux, des membres des juridictions, des OSC et des partenaires techniques et financiers attestent de l'amélioration tangible des relations avec la CENI tant dans le partage des informations que dans la mise en place d'opérations conjointes en lien avec le déroulement du chronogramme électoral (recensement des électeurs, formations des magistrats, campagnes de sensibilisation, organisation du monitoring des scrutins, gestion des résultats). La mise en œuvre de chacune de ces opérations a permis d'identifier les faiblesses à corriger lors des prochains cycles en vue d'une plus grande efficacité de la pratique électorale.

La maîtrise technique de la CENI des opérations électorales a eu pour effet d'améliorer la qualité du partenariat avec les autres acteurs du processus, cependant le questionnement demeure quant au crédit dont la CENI continuerait à bénéficier sans la présence d'une assistance internationale. La part du budget électoral pris en charge par le SACEM (31% en 2018<sup>1</sup>) a couvert les apports stratégiques dont la CENI tire bénéfice aujourd'hui, aussi est-il légitime de se poser la question du maintien de ce capital confiance si les moyens adéquats ne sont pas mobilisés. Pour cela un plaidoyer fort sera nécessaire auprès des autorités nationales pour les sensibiliser sur la nécessité de préserver les acquis du SACEM. La récente polémique lancée sur la fiabilité du fichier électoral, au lieu d'être vue comme une remise en cause des acquis, pourrait être considérée comme une opportunité d'attirer l'attention des partenaires nationaux et internationaux sur l'impérieuse nécessité à mobiliser les moyens nécessaires à la sauvegarde des acquis du projet et notamment la mise en œuvre des recommandations concernant le fichier électoral<sup>2</sup>.

Le projet a par ailleurs généré une riche documentation sous les différents produits (stratégies, outils de formation, outils de communication et de sensibilisation, rapports, audits, etc) dont l'archivage et la conservation devrait constituer un fond documentaire utile pour les prochaines échéances. Un atelier-bilan sur l'ensemble de l'appui apporté au cycle électoral a été organisé en janvier 2020, réunissant toutes les parties prenantes au processus et dont les conclusions ont été officiellement remises au Président de la République.

---

<sup>1</sup> Rapport annuel des activités de la CENI (2018) - p 48

<sup>2</sup> Rapport final de la mission d'audit du fichier electoral de Madagascar par l'OIF

Les équipements techniques acquis par le projet (matériel bureautique et informatique, équipements de télécommunication) restent des acquis pour couvrir les besoins actuels et futurs de la CENI (révision annuelle de la liste électorale, reprise partielle des élections communales, organisation des sénatoriales, etc) et font l'objet d'un inventaire annuel indiquant leur localisation et leur état de fonctionnement. Au cours des visites de certains locaux des démembrements de la CENI, la mission d'évaluation a pu cependant constater l'exiguïté et parfois l'insalubrité des infrastructures. A cela s'ajoute le caractère provisoire de certains hébergements. Cette situation de précarité explique que la CENI milite pour un renforcement de son indépendance et son autonomie financières.

Pour ce qui est de l'appropriation et de la pérennisation des produits du projet, les enseignements tirés des audits interne et externe du fichier électoral ont permis d'identifier les faiblesses à corriger. Tous les acteurs interrogés sont parfaitement conscients que la fiabilisation de la liste électorale ne pourra être optimale qu'à partir du moment où la gestion de l'état civil sera maîtrisée. Le projet de réforme de l'état civil en cours ainsi que les résultats du dernier recensement de la population sont des bases à exploiter afin de permettre de disposer d'un fichier électoral fiabilisé et exhaustif. Un projet de convention entre l'INSTAT et la CENI est déjà à l'étude en vue d'utiliser la base du recensement pour améliorer la base de données des électeurs. A moyen terme, la mise en place d'une base de données des cartes nationales d'identité et le projet d'identifiant unique devraient permettre de régler définitivement cette question. Des recommandations ont été formulées pour la mise en place de la biométrie mais outre le fait que cette technologie appelle à un investissement financier important, des études préalables sur l'environnement institutionnel et technique sont nécessaires avant de se prononcer sur la faisabilité de cette solution.

La mission d'évaluation a noté le travail important qui a été mené pour la révision et la vulgarisation du cadre légal. A l'issue de la crise pré-électorale d'avril 2018, le choix de la stabilité et de la préservation de la paix a conduit à des aménagements du cadre légal répondant davantage à des impératifs politiques qu'à des considérations juridiques. Ces aménagements ont permis le déroulement du processus jusqu'à l'aboutissement final qu'est l'organisation des élections présidentielles, législatives, communales et municipales dans un climat d'apaisement, de transparence et d'inclusivité. En vue de pérenniser les acquis, il s'avère nécessaire de compléter et de mettre en cohérence les textes électoraux.

La dynamique de concertation et la qualité du dialogue politique qui ont prévalu tout au long du processus ont été déterminantes dans l'obtention des principaux produits et notamment de la résolution consensuelle des difficultés qui ont surgi pendant le déroulement des opérations. Les acteurs rencontrés sont d'avis de maintenir les cadres de concertation mis en place par le projet en vue de continuer à fluidifier les relations de la CENI avec ses partenaires.

La réussite du cycle électoral a grandement reposé sur les réalisations du projet mais également sur un contexte de volonté politique qui a conduit à fermer les yeux sur quelques imperfections afin de préserver la paix. Le projet SACEM a par conséquent généré des produits effectifs mais dont la pérennisation dépendra de la prise en compte de leurs insuffisances et de leur correction avant le prochain cycle. Les conditions techniques et matérielles sont disponibles à cette fin mais la durabilité dépendra de la volonté politique de régler ces imperfections. La consolidation de l'environnement électoral est la condition sine qua none pour renforcer la crédibilité des institutions nationales et ainsi réduire la dépendance envers l'assistance extérieure.

L'évaluation des impacts porte sur l'examen des changements attendus ou inattendus qui ont découlé de la mise en œuvre du projet SACEM.

Comme attendu, le principal impact positif de la mise en œuvre du projet SACEM est la consolidation des avancées démocratiques acquises depuis 2014. Malgré les incertitudes nées de la tension politique consécutive à la crise pré-électorale d'avril 2018, le projet SACEM a permis la tenue d'élections crédibles et transparentes en 2018 et en 2019. La présence des anciens présidents et de son principal adversaire politique à la cérémonie d'investiture du nouveau président élu a renforcé la légitimité du gouvernement démocratiquement élu en 2018. Cette légitimité a été renforcée par l'élection d'une nouvelle Assemblée nationale et par celle des nouveaux maires et conseillers communaux.

On peut également avancer que l'impact du projet SACEM sur la CENI est positif dans la mesure où l'organe de gestion des élections a acquis suffisamment de capacités et de professionnalisme pour organiser des élections de façon autonome. Cela a d'ailleurs été démontré lors des élections municipales de novembre 2019 que la CENI a organisées avec le minimum d'assistance. Cet impact n'est cependant pas maximal et peut être apprécié comme étant mitigé dans la mesure où les élections ont connu certaines imperfections.

Il est par ailleurs clair que la mise en œuvre du projet a permis aux organisations de la société civile partenaires du projet d'acquérir en notoriété et d'élargir leur influence à d'autres localités que celles dans lesquelles elles ont l'habitude de travailler. Le projet SACEM leur a également permis de se familiariser avec les procédures financières des organisations internationales, ce qui va pouvoir leur servir dans d'autres domaines d'intervention. Les OSC, qui n'ont pas nécessairement œuvré dans le domaine de la gouvernance mais qui ont participé aux campagnes de sensibilisation et ont ainsi reçu des formations liées aux élections, ont aussi pu être convaincues du caractère transversal de la thématique des élections. De plus en plus de jeunes ont aussi pu se rendre compte de l'importance de l'engagement civique.

De façon plus inattendue, le projet SACEM a fait prendre conscience à beaucoup de Malgaches de la forte dépendance de Madagascar aux aides internationales pour organiser les élections lui permettant de désigner ses propres dirigeants politiques. Si certains acteurs continuent à penser que pareille assistance demeure une nécessité, d'autres prônent que la Grande île apprenne à se passer de l'assistance internationale pour les questions liées à la souveraineté.

La dynamique de collaboration créée par le projet entre les partenaires techniques et financiers a fait prendre conscience de l'efficacité collective susceptible d'être atteinte lorsque les partenaires parlent d'une seule voix.

Le principe de la transparence, pratique acquise par la CENI grâce au projet SACEM, a également eu un impact inattendu et plutôt négatif. La révélation en mars 2020 de l'existence d'un million d'électeurs dotés d'un numéro de cartes nationales d'identité identique dans le fichier électoral a dégénéré en polémique et a conduit l'opposition à remettre en cause la légitimité du gouvernement. A ce stade, il est prématuré de conclure à l'éventualité d'une instabilité institutionnelle. Il est néanmoins évident que les acquis du projet restent fragiles et que la mise en œuvre du projet SACEM n'a finalement qu'un impact mitigé sur la situation politique du pays. Il semble que des élections démocratiques, transparentes ne soient pas les seules conditions requises pour la stabilité politique à Madagascar. Il n'en demeure pas moins qu'elles en constituent un élément important et incontournable.

## ***F- Dimensions transversales***

## 1. *Intégration du genre et respect des droits humains*

Le document de projet du SACEM intègre effectivement la dimension genre. Une analyse préalable a même été réalisée pour étudier les différents besoins, les rôles et l'accès des femmes et des hommes aux ressources et à leur contrôle.

Le SACEM a alors appuyé diverses campagnes de sensibilisation et d'éducation civique avec un focus sur les femmes et les jeunes, notamment à travers des activités ciblées, menées par l'organisation EISA, au niveau de toutes les provinces de Madagascar. La prise en compte de la dimension du genre s'est traduite par des formes de sensibilisation touchant davantage la population cible telles que le porte-à-porte ou la transmission des messages par le biais des associations féminines pour ce qui est des femmes, et des associations sportives pour ce qui est des jeunes.

De même un atelier organisé avant les élections municipales de 2019 a porté un appui particulier aux femmes candidates pour les permettre de concourir sur un pied d'égalité avec les candidats hommes.

Le succès est assez mitigé car si un nombre important de nouveaux électeurs est enregistré (s'il y avait 8.673.485 en 2017, ce chiffre est monté à 10.302.194 en 2019), le pourcentage de femmes inscrites n'est passé que de 45.71% en 2017 à 46.07% en 2019.<sup>3</sup> Et même en l'absence de données officielles désagrégées par sexe, tous les acteurs rencontrés s'accordent à dire que le taux de participation des femmes et des jeunes aux élections successives reste minoritaire. Les données délivrées par le RGPH3 font pourtant état de 97,3 hommes pour 100 femmes à Madagascar.<sup>4</sup>

Néanmoins un pas important a été réalisé vers plus d'inclusivité et vers une meilleure protection des droits civils et politiques car une large majorité de citoyens a été sensibilisée sur le droit de vote. Le droit à l'information est aussi accru avec l'appui des réseaux sociaux, même si l'absence de régulation a souvent conduit à diverses dérives et abus ou encore à la propagation de « fake news » qui pouvait aboutir à des conséquences néfastes. Des efforts restent à faire sur le plan de la facilitation de la participation électorale des personnes à mobilité réduite et pour l'accès à l'information des personnes non-voyantes et malentendantes (Ref. Rapport de mission d'observation de l'Union Européenne, décembre 2018).

## 2. *Renforcement de capacités*

La proactivité de la CENI a connu une nette amélioration grâce à l'appui technique du projet et ses compétences techniques ont été renforcées durant la période couverte. Malgré les diverses sessions de renforcement des capacités, l'action des démembrés de la CENI demeure cependant largement perfectible. Les anomalies constatées, tant au niveau de la confection de la liste que dans les opérations électorales, permettent d'identifier les lacunes en matière de formation et de concevoir les correctifs nécessaires.

Les OSC impliquées ont de leur côté gagné en capacité d'intervention et en acquisition de pratiques innovantes en matière d'observation qui pourront être capitalisées dans le futur. Du fait de leur plus grande visibilité, leurs avis sont régulièrement sollicités sur l'actualité du pays, ce qui renforce leur appropriation des processus électoraux et des questions de gouvernance de manière générale.

---

<sup>3</sup> Rapport d'Audit interne du fichier électoral 2019

<sup>4</sup> Rapport provisoire du Troisième recensement général de la population et de l'habitation (RGPH-3), p 14

Les divers cadres de concertation, nationaux et locaux, ont également amélioré les partenariats entre la CENI et les OSC avec un dialogue plus franc et transparent.

Les magistrats des juridictions administratives ont trouvé salutaire la session de renforcement des capacités techniques et matérielles des Tribunaux Administratifs et du Conseil d'État par le SACEM. Les échanges de pratiques ont permis une lecture commune des textes électoraux qui comportent divers points ambigus pouvant aboutir à des interprétations divergentes. La dotation en matériels a permis de pallier aux retards de déblocage du budget alloué par le Ministère de Justice.

La mise à disposition d'un logiciel de gestion des résultats des élections commun à tous les tribunaux administratifs a permis de statuer sur le contentieux et de proclamer les résultats dans le même délai de 30 jours à compter de la proclamation provisoire par la CENI alors qu'en 2019, les deux élections (des maires et des conseil municipaux ou communaux) ont été distinctes.

### 3. *Communication*

La communication institutionnelle de la CENI est toujours jugée insuffisante. Celle-ci est également mal interprétée du fait de la confusion des rôles entre son Président, certains commissaires électoraux et sa Direction de la Communication. Cette confusion est à l'origine d'opinions négatives sur son image et sa crédibilité.

Concernant la communication du projet, les bailleurs de fonds ont apprécié la clarté des informations données ainsi que des comptes produits par l'équipe du projet lors des réunions du comité de pilotage. La transparence de la CENI même concernant des questions sensibles a aussi été unanimement saluée.

Mais en dehors des partenaires directement impliqués, le projet SACEM est très peu connu de la population. Cet état de fait résulte peut-être d'une volonté affichée de mettre en avant les acteurs malgaches. Mais quelques partenaires ont estimé que leur visibilité reste insuffisante sur certains produits de communication du projet.

Les séances de vulgarisation des textes électoraux en collaboration avec la Haute Cour Constitutionnelle ont permis de mieux faire connaître la mission de cette institution plutôt connue jusqu'ici par son obligation de réserve et son manque d'enclin à la communication de masse.

## **V- Conclusion**

Le projet SACEM a rempli sa mission dans le sens où il a contribué, à travers ses apports, à l'organisation d'élections présidentielles, législatives et communales dans les délais prévus et dans un climat de paix, de transparence et d'inclusivité en dépit de fortes tensions politiques et de défis opérationnels et logistiques importants. La réussite de ce cycle électoral incombe à la conjonction des efforts du projet et des partenaires techniques et financiers avec ceux des acteurs politiques et institutionnels malgaches et constitue un pas important dans la consolidation de la démocratie.

Bien qu'il soit difficile de distinguer la part des uns et des autres dans cette réussite, il n'en demeure pas moins que le choix des axes d'intervention du projet ainsi que l'engagement mis dans la réalisation de ces produits ont été déterminants dans le dénouement du cycle électoral 2017-2019. Les mécanismes de gestion et de coordination des activités ont prouvé leur efficacité. L'analyse de la durabilité révèle cependant la fragilité de ces produits si des actions de consolidation des acquis ne sont pas immédiatement mises en œuvre.

La mission d'évaluation a par conséquent établi une série de recommandations dont la mise en œuvre effective conditionnera la qualité des cycles électoraux futurs. La mission insiste sur la nécessité de saisir l'occasion du contexte post-électoral et bien en amont des prochaines élections pour aborder sereinement la résolution des imperfections décelées dans l'exécution du projet. L'appui apporté par le SACEM au cycle électoral 2017-2019 a permis de réaliser un exploit, nonobstant les faiblesses persistantes, mais il est essentiel de rappeler qu'une élection ne doit pas être un exploit mais un processus normal et régulier de renouvellement des institutions.

## **VI- Enseignements tirés**

La mise en œuvre du projet SACEM dans un environnement hautement risqué a bien entendu généré plusieurs enseignements dont le principal est la capacité à braver les difficultés les plus ardues lorsque les partenaires au projet sont animés du même sens de l'engagement, d'une culture orientée vers les résultats et des principes clés de la bonne gouvernance que sont la participation, la transparence et la redevabilité. La conjonction de ces valeurs a été déterminante dans la réussite du projet.

L'autre enseignement majeur est que l'efficacité du dialogue politique repose sur la qualité de l'expertise technique qui le soutient. La capacité d'analyse et de réponse offerte par le projet a définitivement élevé la qualité du dialogue et permis des avancées extraordinaires dans l'accomplissement des missions du projet.

Enfin l'enseignement ultime est que malgré le caractère inédit de la réussite du cycle électoral, la reconnaissance nationale et internationale que ce processus a engendré et l'atteinte des résultats escomptés, la fragilité des acquis demeure et appelle à une réponse immédiate en vue de leur consolidation.

### **A- Sur l'environnement immédiat du projet, on peut retenir :**

- l'image de champion gagnée par les institutions malgaches impliquées dans le processus électoral notamment la CENI et le HCC qui ont dorénavant la responsabilité morale de conserver cette distinction, tant vers la nation malgache que vers leurs pairs régionaux et continentaux ;
- le leadership exercé par le PNUD et reconnu par l'ensemble des PTF sur la gouvernance démocratique en général et la pratique électorale en particulier ;
- l'existence d'un tissu associatif engagé et d'une société civile active qui demandent à être soutenus dans leurs initiatives ;



- une sphère politique bouillonnante mais pour laquelle il existe un fort potentiel d'accompagnement pour l'orienter davantage vers la construction nationale et la consolidation de la paix/ l'inscrire dans une dynamique constructive ;
- une population en demande de renouvellement de l'offre politique et de moralisation de la vie publique.

#### ***B- Parmi les bonnes pratiques identifiées durant l'évaluation, on peut relever :***

- l'efficacité des cadres de concertation ;
- l'harmonisation des partenaires extérieurs y inclus ceux qui ne participaient pas directement au projet et pour lesquels le principe de complémentarité a bien fonctionné ;
- le recours à des structures d'enseignement nationales pour le renforcement des capacités ;
- l'appropriation des nouvelles technologies pour les opérations électorales et notamment la gestion des résultats ;
- l'innovation introduite dans l'observation avec la possibilité de photographier les PV
- 

Cependant pour espérer un réel changement transformationnel, il y aura lieu de lutter contre :

- la démobilisation et la démotivation des citoyens, notamment des femmes et des jeunes qui demeurent les vecteurs de changement ;
- l'usage inapproprié des réseaux sociaux ;
- la dépendance persistante envers l'assistance extérieure pour crédibiliser les processus électoraux alors que les ressources humaines et financières sont disponibles localement.

### ***VII- Recommandations***

Sur la base des contributions des acteurs rencontrés, de ses analyses et conclusions, la mission d'évaluation formule les recommandations suivantes :

#### ***A- Recommandations adressées aux autorités nationales***

- Accélérer la réforme de l'état civil et associer la CENI en vue d'une liste révisée et sécurisée avant les prochaines échéances électorales ; un engagement fort et immédiat dans cette direction couperait court à la polémique ambiante ;
- Procéder à la mise en cohérence des textes électoraux et compléter le cadre légal ;

- Créer les conditions pour renforcer l'indépendance et l'autonomie financière de la CENI ;
- Clarifier les relations entre l'administration territoriale et la CENI ;
- Doter les cellules administratives de base des moyens adéquats pour procéder à l'enregistrement des électeurs ;
- Créer un « basket fund » national permettant une programmation pluriannuelle des ressources nécessaires aux élections dans le budget de l'Etat ;
- Mettre en place l'Autorité Nationale de Régulation de la Communication Médiatisée (ANRCM) ;
- Intégrer la dimension genre dans le plan d'éducation nationale ;
- Veiller à conserver les compétences renforcées dans les instances appropriées et à la qualité générale des personnels affectés aux missions électorales sensibles.

### ***B- Recommandations adressées à la CENI***

- Consolider son image de champion ;
- Améliorer la planification de ses activités de manière à soumettre les besoins financiers dans des délais raisonnables ;
- Faire preuve de transparence dans l'exécution du budget accordé ;
- Assurer la continuité de la sensibilisation et de l'éducation électorale ;
- Développer des programmes spécifiques envers les femmes et les jeunes ;
- Voir la possibilité d'ouvrir toute l'année la révision de la liste électorale ;
- Séparer le processus d'élaboration de la liste électorale de sa validation ;
- Multiplier les partenariats avec les écoles de formations comme l'ENMG, l'ENAM, l'INFA pour le renforcement des capacités de ses agents et du personnel électoral d'appoint ;
- Finaliser la convention de partenariat avec l'INSTAT ;
- Encourager l'observation citoyenne.

### ***C- Recommandations adressées au bureau pays du PNUD Madagascar***

- Initier dès maintenant un nouveau projet de soutien au prochain cycle électoral pour garder les acquis et résoudre en amont certaines difficultés difficilement gérables à l'approche des élections ;
- Appuyer les actions visant à consolider les acquis du processus électoral (notamment la sécurisation du fichier électoral) en développant une approche holistique du cycle électoral ;
- Poursuivre l'expérimentation du basket-fund dans les programmes de gouvernance en vue de capitaliser sur l'effet levier créé par le projet SACEM ;
- Renforcer les capacités des organisations de la société civile en matière d'éducation citoyenne notamment en faveur des femmes et jeunes ;
- Appuyer l'élaboration d'une cartographie des OSC ;
- Faciliter les échanges d'expériences électorales avec d'autres pays ;
- Poursuivre le plaidoyer sur la promotion des droits civils et politiques ;
- Développer des programmes de renforcement des capacités des partis politiques et promouvoir la participation politique des femmes.

## ***Liste des annexes***

*Annexe 1 : Termes de référence : consultants pour la mission d'évaluation du projet soutien au cycle électoral de Madagascar (SACEM)*

*Annexe 2 : Biographie des consultants*

*Annexe 03 : Liste des documents et textes juridiques examinés*

*Annexe 04 : Liste des personnes rencontrées*

*Annexe 5 : Dates clés du cycle électoral 2017-2019*

*Annexe 6 : Enquête auprès des bénéficiaires du projet SACEM*

*Questionnaire en français*

*Annexe 6 bis : Enquête auprès des bénéficiaires du projet SACEM*

*Questionnaire en langue malgache*

*Annexe 7 : Compte-rendu des échanges avec des étudiants de l'Université d'Antananarivo*

*Annexe 8 : Matrice d'évaluation*

*Annexe 9 : Compte-rendu de Réunion du comité de pilotage du 12 mars 2020*