



BIE

Bureau
Indépendant
d'Évaluation

Programme des Nations Unies pour le Développement

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS
**RÉPUBLIQUE DE
MADAGASCAR**



BIE

Bureau
Indépendant
d'Évaluation

Programme des Nations Unies pour le Développement

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR

DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION HUMAINE Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE
Pertinence COORDINATION AND Partenariat Durabilité Développement humain Pertinence
DÉVELOPPEMENT HUMAIN EFFICACITÉ COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE efficacité
Pertinence COORDINATION AND PARTENARIAT Durabilité Développement humain Pertinence
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE efficacité



RAPPORTS PUBLIÉS DANS LA SÉRIE EIPP

Afghanistan	Égypte	Malaisie	Sao Tomé-et-Principe
Albanie	El Salvador	Malawi	Sénégal
Algérie	Émirats arabes unis	Maldives	Serbie
Angola	Équateur	Mali	Seychelles
Argentine	Eswatini	Maroc	Sierra Leone
Arménie	Éthiopie	Maurice	Somalie
Azerbaïdjan	Gabon	Mauritanie	Soudan
Bahreïn	Géorgie	Mexique	Soudan du Sud
Bangladesh	Ghana	Moldavie (République de)	Sri Lanka
Barbade et OECO	Guatemala	Mongolie	Tadjikistan
Bélarus	Guinée-Bissau	Monténégro	Tanzanie
Bénin	Guinée équatoriale	Mozambique	Tchad
Bhoutan	Guyane	Namibie	Thaïlande
Bosnie-Herzégovine	Haïti	Népal	Timor-Leste
Bostwana	Honduras	Nicaragua	Togo
Brésil	îles du Pacifique	Niger	Tunisie
Bulgarie	Inde	Nigéria	Türkiye
Burkina Faso	Indonésie	Ouganda	Turkménistan
Cambodge	Irak	Ouzbékistan	Ukraine
Cameroun	Jamaïque	Pakistan	Uruguay
Chili	Jordanie	Panama	Vietnam
Chine	Kazakhstan	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Yémen
Colombie	Kenya	Paraguay	Zambie
Congo (République démocratique du)	Kirghizstan	Pérou	Zimbabwe
Congo (République du)	Koweït	Philippines	
Costa Rica	Liban	République arabe syrienne	
Côte d'Ivoire	Libéria	République centrafricaine	
Croatie	Libye	République démocratique populaire lao	
Cuba	Macédoine du Nord	République dominicaine	
Djibouti	Madagascar	Rwanda	

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS : RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR

Copyright © PNUD novembre 2023

Document élaboré aux États-Unis d'Amérique.

L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour le développement, de son Conseil d'administration ou des États Membres des Nations Unies. Il s'agit d'une publication indépendante du Bureau indépendant d'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement.

REMERCIEMENTS

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) tient à remercier toutes les personnes ayant contribué à cette évaluation.

ÉQUIPE DU BIE

Direction : Isabelle Mercier (Directrice), Alan Fox (Directeur adjoint)

Chef de section EIPP : Fumika Ouchi

Évaluateur principal : Juan David Gonzales

Évaluateurs associés : Amanuel Zerihoun, Charlotte Karagueuzian

Membres du comité consultatif sur l'évaluation : Ian Goldman, Morne Oosthuizen

Consultants en évaluation : Masy Andriamparanony (gouvernance),
Ginna Rakotoarimanana (croissance inclusive), Christian José Ravelonandro (environnement)

Publication : Flora Jimenez, Iben Hjorth

Soutien administratif : Antana Locs

Le BIE n'aurait pas pu réaliser cette évaluation sans l'appui des entités et personnes suivantes :

INTERVENANTS ET PARTENAIRES

Personnel du PNUD à Madagascar : Natasha Van Rijn (Représentante résidente) et Narcisse Chimi (Spécialiste du suivi et de l'évaluation), ainsi que le personnel du Bureau de pays à Madagascar.

Autres parties prenantes et partenaires : autorités gouvernementales malgaches, représentants de l'Organisation des Nations Unies, de la société civile, des organisations non gouvernementales et des partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux.

AVANT-PROPOS

J'ai le plaisir de présenter l'évaluation indépendante du programme pays (EIPP) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour Madagascar.

Les efforts du PNUD à Madagascar ont été centrés sur plusieurs domaines, notamment la décentralisation, l'accès à la justice, la lutte contre la corruption, l'appui à la société civile et aux processus électoraux. Même si ces efforts ont contribué entre autres à la mise en place de cadres stratégiques, ou de services de justice dans les régions reculées, ainsi qu'à la participation communautaire, ils n'ont pas permis de surmonter certaines difficultés sociopolitiques sous-jacentes qui entravent les progrès. Les objectifs poursuivis en matière de croissance inclusive, de gouvernance économique et d'autonomisation n'ont été que partiellement atteints en raison de leur portée limitée, de l'instabilité institutionnelle et de problèmes opérationnels. Les initiatives en matière environnementale et en lien avec le changement climatique se sont heurtées à des difficultés, notamment avec plusieurs partenaires clés, encore que des avancées aient été observées au niveau de la protection des écosystèmes. Une nouvelle approche, par portefeuille, a été introduite pour améliorer la cohérence et la communication entre les projets ; néanmoins, ses avantages par rapport à l'approche traditionnelle n'ont pas encore été démontrés. Le repositionnement géographique du PNUD qui visait à renforcer la résilience dans les zones vulnérables n'a pas eu les effets escomptés, en particulier dans la région du Grand Sud. Les dépenses à l'appui de l'égalité entre les hommes et les femmes ont été limitées, ce qui a entraîné des résultats modestes, tandis que la qualité des données de suivi des projets reste variable ; toutefois, les progrès dans cette direction sont prometteurs pour l'avenir.

Le principal constat demeure, à l'instar de nombreux pays confrontés à de multiples problèmes de développement, qu'il est difficile d'observer des progrès véritables. Cela dit, le PNUD conserve une présence forte et fiable dans le pays. Des opportunités lui sont offertes de travailler en étroite collaboration avec le Gouvernement de Madagascar afin de soutenir les efforts de décentralisation du pays, d'encourager les investissements du secteur privé dans les secteurs de l'énergie et de l'écologie, d'améliorer sa compréhension et son action en matière d'égalité des sexes, et d'affiner son approche opérationnelle dans des zones géographiques spécifiques, en particulier dans le Grand Sud.

Les recommandations tirées de cette évaluation visent à conforter le PNUD dans ses efforts continus de travail collaboratif avec les autorités publiques, à différents niveaux, et avec des partenaires de confiance. J'espère que ces recommandations seront une source d'inspiration et d'orientation afin que l'équipe du Bureau de pays poursuive son travail sur ces questions importantes.

Je souhaite remercier le Gouvernement de Madagascar et toutes les parties prenantes nationales, ainsi que les collègues du Bureau de pays et du Bureau régional du PNUD pour l'Afrique, qui ont consacré un temps précieux à cette évaluation, fourni des informations utiles et apporté leur soutien tout au long du processus. Je suis convaincue que les constats, les conclusions et les recommandations éclaireront la formulation de la prochaine stratégie de programme qui mettra le pays définitivement sur la voie d'un développement plus inclusif et plus durable, pour le bien de la population malgache.



Isabelle Mercier
Directrice par intérim
Bureau indépendant d'évaluation

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS	V
RÉSUMÉ	1
CHAPITRE 1. CONTEXTE ET INTRODUCTION	5
1.1 But, objectifs et portée de l'évaluation	6
1.2 Méthodologie d'évaluation	7
1.3 Limites de l'évaluation	8
1.4 Contexte du pays	9
1.5 Le PNUD à Madagascar	13
CHAPITRE 2. CONSTATS	17
2.1 Gouvernance et État de droit	18
2.2 Emploi des jeunes et croissance inclusive	34
2.3 Environnement et changements climatiques	46
2.4 Enjeux transversaux	53
2.5 Cohérence et positionnement stratégique	57
2.6 Gestion des connaissances et opérations	67
2.7 Notation des résultats des programmes de pays	70
CHAPITRE 3. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION	73
3.1 Recommandations et réponse de la direction	77
3.3 Management Response	82
ANNEXES	90

ENCADRÉ

ENCADRÉ 1.	Questions d'évaluation	6
-------------------	------------------------	---

FIGURES

Figure 1.	Ventilation du budget et des dépenses par effet, 2019-2022	15
Figure 2.	Ventilation du budget et des dépenses par année, 2019-2022	16
Figure 3.	Personnel du bureau de pays du PNUD, par type de contrat et par sexe	16
Figure 4.	Évolution du budget et des dépenses en matière de gouvernance (effet 1), 2019-2022	19
Figure 5.	Évolution de l'indice de perception de la corruption à Madagascar 2012-2022	29
Figure 6.	Évolution du budget et des dépenses dans le domaine de la croissance inclusive, 2019-2022	35
Figure 7.	Évolution du budget et des dépenses dans le domaine de l'environnement et des changements climatiques, 2019-2022	47
Figure 8.	Répartition des dépenses selon le marqueur genre par effet en millions de dollars É.-U. (gauche) et comparaison des dépenses du programme selon le marqueur genre 2015-2018 et 2019-2021 (droite)	53
Figure 9.	IDH et positionnement géographique du PNUD/portefeuille 3 (2023)	61
Figure 10.	Budget-programme et dépenses avec taux d'exécution, 2015-2022	65
Figure 11.	Bailleurs de fonds par financements octroyés, 2019-2022 (en millions de dollars)	66
Figure 12.	APD à Madagascar, 2019-2022 (en millions de dollars)	66
Figure 13.	Organigramme des comités et mécanismes d'apprentissage pilote pour le PF3	68

TABLEAU

Tableau 1.	Note globale de performance du programme pays	70
-------------------	---	----

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ADER	Agence de développement d'électrification rurale
AMP	Projet de mini-réseaux en Afrique
APD	Aide publique au développement
AGR	Activités génératrices de revenus
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
BAD	Banque africaine de développement
BIE	Bureau indépendant d'évaluation
BN-CCREDD+	Bureau national des changements climatiques et de la réduction des émissions dues à la déforestation et dégradation des forêts
BP	Bureau de pays
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CBD	Convention sur la diversité biologique
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDN	Contributions déterminées au niveau national
CREAM	Centre de recherche et d'appui à l'analyse économique de Madagascar
CTD	Collectivités territoriales décentralisées
DCE	Direction de la coopération économique
DEM	Diversification de l'économie malgache
DGEP	Direction générale de l'économie et du plan
DIM	Mise en œuvre directe
DPP	Document de programme pays
ECP	« Enterprise content management » / Gestion des contenus d'une entreprise
EIPP	Évaluation indépendante des programmes de pays
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FIER	Financement intégré énergies renouvelables
CDD	Contrat à durée déterminée
FVC	Fonds vert pour le climat
GBCI	Gestion du budget pour la croissance inclusive et les ODD
GEM	Groupement des entreprises de Madagascar
GEWE	Égalité des sexes et autonomisation des femmes
GRES	Échelle d'efficacité des résultats en matière de genre
HACT	Approche harmonisée des transferts de fonds

IED	Incubateur d'énergie durable
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement durable
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEH	Ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
MPME	Micros, petites et moyennes entreprises
MPMI	Micros, petites et moyennes industries
NIM	Mise en œuvre nationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODD	Objectifs de développement durable
OIMP	Observatoire indépendant des marchés publics à Madagascar
ONU	Organisation des Nations Unies
ORE	Organisation de régulation de l'énergie
OSC	Organisations de la société civile
PAC	Pôle anticorruption
PAI	Projet d'appui institutionnel
PANA	Programme d'action nationale pour l'adaptation
PBF	Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix
PADRC	Programme d'appui à la décentralisation et à la résilience communautaire
PDSPE	Planification du développement, secteur privé et emploi
PEM	Plan Émergence Madagascar
PIB	Produit intérieur brut
PNA	Plan national d'adaptation
PNLCC	Politique nationale de lutte contre le changement climatique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPP	Partenariat public-privé
PF	Portefeuille
PSMODD	Planification stratégique et mise en œuvre des ODD
PTF	Partenaires techniques et financiers
RBA	Bureau régional pour l'Afrique
RFF	Mécanisme de financement rapide
SGP	Secrétariat général de la présidence de la République
SIDGS	Stratégie intégrée de développement du Grand Sud
STD	Services territoriaux déconcentrés
S&E	Suivi et évaluation
TdC	Théorie du changement
UE	Union européenne

UNCDF	Fonds d'équipement des Nations unies
UNDSS	Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies
UNSCDF	Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable
VGB	Violence fondée sur le genre
ZLECAf	Zone de libre-échange continentale africaine

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a réalisé la deuxième évaluation indépendante du programme pays du PNUD à Madagascar en 2023. Le but de cette évaluation est d'éclairer l'élaboration du prochain programme de pays du PNUD, de rendre compte de l'exécution du programme aux parties prenantes nationales et au Conseil d'administration du PNUD, et de contribuer à l'apprentissage au niveau organisationnel et à la prise de décisions.

L'équipe d'évaluation indépendante du programme de pays de Madagascar a évalué le cycle programmatique actuel (2021-2023) qui couvre trois effets, – à savoir : 1) la gouvernance et l'État de droit ; 2) l'emploi des jeunes et la croissance inclusive ; et 3) l'environnement et le changement climatique –, et les deux dernières années du cycle précédent (2019-2020). Le PNUD, à travers son programme pays, a travaillé en soutien au Plan Émergence de Madagascar 2019-2023.

Madagascar est le deuxième pays le plus pauvre au monde, 81 pour cent de sa population vivant sous le seuil de pauvreté établi au niveau international. Au cours des dernières décennies, le pays a été confronté à un déclin économique : il n'est pas parvenu à assurer une protection sociale satisfaisante et il est en proie à de fortes inégalités, ce qui se répercute sur des domaines essentiels tels que l'éducation, les soins de santé et la nutrition. Les menaces climatiques extrêmes, notamment les sécheresses et les cyclones, ont exacerbé l'insécurité alimentaire et les pénuries d'eau, provoquant une crise humanitaire durable dans le Grand Sud. Parallèlement, l'instabilité politique et la corruption ont entravé le développement du pays, malgré certaines performances économiques notables. Madagascar s'appuie fortement sur l'aide publique au développement (APD), tout en bénéficiant d'une aide moindre que celle allouée à d'autres pays d'Afrique de l'Est. Le gouvernement s'est fixé pour objectif de mettre en œuvre le Plan Émergence Madagascar 2019-2023, en mettant l'accent sur la bonne gouvernance, le capital humain, la croissance durable et l'environnement. Le PNUD a joué un rôle essentiel pour aider le pays à relever ces défis, sans se départir des Objectifs de développement durable des Nations Unies et en œuvrant pour un avenir plus prospère et plus durable pour Madagascar.

Constats et conclusions

Cette évaluation souligne donc le rôle significatif du PNUD dans l'amélioration de la bonne gouvernance à Madagascar, notamment dans les domaines de la décentralisation, de l'accès à la justice, de la lutte contre la corruption, de l'engagement de la société civile et du soutien électoral. Ces efforts s'inscrivent dans le droit fil des objectifs de développement du pays, conduisant au renforcement des cadres stratégiques, de la participation communautaire et des services de justice, en particulier dans les zones reculées. Cependant, ils ne suffisent pas pour résoudre l'ensemble des problèmes sociopolitiques sous-jacents qui affligent le pays. De plus, la durabilité de ces contributions est entravée par un climat politique défavorable, limitant l'appropriation nationale et le potentiel de renforcement de la cohésion sociale. Le rôle opérationnel du PNUD dans le soutien à la prestation de services publics traduit en fait la dépendance de l'État malgache vis-à-vis de l'aide extérieure, ce qui est révélateur des limites des changements réalisables même avec ce soutien.

Le PNUD à Madagascar cherche à favoriser la croissance inclusive malgré le contexte défavorable. Nonobstant des efforts louables pour améliorer la planification, la gouvernance économique, l'autonomisation des femmes et des jeunes, et faciliter la transition vers une économie formelle, les résultats sont mitigés en raison de l'instabilité institutionnelle, de la portée limitée des initiatives mises en œuvre, des complexités contextuelles et du manque d'engagement coordonné du secteur privé. Les retards dans la mise en œuvre, les contraintes financières et les problèmes de durabilité posent des défis supplémentaires pour l'atteinte des résultats escomptés. Au-delà des quelques progrès observés notamment dans l'amélioration de la gouvernance économique et l'accès aux énergies renouvelables, il demeure essentiel de s'attaquer aux problèmes sous-jacents et d'adopter des approches plus holistiques et plus durables pour stimuler significativement une croissance inclusive et durable à Madagascar.

Dans le domaine de l'environnement et du changement climatique, le PNUD a rencontré des difficultés avec l'un de ses partenaires stratégiques, ce qui a entraîné des retards dans les projets et remis en question leur pertinence. Ce partenariat tendu a limité l'appropriation nationale des résultats du projet. Toutefois, les collaborations au niveau régional ont été plus fructueuses, notamment dans la mise en œuvre de l'approche paysage à Atsimo Andrefana, où des efforts ont été déployés pour établir sept aires protégées communautaires, en mettant l'accent sur une gestion communautaire des terres. En outre, la réponse au besoin critique d'accès à l'énergie, en particulier dans le Grand Sud, est à mettre en rapport direct avec les efforts du PNUD pour améliorer l'accès généralisé à l'électricité, étant donné que seulement 14 pour cent des zones rurales à Madagascar en bénéficient. Le PNUD, en établissant une présence plus forte dans le Grand Sud, pourra tester des approches innovantes pour améliorer l'accès à l'énergie dans cette région où certaines méthodes sont déjà à l'essai.

Le PNUD a opté pour une approche dite de portefeuille, visant à renforcer la cohérence du programme. Si cette transition a jeté les bases d'un renforcement des synergies et des complémentarités entre les projets du PNUD au niveau interne, elle a également modifié la logique initiale du programme pays à court terme. Toutefois, l'introduction de l'approche par portefeuille a quelque peu compliqué les choses en ne s'accompagnant pas d'une théorie du changement actualisée. En outre, bien que cette approche ait amélioré la communication et les partenariats avec les principaux acteurs gouvernementaux, il existe encore des cloisonnements entre les portefeuilles et les projets. L'évaluation n'a pas permis de constater une nette amélioration de l'efficacité du travail du Bureau de pays (BP) à la suite de cette adoption.

À travers son approche territoriale dans le Grand Sud, le PNUD cherche à consolider sa présence et à améliorer son action en vue du renforcement de la résilience des populations les plus vulnérables. Bien que les résultats obtenus dans le Grand Sud soient jugés pertinents pour et par les communautés locales, ils restent sporadiques. Ceci s'explique essentiellement par le fait qu'il est très difficile d'intervenir dans les zones enclavées, exposées aux aléas climatiques extrêmes, avec des ressources limitées et des capacités locales faibles. La présence du PNUD dans le Grand Sud répond néanmoins à l'impératif « ne laisser personne pour compte ». En outre, plusieurs initiatives du PNUD pilotées dans la région ont été reprises et élargies par des partenaires tels que la Banque mondiale, démontrant ainsi leur pertinence dans la région.

Si l'opérationnalisation du *Nexus* humanitaire, développement et paix a été identifiée comme une condition nécessaire pour parvenir à un développement durable dans le Grand Sud, la collaboration entre le PNUD et les acteurs humanitaires est restée marginale. Dans ce contexte, l'entrée sur scène de partenaires du développement majeurs, tels que la Banque mondiale et l'Union européenne – souhaitant matérialiser le *Nexus* humanitaire/développement dans le Grand Sud et comptant sur des ressources financières substantielles –, se traduit par de nouveaux défis et aussi de nouvelles opportunités pour le PNUD.

Au cours de la période 2019-2023, les données collectées par le système de suivi du BP durant la période évaluée étaient parfois incomplètes et n'ont pas été organisées ni synthétisées de façon à identifier clairement les résultats, ainsi que les défis et enseignements pouvant être tirés de la mise en œuvre du programme et des projets y afférents. Le BP s'est engagé à mettre en œuvre de nouveaux systèmes afin de recueillir des données de suivi plus fiables et plus systématiques, et de promouvoir les processus décisionnels fondés sur des données probantes.

Enfin, l'absence d'une stratégie de genre et d'un spécialiste de ces questions au niveau du BP pendant la majeure partie du cycle observé n'a pas facilité l'intégration de l'optique genre dans les programmes et les opérations.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Le PNUD devrait tirer parti de son positionnement privilégié auprès de la présidence de la République dans le but de renforcer ses actions de dialogue politique et de plaider afin que l'opérationnalisation du Plan Émergence Madagascar, ou du plan qui lui succédera, priorise les laissés-pour-compte et les plus démunis.

Recommandation 2 : Le PNUD devrait renforcer son offre programmatique dans le domaine de l'accès à l'énergie en recherchant de nouveaux donateurs et en négociant des solutions viables de financement public et privé pour intensifier ses efforts. Au niveau local, le PNUD devrait aligner davantage ces initiatives et ses efforts en cours pour établir des aires protégées communautaires permettant d'améliorer les moyens de subsistance des populations.

Recommandation 3 : Le PNUD devrait mettre davantage l'emphase sur des interventions conduisant à renforcer les capacités de ses partenaires nationaux tant au niveau central que territorial, afin que la partie nationale soit en meilleure position pour gérer elle-même les fonds destinés au développement.

Recommandation 4 : Le PNUD devrait revoir et clarifier les contours de sa stratégie territoriale et intervenir de manière encore plus ciblée dans le Grand Sud afin d'évoluer vers une approche de convergence géographique plus cohérente.

Recommandation 5 : Le PNUD devrait veiller à ce que le cadre de résultats de son prochain document de programme de pays reflète plus adéquatement l'approche portefeuille. Il devrait définir plus clairement les contours de l'approche portefeuille et adapter sa structure organisationnelle à celle-ci.

Recommandation 6 : Le PNUD devrait élaborer sa stratégie genre avant la mise en œuvre de son prochain programme de pays et renforcer les analyses genre préalablement à la conception des projets.

Recommandation 7 : Le PNUD devrait poursuivre la mise en œuvre de la gestion adaptative et veiller à ce que son système de suivi et d'évaluation génère des données probantes qui seront effectivement prises en compte pour améliorer les projets en cours et à venir.

CHAPITRE 1. INTRODUCTION ET CONTEXTE



Ce premier chapitre présente le but, les objectifs et la portée de l'évaluation ainsi que la méthodologie appliquée. Il expose le contexte du développement à Madagascar avant de décrire dans les grandes lignes du programme pays du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

1.1 But, objectifs et portée de l'évaluation

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du PNUD procède à des évaluations indépendantes des programmes de pays (EIPP) afin de recueillir et de présenter des preuves de la contribution du PNUD aux priorités nationales en matière de développement, ainsi que de l'efficacité de sa stratégie pour mettre à profit les efforts nationaux en vue d'atteindre les résultats visés. Les EIPP sont menées dans le cadre des dispositions générales de la politique d'évaluation du PNUD¹.

Les objectifs de cette EIPP, à travers les constatations, conclusions et recommandations qui en sont tirées, sont les suivants :

- Contribuer à l'élaboration du prochain document de programme pays (DPP) du PNUD à Madagascar pour la période 2024-2028 ;
- Renforcer la reddition de comptes du PNUD à ses parties prenantes à Madagascar ;
- Renforcer la reddition de comptes du PNUD à son Conseil d'administration ;
- Contribuer à l'apprentissage organisationnel et à la prise de décisions.

Il s'agit de la deuxième évaluation menée par le BIE à Madagascar depuis l'EIPP réalisée en 2018 et couvrant la période 2015-2018². Cette EIPP porte principalement sur le programme pays actuel du PNUD 2021-2023, tel qu'officiellement approuvé par le Conseil d'administration. Cependant, pour refléter l'évolution du contexte propre du pays, notamment l'adoption du *Plan Émergence Madagascar* (PEM) 2019-2023, l'évaluation porte également sur les deux années ayant précédé l'adoption du programme actuel (2019-2020). L'EIPP couvre toutes les activités du PNUD dans le pays ainsi que les interventions financées par d'autres sources de financement, outre les ressources régulières du PNUD, à savoir les fonds des bailleurs bilatéraux et ceux de l'État malgache. Conformément aux termes de référence de l'évaluation (annexe 1, disponible en ligne), cette EIPP couvre également l'ensemble des projets et des activités du cycle de programme précédent qui se sont poursuivis ou ont été achevés au cours du cycle actuel (voir l'annexe 2 pour la liste de projets).

ENCADRÉ 1 : QUESTIONS D'ÉVALUATION

1. Quelles étaient les visées du programme de pays du PNUD au cours de la période considérée ?
2. Dans quelle mesure le programme a-t-il atteint (ou est susceptible d'atteindre) les objectifs visés ?
3. Le PNUD a-t-il été en mesure de s'adapter à la pandémie de COVID-19 et de soutenir le processus de préparation, de réponse et de relèvement du pays ?
4. Quels facteurs ont favorisé ou entravé la performance du PNUD et la durabilité des résultats ?

¹ Voir <http://web.undp.org/evaluation/policy.shtml>

² <http://web.undp.org/evaluation/evaluations/adr/madagascar.shtml>

Cette évaluation est principalement destinée au Bureau de pays du PNUD à Madagascar, au Bureau régional pour l'Afrique, au Conseil d'administration du PNUD, au Gouvernement malgache, ainsi qu'aux partenaires de la société civile.

1.2 Méthodologie d'évaluation

L'EIPP s'articule autour de quatre questions principales (encadré 1). Une matrice d'évaluation (voir l'annexe 3) structurée autour des critères d'évaluation du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, et contenant des sous-questions, des indicateurs et les sources de données utilisées, a été conçue pour guider le processus d'évaluation. Cette matrice a été utilisée pour organiser les données probantes disponibles en fonction des questions d'évaluation, attribuer une note liée à la performance du Bureau de pays (BP) pour chaque indicateur de la matrice, et tirer des conclusions et des recommandations fondées sur ces données probantes.

Le recours au système de notation de la performance des programmes de pays, développé par le BIE³, a ainsi permis de mesurer celle du programme de Madagascar pour chaque critère d'évaluation (pertinence, cohérence, efficacité, efficience, durabilité) sur une échelle de quatre points⁴. Une note a d'abord été calculée pour chaque produit, puis ces notes ont été agrégées pour obtenir la note de performance au niveau de chaque effet, et enfin une note globale à l'échelle du programme⁵. Les notes ont été attribuées par les membres de l'équipe d'évaluation et validées par l'évaluateur principal afin de garantir un haut niveau de fiabilité.

L'équipe d'évaluation a également intégré une approche tenant compte des sexospécificités pour la collecte et l'analyse des données. Les données sexospécifiques ont été utilisées pour analyser les dépenses des programmes du point de vue du genre et évaluer le niveau d'engagement du BP en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes. Lorsqu'elles étaient disponibles, les données ventilées par sexe ont été évaluées par rapport aux résultats du programme. L'échelle d'efficacité des résultats en matière de genre (GRES) du BIE a été utilisée pour évaluer la qualité et le niveau d'atteinte des résultats en fonction des différents effets escomptés du programme. La GRES classe les résultats en matière de genre en cinq catégories : négatif, insensible, ciblé, sensible et transformatif⁶.

L'évaluation a permis d'apprécier l'efficacité du programme du PNUD en analysant les progrès accomplis dans la réalisation des produits attendus (*outputs*) et la contribution de ces produits aux effets attendus (*outcomes*), tels que définis dans le DPP. Pour mieux comprendre et contextualiser la performance du PNUD et la durabilité des résultats, l'équipe EIPP a ensuite examiné les facteurs spécifiques qui ont influencé positivement ou négativement le programme. La capacité du PNUD à s'adapter à l'évolution du contexte et à répondre aux besoins et priorités nationales de développement a également été examinée.

Sur la base des méthodes et des sources de données énoncées ci-dessous, l'équipe d'évaluation est parvenue à recueillir, analyser et à recouper des données qualitatives et quantitatives provenant de sources primaires et secondaires afin d'assurer le bienfondé de ses constatations, conclusions et recommandations.

³ http://web.undp.org/evaluation/documents/rating_system/UNDP_IEO_RatingSystem_Manual.pdf

⁴ 4 = Entièrement atteint/Dépassant les attentes ; 3 = Majoritairement atteint ; 2 = Partiellement atteint ; et 1 = Non atteint.

⁵ Voir <http://web.undp.org/evaluation/ratingsystem.shtml>

⁶ Voir https://erc.undp.org/pdf/GRES_French.pdf

- **Une revue documentaire** de tous les documents disponibles du PNUD (documents de programme, rapports annuels axés sur les résultats, évaluations décentralisées, EIPP précédente, données financières), ainsi que des documents analysant le contexte national, des documents préparés par d'autres partenaires techniques et financiers et d'autres organismes des Nations Unies à Madagascar. La liste des documents consultés est présentée à l'annexe 4.
- **Des entretiens avec des informateurs clés**, c'est-à-dire la consultation de 209 parties prenantes, sous la forme de rencontres semi-structurées, à distance ou en personne, et de discussions en groupe. Citons, parmi les principaux interlocuteurs, le personnel du BP du PNUD, des représentants gouvernementaux aux niveaux national et infranational, des organisations de la société civile, d'autres organismes des Nations unies, des partenaires bilatéraux et des bénéficiaires au niveau communautaire. La liste des personnes consultées est présentée à l'annexe 5.
- **Une mission d'évaluation**, menée à Antananarivo du 13 au 26 février 2023 et dans les régions d'Androy, d'Anosy et d'Atsimo Andrefana, du 18 au 24 février 2023. Cette mission a permis à l'équipe d'évaluation de s'entretenir avec les représentants de divers ministères au niveau central, des collectivités territoriales décentralisées (CTD), des services territoriaux déconcentrés (STD), ainsi qu'avec les autorités, partenaires et bénéficiaires au niveau des régions, communes et *fokontany* (villages) visités. Des sites de projets au niveau communautaire dans ces trois régions ont aussi été visités.

La version préliminaire de ce rapport a fait l'objet d'un processus d'assurance-qualité, à la fois interne et externe, avant d'être soumise au BP et au Bureau régional pour revue et détection d'éventuelles erreurs factuelles. Le rapport a ensuite été transmis aux représentants du gouvernement et aux autres partenaires nationaux. Ce processus s'est conclu par l'organisation d'une séance de travail récapitulative, réalisée par vidéoconférence, et réunissant les principales parties prenantes du programme. Cette réunion leur a offert une occasion supplémentaire de discuter des constats et des recommandations figurant dans ce rapport et a permis au Bureau de pays de présenter la réponse de sa direction aux recommandations.

1.3 Limites de l'évaluation

Le bon déroulement de la mission d'évaluation à Madagascar a été entravé par diverses circonstances, à la fois internes et externes. À cet égard, mentionnons tout d'abord que le cyclone tropical Freddy a frappé l'île de Madagascar une première fois le 21 février 2023 forçant l'équipe d'évaluation à modifier ses déplacements, notamment les visites dans le Grand Sud, et à suspendre temporairement ses activités de collectes de données entre le 21 et le 23 février. Cette perturbation climatique a donc conduit à limiter l'observation des projets dans les régions couvertes en raison des restrictions de déplacements conseillées par l'UNDSS. L'équipe d'évaluation a tenu compte de ces risques et pour ne pas compromettre les objectifs de la mission, a organisé des entretiens virtuels chaque fois que possible, au lieu de rencontres présentiels. Étant déjà sur place au moment du cyclone, trois des six membres de l'équipe ont pu réaliser une visite (en l'occurrence écourtée) des régions ciblées.

Un remaniement ministériel partiel a eu lieu le 21 février, et durant la semaine en question les fonctionnaires de certains ministères compétents n'étaient donc pas disponibles, et n'ont pas pu être interviewés. L'équipe a toutefois pu mener une bonne partie des entretiens prévus au cours de la semaine ayant précédé et suivi ce remaniement. Néanmoins, il n'a pas été possible de conduire tous les entretiens nécessaires avec les parties prenantes du ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD) qui ne sont pas rendus aux entretiens programmés pour l'évaluation. En conséquence, leurs vues n'ont pas pu être reflétées dans ce rapport.

Sur le plan interne, une mission visant à établir un système de suivi et à collecter des données sur la situation de départ a été déployée en même temps que la visite des évaluateurs. Le déroulement concurrent de cette activité n'a pas permis au BP de préparer un agenda de travail pour la mission d'évaluation dans les temps requis, ce qui a fait que certains partenaires ont été avisés de l'évaluation à la dernière minute et n'ont pu se libérer comme cela était souhaité. Pour remédier à cet inconvénient, l'un des six évaluateurs de l'équipe est demeuré à Antananarivo durant la deuxième semaine de la mission (initialement prévue pour les visites de terrain) afin de réaliser les entretiens qui n'avaient pas pu l'être la première semaine ; et en raison du cyclone Freddy, trois évaluateurs sont finalement restés à Antananarivo. La superposition des deux missions a également créé une certaine confusion chez les partenaires rencontrés dans les régions visitées, à qui il a fallu expliquer la différence entre la mission de suivi et celle d'évaluation. Il convient enfin de souligner que le Bureau de pays a connu une rotation de son personnel assez significative, à commencer par le départ du représentant résident adjoint quelques jours avant la mission.

1.4 Contexte du pays

La République de Madagascar est un pays insulaire situé en Afrique australe, dans l'océan Indien, et c'est la deuxième plus grande île du monde avec une superficie de 587 295 kilomètres carrés⁷. Sa population, qui s'élevait à 28,9 millions d'habitants en 2021, se caractérise par un taux de croissance de 2,4 pour cent et une faible densité (4 personnes au kilomètre carré en 2020)⁸. En 2020, environ 38,5 pour cent de la population du pays vivait dans des zones urbaines⁹.

Madagascar enregistre un niveau élevé de pauvreté, les dernières données disponibles (2012) indiquant que 81 pour cent de la population vit dans des conditions d'extrême pauvreté (contre 35 pour cent pour l'Afrique subsaharienne), ce qui en fait le deuxième pays le plus pauvre au monde, classé au demeurant dans la catégorie des pays les moins avancés (PMA)¹⁰. Selon la Banque mondiale, le revenu réel par habitant est resté proche d'un plancher historiquement bas en 2020, ne représentant que 45 pour cent de celui remontant à 1960. Si Madagascar est l'un des six pays dans le monde à avoir connu un tel déclin sur une si longue période, il est le seul à ne pas avoir connu de conflits armés ni de guerres civiles.

Le pays est classé 173^e sur 191 avec un score de 0,501 sur l'indice de développement humain en 2021. Le niveau des inégalités enregistré en 2012 était également élevé, de 42,6 pour cent, suivant néanmoins une tendance à la hausse amorcée depuis 2009¹¹. L'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) était de l'ordre de 70,3 pour cent en 2018, et de fortes disparités existent entre les populations urbaines (IPM 50,3 pour cent) et rurales (IPM 76,6 pour cent). Et si la région d'Analamanga (où se situe la capitale) connaît le plus faible IPM, ce sont les régions d'Anosy, d'Androy et d'Atsimo Andrefana (communément appelées les régions du Grand Sud), ainsi que celles d'Atsimo Atsinanana et de Vatovavy Fitovinany (au sud-est) qui enregistrent les IPM les plus élevés du pays.

⁷ Banque mondiale, « Superficie (km²) » ; « Croissance démographique (annuelle en %) » ; « Population totale », Indicateurs du développement dans le monde.

⁸ Banque mondiale, « Densité de la population (nombre de personnes au km²) », Indicateurs du développement dans le monde.

⁹ ONU-Habitat, « Pourcentage de la population en milieu d'année résidant dans des zones urbaines par pays/zone 2000-2050 », Indicateurs urbains.

¹⁰ Banque mondiale, « Ratio de la population pauvre disposant de moins de 1,90 USD par jour (2011 PPA) (% de la population) », Indicateurs du développement dans le monde.

¹¹ Banque mondiale, « Indice de Gini », Indicateurs du développement dans le monde.

Les inégalités dans le pays se manifestent sous plusieurs formes. Les données de 2020 montrent par exemple que 49 pour cent de la population du pays souffre de sous-alimentation alors que le taux se situait à 27 pour cent en 2011¹². Le pays est également confronté à des difficultés en matière d'éducation, et il est classé 156^e sur 163 pays sur l'indice des ODD, l'ODD 4 sur la qualité de l'éducation constituant un défi majeur alors que, par exemple, le taux d'achèvement du cycle secondaire continue de se détériorer¹³. Les capacités du système de santé sont très limitées, comme en témoigne le fait que le pays a été le théâtre d'épidémies de rougeole, de peste pulmonaire et a connu une recrudescence de cas de poliomyélite ces dernières années. Si le taux de chômage est très faible, à 1,8 pour cent de la population active, c'est parce que l'emploi informel représente 95,2 pour cent de l'emploi total (données de 2015). Les dépenses de l'État en matière de protection sociale sont parmi les plus faibles au monde (0,7 pour cent du PIB ou environ 3 dollars par habitant) et seuls 9,3 pour cent de la population bénéficiait d'une protection sociale en 2019¹⁴.

Madagascar est très vulnérable aux aléas climatiques extrêmes, notamment aux inondations, tempêtes tropicales, cyclones dans les régions du nord et de l'est, et sécheresses dans les régions du sud et sud-est. Le phénomène météorologique El Niño de 2015-2016 a eu un impact dévastateur à Madagascar, provoquant une longue crise humanitaire dans le Grand Sud : plus d'un million de personnes ont été confrontées à l'insécurité alimentaire en raison de saisons continues de pluies et d'invasions acridiennes causant de graves dommages à la production agricole ; de plus la désertification s'intensifie à cause des tempêtes de sable. En 2021, le pays a connu sa pire sécheresse en 40 ans : Madagascar, est donc un autre exemple de pays confronté à une crise alimentaire causée par le changement climatique¹⁵, en particulier dans le Grand Sud. Dans cette région, 33 pour cent de la population est en situation d'insécurité alimentaire aiguë, et notons qu'entre avril et août 2022, 1,68 million de personnes ont souffert de cette situation (phase 3 de l'IPC et plus). Selon l'UNICEF, Madagascar est le troisième pays au monde connaissant la plus grande pénurie d'eau potable, une situation encore plus palpable dans le Grand Sud où sécheresses et famines sont récurrentes depuis près de 20 ans. Les mauvaises pratiques d'hygiène et d'assainissement ont également un impact dramatique sur la malnutrition chronique.

Les régions orientales du pays sont régulièrement frappées par des cyclones et des tempêtes tropicales qui provoquent également des inondations dans le reste du pays : l'île a essuyé au moins 27 cyclones et tempêtes tropicales au cours des 10 dernières années. En 2021, Madagascar était ainsi classé 29^e sur 180 pays avec un score de 40,33 sur l'indice mondial des risques climatiques, ayant enregistré 14 décès pour 100 000 habitants et des pertes de 83 millions de dollars É.-U. en 2019¹⁶.

Les femmes et les filles représentaient 50,1 pour cent de la population en 2021¹⁷. L'indice d'inégalité entre les sexes classe Madagascar au 143^e rang sur 191 pays, avec un score de 0,556 cette même année, ce qui est inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne (0,569)¹⁸. Le Rapport mondial sur l'écart entre les femmes et les hommes (Gender Global Gap Report) du Forum économique mondial classe Madagascar au 48^e rang sur 146 à l'échelle mondiale et au 7^e rang sur 36 au niveau régional en 2021 en matière de parité des sexes, grâce à la participation économique des femmes (classée 17^e rang au niveau mondial), quoique accusant des retards en matière de santé (102), d'éducation (94) et d'autonomisation politique (75)¹⁹.

¹² Banque mondiale, « Prévalence de la sous-alimentation (% de la population) », Indicateurs du développement dans le monde.

¹³ ONU, Tableaux de bord des ODD.

¹⁴ OIT, « Taux de chômage (%) — Annuel », « Proportion de l'emploi informel dans l'emploi total par sexe et par secteur (%) » et « Proportion de la population couverte par les socles/systèmes de protection sociale », ILOStats.

¹⁵ <https://news.un.org/en/story/2021/10/1103712>

¹⁶ Germanwatch, « Indice mondial des risques climatiques 2021. Qui souffre le plus des phénomènes météorologiques extrêmes ? Sinistres liés aux conditions météorologiques en 2019 et 2000-2019.

¹⁷ Banque mondiale, « Population, femmes (% de la population totale) », Indicateurs du développement dans le monde.

¹⁸ Datamart du BIE, « EIPP Country Context data frame », extrait du PNUD, « Gender Inequality Index (GII) », Human Development Data Center

¹⁹ Forum économique mondial, 2022, « The Global Gender Gap Report 2022 », juillet.

Les femmes représentaient 48,7 pour cent de la main-d'œuvre à Madagascar en 2021, contre 46,2 pour cent en Afrique subsaharienne²⁰. Le pays enregistre un score de 71,9, ce qui est au-dessus de la moyenne de l'Afrique subsaharienne (71,5), sur l'indice des femmes dans les affaires et le droit²¹. En matière de participation politique, seulement 18 pour cent des sièges parlementaires sont occupés par des femmes à Madagascar, contre 26 pour cent en Afrique subsaharienne en 2021²². De plus, 40 pour cent des femmes âgées de 20 à 24 ans se sont mariées pour la première fois ou ont été en union libre avant l'âge de 18 ans en 2021²³. La pandémie de COVID-19 a également exacerbé la violence domestique à Madagascar comme ailleurs, bien qu'il n'existe pas de statistiques officielles sur la violence fondée sur le genre (VBG) dans le pays²⁴.

Madagascar enregistre un rang centile de 24,06 en 2021 en matière de stabilité politique et d'absence de violence/terrorisme dans les indicateurs de gouvernance mondiale, inférieur à la moyenne pour l'Afrique subsaharienne qui se situe à 30,458²⁵. Le pays a fait face à différentes crises et transitions politiques difficiles depuis son indépendance, qui ont affecté son développement et sa cohésion sociale. La dernière en date, remonte à 2009 et elle s'est prolongée jusqu'en 2014 : le pays a connu un coup d'État qui a provoqué une contraction de la croissance de 4 pour cent, la suspension de l'aide par les principaux bailleurs, et une dégradation des indicateurs de développement, par exemple une augmentation de 10 pour cent de la pauvreté. À la suite du retour à l'ordre constitutionnel en 2014, et malgré des tensions politiques, des élections présidentielles, législatives, et communales ont été organisées entre 2018 et 2019 dans un climat relativement apaisé. Malgré cet apparent retour à la stabilité, l'île de Madagascar est toujours confrontée à des défis en matière de gouvernance et d'État de droit avec des rangs centiles respectivement de 13,94 et 20,67, tous deux inférieurs à ceux de l'Afrique subsaharienne (de 26,658 et 29,082 respectivement)²⁶.

Le pays a entamé son processus de décentralisation administrative et fiscale dans les années 1990, mais les progrès vers une décentralisation effective ont été mitigés. Les réformes ont été entravées par les changements de gouvernement, et aussi par les différentes crises politiques qui n'ont jamais permis un transfert effectif des compétences vers les collectivités territoriales décentralisées (CTD) et les services techniques déconcentrés (STD)²⁷. Depuis 2015, divers cadres juridiques ont été mis en place à l'appui de la décentralisation, et des mesures ont été prises pour renforcer la décentralisation fiscale, réduire les disparités dans les transferts entre localités et accroître la participation communautaire. Néanmoins, la décentralisation effective est restée lettre morte, moins de 2 pour cent du budget total étant géré à des niveaux infranationaux²⁸.

La corruption est également une préoccupation pour le pays, classé 142^e sur 180 pays en 2022 sur l'indice de perception de la corruption²⁹. Malgré des progrès récents, la perception de la corruption s'est accentuée ces dix dernières années avec une baisse de l'indice de 18 pour cent entre 2012 et 2022. Le pays souffre de l'accapement des ressources par ses élites concernant, selon la Banque mondiale, l'accès aux terres et aux abondantes ressources naturelles du pays, les marchés publics et les entreprises d'État, l'immunité politique

²⁰ Banque mondiale, « Main-d'œuvre, femmes (pourcentage de la main-d'œuvre totale) », Indicateurs du développement dans le monde.

²¹ Datamart du BIE, « EIPP Country Context data frame », extrait de la Banque mondiale, « Women Business and the Law Index Score » (échelle de 1 à 100).

²² Datamart du BIE, « EIPP Country Context data frame », extrait de la Banque mondiale, « Proportion de sièges occupés par des femmes dans les parlements nationaux » (pourcentage).

²³ Base de données de l'UNICEF, 2021.

²⁴ Amnesty International, « Madagascar ».

²⁵ Datamart du BIE, « EIPP Country Context data », extrait de la Banque mondiale, « Stabilité politique et absence de violence », Indicateurs de gouvernance mondiale.

²⁶ Datamart du BIE, « EIPP Country Context data frame », extrait de la Banque mondiale, « Efficacité du gouvernement » et « État de droit », Indicateurs de gouvernance mondiale.

²⁷ Banque mondiale (2004), La décentralisation à Madagascar.

²⁸ Banque mondiale (2022), Mise à jour diagnostique systématique du pays 2022 pour Madagascar.

²⁹ Transparency International, Indice de perception de la corruption.

et les exemptions fiscales³⁰. Ce phénomène a contribué à affaiblir le fonctionnement des institutions et aussi à éroder la confiance des investisseurs. La participation de la société civile reste limitée à Madagascar, bien qu'elle se soit légèrement améliorée au cours des dernières années (score de 5 en 2022, contre 4 en 2014 selon l'indice de transformation de Bertelsmann)³¹. Le pays a également connu une détérioration importante de la liberté d'expression depuis l'année dernière, puisque son classement a chuté de 41 places sur l'Indice de Reporters sans frontières entre 2021 et 2022 (classé 98^e sur 180 pays en 2022 contre 57 en 2021)³².

La performance économique de Madagascar a progressé sur la période 2010-2021 avec un taux de croissance annuel du PIB de 2,2 pour cent en moyenne, bien que le taux de croissance enregistré en 2020 ait été négatif (- 7 pour cent) dans le contexte de la pandémie de COVID-19³³. L'économie est dominée par le secteur des services (51,8 pour cent de son PIB en 2020), suivi par les secteurs de l'agriculture (24,8 pour cent) et de l'industrie (16,4 pour cent)³⁴. Le pays enregistre systématiquement un déficit commercial (avec un solde de la balance extérieure des biens et services de -7,7 pour cent en 2021)³⁵, le carburant représentant son principal produit d'importation et la vanille sa principale exportation³⁶. Le niveau d'accès à l'électricité reste faible, puisqu'il est estimé à 33,7 pour cent de la population en 2020³⁷. Le développement et la compétitivité limités du secteur privé restent un défi. Les coûts pour faire des affaires dans le pays demeurent très élevés en raison de son insularité et du piètre état de ses infrastructures, comme en témoigne l'indice de la facilité de faire des affaires de la Banque mondiale qui a classé Madagascar au 161^e rang sur 213 pays en 2020³⁸.

Madagascar a été moins touchée par la pandémie de COVID-19 que les autres pays africains, enregistrant 67 488 cas signalés et 1 413 décès cumulés (chiffres arrêtés au 18 décembre 2022³⁹). Cependant, les mesures de confinement et l'interruption du commerce international ont affecté l'économie à cause de la baisse des exportations (21,5 pour cent en part du PIB en 2020, contre 28,2 pour cent en 2019) et du tourisme (de 48,4 pour cent en termes de nombre de touristes entre 2019 et 2020)^{40,41}. Bien que le pays ait connu une relance économique en 2021 avec une croissance positive de 4,4 pour cent⁴², le taux de chômage, au départ d'un niveau relativement faible, a connu une tendance à la hausse passant de 1,9 pour cent en 2019 à 2,6 pour cent de la population active en 2021⁴³. Le chômage des jeunes (15-24 ans) est une préoccupation croissante : il a augmenté plus fortement durant la même période passant de 3,5 pour cent en 2019 à 4,8 pour cent en 2021⁴⁴. Le secteur informel représente environ 24 pour cent du PIB du pays et la population travaillant dans ce secteur (95,2 pour cent de l'emploi total en 2015) a été affectée par les mesures de confinement et l'absence de protection sociale^{45,46}.

³⁰ Évaluation du programme pays pour Madagascar du Groupe de la Banque mondiale, exercices fiscaux 2007–2021

³¹ Indice de transformation de Bertelsmann, « BTI-Atlas. Indice de gouvernance ».

³² Reporters sans frontières, « Indice de la liberté de la presse dans le monde ».

³³ Banque mondiale, « Croissance du PIB (pourcentage annuel -Madagascar », Indicateurs du développement dans le monde.

³⁴ Banque mondiale, « Services, valeur ajoutée (% du PIB) - Madagascar », « Agriculture, foresterie et pêche, valeur ajoutée (% du PIB) - Madagascar » et « Industrie (y compris la construction), valeur ajoutée (% du PIB) - Madagascar », Indicateurs du développement dans le monde.

³⁵ Banque mondiale, « Solde extérieur des biens et services (% du PIB) - Madagascar », Indicateurs du développement dans le monde.

³⁶ World Integrated Trade Solution, base de données et profil de pays Madagascar.

³⁷ Banque mondiale, « Accès à l'électricité (% of population) », Indicateurs du développement dans le monde.

³⁸ Banque mondiale, « Historical data – Doing Business – with scores ». <https://www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment/doing-business-legacy>

³⁹ Organisation mondiale de la Santé, [Tableau de bord de l'OMS sur le coronavirus \(COVID-19\)](#), 18 décembre 2022.

⁴⁰ PNUD, « Note sur l'impact du COVID-19 sur l'économie de Madagascar. Scénario et recommandations », Évaluation de l'impact socio-économique, avril 2020.

⁴¹ Banque mondiale, « Exportations de biens et de services (% du PIB) », Indicateurs du développement dans le monde.

⁴² Banque mondiale, « Croissance du PIB (annuel %) – Madagascar », Indicateurs du développement dans le monde.

⁴³ Banque mondiale, « Chômage, total (% de la main-d'œuvre totale, estimation modélisée par l'OIT) », Indicateurs du développement dans le monde.

⁴⁴ Banque mondiale, « Chômage, total des jeunes (% de la main-d'œuvre totale âgée de 15 à 24 ans) (estimation modélisée de l'OIT) », Indicateurs du développement dans le monde.

⁴⁵ PNUD, « Note sur l'impact du COVID-19 sur l'économie de Madagascar. Scénario et recommandations », Évaluation de l'impact socio-économique, avril 2020.

⁴⁶ OIT, « Proportion de l'emploi informel dans l'emploi total par sexe et par secteur (%) — Annuel », [ILOStat](#).

Madagascar a ratifié la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 1998, le Protocole de Kyoto en 2003 et l'Accord de Paris en 2016. Madagascar a également adopté diverses politiques et législations au niveau national, y compris un premier Programme d'action nationale pour l'adaptation (PANA) sur le changement climatique en 2006, une Politique nationale de lutte contre le changement climatique (PNLCC) en 2010 et a soumis sa Contribution déterminée au niveau national (CDN) à la CCNUCC (2015) ainsi que trois communications nationales. L'élaboration d'un Plan national d'adaptation (PNA) a été amorcée en 2012 afin de renforcer l'intégration de l'adaptation aux changements climatiques dans tous les secteurs, mais n'a été reprise qu'en 2018 par le ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD) à travers le Bureau national des changements climatiques et de la réduction des émissions dues à la déforestation et dégradation des forêts (BN-CCREDD+). Le PNA a été validé en 2021. Le pays, qui dispose d'une stratégie nationale REDD + depuis 2018 pour le développement durable et la préservation de la biodiversité, a émis 4,24 millions de tonnes de CO₂ en 2021⁴⁷. Une bonne partie du territoire malgache est couverte par des forêts (21,4 pour cent)⁴⁸ et il compte 171 aires protégées, principalement pour les eaux terrestres et intérieures (avec des parcs nationaux et réserves)⁴⁹. Madagascar possède une faune et une flore variées, 80 pour cent des espèces qui s'y trouvent étant endémiques⁵⁰.

Madagascar dépend fortement de l'assistance étrangère et de l'aide publique au développement (APD) qui représente 10 pour cent de son Revenu national brut (RNB), contre 4 pour cent pour l'Afrique subsaharienne en 2020⁵¹. Toutefois, le pays reçoit relativement peu d'ADP comparativement aux autres pays d'Afrique de l'Est. En effet, sur les 18 pays composant la sous-région, Madagascar se situe au 17^e rang en matière d'APD par habitant (106 dollars É.-U./habitant)⁵².

Le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre le *Plan Émergence Madagascar* 2019-2023 qui remplace l'ancien Plan national de développement 2015-2019. Articulée autour de quatre axes stratégiques liés à la bonne gouvernance, au capital humain, à la croissance accélérée inclusive et durable, et à l'environnement, une version finale de ce document n'a toutefois pas encore été officiellement publiée.

L'annexe 6 de ce rapport offre un aperçu des principaux indicateurs de développement du pays.

1.5 Le PNUD à Madagascar

Bien que Madagascar soit devenue membre de l'ONU en 1960, le partenariat entre le PNUD et Madagascar n'a officiellement commencé qu'en 1992 avec la signature de l'Accord-cadre standard qui constitue la base juridique de la relation entre l'État malgache et le PNUD. Depuis les années 1990, les principaux domaines prioritaires du PNUD ont été la gouvernance démocratique et la consolidation de la paix, ainsi que le développement durable et inclusif. Le PNUD a plus récemment recentré une partie de ses interventions sur le renforcement de la résilience et l'appui au relèvement de la région d'Androy, dans le sud de Madagascar, en réponse à la sécheresse de 2015-2016 et aux crises successives qui ont affecté cette région⁵³.

⁴⁷ Our World in Data, Émissions annuelles de CO₂.

⁴⁸ Banque mondiale, « Superficie forestière (% de la superficie des terres) », Indicateurs du développement dans le monde.

⁴⁹ Planète protégée, profil de Madagascar. <https://www.protectedplanet.net/country/MDG>

⁵⁰ USAID, Madagascar. Environnement et changement climatique, en ligne : <https://www.usaid.gov/madagascar/environnement>

⁵¹ Banque mondiale, Montant net officiel assistance au développement reçue (% du revenu national brut -RNB), Indicateurs du développement dans le monde.

⁵² OCDE. 2023. Query Wizard for International Development Statistics – Madagascar.

⁵³ BIE du PNUD, Évaluation indépendante du programme de pays à Madagascar, 2019.

Œuvrant sous l'égide du Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (UNSCDF ou Cadre de coopération) 2021-2023, du Plan Émergence Madagascar (PEM), et en concordance avec les six solutions distinctives du Plan stratégique du PNUD en matière de pauvreté et inégalités, gouvernance, résilience, environnement, énergie, égalité des genres, le DPP évalué fixe les trois objectifs suivants à l'horizon 2030 :

Effet 1. D'ici 2030, les institutions nationales seront efficaces, responsables, transparentes et agiront au sein d'un cadre constitutionnel et juridique, tout en se conformant à l'État de droit et en respectant les droits humains, l'égalité de genre, et la durabilité environnementale afin d'assurer les bases de la légitimité politique.

Effet 2. D'ici 2030, l'accès des jeunes à des emplois décents, productifs, durables et résilients sera favorisé par le développement de l'entrepreneuriat et l'application de mesures visant à accélérer la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

Effet 3. D'ici 2030, les acteurs de différents niveaux appliqueront de manière effective des mesures visant à conserver, préserver et améliorer la biodiversité et le capital naturel, afin que l'environnement et les ressources naturelles soient les piliers de la croissance économique, du développement durable et de l'amélioration des conditions de vie des populations.

L'EIPP précédente, menée en 2018, a abouti à un certain nombre de recommandations que le PNUD a accepté de prendre en compte, au nombre desquelles les suivantes : 1) continuer à prioriser les efforts de développement durable déployés dans le Grand Sud, en élaborant le cas échéant une sous-théorie du changement (TdC) ; 2) développer une TdC explicite pour le changement transformationnel ; 3) plaider auprès des partenaires publics pour la mise en œuvre des engagements politiques du gouvernement et l'intensification des bonnes pratiques en matière d'État de droit ; 4) continuer d'appuyer l'amélioration de la gouvernance environnementale ; 5) continuer d'appuyer le renforcement des capacités des communautés territoriales décentralisées ; 6) soutenir les interventions et les approches pour un changement transformationnel pour les femmes et les filles ; 7) renforcer le système de suivi et d'évaluation des programmes.

Le PNUD à Madagascar a commencé à piloter, dès 2021 et à la suite de l'adoption de son nouveau DPP, une approche qui a consisté à regrouper ses projets autour de trois portefeuilles (PF). Pour le BP, il s'agissait « d'une approche holistique tenant compte de l'intersectorialité des interventions, de la pluralité des partenaires de mise en œuvre et des risques liés au contexte socio-économique, politique et humanitaire, en particulier dans le sud »⁵⁴.

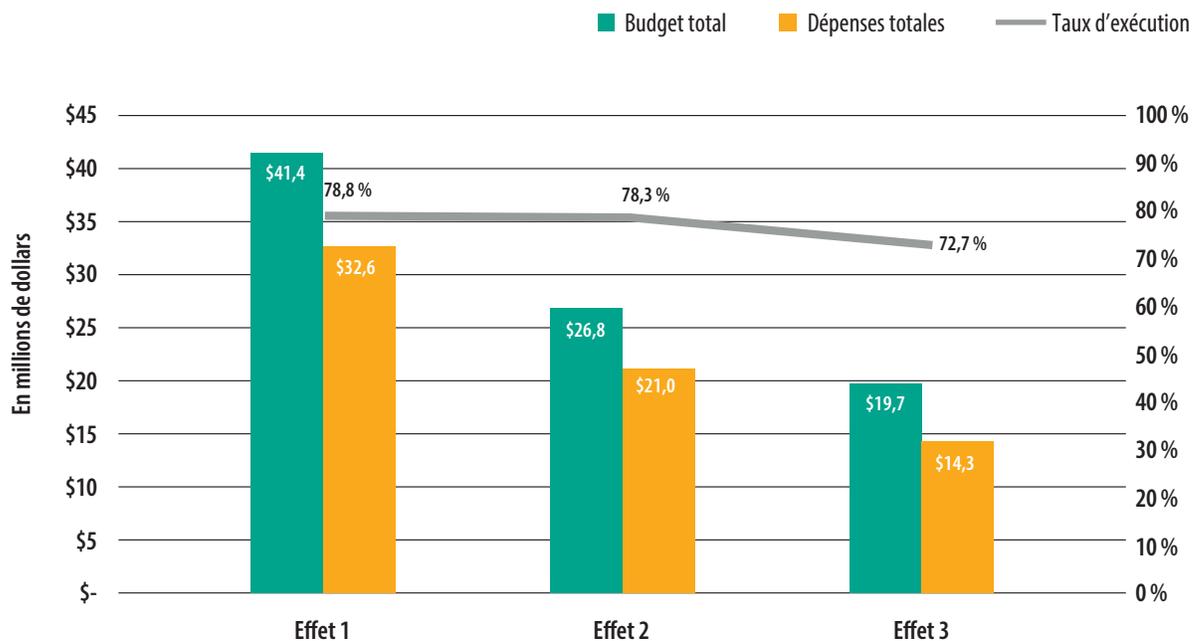
⁵⁴ PNUD. 2021. Portfolio Document, Croissance inclusive et développement durable.

Le portefeuille 1 (PF1) regroupe ainsi les interventions se rapportant à la gouvernance démocratique et à l'État de droit (effet 1) ; le portefeuille 2 (PF2) rassemble celles de nature stratégique en lien avec la croissance inclusive et le développement durable (effet 2) ; et le portefeuille 3 (PF3) concentre les interventions dont la mise en œuvre s'effectue au niveau territorial. Les PF1 et PF2 interviennent donc en amont (*upstream*) et le PF3 en aval (*downstream*) exclusivement au niveau territorial. Les enjeux liés à l'environnement, la biodiversité et les changements climatiques (effet 3) sont pour leur part abordés dans chacun de ces trois portefeuilles selon leur nature.

Budget et dépenses pour la période 2019-2023

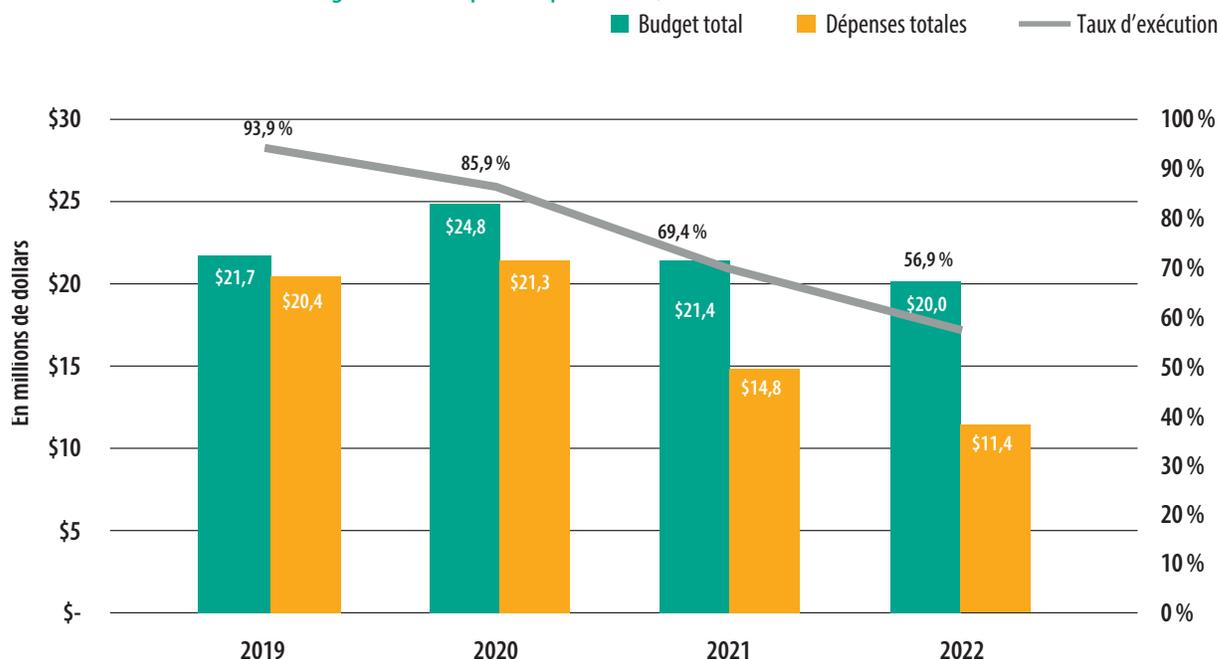
Le budget pour la période 2019-2023 s'élevait à 87,9 millions de dollars É.-U., dont 41,4 liés au DPP actuel. Les dépenses sont de 67,9 millions de dollars É.-U., dont 26,2 liés au DPP actuel⁵⁵ : la majeure partie des dépenses du programme a été enregistrée pour l'effet 1, le niveau du budget et dépenses liées à l'effet 3 étant le plus bas (voir figures 1 et 2).

FIGURE 1. Ventilation du budget et des dépenses par effet, 2019-2022



⁵⁵ D'après Atlas du PNUD/Quantum par l'entremise du Datamart du BIE en date du 17 mars, 2023, tandis que le DPP a estimé un budget de 78,4 dollars É.-U. pour la période 2021-2023.

FIGURE 2. Ventilation du budget et des dépenses par année, 2019-2022

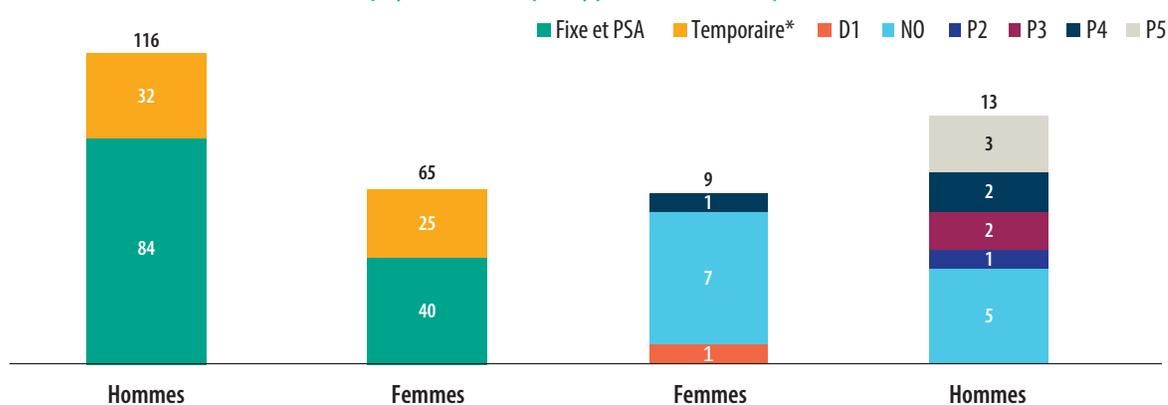


Source : Données de l'Atlas/Quantum par l'entremise du Datamart du BIE au 17 mars 2023

Ressources humaines

Au moment de l'évaluation, le personnel du Bureau de pays comptait 181 membres – 104 personnes étant basées dans la capitale et 77 dans les 3 régions du Grand Sud ciblées par le PNUD dans le cadre de son approche territoriale. S'agissant de la structure des effectifs, on observe un plus grand nombre d'hommes (116) que de femmes (65), desquelles 43,6 pour cent engagées en vertu d'un accord de service national de personnel (NPSA) et 21,5 pour cent en vertu d'un contrat à durée fixe (FTA en anglais) (figure 3). À la fin du mois de février 2023, le bureau comptait 7 postes vacants.

FIGURE 3. Personnel du bureau de pays du PNUD, par type de contrat et par sexe



Source : Données d'Atlas/Quantum par l'entremise du Datamart du BIE au 17 mars, 2023/* stagiaires, VNU, temporaires, contrats de service

CHAPITRE 2. CONSTATS



Les premières sections de ce chapitre présentent l'évaluation des contributions du PNUD aux effets et aux produits en suivant la structure du DPP. Les sections subséquentes présentent les questions transversales de nature stratégique et opérationnelle, d'intégration du genre, et les facteurs qui ont influé sur l'atteinte des résultats escomptés. Le statut des indicateurs de produit et d'effet du DPP est présenté à l'annexe 7.

2.1 Gouvernance et État de droit

Effet 1 : D'ici 2030, les institutions nationales seront efficaces, responsables, transparentes et agiront dans un cadre constitutionnel et juridique, tout en respectant la primauté du droit et les droits de l'homme, l'égalité de genre et la durabilité environnementale, afin d'assurer les bases de la légitimité politique.

Produits connexes

Produit 1.1 : Les organes constitutionnels, électoraux et parlementaires et les acteurs politiques, y compris les médias et la société civile sont habilités à promouvoir un système politique inclusif, transparent, responsable et stable.

Produit 1.2 : Les acteurs du système judiciaire sont davantage en mesure d'élargir l'accès à la justice, de promouvoir l'État de droit et de lutter contre la corruption et les inégalités, en portant une attention particulière aux femmes et aux groupes marginalisés.

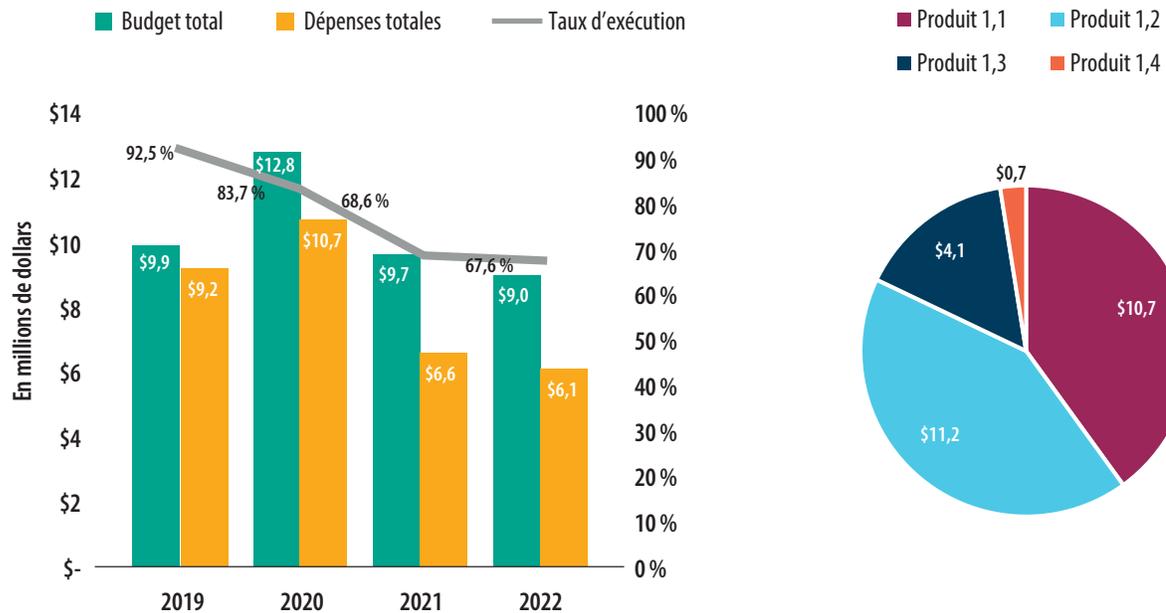
Produit 1.3 : Aux niveaux national et décentralisé, les institutions disposent des compétences et des outils nécessaires, notamment numériques (gouvernance électronique), pour planifier, mettre en œuvre, suivre et évaluer efficacement les politiques publiques, ainsi que pour mobiliser des ressources financières afin d'améliorer la prestation des services publics de base.

Produit 1.4 : Les acteurs essentiels du système judiciaire et de la sécurité, les OSC et les communautés disposent de capacités accrues pour appliquer et faire respecter la loi en vue d'une gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement.

Au cours de la période 2019-2022, 16 projets ont été mis en œuvre dans le cadre de l'effet 1 lié au domaine de la gouvernance. Un budget de 41,4 millions de dollars É.-U. leur a été alloué (soit 47 pour cent du budget total du programme) et des dépenses à hauteur de 32,6 millions de dollars É.-U. ont été enregistrées (soit 48 pour cent des dépenses totales du programme pays), ce qui correspond à un taux d'exécution moyen de 79 pour cent au moment de l'évaluation. En tout, 11 projets (68,3 pour cent des dépenses de l'effet 1) ont été directement mis en œuvre par le PNUD (mise en œuvre directe ou DIM) et 5 projets (31,7 pour cent des dépenses de l'effet 1) ont été mis en œuvre par la partie nationale (mise en œuvre nationale ou

NIM). Les interventions liées à l'effet 1 ont été principalement financées par le PNUD (51 pour cent des dépenses de l'effet 1), le Fonds pour la consolidation de la paix (PBF) (19,4 pour cent) et le gouvernement de Madagascar (12,5 pour cent)⁵⁶.

Figure 4. Évolution du budget et des dépenses en matière de gouvernance (effet 1), 2019-2022



Source : Données d'Atlas/Quantum par l'entremise du Datamart du BIE au 17 mars 2023

Constat 1 : Décentralisation. Le PNUD a joué un rôle important dans la redynamisation de la planification et du pilotage du processus de décentralisation en contribuant au renforcement des cadres stratégiques nationaux, tout en favorisant la participation communautaire afin d'améliorer l'accès aux services de base dans les zones ciblées du Grand Sud. La décentralisation effective demeure entravée par des progrès limités dans le transfert de compétences et de ressources vers les administrations locales, par le manque de capacités locales et par les conflits de compétences entre les Services techniques déconcentrés (STD) et les Collectivités territoriales décentralisées (CTD), défis que les interventions du PNUD n'ont que partiellement abordés.

Le PNUD a capitalisé les réalisations du programme d'appui à la décentralisation et à la résilience communautaire (PADRC) 2015-2021 en mettant en place le projet d'appui institutionnel à l'effectivité de la décentralisation (AIED 2022-2023), qui a permis d'appuyer le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID) de manière stratégique, et à l'échelon local les interventions du PF3 dans les régions du Grand Sud et d'Analamanga.

⁵⁶ Les autres sont les suivants : USAID (5,3 %), la Commission européenne (3,7 %), la Norvège (2,5 %), l'Allemagne (2,2 %), l'Afrique du Sud (1,5 %). Et les entités suivantes ont contribué à moins de 1 % des dépenses : le Fonds pour la population des Nations Unies, la France, le Bureau des affaires étrangères et du Commonwealth du Royaume-Uni, MPTF - Fonds conjoint des ODD, DFAT australien, BMCE Banque d'Afrique, le Fonds pour l'environnement mondial, la Suisse, l'Union postale universelle, le Cap- Vert, et la République de Corée.

La mise en œuvre du PADRC a débuté lors du cycle précédent et s'est poursuivie durant le cycle actuel. Son objectif était d'appuyer la mise en œuvre de la Lettre de politique de décentralisation gouvernementale de 2015 en renforçant le cadre juridique, les capacités de gestion des collectivités territoriales décentralisées (CTD), la participation communautaire et la prestation de services aux populations, en se concentrant sur les zones du Grand Sud⁵⁷. Le projet visait, par là même, à mettre en œuvre le plan de relèvement et de résilience dans cette région. Tandis que le PADRC comprenait à la fois des interventions stratégiques en amont et des appuis locaux en aval, le projet AIED était exclusivement axé sur les actions en amont ; en parallèle, le PF3 concentrait les actions au niveau local, dans le cadre de la mise en œuvre de cette approche.

Malgré les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du projet en raison de la crise humanitaire dans le Grand Sud, de l'échéance électorale de 2018 entraînant une transition politique au niveau national et local, ainsi que de la pandémie de COVID-19, le PADRC a permis la mise en place de modèles d'initiatives visant à encadrer le développement local et à promouvoir la participation communautaire en vue de créer un environnement favorable à la décentralisation.

Au niveau national, le projet a permis de renforcer le cadre juridique en contribuant à la conception et/ou à la mise à jour d'une dizaine de lois et/ou décrets-cadres régissant le fonctionnement et l'organisation des collectivités territoriales décentralisées (CTD)⁵⁸. Le PNUD a poursuivi ses efforts en appuyant la consolidation du cadre stratégique et juridique de la décentralisation, du développement local et de la résilience. Il a notamment apporté son soutien à l'élaboration de la Lettre de politique de la décentralisation émergente, qui a été adoptée en 2021 pour remplacer l'ancienne politique datant de 2015, mais qui n'avait jamais été mise en œuvre de manière soutenue.

Le PNUD a également accompagné le processus de consultation du comité interministériel responsable du pilotage de la décentralisation dans les 23 régions du pays aux fins d'élaboration du Plan national de la décentralisation émergente (PNDE). Ce plan avait pour objet de rendre opérationnelle la Lettre de politique, mais il n'avait pas encore été finalisé ni approuvé au moment de l'évaluation. Il a toutefois été validé, en juillet 2023, dans le cadre des assises nationales pour la décentralisation sous le haut patronage du Président de la République.

Nonobstant un manque de communication depuis l'adoption de la Lettre de politique et les ateliers de consultation, l'appui du PNUD a été reconnu et apprécié par les partenaires nationaux et les acteurs du développement qui ont été rencontrés au cours de l'évaluation. Ces partenaires ont considéré cet accompagnement comme utile, car il a permis de redynamiser la volonté politique et la concertation autour de la décentralisation, surtout dans la mesure où le dialogue entre les partenaires et le gouvernement était en berne depuis 2018.

Au niveau de la planification locale, le PNUD a continué à accompagner et à appuyer les CTD dans le renforcement de leur capacité de planification, de gestion, de mobilisation de ressources, et de prestation de services dans ses zones d'interventions. Ainsi, il a contribué à l'établissement de plans de développement locaux inclusifs et intégrés (PDLII) dans 58 communes de la région d'Androy. Ces plans ont été suivis de plans de relèvement, lesquels avaient été élaborés en réponse aux résultats de l'indice de gouvernance locale (IGL).

⁵⁷ Jusqu'en 2017, le PADRC intervenait dans les régions d'Analamanga, d'Atsimo Atsinanana, d'Atsimo Andrefana, d'Androy et de Menabe.

⁵⁸ Décret n° 2015-957 relatif à la SLC des CTD ; Décret n° 2015-958- relatif à la coopération décentralisée ; Décret n° 2015 -959 relatif à la gestion budgétaire et financière des CTD ; Décret n° 2015-960- fixant les attributions du chef de l'exécutif des CTD.

De plus, le PNUD a apporté un appui à l’atterrissage des ODD en facilitant l’élaboration et la validation de 4 plans d’action ODD dans les régions d’Anosy, d’Androy, d’Atsimo Andrefana et de Menabe⁵⁹. Ces initiatives ont contribué à renforcer les actions de développement durable au niveau local en alignant les objectifs mondiaux sur les réalités et les besoins spécifiques de chaque région concernée. Le PNUD a aussi appuyé la préparation de documents de localisation des ODD pour deux régions supplémentaires (Itasy et Analanjirofo) et de plans de développement locaux (PDL) dans 5 communes de la région d’Analanjirofo, s’accompagnant d’une stratégie de mobilisation des ressources.

La mise en place et le fonctionnement des structures locales de concertation dans 12 communes ont été appuyés, notamment à travers les plans de paix qui définissent des projets prioritaires dans un but de renforcement de la cohésion sociale⁶⁰. Le PNUD a également poursuivi, sous le PF3, la régularisation de la situation administrative et financière de plus de 15 000 fonctionnaires à travers des activités ponctuelles d’enregistrement au niveau des districts entre 2019 et 2021, leur permettant notamment d’exercer leur droit à l’avancement⁶¹.

Les entretiens de l’équipe d’évaluation sur terrain dans le Grand Sud ont permis de constater un niveau d’appropriation limité des outils de planification et de coordination mis en place avec l’appui du PNUD. Les acteurs concernés étaient peu motivés à cause d’un décalage entre les réalités locales et les outils proposés aux communes, l’inadéquation des capacités ainsi que l’insuffisance des ressources des communes pour la mise en œuvre des PDLII et des plans de relèvement. De plus, les structures locales de concertation (SLC) ont eu du mal à devenir opérationnelles faute de financement supplémentaire de la part de l’État. Cependant, malgré ces obstacles, l’appui du PNUD, notamment la mise en place de cadres de planification participatifs, a permis à d’autres partenaires du développement d’articuler leur soutien et de seconder les efforts du PNUD. Citons à ce titre le projet Mionjo de la Banque mondiale, dont la mise en œuvre au niveau local complète et étend certaines des interventions du PNUD. Cette synergie entre les différentes initiatives de développement contribue à renforcer les actions en faveur du développement durable dans la région du Grand Sud.

Les transferts de ressources vers les entités décentralisées continuent d’être limités, ce qui traduit le manque de volonté politique de déléguer des attributions aux structures décentralisées et déconcentrées. Ainsi, les CTD et les STD, en particulier dans le Grand Sud, restent dépendantes du soutien du PNUD et d’autres partenaires du développement, compromettant ainsi leur capacité à fournir des services publics adéquats. Cette situation complexifie la coordination et l’harmonisation des actions, notamment en raison de confusions persistantes concernant les compétences respectives des différentes structures, comme les gouverneurs et les préfets, ainsi que les conseils municipaux et les SLC.

Ce problème particulier apparaît comme un défi majeur dans l’évaluation finale du PADRC. Le manque de ressources continue d’alimenter la méfiance parmi les acteurs concernés, ce qui limite la possibilité d’une collaboration effective, pourtant si nécessaire. Il est important de noter que la relance de la décentralisation, soutenue par le PNUD, se produit dans un contexte politique où la tendance semble pencher davantage en faveur d’une centralisation des politiques au niveau de la présidence. Ces circonstances complexes sont des freins à la mise en œuvre réussie de la décentralisation.

⁵⁹ PNUD Madagascar 2021, Évaluation finale du « Programme d’appui à la décentralisation et la résilience communautaire (PADRC) ».

⁶⁰ La Structure locale de concertation est un espace de dialogue et de consultation permettant la participation inclusive de tous les acteurs de développement aussi bien publics que privés (article 3, Décret n° 2015- 957 relatif à la Structure locale de concertation des collectivités territoriales décentralisées).

⁶¹ PNUD, Rapport annuel orienté vers les résultats (ROAR) 2021.

Le déficit de capacités au niveau des CTD et des STD est toujours considéré comme l'un des défis majeurs à relever. Plusieurs interlocuteurs ont souligné les difficultés persistantes en matière de gestion, notamment en ce qui concerne le respect des règles de passation de marchés. De nombreuses communes ont du mal à mobiliser des ressources auprès du Fonds de développement local (FDL), dont les gestionnaires ne parviennent pas à exécuter le budget alimenté par les fonds fournis par les Partenaires techniques et financiers (PTF). Il a été également noté que de nombreux élus locaux, maires et membres de conseils municipaux, ont été condamnés et purgent des peines de prison pour des cas de fraude et/ou de corruption dans les processus de passation de marchés. Selon le rapport annuel 2021 du Bureau indépendant anticorruption (BIANCO), les collectivités décentralisées sont les unités administratives les plus exposées à la corruption, puisqu'elles sont la cible de 22 pour cent des requêtes reçues par le bureau en 2021.

Les interlocuteurs ont exprimé des opinions divergentes à cet effet et ont noté un écart significatif entre la rigueur des procédures et le niveau de compétences du personnel local à s'y conformer, notamment au niveau communal, où de nombreux maires n'ont pas même un niveau de scolarité élémentaire. Certains ont mis en doute les accusations portées contre le personnel des communes, et d'autres ont exprimé leur préoccupation concernant le nombre important d'inculpation de maires par les autorités judiciaires. Cette situation met en lumière les problèmes qui se posent à Madagascar lorsque l'on tente à la fois de lutter contre la corruption et de renforcer les capacités des autorités locales. Le fait que tant de maires soient sous les verrous nuit aux efforts de gouvernance locale et complique la mise en œuvre des projets de développement. Par conséquent, les constatations tirées de l'EIPP précédente, en 2018, qui mettaient en évidence la nécessité de renforcer les capacités et l'accompagnement des CTD et STD, sont toujours valables⁶².

Dans le cadre de différents projets, y compris ceux mis en œuvre par le PNUD, des efforts ont été faits pour remédier aux déficits de capacités, grâce à la production de guides de procédures, en particulier à l'intention des maires. Cependant, ces appuis demeurent ponctuels et n'ont pas permis l'accompagnement post-formation nécessaire, comme le préconisait l'évaluation finale du PADRC en 2018.

En 2021, le PNUD a été choisi par l'USAID comme partenaire de mise en œuvre du programme de renforcement de la gouvernance à Madagascar (RINDRA). Doté d'un budget de 14 millions de dollars É.-U. pour la période 2021-2026, ce programme prévoit une collaboration avec l'Institut national de la décentralisation et du développement Local (INDDL) dans le but de développer les capacités de formation au niveau infranational et de renforcer le mentorat continu des acteurs locaux. Le projet RINDRA a adopté une approche plus structurante pour renforcer les capacités des maires et prend en compte l'un des constats l'évaluation finale du PADRC puisqu'il y est noté qu'il est plus difficile d'obtenir des résultats probants dans le Grand Sud que dans d'autres régions, comme à Menabe, où des progrès sont observés⁶³. Allant à contre-courant des orientations du BP visant à prioriser le Grand Sud, le projet RINDRA intervient donc dans quatre autres régions (Analanjirifo, Atsinanana, Commune urbaine d'Antananarivo (CUA) et Menabe) disposant de capacités d'absorption de l'aide et de développement supérieures à celles du Grand Sud.

⁶² PNUD BIE 2018, EIPP Madagascar.

⁶³ PNUD Madagascar 2021, Évaluation finale du projet PADRC.

Constat 2 : Accès à la justice. Le PNUD a contribué à améliorer l'offre de justice en renforçant les capacités et la présence des acteurs judiciaires dans le Grand Sud, et plus particulièrement dans les zones enclavées et exposées à l'insécurité dans la région de l'Anosy. Ces types d'appui qui sont plutôt de nature ponctuelle et opérationnelle ont un effet limité sur les dysfonctionnements sous-jacents du système de justice et la lutte contre l'impunité. Ainsi, malgré un bon niveau d'appropriation nationale par le ministère de la Justice, le manque d'ancrage de ces initiatives dans le cadre de réformes plus larges limite la portée et la pérennité des efforts du PNUD.

Durant ce cycle, le PNUD a continué à soutenir l'amélioration de l'accès à la justice en concertation avec le ministère de la Justice. Des activités de sensibilisation ont été menées pour informer les citoyens de leurs droits et faciliter l'accès à l'assistance juridique (volet « demande », voir constat 3). Le PNUD a également renforcé « l'offre » de services dans certaines juridictions pour améliorer l'efficacité du système judiciaire et garantir une justice équitable et rapide – l'objectif global étant de créer un environnement favorable à l'accès à la justice pour tous les citoyens de Madagascar.

Le PNUD a apporté diverses formes de soutien technique et matériel à différents maillons de la chaîne pénale, notamment pour renforcer la formation du personnel (officiers de police judiciaire, greffiers et magistrats) et en mettant en place des services délocalisés (cf. audiences foraines). Le PNUD a également fourni des équipements (mobilier et matériel informatique) aux acteurs de la chaîne pénale, et a contribué à la rénovation des Tribunaux de première instance (TPI). En effet, la modernisation des infrastructures judiciaires répond à une demande concrète des autorités, car la plupart datent de l'indépendance du pays.

En outre, le PNUD a soutenu la numérisation des services des TPI dans 10 régions du pays, avec un rythme d'avancement varié⁶⁴. Bien que l'équipe d'évaluation n'ait pas eu accès à des statistiques de performances détaillées, le PNUD a rapporté en 2021 que globalement, ces différentes aides ont permis une augmentation significative du pourcentage d'affaires pénales traitées par les TPI dans le Grand Sud, passant de 20,74 pour cent en 2015 à 61,5 pour cent⁶⁵. Ces efforts ont ainsi contribué à améliorer l'efficacité du système judiciaire dans la région.

La modernisation des infrastructures, grâce à cette assistance, a donc un impact positif sur la perception de la justice par les populations, car elle permet d'améliorer les conditions de travail du personnel judiciaire et de faciliter l'accès des Malgaches à une justice de meilleure qualité. Cette assistance du PNUD s'avère d'autant plus indispensable que les difficultés de financement auxquelles le secteur judiciaire est confronté à Madagascar sont énormes.

À travers le financement du Fonds pour la consolidation de la paix (PBF), le PNUD a collaboré avec l'OIM et le FNUAP pour répondre à l'insécurité croissante dans les districts reculés de la région de l'Anosy⁶⁶. L'objectif était de renforcer la présence et les services de l'État de manière holistique afin de restaurer la confiance entre les populations et les autorités⁶⁷. Les projets REAP (Répondre aux menaces à la paix et à la cohésion sociale liées aux migrations non maîtrisées par l'appui à l'autonomisation et à la promotion des femmes à Madagascar) et PROSUD (Renforcement des mécanismes institutionnels inclusifs pour la consolidation de la paix dans le sud) ont ainsi permis la construction et l'équipement de 9 postes avancés de forces de sécurité (FSD), la restauration et la modernisation des TPI, la mise en place de cliniques juridiques, l'offre de services d'état civil par les CTD, ainsi que la mise en place d'activités communautaires et de cadres de concertation

⁶⁴ Les TPI d'Antsiranana, de Toliara, de Fianarantsoa, et de Mahajanga par le projet RCIPEP. Le projet RINDRA envisage un appui au TPI d'Antananarivo, de Toamasina, de Fenoarivo Atsinanana, d'Antalaha, de Morondava, et d'Antsohihy avec la mise en place d'un logiciel de traitement des affaires civiles.

⁶⁵ PNUD, ROAR 2021.

⁶⁶ Depuis que le PBF dispose d'un portefeuille, l'OIM est l'agence avec laquelle le PNUD a le plus participé à des projets conjoints (5/13), dont deux projets exclusivement mis en œuvre par les deux agences.

⁶⁷ Dans les régions du sud où l'élevage de zébus est plus courant, les « dahalo » (qui sont des groupes marginaux de la population) volent le bétail. Au fil du temps, cette pratique a évolué et c'est maintenant du vol organisé s'apparentant au grand banditisme.

tablant sur la participation citoyenne dans la prise de décisions locales et la sécurité communautaire. Ces interventions ont été mises en œuvre dans les districts de Betroka, de Bekily et d'Ihoso, qui sont des zones particulièrement enclavées et confrontées à des problèmes d'insécurité.

Le projet PROSUD a également permis de renforcer les activités génératrices de revenus (AGR) et la gestion administrative des élevages pour lutter contre le vol de zébus. Les questions de genre ont été intégrées à travers des formations et la mise en place de cliniques juridiques : la violence fondée sur le genre (VBG) a été prise en compte en sensibilisant les communautés et en formant les agents des forces de l'ordre.

Bien que l'équipe d'évaluation n'ait pas pu se rendre sur place en raison du passage du cyclone Freddy, les rapports et entretiens suggèrent que la présence renforcée de l'État a contribué à réduire l'insécurité dans la région. L'élargissement des pratiques mises en œuvre dans le cadre de ces initiatives n'apparaît pas clairement, mais les partenaires interrogés ont noté que la présence opérationnelle du système des Nations Unies à Betroka constituait en fait un gage de durabilité des effets de l'intervention sur le plan sécuritaire. À l'exception des projets PBF, le soutien du PNUD dans le domaine de la gouvernance a été mis en œuvre en collaboration avec le ministère de la Justice⁶⁸, via la modalité de mise en œuvre nationale (NIM). Cette approche a favorisé un bon niveau d'appropriation grâce à la présence physique des équipes du PNUD dans les locaux du ministère, ce qui a été confirmé lors des entretiens.

Cependant, de manière générale, on constate que l'appui du PNUD dans le domaine de la justice a été souvent axé sur des aspects opérationnels, visant à combler le manque de financement de l'appareil judiciaire. Dès lors, les efforts ont été moins orientés vers des réformes structurelles visant à pérenniser les actions entreprises via les projets ou à transformer plus globalement le système de la justice. Quelques appuis stratégiques ont néanmoins été fournis. Ainsi, malgré certains retards⁶⁹, une des réalisations clés du projet de *Renforcement de l'État de droit (RED)* a été la réforme du Code de procédure pénale, sa mise à jour, sa vulgarisation ainsi que sa distribution en 1000 exemplaires imprimés aux acteurs judiciaires. De plus, un soutien a été apporté à la numérisation du système de collecte et de traitement des informations. Cette initiative a été testée en collaboration avec les pôles anti-corruption grâce à l'utilisation du logiciel E-asa, qui permet de suivre en temps réel le traitement des dossiers jusqu'à la production des rapports. D'autres interventions stratégiques sont à citer, telle celle de l'élaboration d'un projet de décret relatif à la pérennisation des cliniques juridiques, lancée en 2015, mais qui n'a pas encore abouti à son adoption ; à cet égard, les entretiens menés dans le cadre de cette évaluation ont permis de confirmer que la situation n'avait toujours pas évolué (voir constat 3).

Les entretiens ont mis en évidence les défis structurels auxquels le secteur de la justice est confronté à Madagascar. Mentionnons d'abord le niveau de financement prévu dans les lois de finances, qui est souvent insuffisant pour répondre aux besoins du secteur⁷⁰. L'accessibilité à la justice est également entravée par le nombre insuffisant de juges formés par l'École nationale de la magistrature, dont les promotions ont été interrompues à la suite d'un scandale de corruption⁷¹. De plus, les juges sont régulièrement affectés à différents postes au sein de l'administration judiciaire, ce qui interrompt parfois la continuité de leur carrière en tant que juges du siège et leur spécialisation dans leurs domaines de compétences.

⁶⁸ Cela concerne les projets RED et RCIPED.

⁶⁹ PNUD Madagascar 2021, Évaluation finale du projet de renforcement de l'État de droit.

⁷⁰ S'agissant de la part du budget alloué aux ministères ou aux autres institutions malgaches dans les lois de finances, l'allocation du ministère de la Justice est passée de 2,19 % à 1,49 % entre 2019-2023, malgré une augmentation de 45 % de la part totale allouée au financement des ministères et institutions publiques entre les lois de finances de 2019 et 2023.

⁷¹ L'île de Madagascar compte 40 Tribunaux de première instance pour les 119 districts administratifs des 23 régions.

Par ailleurs, le secteur de la justice est en général mal perçu par la population, à cause de la corruption qui y règne. Selon le rapport 2022 du BIANCO (Bureau indépendant anti-corruption), la justice est considérée comme l'un des cinq secteurs les plus exposés au phénomène de corruption. L'absence de réforme du Conseil supérieur de la magistrature et le manque d'indépendance des acteurs judiciaires impactent également négativement la perception, l'impartialité et la crédibilité du secteur de la justice⁷².

Au cours de l'EIPP de 2018, l'appui du PNUD dans la mise en place du plan national de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) 2017-2021, avait été souligné, ainsi que l'adoption de décrets d'application en 2017⁷³. Cependant, malgré ces efforts, le Bureau national de la réforme du secteur de la sécurité, prévu dans ce cadre, n'a jamais été mis en place. Les interlocuteurs interrogés ont confirmé que ces efforts n'avaient pas été poursuivis, notamment parce que la réforme avait été présentée la veille de l'élection présidentielle de 2018.

En 2020, le PNUD a soutenu le développement de la stratégie nationale de bonne gouvernance. Cette stratégie comprenait un état des lieux des secteurs clés de la gouvernance, des axes stratégiques alignés sur le PEM et couvrant les différents secteurs de l'ancienne stratégie de RSS. Cependant, le dispositif institutionnel proposé pour la mise en œuvre de cette stratégie, sous la supervision de la Primature et la coordination du Comité pour la sauvegarde de l'intégrité (CSI), n'a pas semblé susciter une dynamique suffisante pour faire avancer les mesures visant à relever les différents défis identifiés.

Constat 3 : Aide juridique. Les cliniques juridiques appuyées par le PNUD ont démontré leur utilité pour résoudre les affaires civiles mineures et encourager la cohésion sociale grâce à la sensibilisation, la médiation et l'orientation en matière juridictionnelle. Cependant, malgré son utilité, le modèle actuel ne semble pas durable et ne parvient pas à renforcer efficacement la confiance et l'accès des populations à la justice formelle, principalement en raison de la coordination complexe entre ce mécanisme de justice alternative de règlement des différends et le système de justice formelle.

Le PNUD a continué à soutenir les mécanismes de justice alternative, notamment de conseil juridique pour les communautés vulnérables, afin d'élargir l'accès à la justice. Il a appuyé neuf cliniques juridiques gérées par des ONG, en renouvelant le soutien accordé au cours du cycle précédent via le projet RED (2015-2021), qui avait permis de déployer six cliniques juridiques et de travailler à la préparation d'un décret visant à pérenniser ce service⁷⁴. Ce décret n'a toutefois jamais été adopté.

Le PNUD continue de soutenir ces cliniques juridiques à travers différents projets et initiatives dans le domaine judiciaire. D'ailleurs, trois autres cliniques ont été mises en place dans les chefs-lieux des zones ciblées du Grand Sud par le biais du PF3 (Taolagnaro, Ambovombe, Toliara). Toutes les cliniques bénéficient d'une formation de base pour leur personnel et d'un appui financier et matériel pour leur fonctionnement. Les permanences sont tenues par des auxiliaires juridiques qui mènent des activités de sensibilisation sur les droits et les services offerts par les cliniques dans les zones d'intervention.

Les résultats et activités des cliniques juridiques suggèrent qu'elles sont effectivement sollicitées par la population. Selon les rapports du PNUD et des ONG qui les gèrent, plus de 30 000 personnes ont eu recours à leurs services entre 2015 et 2021 dans les régions du Grand Sud. Sur la base des rapports du PNUD durant ce cycle, près de 5 000 personnes consultent les cliniques chaque année, dont près de 50 pour cent en moyenne à Antananarivo. Les services de médiation et de conciliation sont les plus largement sollicités par les femmes, qui représentent en moyenne 75 pour cent des usagers des cliniques juridiques. Les données

⁷² À Madagascar, le CSM, responsable de la gestion des carrières, du déploiement, et de l'inspection des magistrats est présidé par le président de la République et co-présidé par le ministre de la Justice.

⁷³ La stratégie envisageait des réformes dans l'armée, la police, la gendarmerie, la justice, l'administration territoriale, les renseignements, le Parlement et d'autres organismes non étatiques.

⁷⁴ Dans les localités des régions de Vatovavy, de Fitovavy, d'Atsimo Atsinanana, d'Analamanga, d'Anosy, d'Ihorombe, d'Androy et d'Atsimo Andrefana.

disponibles ne permettent pas de définir précisément leur couverture géographique, cependant, les entretiens et certains rapports des ONG concernées indiquent que ce sont principalement les populations rurales qui ont recours à leurs services (soit en dehors des espaces urbains où les cliniques sont implantées).

Les opinions des interlocuteurs étaient partagées quant à l'approche préconisée pour étendre les services des cliniques juridiques et assurer leur pérennisation. En effet, certains ont souligné que l'approche consistant à déployer des cliniques juridiques gérées par des ONG, plutôt que par le ministère lui-même, limitait le potentiel d'appropriation et de pérennisation des cliniques par l'État, en plus de le décharger, dans une certaine mesure, de son rôle de « détenteur d'obligations ».

Cette perception est renforcée par le fait que certaines cliniques juridiques opèrent sur la base de financements non gouvernementaux depuis 2004 et continuent, encore aujourd'hui, à dépendre d'appuis extérieurs pour leur fonctionnement. En d'autres termes, les salaires des employés parajuristes travaillant dans les cliniques juridiques ne sont pas financés par le budget du ministère de tutelle mais par l'aide internationale. Même si un décret sur l'aide juridique permettra au gouvernement de subventionner ces ONG, son adoption ne semble pas en bonne voie (du moins au moment de l'évaluation).

Principalement axées sur la médiation et la conciliation, les cliniques ne disposent pas d'un budget suffisant pour accompagner les victimes de délits et de crimes ou les orienter vers le système de justice étatique, ou pour collaborer avec des associations d'avocats pour assurer une prise en charge judiciaire adéquate des affaires pénales. En effet, quoique les cliniques juridiques aient l'obligation de renvoyer ces cas au TPI, les entretiens ont révélé qu'elles rencontrent des difficultés pour orienter efficacement les victimes vers les services compétents tels que les officiers de police judiciaire, les tribunaux, ou encore les hôpitaux. De plus, il ressort des entretiens et des rapports d'activités des cliniques juridiques que le suivi des victimes orientées ne semble pas être assuré ; en outre que la majorité des demandes concernent des dossiers de disputes et de violences familiales, mais que les victimes préfèrent souvent solliciter une conciliation auprès des cliniques plutôt que d'engager une procédure judiciaire contre leur conjoint.

Il ressort également des entretiens que des doutes existent concernant la qualité des services offerts par les cliniques juridiques. Bien que des efforts aient été déployés sous le projet RED pour la formation et le partage d'expériences entre les différentes organisations gestionnaires et les parajuristes employés, cette initiative ne semble pas avoir été poursuivie depuis 2018-2019, ce qui aurait pourtant aidé à harmoniser et à professionnaliser la pratique dans les différentes cliniques et permis aux nouvelles cliniques de capitaliser l'expérience des plus anciennes. Avec l'adoption de l'approche portefeuille, l'encadrement et la responsabilité des activités d'appui aux cliniques juridiques sont réparties entre le PF1 et le PF3. Un défi supplémentaire se pose relatif à la portée ou couverture géographique des services des cliniques juridiques. Malgré la fourniture de moyens de transport (motos) à chacune, le personnel a signalé des difficultés à étendre leurs services au-delà des communes avoisinantes.

Les cliniques juridiques opèrent sous la tutelle du ministère de la Justice et se voient assigner un magistrat référent du TPI dans les juridictions dans lesquelles elles opèrent afin d'en assurer la supervision et le déferrement des personnes mises en cause pénalement. Cependant, l'effectivité de ce mécanisme n'a toutefois pas pu être corroboré et les évaluateurs ont noté, dans certains cas, des carences dans la coordination et la communication entre les cliniques juridiques et les TPI, ce qui limite la confiance des populations envers la justice formelle.

Les cliniques juridiques démontrent néanmoins leur utilité pour résoudre des instances civiles mineures par la voie de la conciliation et de la médiation, et également en déchargeant les TPI de ces affaires mineures. En renforçant l'offre de services juridiques, ces efforts ont, dans une certaine mesure, favorisé l'accès à la justice alternative aux personnes en situation de vulnérabilité.

La justice traditionnelle continue d'occuper une place importante dans la société malgache car continuent de s'appliquer les *Dina*, ces « normes sociales ou codes de conduite qui régissent les relations au sein des communautés ou entre elles »⁷⁵. Expression d'une forme de justice traditionnelle précoloniale, elles sont actuellement suivies par 75 pour cent de la population du pays. Depuis 2001, elles sont reconnues par une loi spécifique relative à la sécurité publique et nécessitent l'homologation du tribunal et une publication pour acquérir force obligatoire⁷⁶. Cependant, des problèmes existent en matière d'encadrement, tout particulièrement pour les *Dina* n'ayant pas été homologuées par les tribunaux conformément à la loi. Si les *Dina* ont permis de régler des conflits et ont contribué à la cohésion sociale dans certaines régions du pays, des inquiétudes subsistent touchant à l'empiètement sur les compétences des juridictions étatiques, la proportionnalité des sanctions appliquées par les conseils de *Dina* et d'autres abus, notamment lorsqu'elles ne sont pas homologuées.

Le PNUD, à travers le projet PADRC et le PF3, a soutenu la vulgarisation et l'harmonisation des *Dina* au niveau régional. D'ailleurs, à ce niveau, les entretiens ont mis en avant les difficultés d'harmonisation et d'application des *Dina*. Jusqu'à présent les initiatives en la matière étaient principalement concentrées sur le volet gouvernance locale sans établir de liens avec les autorités judiciaires. Une étude du PNUD réalisée en 2014 avait pourtant souligné la nécessité de formaliser le recours à la médiation et d'encadrer les mécanismes de justice traditionnelle pour les intégrer dans la stratégie de restauration de la confiance des citoyens⁷⁷. Des modèles existent dans d'autres pays, montrant que les « parajuristes » communautaires peuvent jouer un rôle complémentaire tout en servant de passerelle entre les mécanismes traditionnels et les acteurs de la justice formelle ; ils présentent en effet des avantages certains (couverture géographique, confiance et reconnaissance des populations), tout en soutenant l'intégration du droit et l'harmonisation avec la loi⁷⁸. Les pratiques ainsi que les dispositions juridiques actuelles à Madagascar offrent un environnement favorable à la réplification de ce type d'interventions car elles permettent l'homologation des décisions rendues en vertu des *Dina* et favorisent le rapprochement entre les acteurs traditionnels et ceux du système pénal.

Constat 4 : Lutte contre la corruption. Le PNUD a continué à soutenir l'opérationnalisation des structures de lutte anticorruption et le renforcement de la participation des organes de redevabilité pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. Bien que des progrès aient été réalisés avec la mise en place de toutes les structures prévues par la loi, leur portée géographique et leur capacité à remplir pleinement leur mandat sont limitées en raison du contexte défavorable sur le plan financier et politique.

Après la mise en place d'un plan prioritaire pour la consolidation de la paix couvrant la période 2016-2019, Madagascar est éligible au financement du PBF depuis 2015. Son éligibilité a été prolongée en 2019 avec l'approbation d'un deuxième portefeuille de projets. Les plans prioritaires visaient à renforcer la confiance entre les citoyens et les institutions dans le contexte post-crise (période 2009-2014). Grâce à ce financement, le PNUD a mis en œuvre divers projets, en partenariat avec d'autres agences du SNU, visant à renforcer la lutte contre la corruption, la transparence des institutions publiques, la participation citoyenne dans les efforts de redevabilité publique, et l'appui à la présence des autorités dans les zones frappées par l'insécurité dans le Grand Sud (constat 5)⁷⁹.

⁷⁵ Andriamalala, G., Gardner, C. J. L'utilisation des *Dina* comme outil de gouvernance des ressources naturelles : leçons tirées de Velondriake, sud-ouest de Madagascar. 2010. Tropical Conservation Science, p. 447-472. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/194008291000300409>

⁷⁶ Loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des *Dina* en matière de sécurité publique.

⁷⁷ PNUD Madagascar 2014, Étude sur les dysfonctionnements de la chaîne pénale malgache, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/mg/a503a0341e72dad5f47793c6cd7470f8f6c9aaeade80bb9eba2909b7fa3284d7.pdf>

⁷⁸ Voir le cas du Malawi développé par l'ONG PASI. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/12827> <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/11102>

⁷⁹ Ces appuis ont été opérationnalisés à travers les projets « Institutions démocratiques intègres, représentatives et crédibles (IDIRC) 2016-2019 », « Tracer la voie de la Paix à travers la voix des Jeunes » (SIFAKA) 2018-2020, « L'Art populaire au service des Jeunes engagés pour la consolidation de la paix dans le sud de Madagascar » 2019-2021, « Renforcement des mécanismes institutionnels inclusifs pour la consolidation de la paix dans le sud » 2020-2022, et le projet « Observatoire des jeunes citoyens engagés pour une gouvernance plus inclusive, efficace et apaisée » 2020-2022 (OBSMADA).

Poursuivant sa logique d'intervention, le PNUD a contribué à la mise en place et au fonctionnement de l'appareil de lutte anticorruption à Madagascar. Il a soutenu les révisions de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC) en 2015 et l'élaboration des lois-cadres pour la création des Pôles anticorruption (PAC), la lutte contre la corruption et le recouvrement des avoirs, tout en soutenant leur opérationnalisation⁸⁰. En 2020, le PNUD a accompagné le Comité pour la sauvegarde de l'intégrité (CSI) dans l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC et l'élaboration de la stratégie nationale de bonne gouvernance pour aligner les réformes sur les nouvelles priorités de l'État⁸¹. Cette démarche a permis de mettre en avant les progrès réalisés au cours des cinq années de mise en œuvre de la stratégie, notamment dans les domaines de l'adoption des lois, de la prévention de la corruption et de l'information des usagers⁸².

Des progrès ont pu être enregistrés depuis la dernière EIPP du PNUD menée en 2018, qui soulignait des délais dans la promulgation du texte de loi concernant le recouvrement des avoirs. Elle a finalement été adoptée en 2019 et son décret d'application paru en 2021 a disposé la mise en place de l'Agence de recouvrement des avoirs illicites (ARAI). L'adoption du décret d'application et la création de l'ARAI parachèvent la mise en place du système anticorruption tel que défini dans la loi en la matière, permettant à ce nouvel organisme d'unir ses efforts à ceux des autres institutions du système de lutte anticorruption dont le CSI, le Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO), les PAC, et le Service de renseignement financier (SAMIFIN). Durant ce cycle, le PNUD a continué à appuyer les efforts de prévention et de sensibilisation du BIANCO, et l'opérationnalisation des PAC à travers la fourniture d'équipements, et l'aide à la formation des magistrats.

Les PAC d'Antananarivo et de Mahajanga continuent de fonctionner, ayant traité 1 234 dossiers, jugé 674 affaires et prononcé 950 jugements de condamnation depuis leur création⁸³. Bien que le nombre de doléances adressées au BIANCO ait généralement diminué depuis 2008, une augmentation de 30 pour cent a été observée entre 2018 et 2021⁸⁴. De plus, le ratio de plaintes qui peuvent être investiguées par rapport à celles reçues a augmenté de deux points de pourcentage, et de 14 points s'agissant de celles pour lesquelles une enquête a été ouverte, ayant été traitées puis transmises aux juridictions, ce qui est indicatif d'une amélioration de l'efficacité du traitement des dossiers⁸⁵.

L'opérationnalisation des structures demeure un processus lent et marqué par des retards de mise en place assez longs. En effet, à l'instar de la mise en place de l'ARAI, les structures qui ont vocation à avoir des antennes territoriales comme le BIANCO et les PAC n'ont pas encore pu être déployées sur l'ensemble du territoire. Bien que le BIANCO, mis en place en 2004, ait pu étendre sa présence avec 6 directions territoriales (soit une par province), la mise en place des PAC a été un processus plus ardu, avec seulement deux PAC présentement opérationnels sur les six initialement prévus par la loi⁸⁶. Selon les interlocuteurs rencontrés, le retard dans la mise en place du volet judiciaire du système de lutte contre la corruption pose des problèmes quant à l'absorption des dossiers méritant une enquête, lesquels en l'absence de PAC compétents dans les juridictions, vont grossir les piles d'affaires des juridictions non spécialisées.

⁸⁰ PNUD IEO 2018, Évaluation indépendante du programme pays Madagascar.

⁸¹ <https://www.csi.gov.mg/politique-nationale-de-bonne-gouvernance-nov-2020/>

⁸² CSI 2020, Évaluation à mi-parcours de la SNLCC de Madagascar.

⁸³ Sur la base des activités cumulées des PAC présentées dans le rapport annuel 2021. Ces chiffres représentent le cumul de dossiers sur 3 ans et demi pour le PAC d'Antananarivo, et sur 15 mois pour le PAC de Mahajanga.

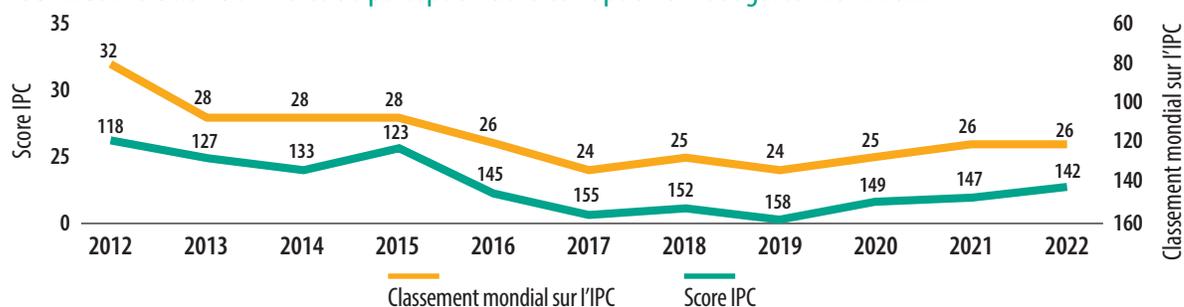
⁸⁴ Le rapport annuel 2020 du BIANCO présente les niveaux d'activités cumulés depuis sa création en 2004, et 2008 est l'année où il a reçu le plus de cas avec 9718 doléances, et 1627 suivies d'une enquête. Mais le niveau de doléances reçues a diminué de 60 % entre 2008 et 2021.

⁸⁵ Source : Rapports annuels du BIANCO 2018-2021.

⁸⁶ Au moment de l'évaluation, le 3^e PAC de Fianarantsoa était en cours de déploiement étant attendu depuis 2021. Seul les PAC d'Antananarivo et de Mahajanga étaient opérationnels. Par ailleurs, selon la nouvelle loi, un PAC sera compétent pour deux provinces.

Les entretiens ont révélé un manque de volonté politique pour lutter contre la corruption, ce qui affecte également la perception et crédibilité des acteurs du système anticorruption. Malgré certaines avancées, l'indice de perception de la corruption à Madagascar a eu tendance à diminuer sur les dix dernières années, reflétant clairement les opinions partagées par les parties prenantes. Des révisions du cadre légal ont été adoptées par le Parlement en 2021, rétrécissant la compétence des PAC concernant les infractions économiques et financières, et réduisant la durée du mandat des magistrats qui y siègent. Ces mesures s'ajoutent à la mise en place de la Haute Cour de Justice en 2018 qui, disposant d'un mandat exclusif pour les cas de corruption à grande échelle dans lesquels de hautes personnalités sont impliquées, est néanmoins contrôlée par le Parlement. Selon une évaluation des programmes de la Banque mondiale, il a ainsi été constaté que cela a eu pour effet de créer une forme d'immunité de fait pour les parlementaires et la classe politique, et d'affaiblir les PAC⁸⁷. Des affaires très médiatisées impliquant des personnalités politiques qui de fait n'ont pas été poursuivies ont impacté la perception concernant les progrès réalisés dans la lutte contre la corruption à Madagascar. Malgré une opérationnalisation croissante des structures de lutte anticorruption et une augmentation du personnel dédié à cette tâche, le budget alloué à ces structures a connu une diminution ces dernières années : en 2018-2021, leur budget est passé de 0,25 pour cent à 0,14 pour cent du budget général de l'État, et de 0,31 pour cent à 0,08 pour cent pour celui des organes de contrôle des finances publiques et de la médiation de la République⁸⁸.

FIGURE 5. Évolution de l'indice de perception de la corruption à Madagascar 2012-2022



Constat 5 : Participation de la société civile. Les soutiens visant à stimuler la participation de la société civile et des organes de redevabilité, bien que ponctuels, ont contribué à dynamiser le débat public sur la transparence, la reddition des comptes et le renforcement de la participation citoyenne, notamment des jeunes, favorisant indirectement la cohésion sociale.

L'appui à la participation de la société civile et aux efforts de redevabilité avait été souligné dans l'EIPP précédente, qui avait toutefois insisté sur la nécessité d'associer davantage les organisations de la société civile (OSC) et les organes de redevabilité aux initiatives de lutte contre la corruption. Depuis le programme pays précédent, la participation de la société civile et des jeunes dans le renforcement de la redevabilité publique et, plus généralement, aux efforts de cohésion sociale a été au cœur de divers projets. L'engagement de ces acteurs a donc été intégré comme un objectif connexe à la lutte contre la corruption et la bonne gouvernance dans la mise en œuvre des projets du PBF (en partenariat avec le HCDH, l'UNESCO, l'OIM, et l'UNFPA)⁸⁹. Outre l'appui apporté directement à la lutte contre la corruption et à la transparence

⁸⁷ Le Groupe de la Banque mondiale à Madagascar Évaluation du programme de pays 2022, années fiscales 2007-2021.

⁸⁸ Source : Rapport annuel du CSI 2021.

⁸⁹ IDIRC, GOUDMADA, OBSMADA, CAPMADA.

du secteur public, l'implication des autres agences de l'ONU a permis de mettre sur les rails la Commission nationale indépendante des droits de l'homme (CNIDH) et le Haut conseil pour la défense de la démocratie et de l'État de droit (HCDDDED), et de dynamiser le journalisme d'investigation.

Au niveau du renforcement de la transparence et de la redevabilité, le PNUD a appuyé le Parlement et la Cour des comptes dans le but d'améliorer la reddition des comptes et le rôle de l'organe législatif dans le suivi de l'action gouvernementale. Le PNUD a appuyé la mise en application des dispositions constitutionnelles à travers le renforcement des capacités des députés siégeant à la Commission parlementaire de l'évaluation des politiques et l'élaboration d'un guide pour simplifier la saisine de la Cour des comptes par cette commission. Ce travail a permis le lancement de la première évaluation des politiques publiques commanditée par le Parlement à la Cour des comptes, sur la mise en œuvre de la stratégie nationale d'hygiène et d'assainissement, qui était en cours de finalisation au moment de l'évaluation (voir aussi constat 7). Alors que le volet EAH (eau, assainissement et hygiène) est piloté par l'UNICEF, la coordination avec le projet d'appui à une gouvernance démocratique à Madagascar (GOUDMADA) a été limitée, mise à part la collaboration dans le cadre de cette évaluation.

Le PNUD a aussi appuyé la Cour des comptes en 2021 en finançant, à sa demande, la conduite d'audits concernant la gestion des fonds de réponse à la pandémie de COVID-19. Quatre rapports d'audit ont été rendus publics par la Cour des comptes, et l'un d'eux a soulevé de nombreuses questions concernant certaines opérations et la gestion de près de 400 millions d'euros d'aide reçue pour faire face à la pandémie. Ces informations ont été relayées par les médias internationaux. Cependant, malgré ces suspicions, le rapport d'audit n'a pas abouti à des poursuites judiciaires⁹⁰. D'après les entretiens, cette initiative de la Cour des comptes, appuyée par le PNUD, a tout de même permis de mettre en lumière les problèmes de gestion de l'aide internationale et des fonds publics à Madagascar. Néanmoins, les conclusions de ces audits ont été utilisées par le FMI qui collabore aussi au renforcement de la gouvernance et de la transparence. Cette expérience a aussi permis de rehausser la crédibilité de la Cour des comptes auprès des PTF, qui sollicitent maintenant son expertise et sa participation dans la mise en œuvre de leurs programmes. L'un des effets indirects de l'assistance du PNUD est ici que le plaidoyer concerté des PTF a permis à la Cour des comptes d'accroître son autonomie budgétaire dans la loi de finances pour l'année 2023⁹¹.

Grâce aux importants efforts pour renforcer les capacités des organisations de la société civile (OSC) lors des élections précédentes, le PNUD a tiré parti des réseaux d'OSC bien établis pour étendre les activités de sensibilisation et de mobilisation dans la lutte contre la corruption, la transparence du secteur public et la prévention des conflits. Le projet OBSMADA, axé sur le Contrôle citoyen de l'action publique, a permis de renforcer les capacités des OSC de jeunes. Pendant la pandémie de COVID-19, la création de la plateforme ARAMASO a été soutenue, laquelle a connu un succès auprès des citoyens en permettant une meilleure participation de la société civile et un suivi des actions publiques⁹². Ces initiatives ont également contribué à atténuer les risques de conflits sociaux liés aux cas potentiels de corruption dans la gestion de la crise de COVID-19, à la fois au niveau territorial et national. Le mécanisme de contrôle citoyen participatif mis en place a mobilisé 612 jeunes acteurs locaux pour évaluer 338 services publics dans 6 régions, favorisant ainsi la transparence et l'amélioration de la qualité des services publics⁹³. De plus, un système de veille et d'alerte précoce des conflits communautaires, en partenariat avec une OSC, a rassemblé 2629 associations et acteurs locaux, et y compris des autorités.

⁹⁰ La Cour des comptes ne dispose pas de compétences en matière judiciaire.

⁹¹ FMI, Rapport de pays n° 23/117.

⁹² C'est une plateforme qui peut recevoir les alertes et/ou les rapports d'incidents liés au COVID-19, lancés par les citoyens via les SMS à un numéro vert ; elle peut également traiter les informations concernant les activités des députés dans leurs circonscriptions.

⁹³ ROAR 2022.

Les partenariats avec l'UNESCO et l'OHCHR ont permis l'élaboration de la loi sur l'accès à l'information et sa vulgarisation pour une meilleure participation citoyenne. Néanmoins, plusieurs des textes qui en découlent, notamment ceux sur la protection des lanceurs d'alerte et des droits humains n'ont pas encore été adoptés par le Parlement et continuent d'être débattus en commission parlementaire. La révision du cadre légal et réglementaire tendant à l'amélioration de l'information publique et de la protection des lanceurs d'alerte figurait déjà dans les objectifs du projet « Institutions démocratiques intègres, représentatives et crédibles » (IDIRC), clôturé en 2019, mais n'avait pas avancé au moment de cette évaluation. L'actualité malgache regorge de cas de lanceurs d'alerte faisant l'objet de représailles, y compris au travers de l'appareil judiciaire. Le manque d'avancée sur ces questions constitue un frein important pour la poursuite d'une approche globale de la société, et entraîne aussi des risques pour la participation active des OSC et des citoyens dans ces efforts. C'est en tout cas ce qui ressort des entretiens et des rapports de projet disponibles.

Constat 6 : Appui électoral. Bien que le PNUD ait joué un rôle significatif dans le soutien aux processus électoraux passés de Madagascar, notamment à travers le projet SACEM, qui a catalysé les contributions de partenaires du développement et renforcé la CENI, les obstacles actuels, tels que les courts délais de mise en œuvre, les tensions politiques, les restrictions au niveau médiatique et la mise en place tardive d'un programme d'assistance électorale, soulèvent des inquiétudes quant à l'efficacité de l'appui destiné à instaurer un climat de confiance, assurer une participation adéquate et garantir des élections transparentes et apaisées en 2023.

Conformément au mandat qui lui est conféré par l'Assemblée générale des Nations Unies et en vertu des directives de la division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix, le PNUD a joué un rôle significatif dans le déroulement des différents processus électoraux du pays. En effet, le PNUD a offert un appui important lors des récents rendez-vous électoraux, notamment en 2013, qui ont permis un retour à l'ordre démocratique à la suite de la crise politique de 2009, puis en 2018 et 2019 pour les élections présidentielles et législatives.

Le cycle électoral de 2018, appuyé par le PNUD au travers du projet Soutien au cycle électoral de Madagascar (SACEM)⁹⁴, a été le premier à se dérouler régulièrement depuis les élections organisées pour sortir de la crise en 2013 et, comme noté dans l'EIPP menée en 2018, il représentait donc un enjeu majeur pour le pays⁹⁵. Le SACEM, à travers la mise en place du fonds commun, a permis de canaliser les contributions de onze partenaires du développement et de mobiliser 14 millions de dollars É.-U. pour sa mise en œuvre, dont près de 40 pour cent issus des fonds propres du PNUD. L'importance du SACEM est illustrée par le fait que le programme a représenté 92 pour cent des contributions externes au processus électoral de 2018-2019⁹⁶ et une allocation supplémentaire de plus de 50 pour cent aux dépenses effectuées sur ressources internes pour les élections présidentielles et législatives⁹⁷. Grâce à ces moyens supplémentaires, la Commission électorale nationale indépendante (CENI) a pu être appuyée dans divers domaines. Tout d'abord, le PNUD a contribué à la mise à jour et à la fiabilité des fichiers électoraux, renforçant ainsi la gouvernance et le cadre légal de la CENI. De plus, il a aidé cet organisme au niveau de sa communication institutionnelle et à travers des initiatives d'éducation civique et électorale. Au niveau des opérations électorales, l'appui a permis de pallier le retard dans la mise à disposition des allocations budgétaires nationales destinées à la CENI.

⁹⁴ En optimisant l'aide au programme d'appui électoral précédent, le projet SACEM visait à assurer la conduite des élections dans un climat apaisé, transparent, et inclusif et articulée autour de 4 volets principaux dont la fiabilité du fichier électoral, l'amélioration du cadre légal, la sensibilisation des électeurs, et l'assistance pour les activités opérationnelle de la CENI.

⁹⁵ PNUD BIE 2018, Évaluation indépendante du Programme pays Madagascar.

⁹⁶ CENI 2021 - Rapport de fin de mandat du Bureau permanent.

⁹⁷ CENI 2021 - Rapport de fin de mandat du Bureau permanent. Sur la base des informations rapportées, le SACEM a apporté une allocation supplémentaire de 47 milliards d'ariarys pour la période 2017-2019 et l'exécution du budget électoral sur ressources internes a été de 85 milliards d'ariarys pour les élections présidentielles (68 %) et législatives (32 %).

D'une manière générale, le SACEM a réussi à remplir ses objectifs en appuyant la CENI dans la conduite d'élections apaisées, transparentes et inclusives, malgré certaines failles dans le processus électoral. L'appui concernant la révision des listes d'électeurs a permis d'augmenter de 8 pour cent le nombre d'inscrits en comparaison à 2013⁹⁸. Ainsi, le nombre de personnes inscrites sur le fichier électoral a franchi le cap des 10 millions, avec une augmentation de 16 pour cent entre 2017 et 2019 attribuable aux effets des campagnes de sensibilisation et d'enregistrement des électeurs. Les activités de sensibilisation menées ont notamment permis une légère progression du taux d'inscription des jeunes qui est passé de 26 pour cent en 2016 à 41 pour cent en 2019, mais seulement marginale concernant l'inscription des femmes (+1 pour cent)⁹⁹. Au-delà de ces améliorations touchant aux opérations électorales et au fichier électoral, il est noté dans l'évaluation finale du projet qu'à travers son mécanisme de gouvernance, le SACEM a joué un rôle d'interface critique entre les autorités nationales et les partenaires du développement et a fourni une importante caution et garantie morale au processus électoral¹⁰⁰.

Le projet SACEM a permis entre autres de favoriser le dialogue politique à l'effet d'apporter des réponses à la crise postélectorale qui avait éclaté début 2018. Malgré les différents incidents ayant émaillé la tenue des diverses élections, les rapports d'observation des partenaires internationaux comme l'Union européenne et l'Union africaine, font état d'un succès relatif dans l'organisation et la conduite des échéances électorales présidentielles et législatives de 2018 et 2019. Par ailleurs, la CENI a été en mesure d'organiser, avec une assistance jugée minime, les élections municipales et communales en 2019 ce qui, dans une certaine mesure, a confirmé les compétences techniques acquises au travers des appuis successifs et de la formation de son personnel. Cependant bien que les élections se soient déroulées dans un climat relativement apaisé, quelques incidents ont partiellement entaché le déroulement des différents scrutins et affaibli la crédibilité de la CENI et du processus, en particulier concernant la fiabilité du fichier électoral qui, au final, et tel qu'il ressort de l'évaluation finale du SACEM, dépend étroitement des réformes relatives à la gestion de l'état civil¹⁰¹.

L'année 2023 est marquée par une échéance électorale avec la tenue des élections présidentielles fin novembre, comme confirmé par l'annonce du calendrier électoral faite par la CENI au mois de février¹⁰². Après la demande d'assistance des autorités nationales auprès des Nations Unies, la mission d'évaluation des besoins (Needs Assessment Mission, NAM) dépêchée par la division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DPPA) a conclu, au terme de sa visite de mars 2022, que l'ONU ne fournirait pas d'appui à la CENI par l'entremise d'un programme d'assistance aux opérations électorales. Il a alors été décidé que l'appui serait limité à la création de conditions favorables à l'inclusivité et la conduite pacifique du processus électoral à travers des activités de bons offices, enfin la promotion de la participation citoyenne¹⁰³. Bien que le rapport d'analyse des besoins n'ait pas été rendu public, les entretiens menés au cours de l'évaluation ont conduit à considérer que cette décision faisait suite aux faibles avancées – malgré les recommandations des diverses missions d'observation –, en particulier à l'issue du précédent cycle électoral, et aux décisions politiques controversées prises (cf. la nomination

⁹⁸ Selon le rapport d'audit du fichier électoral conduit par l'Organisation internationale de la Francophonie en 2018.

⁹⁹ PNUD Madagascar 2020, Évaluation finale du projet Soutien au cycle électoral de Madagascar (SACEM).

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Bien que cela ait été jugé sans conséquence pour les résultats de l'élection présidentielle, les résultats de l'audit de l'OIF ont été remis en cause après le renouvellement annuel de la liste électorale (RALE) de 2019 qui a identifié plus de 100 000 doublons dans le fichier, soit près de 1 % contre 0,1 % de noms répétés selon l'audit de l'OIF en 2018. Le RALE de 2020 a aussi fait état de plus d'un million d'électeurs enregistrés avec des numéros de cartes nationales d'identité identiques.

¹⁰² Les dates du premier et du second tour de l'élection présidentielle ont été fixées, respectivement au 9 novembre et 20 décembre.

¹⁰³ Les priorités programmatiques autorisées sont (i) le respect de l'espace civique et démocratique (y compris l'éducation civique et électorale), (ii) la lutte contre la désinformation, et l'incitation, le renforcement des capacités des médias indépendants, et (iii) la participation, l'inclusion et la non-discrimination, surtout des femmes, des jeunes, des personnes handicapées et des minorités.

des membres du bureau permanent de la CENI et de la Haute cour constitutionnelle (HCC)¹⁰⁴. Une refonte de loi électorale de 2018 avait été recommandée après les élections, tout comme en 2022 en vue de la préparation de la présidentielle 2023, mais cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

Des questions demeurent quant aux moyens et capacités de la CENI à assurer des opérations électorales conformes aux standards de 2018, sans disposer du même appui en logistique et en équipement que précédemment, lequel avait permis le comptage et la transmission des résultats dans les délais légaux. Le DPPA a toutefois effectué une mission de suivi de haut niveau sur la situation pré-électorale en avril 2023 (après la mission d'évaluation du BIE) qui a débouché sur une recommandation aux fins de prolonger l'intervention des Nations Unies en faveur du renforcement des capacités opérationnelles de la CENI par un « appui ciblé et modéré aux opérations techniques » et également à la HCC. Ainsi, un projet plus ambitieux de 14 millions de dollars É.-U. dénommé « Renforcement des processus électoral et démocratique à Madagascar » (RPEDEM) a été conçu et la phase de mobilisation de ressources est en cours auprès des bailleurs de fonds.

Avant ce changement de position, l'appui du PNUD avait donc permis quelques interventions ponctuelles visant à soutenir diverses activités de la CENI en 2022, dont une aide logistique pour l'organisation des ateliers ayant permis au nouveau bureau permanent d'adopter son plan d'activités pluriannuel. Conformément aux directives qui fixent le champ d'intervention du PNUD dans le domaine électoral, deux projets d'appui aux organisations de la société civile (et aux médias) et des activités de sensibilisation et d'éducation civique pour la participation citoyenne des femmes et des jeunes ont été préparés, en complément d'activités déjà en marche depuis fin 2022 dans les régions de Menabe, Sava, Haute-Matsiatra, Vatovavy Fitovinany, et Atsimo Atsinanana.

Sur la base de l'expérience du précédent cycle électoral, les interventions engagées par le PNUD et d'autres PTF en 2023 pourraient avoir un effet limité sur la participation compte tenu du délai de mise en œuvre qui est plutôt court et de la décision tardive de mise en place d'un programme d'assistance électorale. En effet, l'évaluation finale du SACEM avait conduit à constater que de tels délais de mise en œuvre ne permettaient pas de garantir des résultats, malgré les efforts de sensibilisation, et que l'enregistrement des électeurs ne s'était pas traduit par une augmentation du taux de participation ; ceci fut particulièrement vrai s'agissant de la participation des femmes durant la mise en œuvre du SACEM, qui n'a pas été proportionnelle aux efforts consentis au travers des activités de sensibilisation et d'enregistrement. De plus, un climat de tension entre les protagonistes politiques s'est installé à la suite des élections sénatoriales de 2020, boycottées par l'opposition à l'approche de la présidentielle. Divers acteurs de la société civile se sont mobilisés pour réclamer la révision du Code électoral de 2018 laquelle, ainsi que souligné dans l'évaluation finale du SACEM, répondait davantage au besoin d'obtenir un consensus politique à ce moment précis qu'à des considérations juridiques. Le contexte est par ailleurs marqué par des restrictions imposées aux médias et plus récemment, le 31 mars 2023, par l'annonce de l'interdiction des manifestations et rassemblements à caractère politique sur la place publique, au détriment des forces politiques de l'opposition. Dans la situation actuelle, il est difficile de savoir si la mise en place tardive d'un programme d'assistance électorale suffira à instaurer un climat de confiance, à assurer un bon taux de participation, ainsi que des élections transparentes et apaisées.

¹⁰⁴ Dans son rapport final, la Mission d'observation des élections de l'Union européenne avait formulé 27 recommandations après les élections de 2018. Une mission de suivi de ces recommandations en 2022 a fait observer que 18 de ces recommandations, nécessitaient des réformes législatives ou constitutionnelles, concernant notamment l'autonomisation de la CENI, les garanties à la liberté d'expression et de la presse et le contrôle du financement de la vie politique.

2.2 Emploi des jeunes et croissance inclusive

Effet 2 : D'ici 2030, l'accès des jeunes à des emplois décents, productifs, durables et résilients est favorisé par le développement de l'entrepreneuriat et la mise en œuvre de mesures visant à accélérer la transition de l'économie informelle à l'économie formelle.

Produits connexes

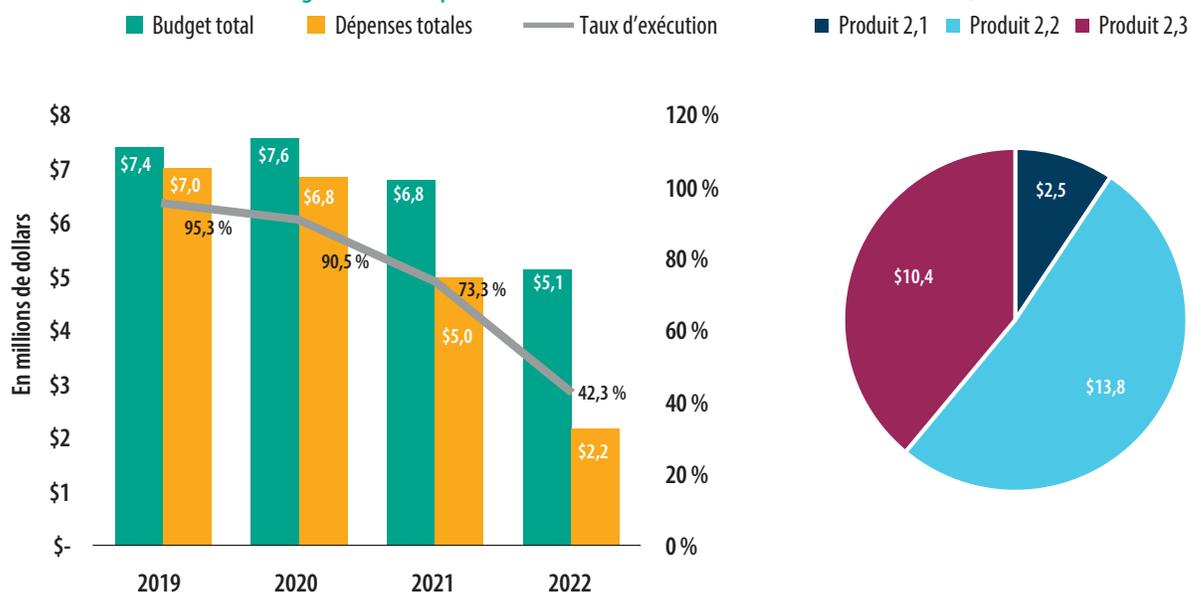
Produit 2.1 : Mesures innovantes en place pour accroître l'autonomisation des femmes et des jeunes et leur participation aux procédés de développement économique dans le secteur de l'économie verte et bleue.

Produit 2.2 : Solutions inclusives et durables adoptées dans les zones d'intervention pour accroître l'accès aux énergies renouvelables.

Produit 2.3 : Mesures en place pour donner des perspectives commerciales durables aux particuliers et aux micros, petites et moyennes entreprises (MPME).

Au cours de la période 2019-2023, en tout 10 projets se rapportant à l'effet 2 lié à la croissance inclusive ont été mis en œuvre. Leur budget cumulé a été de 26,8 millions de dollars É.-U. (soit 30,5 pour cent du budget total du programme) et les dépenses de 21 millions de dollars É.-U. (soit 30,9 pour cent des dépenses totales de programme), ce qui correspond à un taux d'exécution moyen de 78,3 pour cent. Quatre (4) projets représentant 65,9 pour cent des dépenses sous cet effet ont contribué à la croissance inclusive : ils ont été mis en œuvre par la partie nationale (NIM) alors que les six (6) autres ont été exécutés directement par le PNUD (DIM). Les projets sous l'effet 2 ont été principalement financés par les fonds propres du PNUD (87,5 pour cent de dépenses de l'effet 2), par le gouvernement de la Russie (6,7 pour cent) et par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) (3,1 pour cent).

FIGURE 6. Évolution du budget et des dépenses dans le domaine de la croissance inclusive, 2019-2022



Source : Données d'Atlas/Quantum par l'entremise du Datamart du BIE au 17 mars 2023

Constat 7 : Planification, suivi et évaluation des politiques publiques et coordination de l'aide. Le PNUD s'est engagé à renforcer les capacités de pilotage stratégique des politiques publiques du Secrétariat général de la Présidence pour la mise en œuvre du Plan Émergence Madagascar (PEM) 2019-2023, rôle qui s'est avéré fort ambitieux dans un contexte d'instabilité institutionnelle, alors que seule une ébauche de PEM, qui ne fait pas consensus, a été publiée en 2023. L'absence d'une version finale du PEM ainsi que le vide temporaire créé par la dissolution du Secrétariat pour la coordination de l'aide sont autant de défis qui entravent les efforts des PTF pour garantir la cohérence de leurs actions. Le PNUD a également cherché à renforcer les capacités des acteurs institutionnels en matière de suivi et évaluation, et en gestion axée sur les résultats, mais les résultats de ces efforts ont été entravés par les remaniements politiques et institutionnels au niveau de l'exécutif.

Le PNUD est parvenu à se rapprocher du Secrétariat général de la Présidence (SGP) afin de lui offrir son assistance dans le cadre du projet d'appui institutionnel (PAI). L'assistance a été mise en œuvre par le biais du PF2, afin de répondre à la demande du SGP qui, à la suite d'un audit organisationnel appuyé par le PNUD en 2018, avait identifié les domaines à améliorer, notamment ses capacités de pilotage stratégique des politiques. Le projet a eu également pour but d'appuyer la mise en œuvre du PEM ainsi que la mise en place d'instruments de promotion économiques. Le PNUD est ainsi devenu le seul PTF à appuyer le SGP dans ses efforts de finalisation et le déploiement du PEM, une contribution potentiellement stratégique, mais également risquée, étant donné que le PEM, qui aurait dû être complété et publié dans son intégralité en 2019, ne l'était pas encore en 2021 au moment où le projet a été lancé. En effet, le PEM 2019-2023, en tant que plan de développement du pays, devait remplacer le Plan national de développement (PND) 2015-2019 ; toutefois, au moment de l'évaluation, le PEM n'était toujours pas publié et n'existait que sous la forme de document de travail.

Le PNUD a donc mis à la disposition du SGP des experts dans différents domaines de compétence (gestion de la politique économique, analyse juridique, suivi et évaluation) et des matériels et équipements (ordinateurs portables, connexion WiFi, voitures de liaison) afin de le soutenir dans l'élaboration des documents cadres destinés à traduire l'Initiative Émergence Madagascar (IEM) en Plan Émergence Madagascar (PEM) et ses dérivés. Quelques réalisations significatives ont été rapportées par le PNUD, dont l'appui à la mise en place

du Fonds souverain malagasy (FSM) par l'entremise d'une mission d'échange (coopération Sud-Sud) auprès du Fonds souverain d'investissements stratégiques (FONSIS) sénégalais. Le FSM qui a été créé en 2022 a plus récemment bénéficié d'un appui technique pour recruter son organe exécutif. Le PNUD a également contribué à la création et à la mise en opération d'une unité d'exécution (« Delivery Unit ») pour le SGP, par la mobilisation du projet PNUD-SIGOB d'Amérique latine,¹⁰⁵ dont les missions ont permis d'identifier cinq projets à mettre en œuvre par dix ministères. D'autres contributions de moindre envergure ont aussi été identifiées telles que la production de rapports liés à la mise en œuvre de la vision du PEM, sur le Forum économique sur l'émergence pour les investisseurs nationaux, sur le Plan Émergence Sud Madagascar, ainsi que des présentations à des investisseurs, ou encore le rapport annuel 2022 du gouvernement.

Pour l'instant, seuls les 13 objectifs généraux du PEM ont été publiés officiellement mais l'absence d'une version définitive affaiblit toutefois sa crédibilité aux yeux de certains PTF consultés. Cette perception est renforcée par le fait que les plus récentes versions accordaient une importance prépondérante au développement d'infrastructures, au détriment du développement socio-économique, et qu'en pleine année électorale son échéancier pour 2023 n'avait toujours pas été mis à jour. Ainsi, malgré les contributions du PNUD pour opérationnaliser la vision du gouvernement, celle-ci est restée, au moins partiellement, ambiguë.

Au niveau territorial, le PNUD a également soutenu l'élaboration de la Stratégie intégrée de développement du Grand Sud (SIDGS) en 2019 qui est spécifiquement conçue pour répondre aux crises humanitaires récurrentes auxquelles cette région est confrontée¹⁰⁶ et qui est axée sur le relèvement précoce et le renforcement de la résilience. Sa finalisation a été retardée et le lancement officiel ne s'est fait qu'en 2021. Ce retard a été dû en grande partie à l'urgence sanitaire liée au coronavirus. Par ailleurs, la même année, le PNUD a mis à la disposition du gouvernement des experts pour la réalisation d'un Rapport d'évaluation des projets prioritaires du PEM Sud. Le PEM Sud est un plan rédigé à la suite du Colloque pour le développement du Grand Sud qui s'est tenu à Fort Dauphin en juin 2021¹⁰⁷. Les entretiens menés par l'équipe d'évaluation ont fait ressortir la volonté du gouvernement de développer un nouveau plan pour le Grand Sud – le Programme présidentiel Résilience du Sud – malgré les faibles résultats et performances des plans précédemment mis en œuvre. Au final, malgré les efforts du PNUD en matière de planification nationale et régionale ainsi que sa contribution à l'élaboration de plusieurs stratégies qui se superposent, en particulier dans le Grand Sud, ceux-ci n'ont pas réussi à faire naître un consensus entre toutes les parties prenantes sur le caractère pragmatique et contextuel des documents stratégiques clés qui se succèdent, sans arriver jusqu'à l'opérationnalisation finale.

Dans le cadre du PSMODD, le PNUD appuie la Direction de la coopération économique (DCE), la structure responsable de l'aide au développement à Madagascar depuis 2022, à travers un renforcement de ses capacités¹⁰⁸. Le PNUD participe également aux mécanismes de coordination des PTF et de la partie nationale afin de contribuer à la mise en œuvre des 13 *velirano* (objectifs) du PEM¹⁰⁹. Ainsi, 13 plateformes

¹⁰⁵ Le PNUD-SIGOB est un projet régional avec des produits globaux qui vise à rendre les institutions publiques plus efficaces, plus réactives et plus responsables grâce à l'innovation dans les méthodes et les outils de gestion. Voir Information Systems for Governability, <https://www.sigob.org/index.html>.

¹⁰⁶ https://procurement-notices.undp.org/view_notice.cfm?notice_id=41388

¹⁰⁷ <https://www.presidence.gov.mg/actualites/1268-colloque-regional-pour-l-emergence-du-grand-sud-des-solutions-malgaches-malgaches-pour-une-transformation-radical-des-regions-androy-et-anosy.html>

¹⁰⁸ Avant, la structure responsable de l'aide était le Secrétariat technique permanent pour la coordination de l'aide (STPCA), situé au sein de la Primature. À la dissolution du STPCA à la fin de l'année 2021, le MEF a provisoirement assumé la coordination de l'aide jusqu'à la fin de l'année 2022 (ce qui explique que l'aide au développement soit rattachée au projet PSMODD, qui travaille avec le MEF).

¹⁰⁹ PNUD, Plan de travail annuel 2022 pour le projet Planification stratégique et mise en œuvre des ODD et de l'Agenda 2063, 15 décembre 2021.

sectorielles, associées à chacun des objectifs du PEM, sont en place. Toutefois, seul sept sont opérationnelles et une seule, celle sur la décentralisation, et co-dirigée par le PNUD et le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation¹¹⁰.

Malgré l'existence de cette plateforme de coordination de l'aide dont la direction incombe à la partie nationale, les PTF et le PNUD dépendent en grande partie du PEM pour planifier et coordonner leurs actions. En son absence, la planification et la coordination des actions du gouvernement et des PTF à l'échelle nationale et tout particulièrement dans le Grand Sud se voient retardées. De plus, la dissolution du Secrétariat technique permanent pour la coordination de l'aide (STPCA) à la fin de l'année 2021 a fait stagner les travaux de la plateforme de coopération pendant près d'un an. En effet, la coordination de l'aide a été transférée à la DCE (créée en février 2022) au sein du MEF, provisoirement et de manière informelle, ce qui a également entravé les possibles avancées en matière de coordination de l'aide.

De la même manière, le PNUD a poursuivi son soutien dans le cadre du PAI (amorcé dans le cadre du GBCI depuis 2017), à l'Organisme de coordination et de suivi des investissements et de leurs financements (OCSIF, ancré dans le SGP), afin de renforcer le suivi des financements publics (élaboration de tableau de bord de gestion des investissements publics, intégration des fonctions de la « Delivery Unit »)¹¹¹. Cependant, l'OCSIF a été dissous et ses attributions ont été transférées à la DCE au sein de la Présidence le 29 décembre 2022, mettant ainsi à mal les capacités de suivi des financements publics. Le PNUD a toutefois contribué à l'élaboration du Manuel de gestion des investissements publics et du décret n° 2023-255 du 15 mars 2023 portant gestion des investissements publics, qui sont des documents de référence, faisant partie des conditions de déblocage des fonds du FMI.

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet sur la Planification stratégique et mise en œuvre des ODD (PSMODD 2022-2023)¹¹² et en partenariat avec l'UNICEF, le PNUD a appuyé le développement d'une politique nationale d'évaluation (PNEval) à travers le recrutement d'un cabinet international. L'adoption de la PNEval une fois finalisée, suivant le processus consultatif, s'est heurtée à un obstacle au niveau de l'Assemblée nationale, à cause d'une divergence de point de vue entre la Commission de l'évaluation des politiques publiques (CEPP) et le Système national intégré de suivi-évaluation du MEF d'une part, et de l'autre, par un mauvais *timing*, 2023 étant une année électorale¹¹³. L'appui du PNUD au comité de la PNEval – qui est ponctuel – et la coordination avec les deux acteurs clés, à savoir l'UNICEF et les centres CLEAR – gagneraient à être renforcés¹¹⁴.

Constat 8 : Dématérialisation et bonne gouvernance économique. Le PNUD a appuyé le développement et la mise en opération d'un certain nombre de plateformes digitales contribuant au renforcement de la gouvernance économique à Madagascar. Ceci s'est notamment traduit par une amélioration de la capacité de l'administration publique en matière de recouvrement des impôts dans les régions et de passation des marchés, ainsi que de la capacité des OSC à suivre la bonne mise en œuvre des ODD. Les plateformes ont souffert de retards de mise en œuvre et de problèmes de fonctionnement, et leur durabilité reste à démontrer, notamment en raison de la nature ponctuelle de ce soutien.

¹¹⁰ Dans le cadre de réunions mensuelles, au niveau des Groupes de dialogue pour la coopération (GDC) et Groupes de dialogue stratégique (GDS), ainsi que de réunions biannuelles avec le Président de la République de Madagascar, les ambassadeurs et les PTF.

¹¹¹ PNUD, PRODOC Projet d'appui institutionnel du PNUD au Secrétariat général de la Présidence de la République de Madagascar, 29 juin 2021. PNUD, Rapport provisoire de l'évaluation finale du projet Gestion budgétaire pour la croissance inclusive et l'atteinte des OMD/ODD (GBCI)-2015-2020, 9 février 2021. ROAR 2021.

¹¹² PNUD, Rapport d'évaluation final, Projet Planification du développement, secteur privé et emploi (PDSPE), mars 2021. ROAR 2020.

¹¹³ La Constitution de Madagascar prévoit que l'évaluation des politiques publiques doit être faite par l'Assemblée nationale sans pour autant préciser si elle relève exclusivement de sa compétence. Le SGP attend la fin de mandat actuel de députés de l'Assemblée nationale pour pouvoir relancer le processus et endosser la PNEval.

¹¹⁴ <https://www.globalevaluationinitiative.org/news/clear-fa-moves-forward-support-madagascars-national-evaluation-policy>

En termes de mobilisation des financements, le projet GBCI et son extension PSMODD, tous deux mis en œuvre par le ministère de l'Économie et des Finances¹¹⁵ ont appuyé les activités de localisation précise des contribuables afin de faciliter leur recensement, avec comme objectif l'élargissement de l'assiette fiscale de quatre arrondissements de la commune urbaine de Tamatave à Madagascar. L'appui a consisté à renforcer les capacités des techniciens de l'administration et à engager un cabinet de consultants pour le développement d'un logiciel (G-IFPB, livré en 2021) destiné à l'exploitation des données recensées et saisies¹¹⁶. Cet appui du PNUD au système de gestion des impôts fonciers a permis une augmentation des recettes de l'ordre de 30 pour cent en 2021, par rapport à 2020, au niveau de cette commune¹¹⁷. Les efforts doivent se poursuivre avec le recensement des activités économiques dans le premier arrondissement, et la saisie des données pour le troisième et le quatrième arrondissement¹¹⁸. Des retards ont été observés dans la réalisation des activités faute d'ordinateurs pour la saisie des données recueillies, outre des erreurs dans la saisie même qui sont en train d'être corrigées, et le paiement des indemnités des équipes au sein de la commune a été retardé. Actuellement, et à la suite d'une évaluation de son utilisation, une mise à jour du logiciel s'avère nécessaire pour la bonne exploitation des données¹¹⁹. La durabilité de ces interventions, qui pourraient être garantie par une bonne appropriation nationale du processus, reste toutefois à démontrer.

Au niveau du suivi des financements, le PSMODD a appuyé l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) pour l'opérationnalisation d'une plateforme de dématérialisation des procédures de passation des marchés publics (e-GP) afin de renforcer la transparence et l'équité dans les procédures d'attribution, tout en réalisant une économie de temps et de coûts à travers, notamment, des formations ainsi que la réalisation d'une vidéo de formation diffusée auprès des 31 ministères et institutions au niveau central et déconcentré – le but étant de promouvoir l'utilisation de la plateforme¹²⁰. Une version de base de la plateforme e-GP est opérationnelle au niveau national, même si des retards ont été notés du fait de l'insuffisance des ressources affectées notamment à la livraison des produits par le consultant recruté par le PNUD, de la crise sanitaire de COVID-19 (restrictions des déplacements) et du temps d'adaptation dont l'ARMP a eu besoin pour s'approprier la plateforme¹²¹. Les formations à l'utilisation de la plateforme e-GP se poursuivent également au niveau des collectivités territoriales afin qu'elles puissent l'utiliser dans les trois prochaines années, même si l'accompagnement du PNUD à ce niveau reste limité.

Le PNUD soutient par ailleurs la DCE dans la collecte des données et la création d'un portail électronique centralisé regroupant notamment des données sur l'aide au développement (ainsi que d'autres informations comme le profil socio-économique et les plans de développement à Madagascar) ; cette administration exploite en partie les bases de données déjà existantes ayant été développées avec l'aide du PNUD¹²². Un soutien du PNUD serait également envisagé pour la collecte d'informations sur les régions, et celle du Grand Sud en particulier.

¹¹⁵ Le ministère des Finances et du Budget (MFB) a fusionné avec le MEP pour former le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) en 2019. Avant 2019, le GBCI était mis en œuvre par le MFB.

¹¹⁶ PNUD, Plan de travail annuel 2022 du projet Planification stratégique et mise en œuvre des ODD et de l'Agenda 2063, 15 décembre 2021. PNUD, Rapport provisoire de l'évaluation finale du projet Gestion budgétaire pour la croissance inclusive et l'atteinte des OMD/ODD (GBCI)-2015-2020, 9 février 2021.

¹¹⁷ ROAR 2021.

¹¹⁸ Au début, l'appui portait uniquement sur le recensement foncier, puis la Direction des impôts a proposé d'inclure le recensement des activités économiques dans les différents arrondissements, dans un esprit de lutte contre le secteur informel.

¹¹⁹ Le logiciel nécessite certains paramétrages pour l'exploitation des données relatives au recensement des activités économiques, et n'est actuellement fonctionnel que pour le traitement des données sur les revenus fonciers.

¹²⁰ PNUD, Plan de travail annuel 2022 du projet Planification stratégique et mise en œuvre des ODD et de l'Agenda 2063, 15 décembre 2021. ROAR 2021.

¹²¹ ROAR 2020. L'ARMP envisage d'effectuer progressivement les améliorations nécessaires à la plateforme. Par exemple, elle était conçue pour 500 unités de besoin et des ajustements ont été réalisés par les techniciens de l'ARMP pour rajouter des unités de gestion afin de répondre aux besoins du MEF.

¹²² Le STPCA à la Primature gère la base de données de l'aide au développement (Aid Management Platform -AMP, financée par le PNUD). À la dissolution de la STPCA, l'AMP a été provisoirement transférée au MEF jusqu'à la fin de l'année 2022.

Le PNUD a également collaboré, dans le cadre du PSMODD, au renforcement des capacités et à la sensibilisation des parties prenantes non gouvernementales en matière de suivi dans la mise en œuvre des ODD¹²³. Une plateforme VITRANA a été créée en 2021, mettant en place un cadre intégré des organisations de la société civile (OSC) malgaches pour le suivi des ODD. Cependant, la crise sanitaire a affecté l'organisation des ateliers de formation et ces OSC sont actuellement en discussion avec le PNUD pour reprendre la plateforme. Une autre plateforme intégrée devait également être développée pour fédérer le secteur privé dans l'atteinte des ODD, mais elle n'a pas pu l'être compte tenu de la difficulté à mobiliser les différents groupements du secteur privé qui ont été lourdement impactés par les effets néfastes de la pandémie, même si le PNUD est en discussion avec le Groupement des entreprises de Madagascar (GEM) pour reporter cette initiative au prochain cycle¹²⁴. Le PNUD avait également soutenu la création de l'Observatoire indépendant des marchés publics (OIMP), une OSC, lors du cycle précédent au travers du projet GBCI, afin de renforcer ses capacités de surveillance des contrats publics. Le fonctionnement effectif de cette OSC n'a toutefois pu être corroboré par l'équipe d'évaluation.

Constat 9 : Appui stratégique à la promotion des activités économiques. Le PNUD a certes cherché à soutenir les organismes gouvernementaux et à promouvoir le développement économique, mais les résultats de cette démarche sont mitigés, en particulier en ce qui concerne la promotion de l'entrepreneuriat, en raison du caractère ponctuel de l'assistance fournie. Bien que le modèle de prévision pour évaluer les impacts de la pandémie et le soutien à la DGEP aient été positifs, le projet DEM visant la ratification de la ZLECAf progresse lentement. La non-ratification de la ZLECAf par Madagascar s'explique en partie par la compétitivité limitée des industries locales et l'absence de coordination entre les ministères concernés.

Le volet planification au sein du projet « Planification du développement, secteur privé et emploi » (PDSPE, 2015-2022), mis en œuvre par la Direction générale de l'Économie et du Plan (DGEP) du ministère de l'Économie et des Finances (MEF)¹²⁵ avait notamment fourni lors du cycle programmatique précédent du PNUD un modèle de prévision macroéconomique consécutif à la pandémie. Ce modèle sert à apprécier les impacts économiques et sectoriels de la crise sanitaire, à mieux définir et orienter le plan de relance de l'économie, et à développer des outils d'analyse et des études économiques sur l'efficacité des politiques économiques dans le contexte de la pandémie de COVID-19¹²⁶. Le PNUD a appuyé des formations au MEP (par la mise à disposition d'un consultant), à l'INSTAT et au Centre de recherche et d'appui à l'analyse économique de Madagascar (CREAM) sur la prévision macroéconomique ; le recours aux technologies d'information durant la pandémie a été privilégié (les activités de formation ont été filmées)¹²⁷. Il est malheureux que la mise à disposition de matériel informatique (ordinateurs) au CREAM n'ait pas permis de dynamiser les activités de recherche et de publication scientifique de ce centre, qui a finalement été dissout en 2020. Cependant, elles peuvent soutenir l'action de la DGEP, en interne, en matière de prévision économique.

¹²³ PNUD, Plan de travail annuel 2022 du projet Planification stratégique et mise en œuvre des ODD et de l'Agenda 2063, 15 décembre 2021.

¹²⁴ ROAR 2021.

¹²⁵ Le ministère de l'Économie et du Plan (MEP) a fusionné avec le ministère des Finances et du Budget pour former le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) en 2019. Avant 2019, le volet planification du développement du PDSPE était mis en œuvre par le MEP.

¹²⁶ PNUD, Rapport d'évaluation final, Projet Planification du développement, secteur privé et emploi (PDSPE), mars 2021. ROAR 2020.

¹²⁷ PNUD, Rapport d'évaluation final, Projet Planification du développement, secteur privé et emploi (PDSPE), mars 2021.

Le PNUD appuie également la diversification économique de Madagascar à travers un soutien à l'exportation dans le cadre du projet Diversification de l'économie malgache (DEM, 2022-2023, extension du volet planification du PDSPE). Le projet DEM vise notamment à faire ratifier par Madagascar l'accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf)¹²⁸. Le PNUD a ainsi contribué à l'organisation du dialogue national sur les enjeux et les défis de la ZLECAf en novembre 2022, comptant sur la participation du secteur public et privé, d'experts venus d'Afrique, de la CEA des Nations Unies et du bureau central de la ZELCAf. Cette rencontre a débouché sur l'élaboration d'une feuille de route pour guider le processus d'intégration. D'autres activités de renforcement des capacités ont également été menées avec le secteur privé, la partie nationale et le Parlement en amont de cette rencontre.

En dépit des efforts déployés, le travail de plaidoyer et de sensibilisation n'a pas suffi à faire pencher la balance en faveur de la ZLECAf, étant donné que Madagascar reste l'un des 8 pays signataires à ne pas avoir ratifié la convention. D'ailleurs l'existence d'une feuille de route n'est pas une condition suffisante pour la ratification. En effet, la pertinence d'une adhésion immédiate du pays à la ZLECAf alors que ses industries sont peu compétitives représente un défi majeur à la possibilité qu'un consensus entre le secteur public et le secteur privé soit rapidement atteint¹²⁹. On constate également une incohérence dans le travail des ministères concernés eu égard à leurs compétences respectives : le ministère du Commerce garde le leadership alors que d'autres comme le ministère des Affaires Étrangères et le ministère de l'Économie et des Finances, tout aussi importants, sont moins engagés.

Malgré ces difficultés, le PNUD travaille à une stratégie nationale en vue de l'adhésion de Madagascar à la ZLECAf qui devrait intégrer un volet communication et s'accompagner de la mise en place d'un conseil national de la ZLECAf¹³⁰. Le PNUD est, par ailleurs, en négociation avec la Banque africaine de développement (BAD) pour obtenir son soutien financier (d'un million de dollars É.-U.) en faveur de la ratification de l'accord de la ZLECAf et a contribué à un rapprochement entre cette dernière et le ministère du Commerce pour l'élaboration de leur propre projet.

Durant ce cycle, le projet de diversification de l'économie malgache (DEM) prévoyait un certain nombre d'activités visant à promouvoir un environnement favorable à l'entrepreneuriat (micros, petites et moyennes entreprises et industries, MPME et MPMI, coopératives) dans les filières de l'économie bleue et verte¹³¹. Cependant, un grand nombre de celles prévues initialement n'ont pas été réalisées¹³². Les filières porteuses ont été identifiées à l'issue de consultations auprès des différents ministères concernés, en complément des résultats des études réalisées dans le cadre d'un autre projet du PNUD financé par le mécanisme de financement rapide (RFF) sur les chaînes des valeurs¹³³. Le PNUD a également recruté un cabinet de

¹²⁸ PNUD, Document de portefeuille, Croissance inclusive et développement durable, février 2022. Madagascar a signé l'accord de création de la ZLECAf, mais ne l'a pas encore ratifié.

¹²⁹ Studio Sifaka, « ZLECAf, Une compétitivité à revoir pour Madagascar », 24 octobre 2022.

¹³⁰ PNUD, Document de portefeuille, Croissance inclusive et développement durable, février 2022.

¹³¹ PNUD, Document de portefeuille, Croissance inclusive et développement durable, février 2022. Cette composante du projet envisageait notamment le renforcement des capacités des ministères sectoriels (mise à jour et application de la politique industrielle en intégrant l'économie verte et l'économie bleue), des structures d'appui et d'accompagnement entrepreneurial, l'inclusion financière par la mise à disposition de mécanismes d'atténuation des risques financiers, et la professionnalisation d'emplois décents pour accroître la productivité.

¹³² Le projet rencontre certaines difficultés notamment aux niveaux du budget, des ressources humaines et de la passation des marchés, et a été amené à devoir prioriser. Par exemple, il était prévu initialement que le projet bénéficie d'un spécialiste en secteur privé et emploi, d'un spécialiste en chaîne de valeur et en commerce international, et d'un spécialiste en finance inclusive. Au final, le projet ne dispose que d'un coordonnateur de projet et d'un analyste en secteur privé et en commerce international.

¹³³ PNUD, Demande d'allocation pays du PNUD COVID-19 2.0, Mécanisme de financement rapide, projet Relance du secteur informel et résilience à travers le développement de la chaîne de valeur verte et bleue (2021-2022). Un consultant recruté par le PNUD a produit un rapport intermédiaire sur ces études, mais le rapport n'a pas été partagé. En outre, ce projet devait également permettre de créer un fonds commun regroupant les ressources de plusieurs partenaires afin d'appuyer le développement des entreprises de l'économie bleue et verte opérant dans le secteur informel (notamment la micro-assurance), mais ce fonds ne s'est pas concrétisé en dépit de deux réunions et de l'intérêt porté par plusieurs PTF. Ceci s'explique par le contexte électoral (avec des élections nationales prévues le 9 novembre et 20 décembre 2023) et le manque d'appropriation par la partie nationale sur la micro-assurance. Le projet Diversification de l'économie malgache reprend certaines activités prévues dans le projet Relance du secteur informel et résilience, y compris la micro-assurance.

consultants en 2022 pour mener une étude de faisabilité sur la micro-assurance pour les PME malgaches (incluant la numérisation au niveau de la souscription des assurances et de l'utilisation des services par les bénéficiaires) dans le cadre du projet DEM. En outre, le PNUD a mis à disposition des outils visuels et numériques d'éducation financière qui devraient être disponibles en juin 2023¹³⁴. Cependant, il anticipe certaines difficultés dans l'opérationnalisation des services de micro-assurance par les partenaires nationaux.

Constat 10 : Accès à l'énergie renouvelable. Les initiatives de renforcement des capacités institutionnelles dans le secteur de l'énergie, malgré les efforts du PNUD, se heurtent à des obstacles importants. Bien qu'elles visent à surmonter l'instabilité institutionnelle, les résultats attendus ne sont pas toujours atteints. L'installation de centrales solaires dans la région du Grand Sud a permis un accès à l'électricité par certaines populations, mais des problèmes financiers et de qualité des équipements limitent leur utilisation et remettent en cause la viabilité financière de ces projets. La collaboration avec d'autres agences et l'ambitieux projet de création du Fonds souverain malagasy soulèvent également des questions.

Les actions de renforcement des capacités du PNUD au niveau institutionnel ont permis d'améliorer le fonctionnement institutionnel dans le secteur de l'énergie. Ciblont notamment le personnel technique du ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures (MEH), elles visent à leur permettre de relever les défis posés par l'instabilité institutionnelle et les remaniements ministériels et à pérenniser les résultats. Dans le cadre du volet institutionnel du projet Mini-réseaux en Afrique¹³⁵ (AMP, 2022-2025) un diagnostic a été effectué du MEH, et un consultant (expert en modélisation, préparation des dossiers d'appels d'offres et élaboration des contrats d'énergie renouvelable incluant les mini-réseaux électriques)¹³⁶ a été mis à disposition, qui conseille le MEH aux fins de participer à des forums internationaux destinés à la mobilisation de ressources dans le secteur (cf. préparation de dossier d'adhésion à l'Agence internationale pour les énergies renouvelables, IRENA)¹³⁷. Au titre du renforcement des capacités des services techniques du MEH en matière de numérisation, un prestataire international a été engagé en vue de mettre en place une plateforme digitale de gestion corporative (l'Enterprise Content Management, ECM qui n'est toutefois pas encore opérationnelle¹³⁸). Le PNUD a également apporté son soutien à l'Agence de développement d'électrification rurale (ADER) – coopération Sud-Sud –, et permis que son personnel participe à une formation sur les tarifications en Côte d'Ivoire et au Sénégal. Outre cet axe de renforcement des capacités des services techniques, le PNUD a fourni des équipements informatiques et un appui logistique au MEH pour l'organisation d'événements (notamment la Journée mondiale de l'énergie en 2022) ainsi que de deux réunions de coordination avec d'autres PTF.

Le PNUD contribue également, à travers ses activités territoriales dans le secteur de l'énergie, spécialement dans la région du Grand Sud (Androy et Atsimo-Andrefana) à l'application de l'indicateur principal du MEH qui comptabilise le nombre de ménages ayant accès à l'électricité, qui figure dans le rapport 2022 de ce ministère. Le PNUD avait facilité l'installation de six centrales solaires dans six communes de la région du Grand Sud au titre du volet secteur privé et emploi du PDSPE (qui n'étaient pas prévues initialement et ont été rendues possibles grâce au financement du Fonds fiduciaire russe pour le développement). Ces solutions énergétiques ont permis aux populations bénéficiaires dans les zones enclavées de diminuer modérément leurs dépenses liées à l'éclairage. Cependant, les solutions énergétiques du PNUD ne servent que 200 ménages par site et les raccordements additionnels impliquent des coûts qui sont reflétés dans les tarifs aux utilisateurs finaux. Cela pose des problèmes pour la population pauvre, qui n'utilise par

¹³⁴ PNUD, Document de portefeuille, Croissance inclusive et développement durable, février 2022.

¹³⁵ Programme de mini-réseaux en Afrique, financé par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et soutenu par le PNUD.

¹³⁶ PNUD, Programme de Mini-réseaux en Afrique financé par le FEM. Le PNUD a formulé plusieurs projets pour un montant global de 6 millions de dollars É.-U. et appuyé le MEH dans le montage des dossiers d'appel d'offre et les appels à manifestation d'intérêt, comme par exemple sur le développement des micro-centrales hydroélectriques dans différentes régions de Madagascar.

¹³⁷ Le dossier d'adhésion à l'IRENA a été soumis par le MEH, et une décision est prochainement attendue.

¹³⁸ PNUD, Programme de Mini-réseaux en Afrique financé par le FEM.

conséquent que 20 kWh par jour par site alors que la production journalière atteint 46 kWh. En outre, la qualité des équipements solaires installés laisse à désirer, ce qui pose des difficultés pour la gestion par les opérateurs économiques privés qui ont dû augmenter les tarifs imposés aux utilisateurs finaux (3 000 ariarys au lieu de 900 ariarys)¹³⁹. Des discussions sont en cours avec l'Organisation de régulation de l'énergie (ORE) de Madagascar afin trouver des solutions aux enjeux tarifaires. Parmi les autres difficultés devant être mentionnées, citons les faibles qualifications techniques des agents recrutés par les gestionnaires des centrales, les conditions de travail difficiles dans le Grand Sud, et le problème du respect des accords tripartites entre le PNUD, les communautés et les gestionnaires.

La partie AMP financée dans le cadre de la réponse COVID-19 avait, en outre, prévu l'électrification de cinq hôpitaux, deux étant déjà en place et trois en cours¹⁴⁰. Une unité d'extraction d'huile essentielle fonctionnant à l'énergie solaire a été installée dans le cadre du projet PNA (pour la lutte contre la déforestation), et elle devrait être remise en état avec le soutien du portefeuille 3 du cycle programmatique en cours, pour sa prochaine remise en marche.

Le faible taux d'utilisation des installations électriques par les ménages, en raison de contraintes financières et socioculturelles, pousse le PNUD à favoriser des solutions électriques plus compétitives et productives, l'objectif étant de sensibiliser et d'inciter les ménages à utiliser ces installations. Le projet AMP avait prévu d'installer six mini-réseaux, dont deux en 2022, mais ces activités n'ont pas pu être réalisées par manque de moyens (notamment au niveau du co-financement) et d'appropriation par les régions au titre du PF3, mais six études de faisabilité ont néanmoins été menées. Une solution alternative est en cours avec le déploiement de kits solaires à usage productif, même si des questions restent en suspens quant au mode de gestion pour le recouvrement des paiements et à la capacité financière des bénéficiaires.

Le projet AMP est également exécuté en synergie avec le projet Financement intégré des énergies renouvelables (FIER) afin d'identifier des modèles de financement innovant et de réduire les subventions dans le secteur de l'énergie renouvelable et des mini-réseaux. La spécificité du FIER est que le PNUD travaille en coordination avec l'ONUDI et le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) dans le cadre de ce projet qui est financé par le Fonds des ODD. Le FIER consiste en une assistance technique pour la réalisation d'initiatives interconnectées, notamment : (i) la mise en place d'un incubateur d'énergie durable (IED) pour appuyer des petits projets en phase de démarrage dans le secteur de l'énergie renouvelable (volet ONUDI) ; (ii) un mécanisme de réduction des risques pour les projets suffisamment mûrs, mais pour lesquels le cofinancement fait toujours défaut (mise à disposition de prêts concessionnels et de garanties de prêt par le FENU, et de subventions par le PNUD) ; et (iii) un appui technique à la création d'un Fonds souverain pour financer les projets d'infrastructures stratégiques à grande échelle notamment dans le cadre des partenariats public-privé (PPP)¹⁴¹.

La mise en œuvre du projet FIER était prévue pour 2020-2022, mais n'a finalement démarré officiellement qu'en juillet 2022. Le projet a connu des difficultés et des retards dans sa mise en œuvre au niveau du processus de recrutement des différentes équipes devant mettre en place le mécanisme de réduction des risques. À ce stade, seules quelques réunions de coordination ont été effectuées, aussi bien entre les trois agences qu'avec le secrétariat du Fonds des ODD.

¹³⁹ Le PNUD a effectué des appels à proposition distincts pour la mise en place et la gestion des projets solaires. Les opérateurs économiques n'ont pas participé à l'appel d'offres et à l'élaboration des spécifications techniques pour le recrutement des fournisseurs d'équipements solaires.

¹⁴⁰ PNUD, Programme de Mini-réseaux en Afrique financé par le FEM.

¹⁴¹ PNUD, FENU, ONUDI, Appel à un programme conjoint sur la composante de financement des ODD, octobre-novembre 2021.

Le PNUD a contribué techniquement à l'élaboration du projet de loi adopté par le Parlement en août 2021 et qui a mené à la création du Fonds souverain malagasy (FSM) à travers, notamment, un échange d'expérience avec le Fonds national souverain sénégalais pour les investissements stratégiques (FONSIS). Cet échange d'expériences, exemple de coopération Sud-Sud, doit permettre l'élaboration des décrets d'application qui clarifieront l'objectif et les priorités du FSM ainsi que ses modalités de financement, et la mise en place de mécanismes de gouvernance et de transparence adéquats. La volonté du PNUD est d'accompagner ce processus et de tenter de répliquer le Programme d'urgence et de développement communautaire (PUDC) mis en œuvre dans d'autres pays africains (Sénégal, Togo). C'est un programme ambitieux, surtout dans la mesure les efforts du PNUD dans le cadre du PUDC dans ces autres pays, n'ont pas été fructueux¹⁴².

Constat 11 : Autonomisation des femmes et des jeunes et participation à l'économie verte et bleue. Les efforts du PNUD dans le Grand Sud de Madagascar visant à offrir des opportunités économiques aux populations par la création d'emplois, en particulier pour les femmes et les jeunes, ont des retombées modestes sur la réduction de la pauvreté des communautés cibles malgré leur forte pertinence. L'ampleur de ces réalisations est diluée en raison, d'une part, de la portée limitée, de la courte durée et de la fragmentation des interventions mises en œuvre, dans un contexte où la quasi-totalité de la population a besoin d'aide humanitaire ; et d'autre part, de l'implication limitée du PNUD dans le transfert effectif de compétences et la mise en place de mesures d'accompagnement des bénéficiaires.

Les efforts déployés par le PNUD dans le Grand Sud pour créer un environnement économique favorable à la création d'emplois et de revenus en faveur des populations vulnérables, surtout les femmes et les jeunes, tendent à la mise en place de structures favorables au développement durable, à l'entrepreneuriat, à l'inclusion et à l'intégration du secteur privé afin d'améliorer la productivité et les salaires. Grâce à l'articulation du projet Planification du développement, secteur privé et emploi (PDSPE) avec les autres projets du PNUD¹⁴³ les travaux à haute intensité de main-d'œuvre (THIMO) du PNUD ont permis de réhabiliter et de rouvrir des voies et de construire des petites infrastructures routières (radiers, ponts) reliant les communes à la route nationale, tout en assurant l'octroi d'un fonds de démarrage, en particulier aux femmes et aux jeunes, pour le lancement d'activités génératrices de revenus (élevage de caprins, ovins et volailles, petits commerces, agriculture à cycle court, etc.). Cette approche a permis au PNUD de matérialiser son appui au niveau local et de rendre ses interventions tangibles pour les communautés.

En 2020, le PDSPE avait obtenu des résultats plus importants par rapport aux années précédentes en termes de nombre de personnes vulnérables ayant eu un accès effectif aux activités génératrices de revenus (AGR) et à l'emploi dans les zones d'intervention (8 507 bénéficiaires contre 3 988 en 2018 et 6 040 en 2017)¹⁴⁴. En outre, 60 pour cent des bénéficiaires des activités génératrices de revenus (ou argent contre travail « Cash for Work ») sont des femmes. Au nombre des résultats les plus significatifs de ces dernières années citons la rénovation de deux complexes hydro-agricoles, de la route entre Lavanono et la côte, et la fixation de 700 hectares de dunes (voir annexe 8). Les complexes hydro-agricoles ont permis à 1 200 ménages vivant de l'agriculture à Tsihombe (Androy) d'avoir accès à l'eau toute l'année. La route de Lavanono (Androy) a permis aux pêcheurs des fokontany d'améliorer leur accès aux marchés du chef-lieu du district, Beloha¹⁴⁵. La fixation des dunes à Faux Cap (Androy) a permis d'augmenter les surfaces cultivables à 5 585 hectares dans les localités cibles et d'accroître la production agricole (riz, arachide, manioc) d'environ 25 pour cent, améliorant ainsi la sécurité alimentaire¹⁴⁶. La collaboration avec les agences de microfinance a permis de former les bénéficiaires de THIMO à la gestion financière, afin d'assurer un impact durable entre les activités THIMO et l'amélioration des AGR. Mais dans l'ensemble, le projet présente un écart considérable

¹⁴² Voir les EIPP du PNUD Togo et PNUD Sénégal 2022.

¹⁴³ Les projets PACARC, PADRC et PDSPE comprennent tous des composantes AGR ou THIMO dans le Grand Sud.

¹⁴⁴ PNUD, Rapport d'évaluation final, Projet Planification du développement, secteur privé et emploi (PDSPE), mars 2021.

¹⁴⁵ Voir la vidéo [ici](#).

¹⁴⁶ ROAR 2021 ; voir la vidéo [ici](#) ; pour voir les images satellite de l'année 2023, cliquer [ici](#).

entre la cible fixée au départ (80 000 bénéficiaires) et le résultat cumulé atteint à la fin de l'année 2020 (49 708 bénéficiaires)¹⁴⁷. De nombreux facteurs peuvent expliquer ces résultats médiocres, notamment la présence limitée de fournisseurs du secteur privé dans le Grand Sud, les retards dans les expéditions de matériel en raison de l'éloignement des zones d'intervention, la qualité limitée des infrastructures locales et le versement tardif des fonds aux prestataires de services et aux bénéficiaires. Enfin, les restrictions liées à la pandémie de COVID-19 n'ont pas permis que les activités prévues se déroulent comme prévu.

La mutualisation des actions et des activités des projets PDSPE et AMP a permis la mise en place de zones de transformation économique (ZTE) qui donnent aux communautés cibles la possibilité d'expérimenter, d'une part, l'accès à une source d'énergie solaire et, d'autre part, d'améliorer la chaîne de valeur de leurs produits grâce à la proximité d'une unité de transformation adaptée à leur contexte local. Par exemple, afin de valoriser la présence de la centrale solaire à Tranoroa (Androy), un local a été érigé, d'une capacité de six pièces pouvant accueillir six activités économiques génératrices de revenus. Cette intervention englobe également des formations sur le développement de plans d'affaires.

De même, les projets PDSPE et DEM axés sur le développement d'un environnement favorable à la promotion de l'entrepreneuriat des MPME/MPMI, ont permis la mise en place de mécanismes/services financiers par le biais des Groupements villageois d'entraide communautaire (GVEC) adaptés aux besoins des hommes, des femmes et des jeunes entrepreneurs. Ces mécanismes, qui incluent également un service d'incubation d'initiatives innovantes, doivent leur permettre de développer leurs AGR dans le secteur de l'économie verte et bleue. Le GVEC offre aux ménages vulnérables qui souhaitent accéder à des services financiers pour gérer leurs liquidités la possibilité de faire face aux événements de la vie en investissant dans des AGR. Le partenariat établi avec les institutions de microfinance a permis à plusieurs personnes d'acquérir une formation sur la gestion financière et l'élaboration d'un plan d'affaires simplifié afin d'assurer un retour sur leur investissement et la réalisation d'AGR. La combinaison de ces deux aspects a contribué à offrir des possibilités d'affaires au niveau des ménages.

La mise en place des GVEC a bien démarré ; cependant, au bout de la quatrième année de mise en œuvre, les membres de la communauté ayant adhéré au concept et opté pour le mécanisme, en particulier les femmes, n'ont pu observer un changement de comportement, en vue d'épargner puis d'investir leur épargne. En effet, dans la majorité des cas, les utilisateurs ont privilégié l'aspect épargne du mécanisme sans vraiment pratiquer l'aspect crédit. Un tel constat peut s'expliquer par l'insuffisance des mesures d'accompagnement et d'encadrement du PNUD auprès des communautés cibles afin qu'elles aient le temps d'assimiler la portée du mécanisme et d'investir dans le développement de leurs activités économiques bleues et vertes pour plus d'impact et d'effets sur leurs AGR, et augmenter ainsi leur résilience face aux crises.

Les entretiens avec les populations cibles et les visites de terrain (des infrastructures réalisées cf. pistes, radiers, centrales solaires, zones de transformation économique, stabilisation des dunes, GVEC, etc.), ont révélé que les projets PDSPE et AMP favorisent l'amélioration des AGR et donnent la possibilité aux communautés de s'organiser en association/union afin d'accroître le développement des chaînes de valeur dans les filières porteuses. Cependant, le mode de gestion communautaire, via des comités de gestion, n'a pas permis de pérenniser les activités, hormis l'entretien des dunes¹⁴⁸. Le PNUD a donc cédé leur gestion et entretien à des opérateurs privés qui louent les installations (les fonds récupérés par les localités devant servir à leur développement), sous la supervision des services techniques déconcentrés. Seule l'activité de fixation des dunes a été plus que satisfaisante pour certaines communautés, en particulier les femmes par rapport à leur niveau de production et de rendement agricoles. Cependant, les discussions avec les interlocuteurs ont mis en exergue une insuffisance dans la mise en œuvre d'un transfert effectif

¹⁴⁷ Source : Rapport annuel 2019 - PDSPE.

¹⁴⁸ PNUD, Rapport d'évaluation final, Projet Planification du développement, secteur privé et emploi (PDSPE), mars 2021.

de compétences par le PNUD envers les communautés cibles (par exemple l'union des pêcheurs pour Soamanitra) pour que ces dernières puissent assurer l'entretien des infrastructures mises en place et acquérir les intrants nécessaires à leur bon fonctionnement. On peut supposer que cette situation découle du fait que le PNUD se concentre davantage sur la réalisation des activités que sur l'atteinte des résultats attendus ; cela est un fait même si le comité de sélection a jugé viables financièrement les projets proposés. En outre, cette approche n'est pas favorable à la pérennité des actions entreprises, car elle laisse à la communauté bénéficiaire un sentiment de désillusion.

Constat 12 : Passage de l'économie informelle à l'économie formelle. Le soutien du PNUD a permis de mener un certain nombre d'actions visant à mettre à la disposition des jeunes des mécanismes administratifs et financiers — *YouthConnekt, fonds communs (basket fund)* — afin de les accompagner dans la création et la régularisation de leur micro, petite et moyenne entreprise ou industrie (MPME/MPMI). Cependant, la participation sporadique du secteur privé ainsi que l'absence d'une démarche stratégique conjointe et concertée entre le PNUD et le secteur privé n'ont pas permis que cette approche débouche sur des résultats probants.

Le PNUD avait appuyé le gouvernement pour la création d'un « basket fund » dès 2021, en complément à une autre initiative portant sur la constitution d'un fonds national de développement industriel, mis en place par le projet d'appui à l'industrialisation et au secteur financier (PAISF), financé par la Banque africaine de développement (BAD). En effet, la crise sanitaire due au COVID-19 a mis en exergue la fragilité de l'économie malgache, caractérisée par un secteur informel dominant. Il est devenu nécessaire pour le partenariat Gouvernement-PNUD de stimuler la transition vers une économie formelle. La mise en place de ce « basket fund » a conduit à identifier le secteur informel et à l'orienter vers les secteurs de l'économie verte et bleue ; un atelier de priorisation de ces secteurs a été organisé, auquel ont participé toutes les parties prenantes concernées.

Dans le souci d'améliorer l'environnement des affaires et d'encourager l'entrepreneuriat, le PNUD a travaillé au renforcement des capacités des organismes intermédiaires (Syndicat des Industries de Madagascar, SIM, et Groupement du Patronat Malagasy) et contribué à la création de centres de gestion agréés (CGA), afin de faciliter le « dérisquage » financier au bénéfice des MPME, MPMI et coopératives. Au sein du Groupement du Patronat Malagasy, le CGA qui a été créé vise deux objectifs : (i) permettre à ses membres d'avoir une tenue comptable et des états financiers aux normes pour faciliter les négociations groupées avec l'administration publique, les partenaires financiers et les investisseurs potentiels ; et (ii) faciliter la régularisation des entreprises opérant dans le secteur informel afin de leur assurer un accès au système bancaire et leur permettre ainsi de se développer¹⁴⁹. Des formations ont été organisées et réalisées dans les chefs-lieux des régions Analamanga et Atsimo Andrefana afin de renforcer la capacité des MPME/MPMI qui opèrent dans différentes sphères d'activités informelles et les inciter à se régulariser. Cette démarche va dans le sens de l'initiative des pouvoirs publics visant la formalisation du secteur privé et des MPME/MPMI, et répond également à une observation émise par les organismes intermédiaires mettant en exergue la désindustrialisation et l'expansion galopante du secteur informel dans l'économie malgache. En effet, ces organismes ont mis en avant deux points caractéristiques, à savoir : (i) un nombre important d'entreprises et/ou d'industries du secteur formel sont passées dans le secteur informel, du fait de la concurrence déloyale de ce secteur sur le marché et de l'inaction et passivité de l'État ; et (ii) la disparition des industries malgaches poussant les acteurs économiques à se focaliser sur l'exportation des matières premières. Ce déclin de l'industrie est dû en grande partie à l'absence d'incitation fiscale pour le remplacement des machines

¹⁴⁹ Promotion des entreprises : Mise en route du « CGA MPMA ». Lien : <https://www.madagascarnewsroom.com/2022/04/madagascar-promotion-entreprises-MPAMA-CGA-FIVMPAMA.html?fbclid=IwAR07TMnEKCSuFqRihucgVJFYZChI0uFfZdPUXQ0SxFO5thQG4mEj7I5-QMs>

industrielles vétustes et obsolètes par des machines plus récentes, performantes et rentables, afin de fabriquer des produits concurrentiels sur le marché. De plus, les barrières douanières destinées à protéger les industries naissantes face aux importations sont insuffisantes.

Cependant, selon les entretiens avec des informateurs clés, la performance de ce partenariat du PNUD avec les organismes intermédiaires a été limitée en raison de leur association tardive à la mise en œuvre des interventions du PF2. En effet, malgré le fait que le secteur privé soit représenté dans le comité de pilotage, l'exécution des interventions s'est déroulée sur une période très courte et n'a pas permis la conception d'une vision commune et d'une stratégie pour soutenir un passage fluide et concerté des acteurs de l'économie informelle vers l'économie formelle. Dès lors, il n'a pas été possible de réaliser un changement transformationnel des comportements au sein du secteur informel, la perception des opérateurs économiques vis-à-vis de la qualité de la gouvernance en général et de sa capacité à fournir des possibilités d'affaires durables étant négative.

La mise en œuvre du projet Relance du secteur informel et résilience à travers le Mécanisme de financement rapide, en collaboration avec le ministère de l'Industrialisation, du Commerce et de la Consommation (MICC), a également permis la réalisation d'une étude et la priorisation des secteurs porteurs à appuyer, afin de faciliter leur régularisation. Cependant, le retard dans la mise à disposition des ressources pour la mise en œuvre des activités a limité l'encadrement et l'accompagnement des entrepreneurs individuels et des MPME/MPMI du secteur informel en vue de les aider à améliorer leur modèle commercial et son fonctionnement, leur accès au marché et leur intégration dans les principales chaînes de valeurs. Ces efforts et processus étaient néanmoins importants pour les inciter à opérer conformément à la loi.

Depuis plusieurs années, des organismes d'appui, comme les ONG internationales et les agences des Nations Unies ont mis en place des structures financières villageoises pilotes dans leurs zones d'intervention respectives. Cette initiative découle du fait qu'il existait un vide institutionnel et réglementaire régissant ces structures financières communautaires, les considérant de facto dans l'économie informelle. Afin de protéger et de formaliser ces structures financières villageoises, l'appui du PNUD au ministère de l'Économie et de la Finance a débouché sur la promulgation de l'arrêté n° 632/2023 du 12 janvier 2023¹⁵⁰ relatif à la gestion des entités non soumises (ENS), en application de l'article 2.3 de la loi sur la microfinance et les groupes d'épargne. Ce texte réglementaire vise à assurer la sécurisation des fonds au niveau communautaire et à inciter à une mutualisation de l'épargne dans le cadre d'un mécanisme d'investissement accessible au niveau local. Pour le moment, ce texte n'a pas été promulgué ni diffusé au plan local, ce qui ne permet pas l'analyse de son impact et de ses effets au niveau communautaire.

2.3 Environnement et changements climatiques

Au cours de la période 2019-2023, en tout 7 projets liés à l'effet 3 relatif à l'environnement et aux changements climatiques ont été mis en œuvre sur la base d'un budget de 19,7 millions de dollars É.-U. (22,4 pour cent du budget total du programme), avec un niveau de dépenses de 14,3 millions de dollars É.-U. (21 pour cent des dépenses totales du programme), ce qui représente un taux d'exécution moyen de 72,7 pour cent. Les projets sous cet effet 3 ont été principalement mis en œuvre par la partie nationale (NIM) 5 projets correspondant à 78,2 pour cent de dépenses qui y sont liées, tandis que 2 projets représentant 21,8 pour cent des dépenses ont été mis en œuvre directement par le PNUD (DIM). Les projets contribuant à l'effet 3 ont été largement financés par le FEM (55,6 pour cent des dépenses de l'effet 3), par le PNUD (39,3 pour cent des dépenses), et ensuite par le Fonds vert pour le climat (FVC) (4,5 pour cent).

¹⁵⁰ Guide pour l'autorisation d'exercer des entités visées à l'article 2.3 de la Loi sur la microfinance, lien ici : <http://www.tresorpublic.mg/tresorpublic/wp-content/uploads/2020/12/GUIDE-ENS.pdf>

Effet 3 : D'ici à 2030, les acteurs à différents niveaux appliquent efficacement des mesures pour conserver, préserver et améliorer la biodiversité et le capital naturel afin que l'environnement et les ressources naturelles soient des piliers de la croissance économique, du développement durable et de l'amélioration des conditions de vie des populations.

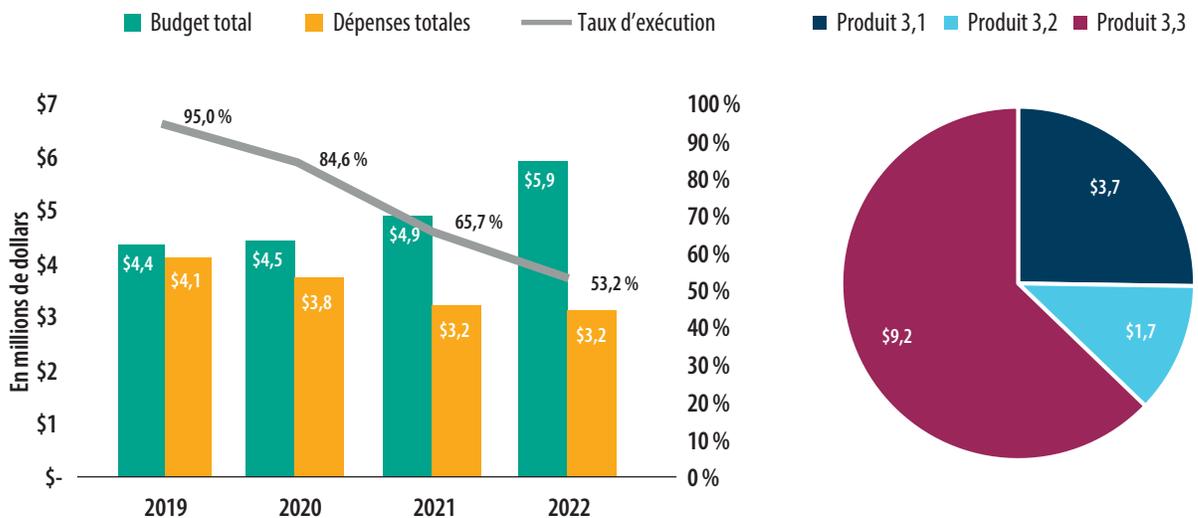
Produits connexes

Produit 3.1 : Solutions étendues pour la gestion durable des paysages, y compris des zones protégées terrestres et marines, des zones labellisées, des zones humides et des zones de captage, grâce au reboisement et à la prévention des feux de forêt.

Produit 3.2 : Les communautés ciblées bénéficient d'un soutien pour accéder à la terre, au capital, à l'eau ; ainsi que pour gérer durablement les ressources naturelles.

Produit 3.3 : Renforcement des capacités des institutions nationales et locales pour faire face aux changements climatiques et aux risques de catastrophes.

FIGURE 7. Évolution du budget et des dépenses dans le domaine de l'environnement et des changements climatiques, 2019-2022



Source : Données d'Atlas/Quantum par l'entremise du Datamart du BIE au 17 mars 2023

Constat 13 : Planification et financement de l'adaptation aux changements climatiques. L'appui stratégique du PNUD en matière d'adaptation aux changements climatiques, de lutte contre la désertification et pour endiguer la perte de la biodiversité, n'a pas répondu aux attentes, notamment en raison des difficultés rencontrées pour collaborer efficacement avec les principaux acteurs nationaux, des faibles capacités de gestion financière des partenaires, de facteurs externes tels que la pandémie de COVID-19 et de la bureaucratie interne du PNUD (recrutements et acquisitions).

Avec l'appui financier du Fonds vert pour le climat (FVC), et la collaboration du ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD) et du Bureau sur le changement climatique et la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (BN-CCCREDD+), le PNUD a conçu et initié le projet « Planification à moyen terme de l'adaptation dans les secteurs sensibles au climat à Madagascar » (ou Projet PNA). Ce projet lancé en 2020 visait à réduire la vulnérabilité du pays face au dérèglement climatique en renforçant l'intégration de l'adaptation dans la planification du développement, la planification à moyen terme et le cadre budgétaire. L'évaluation finale du projet a cependant conduit à relever que son efficacité n'était pas satisfaisante et que sa pertinence était remise en cause faute d'implication réelle des partenaires nationaux¹⁵¹.

L'objectif sous-jacent de ce projet était d'appuyer le gouvernement dans ses efforts de finalisation de son PNA qui, malgré le fait que le travail ait été démarré en 2012, n'était pas encore achevé. Cependant, les parties prenantes nationales, dont le MEDD, ont décidé unilatéralement d'aller de l'avant et de parachever ce PNA avec l'appui d'autres partenaires internationaux, et sans attendre les contributions au projet PNA-FEM, remettant ainsi en cause l'objectif de ce grand projet. Au cœur du désaccord se trouve la réticence du MEDD (auquel le BN-CCCREDD+ est rattaché) à collaborer avec le PNUD dans le cadre de la modalité de mise en œuvre directe (DIM), notamment lorsque des fonds verticaux sont en jeu.

La micro-évaluation réalisée dans le cadre de l'approche harmonisée sur les transferts monétaires (HACT en anglais) a fait apparaître que les systèmes de gestion financière et les cadres de contrôle du MEDD n'étaient pas adaptés pour réussir la mise en œuvre du projet, empêchant le PNUD et les agences adhérant à l'HACT de s'appuyer sur la modalité de mise en œuvre nationale (NIM). Cet obstacle était pourtant connu du MEDD lors de la signature du document de projet.

Même si le MEDD a indiqué qu'il pouvait travailler avec d'autres partenaires du développement ne souscrivant pas à l'approche HACT (comme le PNUD), cette position à l'égard du PNUD a gravement compromis les efforts de ce dernier dans le cadre de ce projet, ainsi que plus largement dans le domaine de l'environnement et du changement climatique.

Le projet PNA a néanmoins permis de réaliser quelques activités pertinentes, telles qu'une évaluation des risques et de la vulnérabilité du secteur de l'eau dans le Grand Sud, qui a été utilisée pour proposer des options d'adaptation pour la région. Il a également aidé à sensibiliser les acteurs locaux du Grand Sud, notamment du secteur privé, au PNA. Outre le renforcement des capacités des acteurs concernés, le projet a permis de recueillir des informations utiles au plaidoyer à mener auprès du gouvernement pour l'élaboration de la loi de finances, et en particulier la révision de sa nomenclature.

Le PNA ayant été adopté en 2021 avant l'achèvement de ce projet, son plan de travail a dû être modifié et de nombreuses activités ont été annulées. Selon l'évaluation finale, à peine 19 pour cent de son budget a été exécuté et une partie des fonds non utilisés devra être restituée. En plus de ces difficultés, la mise en œuvre du projet a été affectée par la lourdeur des processus de recrutement côté PNUD, compte tenu de la rotation du personnel de l'équipe projet, et par la pandémie de COVID-19.

¹⁵¹ Congo, Y., Andriamparany, M. 2022. Évaluation finale du projet « Planification à moyen terme pour l'adaptation dans les secteurs sensibles au climat à Madagascar » Rapport Final.

L'autre projet stratégique mis en œuvre par le PNUD au cours de ce cycle est dénommé Rio. Il visait à renforcer les capacités aux niveaux systémique, institutionnel et individuel à Madagascar afin que le pays soit en mesure de respecter ses engagements dans le cadre des trois Conventions de Rio. Démarré en 2017 en collaboration avec le MEDD, le projet a obtenu un financement de 1,95 million de dollars É.-U. du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et 200 000 dollars É.-U. du PNUD¹⁵².

Les résultats attendus de ce projet étaient (1) l'élaboration d'une stratégie/d'un plan national de développement durable intégrant pleinement les obligations de la Convention de Rio ; (2) la mobilisation de ressources financières pour des activités visant à renforcer les capacités développées dans le cadre du projet ; (3) la mise en place d'un système d'information sur la gestion de l'environnement afin d'améliorer le suivi et l'évaluation des impacts et des tendances environnementales globales au niveau national ; (4) la mise en place de structures et de mécanismes institutionnels renforcés pour le respect des obligations prises dans le cadre des Conventions de Rio et des instruments de planification du développement sectoriel et régional ; (5) la sensibilisation du public à l'objet des Conventions de Rio. Toutefois, la mise en œuvre de ce projet a été gravement retardée pour diverses raisons, notamment la « lenteur et la complexité des processus de prise de décision et d'approbation », selon son évaluation à mi-parcours réalisée en 2021¹⁵³. Tout comme pour le projet PNA, les relations tendues avec le MEDD ont également complexifié la mise en œuvre du projet.

Par exemple, le premier objectif visant à produire une stratégie nationale de développement durable a peu de chances d'être atteint, car le projet n'a pu que sensibiliser les membres d'un groupe de travail pour qu'ils soutiennent l'intégration des obligations de Rio pendant l'élaboration du PEM. Ont également été analysées les politiques et stratégies sectorielles nationales (eau, mines, pétrole et gaz, gouvernance locale) ainsi que leur degré d'alignement sur les trois Conventions de Rio. Le PNUD a contribué à la cartographie des partenaires financiers potentiels et à l'élaboration d'une stratégie de mobilisation des ressources. Toutefois, cette dernière était encore en cours de finalisation au moment de l'évaluation.

Les avancées vers les autres objectifs – établir un système d'information pour la gestion de l'environnement, renforcer les structures institutionnelles et sensibiliser le public aux conventions – ont également été limitées. En ce qui concerne le système de gestion de l'information environnementale, le projet en était encore au stade de la définition d'une stratégie de mise en place d'un tel système en 2021. Pourtant, deux ans plus tard, l'équipe d'évaluation a constaté qu'en dépit de l'existence de multiples systèmes d'information, le pays ne disposait toujours pas d'un système centralisé d'information en matière environnementale. Au regard du volet renforcement institutionnel, une stratégie pour la Commission interministérielle de l'environnement, pour chaque province, comme convenu avec le Conseil de gestion de l'environnement et du développement durable, (avec la participation de 24 hommes et 21 femmes), a été mise en place et un plan de renforcement des capacités est en cours d'élaboration. En ce qui concerne le volet sensibilisation, quelques campagnes ont été diffusées sur les radios locales, à la télévision et des efforts de sensibilisation directe ont été déployés au niveau local en travaillant avec des associations de jeunes et de femmes. Un guide de sensibilisation est également en cours d'élaboration en coopération avec le WWF. Enfin, le projet comprenait un volet visant à promouvoir les AGR et la création d'emplois, lequel a été renforcé après la pandémie : une intervention dans la région de l'Itasy a aidé les femmes à mettre en place des composteurs et des pépinières.

¹⁵² La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), la Convention sur la diversité biologique (CDB) et la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULD).

¹⁵³ PNUD Madagascar. GEF/FEM. Projet « Renforcer les capacités nationales pour répondre aux obligations environnementales mondiales dans le cadre des priorités de développement durable - Projet RIO », financé par le PNU et le GEF/FEM. Rapport final d'évaluation à mi-parcours.

Mais comme indiqué, ce projet mis en œuvre par le MEDD a connu divers retards au cours de sa mise en œuvre, attribués notamment à la longueur du processus de recrutement. Si le projet a par exemple été officiellement lancé en novembre 2017, le recrutement de l'équipe de projet ne s'est achevé qu'à la mi-2018. Il a également été noté que pendant près de six mois en 2020, aucun coordinateur n'était en poste, ce qui a accru les retards. Le principal goulet d'étranglement relevé lors de l'évaluation est toutefois que l'approche initiale pour la mise en œuvre de ce projet, qui consistait à recruter cinq consultants pour diriger chacune des cinq composantes du projet, était inadéquate, ce projet nécessitant un éventail beaucoup plus large de compétences que ce qui avait été initialement prévu. Dans l'impossibilité de recruter tous les experts requis en temps voulu, notamment en raison de la pandémie, le PNUD a finalement opté, en 2023, pour engager une société de conseil afin de finaliser le projet. La procédure contractuelle était toujours en cours au moment de l'évaluation.

En ce qui concerne la Convention sur la biodiversité (CBD), le PNUD a soutenu le gouvernement dans la mise en œuvre du projet BIOFIN, un programme mondial piloté par le PNUD et le FEM qui est actuellement exécuté à Madagascar avec un budget de 650 000 dollars É.-U. sur sept ans¹⁵⁴. Son principal objectif est de soutenir : (a) la conception d'un plan financier pour la biodiversité et (b) sa mise en œuvre. Au moment de l'évaluation, le PNUD achevait à peine la conception d'un plan de financement de la biodiversité ; et sa mise en œuvre, toujours en cours, a également été fortement entravée par la longueur des processus de recrutement à mettre au compte de la lourdeur administrative du PNUD, et le fort taux de rotation des personnels au niveau du MEF et du MEDD, les deux principaux partenaires du projet. En effet, depuis 2019, date du recrutement du coordinateur du projet, quatre secrétaires généraux se sont succédés à la tête du MEDD et trois à la tête du MEF. Il a donc fallu près de deux ans et demi pour mettre en place un comité de pilotage. En outre, la réticence du MEDD à travailler avec le PNUD, comme mentionnée ci-dessus, impacte négativement la mise en œuvre de ce projet, bien que dans une moindre mesure que les projets susvisés, puisque le MEF est, dans ce cas, la principale contrepartie.

Constat 14 : Gestion durable des paysages. Le PNUD a profité des acquis de ses précédentes interventions visant à renforcer le système national des aires protégées, en contribuant à la création des sept premières aires protégées communautaires dans le pays. Bien que le mécanisme de gestion communautaire de ces dernières doive encore être perfectionné et que les soutiens en périphérie destinés à réduire les pressions anthropiques sur ces aires protégées n'aient pas été pleinement fructueux, le caractère novateur de cette approche doit être souligné.

Le PNUD a capitalisé les réalisations du projet Appui à la mise en place d'aires protégées (AP) et gestion des ressources, relevant du cycle précédent, qui avait permis d'étendre le système des AP¹⁵⁵ et d'amender en profondeur le code de gestion des AP¹⁵⁶. Ces réformes en avaient notamment créé de nouveaux types, dont l'aire protégée communautaire (APC) pouvant être « instituée et gérée volontairement par les communautés locales ».

Le projet « Approche paysage pour la conservation et la gestion de la biodiversité menacée de Madagascar », axé sur le paysage forestier sec et épineux de la région Atsimo Andrefana (APAA), de cinq ans, et mené en collaboration avec le MEDD, a ainsi entraîné la création de sept aires protégées communautaires (APC) dans la région. En 2021, 131 907 ha d'APC avaient été délimités (dépassant la cible de 100 000 ha fixée par le

¹⁵⁴ BIOFIN est un programme de 58 millions de dollars géré par le PNUD-FEM dans le cadre de l'équipe Écosystèmes et biodiversité mis en œuvre en partenariat avec la Commission européenne et les gouvernements d'Allemagne, de Suisse, de Norvège, de Belgique, de Flandre et du Royaume-Uni.

¹⁵⁵ Au total, 10 nouvelles aires protégées ont obtenu un statut définitif, couvrant une superficie totale de 1 464 973 ha.

¹⁵⁶ Loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de gestion des aires protégées.

projet), dont 81 197 ha disposant de schémas d'aménagement communaux¹⁵⁷. Au moment de l'évaluation, la mise en protection temporaire de ces sept APC, étape préalable à leur mise en protection complète, était encore dans les rouages.

Outre cela, le PNUD a mis à la disposition de diverses institutions régionales, locales et des OSC partenaires du projet les cadres et outils nécessaires pour gérer les APC nouvellement créées, tels que le document d'orientation relatif à la gestion des menaces environnementales (DOGME), l'outil de rapportage et de surveillance spatiale pour le suivi de l'application de la loi (LEM/SMART, selon l'acronyme en anglais), l'Observatoire de la biodiversité et des écosystèmes régionaux (OBER), l'outil de Planification territoriale tenant compte de la biodiversité (OPT-BD) et l'outil d'évaluation de l'efficacité de la gestion (METT, selon l'acronyme en anglais). En 2022, quatre APC étaient gérées à l'aide du METT¹⁵⁸.

Le PNUD et ses partenaires locaux travaillaient, au moment de l'évaluation, à mobiliser et à former les communautés qui seront les gestionnaires de ces APC. Chaque site dispose déjà d'un comité de gestion composé d'un sous-comité social (en charge de l'application du *Dina*), d'un sous-comité environnemental (qui mène des patrouilles forestières, fait du suivi et du reboisement) et d'un sous-comité de développement (responsable des AGR).

La législation malgache permet le transfert de la gestion des ressources naturelles et des AP aux communautés. Comme c'est le cas pour les APC appuyées par le projet, le *Dina* est utilisé comme outil de gouvernance légalement reconnu. Les *Dina* applicables aux APC qui sont appuyées par le projet doivent être homologuées par le Tribunal de première instance, mais cette procédure dont est chargé le sous-comité social n'a pas encore abouti.

Le sous-comité environnemental a, pour sa part, travaillé avec l'appui du PNUD au renforcement des capacités des gardes et patrouilles forestières qui opèrent dans 13 communes périphériques aux APC. L'objectif de ces patrouilles est de réduire les pressions anthropiques sur les APC, qui font encore l'objet d'intrusion pour la coupe du bois de chauffage, le charbonnage, le défrichage, etc. Le succès de ces appuis demeure mitigé et est entravé par l'insécurité, le caractère volontaire des patrouilles ainsi que par le manque de ressources.

Finalement, le sous-comité de développement responsable des AGR travaille sur la résilience économique des populations dans le but de réduire les pressions anthropiques sur les APC. À cet effet, en partenariat avec la Direction régionale de l'environnement et du développement durable (DREDD), six écovillages ont été créés et sont fonctionnels autour des APC de la région d'Atsimo Andrefana. Ceux-ci ont été équipés en bacs de recyclage/compostage (foyers améliorés), et aussi en matériel devant leur permettre d'entreprendre des AGR, notamment des kits solaires et du matériel apicole. Selon les visites dans la région, il semble que le volet AGR du projet APAA n'ait toutefois pas été aussi fructueux que prévu. En effet, le matériel apicole n'a pas été utilisé, la population n'étant pas familiarisée avec la pratique de l'apiculture, et les kits solaires n'ont pas été mis à profit à des fins commerciales.

Malgré ces efforts, la gouvernance de chaque APC reste faible et les communautés ne maîtrisent pas encore la conservation de l'environnement. En effet, de juillet 2021 à juin 2022, le score moyen des APC est de 52 pour cent sur le METT. Le score le plus bas est de 46 pour cent et le plus haut de 57 pour cent, indiquant que les communautés et leurs comités de gestion nécessitent encore un encadrement.

¹⁵⁷ http://ober.mg/ober/wp-content/uploads/elementor/thumbs/Zone_Etude_Ir-scaled-p75rpoiqr2ctbw8pqqyylnh91t4gnxzupbg3j4l8u8.jpg

¹⁵⁸ <http://ober.mg/>

Même si la durée du projet est relativement longue, l'atteinte des résultats espérés a été retardée par des délais dans le recrutement des équipes, par la lourdeur des démarches administratives qui sont centralisées au bureau du PNUD à Antananarivo (le projet APAA ne faisant pas partie du PF3), par la rotation du personnel au niveau des partenaires du projet, et aussi par l'insécurité en milieu rural, la criminalité et les vols.

Constat 15 : Résilience climatique. Le PNUD a déployé diverses stratégies au niveau territorial afin de renforcer la résilience des populations vulnérables aux changements climatiques. Mais les contributions du PNUD, telles que les nouvelles stations hydrométéorologiques ainsi que les panneaux météorologiques destinés aux pêcheurs, tendent à avoir une portée et un potentiel limités de durabilité.

Par l'entremise du projet d'amélioration des capacités d'adaptation et de résilience des communautés rurales face au changement climatique (PACARC), le PNUD a contribué à la mise en place de stations météorologiques et hydrologiques en collaboration avec la Direction générale de la météorologie (DGM). Ces stations font partie d'un réseau national qui améliore sensiblement les capacités du pays à générer des informations scientifiques, indispensables pour faire face aux effets du changement climatique. Toutefois, certaines stations ne font plus parvenir les données au système d'information national et la DGM ne dispose pas d'un budget pour assurer leur fonctionnement et leur maintenance. Un véhicule tout-terrain a été mis à la disposition de la DGM, mais ne lui suffit pas pour assurer tout le suivi. L'installation de certaines stations a été fortement retardée, voire n'a pas été réalisée. Comme l'acquisition des équipements requis a coïncidé avec la crise sanitaire, le prestataire n'a pas pu se rendre à Madagascar. Entre temps, le projet a été clôturé et le paiement des frais d'installation n'a pu être honoré. Dans le sillage du PACARC, le PF3 prévoit l'installation de nouvelles stations hydrométéorologiques dans les régions Androy et Anosy. Il reste à déterminer si les enseignements tirés de la mise en œuvre du PACARC seront pris en compte pour la poursuite de l'initiative dans ces régions.

L'utilisation du dispositif d'information sur les prévisions météorologiques par le biais de SMS et de panneaux d'information agrométéorologiques « Mitao Forecast » avec l'ONG Aquatic Service, a permis de réduire les dégâts matériels et humains (aucun naufrage de bateaux de pêche et de pêcheurs n'a été déploré). Le système d'information par SMS continue à être opérationnel, ce qui n'est pas le cas des panneaux d'information qui n'ont pas été mis à jour depuis un certain temps (estimé à plusieurs mois au moment de l'EIPP). Pourtant, leur présence était fort appréciée par la population lorsque leur fonctionnement était assuré.

Dans le cadre du PF3, 144 acteurs locaux ont participé à des formations sur la promotion de la lutte contre le changement climatique et la gestion des risques et des catastrophes dans leurs localités, notamment grâce au développement d'outils de gestion et de suivi en 2022. Les structures locales (préfecture, région, districts et communes) des trois régions du sud de Madagascar ont aussi été formées sur les textes régissant la gestion des risques de catastrophes (GRC). À l'issue des ateliers de renforcement des capacités, des comités locaux de GRC au niveau des communes d'intervention ont été mis en place et les membres désignés. L'arrêté portant création des comités communaux de gestion des risques et des catastrophes dans la région Anosy a été signé.

Grâce à une collaboration avec l'antenne régionale du Bureau national de gestion des risques et des catastrophes (BNGRC) d'Androy, 82 structures locales ont appris leurs rôles et leurs responsabilités en matière de GRC et de lutte contre le changement climatique. Le PNUD a par ailleurs contribué au renforcement des capacités en gestion des risques et des catastrophes de la région Analamanga au moyen d'une dotation en matériels et équipements.

Par manque de ressources, la mise en place d'un système d'alerte précoce de la sécheresse dans le Grand Sud n'a pas été réalisée en 2022, alors qu'il doit s'accompagner d'un plan de contingences et d'une harmonisation des procédures pour rendre opérationnelles les actions envisagées dans ce cadre. Grâce à un appui financier du Bureau de la protection civile et de l'aide humanitaire de l'Union européenne (ECHO), la mise en place du système démarrera en 2023. De la réalisation de cette activité dépendent plusieurs autres interventions.

Par l'entremise du PF3, six structures locales de gestion des incendies ont été mises en place et renforcées. En partenariat avec la DREDD Analamanga, un atelier de renforcement des capacités sur la prévention et la gestion des feux de forêt et de brousse a vu la participation des KMDT (comités locaux de lutte contre le feu) et des KASTI (comités locaux de gestion de l'environnement). La préfecture de Toliara a coordonné cette approche multisectorielle dont l'objectif est de faciliter la mise en œuvre de la stratégie régionale de lutte contre les incendies, également élaborée avec l'appui du PNUD; celui-ci aurait permis de réduire de 15 pour cent le nombre de démarrage de feux dans les aires protégées et les sites de transfert de gestion de ressources naturelles de la région Atsimo Andrefana entre 2021 et 2022.

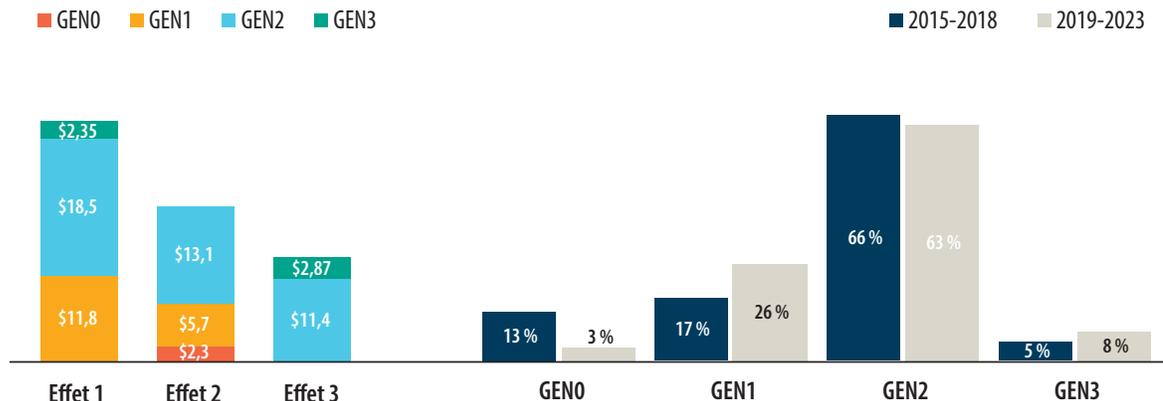
2.4 Enjeux transversaux

Constat 16 : Égalité des sexes et de genre. Le PNUD a rapporté avoir dédié une grande partie de ses ressources à des interventions contribuant significativement à l'égalité des sexes et de genre. Ces données rapportées dans la base de données institutionnelle du PNUD ne correspondent toutefois pas à la réalité, ce qui ne favorise pas l'intégration du genre dans la planification, le suivi et la mise en œuvre des projets qui reste à renforcer. En ne s'attaquant pas aux causes sous-jacentes des inégalités de genre, les interventions du PNUD et leur portée transformative demeurent limitées.

Les efforts du PNUD en matière d'égalité des sexes se reflètent dans son engagement financier en faveur de cette cause et celle de l'autonomisation des femmes sur la période 2019-2023. Ainsi, le Bureau de pays rapporte que 70,6 pour cent de ses dépenses ont été consacrées à des interventions censées contribuer de manière significative à l'égalité des sexes (GEN2) ou avoir comme objectif principal l'égalité des sexes (GEN3). Les données présentées dans la figure 8 ci-dessous permettent de voir qu'en effet 63,2 pour cent des dépenses du bureau étaient répertoriées sous le volet GEN2 et 7,7 pour cent sous le volet GEN3. La stratégie globale du PNUD pour la promotion de l'égalité des sexes (2022-2025) fixe comme objectif que 70 pour cent des allocations financières des bureaux consacrées à cette question le soient pour les interventions GEN2 et GEN3, ce qui signifie que le PNUD Madagascar devrait atteindre cet objectif sur la période 2019-2023. C'est l'effet 1 qui compte le plus de dépenses liées au marqueur GEN2, suivi de l'effet 2 puis de l'effet 3. C'est par contre l'effet 3 qui compte le plus de dépenses liées au marqueur GEN3.

La proportion des dépenses du programme en fonction des marqueurs genre sur la période évaluée (2019-2023) est toutefois comparable aux allocations lors du cycle antérieur (2015-2023), avec une exception notable liée à la diminution de dix points de pourcentage de la proportion des dépenses ne contribuant pas à l'égalité des sexes (GEN0). En contrepartie, la proportion des dépenses contribuant dans une moindre mesure à cet objectif (GEN1) a connu une augmentation correspondant approximativement à la diminution des dépenses GEN0.

FIGURE 8. Répartition des dépenses selon le marqueur genre par effet en millions de dollars É.-U. (gauche) et comparaison des dépenses du programme selon le marqueur genre 2015-2018 et 2019-2021 (droite)



Source : Données d'Atlas/Quantum par l'entremise du Datamart du BIE au 17 mars, 2023

L'analyse des projets GEN3 et de leurs résultats respectifs soulève toutefois des doutes sur la validité de la classification des projets dans Atlas. Le projet PNA-FEM est par exemple catégorisé comme étant un projet GEN3 avec pour objectif principal l'égalité des sexes (c'est d'ailleurs le seul projet GEN3 sous l'effet 3). Le document de projet ainsi que son évaluation font plutôt état d'un projet dont la contribution à l'égalité des sexes est, au mieux, indirecte même si, au niveau de ses produits, il cherche à mener des analyses de risques et vulnérabilités dans le Grand Sud. Une analyse similaire pourrait être faite concernant le projet PROSUD sous l'effet 1 qui est lui aussi noté comme un projet GEN3, mais classé avec un score 1 sur la grille d'analyse du PBF, ce qui correspond à une contribution non significative aux questions de genre et d'autonomisation des femmes¹⁵⁹. Bien que les résultats du projet PROSUD soient significatifs, ces exemples soulèvent des questionnements quant à la rigueur de l'analyse et de rapportage de la contribution des projets du PNUD aux questions de genre. Par conséquent, les dépenses liées aux projets GEN3 sont beaucoup plus faibles que ce que le bureau rapporte.

En matière de planification, on constate qu'il n'existe pas d'analyse approfondie des causes sous-jacentes des inégalités de genre et de la discrimination à Madagascar ou, plus spécifiquement, dans les zones ou domaines d'intervention du PNUD. Le PNUD, comme l'ensemble de l'équipe pays, se fonde sur l'analyse commune de pays (CCA) menée en 2019 mais qui, selon l'exercice Tableau de bord genre (Gender Scorecard) de 2022, ne répond pas aux exigences minimales d'intégration du genre. Les analyses sur la question sont limitées aux brèves descriptions contextuelles dans les documents de projets qui sont néanmoins insuffisantes afin d'élaborer une réponse stratégique et intégrée aux questions d'inégalités entre les sexes dans le pays ou les régions d'intervention du PNUD. Le DPP lui-même intègre cet enjeu dans son cadre de résultats au niveau des indicateurs. Le DPP inclut également deux produits sur un total de dix mentionnant les femmes, les jeunes et les groupes marginalisés (produits 1.2 et 2.1). Le système de suivi des portefeuilles est en cours de mise en place, ce qui ne permet pas à l'équipe d'évaluation de se prononcer sur la question. Le suivi au niveau des projets est quant à lui de qualité généralement limitée, ce qui affecte par là même la qualité du suivi des questions de genre à ce niveau (voir constat 23).

¹⁵⁹ Les projets financés par le PBF sont catégorisés sur la base des mêmes critères que le marqueur « genre » du PNUD à la seule différence que celui du PBF inclut une exigence budgétaire. La catégorie « GEN 3 » requiert que plus de 80 % du budget soit consacré aux questions de genre et d'autonomisation des femmes, « GEN 2 » nécessite entre 30-79 %, et « GEN 1 » entre 15 et 30 %. Le Projet PROSUD est considéré comme recevant un score de 1, notamment dû au fait que le niveau de budget prévu pour les questions de genre est de 22 %, soit inférieur au seuil de 30 %.

Au niveau du portefeuille gouvernance, la prise en compte du genre et de l'autonomisation des femmes s'est notamment traduite par diverses initiatives directes et indirectes. Par exemple, les services d'orientation et de médiation des cliniques juridiques servant tous les membres des communautés, sont principalement sollicités par les femmes, ce qui renforce l'intérêt de cette initiative dans la perspective du renforcement du respect des droits, en particulier ceux des femmes, au sein des communautés. La participation des femmes aux élections, en tant qu'électrices, est également un domaine où le PNUD est en train d'intervenir en anticipation aux prochaines élections présidentielles de 2023. Cependant, et tel que noté précédemment, les résultats du projet SACEM laissent entrevoir que le travail de sensibilisation et l'enregistrement électoral ont été insuffisants pour permettre la participation effective des femmes aux élections. En effet, malgré les interventions du PNUD et des autres acteurs, cette participation a seulement augmenté de 1 pour cent entre les élections de 2013 et de 2018. Ce dernier point met en lumière le fait que cibler simplement les femmes ne garantit pas des résultats probants en matière d'égalité des sexes, contrairement aux interventions qui cherchent à prendre en compte les besoins différenciés des hommes et des femmes (approche sensible au genre) ou qui cherchent à transformer les normes, valeurs culturelles et structures de pouvoir à la base des inégalités et des discriminations (approche transformative)¹⁶⁰.

Dans les domaines de la croissance et de l'environnement (effet 2 et 3), on constate que l'approche préconisée par le PNUD en matière de genre a surtout misé sur le ciblage spécifique des femmes plutôt que sur des interventions sensibles ou transformatrices pour celles-ci. En effet, ce ciblage s'est surtout matérialisé dans le cadre des AGR, le PNUD voulant assurer une participation des femmes à ces activités en leur facilitant l'accès à du matériel (kits solaires, foyers améliorés, etc.), à l'épargne et à des formations en rapport avec la préservation de la biodiversité et la gestion durable des ressources naturelles.

Entre 2019 et 2022, le bureau ne comptait aucun spécialiste genre ni aucune stratégie de genre. Le poste a toutefois été créé pour la toute première fois en 2022, premier pas donc vers l'élaboration d'une stratégie relative au genre. Ainsi, un diagnostic a été établi en interne qui tend à indiquer que des efforts supplémentaires sont à déployer afin d'intégrer de façon plus systématique les questions de genre dans les interventions du programme, notamment par un accompagnement plus étroit des équipes programmatiques et par le renforcement de leurs capacités. Il ressort également de ce diagnostic qu'il est important de doter le bureau d'une stratégie et de mécanismes afin de renforcer l'intégration du genre.

Constat 17 : Adaptation et réponse à la pandémie de COVID-19. Le PNUD a su adapter son programme promptement afin de contribuer à la préparation, à la riposte et au relèvement du pays à la suite de la crise sanitaire induite par la pandémie de COVID-19 en 2020, en déployant des activités pertinentes et alignées sur les principaux effets de son DPP. Au niveau opérationnel, la mise en œuvre de certaines activités, notamment celles requérant de nouveaux partenariats, ainsi que des acquisitions, a été retardée par les procédures internes et par la coordination et la communication parfois inefficaces avec ces partenaires. Le réajustement des projets en cours pour qu'ils offrent une réponse adaptée aux défis posés par la pandémie aux populations ciblées a permis d'offrir une réponse plus rapide.

Dès 2020, le PNUD s'est positionné pour contribuer à la préparation, à la réponse à apporter et au relèvement du pays également touché par la pandémie du COVID-19. Au niveau stratégique, le PNUD a contribué à la réalisation de l'étude macroéconomique sur l'impact de la crise sur l'économie malgache, à l'évaluation rapide de ses impacts sur les jeunes, et au plan d'atténuation des impacts sur le secteur privé. L'objectif de ces études était de mieux comprendre les effets de la pandémie sur la population afin d'apporter une réponse appropriée à la situation. Le PNUD a également contribué au plan de réponse socio-économique immédiate des Nations Unies pour 2020-2021.

¹⁶⁰ IEO. 2021. Échelle d'efficacité des résultats en matière de genre (GRES). Consulter en ligne : http://web.undp.org/evaluation/documents/guidance/gender/GRES_French.pdf

Au niveau de la riposte, du point de vue opérationnel, le PNUD a appuyé le système de santé national en facilitant l'acquisition de matériel médical tel que des masques, blouses et équipements vitaux tels que des respirateurs, concentrateurs d'oxygène, ainsi que des tests de dépistage; 15 ambulances ont également été acquises. Les centres hospitaliers des zones d'intervention du PNUD – à savoir ceux d'Antanambao-Toliara, de Betroka, de Taolagnaro, d'Ambovombe et d'Analankinina à Toamasina – ont par exemple bénéficié de ces appuis. Ceux de Toamasina et de Toliara ont été équipés en panneaux solaires afin de réduire leurs dépenses en électricité et leur empreinte carbone, tout en évitant les risques de coupures de courant. L'installation de systèmes photovoltaïques est également en cours dans les trois autres hôpitaux des régions du Sud. Quatre cliniques mobiles rattachées aux centres hospitaliers de Toliara, Betroka, Ambovombe et Taolagnaro ont été remises au ministère de la Santé publique en février 2023, mais avec un retard certain, dû principalement aux lenteurs dans le processus d'approvisionnement du PNUD et aux complexités procédurales des partenaires locaux (les équipements n'ont pas pu être dédouanés rapidement et sont restés entreposés un certain temps, entraînant des frais supplémentaires d'entreposage et de dédouanement). Malgré les énormes défis auxquels fait face le système de santé malgache, le PNUD, en fait collaborait peu avec le ministère de la Santé avant la pandémie.

Des appuis matériels similaires ont également été fournis, par l'entremise du ministère de la Justice, à quatre prisons afin de minimiser la propagation du virus dans ces enceintes abritant 4 966 détenus. Le PNUD a par exemple appuyé la Maison centrale d'Antanimora pour la rénovation de certaines de ses infrastructures et en y aménageant notamment quatre salles de quarantaine, deux pièces de traitement, un bureau de médecin et une salle de dépistage, ceci en équipant 8 conteneurs. Les prisons, tout particulièrement celle d'Antanimora, demeurent surpeuplées, ce qui fait que, malgré ces interventions, les risques sanitaires encourus par la population carcérale demeurent réels.

Le PNUD a doté certains partenaires gouvernementaux, notamment le Bureau national de gestion des risques et des catastrophes (BNGRC – qui assumait les fonctions de Centre de commandement opérationnel pour répondre à la pandémie avec 5 hubs sous-régionaux) de matériel informatique et de licences Zoom, par l'entremise du projet PADRC. Le PNUD a également, en collaboration avec le PAM, contribué à moderniser le siège du BNGRC à Antananarivo. L'équipe d'évaluation n'a pas pu constater néanmoins si ces aides avaient permis de renforcer les capacités de cette entité opérationnelle et de coordination pendant la pandémie. Le PNUD collabore depuis plusieurs années avec cette entité responsable de répondre aux catastrophes, ce qui a donc facilité la mise en œuvre des interventions, lesquelles en rétrospective, ont été relativement modestes.

Des efforts de sensibilisation auprès de la population ont également été menés, notamment en modifiant la grille horaire de la radio Sifaka (projet PBF), et en mobilisant des ressources additionnelles afin d'informer les auditeurs sur la maladie COVID-19. Selon l'évaluation du projet, ces émissions ont particulièrement intéressé les jeunes auditeurs. Du matériel de communication et de sensibilisation a également été développé par le projet CAPMADA, et utilisé avec un certain succès (selon l'évaluation faite), pour renforcer la confiance entre les populations et les forces de sécurité.

En matière de relèvement, un programme de transfert monétaire non-conditionnel appelé « Tosika Fameno » a été mis en place par le ministère de la Population et le BNGRC en partenariat avec le PNUD, la BM, l'UNICEF, le PAM, ainsi que d'autres PTF. De la sorte, les ménages éligibles ont pu recevoir 100 000 ariarys (25 dollars) par mois, avec des versements bimensuels. En 2020 et 2021, le PNUD et ses partenaires ont appuyé, selon les données que le bureau a compilées, 19 636 ménages (dont 70 pour cent avec une femme à leur tête) dans certains districts des régions d'Analamanga et d'Androy. Un système de transferts mobiles a été utilisé dans certains cas afin de minimiser les contacts directs entre les personnes. Ces transferts monétaires ont été accompagnés d'efforts de sensibilisation en matière d'éducation financière, en même temps que d'informations sur les gestes barrières pour contenir la propagation du virus.

Dans le Grand Sud, ces transferts ont notamment bénéficié aux émigrants de la région d'Androy qui, fuyant la famine, s'étaient parfois déplacés vers l'ouest dans la région de Menabe – et ce qui, selon les analyses de la situation, s'est traduit par une pression supplémentaire sur l'AP Menabe Antimena et a accentué les risques de conflits sociaux dans la région¹⁶¹. L'intégration de ces efforts au projet REAP financé par le PBF a facilité les choses.

Afin d'aider les populations du secteur informel ayant perdu leurs moyens de subsistance à cause de la crise, le PNUD a mis en place des THIMO et des AGR dans les zones où il intervenait déjà. Certaines des initiatives déjà citées dans cette évaluation (PF2, PDSPE, projet CCCD Rio), telles que la fixation des dunes, s'inscrivent dans ce cadre.

Le PNUD, à travers le projet CAPMADA qui a été spécifiquement conçu pour répondre de façon transversale aux enjeux de paix et de gouvernance durant la pandémie, a appuyé la Cour des comptes dans la réalisation de quatre audits spécialisés en lien avec la réponse gouvernementale à la crise sanitaire, qui ont permis de révéler des irrégularités importantes (voir constat 5)¹⁶². Ce projet a aussi contribué à la réalisation d'une étude du cadre juridique de l'état d'urgence imposé dans le contexte de cette crise, afin de prendre acte des analyses, des critiques et des recommandations émises par diverses entités nationales et internationales au cours de cette situation d'exception en vigueur depuis le 21 mars 2020. Ce travail a permis de dresser un état des lieux éclairé du concept « d'état d'urgence sanitaire » et de formuler des recommandations afin d'assurer un équilibre entre le maintien de l'État de droit et le respect des libertés et droits fondamentaux des citoyens.

Le PNUD a aussi appuyé Transparency International - Initiative Madagascar dans la réalisation d'études sur ce sujet, notamment un rapport mettant en lumière que la corruption dans le domaine de la santé a persisté durant la pandémie, forçant les citoyens à payer des pots-de-vin pour pouvoir pleinement jouir de leur droit à la santé. À travers le projet GOUDMADA, Transparency International a également élaboré un guide destiné aux députés afin de les motiver à jouer un rôle dans la supervision de la gestion de la crise sanitaire et durant l'état d'urgence. En outre, un portail Internet permettant aux citoyens de recevoir des alertes ou de signaler des incidents liés à la pandémie (destiné à renforcer le contrôle citoyen et la redevabilité parlementaire) a connu un certain succès, mais n'était plus accessible au moment de cette évaluation.

2.5 Cohérence et positionnement stratégique

Constat 18 : Positionnement stratégique (cohérence externe). Les PTF et le PNUD n'ont pas réussi à obtenir des résultats majeurs, tangibles et transformateurs en matière de développement au cours des deux derniers cycles, et l'engagement notable du PNUD auprès de la présidence et celui plus fort encore au niveau programmatique dans le domaine de la gouvernance sur des questions telles que la décentralisation et la lutte contre la corruption, bien que nécessaires, se sont avérés insuffisants pour avoir un impact significatif sur les tendances de développement du pays. De même, le positionnement du PNUD au niveau central sur les questions environnementales a été considérablement affaibli au cours de ce cycle pour des raisons politiques.

¹⁶¹ Ainsi, dans le cadre de cette intervention, le PNUD s'est occupé des transferts monétaires, le PAM de l'octroi des denrées alimentaires et le gouvernement du transport.

¹⁶² (i) Audit des marchés publics des organismes publics concernés par la gestion de la crise COVID-19 ; (ii) audit des mesures d'accompagnement sociales dans le cadre de la lutte contre la COVID-19 à Madagascar ; (iii) audit des flux financiers liés à la lutte contre la COVID-19 ; et (iv) audit organisationnel de la gestion de la crise sanitaire liée à la COVID-19.

On constate qu'outre la Banque mondiale, qui dispose d'une influence et de ressources financières significatives, le PNUD est le partenaire privilégié du MID dans le domaine de la décentralisation. Le PNUD assure par exemple la codirection de la plateforme des PTF sur la décentralisation avec le MID, et est l'un des seuls organismes internationaux à participer aux comités interministériels de pilotage de la politique de décentralisation. Comme indiqué dans les constats initiaux, le PNUD est au premier plan dans l'élaboration de documents stratégiques tels que la Lettre de politique de décentralisation émergente, documents qui n'auraient possiblement pas vu le jour sans son leadership. Comme discuté dans le constat précédent, le positionnement du PNUD au niveau territorial est mis à mal par l'absence de ressources financières et de volonté politique réelle de faire avancer la décentralisation ou de renforcer la déconcentration. Par contre, la pertinence de son appui, notamment au développement des PDLII, est confirmée par le fait que le projet Mionjo va permettre de reprendre le travail commencé par le PNUD et d'assurer leur mise en œuvre (dans les communes dotées d'un PDLII) ainsi que leur mise à échelle pour l'ensemble des communes du Grand Sud.

Le PNUD est également positionné stratégiquement dans le domaine de la lutte contre la corruption. Ici, le PNUD se démarque par la continuité de son assistance aux différents acteurs du système de lutte anticorruption, puisque c'est l'un des seuls PTF participant encore à l'opérationnalisation de l'ensemble de l'appareil anticorruption du pays. Même si d'autres partenaires clés ont aussi pu apporter une coopération dans ce domaine, les risques liés à la nature hautement sensible de la question, ont fait que ces derniers ensuite se sont retirés.

Il faut également reconnaître le bon positionnement du PNUD auprès de la présidence de la République, ayant étroitement collaboré à la rédaction du PEM. Notons toutefois que cette place de choix peut être perçue, d'une part, comme une forme de substitution au rôle de l'État et, d'autre part, comme un partenariat au plus haut niveau, mais qui ne permet pas pour autant de débloquent les dossiers les plus épineux (décentralisation, corruption, gestion des ressources naturelles, etc.). Le travail dans le domaine de l'accès à l'énergie, tant au niveau stratégique que territorial, est en cela prometteur alors que les besoins des populations sont immenses à cet égard. Le positionnement du PNUD dans le domaine stratégique plus large de la croissance économique bleue et verte demeure toutefois à renforcer ; en effet, son travail se décline davantage au niveau territorial que stratégique.

Le positionnement du PNUD dans le domaine de l'environnement et du changement climatique est pour sa part menacé par la réticence du gouvernement et du MEDD à travailler avec lui pour accéder aux fonds verticaux et, plus particulièrement, au FVC et au FEM, le PNUD étant en l'occurrence l'une des deux seules agences de l'ONU accréditées et présentes dans le pays en tant qu'entité d'exécution. Même si le PNUD a pu travailler avec les directions régionales compétentes, cette situation remet en question la concrétisation de nouveaux projets sur le court terme.

Constat 19 : Approche portefeuille (cohérence interne). Le PNUD a mis en place une approche portefeuille destinée à abandonner l'approche traditionnelle axée sur la notion de projet afin d'intervenir de façon plus holistique dans ses domaines de compétences et de diminuer le coût de ses opérations. Alors que les changements organisationnels requis pour mettre en œuvre cette approche sont encore en préparation, des défis subsistent concernant la gestion des ressources humaines, la coordination entre les portefeuilles et la communication. Ainsi, bien que certains comités de pilotage aient amélioré la visibilité de l'interrelation entre les projets, l'approche portefeuille n'a pas encore permis de réduire les coûts opérationnels.

Comme présenté au chapitre 1, le BP a structuré son programme autour de trois PF, dont deux (PF1 sur la gouvernance et l'État de droit et PF2 sur la croissance inclusive et le développement durable) sont centrés sur les enjeux stratégiques et l'appui-conseil au niveau central/institutionnel, tandis que le troisième (PF3) met l'accent sur des interventions territoriales. De par sa dimension territoriale, le PF3 est structuré autour de 4 axes (gouvernance locale, économie locale et moyens de production, biodiversité et gestion des

ressources naturelles, résilience face aux risques et catastrophes). Le PF3 a d'ailleurs ceci de particulier qu'il se déploie exclusivement au travers de trois équipes présentes sur le terrain, dans les trois régions du Grand Sud soit Androy, Anosy et Atsimo-Andrefana, une quatrième, Analamanga, étant gérée selon la modalité directe (DIM) par un directeur régional de projet nommé par le gouverneur de la région. On constate donc qu'en plus de piloter une approche portefeuille, le bureau déploie de façon corollaire une approche de convergence géographique (ou *area-based approach*, en anglais) dont l'unité d'intervention couvre 35 communes dans 16 districts de ces quatre régions (voir l'annexe 9). Le fait que les portefeuilles aient été créés tant sur la base de critères thématiques (gouvernance, croissance, développement durable) que géographiques (central/« *upstream* » et territorial/« *downstream* ») entraîne toutefois certaines complexités managériales en lien avec la structure organisationnelle.

En effet, l'organigramme du Bureau de pays reste composé de deux équipes programmatiques (gouvernance et pauvreté/environnement) ainsi que de l'Unité stratégies et politiques (USP) qui est de facto responsable du PF2. Ainsi, le PF1 est dirigé par le chef d'équipe (*team leader*) de gouvernance (poste vacant), le PF2 par l'économiste international (chef de l'USP), tandis que PF3 est dirigé par le chef d'équipe pauvreté/environnement. Or, les portefeuilles n'étant pas strictement thématiques, le chef d'équipe du PF3 se retrouve à superviser l'ensemble des domaines thématiques couverts par le BP, cumulant ainsi les rôles d'expert thématique environnement, de gestionnaire intra-portfeuille et de coordinateur inter-portfeuille, ce qui est très lourd à gérer.

À l'heure actuelle, le renforcement de la coordination et de la communication entre les projets n'a pas encore atteint les niveaux désirés. Au sein d'un même portefeuille, notamment le PF1 et le PF2, les projets et les plans de travail annuels ne sont pas conçus avec la pleine participation de l'ensemble des équipes et des chefs de projets. Les efforts ont plutôt été constatés en matière de partage d'information au moment de la reddition de comptes et restitution des résultats des interventions. Les principaux facteurs expliquant ceci sont le manque de temps des coordonnateurs de projets, et surtout, la rotation du personnel au niveau des chefs d'équipe qui ont la responsabilité de superviser l'ensemble du portefeuille. En l'occurrence, au moment de l'évaluation, un des trois postes de chefs d'équipe était vacant et le profil de l'autre était en train d'être défini.

Outre ce problème « intra-portfeuille », il apparaît aussi que la création de portefeuilles n'a pas éliminé les cloisonnements qui existaient auparavant entre l'équipe dédiée à chaque effet et les projets. Avec l'introduction de l'approche portefeuille, les cloisonnements (ou silos) semblent plutôt avoir changé de place puisqu'ils sont maintenant perceptibles entre les portefeuilles, entre lesquels la coordination et la communication restent un défi. En effet, si les interactions peuvent avoir été améliorées au sein même des portefeuilles (tout particulièrement pour les partenaires nationaux), les complémentarités entre les portefeuilles eux-mêmes méritent d'être améliorées, fait qui a été souligné par le personnel du bureau et plusieurs partenaires nationaux consultés. Dans le domaine de la décentralisation par exemple, le projet Programme d'appui à la décentralisation et à la résilience communautaire (PADRC, qui date du cycle précédent, avant l'approche portefeuille) intervenait tant au niveau stratégique central que local. Le projet qui lui a succédé, le projet AIDE n'intervient pour sa part qu'au niveau stratégique central, laissant le travail au niveau local, dans les régions ciblées par le PF3, à un comité de pilotage et à un comité de projet différent, ce qui a pour effet de réduire la cohérence des interventions qui étaient auparavant un peu plus intégrées et pour lesquelles les partenaires pouvaient avoir une meilleure visibilité sur ce qui se faisait à chaque niveau.

S'agissant de la gouvernance des portefeuilles, celle-ci est confiée à trois comités de pilotages s'occupant chacun d'un portefeuille spécifique et faisant intervenir aussi bien les ministères sectoriels concernés par les projets mis en œuvre sous un portefeuille, que les équipes du PNUD. D'emblée, la mise en place des comités de pilotage a porté ses fruits, en permettant aux partenaires nationaux du PNUD d'avoir une meilleure

visibilité sur l'ensemble des projets relevant d'un même portefeuille, ce qui jette les bases essentielles d'un meilleur arrimage entre les différents projets mis en œuvre en partenariat avec la partie nationale. Ces comités toutefois ne se substituent pas aux comités de projets qui continuent également d'opérer, ce qui en principe fait que les coûts de transaction liés à la gestion des projets (un des objectifs de l'approche portefeuille) n'ont pas nécessairement baissé.

On constate finalement que la mise en œuvre de l'approche portefeuille a été facilitée par le recours aux fonds propres (Track) du PNUD, qui ont facilité la structuration des projets dans chaque portefeuille. Il importe toutefois de souligner que la pérennité et la mise à échelle de l'approche portefeuille demeurent tributaires de la volonté des bailleurs de fonds d'adhérer à une telle approche et plus particulièrement à la vision stratégique du PNUD dans le pays. En effet, certains projets financés par les fonds d'autres bailleurs, notamment ceux du Fonds de consolidation de la paix (PBF) ainsi que le projet RINDRA financé par l'USAID, n'épousent par la logique portefeuille mise en avant par le Bureau de pays.

Cela dit, les initiatives prises par le Bureau de pays afin de renforcer la cohérence de son programme par le biais de l'approche portefeuille ont le mérite de concrétiser des innovations qui doivent toutefois être testées avant d'être appliquées au niveau régional et national.

Constat 20 : Approche territoriale et « ne laisser personne pour compte ». En renforçant son positionnement dans le Grand Sud, le PNUD entend prioriser les populations les plus vulnérables du pays, conformément au principe onusien « ne laisser personne pour compte ». Toutefois, malgré l'intention affichée à savoir promouvoir un agenda de développement dans une région où la présence des acteurs humanitaires est déjà importante, le poids des interventions du PNUD semble insuffisant pour influencer significativement la trajectoire de développement de la région et pour mettre en corrélation les réponses humanitaires à court terme et le développement à plus long terme.

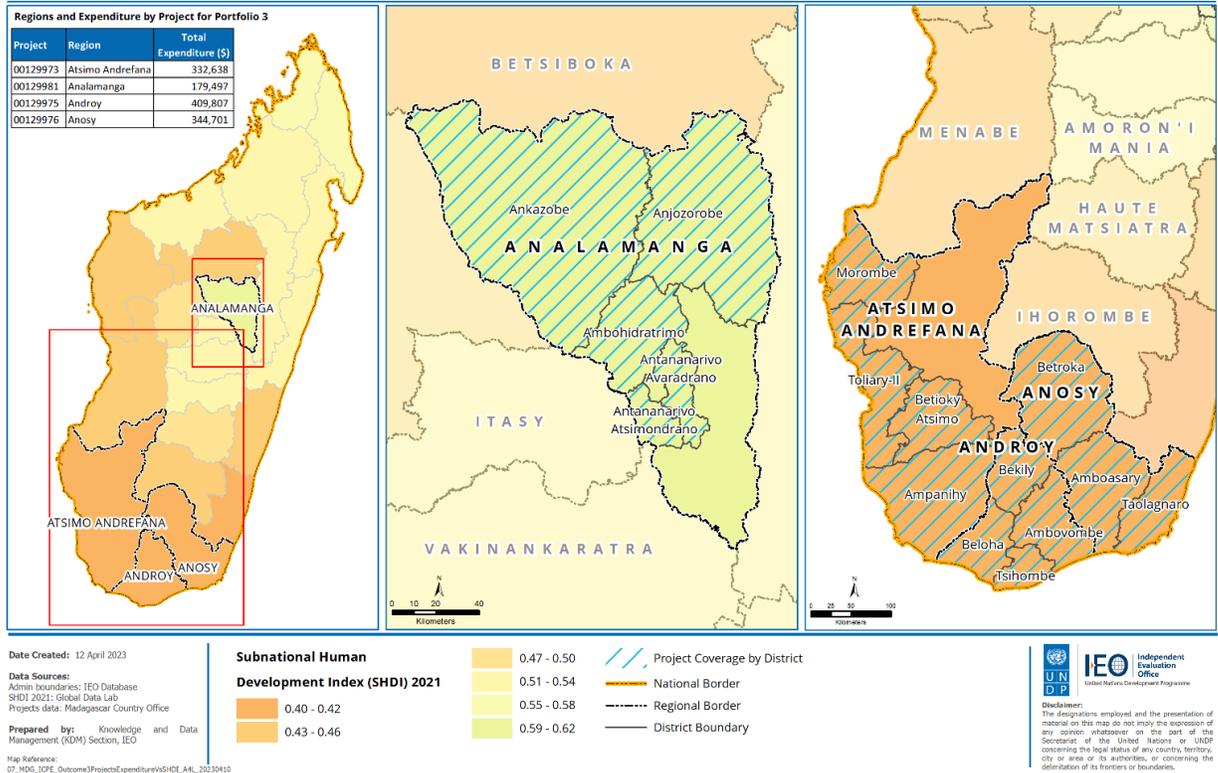
Lors de la précédente EIPP 2015-2018, il avait déjà été recommandé que le PNUD renforce sa présence dans le Grand Sud. Depuis 2015, cette région est en effet le théâtre de sécheresses récurrentes et de *kere* (famine), les plus sévères depuis 40 ans s'étant d'ailleurs produites en 2019 et 2021¹⁶³. Qui plus est, à l'exception de 2018-2019, les pluies saisonnières qui tombent dans le sud d'octobre à mai ont été particulièrement faibles, donnant les années les plus sèches depuis 1981¹⁶⁴. Les conséquences directes pour les populations sont désastreuses, comme en témoigne le fait que l'ensemble du Grand Sud ait été placé, en 2022-2023, en situation d'insécurité alimentaire sévère (IPC Phase 3), ce qui correspond à une situation de crise qui se répète de façon saisonnière depuis au moins 2015¹⁶⁵. En plus d'être exposées à des chocs récurrents, d'être géographiquement enclavées et mal desservies en services publics de base, selon les données (voir figure 9 et annexe 10) les populations du Grand Sud sont parmi les plus pauvres du pays. La décision du PNUD de prioriser ces zones s'inscrit donc dans le droit fil du principe « ne laisser personne pour compte » (*Leave no one behind*, en anglais ou LNOB) et est donc très pertinente. Celle d'intervenir dans la région d'Analamanga ne suit pas, cependant, cette même logique.

¹⁶³ <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/madagascar>

¹⁶⁴ <https://theconversation.com/comment-le-changement-climatique-a-contribue-a-la-crise-alimentaire-a-madagascar-168842>

¹⁶⁵ <https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/f/c/1152969/?iso3=MDG>

FIGURE 9. IDH et positionnement géographique du PNUD/portefeuille 3 (2023)



Les problématiques évoquées ci-dessus font que le Grand Sud est généralement le centre de gravité d'une grande partie des efforts humanitaires dans le pays. En juin 2021, 14 organisations humanitaires y intervenaient (voir annexe 11) et avaient mobilisé près de 149 millions de dollars É.-U. pour offrir des réponses multisectorielles aux besoins humanitaires propres de ces zones¹⁶⁶. Faire le lien entre les réponses humanitaires de ces intervenants et les solutions de développement axées sur le long terme est ainsi devenu l'un des objectifs du PNUD dans la région depuis le cycle précédent. C'est toutefois par l'entremise du PF3 et de son approche territoriale qu'il tente cette fois-ci de le faire de façon plus efficace.

La « nouvelle façon de travailler » (New Way of Working, NWoW) requiert que tant les acteurs humanitaires que ceux du développement, y compris les PTF et le gouvernement, définissent des résultats communs à atteindre à moyen terme et qu'une division du travail s'opère sur la base des avantages comparatifs de chacun¹⁶⁷. Bien que de tels objectifs communs aient été définis tant dans l'UNSCDF que dans le Plan pour l'émergence du Grand Sud du gouvernement, la coordination effective de ces efforts multi-acteurs tarde à se concrétiser. En effet, même si les PTF et le PNUD, dans le domaine de la gouvernance, déploient des efforts importants pour renforcer la coordination de l'aide au niveau central, ils ne sont pas suffisamment poussés pour se répercuter au niveau territorial et tout particulièrement dans le Grand Sud, où les indicateurs de développement dans la plupart des secteurs ne montrent aucun signe d'amélioration depuis près d'une décennie.

¹⁶⁶ <https://fts.unocha.org/appeals/1047/summary>

¹⁶⁷ https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002_0.pdf

Pour le PNUD, malgré l'existence de certains projets conjoints, notamment ceux financés par le PBF, la coordination nécessaire avec les acteurs humanitaires pour opérationnaliser le Nexus humanitaire-développement-paix ou la « nouvelle façon de travailler » demeure limitée. Les raisons derrière ce manque de collaboration n'ont pas été pleinement explorées par l'équipe d'évaluation. En revanche, le PNUD est bien engagé avec le Bureau du coordinateur résident dans l'initiative pilote « zones de convergence » où seraient mises en œuvre des interventions conjointes, mais elle n'en est encore qu'à la phase préliminaire.

Il n'en demeure pas moins que le PF3 a opéré avec un budget de 3 463 000 dollars É.-U. durant ses deux premières années de mise en œuvre, ce qui ne représente que 2 pour cent des ressources humanitaires disponibles pour l'année 2021. De plus, le PNUD est intervenu dans 35 communes et 16 districts et a engagé des dépenses à hauteur de 1 266 643 dollars É.-U., correspondant en moyenne à environ 36 000 dollars É.-U. par commune ou 80 000 dollars É.-U. par district. Ceci montre qu'en intervenant avec des ressources aussi limitées – et avec encore peu d'exemples concluants d'interventions faisant le pont entre l'humanitaire et le développement –, la portée de l'influence du PNUD dans le Grand Sud demeure limitée.

Les constats qui précèdent (cf. constat 11) tout comme l'EIPP précédente font tout de même état de résultats pertinents que le PNUD a contribué à atteindre, notamment pour stimuler le relèvement des populations ayant participé aux projets, du moins en termes d'augmentation des revenus générés. Certains de ces résultats sont si pertinents qu'ils sont en train d'être repris et mis à l'échelle via le projet Mionjo de la Banque mondiale dans le Grand Sud qui, avec un budget de 100 millions de dollars É.-U. sur un horizon de 8 ans, cherche à appuyer la transition de l'humanitaire au développement en travaillant dans des domaines tels que la gouvernance locale, des infrastructures pour la résilience, le soutien aux moyens de subsistance. L'Union européenne (UE) souhaite également déployer une intervention similaire dans le Grand Sud. Toutefois, au moment de l'évaluation, le PNUD ne semblait pas en bonne position pour travailler à la mise en œuvre du projet Mionjo ou dans le cadre de l'appui de l'UE. Dans le cas de ce dernier projet, la relation délicate du PNUD avec des partenaires clés au niveau gouvernemental, notamment le MEDD (cf. constat 13), n'a pas incité la Banque mondiale à s'allier au PNUD pour sa mise en œuvre.

L'ampleur des résultats susceptibles d'être atteints est également limitée et entravée par les difficultés inhérentes au fait de travailler dans le Grand Sud – cf. l'éloignement et l'enclavement géographique de cette région, le manque d'infrastructures (routes, accès à l'eau, etc.), les très faibles capacités des acteurs locaux ainsi que la stagnation du processus de décentralisation qui conduit au sous-financement des communes et des régions. Selon les entrevues et les visites de terrain réalisées, les années d'interventions humanitaires dans le Grand Sud auraient, selon certains, cristallisé la logique de la dépendance à l'aide extérieure, créant des attentes parmi des acteurs locaux, au sens où l'assistance viendra quoi qu'il en soit, complétée en outre par le versement d'une allocation journalière de subsistance (DSA). C'est cette logique qui semble rendre les solutions de développement sur le long terme et celles requérant une implication active des participants (renforcement de capacités, rémunération contre travail, AGR, etc.) moins attrayantes que les solutions humanitaires offrant des solutions immédiates. Il devient plus aisé dans ce contexte, pour les agences du développement, d'intervenir ailleurs dans le pays où les possibilités d'obtenir des résultats plus probants et plus faciles à dupliquer sont plus élevées, chose que fait d'ailleurs le PNUD (ainsi que d'autres PTF) par l'entremise du projet RINDRA (qui n'opère pas dans le sud) ou par ses interventions à Tamatave mentionnées plus haut.

Constat 21 : Partenariats opérationnels. Depuis la dernière EIPP, le PNUD a approfondi ses partenariats avec l'administration malgache en renforçant son positionnement auprès des administrations (STD) et des autorités locales (CTD). Il s'est également appuyé plus fréquemment sur les OSC pour étendre la portée de ses interventions, une approche qui a contribué à renforcer leurs capacités. Cependant, la collaboration interinstitutionnelle au niveau des Nations Unies a été conditionnée par la disponibilité du financement et des bailleurs en faisant la promotion, tels que le Fonds de consolidation de la paix. Peu de collaborations dans les domaines de la croissance inclusive et de l'environnement, spécifiquement dans les régions du Grand Sud, ont été constatées.

Le PNUD à Madagascar entretient des relations de partenariat très étroites avec la partie nationale qui expliquent notamment son positionnement stratégique et la continuité des appuis offerts à la plupart de ses partenaires gouvernementaux. Cette relation de confiance et de proximité établie avec les autorités nationales lui permet de travailler à tous les échelons de l'administration malgache (présidence, primature, ministères, STD, CTD, institutions et agences), exception faite du MEDD. Le manque d'implication des CTD dans la stratégie de partenariat du PNUD au niveau local avait été identifié comme une faiblesse dans l'EIPP précédente. Cette tendance s'est toutefois inversée avec la mise en place du mécanisme de gouvernance du PF3 qui place les autorités locales au centre du pilotage du portefeuille et de ses interventions (voir constat 18).

Au niveau stratégique, le PNUD est reconnu comme un acteur de poids par l'ensemble des PTF œuvrant dans le pays grâce à sa capacité à mobiliser la contrepartie nationale ; il a démontré ce rôle majeur notamment dans la gestion du programme d'appui électoral de 2018 (SACEM) ou, plus récemment, dans le leadership exercé pour relancer le processus de décentralisation, – le PNUD exerçant actuellement la codirection du groupe de travail sur la décentralisation.

Tel que discuté sous le constat 7, la coordination et l'intégration des interventions des PTF à Madagascar ont été pointées du doigt par les interlocuteurs au cours de cette évaluation comme un important défi. En effet, les entretiens ont mis en évidence un manque de dynamisme dans les cadres de concertation et de coordination qui, à titre d'illustration, ont été entravés par le changement d'interlocuteurs côté gouvernemental ainsi que par la dissolution du STPCA. De fait, la coordination a été faite directement entre et par les PTF et d'après les entretiens, ceci aurait permis de délimiter les zones d'intervention plutôt que de mobiliser un partenariat stratégique et une programmation conjointe. Des initiatives sont cependant en cours, sous l'égide de bailleurs majeurs (UE et Banque mondiale) notamment dans le Grand Sud où l'ensemble des partenaires reconnaissent le déficit de coordination, la duplication des efforts, et le manque d'avancée dans l'opérationnalisation du Nexus humanitaire / développement (voir constat 19).

Au niveau programmatique, le PBF a permis non seulement de garantir le financement d'activités prioritaires, incluant des réponses à la pandémie, mais aussi de favoriser la programmation conjointe au sein du système des Nations Unies. Le PNUD, qui a largement bénéficié de ce mécanisme de financement, a été un acteur important dans la réalisation des objectifs fixés dans les plans prioritaires de consolidation de la paix. En effet, on peut constater que le PNUD a participé à la mise en œuvre de 13 projets sur les 21 du portefeuille PBF à Madagascar depuis 2014. Cette collaboration est à distinguer cependant de celle de certaines autres organisations multilatérales (cf. l'OIM, l'UNICEF, le HCDH, et l'UNESCO). Comme noté précédemment, les partenariats développés sous le PBF ont permis d'accroître le champ thématique des interventions et de mettre en place des interventions multidimensionnelles en s'appuyant sur le mandat et le positionnement d'autres organisations.

Dans le domaine de la bonne gouvernance, la collaboration avec l'UNESCO et le HCDH a permis d'étendre le champ des interventions en y faisant participer les médias et la société civile. Le PNUD a conjugué ses efforts à ceux de l'OIM en faveur de la cohésion sociale, du renforcement de la gouvernance locale et de la justice en travaillant notamment avec les forces de sécurité. Les deux agences ont ainsi pu piloter une approche conjointe pour répondre aux défis croissants des déplacements internes, mal maîtrisés, des populations. Dans le domaine de la croissance inclusive, avec l'UNICEF, des infrastructures pour donner accès à l'eau potable, à l'irrigation ont été construites et des efforts de reboisement ont été déployés dans les bassins versants de l'Androy, l'Anosy, l'Atsimo Andrefana, l'Analamanga et l'Atsinanana. Avec l'ONUDI, et le FENU (Fonds d'équipement des Nations Unies), le PNUD collabore dans le cadre du projet du Fonds des ODD (« SDG Fund ») visant l'identification et la mise en place de solutions de mobilisation de ressources domestiques pour le secteur de l'énergie, bien que la mise en œuvre ait connu des retards importants. Dans le domaine de l'environnement, le PNUD a collaboré avec l'UNESCO dans le cadre d'un appui au reboisement à vocation multiple et d'un diagnostic des AGR porteuses afin de promouvoir le développement économique de la communauté locale riveraine d'un site de 200 ha appelé Kalanoro, situé dans la région Alaotra-Mangoro¹⁶⁸. Les efforts dans ces deux domaines sont toutefois naissants et leur portée est relativement limitée.

Bien qu'il ressorte de divers entretiens et des rapports d'évaluation disponibles que le niveau réel d'implication de ces acteurs dans l'exécution des projets soit discutable¹⁶⁹, ces mêmes sources font état de résultats probants grâce à ces partenariats. Cependant, en dehors des projets du PBF ou du « SDG Fund », on note que la collaboration interinstitutionnelle ne s'est pas traduite par une programmation conjointe dans les domaines de la croissance inclusive et de l'environnement par exemple. L'absence de coordination des organisations onusiennes au niveau territorial, notamment dans le Grand Sud, peut expliquer pourquoi il n'y a pas de partenariat officiel (ni même non officiel) dans ces domaines. La coordination programmatique entre les agences onusiennes a dépendu principalement de la disponibilité et conditionnalité du financement de fonds spécialisés verticaux.

Le PNUD a amélioré ses relations avec les organisations de la société civile. Ce progrès fait suite à une critique formulée lors de la précédente EIPP où il était souligné que la participation des ONG et des organisations communautaires était essentiellement limitée à l'exécution directe des projets, sans véritable renforcement de leurs capacités. Le PNUD a sans aucun doute avancé sur ce point, notamment grâce à des projets PBF qui ont spécifiquement cherché à stimuler la participation citoyenne (voir constat 5). Le PNUD a notamment renforcé ses partenariats avec des ONG et des associations bien établies, ce qui a facilité la mise en œuvre des projets et étendu leur portée grâce au positionnement de ces structures au sein des réseaux d'OSC. Le PNUD soutient l'Observatoire indépendant des marchés publics (OIMP), piloté par une OSC, pour renforcer le contrôle citoyen des marchés publics. La section nationale de Transparency International à Madagascar est également un partenaire du PNUD dans la lutte contre la corruption. Toutefois, l'engagement stratégique des parties prenantes de la société civile et leur participation à la conception des projets pourraient être renforcés. Le PNUD s'efforce d'appuyer les réseaux et les capacités des OSC locales, en tirant parti de l'expertise avérée des associations malgaches. Le secteur privé a été associé aux interventions du PNUD dans les domaines de la croissance inclusive et de l'environnement, mais pas celui de la gouvernance. Le PNUD étudie maintenant la possibilité d'intéresser le secteur privé à la lutte contre la corruption et le plaider pour la transparence. Des discussions sont aussi en cours avec le GEM pour la mobilisation du secteur privé dans la mise en œuvre des ODD.

¹⁶⁸ Dans la commune rurale d'Andasibe, district de Moramanga.

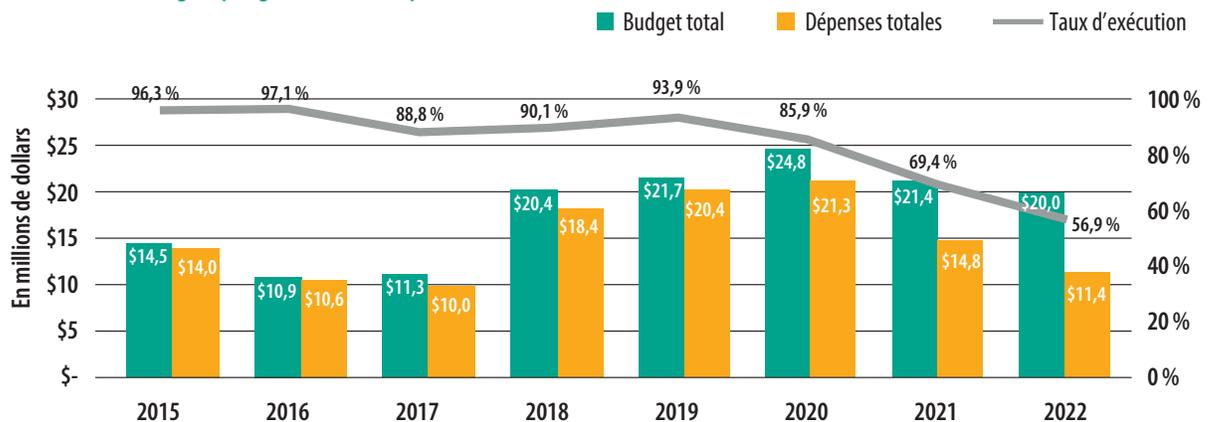
¹⁶⁹ Une exception notable semble cependant concerner les activités du PBF mises en œuvre dans le district de Betroka où le système des Nations Unies a mis en place un bureau conjoint depuis lequel les projets de cette zone sont gérés.

Constat 22 : Mobilisation des ressources. La mobilisation des ressources du PNUD à Madagascar a connu des hauts et des bas. Après avoir vu son budget et ses dépenses doubler entre 2017 et 2020, le taux d'exécution a depuis chuté, principalement en raison de retards dans le lancement et la mise en œuvre des projets. La dernière année de mise en œuvre, le Bureau de pays n'avait mobilisé que moins de 60 pour cent des ressources nécessaires pour réaliser pleinement son programme. Le déclin de sa plateforme de bailleurs externes et l'absence d'une stratégie claire de mobilisation des ressources font que l'atteinte de ses objectifs en la matière semblent difficile.

Le budget du programme actuel (2021-2023) est aussi ambitieux que le précédent. Au cours du cycle de programme antérieur (2015-2019), le budget prévisionnel du DPP du PNUD atteignait 100,3 millions de dollars É.-U. ; mais il a finalement opéré avec un budget de 82 millions de dollars É.-U. Pour le cycle actuel (2021-2023), la prévision était de compter sur un budget de 78,4 millions de dollars É.-U., dont 42,3 millions de dollars É.-U. (53,9 pour cent) provenant des ressources régulières du PNUD¹⁷⁰. Cependant, le Bureau de pays n'a réussi à mobiliser que 41,4 millions É.-U. (soit 52,8 pour cent de son objectif initial, dont 57,6 pour cent de ressources régulières) ce qui rend improbable l'atteinte des cibles de mobilisation des ressources¹⁷¹.

Le budget moyen annuel sur la période 2019-2022 s'élève à 22 millions de dollars É.-U. (voir figure 10) et est tiré des ressources mobilisées en 2020, en partie affectées à la réponse à la pandémie de COVID-19¹⁷². Le taux d'exécution moyen du PNUD se situait à 77,3 pour cent sur la même période. S'agissant du taux d'exécution annuel, on constate que celui-ci a eu tendance à diminuer, passant de 93 pour cent en moyenne entre 2015 et 2019 à 71 pour cent entre 2020 et 2022, une situation problématique vraisemblablement liée aux retards du BP dans le lancement et la mise en œuvre de ses projets. Le taux d'exécution moyen pour la période 2019-2022 est porté par l'effet 1 (78,8 pour cent) et, dans une moindre mesure, l'effet 2 (78,3 pour cent) comparativement à l'effet 3 (72,7 pour cent pour cent).

FIGURE 10. Budget-programme et dépenses avec taux d'exécution, 2015-2022



Source : Données d'Atlas/Quantum par l'entremise du Datamart du BIE au 17 mars 2023

¹⁷⁰ Cadre de résultats du DPP de Madagascar 2021-2023.

¹⁷¹ En date du 17 mars 2023. Les données ventilées par résultat indiquent que le PNUD a mobilisé 41,9 pour cent des ressources financières prévues pour la gouvernance (résultat 1), 55,8 pour cent pour la croissance inclusive (résultat 2) et 83,6 pour cent pour l'environnement (résultat 3).

¹⁷² Tableau de bord COVID-19 du PNUD, 6 janvier 2023. Le Bureau de pays a mobilisé et réaffecté 10,5 millions de dollars É.-U. en 2020, 5 millions en 2021 et 2,3 millions en 2022 pour la réponse à la COVID-19.

Le PNUD a surtout compté sur ses ressources régulières (fonds TRAC) pour mettre en œuvre le programme en cours. Plus précisément, 59 pour cent du budget au cours de la période 2019-2022 provient des fonds du siège, 15 pour cent de fonds verticaux, 10 pour cent du PBF et 5 pour cent du gouvernement de Madagascar. Ses principaux bailleurs bilatéraux sont, respectivement, les États-Unis, la Russie et la Commission européenne bien que leurs contributions conjointes ne représentent que 7 pour cent du budget total du PNUD (voir la figure 10)¹⁷³. Ces bailleurs bilatéraux ont essentiellement financé les effets 1 et 2, à l'exception de la Russie qui a également financé les initiatives d'accès à l'énergie sous l'effet 3.

FIGURE 11. Bailleurs de fonds par financements octroyés, 2019-2022 (en millions de dollars)

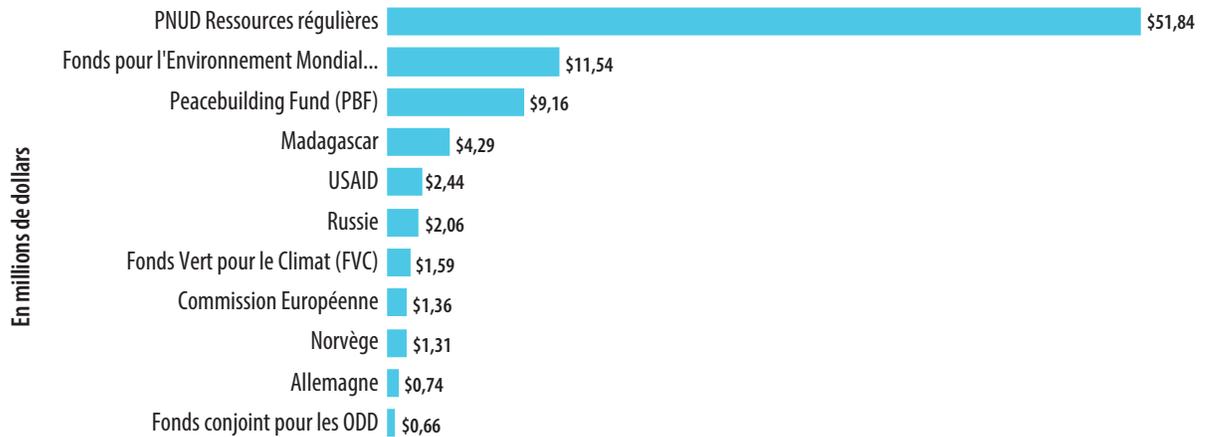
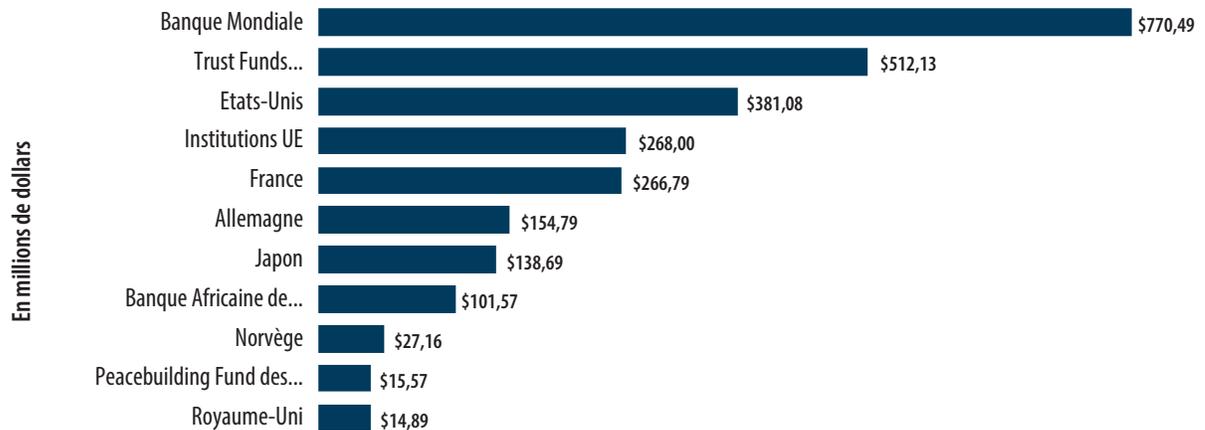


FIGURE 12. APD à Madagascar, 2019-2022 (en millions de dollars)



La figure 11 présente les dix principaux bailleurs de fonds du PNUD à Madagascar entre 2019 et 2021. Ces données mettent en évidence que, mise à part la collaboration avec l'USAID, le PNUD a rencontré des difficultés à mobiliser des fonds de façon significative avec les principaux bailleurs œuvrant dans le pays. On constate néanmoins que le PBF figure au 10^e rang, ce qui a permis au PNUD de financer une bonne partie du travail effectué dans le cadre de l'effet 1/PF1.

¹⁷³ Selon le Datamart du BIE d'Atlas/Quantum en date du 17 mars 2023.

Des analyses complémentaires montrent par ailleurs que Madagascar est l'avant-dernier pays dans la région d'Afrique de l'Est, recevant le moins d'aides publiques au développement (APD) par habitant (106 dollars p/hab. par rapport à une moyenne régionale de 266 dollars) entre 2019 et 2021. Seule l'Érythrée, un autre des « pays les moins avancés » (PMA), reçoit moins d'APD que Madagascar, alors que l'ensemble des autres pays de la région, y compris ceux non classés parmi les PMA, en reçoivent plus¹⁷⁴. Ceci met clairement en évidence le fait que le PNUD a opéré dans un contexte où les possibilités de mobiliser des ressources étaient limitées.

On note tout de même que le Bureau de pays ne disposait pas de stratégie de mobilisation de ressources permettant d'analyser les opportunités à exploiter, et ce dans un contexte où la mobilisation des fonds verticaux (qui tendent à représenter une part importante des budgets des Bureaux pays du PNUD), risquent de lui être difficilement accessibles à court terme si l'on considère la difficile relation avec le MEDD.

2.6 Gestion des connaissances et opérations

Constat 23 : Suivi, évaluation et apprentissage. Le Bureau de pays a pris des mesures fortes et innovantes afin de renforcer ses mécanismes de suivi et d'apprentissage, dont les résultats ne sont toutefois pas encore pleinement visibles à cause, notamment, des perturbations liées à la pandémie de COVID-19. Ainsi, le Bureau de pays a continué à générer des données de suivi partielles et de qualité relative au niveau des projets et à les intégrer dans des rapports peu détaillés. La fonction d'évaluation a, pour sa part, opéré de façon efficace en couvrant un échantillon adéquat des principaux projets et des dépenses thématiques sur la période 2019-2021.

Les constatations, conclusions et recommandations de la précédente EIPP 2015-2018 avaient conduit à souligner quelques-unes des faiblesses du système de suivi-évaluation du BP, indiquant notamment que le système n'était pas en mesure de « donner des informations basées sur des données probantes et en temps voulu » et qu'il n'intégrait pas la gestion des connaissances. Le Bureau de pays a depuis engagé des actions pertinentes pour remédier à cette faiblesse en renforçant son unité de suivi-évaluation (S&E) initialement composée d'un seul spécialiste national et d'un spécialiste international. L'unité a dès lors développé un plan intégré de S&E établissant l'obligation de mener trois missions de suivi par an sur l'ensemble des projets, que ceux-ci soient menés au niveau central ou territorial, afin de contre-vérifier les données rapportées du terrain. Alors que ceci a été fait une première fois en 2020, la pandémie et les restrictions de déplacements qui en ont découlé n'ont pas permis de poursuivre le déploiement de cette approche en 2021 et 2022.

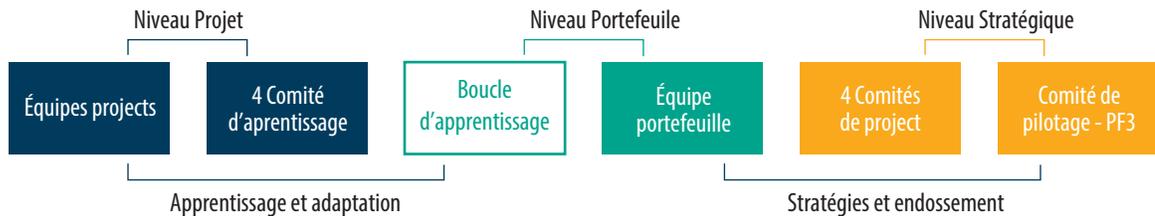
L'unité S&E aspire maintenant à mettre davantage l'accent sur la qualité des données de suivi rapportées par portefeuille et sur l'identification de bonnes pratiques pour leur mise à échelle en réalisant elle-même des missions de suivi afin de corroborer ce qui est rapporté, conjointement avec la spécialiste en communication (pour un meilleur partage des connaissances en interne). En outre, des missions seront effectuées par une société externe, au moyen d'un système de suivi en temps réel (cette société recueillant actuellement des données pour établir la base de référence) et qui devrait mener des enquêtes régulières sur le terrain. Les données collectées devraient être mises à la disposition des utilisateurs internes via une plateforme numérique en ligne. Celles-ci ne sont toutefois pas encore disponibles puisque la mise en place dudit système ne fait que démarrer.

¹⁷⁴ Burundi, Comores, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.

En matière de suivi de la mise en œuvre des projets, des portefeuilles et du programme, les rapports générés pour les années évaluées, bien qu'ils aient changé de forme, ne fournissent pas encore le niveau de détails nécessaires pour la prise de décisions ou une gestion des connaissances effective. Ceci s'explique en partie par le fait que la mise en place des nouveaux systèmes est encore en cours et par les contraintes imposées par la pandémie de COVID-19 qui ont empêché la réalisation des visites de suivi *in situ*. De plus, comme mentionné plus haut, l'alignement entre les produits et indicateurs des portefeuilles et ceux du DPP est loin d'être intuitif. En effet, les produits et indicateurs du DPP et ceux des portefeuilles ne coïncident pas pleinement, car le cadre de résultats du DPP a été élaboré préalablement au passage du BP à l'approche portefeuille. Il en résulte qu'il doit maintenant collecter des données relatives à des indicateurs de projets, de portefeuille et au niveau du DPP, sans que l'alignement entre ces trois niveaux soit optimal.

En ce qui concerne la gestion des connaissances destinées à l'apprentissage organisationnel et à la prise de décisions, alors que des faiblesses subsistent encore pour faire remonter les bonnes pratiques du terrain, le Bureau de pays s'est porté volontaire pour piloter une approche de gestion adaptative sur l'année 2023. Uniquement pilotée dans le cadre du PF3 (soit au niveau territorial), la gestion adaptative requiert la mise en place d'un comité d'apprentissage responsable « d'identifier les besoins d'adaptation au niveau du projet et de saisir les enseignements qui en découlent » en collectant des données relatives au projet directement auprès des bénéficiaires et des partenaires sur le terrain. Des sessions bimestrielles « d'apprentissage et de réflexion » dénommées « boucles d'apprentissage » seront utilisées pour proposer et adopter, le cas échéant, les adaptations aux interventions selon de nouvelles modalités de délégation de l'autorité. Celles-ci conféreront aux comités de projets et au chef d'équipe de portefeuille la faculté d'apporter des modifications à des activités sous un certain seuil. La figure 13 qui suit illustre comment les comités d'apprentissages et la boucle d'apprentissage s'insèrent sur la base de l'adoption de l'approche portefeuille. La gestion adaptative était en plein déploiement au moment de l'évaluation, et les formations en la matière étaient d'ailleurs en cours au moment de l'évaluation dans le Grand Sud.

FIGURE 13. Organigramme des comités et mécanismes d'apprentissage pilote pour le PF3



En matière d'évaluation, on constate que le plan décentralisé du Bureau de pays pour la période 2019-2023 a été pleinement mis en œuvre. Il visait à produire huit évaluations décentralisées (toutes au niveau des projets), dont six en 2021 et deux en 2022. Les huit évaluations ont été achevées, avec un budget total de 207 000 dollars É.-U. et des dépenses de 173 000 dollars É.-U. (ce qui équivaut à un taux d'utilisation global de 84 pour cent). Sur les huit évaluations réalisées, cinq ont fait l'objet d'un contrôle de qualité (en 2021). Quatre d'entre elles ont reçu la note de « modérément satisfaisante » et l'autre de « satisfaisante ». Aucune des huit évaluations n'a porté sur un projet du FEM, et une (achevée en 2021 et jugée modérément satisfaisante) a porté sur un projet conjoint¹⁷⁵. Le plan d'évaluation actuel reflète adéquatement la composition des portefeuilles du programme, car le nombre d'évaluations de projets est équitablement réparti entre les trois effets (trois sur l'effet 1, trois sur l'effet 2 et deux sur l'effet 3). En termes de couverture, on constate que 60 pour cent des dépenses totales du PNUD engagées entre 2019 et 2021 ont été couvertes par une évaluation, ce qui est un taux de couverture adéquat. Plus spécifiquement, on constate que 46 pour cent des dépenses relatives à l'effet 1 (disposant du budget le plus important durant cette période) ont été couvertes par une évaluation (comparativement à 64 pour cent et 88 pour cent pour les effets 2 et 3 respectivement).

Constat 24 : Opérations et ressources humaines. La gestion des ressources humaines au sein du PNUD à Madagascar pose une série de problèmes continus. Les embauches sous contrats à durée déterminée et le recours aux volontaires des Nations Unies ont entraîné un haut taux de roulement et des retards dans la mise en œuvre des projets. Plusieurs postes stratégiques sont restés vacants, notamment dans les domaines de la gouvernance et de l'environnement. Le recrutement d'experts internationaux est difficile et entrave la capacité du BP de respecter la parité hommes-femmes en son sein. L'absence d'experts seniors en gouvernance affecte la capacité du PNUD à travailler efficacement sur des questions sensibles telles que la lutte contre la corruption et la décentralisation, ce qui peut remettre en question sa crédibilité en tant que partenaire de choix dans le pays.

L'EIPP 2018 avait déjà évoqué des problèmes au niveau de la gestion des ressources humaines, problèmes qui, cinq ans plus tard, persistent encore. On note d'une part la prévalence des contrats à durée déterminée (51 pour cent du personnel du BP travaille sur la base de contrats de services) et d'autre part la présence fréquente de volontaires des Nations Unies (VNU) (19 pour cent du personnel). Le recours habituel aux contrats de service, de court terme, dans un contexte d'inflation, affecte la motivation des équipes et contribuerait, selon les entretiens menés, au taux de rotation élevé du personnel. Le recrutement d'un coordinateur international pour couvrir le Grand Sud, tout comme celui d'un spécialiste S&E international, est un pas dans la bonne direction car cela a permis de stabiliser ces fonctions clés.

L'EIPP et l'audit du Bureau de pays menés en 2018 avaient déjà permis d'observer les difficultés dans la rétention des effectifs au niveau territorial. On note qu'un certain nombre de postes stratégiques étaient encore vacants au moment de l'évaluation – celui de représentant résident adjoint, celui de chef d'équipe du portefeuille gouvernance, celui de conseiller en gouvernance et depuis quelques mois, celui de chef d'équipe du portefeuille environnement. Le poste de spécialiste genre a été récemment pourvu, ayant été créé quelques mois auparavant.

Les entrevues ont également mis en lumière la perception de certaines personnes haut placées selon laquelle le fait que le PNUD, en ne disposant pas d'un expert international et confirmé en gouvernance, n'était pas suffisamment équipé pour renforcer le plaidoyer de haut niveau nécessaire pour aborder les sujets sensibles que sont la lutte à la corruption, l'accès à la justice et la décentralisation. Les informations obtenues à partir des entretiens menés avec les différentes entités du système des Nations Unies (SNU) à Madagascar ont toutefois permis de confirmer le fait que le recrutement de personnel international et de consultants est tâche relativement ardue à Madagascar ; en effet, il convient de ne pas sous-estimer

¹⁷⁵ De plus, une évaluation réalisée au cours du cycle précédent a reçu la note modérément satisfaisant en 2021.

la complexité des difficultés inhérentes au fait de travailler dans ce pays, conjuguée à un coût de la vie relativement élevé, facteurs qui ne seraient pas bien reflétés par les niveaux de salaires. Les mêmes considérations s'appliquent et plus encore au recrutement du personnel dans le Grand Sud.

On constate par ailleurs qu'une certaine parité existe entre le nombre d'hommes et de femmes pour les postes fixes et pour les VNU, mais beaucoup moins pour le personnel sous contrat de service, car là 25 pour cent à peine sont des femmes. Cette réalité, selon les entretiens, est particulièrement visible sur le terrain où les consultants engagés sont en grande majorité des hommes. Par ailleurs, à l'exception du poste de représentante résidente tous les autres (huit sur neuf) sont occupés par des hommes. Ceci est partiellement contrebalancé par le fait que sur 12 professionnels nationaux (NO), sept sont des femmes.

De façon générale, les problèmes de recrutement pour les divers projets du programme sont l'une des causes essentielles des retards dans la mise en œuvre que le BP a connus, et cela avant même que la transition vers le nouveau système de gestion soit entamée. Si, par exemple, la presque totalité des projets liés à l'environnement a été retardée pour cette raison, il en va de même pour le plein déploiement du PF3, tout aussi entravé par les lenteurs de recrutement des équipes à envoyer dans les régions. Ces lenteurs administratives sont de plus en plus visibles aux yeux des partenaires du PNUD, notamment ses bailleurs (actuels et prospectifs), ses partenaires du SNU et étatiques, ce qui représente un risque croissant pour la crédibilité du PNUD en tant que partenaire de choix dans le pays.

2.7 Notation des résultats des programmes de pays

Le tableau ci-dessous présente la performance du Bureau de pays en fonction des critères d'évaluation du CAD de l'OCDE (pertinence, cohérence, efficacité, efficience et durabilité) ainsi que de quatre paramètres clés. La notation pour chaque paramètre est basée sur une échelle de quatre points, 4 correspond à la note la plus élevée et 1 à la note la plus basse. Ce tableau de notation doit être lu en gardant à l'esprit les constats présentés dans les sections précédentes, qui fournissent des explications plus détaillées sur les notes attribuées. **La performance globale du Bureau de pays est de 2, résultats modérément insatisfaisants/partiellement atteints**¹⁷⁶.

TABLEAU 1. Note globale de performance du programme pays

Principaux critères et paramètres	Note globale	Remarque/justification
1. PERTINENCE	3	Les priorités couvertes par le programme du PNUD sont alignées sur les priorités de développement du pays liées aux ODD, malgré l'absence de plan national de développement. En priorisant des interventions dans le Grand Sud, le PNUD aspire également à répondre aux besoins des groupes les plus à risque d'être laissés pour compte. Toutefois, le degré de priorisation et d'intégration des questions de genre présente certaines carences.
1.A Respect des priorités nationales de développement	3	
1.B. Alignement sur les objectifs de l'ONU et du PNUD	3	
1.C. Pertinence des priorités du programme	3	

¹⁷⁶ 4 = Satisfaisant/Atteint, 3 = Modérément Satisfaisant/Atteint en grande partie, 2 = Modérément insatisfaisant/Partiellement atteint, 1 = Insatisfaisant/Non atteint.

2. COHÉRENCE	2	La cohérence interne du programme a été renforcée dans une certaine mesure par l'adoption d'une approche portefeuille qui inclut une composante de convergence territoriale, relativement satisfaisante en dépit de quelques incohérences en termes de structure organisationnelle et d'alignement entre les portefeuilles et le DPP.
2.A. Cohérence interne du programme	3	
2.B. Cohérence externe du programme	2	La cohérence externe du programme a été renforcée par la mise en place de comités de pilotage pour les portefeuilles, par une plus grande implication des ONG dans la mise en œuvre du programme et par la collaboration avec d'autres agences de l'ONU autour des projets PBF. Toutefois, des défis majeurs subsistent en vue de renforcer la coordination de l'aide au niveau territorial et pour faire le pont entre les réponses humanitaires et le développement dans le Grand Sud.
3. EFFICIENCE	2	Plusieurs retards dans la mise en œuvre ont été observés, non seulement attribuables à la pandémie de COVID-19, mais également à la lourdeur administrative et à des déficiences au niveau de la gestion financière.
3.A. Rapidité d'exécution	2	
3.B. Efficacité de la gestion	2	
4. EFFICACITÉ	2	Le PNUD a atteint ses résultats les plus probants au niveau des produits liés à la gouvernance (décentralisation, accès à la justice, lutte à la corruption). Des contributions pertinentes sont aussi à souligner en appui aux activités génératrices de revenus au niveau du Grand Sud, à la mise en place d'infrastructures socio-économiques par l'entremise de THIMO, dans le pilotage d'initiatives d'accès à l'énergie et en matière de gestion communautaire des aires protégées. Hormis la contribution à la création de nouvelles APC, peu de résultats probants sont palpables dans le domaine de l'environnement. On constate, de façon transversale sur les trois effets, que le PNUD a été bien plus efficace dans le renforcement de cadres, politiques et systèmes que dans leur opérationnalisation.
4 A. Atteinte des produits et des effets énoncés	2	
4.B. Inclusivité du programme	2	
4.C. Priorité accordée à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes	2	
4.D. Priorité accordée à l'innovation en matière de développement	2	

5. DURABILITÉ	1	En pleine année électorale, le probable changement de gouvernement se profile comme une menace à la durabilité des initiatives mises en marche dans le cadre de ce cycle programmatique. À cela s'ajoute la faible capacité de certains partenaires nationaux, l'absence de financement durable, ainsi que la tendance du PNUD, faute d'alternatives, de se substituer au rôle de l'État. La collaboration accrue avec les ONG et les OSC nationales, ainsi que la mise à l'échelle de certaines initiatives du PNUD par d'autres PTF sont toutefois des pas dans la bonne direction.
5.A. Capacités durables	1	
5.B. Financement du développement	1	

CHAPITRE 3. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION



Conclusion 1 — Bonne gouvernance : La contribution du PNUD s’inscrit dans la continuité des efforts engagés lors du programme pays précédent et il a joué un rôle central dans la dynamisation de la décentralisation, la promotion de l’accès à la justice, la lutte contre la corruption, la stimulation de la société civile et le soutien aux processus électoraux à Madagascar. Ses efforts ont permis de renforcer les cadres stratégiques, d’encourager la participation communautaire et d’améliorer l’offre de justice dans des régions enclavées et en proie à l’insécurité, tout en contribuant à des débats publics plus transparents et à la cohésion sociale. Bien que ces interventions soient parfaitement alignées sur les objectifs de développement du pays, elles ne s’attaquent pas aux goulots d’étranglement sociopolitiques structurels qui empêchent d’avancer significativement dans ces secteurs. De même, l’opérationnalisation et la pérennisation de ces initiatives et contributions sont entravées par un contexte politique défavorable à leur pleine appropriation nationale, ce qui ne va pas dans le sens du renforcement de la cohésion sociale.

Les objectifs de renforcement de la bonne gouvernance établis pour le cycle précédent ont été confirmés pour le cycle actuel, ce qui a permis au PNUD d’apporter des contributions pertinentes dans ce domaine malgré les défis mis en évidence dans cette évaluation. Par exemple, le PNUD a appuyé la création des structures anti-corruption prévues par la loi qui, malgré quelques retards opérationnels, ont toutes été mises en place au cours de cette période. Il a également aidé à redynamiser le processus de décentralisation, à renforcer les acteurs de la chaîne pénale dans les localités où il est intervenu et, dans une moindre mesure, la participation de la société civile à l’ensemble de ces processus.

À Madagascar, la bonne gouvernance est la pierre angulaire du développement du pays étant donné le lien avec le maintien de la cohésion sociale et le développement économique. Elle est également impérative pour permettre une gestion transparente, juste et équitable des ressources nationales destinées à la réduction de la pauvreté. Cependant, le contexte sociopolitique et, en particulier, le manque de volonté politique entravent encore la possibilité d’intensifier ces efforts et de faire en sorte que les mécanismes susmentionnés soient pleinement opérationnels et appuyés par des ressources suffisantes. Dans ce contexte, le PNUD n’a souvent eu d’autre choix que d’assumer un rôle plus opérationnel qui l’ont amené, dans certains cas, à « remplacer l’État » dans ses fonctions de prestation de services publics (notamment pour les cliniques juridiques dans le Grand Sud). Dans d’autres domaines, comme la décentralisation, l’appui et l’influence du PNUD n’a pas pu déboucher sur la mise en opération des politiques et plans appuyés. Ces constatations illustrent néanmoins la dépendance persistante de l’État à l’égard de l’appui du PNUD et d’autres partenaires du développement ainsi que les limites à la portée du changement induit par cet appui.

Conclusion 2 — Croissance et développement durable : Les objectifs du PNUD à Madagascar en faveur de la croissance inclusive s’avèrent fort ambitieux compte tenu des défis complexes auxquels le pays est confronté. Malgré ses initiatives pour renforcer la planification, la gouvernance économique, l’autonomisation des femmes et des jeunes, ainsi que la transition vers l’économie formelle, les résultats obtenus restent mitigés en raison de facteurs tels que l’instabilité institutionnelle, la portée limitée des interventions, la complexité du contexte et l’absence d’une coordination et d’une approche stratégique conjointe avec le secteur privé. Les retards dans la mise en œuvre, les contraintes financières et les problèmes de durabilité sont également des obstacles en travers de la route.

Cette évaluation conduit donc à plusieurs constats cruciaux concernant les efforts du PNUD en matière de croissance inclusive à Madagascar. Malgré les ambitions et les initiatives louables visant à renforcer les capacités institutionnelles, promouvoir la gouvernance économique, soutenir les activités économiques, et favoriser l’accès à l’énergie renouvelable, des écueils persistent. D’une part, les initiatives du PNUD ont parfois manqué d’envergure ou eu une portée insuffisante pour déboucher sur les effets escomptés. D’autre part, les difficultés liées à l’instabilité institutionnelle et politique, ainsi que l’absence de consensus sur les politiques publiques, ont entravé la planification et la mise en œuvre cohérente des interventions. De plus,

les résultats globalement mitigés dans la promotion de l'entrepreneuriat, l'autonomisation des femmes et des jeunes, et la transition vers une économie formelle soulignent l'importance d'une approche plus stratégique et concertée, ainsi que d'une plus grande durabilité et coordination des actions.

Malgré cela, les efforts du PNUD ont néanmoins eu des retombées positives, notamment pour l'amélioration de la gouvernance économique grâce aux plateformes digitales et l'accès à l'énergie renouvelable dans certaines communautés. Pourtant, la nécessité d'aborder les problèmes sous-jacents et de développer des approches plus globales et pérennes demeure, si l'on souhaite voir des effets significatifs et durables sur la croissance inclusive à Madagascar.

Conclusion 3 — Biodiversité et énergie : Les efforts du PNUD dans le domaine de l'environnement et des changements climatiques ont été entravés par les relations difficiles avec l'un de ses partenaires clés. Nonobstant, des efforts importants ont été déployés en matière de protection des écosystèmes et pourraient aboutir à la création de sept aires protégées communautaires, dans la continuité de ceux engagés par le PNUD lors du cycle précédent. Les chances de se positionner plus fortement dans le pilotage d'approches innovantes pour promouvoir l'accès à l'énergie dans le Grand Sud, où quelques approches ont été pilotées, semblent bonnes.

Le travail du PNUD dans le domaine de l'environnement au niveau stratégique a été fortement entravé par une collaboration inefficace avec le MEDD, ce qui a contribué aux retards dans la mise en œuvre de certains projets, et remet quelque peu en question leur pertinence (PNA-FEM, Convention Rio). Dans ce contexte, le potentiel d'appropriation nationale des produits de ces projets est limité. La collaboration avec les DREDD dans le cadre du PF3 et du projet APAA a été plus fructueuse même si, à part ce projet APAA, les contributions du PNUD ont été plutôt ponctuelles. Il n'en demeure pas moins que les efforts de mise en place des sept premières aires protégées communautaires dans l'Atsimo Andrefana méritent d'être soulignés pour leur nature innovante et la recherche d'une meilleure gestion communautaire du territoire. Le besoin d'accès à l'énergie demeure criant à Madagascar, un pays où seuls 14 pour cent des populations rurales ont accès à l'électricité (et ce taux est encore plus bas dans le Grand Sud), rendant les premiers efforts du PNUD, qui ont porté leurs fruits, forts pertinents.

Conclusion 4 — Cohérence du programme : Le PNUD a piloté le déploiement d'une approche portefeuille qui, en termes de cohérence interne, a posé les bases d'une meilleure synergie et complémentarité de ses projets même si, à court terme, la transition de l'approche projet à l'approche portefeuille a altéré la logique initiale du programme pays. À l'externe, cette approche a fluidifié la communication sur les diverses interventions du PNUD avec quelques-uns de ses partenaires gouvernementaux qui s'en trouvent satisfaits. Étant toujours à l'étape de démarrage, cette approche n'a pas encore généré des résultats plus tangibles qui permettraient d'affirmer qu'elle doit être préférée à la précédente (par projets).

Le PNUD disposait d'une Théorie du changement (TdC) accompagnant son DPP et son cadre de résultats. L'introduction d'une approche portefeuille est toutefois venue altérer cette TdC qui n'a pas, dès lors, été mise à jour. Pour l'instant, le Bureau de pays doit donc composer avec le cadre de résultats du DPP, celui des portefeuilles et celui des projets ce qui, en l'absence de TdC, complexifie la compréhension de la logique interne du programme (interportefeuille) et celle de chaque portefeuille (intraportefeuille).

L'architecture opérationnelle de l'approche portefeuille est maintenant en place et permet aux membres des comités de pilotage d'avoir une vision plus claire de tout ce que le PNUD fait dans les régions et les domaines concernés par un portefeuille, ce qui ne peut que renforcer la qualité des partenariats que le PNUD a noués. Cette démarche offre la possibilité de concevoir des projets qui s'articulent mieux autour des domaines d'interventions du PNUD et l'action des partenaires nationaux, dans un domaine donné.

Des vides ont toutefois été constatés entre les portefeuilles et entre les projets de différents portefeuilles indiquant que même s'ils ont pu être réduits, des améliorations sont encore possibles. À cet effet, le travail en silo s'explique en partie par un organigramme qui ne reflète pas encore les changements apportés à la structure du programme. Il y a présentement trois portefeuilles, mais seulement deux équipes programmatiques. Le fait est que, dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation n'a pas constaté d'amélioration de l'efficacité du travail du BP à la suite de l'adoption de l'approche portefeuille.

Conclusion 5 — Approche territoriale dans le Grand Sud : Le PNUD a poursuivi son repositionnement géographique initié lors du cycle précédent en renforçant sa présence et, potentiellement, la cohérence de ses interventions dans le Grand Sud, en vue de renforcer la résilience des populations des régions les plus vulnérables du pays. Toutefois, l'atteinte de résultats probants dans le Grand Sud, région où prédominent les interventions humanitaires et où les capacités d'absorption de l'aide au développement des acteurs locaux sont limitées, demeure ardue. Parvenir à établir une passerelle entre les approches humanitaires et le développement durable et la résilience s'avère une tâche ambitieuse alors qu'aucune collaboration concrète avec les agences humanitaires n'a été pilotée lors de ce cycle.

Les constats tirés de cette évaluation mettent en lumière que les résultats atteints par le PF3 dans le Grand Sud, bien que très pertinents pour les populations locales, demeurent somme toute ponctuels. Ce caractère ponctuel mérite toutefois d'être contextualisé. Premièrement, les coûts liés au fait d'intervenir dans des régions enclavées, disposant de peu d'infrastructures, de services, et exposées aux aléas climatiques extrêmes, sont très élevés. Deuxièmement, l'atteinte de résultats transformateurs et durables alors que les moyens financiers des CTD et STD sont limités, que les capacités des acteurs locaux sont faibles et que les crises humanitaires se succèdent, est un objectif ambitieux, d'autant plus que la coordination entre les différents acteurs sur le terrain est insuffisante. Malgré cela, la présence du PNUD dans le Grand Sud répond à l'impératif moral de ne laisser personne de côté. Aussi, le fait que la Banque mondiale ait repris des initiatives initiées par le PNUD dans le Grand Sud afin de les répliquer à plus grande échelle, dans le cadre de son projet Mionjo, démontre la pertinence et la valeur ajoutée du PNUD dans la région.

Reconnaissant que les efforts humanitaires et de développement n'ont pas suffisamment fait progresser Madagascar vers la réalisation des ODD, en particulier dans le Grand Sud, cette évaluation souligne le caractère essentiel de l'opérationnalisation du Nexus humanitaire, développement et paix pour faire avancer le pays durablement. Malgré l'engagement du PNUD pour faire le pont entre les réponses humanitaires, le développement durable et la résilience, sa collaboration avec les agences humanitaires œuvrant dans le pays est restée insuffisante.

Il est important de souligner que d'autres partenaires du développement d'envergure, comme le sont l'Union européenne et la Banque mondiale, se sont engagés eux à opérationnaliser le Nexus humanitaire-développement dans le Grand Sud, en déployant des moyens financiers beaucoup plus importants. Si la Banque mondiale s'appuie sur des initiatives précédemment pilotées par le PNUD, elle n'a pas exprimé l'intention d'établir un partenariat officiel avec le PNUD, pas plus que l'Union européenne.

Conclusion 6 — Genre : Les dépenses du PNUD destinées aux interventions contribuant de manière significative à l'égalité entre les hommes et les femmes se sont avérées inférieures à celles que le Bureau de pays a déclarées et, par conséquent, à celles du cycle de programmation précédent. Étant donné que seule une poignée de projets placent l'égalité de genre au centre de leurs objectifs, les résultats dans ce domaine ont été relativement modestes et n'ont pas eu d'impact sur les causes sous-jacentes de ces inégalités.

Alors que le BP a déclaré avoir consacré près de 70 pour cent de ses ressources à des projets censés contribuer de manière significative à l'égalité entre les hommes et les femmes (GEN2) ou dont l'objectif principal était l'égalité entre les hommes et les femmes (GEN3), l'évaluation a révélé que la contribution attendue de certains projets à cet objectif était surévaluée. L'analyse des projets dits GEN3 soulève des doutes quant à l'exactitude de l'attribution de ce marqueur à des projets clés du PNUD. Si la plupart des interventions territoriales, telles que celles favorisant les AGR, ont cherché à inclure délibérément les femmes (approche « ciblée » selon le GRES), d'autres ont apporté un appui plus adapté à leurs besoins spécifiques (approche « sensible » selon le GRES), tels que les services d'orientation et de médiation des cliniques juridiques. Il n'en demeure pas moins que l'absence d'une stratégie pour le genre et d'un spécialiste de la thématique durant la majeure partie du cycle a été l'un des facteurs n'ayant pas favorisé une intégration plus adéquate de la dimension de genre dans les programmes et les opérations du Bureau de pays.

Conclusion 7 — Suivi-évaluation et apprentissage : Sur la période 2019-2023, les données générées par le suivi des projets ont été de qualité inégale et n'étaient pas structurées d'une façon permettant d'identifier les principaux résultats, défis et enseignements tirés de leur mise en œuvre. Le Bureau de pays est en train d'adopter des approches prometteuses qui pourraient renforcer le système de suivi du programme et de ses portefeuilles.

Les données collectées par le système de suivi du BP durant la période évaluée étaient parfois incomplètes et n'étaient ni organisées ni synthétisées de façon à faciliter l'identification des résultats, défis et enseignements tirés de la mise en œuvre du programme et de ses projets. Les rapports normalement utilisés à cette fin (les ROAR) sont relativement superficiels tout comme le contenu des revues annuelles (au format PowerPoint) menées par le BP.

Le Bureau de pays est en train de mettre en place un nouveau système pour collecter de façon régulière et systématique des données de suivi crédibles sur les effets et produits des interventions du PNUD. Le PNUD a également démarré le pilotage de l'approche de gestion adaptative pour que les conclusions tirées de la mise en œuvre du portefeuille puissent être utilisées en temps réel en vue d'apporter des ajustements aux interventions en cours. Bien que prometteuses, ses approches n'étaient pas encore assez avancées au moment de l'évaluation pour permettre de porter un jugement définitif sur celles-ci. Il importe toutefois de souligner la proactivité du BP dans ses efforts de pilotage des approches de gestion innovantes, y compris l'approche portefeuille, qui pourraient potentiellement alimenter les réflexions du PNUD à l'échelle globale.

3.1 Recommandations

Recommandation 1 : Le PNUD devrait tirer parti de son positionnement privilégié auprès de la présidence de la République dans le but de renforcer ses actions de dialogue politique et de plaider afin que l'opérationnalisation du Plan Émergence Madagascar, ou du plan qui lui succédera, priorise les laissés-pour-compte et les plus démunis. Concrètement, le PNUD doit plaider en faveur de la mise en œuvre de réformes structurantes en matière de gouvernance et de croissance économique inclusive.

Le PNUD dispose d'un positionnement privilégié qui, entre autres, lui permet de travailler au niveau de la présidence de la République et de fournir un appui à l'articulation des objectifs de développement du pays. Étant donné que le développement et la mise en œuvre du PEM et de ses déclinaisons territoriales n'ont pas fait consensus – alors qu'il manque encore une version finale du document –, le PNUD devrait renforcer ses efforts de plaidoyer auprès de la plus haute instance de l'État pour pallier ces faiblesses et veiller à ce que les laissés pour compte et les plus démunis soient ciblés.

Les appuis du PNUD pour la bonne gouvernance, bien que pertinents, n'ont pas trouvé de point d'ancrage stratégique permettant la mise en œuvre du processus de décentralisation et déconcentration et la mise à l'échelle des efforts de lutte contre la corruption et d'accès à la justice, entre autres initiatives appuyées. Le contexte a en effet été marqué par des changements dans la direction politique qui ont limité la portée des effets des interventions de renforcement de la bonne gouvernance. Dans le contexte postélectoral dans lequel le prochain programme pays sera mis en œuvre, il sera nécessaire que le PNUD exerce son plaidoyer au bon niveau, en se fondant sur la production et la vulgarisation de connaissances et son expertise interne, afin de favoriser le déploiement de réformes profondes visant à répondre aux défis structurels dans les domaines de la gouvernance démocratique et économique.

Recommandation 2 : Le PNUD devrait renforcer son offre programmatique dans le domaine de l'accès à l'énergie en recherchant de nouveaux donateurs et en négociant des solutions viables de financement public et privé pour intensifier ses efforts. Au niveau local, le PNUD devrait aligner davantage ces initiatives et ses efforts en cours pour établir des aires protégées communautaires permettant d'améliorer les moyens de subsistance des populations.

L'accès à l'eau, à la santé, à la sécurité alimentaire et aux moyens de subsistance sont des questions centrales pour les populations du Grand Sud. Elles sont également étroitement liées à l'accès à l'énergie, domaine dans lequel le Bureau de pays du PNUD a commencé à se positionner au cours de ce cycle. Il devrait profiter de l'expérience globale du PNUD dans ce domaine pour accorder plus d'importance à cette question dans son prochain programme pays. Au niveau stratégique, le PNUD devrait renforcer ses partenariats et son appui technique aux ministères sectoriels concernés (MEH, DREAH, ADER, JIRAMA), tout en continuant à piloter des solutions concrètes et intégrées au niveau territorial. Il devrait, plus spécifiquement, chercher à mettre à l'échelle le projet « Africa Mini-Grid » après avoir soigneusement évalué ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas, et dans quel contexte. Ces efforts devraient être menés conjointement avec ceux liés à la gestion communautaire des ressources naturelles dans le but de réduire les pressions anthropiques sur les environnements naturels, ainsi qu'avec ceux qui visent à améliorer les moyens de subsistance par le biais du micro-entrepreneuriat.

D'autres donateurs devraient s'unir autour de ces questions, et des solutions de financement public-privé devraient être recherchées pour assurer la viabilité financière du modèle d'affaire du solaire dans le Grand Sud.

Recommandation 3 : Le PNUD devrait mettre davantage l'accent sur des interventions conduisant à renforcer les capacités de ses partenaires nationaux tant au niveau central que territorial, afin que la partie nationale soit en meilleure position pour gérer elle-même les fonds destinés au développement et, plus généralement, pour améliorer les capacités d'absorption de l'aide au développement.

Reconnaissant que l'accès aux fonds verticaux par le PNUD, et le MEDD, au cours du prochain cycle reste incertain, le BP devrait exploiter cette situation afin de concevoir des projets de renforcement des capacités ciblant des ministères spécifiques dans le but de les aider à gérer les fonds de développement. À moyen terme, la modalité de mise en œuvre nationale (NIM) pour les projets réalisés en partenariat avec le gouvernement aura l'avantage de renforcer l'appropriation nationale des processus mis en place et des résultats obtenus, tout en réduisant la charge administrative supportée par le PNUD, qui de fait a causé des retards dans la mise en œuvre de certains projets au cours de ce cycle. Dans l'intérim, le PNUD devrait continuer à adhérer à l'approche harmonisée des transferts monétaires (HACT) afin de maintenir la confiance des donateurs.

Le renforcement des autorités locales (CTD) dans des domaines tels que la passation des marchés devrait également être une priorité (en coordination avec les autres acteurs de développement opérant déjà dans ces domaines, ainsi qu'avec les institutions nationales responsables de la formation des fonctionnaires) afin de minimiser les risques de mauvaise utilisation des fonds et de promouvoir la bonne gouvernance à partir de la base. Puisque la décentralisation effective pourrait encore être retardée, les antennes locales des ministères nationaux (STD) qui ont la responsabilité de fournir des services sociaux essentiels aux populations locales devraient être renforcées plus systématiquement, notamment dans le Grand Sud, par le biais de projets dédiés ou du PF3. Plus largement, le renforcement des capacités directrices des STD et CTD pourrait aussi leur apporter les outils nécessaires pour améliorer le taux d'absorption de l'aide au développement dans le pays.

Recommandation 4 : Le PNUD devrait revoir et clarifier les contours de sa stratégie territoriale et intervenir de manière encore plus ciblée dans le Grand Sud afin d'évoluer vers une approche de convergence (« **area-based approach** » en anglais) plus mûre. Cette approche territoriale renforcera les synergies opérationnelles et programmatiques entre les domaines de la gouvernance, de la croissance inclusive et des efforts de conservation de la biodiversité. Tout en maintenant sa présence dans le Grand Sud, le PNUD devrait cibler les zones où il a connu le plus de succès, où le Bureau du coordinateur résident prévoit de piloter son approche de convergence, et où les acteurs humanitaires pourraient être disposés à collaborer efficacement.

Même s'il est plus difficile et plus coûteux d'atteindre des résultats probants dans le Grand Sud qu'ailleurs dans le pays, le PNUD a l'obligation morale de cibler ceux qui sont les plus difficiles à atteindre. Puisque les approches antérieures adoptées par l'ONU et les PTF peinent à porter leurs fruits, le PNUD doit s'éloigner des approches traditionnelles (projets mono-sectoriels de courte durée) et plutôt tester des approches novatrices.

Bien que l'approche par portefeuille soit prometteuse, elle s'apparente davantage à une modalité de gestion qu'à une stratégie programmatique et multisectorielle intégrée. Par conséquent, le PNUD devrait développer une approche territoriale plus cohérente qui pourrait évoluer vers un modèle de zones de convergence, en concentrant ses efforts dans les districts où il a obtenu les résultats les plus probants au cours de ce cycle. Cela pourrait signifier se concentrer sur les zones où les aires protégées communautaires, les centrales solaires, les ZTE, les cliniques juridiques, etc. ont eu plus de succès ou ont suscité plus d'enthousiasme au sein de la population du Grand Sud. Des TdC territoriales devraient également être élaborées afin de clarifier le champ d'action du PNUD et des autres PTF et de renforcer les liens entre ses différentes interventions.

Il devrait également consacrer des efforts supplémentaires pour intervenir là où le Bureau du coordinateur résident prévoit de piloter son approche de convergence et dans le cadre de laquelle les agences humanitaires pourraient être disposées à collaborer. Le PNUD devrait consolider ses partenariats au niveau local, en particulier avec les organisations humanitaires, les OSC et les PTF, tout en renforçant ses efforts pour éviter la fragmentation de l'aide au développement dans le Grand Sud.

Recommandation 5 : Le PNUD devrait veiller à ce que le cadre de résultats de son prochain document de programme pays reflète la poursuite du déploiement de son approche par portefeuille. De façon plus importante encore, le Bureau de pays devrait préciser si les critères qui définissent les contours de ces portefeuilles sont de nature thématique ou géographique. Sa structure organisationnelle doit ensuite être adaptée et refléter la configuration du portefeuille, et en même temps des indicateurs de performance de gestion doivent être définis et suivis pour vérifier les avantages offerts par cette nouvelle approche. Par exemple, le BP devrait évaluer la faisabilité de l'utilisation d'un modèle de gestion matricielle pour réduire la gestion en silos et la charge de travail de certains gestionnaires de portefeuille.

Pour faciliter la diffusion et les résultats programmatiques de l'approche portefeuille, chacun devrait être assorti d'une TdC distincte, mais toutes imbriquées et mises à jour annuellement, si nécessaire, en fonction des changements contextuels ou de l'ajout de nouveaux projets. Ces TdC devraient aider à définir des indicateurs spécifiques, mesurables, atteignables, pertinents, et limités dans le temps (SMART) pour suivre les progrès vers les résultats attendus en matière de gestion et de développement, et permettre de mieux articuler les avantages attendus du changement organisationnel.

En ce qui concerne l'approche portefeuille, le BP devrait préciser si la caractéristique distinctive de ses portefeuilles est géographique (auquel cas il pourrait y avoir deux portefeuilles — au niveau stratégique et en amont et l'autre au niveau territorial et en aval) ou thématique (avec un nombre de portefeuilles correspondant aux différents effets du DPP). Dans le premier cas de figure, le BP devrait envisager de séparer les postes de coordinateurs de portefeuilles de ceux d'experts thématiques (actuellement chefs d'équipe) afin de permettre à ces derniers de travailler de manière substantielle et transversale sur les différents portefeuilles. Dans le deuxième cas de figure, une telle approche pourrait impliquer que le BP fonctionne avec des équipes thématiques séparées correspondant au nombre d'effets du DPP basé au bureau d'Antananarivo, avec à leur tête un chef d'équipe (pouvant également piloter des approches locales à Analamanga et dans la commune urbaine d'Antananarivo). Le bureau s'appuierait également sur ses trois bureaux sous-régionaux « intégrés » dans le Grand Sud, dont le personnel rend compte aux coordinateurs régionaux et aux chefs d'équipe thématiques (double ligne hiérarchique).

Quelle que soit l'option retenue, le PNUD devrait continuer à renforcer ses ressources humaines et sa structure organisationnelle pour mieux l'aligner sur la structure des portefeuilles. Il devra s'efforcer de mettre à disposition les effectifs supplémentaires nécessaires pour mettre pleinement en œuvre cette approche tout en renforçant les liens stratégiques et les interactions opérationnelles entre les interventions en amont et en aval. En plus de pourvoir rapidement les postes vacants, le BP devrait envisager l'ajout d'un expert international dans le domaine de la gouvernance capable de mener à bien les travaux de plaidoyer de haut niveau les plus sensibles.

Recommandation 6 : Le PNUD devrait renforcer son engagement pour la promotion de l'égalité de genre et l'autonomisation des femmes à travers la définition et la mise en œuvre d'une stratégie genre pour la mise en œuvre de son prochain programme pays. Cette stratégie devrait être alimentée par la conduite d'une analyse spécifique des enjeux liés à l'égalité des sexes et du genre permettant d'identifier des angles prioritaires pour s'attaquer aux normes sociales limitant les droits des filles et des femmes dans le pays.

Le positionnement du PNUD sur les questions de genre s'est principalement traduit par un ciblage des femmes dans ses interventions sans toutefois tenter, de manière générale, d'offrir des solutions aux besoins et vulnérabilités spécifiques de ces dernières. L'approche du PNUD n'a pas, non plus, cherché à modifier les normes, les valeurs et les structures de pouvoir qui sont à la base des inégalités sociales. Elles ont donc, la plupart du temps, offert des solutions pour faire face aux conséquences plutôt qu'aux causes des inégalités.

Sur cette base, le PNUD devrait chercher à renforcer sa contribution et nouer des partenariats programmatiques afin de trouver des points d'entrée, dans ses champs d'interventions actuels, pour tenter de transformer les normes sociales méconnaissant les droits des filles et des femmes, tout particulièrement dans le Grand Sud. Ces orientations devraient être sous-tendues par des efforts visant à générer des données probantes, ventilées par sexe, permettant d'évaluer avec exactitude la situation des femmes et d'identifier les discriminations dont elles sont victimes. Cette approche devrait être chapeautée par une stratégie genre pour le Bureau de pays, s'accompagnant d'une TdC, et par une meilleure intégration des effets ou des produits en la matière dans le cadre de résultats du prochain DPP.

Recommandation 7 : Le PNUD devrait veiller à ce que son système de suivi et d'évaluation génère des données probantes qui seront effectivement prises en compte pour améliorer les projets en cours et développer de nouveaux projets en s'appuyant sur les bonnes pratiques. En particulier, le PNUD devrait améliorer la qualité de ses rapports, idéalement au niveau du portefeuille, afin que les résultats, les enseignements et les bonnes pratiques soient mieux documentés et partagés avec les partenaires nationaux et internationaux.

Le PNUD devrait poursuivre la mise en œuvre de son système de suivi et évaluation ainsi que le pilotage de la gestion adaptative en essayant autant que possible d'intégrer ces deux systèmes afin que les « boucles d'apprentissage » envisagées puissent permettre d'exploiter les données générées par le nouveau système de suivi mis en œuvre. Le système de S&E devra être aligné sur les TdC de chaque portefeuille et sur la TdC générale.

En termes de suivi, il sera essentiel pour le BP de renforcer ses pratiques de rapportage afin qu'elles capturent avec plus de précision les résultats, les leçons et bonnes pratiques qui découlent de la mise en œuvre et que tout ceci soit mieux communiqué aux parties externes. Avec l'adoption de l'approche portefeuille, le rapportage devrait tendre à analyser de façon détaillée les synergies et résultats novateurs qui en découlent (ou pas), tout en identifiant les facteurs qui contribuent ou non aux résultats espérés.

3.3 Réponse de la direction

RECOMMANDATION 1.

Le PNUD devrait tirer parti de son positionnement privilégié auprès de la présidence de la République dans le but de renforcer ses actions de dialogue politique et de plaider afin que l'opérationnalisation du Plan Émergence Madagascar, ou du plan qui lui succédera, priorise les laissés-pour-compte et les plus démunis. Concrètement, le PNUD doit plaider en faveur de la mise en œuvre de réformes structurantes en matière de gouvernance et de croissance économique inclusive.

Réponse de la direction : (Acceptée)

Le projet d'appui stratégique au Secrétariat général de la Présidence de la République a été mis en place dans le cadre du cycle programmatique 2021-2023 dans l'esprit de (i) renforcer les mécanismes nationaux de mise en œuvre et de suivi de l'action gouvernementale et (ii) d'influencer l'agenda des réformes des politiques publiques dans les domaines clés. En fonction de la volonté renouvelée des nouvelles autorités installées à l'issue du cycle électoral en cours, le PNUD s'attellera à poursuivre et renforcer cet accompagnement conformément à son rôle d'appui-conseil stratégique du Gouvernement.

Actions clés	Échéanciers	Unités responsables	Suivi*	
			Commentaires	Statut
1.1 Pour suivre l'appui à la mise en œuvre du projet d'appui à la Présidence dans le cadre du nouveau CPD 2024-2028, pour un renforcement des capacités de pilotage stratégique du Secrétariat Général de la Présidence, prenant en compte le renforcement de capacités institutionnelles, le pilotage et le suivi de la mise en œuvre de politiques publiques et le suivi stratégique des priorités programmatiques du pays (DU/SIGOB), et la mobilisation de ressources pour la mise en œuvre des stratégies nationales/infranationales de développement.	Décembre 2024	Unité Stratégique et politique (USP)		

◀ Recommandation 1 (suite)

1.2 Appuyer l'élaboration et mise en œuvre de réformes structurelles clés en matière de gouvernance économique et financière, de croissance inclusive et de développement durable pour donner la priorité aux personnes marginalisées et aux plus vulnérables pour ne laisser personne de côté.	Juin 2025	Unité Stratégique et politique (USP)		
---	-----------	--------------------------------------	--	--

RECOMMANDATION 2.



Le PNUD devrait renforcer son offre programmatique dans le domaine de l'accès à l'énergie en recherchant de nouveaux donateurs et en négociant des solutions viables de financement public et privé pour intensifier ses efforts. Au niveau local, le PNUD devrait aligner davantage ces initiatives et ses efforts en cours pour établir des aires protégées communautaires permettant d'améliorer les moyens de subsistance des populations.

Réponse de la direction : (Acceptée)



Le PNUD étendra l'accès à une énergie propre, durable et abordable, en se concentrant sur (i) des solutions productives alimentées par les énergies renouvelables pour stimuler le développement économique, (ii) les services sociaux (éducation, santé) et (iii) la création d'emplois, notamment dans les zones rurales. L'appui au gouvernement en matière de politiques, stratégies et mécanismes publics en matière d'énergie verte sera également intégré dans le paquet d'interventions soutenues par le PNUD dans ce secteur.

Actions clés	Échéanciers	Unités responsables	Suivi*	
			Commentaires	Statut
2.1 Dans le cadre du projet Africa Mini Grids (AMP), élargir les zones d'intervention et les bénéficiaires aux aires protégées du précédent projet (APAA) dans la région Atsimo-Andrefana.	Juin 2025	Unité Environnement/ Équipe énergie		

◀ Recommandation 2 (suite)

<p>2.2 Appuyer le gouvernement dans le renforcement du cadre réglementaire et institutionnel du sous-secteur efficacité énergétique (Politique, stratégie et plan d'action nationaux d'efficacité énergétique).</p>	<p>Décembre 2024</p>	<p>Unité Environnement/ Équipe énergie Unité Pauvreté</p>		
<p>2.3 Accroître les efforts de mobilisation de ressources pour l'offre énergie du PNUD, notamment pour l'électrification rurale (mini/nano-réseaux, systèmes solaires domestiques, solutions locales existantes) à travers l'élaboration des notes conceptuelles convaincantes et des Showcase Success Stories.</p>	<p>Juin 2025</p>	<p>Unité Environnement/ Équipe énergie Oversight/ Communication</p>		
<p>2.4 Renforcer l'intersectoralité de l'offre du PNUD en matière d'énergie verte et la complémentarité avec les autres secteurs d'interventions à travers la mise en place d'un groupe de travail transversal et le cas échéant d'un « portefeuille » programmatique.</p>	<p>Juin 2024</p>	<p>Équipe énergie Unités gouvernance, environnement et pauvreté</p>		

RECOMMANDATION 3.



Le PNUD devrait mettre davantage l'accent sur des interventions conduisant à renforcer les capacités de ses partenaires nationaux tant au niveau central que territorial, afin que la partie nationale soit en meilleure position pour gérer elle-même les fonds destinés au développement et, plus généralement, pour améliorer les capacités d'absorption de l'aide au développement.

Réponse de la direction : (Acceptée)



Le prochain programme pays 2024-2028 permettra de déployer pleinement la modalité « National Implementation (NIM) » dès le démarrage du cycle et avec les mesures d'accompagnement nécessaires en termes d'adaptation des profils de poste des experts de projet, de renforcement de capacités et d'approche séquentielle. Le cas échéant, l'exécution nationale pourra être remplacée par une exécution directe pour tout ou partie du programme afin de permettre de répondre à un cas de force majeure ou à des exigences opérationnelle ou légales exprimées notamment par les partenaires techniques et financiers. L'approche harmonisée des transferts monétaires (HACT) sera utilisée en étroite coordination avec d'autres agences des Nations Unies pour gérer les risques financiers.

Actions clés	Échéanciers	Unités responsables	Suivi*	
			Commentaires	Statut
3.1 Finaliser la macro-évaluation et procéder à l'évaluation des capacités (micro-évaluation) des partenaires nationaux.	Juin 2024	Oversight/PMSU		
3.2 Actualiser et valider la stratégie de passage au Full NIM dans le cadre du CPD 2024-2028.	Mars 2024	Oversight/PMSU		
3.3 Mettre en œuvre la stratégie de passage au Full NIM dans une approche séquentielle.	Juin 2025	Oversight/PMSU		
3.4 Élaborer et mettre en place un « Projet d'appui au Programme » permettant de renforcer l'appropriation du Ministère de l'Économie et Finances dans le pilotage global du programme-pays, l'assurance qualité et l'apprentissage.	Juin 2024	Oversight/PMSU		

RECOMMANDATION 4.



Le PNUD devrait revoir et clarifier les contours de sa stratégie territoriale et intervenir de manière encore plus ciblée dans le Grand Sud afin d'évoluer vers une approche de convergence (« area-based approach » en anglais) plus mûre. Cette approche territoriale renforcera les synergies opérationnelles et programmatiques entre les domaines de la gouvernance, de la croissance inclusive et des efforts de conservation de la biodiversité. Tout en maintenant sa présence dans le Grand Sud, le PNUD devrait cibler les zones où il a connu le plus de succès, où le Bureau du coordinateur résident prévoit de piloter son approche de convergence, et où les acteurs humanitaires pourraient être disposés à collaborer efficacement.

Réponse de la direction : (Acceptée)



Pour le prochain programme pays, le pays procédera à un ciblage géographique des zones d'interventions guidées par une approche de développement intégré, poursuivant une transformation de l'ensemble du système visant à ne laisser personne de côté. À cet égard, le PNUD accompagnera la mise en œuvre du modèle pilote de « zone de convergence » de l'équipe de pays des Nations Unies. Les modalités programmatiques de mise en œuvre du CPD seront améliorées sur base des leçons apprises pour assurer l'intégration verticale et horizontale des différentes lignes de services sectorielles dans un ensemble d'interventions cohérentes et spécifiques au contexte.

Actions clés	Échéanciers	Unités responsables	Suivi*	
			Commentaires	Statut
4.1 Procéder à l'identification des zones d'intervention du prochain programme pays 2024-2028.	Avril 2024	Programme/ Oversight		
4.2 Dans le cas d'un maintien des interventions dans le Grand Sud, identifier les zones en fonction du potentiel de convergence des différentes interventions.	Avril 2024	Programme/ Oversight		
4.3 Procéder à la formulation de l'ossature opérationnelle du CPD 2024-2028 en capitalisant sur l'approche intégrée Portefeuille pilotée lors du précédent cycle.	Décembre 2023	Programme/ Oversight		

RECOMMANDATION 5.



Le PNUD devrait veiller à ce que le cadre de résultats de son prochain document de programme pays reflète la poursuite du déploiement de son approche par portefeuille. De façon plus importante encore, le Bureau de pays devrait préciser si les critères qui définissent les contours de ces portefeuilles sont de nature thématique ou géographique. Sa structure organisationnelle doit ensuite être adaptée et refléter la configuration du portefeuille, et en même temps des indicateurs de performance de gestion doivent être définis et suivis pour vérifier les avantages offerts par cette nouvelle approche. Par exemple, le BP devrait évaluer la faisabilité de l'utilisation d'un modèle de gestion matricielle pour réduire la gestion en silos et la charge de travail de certains gestionnaires de portefeuille.

Réponse de la direction : (Acceptée)



Au cours du programme précédent, le PNUD a piloté une approche intégrée de « portefeuille », qui renforce les complémentarités et les synergies aux niveaux stratégique (en amont) et opérationnel (en aval) et applique une approche de pensée systémique à la programmation. Le PNUD a également travaillé à garantir des résultats pertinents et cohérents, en prenant en compte les changements contextuels et les défis émergents grâce à l'approche de « gestion adaptative ». Dans le cadre de l'implémentation du prochain cycle, le PNUD veillera à ce que sa structure opérationnelle reflète l'organisation de ses portefeuilles, construite autour d'un mix de clusters thématiques et géographiques.

Actions clés	Échéanciers	Unités responsables	Suivi*	
			Commentaires	Statut
5.1 Procéder à un Rapid assessment de la structuration actuelle des portefeuilles/ cycle 21-23 (Bilan & perspectives).	Novembre 2023	Programme/ Oversight		
5.2 Faire un examen du cadre de résultat du CPD 24-28 & réflexions autour de sa structuration en portefeuille.	Novembre 2023	Programme/ Oversight		
5.3 Définir l'ossature apprise des portefeuilles en intégrant les leçons apprises, avec l'appui des équipes régionales/globales (regional portfolio bootcamp).	Décembre 2023	Programme/ Oversight		

◀ Recommandation 5 (suite)

5.4 Procéder à la formulation de l'ossature opérationnelle du CPD 2024-2028 en capitalisant sur l'approche intégrée Portefeuille pilotée lors du précédent cycle.	Décembre 2023	Programme/ Oversight		
---	---------------	-------------------------	--	--

RECOMMANDATION 6.



Le PNUD devrait renforcer son engagement pour la promotion de l'égalité de genre et l'autonomisation des femmes à travers la définition et la mise en œuvre d'une stratégie genre pour la mise en œuvre de son prochain programme pays. Cette stratégie devrait être alimentée par la conduite d'une analyse spécifique des enjeux liés à l'égalité des sexes et du genre permettant d'identifier des angles prioritaires pour s'attaquer aux normes sociales limitant les droits des filles et des femmes dans le pays.

Réponse de la direction : (Acceptée)



Le Bureau pays conduit une analyse de transformation de genre pour identifier les causes profondes des inégalités entre les hommes et les femmes selon les domaines et les niveaux d'intervention, avec le staff, les partenaires et les parties prenantes. Les résultats de ces analyses serviront de base à l'élaboration de la stratégie genre, alignée sur à la stratégie globale de PNUD, en traitant de près les priorités stratégiques du programme et des portefeuilles. Les initiatives de promotion de genre et de l'autonomisation des femmes seront conduites de manière conséquente, intégrée dans le projet et transversale en tenant compte de la stratégie.

Actions clés	Échéanciers	Unités responsables	Suivi*	
			Commentaires	Statut
6.1 Procéder à une analyse Genre et élaborer la stratégie Genre du bureau, s'alignant sur la stratégie Genre du PNUD global, et visant à implémenter le CPD 2024-2028.	Mars 2024	Oversight/Genre Programme		
6.2 Intégrer des résultats transformationnels sur le genre dans tous les portefeuilles/ projets structurants du nouveau CPD.	Juin 2024	Oversight/Genre Programme		

◀ Recommandation 6 (suite)

6.3 Procéder à la mise en œuvre de la stratégie genre en impliquant toutes les parties prenantes clés.	Juin 2025	Oversight/Genre Programme		
--	-----------	---------------------------	--	--

RECOMMANDATION 7.



Le PNUD devrait veiller à ce que son système de suivi et d'évaluation génère des données probantes qui seront effectivement prises en compte pour améliorer les projets en cours et développer de nouveaux projets en s'appuyant sur les bonnes pratiques. En particulier, le PNUD devrait améliorer la qualité de ses rapports, idéalement au niveau du portefeuille, afin que les résultats, les enseignements et les bonnes pratiques soient mieux documentés et partagés avec les partenaires nationaux et internationaux.

Réponse de la direction : (Acceptée)



Le dispositif de suivi et de reporting mis en place dans le cadre de l'implémentation du programme pays actuel se fait 1) au niveau des projets (dans la plateforme ATLAS et ensuite QUANTUM) et 2) au niveau des Portefeuilles à travers un canevas élaboré et prenant en compte toutes les rubriques mentionnées dans la recommandation.

Cependant, le PNUD renforcera son mécanisme innovant de suivi et d'évaluation (S&E) fondé sur des données factuelles du cycle précédent. Cela sera amélioré par une plate-forme numérique de géolocalisation des interventions et de suivi, permettant des données/informations fiables et opportunes pour l'apprentissage et la prise de décision en temps réel. De plus, la « gestion adaptative » sera consolidée et améliorée pour garantir les boucles de rétroaction qui permettent des ajustements rapides en temps opportun sur la base de preuves claires et des contributions des parties prenantes gouvernementales.

Actions clés	Échéanciers	Unités responsables	Suivi*	
			Commentaires	Statut
7.1 Développer et valider un nouveau Plan Intégré de Suivi-évaluation pour le nouveau CPD qui intègre la gestion adaptative et la généralise en s'appuyant sur des expériences d'autres bureaux-pays.	Juin 2024	Oversight/M&E		

◀ Recommandation 7 (suit)

7.2 Renforcer l'appui aux chefs de projets pour l'élaboration des rapports dans Quantum et leur diffusion auprès des CP/TL et auprès de la partie nationale.	Juin 2025	Oversight/M&E		
7.3 Assurer l'opérationnalité et la mise à jour systématique de la plateforme digitale de S&E afin de permettre aux boucles d'apprentissage de les utiliser dans le cadre de la gestion adaptative.	Juin 2025	Oversight/M&E		

* Le statut de mise en œuvre est suivi électroniquement dans la base de données du Centre de ressources en évaluation (ERC).

ANNEXES



Les annexes du rapport (dont la liste apparaît ci-dessous) sont disponibles sur le site web du Bureau indépendant d'évaluation à l'adresse suivante: <https://erc.undp.org/evaluation/documents/detail/22972>.

Annexe 1. Evaluation terms of reference

Annexe 2. List of projects for review

Annexe 3. Evaluation Matrix

Annexe 4. Documents consulted

Annexe 5. People consulted

Annexe 6. Country at a glance

Annexe 7. Status of country programme document (CPD) and output indicators matrix

Annexe 8. Dune Fixation, Faux Cap (2017 vs 2022)

Annexe 9. Portfolio 3 intervention map



BIE

**Bureau
Indépendant
d'Évaluation**

Programme des Nations Unies pour le Développement

Bureau indépendant d'évaluation
Programme des Nations Unies pour le développement
1 UN Plaza, DC1-20
New York, NY 10017, États-Unis
Tél. +1(646) 781 4200

 [/www.undp.org/evaluation](http://www.undp.org/evaluation)

 [/UNDP_Evaluation](https://twitter.com/UNDP_Evaluation)

 [/evaluationoffice](https://www.youtube.com/evaluationoffice)

 [/in/undp-ieo](https://www.linkedin.com/company/undp-ieo)

Évaluations pour un #strongerUNDP