

**EVALUATION DES EFFETS CPAP
(Country Programme Action Plan)**

**Lot numéro 2 :
« Les droits fondamentaux des populations sont mieux
connus, appliqués et exercés »
Période: 2008 – 2012**



*Empowered lives.
Resilient nations.*



**Les informations et les propositions contenues dans ce rapport
n'engagent que la responsabilité des consultants**

Mai 2013

Sommaire

1. RESUME EXECUTIF	10
1.1. Objectifs et méthodologie de l'évaluation de l'Effet du Plan d'Action du Programme Pays (CPAP) « Les droits fondamentaux des populations sont mieux connus, appliqués et exercés »	10
1.2. Contexte.....	10
1.3. Pertinence.....	11
1.4. Efficacité	12
1.5. Efficience.....	13
1.6. Impact	13
1.7. Pérennité / Viabilité.....	14
1.8. Les aspects transversaux : la dimension genre, la communication et le suivi-évaluation	14
1.9. Conclusion générale.....	15
2. INTRODUCTION	16
2.1. Rappel des objectifs de l'évaluation	16
2.2. Méthodologie de l'évaluation.....	16
2.3. Réalisations par rapport aux prévisions	17
2.4. Limites des résultats de l'évaluation	18
3. analyse du contexte	19
3.1. Généralités.....	19
3.2. Pauvreté, crises politiques et droits humains.....	19
a - Pauvreté	19
b - Crise politique	20
c - Situation des Droits Humains à Madagascar	21
d - Conclusion	24
4. ANALYSE DE LA PERTINENCE.....	25

4.1. Analyse de l'effet CPAP au regard du mandat des Nations Unies et en particulier du PNUD dans le champ de la défense des droits humains et des droits de l'homme à Madagascar.....	25
4.2. Analyse de la formulation de l'Effet au regard du contexte.....	25
4.3. Alignement de l'Effet sur les politiques et les documents stratégiques	25
4.4. Analyse de l'association des bénéficiaires à la formulation et à l'identification de l'Effet	26
4.5. Analyse du choix des zones d'intervention ciblées	27
4.6. Analyse de la conception et de la pertinence des produits.....	27
a - CPAP 2008 – 2011 (initial)	27
b - CPAP 2008 – 2011 avec un cadre de résultats mis à jour pour la période 2010 - 2011	29
c - CPAP intérimaire 2012 – 2013.....	31
4.7. Analyse des indicateurs	32
a - Au niveau de l'effet	32
b - Les indicateurs au niveau des produits.....	33
4.8. Conclusions	36
4.9. Recommandations	37
5. Efficacité	39
5.1. Le produit de l'Effet CPAP 2008 – 2011 (période 2008 – 2009)	39
a - Les citoyens sont capables de réclamer leurs droits aux obligataires.....	39
5.2. Les produits de l'Effet CPAP 2010 – 2011	40
a - Le projet SGBV	40
b - Le projet PCDDH.....	41
c - Le projet « Gouvernance par le mobile : la sagesse de la population pour piloter son avenir »	42
5.3. Les produits de l'Effet CPAP intérimaire 2012 - 2013.....	43
a - La Magistrature, la Médiature, la Police et la Gendarmerie sont outillées pour respecter et faire respecter les Droits liés à l'interdiction de la torture et les droits de recours dans les zones d'intervention	43
b - Le Comité interministériel élargi à la société civile est assisté sur le plan technique pour la production des rapports CERD et EPU, leur diffusion et le suivi des recommandations	44

c - Les populations des localités d'intervention connaissent leurs droits, devoirs et mécanismes de recours existants.....	44
d - Le mécanisme de promotion de l'accès à la justice est opérationnel.....	44
e - Le Comité de réconciliation Malagasy (CRM) et les OSC impliquées dans le suivi des dispositions de la feuille de route sont outillés dans le cadre de sa mise œuvre .	45
f - Les OSC sont structurées et dotées de connaissances pour jouer leurs rôles dans la promotion de la culture de la paix et de la cohésion sociale dans les zones d'intervention	45
g - Les Communes de la zone d'intervention développent des mécanismes de participation et de redevabilité sociale, notamment en faveur des catégories vulnérables	46
h - Les journalistes dans les zones d'intervention disposent d'outils d'information, d'espace d'échange (centre de ressources) pour améliorer la qualité de l'information et promouvoir les Droits Humains, civisme et cohésion sociale	46
5.4. La contribution du PNUD à l'atteinte de l'Effet	48
5.5. Conclusions	49
5.6. Recommandations.....	50
6. Efficience	51
6.1. Efficience et crise politique	51
6.2. Efficience et procédures	51
6.3. Efficience et ressources financières.....	52
a - De la raréfaction des ressources financières	52
b - Des coûts de gestion	52
c - De l'absence de contrepartie.....	53
6.4. Efficience et ressources humaines	53
6.5. Conclusions	54
6.6. Recommandations.....	54
7. Impact.....	55
7.1. De la non-mesure de l'impact	55
7.2. De la création d'un Fonds d'Etude	56
7.3. De l'impact à la crise en passant par les hommes.....	56
7.4. Niveau d'impact et niveau d'intervention : quelle échelle choisir ?	57

7.5. Recommandations	57
8. Pérennité / Viabilité	58
8.1. Pérennité et valeur ajoutée du PNUD	58
8.2. Pérennité et dialogue	59
a - Pérennité et dialogue avec les politiques	59
b - Pérennité et dialogue avec les autres acteurs	59
8.3. Pérennité et institutionnalisation	59
a - Pérennité et Taz.....	60
b - Pérennité et Droits Humains à l'école.....	60
8.4. Recommandations	61
9. Les aspects transversaux	62
9.1. Dimension Genre	62
9.2. Communication	62
9.3. Suivi-Evaluation	62
10. CONCLUSION GÉNÉRALE.....	64
11. LEÇONS APPRISSES	65
12. RECOMMANDATIONS	66
ANNEXES	68
Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées.....	68
Annexe 2 : Bibliographie.....	71
Annexe 3 : Termes de référence	74

Liste des abréviations

ACAT	Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture
APPDH	Appui à la Promotion et la Protection des Droits Humains
BIT	Bureau International du Travail
CCC	Communication pour le Changement du Comportement
CDA	Conseil de Développement d'Andohatopenaka
CDE	Convention relative aux Droits de l'Enfant
CEDEF	Convention internationale sur l'Elimination de toutes formes de Discrimination à l'Egard des Femmes,
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
CENIT	Commission Electorale Nationale Indépendante de la Transition
CNDH	Commission Nationale des Droit Humains
CNLTE	Comité National de Lutte contre le Travail des Enfants
CNPDH	Confédération Nationale des Plateformes des droits humains
CPAP	Country Programme Action Plan
CRM	Comité de Réconciliation Nationale
CSE	Commission Spéciale des Elections
CST	Conseil Supérieur de la Transition
CT	Congrès de la Transition
DAP	Département des Affaires Politiques des Nations Unies
DDCS	Projet Droits, Devoirs, Cohésion, Sociale
DGTTF	Democratic Governance Thematic Trust Fund
DH	Droits Humains
DIM	Direct Implémentation
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
EDS	Enquête Nationale Démographique et de Santé
ENTE	Enquête Nationale sur le Travail des Enfants
EPM	Enquête Périodique auprès des Ménages
FAO	Food and Agriculture Organization
FIACAT	Fédération Internationale de l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture
FMGFAA	Fikambanan'ny Mpanao Gazety Faritra Atsimo Andrefana
FNUAP(UNFPA)	Fonds des Nations Unies pour les Activités en matière de Population
IEC	Information-Education-Communication
INSTAT	Institut National de la Statistique
NEX	National Exécution
NIM	National Implémentation
OEMC	Office de l'Education de Masse et du Civisme
OMCT	Organisation mondiale contre la torture
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ORC	Office of Resident Coordinator

OSC	Organisation de la Société Civile
PACT	Protection Amélioration Conservation Transformation de l'habitat
PAF	Projet Participation accrue des femmes aux décisions communautaires à travers l'amélioration de l'exercice de leurs droits civils et économiques
PCDDH	Projet Promotion de la Culture et de la Défense des Droits Humains
PNUD (UNDP)	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSE	Planification-Suivi-Evaluation
PTA	Plan de Travail Annuel
PTF	Partenaire Technique et Financier
RCC	Réconciliation des Conflits Communautaires
SDAL	Sans Défécation à l'Air Libre
SNU	Système des Nations Unies
SSD	Situation Spéciale de Développement
SVSBG	Projet Mise en place de mécanismes de suivi des violences sexuelles et basées sur le genre et l'accès à la justice
TAZ	Trano Aro Zo (clinique juridique)
TPI	Tribunal de Première Instance
UE	Union Européenne
UNDAF	United Nations Children's Fund (Fond des Nations Unies pour l'Enfance)
UNEG	United Nations Evaluation Group
UNICEF	Fond des Nations Unies pour l'Enfance
UNMDH	Union Nationale Malagasy pour les Droits Humains
VNU	Volontaire des Nations Unies

Liste des tableaux, graphiques et photos

Tableau 1 : Valeurs de l'Indice de Développement Humain à Madagascar depuis 1997 ..	Erreur ! Signet non défini.
Tableau 2 : Répartition des personnes rencontrées	Erreur ! Signet non défini.
Tableau 3 : Répartition des personnes rencontrées	18
Tableau 4 : Valeurs de l'Indice de Développement Humain à Madagascar depuis 1997	19
Tableau 6 : Les manifestations de l'incivisme	30
Tableau 7 : Les auteurs de l'incivisme au niveau communautaire (%)	30
Tableau 8 : Liste des personnes rencontrées au sein du SNU.....	68
Tableau 9 : Liste des personnes rencontrées au sein des institutions partenaires	68
Tableau 10 : Liste des personnes bénéficiaires et non bénéficiaires rencontrées	70
 Figure 1 : Stratégie d'intervention CPAP 2008 - 2011	 27
Figure 2 : Stratégie d'intervention CPAP 2010 - 2011	29
Figure 3 : Stratégie d'intervention CPAP 2012 - 2013	33
 Photo 1 : Centre de ressources des Médias de Tuléar	 45

1. RESUME EXECUTIF

1.1. Objectifs et méthodologie de l'évaluation de l'Effet du Plan d'Action du Programme Pays (CPAP) « Les droits fondamentaux des populations sont mieux connus, appliqués et exercés »

Le mandat du consultant porte sur l'évaluation de l'Effet CPAP 2008 – 2011 « **Les droits fondamentaux des populations sont mieux connus, appliqués et exercés** ». Compte tenu des changements politiques intervenus au cours de la période et en raison de la prorogation de l'UNDAF suite à la signature de la feuille de route la période couverte par l'évaluation a été étendue jusqu'en 2012. L'objectif principal de l'évaluation est **d'accroître la redevabilité et l'apprentissage au sein du bureau-pays et du PNUD en général**. Six objectifs spécifiques ont été également formulés. L'analyse porte essentiellement sur cinq critères à savoir la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la pérennité.

La méthodologie de l'évaluation repose **en premier lieu sur l'élaboration d'une matrice des effets conformément à la méthodologie du PNUD** en matière d'évaluation des effets. Cette matrice cadre les principales questions évaluatives pour les critères susmentionnés. (Annexe 3). **La seconde étape consiste en une revue documentaire de documents** fournis par les services du PNUD (documents essentiellement concentrés sur l'exécution des différents projets dont les produits concourent à l'atteinte de l'Effet). Cette revue documentaire a dû être complétée tout au long de l'évaluation notamment **pour parvenir à un cadre de référence d'analyse** lié à un contexte particulièrement complexe (Annexe 2). Ce cadre de référence est restitué à travers une analyse du contexte des Droits Humains à Madagascar au cours de la dernière décennie. Suite à cette revue documentaire, des entretiens ont été conduits sur la base d'un guide d'entretien (Annexe 4) élaboré avant la phase de terrain nécessaire pour visiter des projets financés par le PNUD dans le cadre de cet Effet et pour rencontrer les partenaires et les bénéficiaires afin de mieux apprécier l'efficacité et l'impact de l'Effet.

1.2. Contexte

L'analyse du contexte porte sur l'environnement institutionnel des Droits Humains à Madagascar, et sur l'articulation entre 3 caractéristiques : pauvreté, crise politique, droits humains. **La violation des droits humains** demeure une préoccupation majeure malgré les efforts des gouvernements successifs et de la communauté internationale. Celle-ci a tendance à s'accroître en se présentant sous de nouvelles formes sur fond ou « *excuse* » d'accroissement de la paupérisation de la population. Les situations d'urgence (catastrophes naturelles, crises sociopolitiques) **favorisent l'état de non droit latent accentué par d'importantes lacunes existantes dans la non-diffusion et la non-protection des droits humains et par conséquent dans leur connaissance, leur application et leur exercice**.

La crise politique en 2009 a notamment conduit le SNU à instaurer une Situation Spéciale de Développement (SSD) qui a eu pour effet de changer les modes de gestion des projets financés par le PNUD (DIM) et de rompre les relations avec les administrations de l'Etat, et in fine conduire à la rupture du dialogue avec les autorités du nouveau régime. En 2011, une feuille de route a été signée

par 10 plateformes et groupements politiques, permettant ainsi de normaliser les relations entre les Agences des Nations Unies dont le PNUD et à revenir à un autre mode de gestion (NIM) permettant l'implémentation des projets par les partenaires eux-mêmes avec le PNUD comme partie responsable pour les achats, le recrutement et la gestion du personnel.

1.3. Pertinence

La formulation de l'Effet « *les droits fondamentaux des populations sont mieux connus, appliqués et exercés* » **est pertinente** au regard du contexte tel qu'il a pu être décrit dès l'identification et la formulation du CPAP 2008 – 2011. **Cette formulation est pertinente pour** toute la période du **Programme** (2008 – 2011 y compris pour les mises à jour 2010 – 2011 et 2012 – 2013) correspondant chacune à une stratégie de mise en œuvre de l'effet. Les changements politiques n'affecte pas la formulation de l'effet, ni sa pertinence mais au contraire accentue la pertinence de la formulation de l'effet et démontre l'importance de sa formulation.

Par contre, la crise politique 2009 n'ayant plus permis un alignement du programme et des projets sur les stratégies nationales de développement, et appelé à une adaptation des cadres de résultats, les changements d'approche ont généré une discontinuité nuisant à **la compréhension globale de la stratégie d'intervention du PNUD sur la période considérée**. La mise en œuvre de la SSD a notamment posé la réorientation des projets financés vers les communautés dans les zones de **concentration géographique**. Mais dans le contexte particulier des Droits Humains, il convient de s'interroger sur la pertinence d'une telle approche, ne serait-il pas davantage pertinent d'avoir une stratégie de concentration des efforts sur quelques projets structurants de portée nationale afin d'avoir une efficacité et un impact significatifs. A défaut, le risque est la dispersion de l'effort.

Bien que trois grandes activités de recherches et de réflexion aient été réalisées lors de la survenue de la crise, il semblerait que l'analyse politique n'a pas été suffisamment en profondeur pour apprécier l'ensemble de la situation¹. Autrement dit, **le cadre de référence d'analyse politique se limite à une approche subjective de la situation (parfois partisane) semblant ignorer la nécessité de renforcer les actions en faveur des Droits Humains dans une situation de crise. En effet, le SNU et le PNUD en particulier se sont alignés sur les positions de la communauté internationale**. L'insuffisance de l'analyse de la situation résidait dans l'absence d'une réflexion profonde permettant d'analyser l'impact de cette position sur la question et la situation des droits humains. En effet, les violations des droits humains s'intensifient en général dans les situations d'urgence et de crises sociopolitiques.

Aussi il en ressort une **perte de cohérence ne permettant pas de faire une analyse complète de la chaîne de résultats pour l'effet sur la période couverte par l'évaluation**. En l'absence d'une **arborescence des projets afin de pouvoir déterminer leurs contributions respectives aux produits et in fine à l'effet**, il devient très difficile d'établir des relations de cause à effet d'une part, et d'avoir une compréhension unifiée de la notion de « programme » d'autre part.

¹ Effectivement, il y avait : (i) le PCIA fait par le CCDP en 2010, (ii) la mission DOCO qui a organisé un atelier avec les partenaires et (iii) la Vision stratégique du SNU. Le PCIA essaie d'expliquer le pourquoi de la série de crises sociopolitiques et propose le besoin d'un processus dirigés par les principes plutôt que basé sur les résultats pour éviter la répétition des crises. Il ne donne pas une solution applicable pour la période de Transition.

La réorientation du **projet APPDH** en raison de la crise vers **un programme DDCS** semble avoir détourné le programme de ses objectifs initiaux. L'effet dans sa formulation initiale est pertinent au regard de ce qui vient d'être écrit **mais** le passage d'APPDH à DDCS lui fait perdre du sens et de la substance. Aussi conviendrait-il dans le cas de Madagascar de ne pas élargir trop la notion de droits ? L'élargissement de la notion de droits induit une relativisation des droits fondamentaux (autres que les droits civils et politiques) et à une réorientation de la stratégie d'intervention **ayant de fait un impact sur l'efficacité, l'efficience et l'impact de l'effet**. La particularité de la thématique imposait par ailleurs **un maintien du dialogue à un haut niveau**. De même, le maintien des projets structurants au niveau national notamment sur l'information, l'éducation aux droits fondamentaux aurait été pertinent.

Deux recommandations majeures au niveau de la pertinence d'une part **objectiver la position du PNUD par rapport à la question des droits humains en faisant le choix de la défense de certaines catégories de droits** et **Améliorer le ciblage des interventions y compris des zones d'intervention** d'autre part.

1.4. Efficacité

La plupart des réalisations est parcellaire, lacunaire, inachevée et trop dispersée². Sans aucun doute, la crise a un impact significatif sur ce constat mais il y a également des raisons inhérentes aux choix stratégiques du PNUD et au Système des Nations Unies dans la mise en œuvre des projets et des programmes. **Aussi on constate que les principaux acquis** de la mise en œuvre de l'effet CPAP sont **des acquis institutionnels et structurants malgré la SSD** des acquis en l'absence d'un soutien continu à l'administration en raison de la crise et par conséquent de la rupture du **dialogue politique**.

On constate que dans les administrations rencontrées **les projets à fort impact institutionnel en termes d'amélioration de la connaissance des droits ou de leur exercice** ont été maintenus par les services. **Il est possible d'évoquer à ce niveau une approche militante dans la défense des droits pour les fonctionnaires en poste**.

Trois recommandations sont formulées : (i) **Terminer et clôturer** les projets; (ii) **Formuler et appuyer des projets d'envergure nationale structurants autour de la question des Droits Humains** ; (iii) **Se recentrer sur la question de la défense des Droits Humains fondamentaux et en particuliers les droits civils et politiques²**.

² Les droits civils et politiques comprennent entre autres :

- la liberté d'expression, d'information et de la presse
- la liberté de pensée, de conscience et de religion
- la liberté de réunion, d'association et de rassemblement pacifique
- le droit de vote, d'éligibilité et d'égal accès aux fonctions publiques
- le droit à un procès équitable
- l'interdiction de l'esclavage
- le droit à la liberté de mouvement et à la sécurité
- le droit à la vie privée
- le droit à la propriété
- le droit à la nationalité

1.5. Efficience

Les contraintes d'exécution liées à la situation politique pèsent fortement sur l'efficience de l'Effet et elles sont essentiellement des effets de la crise lié au contexte politique ayant conduit à la rupture du dialogue politique, à l'abandon du référentiel stratégique du développement (MAP), au manque de ressources financières et humaines, et aux lacunes des capacités de la société civile. La mise en œuvre de la SSD ayant conduit à la rupture du **dialogue avec les autorités** a handicapé la bonne réalisation de l'exercice de diagnostic et de planification, d'institutionnalisation de certains produits et d'un appui institutionnel efficace. Avec le passage d'une procédure NIM à une procédure DIM, le PNUD est **devenu agence d'exécution, rôle qu'il ne maîtrise pas bien à Madagascar car étant une agence de coordination et de financement et/ou gestionnaire de fonds, il ne peut pas être prêt en un temps si court à changer de rôle, c'est-à-dire à assumer lui-même la mise en œuvre in situ des activités..** Outre la désappropriation des projets par leurs porteurs, le recours à la procédure DIM imposée par la SSD, a créé d'énormes difficultés dans l'exécution des projets notamment liées à la lourdeur des procédures, et aux retards dans l'acheminement des fonds et à leur mobilisation. Par ailleurs, la difficulté dans la mobilisation des fonds a conduit certains projets ou programmes à envisager de ne pas engager certaines activités. Cela explique notamment pourquoi des produits n'ont pas été réalisés.

Deux recommandations majeures au niveau de l'efficience, **programmer sur la base d'une contrainte financière sachant que les ressources mobilisables et à mobiliser sont incertaines afin d'avoir une prévision raisonnable en termes de trésorerie et étoffer l'équipe chargée de la question des Droits Humains.**

1.6. Impact

Il n'y a pas ou peu de signes précoces d'impact... on peut éventuellement espérer qu'une stratégie de pérennisation permettra d'avoir un impact **mais globalement le développement de l'approche dans un programme DDCS sans grande vision...** ne permet pas d'avoir un impact en termes de d'exercice, de connaissance et d'application des droits humains. **Ce constat résulte essentiellement du caractère non significatif de la réalisation de l'Effet, à cause de l'inachèvement de ses produits** et/ou de leur état parcellaire et/ou de la non universalité des droits concernés.

Néanmoins, certains projets ont permis à un grand nombre de leurs bénéficiaires finaux d'améliorer leur connaissance des droits humains et/ou de mieux jouir de certains de leurs droits. **Mais sans une évaluation ex-ante de leur connaissance des DH ainsi que de la forme et du niveau de jouissance de ces DH, la mesure de leurs impacts s'avère difficile.**

Se posent des questions sur le devenir des bénéficiaires des projets appuyés par le PNUD. Que sont devenus les enfants ayant pu bénéficier d'une pension alimentaire et les justiciables ayant joui de certains de leurs droits après un recours à la Justice devenue accessible ?

-
- le droit au mariage

Les rares frémissements ou signes de changements précoces enregistrés pourraient être toutefois être amplifiés et utilisés pour générer un impact significatif.

Trois recommandations concernant l'impact : (i) **se donner les moyens** de pouvoir mesurer l'impact c'est-à-dire de définir, de formuler des indicateurs mesurables, et de mettre à la disposition du suivi-évaluation les moyens nécessaires à la conduite d'études d'impact complètes ; (ii) **Créer un fonds d'études** sur la connaissance des droits humains à Madagascar afin de permettre des actions de plus grand impact au regard du contexte ; (iii) **capitaliser sur l'expérience de la crise** à travers l'organisation d'un Atelier national avec les principaux acteurs associatifs et institutionnels. L'objectif de cet atelier national serait de tirer les leçons apprises des expériences menées à un stade micro pour éventuellement formuler un projet de plus grande ampleur à fort impact potentiel d'une part et d'investir dans la structuration de ces noyaux de défenseurs des droits afin de faire converger les rares signes précoces d'impact et de déterminer l'impact réel de la réalisation de l'Effet.

1.7. Pérennité / Viabilité

La pérennité des acquis de l'effet n'est pas à ce jour assurée. Une stratégie de pérennisation des acquis de l'effet demande **qu'il y ait au PNUD une réelle réflexion sur la question de la valeur ajoutée de l'institution dans la connaissance, l'application et l'exercice des droits humains**. La valeur ajoutée du PNUD s'exprime notamment par le fait qu'il y a **un réel rôle à jouer en termes de coordination et de médiation entre les différents acteurs et parmi les PTF**. Mais cette coordination doit être coordonnée horizontalement et verticalement, en termes de capacité à pouvoir mener **des actions d'envergure nationale et à caractère institutionnel**.

De ce fait quatre recommandations sont formulées : (i) **veiller à concevoir et à mener à terme des projets/programmes à haute valeur ajoutée institutionnelle** pouvant être réalisés dans les délais et avec des ressources aisément mobilisables ; (ii) **affecter des ressources suffisantes pour générer des résultats** – le saucissonnage à outrance des effets en de multiples produits/sous-produits/sous sous-produits...conduit à une dilution des ressources et par conséquent à l'inefficience et à l'absence de résultats et d'efficacité...(iii) **Définir clairement le positionnement du PNUD et sa stratégie en termes de défense des droits humains et adapter la méthode à la thématique et aux spécificités des Droits Humains**, (iv) **prévoir en amont l'institutionnalisation** des projets et des démarches que le PNUD soutient même si celles-ci sont pilotes. La stratégie d'innovation n'appartient pas systématiquement au PNUD mais en revanche veiller à appuyer les démarches et les actions visant mieux appliquer, connaître, et exercer les droits en les inscrivant dans le paysage institutionnel de l'Etat paraît être une priorité.

1.8. Les aspects transversaux : la dimension genre, la communication et le suivi-évaluation

Une des spécificités du projet est sans aucun doute **l'intégration de la dimension genre à travers une promotion des droits des femmes** et la lutte contre les violations dont elles sont victimes. Il s'agit d'un acquis important de l'Effet et d'une intégration de la dimension genre notamment dans les projets financés dans le Sud-Est à pu démontrer qu'il était possible **de faire évoluer les mentalités** et de **provoquer des changements significatifs**. L'intérêt de cette intégration de la dimension genre est de ne pas avoir été spécifique mais inscrit dans une dynamique globale de

meilleure connaissance, de meilleur exercice et meilleure application des droits au nom de l'universalité des droits.

1.9. Conclusion générale

Dans sa formulation **l'Effet est pertinent** par rapport au contexte quelque soit les périodes. Sa pertinence s'affirme d'ailleurs au regard de l'évolution du contexte caractérisé par une recrudescence des violations des Droits humains (DH) et une tendance à une institutionnalisation du non droit. Ces violations s'aggravent sur fond de paupérisation persistante de la population et de l'Etat.

Cette bonne qualité de l'Effet a été ternie avec l'avènement de la crise, par sa mauvaise déclination en des produits non cohérents aussi bien entre eux qu'avec l'Effet **Aussi l'effet est pertinent dans sa formulation au regard du contexte actuel et passé. En revanche, le glissement constaté « intégrer la notion de devoir au même titre que celle de la connaissance des droits » n'est pas pertinent.**

La réduction de l'efficacité et par conséquent de l'impact en résultent évidemment. Ce résultat se traduit principalement par le non achèvement des produits et la dimension peu significative de ceux qui ont été réalisés.

Des prémices de changements au niveau des populations cibles et des frémissements voire même des effervescences parmi les acteurs ont toutefois été décelés pouvant témoigner d'un impact précoce. Enfin en ce qui concerne **la pérennité**, celle-ci n'est pas **assurée** que ce soit au niveau institutionnel, politique et social. En revanche, des mesures appropriées tirées des recommandations permettraient d'y remédier.

2. INTRODUCTION

2.1. Rappel des objectifs de l'évaluation

L'objectif principal de la présente évaluation est **d'accroître la redevabilité et l'apprentissage au sein du bureau-pays et du PNUD en général.**

De manière plus spécifique, l'objectif est de :

- *Analyser l'effet en terme de formulation, de mesure (indicateurs) et de contenu (produits) ;*
- *Evaluer les progrès (ou manque de progrès) dans la réalisation de l'effet ;*
- *Apprécier les contributions des différents projets mis en œuvre dans le cadre de la réalisation de l'effet ;*
- *Apprécier la contribution du PNUD à la réalisation de l'effet, déterminer les facteurs qui ont favorisé et/ou entravé le succès ;*
- *Evaluer l'apport des stratégies de partenariat et de communication à la réalisation de l'effet ;*
- *Déterminer les leçons apprises et formuler des recommandations pour le prochain cycle de planification.*

Le mandat confié au consultant dans la conduite de l'évaluation porte sur la période 2008 – 2011 et a été élargi dans des réunions de cadrage à la période 2012 – 2013 afin de prendre en considération les évolutions institutionnelles, les changements résultant de la crise politique ayant amené le SNU et le PNUD à changer leurs stratégies de mise en exécution des projets liés à l'atteinte de l'effet 1 « **Les droits fondamentaux des populations sont mieux connus, appliqués et exercés** ».

2.2. Méthodologie de l'évaluation

La conduite de l'évaluation repose principalement sur :

- **L'élaboration d'une matrice des effets** conformément aux directives et aux méthodologies de l'évaluation des effets des stratégies d'intervention du PNUD. Cette matrice a permis de cadrer l'évaluation tant que point de vue des questions évaluatives pour chacun des critères de l'évaluation. Les critères retenus dans le cadre de la présente étude sont la pertinence, l'efficacité, la pérennité et l'impact. L'efficience bien que non comprise dans les termes de référence est essentiellement analysée sous l'angle des contraintes dans la conduite des projets suite à la crise politique de 2009.
- **Une revue documentaire** (voir bibliographie en annexe). La documentation comprenait l'UNDAF 2008-2011 et le Programme intérimaire du SNU, d'une part, et le CPAP, les plans de travail, les rapports d'activités et d'études fournis par le PNUD, d'autre part. La documentation mise à disposition par le PNUD a été élargie aux documents et rapports disponibles notamment sur Internet sur la question et la situation des Droits Humains à Madagascar. Cet approfondissement de la revue documentation a été nécessaire pour mieux appréhender et analyser la thématique objet de l'évaluation.
- **Des entretiens en vis-à-vis** avec d'une part les gestionnaires et les responsables du PNUD et de certaines agences du SNU à Madagascar (UNICEF, FNUAP, FAO), les responsables et partenaires chargés d'exécuter les projets, et des personnes ressources externes (ONG PACT,

Union Européenne, Banque Mondiale, AFD) choisies en raison de leurs contributions à la réalisation d'actions dans le secteur droits humains.

- **Des visites de terrain** auprès des projets qui par leurs produits contribuent à la réalisation de l'effet

2.3. Réalisations par rapport aux prévisions

La méthodologie a été respectée et aucune contrainte majeure n'a été rencontrée. La programmation en termes d'interviews individuels ou de groupe ainsi que de visites de terrain a été même largement dépassée.

L'équipe a élargi les entretiens à d'autres responsables et personnes ressources hors du SNU et des équipes des projets, et les visites à des sites d'intervention autres que ceux concernant l'appui du PNUD. Ce complément d'informations a permis d'avoir une approche comparative dans la mise en œuvre d'actions de défenses, de connaissances des droits humains, de mieux appréhender le contexte dans lequel intervenait le PNUD et de recueillir des avis extérieurs.

Toutes les interviews et toutes les visites de sites sur terrain qui ont été programmées pour la ville de Tuléar ont été réalisées par l'équipe en charge du lot 1.

Deux focus group ont été réalisés et au total, 71 personnes ont été interviewées dont 53 individuellement et 18 par focus group.

Les sites d'intervention des projets et les réalisations visitées sont :

- pour le Projet d'autonomisation des femmes et filles-mères vulnérables de l'Atsimo Atsinanana :
 - les bureaux du projet à Mananjary, Manakara et Farafangana,
 - le lieu de recasement de l'association Tsy Manary Zaza de Mananjary,
- pour le Projet Droits, Devoirs et Cohésion Sociale :
 - les Trano Aro Zo de Mananjary, Manakara, Farafangana et Antananarivo,
 - les Centres de Ressources des OSC de Tuléar,
 - les Centres de Ressources des Médias de Tuléar,
 - le Centre de presse d'Antananarivo.

Tableau 1 : Répartition des personnes rencontrées

Types de personnes rencontrées	Antananarivo	Hors d'Antananarivo	Total
ENTRETIENS INDIVIDUELS			
Responsables au sein du SNU	11	7	18
Responsables au sein des institutions partenaires	18	5	23
Bénéficiaires	2	5	7
Non bénéficiaires	2	3	5
Total	33	20	53
ENTRETIENS DE GROUPE			
Responsables au sein des institutions partenaires		8	8
Bénéficiaires		10	10
Total		18	18
TOTAL GENERAL	33	38	71

2.4. Limites des résultats de l'évaluation

L'évaluation Effet devrait se concentrer sur les résultats stratégiques et les stratégies du CPAP. Dans le cas présent, un tel exercice s'avère difficile. Les liens entre les différents niveaux de la chaîne de résultat d'un Programme devraient être une évidence basée sur une relation de cause à effet. Ils ne le sont pas toujours dans les documents de programmation et de révision du programme.

Ceci constitue un blocage conceptuel et méthodologique pour la conduite de l'évaluation. Aussi l'équipe d'intervention d'ATW International a poussé ses recherches au niveau opérationnel. Cela a eu pour incidence, dans la mise en œuvre de l'évaluation, un accroissement du volume de travail par rapport à celui prévu dans les termes de référence et un réaménagement interne de la répartition des travaux entre les équipes.

3. ANALYSE DU CONTEXTE

3.1. Généralités

Madagascar est devenue une République le 8 Octobre 1958 et indépendante le 26 Juin 1960 après une soixantaine d'années de colonisation française. En cinquante ans, Madagascar a connu 4 Républiques (1960-1975, 1975-1990, 1991-2010, depuis 2011 à ce jour) mises en place par six crises sociopolitiques (1971, 1972, 1975, 1991-1992, 2001-2002, depuis 2009 à ce jour).

L'échec de la décolonisation effective, durant la première République a été à l'origine de la première crise sociopolitique. Elle a plongé le pays dans une expérience socialiste caractérisée par un centralisme démocratique de l'Administration et une économie dominée par un capitalisme d'Etat. La seconde République voyait *une démocratisation et une malgachisation de la vie, notamment de l'Administration et de l'enseignement*.

Cette expérience ayant échoué, la troisième République s'est orientée vers une démocratie libérale renforcée par le régime mis en place suite à la crise postélectorale de 2002.

3.2. Pauvreté, crises politiques et droits humains

a - PAUVRETE

A Madagascar, est enregistré une pauvreté latente voire même une paupérisation croissante non seulement de la population (individus et ménages) mais aussi de l'Etat (les services et les institutions publics).

Cette paupérisation généralisée de la population se présente essentiellement sous forme d'une pauvreté monétaire et d'un faible accès aux services sociaux de base. Elle constitue aussi en même temps un espace où est enregistrée une recrudescence de la violation des Droits Humains et un cadre favorisant cette situation de non droit, notamment par la multiplication des lacunes de capacités de l'Etat qui est pourtant le premier obligataire des droits de ses citoyens.

Tableau 2 : Valeurs de l'Indice de Développement Humain à Madagascar depuis 1997

Indicateur	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2008	2009	2010
IDH	0.454		0.39 9			0.505	0.535	0.57 1	0.43 6	0.43 5

La paupérisation de l'Etat a conduit à une baisse accrue de l'offre de services (qualité et quantité) par l'Etat malgré les efforts des Gouvernements et l'appui des PTF et autres partenaires au développement. L'immense majorité de la population est privée d'accès aux services essentiels. Pourtant, Madagascar dispose d'immenses richesses naturelles.

En 2003, Madagascar s'est doté de son premier *Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté de Madagascar* (DSRP) intégrant les *Objectifs du Millénaire pour le Développement* (OMD). Pour la période 2007-2011, le DSRP a évolué vers un document de politique de développement plus ambitieux *Madagascar Action Plan* (MAP) dont les orientations de base sont la croissance économique, la bonne gouvernance et le développement social. Le MAP est le premier document de politique de développement dans lequel sont inscrites pour la première fois la gouvernance démocratique, qui intégrait les OMD dans ses objectifs et qui s'alignait sur la Déclaration de Paris concernant l'efficacité de l'aide.

b - CRISE POLITIQUE

En février 2009, un coup d'Etat jugé anticonstitutionnel a destitué le président de la République. Cela a eu pour conséquence la mise sous sanction de Madagascar par la « communauté internationale » notamment à travers la suspension de son appui et son aide. Cette crise politique avait été portée à un mouvement populaire du peuple malagasy descendu massivement dans la rue pour exprimer leur ras-le-bol d'un régime et/ou d'une gouvernance jugée à leur manière anti-démocratique³.

Les élections présidentielles de 2006 ont reconduit au pouvoir le précédent régime avec une faible participation de l'électorat (43,68%) des malgaches⁴. En 2010, la nouvelle constitution a connu quant à elle un taux de participation de 52,61 %⁵.

Au niveau des SNU, une **Situation Spéciale de Développement** (SSD) a été instaurée afin de permettre aux Agences de poursuivre, de suspendre ou de réorienter certaines de leurs activités. C'est ainsi que le PNUD a dû changer le mode de gestion du programme en passant d'une National Implementation (NIM) à une « *Direct Implementation (DIM)* »⁶.

Malgré la non reconnaissance de la Haute Autorité de la Transition (HAT) par la communauté internationale, des efforts de médiation entre les différentes entités politiques (tenants du régime, opposants et neutres) ont été menés. Des propositions de résolution ont été développées consistant essentiellement en des projets d'accord politique discutés dans des forums réalisés à l'extérieur de Madagascar (Maputo, Addis-Abeba), puis signés par les chefs des différentes mouvances. Le 17 Septembre 2011, **une Feuille de Route a été signée par 10 plateformes et groupements politiques.**

Différentes institutions stipulées dans la Feuille de Route ont été mises en place, entre autres un gouvernement d'union nationale le 21 Novembre 2011, l'élargissement du Conseil Supérieur de la

³ Notamment dans des lieux devenus historiques comme la Place du 13 Mai et le Jardin de la Démocratie dans la capitale, les Places de la Démocratie dans les Provinces.

⁴ www.eisa.org.za/WEP/mad2007results.htm

⁵ Arrêt n° 01-HCC/AR du 6 décembre 2010, portant proclamation des résultats officiels du référendum du 17 novembre 2010 pour l'adoption de la Constitution de la Quatrième République.

⁶ « La NIM donne la gestion des projets/activités à un partenaire de mise en œuvre qui est généralement un Ministère car l'assistance du Système des Nations Unies dans un pays est un Programme de coopération/d'appui à son gouvernement qu'il reconnaît. La principale force (qui est en même temps un objectif stratégique) de ce mode de gestion est l'appropriation des activités et de leurs résultats par le gouvernement en l'occurrence du partenaire de mise en œuvre.

Dans la DIM par contre, le PNUD assure totalement la gestion des projets/activités. La partie nationale joue alors le rôle de simple facilitateur et/ou de superviseur technique ».

Transition (CST) et du Congrès de la Transition (CT), la mise en place de la Commission Spéciale des Elections (CSE), la refonte de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) en Commission Electorale Nationale Indépendante de la Transition (CENIT) le 1er Février 2012 qui préparait les élections selon un calendrier qu'elle a établi avec des experts du SNU.

De nombreux changements ont été enregistrés dans les positions des membres de la communauté internationale depuis la signature de la Feuille de Route et l'engagement des deux principaux protagonistes de ne pas se porter candidats aux prochaines élections présidentielles. La coopération avec les entités gouvernementales reprend progressivement avec notamment l'octroi de nouveaux financements ou la levée des interdictions pesant sur certains projets depuis 2009.

La signature de la Feuille de Route a notamment permis au PNUD suite à la fin de la SSD de changer de mode de gestion en revenant à une NIM, avec une lettre d'accord du gouvernement désignant le PNUD comme responsable pour les achats, le recrutement et la gestion du personnel.

C - SITUATION DES DROITS HUMAINS A MADAGASCAR⁷

La violation des droits humains demeure une préoccupation majeure à **Madagascar** malgré les efforts des gouvernements successifs et de la communauté internationale. Celle-ci a tendance à s'accroître ; se présentant sous de nouvelles formes sur fond (ou « *excuse* ») de l'accroissement de la paupérisation de la population. **Il convient de souligner la forte corrélation existante à Madagascar entre violation des droits humains, système économique mondial, pauvreté extrême.** D'une manière générale, on constate une aggravation de la dégradation de la situation des droits humains depuis le début de la crise politique.

Le contexte institutionnel

Le contexte institutionnel est marqué par un dispositif institutionnel couvrant une large partie des droits humains⁸.

Ce dernier est a priori complet mais il présente des dysfonctionnements importants dans la réalisation des actions telles que la rédaction des rapports obligatoires, le suivi des engagements de l'Etat vis-à-vis des Droits de l'Homme,...

⁷ Les **droits humains** se regroupent en **cinq catégories** : civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. En tant que premier obligataire, l'Etat doit protéger, respecter et réaliser ces droits pour tous sinon il les viole, Document du PNUD, Manuel sur les Droits humains

⁸ « (i) Un appareil judiciaire rendant la Justice par application de la Constitution et de la Loi, et via la Cour Suprême, les Cours et les Tribunaux, une Médiature, un quatrième maillon qui a été ajouté « la clinique juridique »⁸ ; (ii) Une Direction chargée plus spécifiquement des Droits Humains au sein du Ministère de la Justice, (iv) la Commission Nationale des Droits de l'homme, formellement instituée par un Décret du 11 Décembre 1996, mais mise en veilleuse en 2002, (v) un Comité Interministériel chargé de la rédaction des rapports d'application des traités, (vi) le Comité National de Lutte contre le Travail des Enfants (CNLTE) placé sous la tutelle du Ministère chargé du Travail, et ses démembrements au niveau des régions (CRLTE), (vii) l'Office de l'Education de Masse et du Civisme (OEMC) institué au sein du Ministère chargé l'Education, avec ses délégations régionales au sein des Directions régionales du Ministère et ses Bureaux au sein des Circonscriptions scolaires au niveau des Districts, (viii) une Direction en charge de la Promotion du Genre au sein du Ministère chargé de la Population, (ix) un Service en charge de la protection des droits et de la promotion socio-économique des Personnes en situation de handicap au sein du Ministère chargé de la Population, (x) une Confédération Nationale des Plateformes des droits humains » in Guide des droits de l'homme – Ministère de la Justice - Direction des Droits humains et des Relations Internationales

Par ailleurs, ce dispositif se complète avec les associations de défense de droits de l'homme et les OSC spécialisées, avec les syndicats, les partenaires techniques pour le CNLTE et les CRLTE, et des structures n'appartenant au système de l'Etat.

Concernant les OSC (ONG, plateformes d'ONG, organisations syndicales), **il y a lieu de mentionner l'accroissement significatif du volume de leurs actions et des thématiques des DH qu'elles couvrent, notamment en termes de travail à la base.** Mais malgré ces efforts, lors de la survenue de la crise de 2009, les organisations de Droits de l'Homme et les OSC ne sont pas parvenues à fournir une réponse adaptée à la résolution de la crise. Une des raisons est la faiblesse de leurs capacités en termes d'interpellation, de plaidoyer et de dialogue politique.

L'impact de l'existence de ce dispositif, et de la fonctionnalité de ce dernier n'est pas encore visible au niveau des détenteurs des droits. Par contre, elle est très significative en termes de contribution à l'amélioration du cadre juridique et réglementaire. Ces améliorations au niveau politique et institutionnel ont notamment été obtenues grâce à l'appui du SNU, de l'Union Européenne et des autres partenaires au développement.

Concernant l'aspect normatif de la protection des Droits Humains, **les principaux instruments juridiques internationaux relatifs aux droits humains ont été ratifiés par la République de Madagascar, des lois nationales ont été adoptées**^{9 10}. Jusqu'à présent, il n'existe aucun mécanisme de suivi des engagements des conventions et traités ratifiés, et l'application et le respect des lois ne sont pas de mises. En effet, aucune des composantes du dispositif institutionnel supra-mentionné n'assure ce suivi.

La situation des Droits

Concernant la connaissance des Droits Humains, il n'existe pas de données d'envergure nationale disponibles. Des enquêtes sur ce thème ont été réalisées par le PNUD au cours de la période qui fait l'objet de l'évaluation mais elles ne sont limitées qu'aux zones de concentration du programme.

Les principales violations de Droits outre les droits économiques, et ceux liés aux conditions de vie, on peut citer :

- **Droits à la justice:** les violations se traduisent par des arrestations arbitraires, des conditions carcérales difficiles ayant entraîné des décès suite à la malnutrition, à la maltraitance et d'une manière générale à la surpopulation carcérale. Selon le Ministère de la Justice plus de 54% de la population carcérale est en détention préventive.

⁹ le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention relative aux droits de l'enfant, le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants

¹⁰ la loi sur les droits et la protection de l'enfant, la loi relative aux mariages et aux régimes matrimoniaux, la loi modifiant certaines dispositions du Code pénal sur la lutte contre la traite des personnes et le tourisme sexuel la révision du Code du travail.

En outre, l'indépendance de la justice n'est pas garantie. Nombreux agents et magistrats sont corrompus¹¹. Et dans les habitudes culturelles et pour des raisons économiques, le recours à la justice n'est pas considéré comme étant un droit notamment pour les plus pauvres et plus vulnérables. « *Il y a toujours des arrangements... possibles* ».

- **Droits des enfants** : les principales violations sont la maltraitance, le travail des enfants, la non scolarisation et celles relatives au droit à la santé. En effet, **1 enfant sur 10** ne va pas à l'école, **72 enfants sur 1 000** risquent encore de mourir avant leur 5ème anniversaire.¹² Dans la Commune urbaine d'Antananarivo, 170 cas de maltraitance des enfants ont été enregistrés à la Division de la Police des Mœurs et de la Protection des mineurs au sein de la Police Nationale. « La participation des enfants à l'activité économique n'est pas négligeable, particulièrement à la campagne, où un enfant de 5 à 10 ans sur dix et près de 30% des enfants de 10-14 ans est actif. »^{13 14}
- **Droits de la femme et la violence faite aux femmes** : Les droits de la femme sont bafoués et violés comme en témoignent les discriminations qu'elles subissent dans leur communauté, dans notamment au regard de certaines des règles ethniques ou communautaires.¹⁵ On peut citer notamment la pratique du « *Tangenana* » dans le Sud-Est¹⁶. Par ailleurs, il convient de souligner que les jeunes femmes malgaches sont soumises et victimes d'un trafic d'êtres humains. Environ 7 000 jeunes femmes travaillent comme employées de maison au Liban ou dans les pays du Golfe. Victimes de maisons de placement, ces jeunes femmes devenues « bonnes à tout faire » sont exploitées et victimes de violations continues de leurs droits et de leur intégrité physique. Force est de constater qu'en l'absence de « contrôle », Madagascar « oubliée » est devenue une plaque tournante pour le trafic d'êtres humains y compris des enfants exploités à des fins sexuelles. Le Gouvernement a fait des efforts pour lutter contre le trafic d'êtres humains **mais ces efforts demeurent insuffisants et ne sont guère suivis d'actes concrets dans les faits**. Par ailleurs, les lacunes de la prévention et de l'information vis-à-vis de ces cibles de ces trafiquants ne font qu'accroître le phénomène.
- **Droits d'expression et à l'information** : Le 13 décembre 2008, une décision gouvernementale ordonne la fermeture de la Télévision VIVA. Cette violation du droit des journalistes et de la population à s'exprimer, à informer et s'informer via une chaîne de télévision est l'étincelle

¹¹ La corruption de la justice et des magistrats a été dénoncée récemment dans la presse voir Madanews du 08 mars 2013 . « L'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire ont été compromises par la corruption et l'influence politique, comme l'indique les investigations menées par le BIANCO et la perception du public. Le pouvoir judiciaire s'occupe de toutes les affaires civiles, dont celles touchant les droits de l'homme. Cependant, les tribunaux ont parfois rencontré des difficultés dans l'application des jugements dans les affaires (in rapport Annuel sur les Droits de l'Homme Inciviles).

¹² Institut National de la Statistique (INSTAT), « Enquête Nationale Démographique et de Santé (EDS) » de 2008-2009, Antananarivo Madagascar

¹³ EPM 2010, Policy Brief, p.3

¹⁴ Et selon ceux de l'Enquête Nationale sur le Travail des Enfants (ENTE) de 2007 réalisée par l'INSTAT, l'UNICEF et le BIT, « à l'échelle nationale, 28% des enfants âgés de 5 à 17 ans, soit 1 873 000 enfants, exercent couramment des activités économiques à Madagascar. »

¹⁵ Par exemple des ethnies du Sud-Est interdisent la transmission du patrimoine aux femmes et aux filles, le patrimoine acquis par une femme est une propriété de l'homme notamment dans le cadre du mariage.

¹⁶ Le Tangenana est une pratique traditionnelle dans le Sud-Est appliquée à une femme enceinte dont le mari a des soupçons sur la paternité du futur enfant. Il fait boire une tisane faite avec des feuilles du "Tangena" qui peut produire des effets secondaires négatifs sur la santé de la femme. Le mari ne reconnaît la paternité que si sa femme sort indemne de cette épreuve. In Rapport *"Recherche et étude dans le Sud et le Sud-Est sur les violences et les pratiques discriminatoires envers les femmes et les enfants"*, Dr Ginette SAFARA et Zazaravaka Randriamialisoa, 2006

ayant mis le feu à la contestation contre le régime¹⁷. Eteindre la voie des médias n'est pas une nouveauté dans le paysage de la communication et de la politique du pays. Cette pratique a d'ailleurs été appliquée par la suite à plusieurs reprises par le régime arrivé au pouvoir en 2009. Des journalistes et des responsables des médias ont été violentés, arrêtés, des stations Radio privées fermées. La limitation voire l'interdiction de la diffusion d'informations allant à l'encontre des tenants du pouvoir politique et économique dans la chaîne de télévision et dans la station Radio de l'Etat sont des pratiques courantes¹⁸. Les droits d'expression de la presse et des journalistes pourtant inclus dans la Constitution sont bafoués, de même que la jouissance des droits des citoyens à être informés et à s'exprimer¹⁹. Parallèlement à cette situation, il convient de remarquer que la profession de journaliste n'est que faiblement reconnue notamment en raison du fait qu'elle est peu professionnalisée, et n'a pas toujours l'indépendance et l'autonomie nécessaires à un traitement de l'information impartial et objectif.

d - CONCLUSION

La paupérisation s'accroît avec les situations d'urgences auxquelles l'Etat doit faire face à savoir les catastrophes naturelles dues aux chocs climatiques, et les crises socio-politiques récurrentes. Et celles-ci en perturbant le fonctionnement de l'Etat et la vie de la Nation, **ces situations favorisent l'état de non droit latent accentué par d'importantes lacunes existantes dans la non-diffusion et la non-protection des droits humains et par conséquent dans leur connaissance, leur application et leur exercice.**

Au cours de la dernière décennie, on peut considérer que malgré les efforts de l'Etat, du Gouvernement et des Partenaires au Développement, la situation concernant les Droits Humains ne s'est guère améliorée. Il s'agit d'un sujet très soumis aux contraintes extérieures, aux pratiques socioculturelles, aux effets « de mode » et qui nécessite une attention constante ciblée notamment sur l'information, l'application et l'exercice des Droits Humains.

¹⁷ La télévision VIVA appartenant au Président de la Transition, a diffusé un message de l'ancien Président Didier Ratsiraka en exil en France et qui n'a pas été bien apprécié par les tenants de l'ancien régime.

¹⁸ Madagascar : Rapport annuel sur les droits de l'homme, 2010

¹⁹ Selon Reporters Sans Frontières, Madagascar a reculé dans le classement annuel sur la liberté de la presse, en se classant au 134ème rang sur 175 pays en 2009.

4. ANALYSE DE LA PERTINENCE

4.1. Analyse de l'effet CPAP au regard du mandat des Nations Unies et en particulier du PNUD dans le champ de la défense des droits humains et des droits de l'homme à Madagascar

Le mandat du PNUD consiste à stimuler le développement humain. Il se décline en matière de Droits humains en leur promotion et leur défense. L'effet s'aligne sur ce mandat²⁰. En effet, l'atteinte de l'Effet devrait se traduire par une connaissance, un exercice et une application des DH par la population des zones d'intervention du PNUD.

4.2. Analyse de la formulation de l'Effet au regard du contexte

La formulation de l'Effet « *les droits fondamentaux des populations sont mieux connus, appliqués et exercés* » est pertinente au regard du contexte tel qu'il a pu être décrit dès l'identification et la formulation du CPAP 2008 – 2011. Cette formulation est pertinente pour les 2 périodes du Programme (2008 – 2011, 2012 – 2013) correspondant chacune à une stratégie de mise en œuvre de l'effet²¹.

Sa formulation répond à un besoin identifié à la fois par l'Etat, les Institutions Internationales et les organisations de Droits de l'Homme. Les changements politiques ayant trait au retrait de l'appui de la Communauté Internationale et du Système des Nations Unies au nouveau régime à Madagascar n'affectent pas la formulation de l'effet, ni sa pertinence mais au contraire accentuent la pertinence de la formulation de l'effet et démontrent l'importance de sa formulation.

Sans être dans la situation d'avant-projet, peu de réalisations ont été entreprises au cours de cette période pour améliorer la connaissance, l'application et l'exercice des droits fondamentaux des populations. Il existe d'ailleurs une lacune majeure sur la connaissance des droits humains et des droits de l'homme. Les recherches entreprises pour documenter la présente étude n'ont permis qu'une connaissance parcellaire de la situation. Le développement d'un fonds d'étude pour améliorer la connaissance sur l'application et l'exercice des droits fondamentaux des populations paraît être un axe fondamental pour améliorer les interventions dans le secteur.

4.3. Alignement de l'Effet sur les politiques et les documents stratégiques

L'effet CPAP objet de l'évaluation lui-même s'aligne sur les Engagements 1 et 8 du MAP intitulés « Gouvernance Responsable » et Solidarité Responsable ». ²² De même, les produits de

²⁰ Voir Note Pratique les Droits de l'Homme au PNUD (p.9 et suivantes)

²¹ Les droits fondamentaux (ou libertés fondamentales) sont l'ensemble des droits subjectifs primordiaux de l'individu, assurés dans un Etat de droit et une démocratie. C'est une notion abstraite dont il n'existe pas de définition faisant l'unanimité. In Charte des Droits de l'Homme

²² **Engagement 1 « Gouvernance Responsable » :** Nous aurons un gouvernement à qui chaque citoyen ainsi que la communauté internationale peuvent faire confiance. Les membres de la fonction publique seront intègres, efficaces, et fonctionneront d'une manière professionnelle dans leurs activités et dans la prestation des services au peuple. Et **Engagement 8 « Solidarité Nationale » :** Nous continuerons à forger une identité nationale forte et unifiée qui respecte et valorise la multitude de cultures et de traditions de tout le peuple Malagasy, et qui promeut la participation et le partenariat. Notre peuple sera fier de son identité, pourra faire face aux défis de notre ère et participera pleinement au développement de Madagascar.

l'effet CPAP pour la période 2008 – 2009, s'inscrivent dans les actions et les projets prioritaires du Défi 2 de l'engagement 2.²³

Il n'existe pas de politique sectorielle des « Droits de l'Homme / Droits Humains »²⁴.

4.4. Analyse de l'association des bénéficiaires à la formulation et à l'identification de l'Effet

A ce stade il convient de distinguer plusieurs catégories de bénéficiaires :

- **La population.** En principe, un projet, un programme s'identifie avec les bénéficiaires afin de s'assurer de la prise en considération de leurs demandes. Or il s'avère qu'en termes de Droits Humains à Madagascar **le niveau de connaissance des droits est extrêmement faible pour qu'il existe une véritable demande formulée par les bénéficiaires eux-mêmes**²⁵. Cette **méconnaissance et non reconnaissance des droits** ouvrent les portes à toutes les violations possibles telles que toucher à l'intégrité des enfants. Aussi la demande doit être suscitée et accompagnée à travers des programmes d'information et de sensibilisation de masse. Aussi aujourd'hui, il n'est pas encore possible d'associer pleinement les populations les plus vulnérables à l'identification et à la formulation des projets/programmes les concernant sur les questions de Droits Humains.
- **Les partenaires techniques.** Pour le CPAP 2008-2011, les partenaires techniques ont contribué à l'identification et à la formulation de l'Effet, et de ses produits. Deux ateliers régionaux ont été réalisés dans les Régions Sud-Est et Sud-ouest avant l'atelier national organisé dans la capitale. Les principaux partenaires régionaux et même communaux ont pu s'associer aux exercices d'analyse de la situation et de planification relatifs à l'Effet.

Avec la mise en œuvre de la SSD, compte tenu de la situation politique une démarche participative de planification n'a pu être mise œuvre par l'équipe du PNUD.

Aussi la conséquence de ces deux types d'approche de planification a pour conséquence une absence constatée d'appropriation de l'Effet et de ses produits. De plus, la différence entre les modes de gestion en raison de la mise en vigueur de la SSD « passer de la NIM à la DIM » accentue cette désappropriation et une forme de désengagement des agents ayant promu au sein de leurs institutions respectives les projets qu'ils avaient identifiés, formulés.

Les partenaires techniques, notamment ceux de la mise en œuvre, pouvaient se prévaloir de contribuer à l'atteinte des résultats exprimés dans l'Effet pour le CPAP d'avant la crise alors qu'ils

²³ Plus particulièrement dans le Défi 2 « **Renforcer l'Etat de Droit** » de l'Engagement 1, des produits du CPAP 2008 – 2011 parmi les produits retenus pour l'effet CPAP ceux-ci contribuent directement à des actions/projets prioritaires « *Continuer la réforme des Lois, établir des procédures judiciaires simplifiées afin d'assurer la rapidité et la transparence des procès* » et « *Renforcer l'observation, le suivi et la protection des droits humains par la commission nationale et la Médiation* ».

²⁴ « *La question des droits humains reste aussi cruciale, notamment à cause de l'absence d'une politique nationale en la matière, et l'insuffisance de compétences dans le domaine des droits humains au niveau des responsables de l'application de la loi et en raison de la méconnaissance par les populations de leurs droits fondamentaux et les voies de droit pour les exercer* » in US Embassy in Madagascar Rapport Annuel sur les Droits de l'Homme, 2011

²⁵ Dans la Région du Sud-Ouest, il n'y a même pas la moitié des hommes et des femmes qui connaissent les principaux droits (de vote, de l'enfant, de la femme, d'accès à l'eau potable, à la santé, économiques et à l'emploi, à l'exception des 51 % de femmes qui connaissent le droit de vote. in Plan d'Action du Programme Pays entre le Gouvernement de Madagascar et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Programme intérimaire 2012-2013.

se sont sentis mis à l'écart suite à l'application de la SSD. Ce choix de gestion risque fortement d'avoir un impact durable dans la responsabilisation des acteurs dans la mise en œuvre des projets qu'ils sont conduits à identifier, à formuler et à mettre en œuvre. Ce mode de gestion est contraire aux principes de la Déclaration de Paris notamment au regard des principes d'appropriation et de responsabilité mutuelle.

4.5. Analyse du choix des zones d'intervention ciblées

La concentration géographique figure parmi les principes généraux régissant le Programme du PNUD en dehors des interventions à caractère national et/ou sectoriel.²⁶

Ce choix stratégique est dicté par la recherche d'un plus grand impact à travers une non dispersion des ressources et des efforts, et une focalisation sur des facteurs déterminants dans l'atteinte des OMD. Ce choix est réalisé à partir d'une analyse de la vulnérabilité et des actions des autres intervenants dont ceux du SNU dans un souci de complémentarité. A ce titre et en réponse à la demande d'appui du gouvernement dans ses objectifs de décentralisation (au niveau des deux Collectivités Territoriales Décentralisées, à savoir la Commune et la Région), **les Régions Atsimo Andrefana et Vatovavy Fitovinany ont été choisies comme Régions pilotes de l'application de cette stratégie de concentration géographique des interventions** en raison de l'extrême vulnérabilité de leur population par rapport à l'atteinte des OMD.

4.6. Analyse de la conception et de la pertinence des produits

L'analyse de la chaîne de résultats porte sur 3 niveaux : impact, effet, produits/réalisations. Il s'agit de s'assurer de la cohérence dans la stratégie d'intervention et qu'il existe **une relation de cause à effet entre les 3 niveaux du cadre de résultat**²⁷.

La réalisation de l'Effet CPAP portant sur la période 2008 – 2013 a fait l'objet de **3 cadres de résultats** :

- CPAP 2008 – 2011 (initial) ;
- CPAP 2008 – 2011 avec un cadre de résultats mis à jour pour la période 2010 – 2011 suite à la mise en œuvre de la SSD ;
- CPAP intérimaire 2012 – 2013 suite à la signature de la feuille de route et à la prolongation pour une année de l'UNDAF.

Par conséquent, pour couvrir la période objet de l'évaluation, il convient d'analyser les trois générations successives des CPAP tout en remplaçant chaque cadre d'intervention et de résultats dans le contexte décrit précédemment.

a - CPAP 2008 – 2011 (INITIAL)

La figure n°1 modélise le cadre de résultats de l'effet à partir du CPAP 2008 – 2011, on remarque que **l'effet CPAP est aussi un effet UNDAF** auquel contribuent pour l'UNDAF trois produits²⁸ :

²⁶ CPAP 2008-2011 du PNUD, p.12.

²⁷ Il aurait été possible de pouvoir descendre plus bas dans la chaîne de résultats pour analyser les produits et sous-produits des projets contribuant à la réalisation mais il est très difficile au regard de la document disponible de réaliser cette cartographie des projets et d'analyser leur articulation et leur contribution à l'atteinte de l'effet. Aussi dans le cadre de l'étude, on se limite trois niveaux des cadre de résultats.

- *Les citoyens sont capables de réclamer leurs droits aux obligataires (information et exercice des droits ;*
- *L'exercice et la connaissance par les citoyens de leurs droits humains y compris les droits de recours sont améliorés ;*
- *Les lois nationales sont conformes aux instruments internationaux sur les droits humains.*

Pour le CPAP 2008 – 2011, **un seul produit n'a été retenu par le PNUD. Il s'agit du premier produit auquel contribue par ailleurs les agences suivantes : BIT, PNUD, UNFPA, UNICEF²⁹.** Des sous-produits ont été identifiés et portent sur :

- *La CNDH et la Médiature sont mis en place et opérationnelles (2008-2010) ;*
- *Des cliniques juridiques sont mises en place et opérationnelles dans les régions d'intervention (2008-2011) ;*
- *Les normes internationales sur les droits à la vie, l'interdiction de la torture, la protection des enfants sont internalisées (2008-2011);*
- *La société civile est formée (en techniques de collecte d'information sur les cas de violation des droits humains, l'interpellation, rédaction de rapports alternatifs, etc.) pour contribuer à la défense des droits humains (2008-2011).*

Un seul produit n'est pas suffisant pour assurer une contribution significative à la réalisation de l'effet CPAP. Il manque un produit pour l'application des droits et un produit pour l'exercice des droits même s'il existe des sous-produits permettant l'application des droits et l'exercice des droits. Les projets et les actions financés sont regroupés sous un seul projet portant sur la thématique Droits Humains : le projet *Appui à la Protection et à la Promotion des Droits Humains (APPDH)*.

²⁸ in Plan Cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement UNDAF 2008 – 2011 p.17

²⁹ in Plan d'Action du Programme Pays 2008 – 2011 entre le Gouvernement de Madagascar et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) p.x (Annexe 1 : Cadre des Résultats du CPAP 2008 – 2011).

Figure 2 : Stratégie d'intervention CPAP 2008 - 2011

Effet UNDAF 1 : La population, en particulier les groupes les plus pauvres et vulnérables, jouit de tous les droits *sociaux, économiques, civils, politiques* grâce à une gouvernance participative et solidaire

Effet CPAP : *les droits fondamentaux des populations sont mieux connus, appliqués et exercés*

Produit 1 : Les citoyens sont capables de réclamer leurs droits aux obligataires (information et exercice des droits) ;

b - CPAP 2008 – 2011 AVEC UN CADRE DE RESULTATS MIS A JOUR POUR LA PERIODE 2010 - 2011

La figure 2 modélise le cadre de résultats de la période 2010 – 2011. Il s'agit d'une mise à jour du cadre de résultats du CPAP 2008 – 2011 afin de **tenir compte de la mise en œuvre de la SSD et de la suspension du dialogue politique en raison de la crise politique**. L'effet CPAP ne change pas dans sa formulation. En revanche, l'effet UNDAF a été modifié, il y a un changement de formulation ou plutôt une inversion de la formulation proposant **une amélioration de la jouissance des droits** plutôt qu'un acquis en termes de jouissance des droits.

Trois produits entendent contribuer à la réalisation de l'effet CPAP :

- *Les violations majeures des droits humains sont réduites dans les localités couvertes par le projet,*
- *Les actes d'incivisme sont réduits,*
- *Les risques d'aggravation de la violence, des conflits et de l'insécurité sont réduits dans les zones retenues.*

Si la reformulation des produits tient compte des changements politiques, institutionnels et de mise en œuvre de la SSD et traduit une recherche d'adaptation du PNUD au contexte, elle apparaît néanmoins trop vague.

Au cours de cette période, le projet APPDH disparaît au profit d'un programme DDSC dans lequel outre la question de la violation des droits humains, est abordée également la question des devoirs à travers **la notion d'incivisme**. S'agit-il d'une modification de la pensée ou d'approche en termes de droits humains ? La logique d'intervention initiale s'inscrivait dans une démarche de promotion et de défense des droits humains (APPDH) et est à ce niveau pertinente. En revanche, l'inscription de la dimension **devoirs sans pour autant changer la formulation de l'effet CPAP**, traduisent un changement d'orientation dans la thématique.

Aborder la question des devoirs dans une thématique liée à la défense des droits est un changement d'orientation sur le fond et la substance à donner à une intervention. En effet, la notion de « droits fondamentaux » est un engagement moral relevant du champ du politique appelant à un

engagement à haut niveau alors que le notion de « devoirs » pose la question en termes de « morale sociale ou sociétale » c'est-à-dire **la place et le comportement de l'individu dans la société et/ou dans sa communauté**. Certes le lien entre devoirs et respect de l'autre et par conséquent de ses droits sont tenus.

Ainsi par exemple, les études diagnostics fournissent quelques éléments concernant l'accomplissement des devoirs des citoyens en posant un regard sur les facteurs évoquant des manifestations d'incivisme³⁰. (Voir tableau 2).

Tableau 3 : Les manifestations de l'incivisme

Thèmes	% ensemble National	Analamanga	Sud-ouest
Violence physique	6,15	7,10	4,87
Violence morale	4,15	4,28	3,97
Fuite de responsabilité	0,54	0,40	0,72
Non-respect des autres	29,90	34,54	23,65
Non-respect du bien public et patrimoine	2,08	1,74	2,53
Non-respect du bien des autres	20,83	24,36	16,06
Non-respect de l'administration	34,44	25,17	46,93
Autres	1,92	2,41	1,26
Total	100,00	100,00	100,00

Aussi, alors que le sens donné à l'effet entendrait promouvoir la lutte contre la discrimination, en introduisant la notion d'incivisme, **on introduit le risque de générer des discriminations à l'égard de certaines catégories de population dont les plus vulnérables et souvent jugées coupables d'incivisme**. Or la lutte contre les discriminations fait partie de la défense des droits fondamentaux. (voir tableau 3)

Tableau 4 : Les auteurs de l'incivisme au niveau communautaire (%)

Groupe social ensemble National	%
Chômeurs	13.19
voisin/riverain	11.81
Pauvres/personne en difficulté	6.39
Passant	4.58
migrant	4.31
Autres	39.61

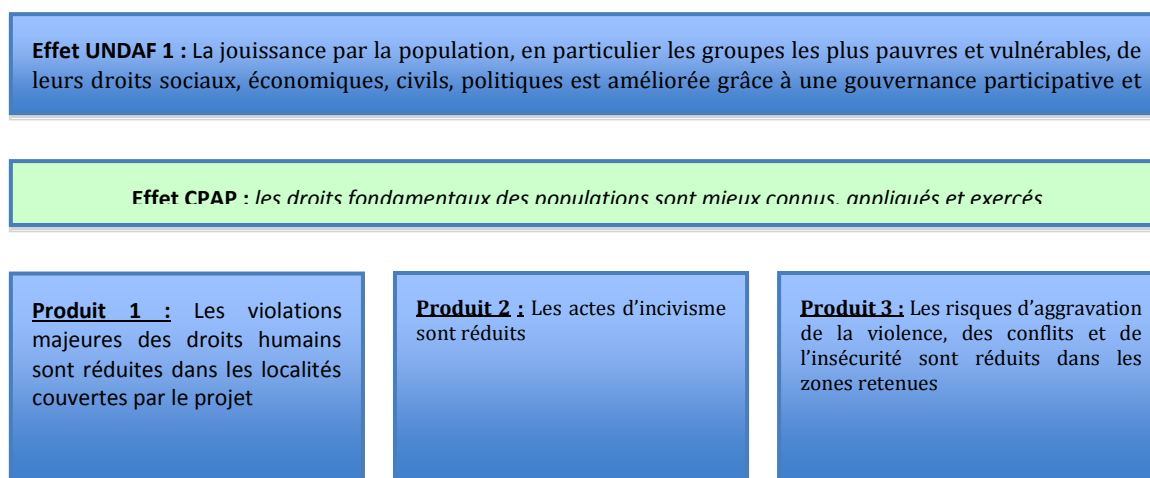
³⁰ ONG MAMI et Cabinet ECR ÉTUDE SUR LES QUESTIONS MAJEURES D'INCIVISME « Dans les régions d'Analamanga et d'Atsimo Andrefana »

On estime qu'il y a une absence de relation de cause à effet entre incivisme et droits fondamentaux notamment au regard du contexte dans lequel avait été formulé l'effet CPAP et des enjeux du contexte en termes de défense des droits fondamentaux à Madagascar. Une reformulation de l'effet CPAP serait une solution **afin de pouvoir tenir compte des nouvelles données du contexte et de la nouvelle approche en termes de méthode d'intervention recommandée au sein du SNU tout en conservant la même orientation**. C'est-à-dire une réorientation de l'action vers les communautés. Mais cela n'était pas possible car cela mettait le bureau en porte à faux avec le CPD rendant inopérant le mécanisme de suivi.

Dans les domaines de l'effet (connaissance, application, exercice des droits), il convient de s'interroger sur la pertinence d'une telle approche, n'est-il pas préférable d'envisager des actions ciblées de portée nationale. Les directives impliquaient a priori une interdiction a priori du dialogue politique à haut niveau mais il existait certainement des alternatives pour **maintenir ce dialogue** essentiel pour ce genre de thématique³¹.

Il aurait **été préférable avec certaines modifications** de préserver la logique d'intervention d'APPDH pour préserver une intervention centrée sur la défense des droits humains. Ces changements dans la chaîne de résultats pèsent sur l'atteinte des résultats de l'Effet, son impact et sa pérennité.

Figure 2 : Stratégie d'intervention CPAP 2010 - 2011



c - CPAP INTERIMAIRE 2012 – 2013

La figure n°3 modélise le cadre de résultats du CPAP pour la période intérimaire 2012 – 2013.

³¹ Elle a procédé en octobre et novembre 2009 à une mise à jour du Cadre d'Assistance Pays (UNDAF 2008-2011). La revue, effectuée en coordination avec le Département des Affaires Politiques des Nations Unies (DPA), confirme les premières dispositions prises dont le recentrage des activités opérationnelles des différentes agences sur l'appui direct aux populations. Elle prévoit toutefois une composante permettant de soutenir une éventuelle transition politique, ainsi que les échéances électorales correspondantes en cas de consensus entre les différentes parties malgaches.

Dans cette dernière version de la logique d'intervention, l'effet CPAP contribue à **4 effets UNDAF** qui dans leur formulation sont de niveau inférieur à l'effet CPAP. La question a été posée pour connaître des informations relatives à ce choix traduisant certaines options méthodologiques et politiques du PNUD. Il s'agissait du choix de privilégier au niveau de l'UNDAF une approche par programme et par axe pour mieux l'aligner à la vision stratégique.

Par conséquent, ce choix ne permet pas d'identifier les relations de cause à effet entre les produits d'une part et l'effet CPAP d'autre part, et les relations de cause à effet entre l'effet CPAP et les effets UNDAF auxquels il entend contribuer.

Par ailleurs, en l'absence d'une arborescence des différents projets permettant d'identifier à quel niveau de l'effet leurs produits contribuent à la réalisation de ce dernier, il est difficile d'analyser la pertinence de chacun des produits par rapport à l'effet CPAP.

4.7. Analyse des indicateurs

a - AU NIVEAU DE L'EFFET

L'indicateur permettant de mesurer l'effet CPAP (CPAP 2008 – 2011) *les droits fondamentaux des populations sont mieux connus, appliqués et exercés* est le *pourcentage des personnes des zones ciblées au courant de leurs droits*. L'indicateur retenu est **un indicateur pouvant être mesuré à l'aide d'enquêtes quantitatives mais la difficulté réside dans l'élaboration de l'échantillon et dans le coût des enquêtes**. Les lignes de base n'ont pas été élaborées mais le pouvaient-elles être ?

Se pose la question du choix de l'indicateur. **Disposer de cet indicateur dans le contexte de Madagascar est fondamental.** Il s'agit avant tout de s'interroger sur la méthode de collecte de l'indicateur : faut-il procéder par enquête quantitative par questionnaire, enquête statistique classique ou bien définir un format de rapport confié aux OSC spécialisées dans les Droits de l'Homme et une méthode d'évaluation participative de l'indicateur. Il y aura un caractère subjectif à la mesure mais il suffirait de mettre en place des mécanismes de revue de la qualité des données pour assurer une fiabilité et une crédibilité aux données.

Une autre alternative serait de choisir des populations cibles (par exemple les enfants) et d'utiliser les systèmes d'évaluation existants au sein du système scolaire pour tester la connaissance des droits fondamentaux chez les enfants scolarisés. L'inconvénient de cet indicateur choisi pour des populations cibles est son caractère discriminant. Il n'est pas certains que les enquêtés soient les plus vulnérables. Beaucoup de victimes de violations des droits fondamentaux sont hors du système, hors des réseaux habituels de communication.

L'indicateur a été modifié pour le CPAP 2012 – 2013 en *pourcentage de groupes ciblés (Hommes et Femmes) connaissant les droits critiques (identifiés par l'enquête)* suite au constat d'imperfection de celui du CPAP 2008-2011. La formulation évoque désormais la notion de « **droits critiques** » alors qu'il s'agissait de « **droits fondamentaux** » dans la version initiale. Les droits critiques identifiés sont :

- *Droit à l'alimentation, Droit au logement, Droit d'accès à l'eau potable, Droit à l'emploi, Droit de vote, Droits de l'enfant, Droit à la santé, Droit politique, Droit de la femme.*

Il convient néanmoins d'interroger la pertinence de cette désagrégation : nombre d'entre eux se réfèrent essentiellement à des droits liés à l'accès à des services publics. Cette désagrégation se justifierait dans un programme d'envergure avec les moyens appropriés mais guère dans une approche localisée. En outre, il est à regretter que « *l'étude diagnostic portant sur les préoccupations majeures en matière de droits humains en milieu communautaire Grand Tana, Atsimo Andrefana et Androy* » ne définit pas de quelle manière les consultants ou le PNUD ont pu prioriser certains droits plutôt que d'autres même si les droits identifiés sont ceux contenus dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Le risque de la désagrégation des données notamment dès lors qu'il s'agit de défense de droits est **d'orienter l'action sans pour autant que celle-ci puisse avoir un impact significatif et d'avoir une approche discriminante**. Le risque est la dilution, la dispersion et in fine la banalisation de la question des droits. **Les termes « droits fondamentaux » utilisés dans la formulation initiale de l'indicateur semblent préférable dans le cadre de cette thématique à ceux de « droits critiques ».**

b - LES INDICATEURS AU NIVEAU DES PRODUITS

Il y a autant de **typologies d'indicateurs** de produits que **de générations de documents programmatiques**.

CPAP 2008 – 2011 (initial)

Un seul indicateur a été retenu pour le produit lié à l'effet CPAP pour la période 2008 -2009 : *Taux de satisfaction des justiciables*. Cet indicateur est pertinent au regard de la formulation du produit. En revanche, il appelle au développement d'une stratégie de collecte nécessitant la mobilisation de moyens importants comme l'appelle habituellement **une enquête de satisfaction**. Les données de situation de référence n'ont pas été collectées, ni les valeurs cibles fixées. Cet indicateur n'a donc pas été suivi.

Concernant les sous-produits, les indicateurs formulés sont :

- *Textes de loi portant réorganisation de la CNDH et de la Médiation adoptés au Parlement*
- *Nombre de cliniques juridiques mises en place (2 par région/an)*
- *Nombre de dossiers reçus par les cliniques (Base et Cible non fixées)*
- *% de dossiers ayant de suite (Cible : 50%)*
- *Nombre de lois mises en conformité avec les normes internationales ; (Base 2007 : 3 Cible : non fixée)*
- *Nombre de jurisprudence faisant référence aux normes internationales des Droits Humains. Nombre de réseaux de protection locale des droits humains mis en place et fonctionnels (Base : 4 en 2008, Cible : 2 par région)*
- *Nombre de rapports alternatifs rédigés, et examinés par les organes de surveillance des traités (Base non fixée: Cible :non fixée)*
- *Nombre d'interpellations sur des cas de violation des Droits humains aux niveaux local, régional et national (Base non fixée Cible non fixée)*

Figure 3 : Stratégie d'intervention CPAP 2012 - 2013



Ces indicateurs sont tous SMART et pour lesquels les données peuvent être collectées. Néanmoins, pour les quatre derniers, les méthodes de collecte devant être développées appellent à une stratégie devant associer à la collecte des données l'ensemble des acteurs impliqués dans la réalisation des projets. **Ce sont principalement des indicateurs de veille pour lesquels il est nécessaire de disposer d'un réseau efficace et fiable permettant de les suivre.**

Se pose également pour ces indicateurs, la question de la mise en œuvre de revues de qualité des données (interne et externe) pour s'assurer de la fiabilité, de la crédibilité et de la pertinence des informations collectées.

CPAP mis à jour 2010 – 2011

Les indicateurs pour la période 2010 – 2011 sont :

- *% de réduction des violations (produit 1) ;*
- *% d'augmentation de l'accomplissement des devoirs des citoyens (produit 2) ;*
- *% de conflits gérés et résolus par type et par zone cible (produit 3).*

Pour chacun de ces indicateurs ont été fixées des valeurs cibles pour les années 2010 et 2011 sans pour autant que les situations aient été élaborées. Ces indicateurs ne sont pas définis avec précision et demeurent trop vagues pour être suivis. En outre, ils appellent à des méthodes de collecte de données complexes notamment parce qu'il est difficile de faire l'inventaire des violations des droits sur un territoire donné, que la notion d'accomplissement des devoirs supposent des positionnements subjectifs qu'il est nécessaire d'argumenter.

Ces indicateurs ne permettent pas la mise en œuvre d'une gestion axée sur les résultats. Les valeurs de base et les cibles ne sont pas fixées, ainsi que les méthodologies dans le Cadre des résultats³²..

Le troisième indicateur est le plus simple à mesurer si l'on estime que la ligne de base (situation avant-projet proche de 0) et que le suivi des indicateurs s'inscrit dans le suivi des activités mises en œuvre.

CPAP intérimaire 2012 – 2013

Ce que l'on constate c'est qu'il y a un véritable effort au niveau du CPAP intérimaire 2012 – 2013 pour avoir des indicateurs **mesurables** et **quantifiables**. Des éléments spécifiques sont apportés à chacun des indicateurs dans le chapitre « Efficacité » où l'ensemble des effets sont traités. Ils sont liés aux activités réalisées dans le cadre des projets. Compte tenu du grand nombre de produits pour cette période, les indicateurs des produits pour cette période sont traités dans le chapitre « efficacité ».

³² L'idée retenue était d'utiliser les fichiers de la police, la gendarmerie, la justice etc. pour calculer le % de réduction. Mais cela aurait été mieux de la mentionner tout au moins en annexe ou en note de bas de page dans le Cadre des résultats.

4.8. Conclusions

La formulation de l'Effet demeure pertinente qu'elle que soit la période couvrant la mise en œuvre du CPAP. Mais la discontinuité dans les approches méthodologiques nuit à **la compréhension globale de la stratégie d'intervention du PNUD sur la période considérée** même s'il est admis que la situation politique a appelé à une adaptation de la stratégie d'intervention. En effet, la crise politique 2009 n'a plus permis l'alignement du programme et des projets sur les stratégies nationales de développement en l'absence d'un cadre « légal ». Il y a eu également un « non-alignement » sur la politique des autres partenaires techniques et financiers et de l'ensemble des agences des nations unies ou plutôt une non-coordination.

Par ailleurs, **la concentration géographique et le choix de ces deux Régions constituent de bonnes options stratégiques** mais la systématisation de l'insertion des projets / activités / domaines d'intervention sans une analyse approfondie de sa pertinence par rapport au contexte local de la thématique notamment celle des Droits Humains pose la question du risque de la dispersion et du « patchworking ».

Ainsi la notion de concentration devrait être revue. Il aurait semblé davantage pertinent que la concentration notamment en termes de moyens s'opère sur des projets structurants d'envergure nationale afin d'obtenir une efficacité et un impact significatifs.

In fine, il y a une dispersion de l'effort.

Il apparaît également qu'il n'y a pas eu d'analyse politique et autonome de la situation lors de la survenue de la crise bien que trois grandes activités de recherches et de réflexion aient été réalisées³³. **Le SNU et le PNUD plus particulièrement se sont alignés sur la position de la communauté internationale : de ne pas reconnaître et de sanctionner le régime au pouvoir.** L'insuffisance de l'analyse de la situation résidait dans l'absence d'une réflexion profonde de l'impact de cette position et la bonne solution à appliquer. **Les violations des droits humains s'intensifient dans les situations d'urgences et de crises sociopolitique, il aurait sans doute préférable de maintenir une exception pour la question des droits humains.**

De ce choix résulte, une **perte de cohérence ne permettant pas de faire une analyse complète de la chaîne de résultats pour l'effet sur la période couverte par l'évaluation.** Les choix des modes d'intervention, révèlent avant tout une approche pas toujours raisonnée et résultant davantage de la saisie des opportunités se présentant. Elles conduisent à des réorientations de problématiques posant des questions de fond portant sur le sens et sur des questions de morale politique.

La logique d'intervention choisit sur cette période semble résulter davantage d'une conduite et d'une gestion de projet « à l'aveugle », et selon les opportunités. Elle ne semble pas être orientée

³³ Effectivement, il y avait : (i) le PCIA fait par le CCDP en 2010, (ii) la mission DOCO qui a organisé un atelier avec les partenaires et (iii) la Vision stratégique du SNU. Le PCIA essaie d'expliquer le pourquoi de la série de crises sociopolitiques et propose le besoin d'un processus dirigés par les principes plutôt que basé sur les résultats pour éviter la répétition des crises. Il ne donne pas une solution applicable pour la période de Transition.

vers l'obtention des résultats en vue de la défense des droits humains. Dans l'analyse de la conception de l'effet et de sa formulation, en **l'absence d'une cartographie des projets et de leurs contributions respectives aux produits et in fine à l'effet**, il devient très difficile d'établir des relations de cause à effet d'une part, et d'avoir une compréhension unifiée de la notion de « programme » d'autre part³⁴. L'harmonisation des concepts et des définitions semble nécessaire pour assurer une compréhension commune aux logiques et aux stratégies d'interventions.

La réorientation du **projet APPDH** en raison de la crise vers **un programme DDCS** semble avoir apporté davantage de confusion. L'effet dans sa formulation initiale est pertinent au regard de ce qui vient d'être écrit **mais** le passage d'APPDH à DDCS lui fait perdre du sens et de la substance. Aussi conviendrait-il dans le cas de Madagascar de ne pas élargir trop la notion de droits ? L'élargissement de la notion de droits induit une relativisation des droits fondamentaux et à une dilution de la stratégie d'intervention : **cette dilution a de fait un impact sur l'efficacité, l'efficience et l'impact de l'effet**. La particularité de la thématique imposait par ailleurs **un maintien du dialogue politique à un haut niveau**. Le maintien des projets structurants au niveau national notamment sur l'information, l'éducation aux droits fondamentaux aurait été pertinent.

4.9. Recommandations

- **Objectiver la position du PNUD par rapport à la question des droits humains en faisant le choix de la défense de certaines catégories de droits.** L'ouverture à la notion de Droits humains évite a priori une approche discriminante en termes de défense des Droits mais dans les faits génère de la discrimination. Il serait préférable dans le contexte actuel de ne se concentrer que sur la notion de « droits fondamentaux » pour une intervention ciblée de la défense des droits humains. En revanche, la question des droits étant transversale, il est toujours possible d'inscrire la défense des droits catégoriels dans chacun des projets ou actions financées par le PNUD.
- **Améliorer le ciblage des interventions y compris des zones d'intervention.** il semble préférable que les approches soient nationales ou concentrées sur des zones et des thématiques telles que la discrimination des enfants jumeaux ou la violation des droits à l'intégrité des enfants ou des femmes dans certaines régions touristiques³⁵. La question du

³⁴ Les principes de la GRD, établis par les participants à la Deuxième Table ronde internationale sur la gestion des résultats, en 2004, sont les suivants :

- *Axer le dialogue sur les résultats à toutes les étapes du processus de développement.*
- *Aligner la programmation, le suivi et l'évaluation sur les résultats.*
- *Assurer la simplicité des méthodes de mesure et des rapports.*
- *Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats.*

Utiliser l'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions. In OCDE – Banque Mondiale Les bonnes pratiques émergentes pour une gestion axée sur les résultats du développement.

³⁵ L'Unicef a l'avantage comparatif dans ce domaine. Mais il a été observé au cours de cette évaluation que l'intégration de telles thématiques parmi le lot d'interventions du PNUD dans ces zones de concentration est une stratégie à forte valeur ajoutée.

principe de l'universalité des Droits Humains/Droit de l'Homme fait que le mandat du PNUD et des Agences doit être institutionnelle pour favoriser une défense des Droits universelle et non discriminante. **Le risque à ce niveau est la discrimination avec l'émiettement et la dispersion.**

- Concernant la formulation de l'Effet, celui-ci est formulé conformément aux analyses du contexte et il est difficile d'en apporter une autre. Comme cela a été précédemment précisé, une ventilation des produits selon les trois dimensions de l'Effet : un pour l'application, un pour l'exercice et un autre pour la connaissance des droits aurait été préférable. Concernant la formulation des indicateurs de l'effet pour la période 2008-2009 du CPAP, la question se pose davantage dans la méthodologie de collecte des données proposée que dans la formulation de l'indicateur. En revanche, pour les indicateurs concernant, la période 2010-2011, les indicateurs de l'Effet ne sont que très difficilement mesurables et ne sont pas suffisamment observables et sensibles. Il aurait été préférable de maintenir la formulation initiale de l'indicateur. La maîtrise de cet indicateur aurait un effet structurant dans la mise en œuvre des politiques liées à l'application, à la défense des droits et à leur connaissance.

5. EFFICACITE

5.1. Le produit de l'Effet CPAP 2008 – 2011 (période 2008 – 2009)

α - LES CITOYENS SONT CAPABLES DE RECLAMER LEURS DROITS AUX OBLIGATAIRES

Sous-produit 1 « La CNDH et la Médiature sont mis en place et opérationnelles (2008-2010) »

La CNDH a été dissoute par le précédent régime Ravalomanana en 2004. Madagascar est resté pendant longtemps le seul pays de l'Océan n'ayant pas de CNDH. En fin de programme, suite à un travail commun de l'ensemble des associations de défense de droits de l'homme, un projet de loi portant sur la création de la CNDH a été élaboré et proposée en Conseil des Ministres au mois de décembre 2012³⁶. **Ce projet de loi est pour l'heure déposé au Parlement à la Commission Juridique du Congrès de la Transition.** Pour les associations de défense des droits de l'homme comme pour les services du ministère de la justice, ce projet de texte de loi est un réel pas en avant même si notamment en raison de la situation politique le texte n'est encore qu'à l'état de projet tant qu'il n'y a pas eu vote, ni promulgation.

Sous-produit 2 : Des cliniques juridiques sont mise en place et opérationnelles dans les régions d'intervention (2008-2011) (ce résultat est traité avec le produit contenu dans le CPAP 2012 – 2013 Le mécanisme de promotion de l'accès à la justice est opérationnel)

Sous-produit 3 : Les normes internationales sur les droits à la vie, l'interdiction de la torture, la protection des enfants sont internalisées (2008-2011)³⁷

Pour l'heure, il n'est pas possible de mesurer ce sous-produit bien qu'au cours des années (voir ci-après) des formations ont été organisées à l'intention des personnels impliqués dans la chaîne judiciaire. Mais force est de constater comme cela l'a été évoqué dans l'analyse du contexte ou dans les rapports que la question de l'application des lois et des normes internationales sur les droits à la vie, l'interdiction de la torture et la protection des enfants n'est toujours pas une réalité. Aujourd'hui la plupart des textes de lois malgré leur promulgation ne demeure que des textes d'intention et leur mise en conformité est toujours en attente.

Sous-produit 4 : La société civile est formée (en techniques de collecte d'information sur les cas de violation des droits humains, l'interpellation, rédaction de rapports alternatifs, etc.) pour contribuer à la défense des droits humains (2008-2011)

Les organisations de droits l'homme ont été renforcées et formées. Il y a un début de structuration des réseaux des OSC spécialisées. Mais elles ont encore besoin de renforcement de leurs capacités en termes de plaidoyer, d'interpellation. De plus, le maillage territorial des réseaux de protection locale des droits humains n'est pas encore pleinement opérationnel. Les indicateurs « non

³⁶ Cela n'a été possible qu'après la signature de la feuille de route.

³⁷ Le produit était prévu être réalisé en 2011, mais avec l'abandon de l'appui au gouvernement en 2009, il a été suspendu.

suivis » et/ou oubliés ne permettent de mesurer l'atteinte de ce sous-produit. **Mais les informations collectées lors des entretiens permettent de dire que le renforcement des organisations de Droits de l'homme est effectif et qu'il permet la prise d'initiatives par celles-ci.**

Néanmoins, la situation actuelle et passée des associations de droits humains, et la volonté de l'administration notamment du Ministère de la Justice d'aller de l'avant font qu'il apparaît que chaque catégorie d'acteur n'a pas encore pleinement trouvé sa place sur l'échiquier. On est dans une période intermédiaire où l'administration « *voudrait faire le travail* » des OSC, et vice-versa les OSC souhaiteraient **avoir un rôle plus important** que celui qu'il leur est concédé actuellement. C'est une situation assez fréquente dans les pays en crise ou post-crise. **Il convient de pouvoir l'accompagner pour que les lignes de démarcation s'affirment dans le dialogue.** Il y a un besoin de reconnaître la spécificité de chacun des acteurs intervenants dans le secteur.

5.2. Les produits de l'Effet CPAP 2010 – 2011

L'Effet CPAP devrait être atteint avec la réalisation des produits suivants³⁸ :

- *Les violations majeures des droits de l'homme sont réduites ;*
- *Les actes d'incivisme sont réduits ;*
- *Les risques d'aggravation de la violence, des conflits et de l'insécurité sont réduits dans les zones retenues.*

Ces produits devaient être atteints à travers la mise en œuvre des projets **SGBV**³⁹ (Projet Mise en place de mécanismes de suivi des violences sexuelles et basées sur le genre et l'accès à la justice), **PCDDH**⁴⁰ (Projet Promotion de la culture et de la défense des droits humains), **PAF**⁴¹ (Projet Participation accrue des femmes aux décisions communautaires à travers l'amélioration de l'exercice de leurs droits civils et économiques) ; **DDCS** (Projet « *Droits, Devoirs, Cohésion, Sociale* »).

α - LE PROJET SGBV

Le projet SGBV a permis de générer des changements positifs de comportement au sein de la population et plus particulièrement au sein des familles notamment en termes de dénonciation de violences. Il y a une rupture du silence face aux abus. Il existe désormais une prise de conscience que quelque soit le délit tous les cas de violence doivent être enregistrés. C'est ainsi que l'on a pu constater une diminution de la fréquence des interventions et des arrangements. Par contre, en ce qui concerne l'accès à la justice, il convient de remarquer que celle-ci est encore « loin » pour la plupart des victimes de violences. Le recours à la justice n'est pas encore une pratique ancrée comme un moyen lors d'une violation des droits.

³⁸ Ce ne sont que des produits des DDCS. Tous les autres projets étaient des projets en costs-sharing hors CPAP pour renforcer la contribution à l'effet.

³⁹ Le projet SGBV avait des produits différents. Il a été développé après le CPAP.

⁴⁰ Le projet PCDDH était hors CPAP..

⁴¹ Le projet PAF a été formulée plus tard (2011) bien après la mise à jour du CR du CPAP..

Il est bon de noter l'instauration de la ligne « verte » à savoir une ligne téléphonique gratuite a été un outil facilitant la dénonciation anonyme des cas de violence. Dans la majorité des cas, ce sont les victimes et leurs familles qui sont les appelants.

b - LE PROJET PCDDH

Le **PCDDH** est un projet mis en œuvre par l'OEMC (Office de l'Education de Masse et du Civisme), une direction du Ministère de l'Education Nationale. Il a débuté en 2009 et a connu au cours de son existence (jusqu'en 2012) plusieurs phases d'exécution dont certaines très critiques et liées à la mise en œuvre de la SSD et à l'impact de la crise politique.

Il est né de la volonté du Ministère de l'Education Nationale pour intégrer les Droits Humains dans les programmes scolaires avec l'élaboration de nouveaux curricula pour les collèges et les lycées d'enseignement général et d'enseignement technique et pour rénover les programmes scolaires. Il est parti d'un double constat : (i) les droits humains sont inconnus par la population, (ii) une forte dégradation du civisme au cours des dernières décennies. L'élaboration de manuels d'éducation civique complets est donc un moyen pour faire la « *publicité* » de ces droits auprès de la population et d'avoir une démarche éducative en termes de citoyenneté et de civisme.

La proposition du PNUD en 2008 de financer et d'appuyer ce projet est arrivé au « bon moment ». Le APPDH est un projet utile ayant permis au Ministère et à l'OECM de renforcer ses capacités institutionnelles par l'achat de vélos et de mobylettes pour les cadres délégués dans les CISCO, d'appareils de communication (photocopieuse, caméra, dictaphones pour les émissions de radio...), par la réalisation d'émissions sur les droits de l'homme et droits catégoriels.

6 manuels et livrets ont été édités et imprimés :

- Livret pour les collèges et lycées,
- Livret pour l'enseignement technique,
- Guide de l'enseignant pour l'enseignement général et l'enseignement technique,
- Manuel pour les élèves des collèges,
- Manuel pour les élèves des lycées de l'enseignement général,
- Manuel pour les élèves des lycées de l'enseignement technique.

La méthodologie utilisée pour l'élaboration et la validation a été hautement participative mais la gestion de cette méthodologie a dû se faire au coup par coup en raison de la crise. Elle a impliqué tous les acteurs du parcours éducatif d'un enfant : direction de l'enseignement privé, OSC, directions techniques du Ministère de l'Education Nationale, du Ministère de l'Environnement, de l'ensemble du personnel de l'OECM.

La réception des ouvrages a eu lieu **en février 2012**. Ce résultat après la tenue de plusieurs ateliers d'élaboration et de validation. Il convient de souligner l'engagement de la Direction de l'OECM pour faire aboutir ce projet malgré les difficultés d'exécution liées à la situation politique et à un budget insuffisant (le nombre de Manuels est insuffisant, il en faudrait au moins 50 par établissement). En effet, la méthodologie utilisée nécessite que chaque élève dispose d'un manuel.

Cet engagement est à considérer comme étant la contrepartie de l'Etat à la réalisation de ce projet et à l'atteinte de l'Effet.

Seules les campagnes de sensibilisation et les activités de formation (sauf pour le personnel de l'enseignement catholique) n'ont pas été réalisées en raison des retards accumulés au cours de la période.

A ce jour, le projet est sur le bureau du Ministre de l'Education Nationale pour approbation en Conseil des Ministres. En effet, pour officialiser l'inscription dans les curricula de la formation, une décision est nécessaire. Mais compte tenu, que le Gouvernement actuel selon les règles définies dans la feuille de route ne gère que les affaires courantes. La finalisation du projet demeure donc en suspens. Pour sortir de l'impasse, il est proposé qu'il y ait une communication gouvernementale plutôt qu'une décision du gouvernement.

Il s'agit d'un projet à fort impact potentiel mais sa contribution à l'atteinte de l'effet est limitée en raison des effets négatifs liés à la crise politique.

C - LE PROJET « GOUVERNANCE PAR LE MOBILE : LA SAGESSE DE LA POPULATION POUR PILOTER SON AVENIR »

Ce projet mis en œuvre en collaboration avec l'Institut National de la Jeunesse a pour objectif la mise en place d'actions prioritaires issues de préoccupation des jeunes à travers le recueil de celles-ci via l'utilisation du mobile. Le projet était d'une certaine manière la réalisation d'une enquête auprès des jeunes en utilisant les nouvelles technologies de l'information.

Le lien entre l'objet de l'Effet et celui du projet n'est pas facile à mettre en évidence. Et à ce niveau, on constate le glissement déjà constaté dans l'analyse de la pertinence entre défense des droits à travers une meilleure connaissance, une meilleure application et un meilleur exercice de ceux-ci vers la notion de citoyenneté et d'incivilité.

Dans la formulation de ce projet, le PNUD a répondu à un appel d'offre d'un trust fund norvégien dont l'objet était l'amélioration de la gouvernance à travers l'utilisation des nouvelles technologies. Le PNUD via le programme DDCS est venu apporter un financement complémentaire pour assurer une mise en œuvre optimale du projet.

L'enquête a été réalisée malgré les difficultés technologiques et les dépassements de coûts mais à ce jour, il n'y a pas eu encore de remise officielle des résultats auprès de l'INJ partenaire de ce projet. Le porteur du projet estime avoir été désapproprié de son projet notamment par l'application de la procédure DIM.

Une extension de ce projet est en cours avec la réalisation d'une enquête nationale auprès des jeunes utilisant le même moyen à savoir le mobile.

5.3. Les produits de l'Effet CPAP intérimaire 2012 - 2013

α - LA MAGISTRATURE, LA MEDIATURE, LA POLICE ET LA GENDARMERIE SONT OUTILLEES POUR RESPECTER ET FAIRE RESPECTER LES DROITS LIES A L'INTERDICTION DE LA TORTURE ET LES DROITS DE RECOURS DANS LES ZONES D'INTERVENTION

Le renforcement de capacités des responsables concernés par une formation portant sur le respect des droits liés au respect de l'intégrité humaine, la prévention et la punition des actes de tortures a été jugé nécessaire. Ainsi des modules portant sur la loi du 25 juin 2008 ont été insérés dans les curricula de formation des écoles de formation des futurs Magistrats, Agents pénitentiaires, Gendarmes, Policiers, et militaires des Forces Armées. Mais ces formations paraissent pour le moment insuffisantes.

Une formation des formateurs (10 magistrats, 10 policiers/gendarmes, 10 agents pénitentiaires, 10 militaires) à l'intention de ceux devant dispenser ces modules dans ces écoles a été réalisée notamment en collaboration avec l'ACAT. Les guides et manuel de formation aux droits de l'homme ont été adaptés au contexte malgache et des modules de formation sont disponibles pour chaque école (Police/gendarmerie, Armée, Garde pénitentiaire, Magistrature). Mais la traduction en malagasy du "Guide de formation aux droits de l'homme à l'intention des services de police" n'est pas encore disponible. Cette absence handicaperait la mise en œuvre des formations dans l'école de la Police⁴². Le niveau de connaissance du français de certains élèves policiers des catégories inférieures est insuffisant pour une pleine compréhension de la formation. En effet, le diplôme exigé est le BEPC (la classe de 3^{ème}). Toutefois, un grand nombre d'entre eux ont déjà des niveaux supérieurs (Lycée et Université) en raison de l'insuffisance de postes correspondants à leurs diplômes. Ces élèves policiers sont pourtant les plus proches de la population.

Par ailleurs, ces réalisations n'auront pas d'effets immédiats sur les violations des droits liées à la torture. En effet, ces futurs professionnels de l'application de la Justice et de la défense des droits humains ne devraient pas être opérationnels qu'après leur formation à l'École Nationale de la Magistrature et des Greffes à Tsaralalana et les écoles de police⁴³.

Aussi est-il recommandé d'organiser dans les plus brefs délais une formation extrascolaire à l'intention des professionnels de la sécurité publique et de la Justice d'active pour que des résultats exprimés dans ce produit soient visibles.

42 « Un module de formation a été élaboré par la société civile pour tous les acteurs intervenant dans la chaîne de la procédure pénale et a été partagé aux différentes écoles de formation. Les instructeurs ont, en principe, été formés en 2010 et 2011 mais l'effet multiplicateur de cette formation des formateurs n'est pas encore réellement perceptible. (...) En outre, la non transposition de ce texte dans le Code pénal et dans le Code de procédure pénale rend difficile la diffusion de ces dispositions, notamment au sein du personnel judiciaire » in Rapport alternatif sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants par Madagascar Présenté par l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT) Madagascar la Fédération Internationale de l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (FIACAT) et l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT de la 47^{ème} session du Comité contre la torture des Nations unies en Novembre 2011

⁴³ IRC a également organisé dans les écoles de police d'Antananarivo des formations similaires au respect des droits humains à l'école nationale supérieure de police au profit de gendarmes et de commissaires de police en 2010.

b - LE COMITE INTERMINISTERIEL ELARGI A LA SOCIETE CIVILE EST ASSISTE SUR LE PLAN TECHNIQUE POUR LA PRODUCTION DES RAPPORTS CERG ET EPU, LEUR DIFFUSION ET LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Le rapport pays prévu pour l'année 2012 est disponible et même celui planifié pour 2013 a été déjà produit aussi. Il reste à **s'assurer** que :

- Le Comité diffuse les 2 rapports et assure le suivi des recommandations,
- Le PNUD continue à fournir l'appui nécessaire.

c - LES POPULATIONS DES LOCALITES D'INTERVENTION CONNAISSENT LEURS DROITS, DEVOIRS ET MECANISMES DE RECOURS EXISTANTS

Le produit a été supprimé car les fonds nécessaires n'étaient pas mobilisés. De plus, le contexte politique rendrait aussi difficile l'exécution des activités.

d - LE MECANISME DE PROMOTION DE L'ACCES A LA JUSTICE EST OPERATIONNEL

Ce produit a été déjà traité précédemment avec le résultat "*des cliniques juridiques sont mises en place et opérationnelles dans les régions d'intervention (2008-2011)*". (Cf. **Le produit de l'Effet CPAP 2008 – 2011 (période 2008 – 2009), Sous-produit 2**).

La réalisation de ce produit (classé comme sous-produit dans le CPAP 2008 – 2011) est programmée dans le projet APPDH puis relayée par DDCS.

Dans le CPAP 2008 - 2011, la cible fixée était la mise en place de 2 cliniques juridiques par an et par région. Cet objectif n'a pu être maintenu faute de ressources seules 5 cliniques juridiques sont opérationnelles à ce jour⁴⁴.

Des lacunes dans la programmation du PNUD émergent à travers ce constat. Ce résultat confirme les résultats précédents quant à une déviation de sa stratégie d'intervention vers des actions opérationnelles plutôt que le maintien de l'appui institutionnel et dans la coordination. Le Ministère de la Justice s'est approprié cette réponse à la problématique de la violation des Droits humains en formulant le projet de cliniques juridiques. Il lui manquait un appui institutionnel et technique dans la coordination.

De gros bailleurs comme l'Union Européenne ont accepté d'apporter leurs contributions dans le maillage des cliniques juridiques dans le dispositif envisagé par le Ministère. Le financement seul du PNUD est insuffisant pour lui permettre de réaliser seul dans ce grand chantier d'autant plus qu'au fur et à mesure de l'insertion de la TAZ dans le paysage institutionnel, la demande croît.

⁴⁴ Les cliniques juridiques ont pour missions : (i) l'accueil des personnes, victimes d'actes de violation de leurs droits, au bureau ou dans le Fokontany, ainsi que dans les Communes Rurales périphériques (TAZ mobile), (ii) l'appui-conseil à la recherche de voies alternatives pour la résolution des conflits mineurs ne requérant pas la saisine des instances juridiques (conciliation), (iii) l'aide ou l'assistance, conseil et orientation lorsque le cas nécessite la saisine des instances compétentes, (iv) la réalisation des actions de diffusion des droits humains à travers de multiples canaux adaptés aux cas des populations enclavées, en collaboration avec des Organisations de la Société Civile (OSC) et des clubs des droits humains.

Concernant, les résultats atteints au 31 décembre 2012, **20 438** cas ont été traités dont 66% de femmes depuis l'origine du projet et le texte relatif au fonctionnement du bureau de suivi est disponible. Ce suivi est assuré par la Direction Droits Humains et des Relations Internationales du Ministère de la Justice. Ce chiffre est relativement faible au regard des ambitions initiales annoncées et des moyens mobilisés⁴⁵.

Pourtant, l'efficacité de l'outil n'est plus à démontrer. Les principaux bénéfices sont :

- **Il contribue au désengorgement du système judiciaire** (en résolvant à leur niveau des problèmes de violations des DH à travers un simple conseil ou en rendant la justice dans le cadre d'une conciliation),
- **Il rapproche la Justice des justiciables notamment ceux qui sont les plus vulnérables** à cause des frais financiers, de l'éloignement/le désenclavement, et de perceptions négatives des procédures judiciaires et de leurs résultats (crainte de l'Administration, destruction du "fihavanana" et crainte de représailles par les jugements qui condamnent les proches des victimes/plaignants,
- **Il réduit les violations des droits, les risques de création/dégradation des conflits sociaux** (au sein de la famille, des communautés) et leurs impacts (non accès aux ressources, atteinte à l'intégrité physique, ...),
- **Il améliore la connaissance des droits et des voies de recours** au sein de la population surtout ceux qui n'ont pas accès aux informations comme les analphabètes.

e - LE COMITE DE RECONCILIATION MALAGASY (CRM) ET LES OSC IMPLIQUEES DANS LE SUIVI DES DISPOSITIONS DE LA FEUILLE DE ROUTE SONT OUTILLES DANS LE CADRE DE SA MISE ŒUVRE

Le produit a été supprimé. Le Comité de Réconciliation Nationale n'a pas été encore constitué. Toutefois le Comité chargé du suivi de la mise en œuvre de la feuille de route a produit un rapport sans aucun apport du PNUD.

f - LES OSC SONT STRUCTUREES ET DOTEES DE CONNAISSANCES POUR JOUER LEURS ROLES DANS LA PROMOTION DE LA CULTURE DE LA PAIX ET DE LA COHESION SOCIALE DANS LES ZONES D'INTERVENTION

La structuration des OSC

Près d'une centaine d'OSC (40 à Tuléar et une cinquantaine à Antananarivo) ont été mobilisées pour se structurer autour de 11 thématiques au lieu des 8 planifiées. Par ailleurs, deux outils pour faciliter la structuration des OSC en groupes thématiques ont été produits :

- un programme d'appui à la société civile de Madagascar,
- un mécanisme de mise en place du groupe thématique des PTF en appui aux OSC.

La création du Centre de Ressources de Tuléar

Un Centre de ressources des OSC à Tuléar a été mis en place et créé en 2011, et un cadre des résultats du Centre a été élaboré et validé en 2012. Mais à ce jour, le Centre de ressources n'est toujours pas pleinement opérationnel. Du personnel a été recruté et affecté, du matériel a été alloué

⁴⁵ C'est une conséquence de la DIM autorisée par la SSD..

mais il apparaît qu'il n'est pas encore fréquenté par les OSC, et ne dispose pas d'un plan de travail (en cours d'élaboration) lui permettant de fonctionner normalement.

La formation des OSC

Un programme de formation à l'intention des OSC a été organisé et réalisé :

- **36** OSC de Tuléar formées aux principes associations, au leadership et aux principes de bonne gouvernance d'une structure associative,
- **37** OSC formées en Techniques de plaidoyer et négociation et 4 plans de plaidoyer disponibles à Antananarivo et à Tuléar.
- **35** OSC ont été formées en montage de projet et maîtrisent les canevas des PTF (UE, PNUD).

Si la réalisation du programme est effective, en revanche il est difficile d'apprécier le niveau des résultats atteints « *80% des OSC formées capables de mener des actions de plaidoyer* ». Il n'existe à ce jour aucun moyen pour évaluer qu'il y ait un renforcement de capacités de ces OSC.

La formulation du produit semble bien ambitieuse au regard des résultats atteints. On ne dispose pas d'inventaire, ni de données disponibles sur le nombre d'OSC touchées par rapport à la réalité du tissu associatif de Tuléar et d'Antananarivo, et sur le processus de sélection des OSC bénéficiaires de ces formations. Il est difficile d'apprécier dans quelle mesure ce produit a été réalisé.

g - LES COMMUNES DE LA ZONE D'INTERVENTION DEVELOPPENT DES MECANISMES DE PARTICIPATION ET DE REDEVABILITE SOCIALE, NOTAMMENT EN FAVEUR DES CATEGORIES VULNERABLES

Deux services au sein de la Commune de Tuléar ont fait l'objet de mise en place/opérationnalisation de standard de service, à savoir **le renforcement des capacités organisationnelles et financières**, et le **Service de l'Etat-civil**.

Pour le premier, un plan a été élaboré et validé. Pour le second sous-produit, le service de l'état-civil utilise déjà un guichet unique et une gestion informatisée qui contribuent beaucoup à la connaissance et la jouissance des droits à l'identité et à la nationalité au sein de la population.

L'application de ce standard de service sera d'une efficacité considérable car elle permettra de résorber et de régulariser la masse de faits d'état-civil non encore déclarés (naissances, décès, mariages). Ceux-ci sont sources de violations de droits autres que ceux qu'ils procurent directement.

Ce produit devrait contribuer à la réalisation de l'effet CPAP mais cela suppose qu'il y ait un renforcement dans l'information et la connaissance de l'existence de tels services au sein de la Commune Urbaine de Tuléar.

h - LES JOURNALISTES DANS LES ZONES D'INTERVENTION DISPOSENT D'OUTILS D'INFORMATION, D'ESPACE D'ECHANGE (CENTRE DE RESSOURCES) POUR AMELIORER LA QUALITE DE L'INFORMATION ET PROMOUVOIR LES DROITS HUMAINS, CIVISME ET COHESION SOCIALE

Le PNUD a contribué à la mise à disposition des journalistes dans les zones d'intervention d'outils d'information, **2** espaces d'échanges pour améliorer la qualité de l'information et promouvoir les

Droits humains, civisme et cohésion sociale l'un à Tuléar (le Centre de Ressources des Medias) et l'autre à Antananarivo (le centre de presse Malagasy).

Le Centre de Presse Malagasy d'Antananarivo

L'identification de la nécessité d'un renforcement de capacités de la profession de journalistes s'inscrit dans la suite des événements de février 2009 où une partie de la responsabilité de la « *tournure* » des événements serait imputable à la presse notamment à Antananarivo.

Le centre de presse d'Antananarivo a été confié en gestion et hébergé par l'ONG américaine WWF. Le premier soutien a été celui de l'ambassade américaine via le projet d'appui aux medias. Le PNUD intervient dans ce projet à travers le financement des deux salariés⁴⁶.

Photo 3 : Centre de ressources des Médias de Tuléar



L'appui à ce centre est très pertinent car il offre un espace de travail et de formation aux **800 journalistes dont 470 sur Antananarivo et ses environs**. Mais ce Centre n'a toujours pas d'existence juridique autonome : une réflexion pour la pérennisation du centre est en cours.

Le centre de presse organise des formations dans un premier temps en mobilisant ses propres réseaux en l'absence de financement adéquat. Ces formations portent sur :

L'analyse de l'information ;

- La déontologie de l'information ;
- Le « felak ».

⁴⁶ Le PNUD n'a pu assurer le financement que 6 mois sur 12.

Il ressort des entretiens que le Centre de Presse d'Antananarivo est **un outil venant non seulement en renforcement des capacités mais également dans la reconnaissance de la profession.**

Le Centre des Medias de Tuléar

Le Centre de Tuléar est un centre « double » puisqu'il est à la fois **Centre de Presse** pour les journalistes de Tuléar et **Centre de Ressources** pour les OSC. Ce centre a été lancé officiellement en juillet 2012. La création de ce centre s'inscrit dans le même processus d'identification que celui d'Antananarivo.

Le Centre de Tuléar est sujet à polémique notamment de la part du Ministère de la Communication. Ce dernier avait proposé un local pour héberger un centre de presse considérant qu'il était aussi du devoir du Ministère de pouvoir fournir un équipement adapté et répondant aux exigences de la pérennisation : les bâtiments appartenant à l'Etat.

Le Ministère reconnaît l'importance de renforcer les capacités et le professionnalisme des journalistes et considère que l'octroi d'un local à titre gratuit contribue à l'indépendance et au renforcement de capacités de la profession. Dans les faits, il y a aujourd'hui une duplication de Centres de Presse, celui de l'Etat et celui du PNUD alors **qu'un tel projet devrait rassembler et fédérer la profession, il semble la diviser. Une médiation doit être ouverte avec le Ministère de la Communication, la FMGFAA et le PNUD** pour trouver une entente commune à l'égard de la profession journalistique⁴⁷.

Il serait sans doute possible :

- De trouver une entente et de confier la gestion, l'animation du centre de Tuléar à un prestataire extérieur qualifié afin de préserver l'indépendance des journalistes. **Il semble difficile de conserver un local hébergeant à la fois les OSC et les journalistes.** Les journalistes ne sont pas des acteurs de la société civile et il convient de clarifier notamment par l'octroi d'un local les rôles de chacun.
- De conduire **un programme de renforcement de capacité pouvant être commun à celui du Centre de Presse d'Antananarivo pour mutualiser certains coûts et compétences.**

5.4. La contribution du PNUD à l'atteinte de l'Effet

La première contribution du PNUD à l'atteinte de l'Effet est **la possibilité donnée à l'identification et à la formulation de projets** portés par des partenaires d'horizons divers tels que le Ministère de l'Education Nationale, le Ministère de la Justice, les OSC de DH, les prestataires de services tels que le CDA, FIANTSO.

La seconde contribution même si elle s'avère insuffisante notamment en raison de la crise et de ses effets (adoption de la DIM) est **la mobilisation d'acteurs de la défense des droits humains pour améliorer la connaissance, l'exercice et l'application des droits.** Cet apport est aussi une des valeurs

⁴⁷ Fikambanan'ny Mpanao Gazety Faritra Atsimo Andrefana (FMGFAA) ou Association des Journalistes de la Région Sud-Ouest.

ajoutées du PNUD en tant qu'institution des Nations Unies. Il s'agit d'un sujet encore très peu traité et très peu connu à Madagascar et il y a une prise de leadership à prendre sur ces thématiques véritables enjeux du développement humain.

Il faut également souligner :

- La contribution financière pour la réalisation de ces projets,
- Le renforcement de capacités à travers les dotations en matériel et l'octroi de formation notamment aux OSC,
- Les actions de plaidoyer notamment dans le Sud-Est auprès des chefs traditionnels pour lever les interdictions et les tabous violant de fait les droits de l'enfant et de la femme. La contribution directe des projets de proximité du PNUD à une amélioration de la connaissance et de la jouissance des Droits humains par des franges de la population de ces zones d'intervention est bien visible et bien appréciée par les bénéficiaires et même par la population en général. **Mais ces réalisations restent parcellaires et isolées dans le temps et dans l'espace national réduisant ainsi l'importance de la contribution.**
- Du fait du caractère international du PNUD, il y a l'apport d'innovations telles que les cliniques juridiques. Le concept apparaît encore « inoculé » sans une analyse critique permettant une véritable institutionnalisation de ces cliniques dans le maillage judiciaire malgache.

5.5. Conclusions

Les réalisations sont parcellaires, lacunaires, inachevées et trop dispersées. Il n'y a pas suffisamment de complémentarités entre elles. Certains projets travaillent davantage sur la connaissance ou l'exercice ou l'application des droits. Mais les résultats obtenus ne permettent pas d'avoir un ensemble de produits permettant d'estimer avec justesse le niveau d'atteinte de l'effet CPAP. Sans aucun doute, la crise a un impact significatif sur ce constat.

Aussi on constate que les principaux acquis de la mise en œuvre de l'effet CPAP sont des acquis institutionnels et structurants malgré 23 mois de SSD. Ces derniers ont été obtenus malgré la SSD, des acquis en l'absence d'un soutien continu à l'administration en raison de la crise et par conséquence de la rupture du **dialogue politique**.

On constate que dans les administrations rencontrées **les projets à fort impact institutionnel en termes d'amélioration de la connaissance des droits ou de leur exercice** ont été maintenus par les services. **Il est possible d'évoquer à ce niveau une approche militante dans la défense des droits pour les fonctionnaires en poste.**

Les principaux acquis institutionnels sont :

- La relance de la CNDH sur une bonne base (un projet de Loi),
- L'institutionnalisation de l'éducation sur les DH dans les écoles secondaires (manuels) et de formation des futurs fonctionnaires responsables de la défense et de l'application de la loi (Magistrats, Agents pénitenciers, Policiers, Gendarmes et Militaires des Forces Armées),

- Le développement d'un mécanisme de proximité pour la diffusion des DH et pour suppléer les institutions formelles de Justice (cliniques juridiques).

Il convient toutefois de souligner que ces acquis sont en voie de finalisation et il est encore trop prématuré pour se prononcer sur leur finalisation d'ici la fin 2013.

Les autres acquis ayant un effet structurant dans la thématique des droits humains est **le renforcement des capacités des associations de défense des droits humains et la mise en réseau de celles-ci**. Certes, un effort conséquent est encore à fournir en termes de renforcement des capacités des OSC notamment en termes de plaidoyer, de dialogue politique et d'interpellation, et le maillage territorial des réseaux de protection locale des droits humains n'est pas encore pleinement opérationnel.

Enfin au niveau des populations, **la connaissance des droits de même que leur exercice et leur application, l'atteinte de l'effet est très inégale et porte essentiellement sur des aspects spécifiques liés à des pratiques « culturelles » et/ou ethniques et concentrées dans des zones géographiques limitées**. Néanmoins, il convient de souligner la provocation d'un **changement positif de comportement au sein des familles et de la population en général (ligne verte)**.

5.6. Recommandations

Les recommandations portant sur l'amélioration de l'efficacité dans l'atteinte de l'Effet recoupent celles énoncées dans l'amélioration de la pérennité et de l'impact.

- **Terminer et clôturer** les projets plutôt que d'avoir des réalisations parcellaires sans qu'il y ait un achèvement complet des projets. Les raisons invoquées à la non clôture de ces projets sont essentiellement dues au contexte politique mais aussi à la capacité organisationnelle du PNUD en termes de mobilisation des ressources financières et humaines ;
- **Formuler et appuyer des projets d'envergure nationale structurants autour de la question des Droits Humains** permettant de maintenir un dialogue politique à très haut niveau et ayant un impact institutionnel. Cela signifie entre autres que pour améliorer l'efficacité dans la mise en œuvre de sa stratégie, le PNUD doit pouvoir travailler de manière concertée et coordonnée avec l'ensemble des intervenants dans le secteur (Services de l'Etat, Collectivités Territoriales et Décentralisées, OSC, PTF...). L'approche communautaire promue par la SSD a contribué à la dispersion de l'effort et à une dilution des résultats de l'Effet ;
- **Se recentrer sur la question de la défense des droits politiques et civils**. L'approche DDCCS reste très confuse entre défense des droits, citoyenneté, cohésion sociale. Même si l'on concède qu'il peut y avoir des liens, le risque à ce niveau est d'avoir une position morale n'allant pas toujours dans le sens de l'amélioration de l'application, de la connaissance et de l'exercice des droits, et donc privilégier la notion de devoirs dont l'exercice de certains d'entre eux dépend avant tout de la disponibilité de services publics que l'Etat ne peut en raison de son indigence mettre à disposition du plus grand nombre.

6. EFFICIENCE

Il paraît essentiel d'aborder l'efficacité sous l'angle des contraintes et de la réponse ou de la non-réponse apportée à celles-ci.

Celles-ci sont essentiellement des effets de la crise liés au contexte politique qui a conduit à la rupture du dialogue politique, à l'abandon du référentiel stratégique du développement (MAP), au manque de ressources financières et humaines, et aux lacunes des capacités de la société civile.

6.1. Efficacité et crise politique

Le paysage politique actuel est caractérisé par un Etat affaibli :

- Depuis le début du cycle du CPAP par une réduction progressive de sa légitimité (multiplication des actes d'oppositions et du mécontentement populaire ;
- Depuis la crise par une non-reconnaissance internationale, une installation progressive du non droit, une instabilité politique croissante et une limitation de ses pouvoirs (surtout législatifs en raison de la nature du régime (régime de transition).

Dans les faits au regard de l'évaluation, cet affaiblissement de l'Etat n'a pas permis la sortie du texte réglementaire relatif à l'insertion de l'éducation sur les Droits humains dans les curricula des écoles secondaires, l'adoption du projet de loi sur la CNDH.

L'absence d'un référentiel stratégique du développement en remplacement du MAP a empêché l'élaboration d'un UNDAF du SNU et d'un CPAP du PNUD appropriables par la partie nationale, cadrés sur le contexte et donnant une réponse aux besoins de l'Etat, des PTF, des OSC et de la population générale, **car ils ont été conçus unilatéralement par le SNU et le PNUD**. La partie nationale n'est venue que « valider ».

L'insuffisance voire même l'absence d'un dialogue politique a handicapé la bonne réalisation de l'exercice de diagnostic et de planification, d'institutionnalisation de certains produits et d'un appui institutionnel efficace. **L'option de travailler essentiellement avec et en direction des communautés a créé de la déperdition et de la dispersion des efforts et des ressources sans permettre d'atteindre les résultats escomptés.**

6.2. Efficacité et procédures

Avec le passage d'une procédure NIM à une procédure DIM, le PNUD est **devenu agence d'exécution, rôle qu'il ne maîtrise pas bien à Madagascar. En effet, étant une agence de coordination et de financement et/ou gestionnaire de fonds, il ne peut pas être prêt en un temps si court à changer de rôle, c'est-à-dire à assumer lui-même la mise en œuvre in situ des activités**. Il n'est pas resté dans le rôle de coordination, de mobilisation et de gestion de fonds pour lequel il a un mandat au sein du SNU et parmi les autres partenaires au développement. Par exemple, le PNUD s'est vu confié le rôle de coordination de l'appui apporté par la communauté pour la résolution de

crise. Plus récemment encore, le PNUD assure la mobilisation et la gestion des fonds des différents partenaires dans le cadre du PACEM.

Outre la désappropriation des projets par leurs porteurs, le recours à la procédure DIM imposée par la SSD, a créé d'énormes difficultés dans l'exécution des projets. **Lors des entretiens, les partenaires ont tous souligné la lourdeur des procédures du PNUD et certains d'entre eux ont demandé à recevoir une formation à ces procédures.**

6.3. Efficiencia y recursos financieros

a - DE LA RAREFACTION DES RESSOURCES FINANCIERES

Un effet de la situation de crise et de la mise en œuvre de la SSD a été la rarefaction des ressources financières mobilisables aussi bien pour le PNUD que pour la partie nationale. **Cette indisponibilité des fonds a eu des effets considérables en termes d'atteinte de l'Effet tels que l'annulation de certains résultats**, dont un produit du CPAP, la réduction du volume des réalisations, le retard dans l'acheminement des fonds et leur réduction par rapport aux prévisions⁴⁸.

Ces retards ont eu pour effet de contraindre les partenaires, quand ils en avaient la possibilité (par exemple les Taz), d'engager et d'avancer des ressources pour la réalisation des activités ad minima avec pour **conséquence une diminution de la qualité de service**. *Les Taz ont eu recours à des stagiaires pour maintenir un service minimum mais de moindre qualité*. Par exemple, une personne assurait le service minimum pour ceux du Sud-Est en recueillant et en distribuant des obligations financières des obligataires, notamment les pensions alimentaires.

D'autres partenaires ont reporté, annulé leurs activités prévues dans le PTA, ou bien comme le PNUD, diminué le volume des achats comme c'est le cas pour les manuels produits OECM⁴⁹.

b - DES COUTS DE GESTION

La mesure de l'efficacité devrait porter sur l'analyse des coûts afin de pouvoir déterminer sur les résultats obtenus auraient pu être obtenus avec le même le volume de ressources. Même si les données fournies par les services du PNUD ne permettent pas de comparer des actions similaires réalisées ailleurs (éventuellement dans des contextes différents).

Néanmoins, on remarque que dans les fonds alloués à l'effet, il y a une distorsion au niveau des montants affectés à la gestion des projets. Ceux-ci sont bien au-dessus des coûts communément admis pour des agences d'exécution qui sont habituellement compris entre 5 et 10% du montant total du projet. A titre d'exemple, le projet Mobile Gouvernance, les coûts de gestion atteignent 31% pour des résultats médiocres. La situation de crise peut expliquer de tels écarts notamment en raison

⁴⁸ C'est le cas notamment pour l'exercice 2012 : le PNUD engage les ressources à partir de mai pour une durée de 6 mois alors que les activités sont prévues sur 12.

⁴⁹ Aujourd'hui, l'OECM ne dispose pas suffisamment de manuels pour une mise en œuvre du programme d'éducation aux droits en raison du nombre. La méthodologie utilisée suggère la prise en main d'un manuel par élève.

du passage à la DIM celle-ci ayant occasionné des coûts additionnels pour assumer la gestion des projets. Mais la crise ne peut à elle seule tout justifier.

C - DE L'ABSENCE DE CONTREPARTIE

Au niveau de la partie nationale, **la suspension de l'aide aux dépenses publiques figurent parmi les sanctions imposées par la communauté internationale**. Le Ministère de la Justice s'est fixé comme objectif *d'augmenter la couverture nationale en matière de cliniques juridiques, de fournir les appuis nécessaires au développement des activités liées aux différents projets dont il avait la charge*. Mais le gap conséquent n'a pas permis au Ministère de la Justice de disposer des fonds nécessaires pour le réaliser.

Il n'y a pas eu de contrepartie dans l'exécution des projets y compris ceux mis en œuvre directement par le PNUD. Il s'agit d'un financement à 100% alors que la plupart des règles couramment admises notamment pour faciliter l'appropriation des produits recommande une contrepartie de la part des bénéficiaires⁵⁰. Sans évoquer la question de « l'assistanat », il convient de s'interroger sur la pertinence et l'efficacité d'une telle approche en termes de gestion saine de la relation partenariale et des ressources affectées au projet. Néanmoins, pour atténuer ce propos, le surinvestissement des porteurs de projet notamment dans l'administration peut être dans certains cas considéré comme étant une contrepartie. Mais celle-ci n'est liée qu'à un engagement personnel et à la nécessité pour les agents de l'Etat d'assurer une continuité des services malgré la crise.

6.4. Efficience et ressources humaines

Deux principales carences ont été enregistrées au niveau des ressources humaines ayant ralenti voire freiné la mise en œuvre des activités programmées pour la réalisation des résultats.

- Primo, il y a les changements fréquents au sein des équipes responsables :
 - **La rotation du personnel du PNUD** affecte la mémoire institutionnelle de l'institution et du programme. « *Chacun cherche à y mettre sa patte* » sans pour autant tenir les objectifs fixés ou prendre les décisions nécessaires,
 - **L'instabilité des agents de l'Etat** fréquente surtout en période de crise et de non droit démotive et contribue également à réduire aussi la mémoire institutionnelle des projets dont ils sont pourtant à l'initiative,
- **Secundo, a été relevé le sous-staffing de l'équipe du PNUD affectée au Programme** expliquant en partie le surcharge de travail, la non réalisation des activités (dont principalement celles de suivi-évaluation) ou leur retard par rapport aux échéances (3 chargés de programme pour 11 produits actuellement).

⁵⁰ La plupart des Partenaires Techniques et Financiers demande une contrepartie financières et/ou en nature des bénéficiaires des projets afin de les responsabiliser et ainsi favoriser une appropriation des résultats. Dans le cas présent, il n'y a pas eu de contrepartie demandée de la part du PNUD.

6.5. Conclusions

En termes d'efficience, le principal constat hormis ceux liés au fonctionnement interne du PNUD (gestion du personnel, gestion et allocation des ressources, communication...), est celui, lié à une contrainte forte qui s'est exercée sur le programme et in fine a des incidences sur l'atteinte de l'Effet. Il s'agit de la **non gestion de la crise politique** hormis le fait d'appliquer une procédure de mise en œuvre de projet ayant pour effet **une désappropriation du projet par les porteurs eux-mêmes**. L'impact de celle-ci sera durable d'autant plus qu'elle a « imposé » au PNUD la nécessité d'endosser plusieurs rôles en même temps (bailleur, agence d'exécution, institution de développement) dont la simultanéité a nui à la lisibilité, la visibilité et à l'identité du PNUD.

6.6. Recommandations

Hormis le fait que les effets de la crise seront durables notamment pour restaurer la confiance avec les services de l'administration, le PNUD doit :

- Dans la préparation de ses PTA, **programmer sur la base d'une contrainte financière** sachant que les ressources mobilisables et à mobiliser sont incertaines afin d'avoir une prévision raisonnable en termes de trésorerie. Il s'agit d'un des principes de la gestion axée sur les résultats ; dans cette optique, **appliquer également le principe du "financement selon la performance"** au lieu de se disperser sur des projets peu performants comme le Mobile Gouvernance. *« Ce n'est pas parce que l'argent est là qu'il faut le dépenser coûte que coûte. »*
- **Etoffer l'équipe chargée de la question des Droits Humains**, il s'agit d'un chantier très important et très étendu à Madagascar. Etoffer l'équipe ne signifie pas seulement recruter du personnel mais également renforcer ses capacités notamment en lui donnant les moyens d'améliorer la connaissance sur les Droits Humains à Madagascar. En outre, cette équipe doit avoir et garder la main sur la question des Droits. Cette question est déjà abordée en tant que recommandation dans le chapitre sur la pertinence. Etendre la notion de Droits tend à la diluer, à la relativiser notamment dans un contexte de violations constantes.

7. IMPACT

Il n'y a pas ou peu de signes précoces d'impact notamment en raison des différents changements intervenus dans l'approche et la stratégie du programme on peut néanmoins espérer qu'une stratégie de pérennisation des acquis permettra d'avoir un impact en termes de d'exercice, de connaissance et d'application des droits humains.

Ce constat résulte également du caractère non significatif de la réalisation de l'Effet en raison de l'inachèvement de ses produits et/ou de leur état parcellaire et/ou de la non universalité des droits concernés⁵¹.

7.1. De la non-mesure de l'impact

L'analyse des changements positifs et négatifs permettant d'identifier les signes précoces d'impact et de mesurer le degré de changement ne peut être que parcellaire en l'absence d'une évaluation d'impact robuste. La thématique et ses caractéristiques appellent au développement de méthodologies spécifiques notamment en l'absence d'établissement d'une situation de référence rigoureuse des indicateurs et de leur suivi dans le temps.

Mais les méthodologies de suivi des indicateurs d'impact ou de l'indicateur ne peuvent pas suivre des démarches conventionnelles avec des comparaisons entre une situation « avant-projet » et une situation « après projet ». D'autres voies, d'autres méthodologies devraient pouvoir être appliquées pour s'assurer d'une collecte effective des données permettant une analyse de l'information permettant d'apprécier les changements. Par exemple : pour la mesure de l'impact lié à l'enseignement des Droits Humains en milieu scolaire, il serait possible de prendre appui sur le système d'évaluation existant au sein de l'Education Nationale.

Certains projets ont permis à un grand nombre de leurs bénéficiaires finaux d'améliorer leur connaissance des droits humains et/ou de mieux jouir de certains de leurs droits. Par exemple, **des enfants ont pu bénéficier de leur pension alimentaire⁵²**. De même, **d'autres justiciables ont joui de certains de leurs droits après un recours à la Justice qui leur est devenu accessible. Mais que sont devenus ces enfants et ces autres justiciables ?** Un suivi des bénéficiaires dans la durée semble être nécessaire.

⁵¹ Le programme d'éducation des enfants sur les droits via l'école aurait eu **un impact significatif sur la connaissance des DH (les DH sont mieux connus)** mais ce programme s'est arrêté sans qu'il ait touché le moindre enfant son entourage (amis, parents). L'enfant est un vecteur écouté dans la société malagasy en témoigne l'utilisation couronnée de succès de l'approche enfant vers la communauté dans de nombreux secteurs cherchant un CCC ou un changement de comportement par la communication, *par exemple pour l'objectif Madagascar SDAL en 2018 ou sans défécation à l'air libre..*

⁵² D'importantes sommes de pension alimentaire avec une croissance exponentielle sont distribuées aux ayants droit par les TAZ. Par exemple pour le TAZ du CDA à Antananarivo le montant annuel est passé de 12 millions d'Ariary en 2008 à 100 millions d'Ariary en 2012.

Les rares frémissements ou signes de changements précoces enregistrés peuvent toutefois être amplifiés et utilisés pour générer un impact significatif.

7.2. De la création d'un Fonds d'Etude

Un des constats de cette étude réside dans **l'absence d'études dédiées sur la question des Droits Humains à Madagascar rendant d'autant plus ardue l'interprétation des résultats et l'appréciation de l'impact ou des signes précoces d'impact**. Il serait sans doute utile que le PNUD et par extension les Agences du Système des Nations Unies à Madagascar envisage **la création d'un fonds d'études pour apprendre à mieux connaître l'application, l'exercice et la connaissance des droits**. Ce fonds d'études permettrait également d'améliorer le ciblage des interventions en évitant les approches « discriminatoires⁵³. » Cette question doit pouvoir être abordée dans le cadre d'une réunion du groupe thématique « Droits de l'Homme » afin qu'elle puisse être partagée avec les autres PTF engagés sur cette question.

7.3. De l'impact à la crise en passant par les hommes

La crise aura **un impact durable sur la conduite des projets**, sur la confiance accordée par les partenaires aux Nations Unies et en particulier au PNUD. **Mais cet impact n'est pas seulement négatif, il a aussi des revers positifs.**

Ainsi, **il a été enregistré une résistance à la tendance du non droit chez une minorité d'acteurs des DH au sein de structures/institutions publiques et privées**. Ces « résistants » sont certes des personnalités et des petits groupes d'individus n'ayant que leur volonté pour changer les choses et/ou leur potentiel de capacités pour concrétiser par des actes. Mais cette évaluation a montré **leur efficacité**, mais aussi **leur état d'isolement dans le système national de réponse à la problématique de la non réalisation des Droits humains**.

Ces sont :

- **Des personnalités** (occupant un poste de Haut fonctionnaire de l'Etat, de grande responsabilité au sein de la Société civile, de cadre compétent dans un projet/un PTF, assumant une mission de leader communautaire, de membre influent dans le ménage, de journaliste),
- **Et/ou une petite équipe au sein d'un Service public, d'un projet, d'un PTF, d'une OSC et/ou de la communauté.**

Une structuration de ces acteurs en des véritables noyaux des droits humains pourrait **être un challenge pour faire évoluer les rares signes de changements précoces en impact visible suite à leur action**. Ces noyaux doivent maîtriser les Droits humains et les voies de recours, bien connaître leur mission et avoir les capacités nécessaires pour bien la remplir. Cette mission consiste surtout à

⁵³ Le mot « discriminatoire » s'entend à ce niveau de manière large. La discrimination s'exprime également dans le fait que souvent les groupes les plus vulnérables et vivant à la marge de la société malgache sont les plus fragiles sur la question du respect des droits les concernant. Les atteindre reste un enjeu majeur en termes de développement sur le pays.

réaliser des activités d'information, de plaidoyer, d'interpellation, d'institutionnalisation, de protection,. Cette structuration serait efficace avec les besoins en renforcement satisfaits.

7.4. Niveau d'impact et niveau d'intervention : quelle échelle choisir ?

La pauvreté de la population et de l'Etat, premier obligataire des Droits humains constitue une lacune de capacité réduisant la marge de manœuvre de ces acteurs dans le secteur. Les capacités d'autofinancement du PNUD étant relativement faibles, il a en revanche mobiliser **des fonds notamment en capitalisant et en vendant les bonnes stratégies/approches ainsi que les résultats de ces projets/activités**. Ceux-ci seraient alors réduits à des actions-recherches ou des actions-pilotes, et non plus à des interventions ambitieuses. Ces opérations seraient exécutées avec des moyens et des ciblage limités et de peu d'impact par rapport aux immenses besoins exprimés dans l'Effet présentement évalué.

Mais, les bonnes pratiques et les actions innovatrices efficaces ayant été développées par les acteurs supra mentionnées méritent d'être capitalisées et être utilisées pour la mobilisation des fonds. Par exemple, les RCC (réconciliation des conflits conjugaux) mobiles, les actions de plaidoyer auprès des Ampanjaka et le suivi auprès des communautés nécessitent des déplacements fréquents dont les coûts ne sont pas totalement supportables par ces acteurs, alors une communication adéquate qui vendra la pertinence, l'efficacité et l'impact de ces actions mobilisera des fonds pour fournir l'appui pour ces déplacements.

7.5. Recommandations

Afin d'améliorer l'impact de l'Effet et des projets qu'il finance et qu'il soutien, le PNUD doit :

- **Créer un fonds d'études** sur la connaissance des droits humains à Madagascar.
- **Capitaliser sur l'expérience de la crise** à travers l'organisation d'un Atelier national avec les principaux acteurs associatifs et institutionnels restés impliqués dans la réalisation des projets malgré la mise en œuvre de la SSD et des aléas liés à la crise. L'objectif de cet atelier national serait de **tirer les leçons apprises des expériences menées à un stade micro pour éventuellement formuler un projet de plus grande ampleur à fort impact potentiel** d'une part, et d'investir dans la structuration de ces noyaux de défenseurs des droits afin de faire converger les rares signes précoces d'impact et de déterminer l'impact réel de la réalisation de l'Effet.

8. PERENNITE / VIABILITE

La pérennité des acquis de l'effet n'est pas à ce jour assurée. L'absence de réflexion approfondie sur la stratégie de pérennisation dès la conception même de l'Effet en est une des raisons. Elle est commune à tous les acquis de l'effet et c'est même une lacune quasi-généralisée à tous les programmes/projets de développement.

8.1. Pérennité et valeur ajoutée du PNUD

La pérennité et la viabilité supposent que certaines valeurs des Nations Unies demeurent intangibles telles que l'objectivité et la neutralité politique/politicienne (même si le sujet est extrêmement politique). Il faut donc éviter les trafics d'influence.

Une stratégie de pérennisation des acquis de l'effet demande **qu'il y ait au PNUD une réflexion sur la question de la valeur ajoutée de l'institution dans la connaissance, l'application et l'exercice des droits humains.**

Il est certain que le PNUD a :

- **Un réel rôle à jouer en termes de coordination et de médiation entre les différents acteurs et parmi les PTF.** Il s'agit d'une des valeurs ajoutées. Mais cette coordination doit être coordonnée horizontalement et verticalement non seulement dans un objectif de concertation et de dialogue mais surtout pour que l'ensemble des acteurs selon leur nature, leur mission et leur fonction dans la société malgache puisse apporter son regard, ses critiques sur la question de la violation des droits humains.
- **L'autre valeur ajoutée du PNUD est dans sa capacité à pouvoir mener des actions d'envergure nationale et à caractère institutionnel.** Le changement d'orientation lors de la mise en œuvre de la SSD a été dommageable pour le PNUD. S'orienter vers des projets à caractère communautaire dans des zones géographiques limitées, a un caractère discriminant et in fine a peu d'effets ou d'impacts hormis sur un petit territoire. En outre, peut-on seulement recourir à la voie par appel d'offre pour mener ce genre de projet qui in fine ne pourront être menés à terme faute de ressources ou bien parce qu'ils ne s'inscrivent pas dans un paysage institutionnel ?⁵⁴

La thématique des droits humains suppose que dès lors qu'un projet ou un programme est mis en œuvre ce dernier doit être mené à terme et avec satisfaction. C'est une différence fondamentale entre par exemple un projet d'infrastructure routière ou de vulgarisation agricole et un projet de défense des droits notamment dès lors qu'il s'agit d'améliorer la connaissance, l'exercice et l'application des droits.

Il ne s'agit pas d'évoquer à ce niveau la question de l'efficacité. Tout projet doit être mené à terme tout en respectant les critères de performance.

⁵⁴ Le recours par voie d'appel d'offre ou appel à proposition peut s'expliquer si l'initiative est portée par l'institution (ONG, services de l'Etat...) et si celle-ci demeure autonome dans la mise en œuvre du projet dont elle a l'initiative.

8.2. Pérennité et dialogue

a - PERENNITE ET DIALOGUE AVEC LES POLITIQUES

La question de la pérennisation des acquis au niveau politique dans la thématique des Droits de l'Homme se pose essentiellement dans **la possibilité du maintien d'un dialogue politique**. Il s'agit d'une leçon apprise et un des enseignements de la mise en œuvre des projets/programmes ayant concouru à la réalisation de l'effet. Il aurait sans doute été préférable d'avoir une stratégie de retrait ou de réorienter les fonds mobilisés sur d'autres programmes ou thématiques. Sans maintien du dialogue politique, il ne peut y avoir de pérennisation des acquis et les effets et leurs produits demeureront à faible impact.

En outre, le maintien du dialogue sur la thématique de l'effet objet de l'évaluation permet :

- D'envisager de mener des actions nécessaires dans le contexte malgache et qui étaient prévues dans le CPAP 2008 – 2011 concernant le respect et le suivi de l'application des décrets et des lois, de l'adaptation de ceux-ci aux normes internationales et au respect des accords internationaux en matière de droits de l'homme et de droits humains. **Le respect de l'application des droits est un enjeu essentiel dans un processus de connaissance et d'apprentissage des droits par les citoyens.**
- De pouvoir exercer la pression pour que l'Etat maintienne ses engagements en termes d'approfondissement de l'information des citoyens sur leurs Droits en ciblant les enfants même « petits » comme vecteurs de l'information.

b - PERENNITE ET DIALOGUE AVEC LES AUTRES ACTEURS

La pérennité dépend de la stratégie qu'adoptera le PNUD vis-à-vis de l'ensemble des acteurs des Droits Humains à Madagascar (Etat, services de l'Etat, Collectivités Territoriales Décentralisées, ONG, OSC, PTF). **Mais il convient d'avoir une approche cohérente mais différenciée en fonction des acteurs afin de préserver leur indépendance et leur autonomie dans l'action.** L'enjeu de la pérennité de l'action est de permettre aux acteurs de la société civile de pouvoir interpellier l'Etat et aux services de l'Etat d'avoir les moyens pour prévenir les violations des droits. Le programme de renforcement des capacités réalisé dans le cadre de l'effet CPAP **doit être cohérent et différencié en fonction de la nature, la mission et le rôle de chacun des acteurs** (« chacun doit être à sa place »). Les seules missions et rôle communs à l'ensemble des acteurs concernent l'information, l'éducation et la communication (IEC).

8.3. Pérennité et institutionnalisation

Dans le secteur des droits humains, pour que les actions menées par des institutions telles que le PNUD aient un fort impact, il faut que celles-ci soient institutionnalisées. **Des organisations privées** (associatives ou non) **peuvent mener des actions de formation ou de plaidoyer visant à améliorer l'exercice, l'application et la connaissance des droits.** Il est important que dans un pays **institutionnellement fragile comme Madagascar l'Etat puisse être reconnu par ses citoyens** comme étant en capacité d'assurer la défense des droits de même que d'informer et de pouvoir également rendre la justice au titre de l'application des droits.

Au moins **2 projets structurants** phares ayant concouru à l'atteinte de l'Effet CPAP sont confrontés à **d'importants problèmes d'institutionnalisation afin d'assurer la pérennité des acquis (ou des futurs acquis).**

a - PERENNITE ET TAZ

Il peut être considéré que les Taz sont le premier chaînon de la justice à Madagascar. L'idée des « cliniques juridiques » n'est pas une innovation en soi, elle est déjà largement utilisée en Afrique notamment dans les pays en crise où elles entendent se substituer à l'Etat pour rendre une justice dans un Etat défaillant, dans d'autres pays la clinique juridique ne se substitue pas mais permet une appropriation des droits par les communautés à la base et par la prise en charge de leurs problèmes de leurs droits ne nécessitant pas une intervention de l'Etat.

Dans le cas de Madagascar, il s'agit d'une situation mixte parce que les Taz font du conseil juridique, de la sensibilisation et de l'éducation aux droits mais rendent d'une certaine manière la justice pour des litiges ou des délits « mineurs ». Il y a d'une certaine manière une délégation de service de la justice qui est une mission régalienne. Bien que l'Etat malagasy soit fragilisé par la crise, les institutions essaient de fonctionner, de se développer. Il importe alors que le service fourni par les Taz s'institutionnalise et s'inscrive pleinement dans la chaîne judiciaire du pays dans une perspective de sa pérennisation.

A défaut d'institutionnalisation, **le risque majeur est la perte de la crédibilité de la justice.** La clinique juridique offre un service gratuit et rapide en termes d'accès à la justice (ce qui est différent de la « dina »). Lors des entretiens menés dans le cadre de la présente évaluation, les opérateurs ont fait remarquer que les allocations de ressources les contraignaient à ne pas avoir toujours recours à du personnel qualifié. Ils ont aussi souligné que le fait de passer du rôle de « conseil juridique » à celui de médiateur avec la possibilité de rendre une décision de justice avait pour effet de limiter le droit à la présomption d'innocence. Or **la pérennité de la clinique juridique ou taz et la crédibilité de leur action ne pourra être assurée que si cette justice demeure autonome et indépendante rendant des décisions justes et équitables.**

L'institutionnalisation des Taz pourrait se réaliser à travers la Maison des Droits financée par la Coopération Française dans le cadre du projet d'appui à la justice. Cette Maison des Droits offre les mêmes services qu'une Taz mais avec du personnel juridique formé et l'appui d'un magistrat. On pourrait envisager que les Taz deviennent un service de la Justice à part entière s'inscrivant dans le maillage territorial des institutions judiciaires et que celles-ci soient coordonnées par la Maison des Droits basée au Ministère de la Justice. Le personnel pourrait être des notaires, des avocats ou des huissiers stagiaires qui ont pour obligation dans leur cursus universitaire de réaliser une année de stage avant de pouvoir exercer.

b - PERENNITE ET DROITS HUMAINS A L'ECOLE

L'institutionnalisation de la formation aux droits civiques et à la citoyenneté par l'OECM est portée par l'institution porteuse du projet. Aujourd'hui, il convient de savoir qui va pouvoir prendre

la responsabilité au niveau institutionnel d'un tel projet. Faut-il créer un ministère, un secrétariat d'Etat ou un office national de l'éducation nationale ? Aujourd'hui, le projet n'atteint que les enfants s'inscrivant dans un parcours éducatif lié à l'éducation formelle mais il reste des chantiers très importants tels que l'éducation non formelle hors des classes ou celle des parents pour assurer une couverture complète à l'ensemble des populations dont celles et parmi les plus vulnérables sont en dehors des structures et parcours scolaire.

8.4. Recommandations

Afin d'améliorer la pérennité des résultats et des impacts des Effets de sa stratégie d'intervention le PNUD doit :

- **Veiller à concevoir et à mener à terme des projets/programmes à haute valeur ajoutée institutionnelle** pouvant être réalisés dans les délais et avec des ressources aisément mobilisables.
- **Affecter des ressources suffisantes pour générer des résultats** – le saucissonnage à outrance des effets en de multiples produits/sous-produits/sous sous-produits...conduit à une dilution des ressources et par conséquent à l'inefficience et à l'absence de résultats et d'efficacité... Cela signifie également **d'étoffer l'équipe chargée des droits humains au sein du SNU**. A ce jour, seules deux personnes sont affectées au secteur des droits humains. Il s'agit d'une carence que le PNUD doit pouvoir combler s'il souhaite pouvoir mener des projets ayant une portée institutionnelle permettant des changements en termes de connaissance, application et exercice des droits.
- **Définir clairement son positionnement et sa stratégie en termes de défense des droits humains et adapter la méthode à la thématique et aux spécificités des Droits Humains.** Le PNUD doit avoir un rôle de coordination, attention assurer une coordination. Il est demandé au PNUD d'assurer ce rôle : **une coordination à la fois verticale et horizontale**, une coordination coordonnée c'est-à-dire opérationnelle et opérationnalisée c'est-à-dire dotée de moyens pour conduire des études pertinentes; non des études parcellaires ou posant des préjugés moraux. Pour assurer la pérennisation, le PNUD devrait **ancrer la culture de coordination au sein de son personnel**. Il apparaît qu'un des écueils (ou une des leçons apprises) est que l'approche « projet » domine et qu'il n'existe pas encore de culture programmatique pour laquelle une culture de coordination est nécessaire.
- **Prévoir l'institutionnalisation** des projets et des démarches que le PNUD soutient même si celles-ci sont pilotes. Il s'agit de prévoir dès la conception du programme ou du projet comment les actions soutenues pourront s'inscrire à termes dans le système institutionnel afin qu'elle puisse pleinement jouer leur rôle en termes d'amélioration de l'application, de la connaissance et de l'exercice des droits. Cela semble être une priorité pour assurer une pérennité aux actions.

9. LES ASPECTS TRANSVERSAUX

9.1. Dimension Genre

Une des spécificités du projet est sans aucun doute **l'intégration de la dimension genre à travers une promotion des droits des femmes** et la lutte contre les violations dont elles sont victimes. Il s'agit d'un acquis important de l'Effet et d'une valeur ajoutée.

L'intégration de la dimension genre notamment dans les projets financés dans le Sud-Est a pu démontrer qu'il était possible **de faire évoluer les mentalités** et de **provoquer des changements significatifs**. L'intérêt de cette intégration de la dimension genre est de ne pas avoir été spécifique mais inscrit dans une dynamique globale de meilleure connaissance, de meilleur exercice et meilleure application des droits au nom de l'universalité des droits.

En ce qui concerne les TAZ, les premiers bénéficiaires des services rendus sont les femmes et leurs enfants notamment au travers du recouvrement des obligations alimentaires.

9.2. Communication

La stratégie de communication du PNUD dans le cadre de la réalisation de l'Effet est **quelque peu déséquilibrée au regard de la nature même de l'Effet**. Il aurait été nécessaire de **mettre l'accent sur des activités Information, Education, Communication (IEC)**⁵⁵. Mais la communication du PNUD s'est en priorité concentrée **sur des activités de communication liée à la visibilité des actions engagées par l'institution et du PNUD lui-même**.

Les partenaires regrettent que le PNUD soit dans l'incapacité à mobiliser les fonds nécessaires pour la mise en œuvre des activités telles qu'elles ont pu être déclinées dans le PTA. Ils constatent néanmoins que le PNUD mobilise des fonds pour des actions de visibilité et de communication avec force de publicité telles que l'organisation d'ateliers pour la formulation, l'élaboration et la rédaction des PTA ou pour des formations.

9.3. Suivi-Evaluation

La qualité du suivi-évaluation a contribué en partie à l'atteinte des résultats de la mise en œuvre du CPAP relatifs à l'Effet. La fourniture d'une grande partie des informations nécessaires pour la prise de décision émerge dans cette qualité.

Mais deux principales lacunes du système de suivi-évaluation ont été soulevées non seulement par des partenaires et des bénéficiaires au cours de cette évaluation, mais même reconnues par des membres du staff du PNUD. La première réside dans la lourdeur du système. Plus précisément, le doublon enregistré dans certains travaux de collecte et d'analyse d'informations de suivi et dans le rapportage surcharge les acteurs concernés et réduit qualité des résultats du Programme et de son

⁵⁵ Il s'agit d'ailleurs du cœur pour l'apprentissage et la connaissance des droits.

suivi-évaluation. En effet, l'équipe du Programme a déjà ses propres travaux et/ou ses outils de gestion auxquels s'ajoutent encore ceux de l'unité de suivi-évaluation. Une meilleure coordination est recommandée pour combler cette lacune.

La mauvaise qualité de certaines chaînes de résultats constitue la seconde lacune. Le système de suivi-évaluation y a sa part de responsabilité. La solution recommandée est de renforcer la capacité de tous les acteurs en suivi-évaluation.

10. CONCLUSION GÉNÉRALE

Le PNUD a élaboré en 2007 son CPAP 2008-2011 dans lequel figure l'Effet objet de cette évaluation. Cet 'Effet " *les droits fondamentaux des populations sont mieux connus, appliqués et exercés* " a été maintenu durant les CPAP révisés de 2010-2011 et 2012-2013, ces révisions ont été imposées par de crise politique perdurant dans le pays depuis le début de l'année 2009.

L'Effet est pertinent dans sa formulation au regard du contexte quelques soient les périodes. Sa pertinence s'affirme avec les évolutions du contexte caractérisé par une recrudescence des violations des Droits humains, et une tendance à une institutionnalisation du non-droit. Par ailleurs, ces violations s'aggravent sur fond d'accroissement de la pauvreté des populations et de l'Etat malgré les nombreuses actions entreprises par les services publiques, les OSC, les PTF et les communautés.

La pertinence de l'Effet est confortée par **son alignement au MAP**, et par conséquent aux politiques, aux outils de programmation et de suivi, qui en découlent. L'Effet est du fait de son alignement sur le MAP, aussi aligné sur les OMD, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, l'UNDAF 2008-2011 et bien sûr sur le mandat du SNU et du PNUD. En raison de l'avènement de la crise, la déclinaison de l'Effet en des produits n'est pas toujours en cohérence avec la formulation de l'Effet. La logique et la stratégie de mise en œuvre ont du être adaptées pour répondre aux exigences du changement du contexte politique. La SSD imposée au sein du SNU a eu pour conséquence une rupture du dialogue avec les autorités. Or le maintien du dialogue notamment en temps de crise est primordiale pour prévenir les violations des Droits Humains.

Si l'effet est pertinent, en revanche, les stratégies successives d'intervention ne le sont pas toujours. Par exemple : « *intégrer la notion de devoir au même titre que celle de la connaissance des droits* » **ne semble pas être pertinent.**

La réduction de l'efficacité et par conséquent de l'impact en résultent évidemment. Ce résultat se traduit principalement par le non achèvement des produits et la dimension peu significative de ceux qui ont été réalisés. **Les origines de cette inefficacité sont l'insuffisance voire même l'absence de complémentarité et de cohérence entre eux, d'une part, et le manque de ressources en raison des sanctions** de la communauté internationale et les blocages d'ordre opérationnel dus à l'application de la DIM, d'autre part. **L'efficacité, l'impact de l'effet sont limités** notamment en raison de la faible efficience dans la mise en œuvre des projets concourant **à l'atteinte de l'Effet.**

Des prémices de changements au niveau des populations cibles et des frémissements voire même des effervescences parmi les acteurs ont toutefois été décelés. Enfin en ce qui concerne **la pérennité**, celle-ci n'est pas **assurée** que ce soit au niveau institutionnel, politique et social. En revanche, des mesures appropriées tirées des recommandations permettraient d'y remédier.

11. LEÇONS APPRISES

Cette expérience de la mise en œuvre des actions visant l'atteinte de l'Effet montre qu'un Effet relatif aux Droits humains s'inscrit dans la durée. Il n'évolue que très lentement en raison de contraintes culturelles, sociales et politiques. Une insuffisance dans la conception et dans la déclinaison en produits peut conduire à **réduction de l'efficacité et de l'impact**.

La leçon ainsi apprise est le caractère déterminant de la qualité de la stratégie de mise en œuvre sur l'atteinte de l'Effet. **La chaîne des résultats de manière « rationnelle » doit être particulièrement soignée** pour s'assurer l'atteinte de l'Effet.

L'expérience a aussi mis en relief que SNU et le PNUD en particulier ne peuvent pas prétendre réaliser à eux seuls une connaissance, un exercice et une application des Droits humains. L'appropriation des résultats et du processus par les acteurs, notamment l'Etat, garant des Droits humains, est nécessaire. Une **réduction de l'efficacité et par conséquent de l'impact** est due en partie aussi à cette stratégie.

12. RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes sont applicables pour toute situation et plus particulièrement restent valables pour une prolongation/aggravation de la crise et pour la période de reprise après la crise.

- Améliorer le ciblage des interventions :
 - **envergure nationale** pour les interventions structurantes et d'ordre juridico-institutionnel,
 - **concentration des zones d'intervention** pour les actions directes **et les recherches-actions** :
 - en tenant compte de la **spécificité** de leur problématique en termes de droits humains,
 - en systématisant la **complémentarité entre les deux programmes** (Droits humains et Lutte contre la pauvreté),
 - en assurant **un recentrage sur la question de la défense des droits politiques et civils**, d'une part, **et en priorisant les droits fondamentaux** (sans oublier **l'universalité des Droits humains**) et leur connaissance avant leur exercice et leur application.
- Systématiser le "**Quality insurance**" :
 - dans la conception des Effets, dans l'élaboration de la chaîne des résultats correspondante (cohérence interne et externe, pertinence surtout par rapport au contexte des Droits humains), et dans la formulation des indicateurs (**SMART**).
 - dans la détermination des stratégies d'intervention (cohérence interne et externe avec les résultats attendus, adéquation au contexte, pérennité et reproductibilité pour les recherches-actions).
- Assurer que les aspects transversaux (surtout Dimension Genre, Communication, Suivi-Evaluation) soient **bien intégrés dans la formulation des Programmes et apportent tout le soutien** dont ils ont besoin.
- Assurer que les aspects transversaux (surtout Dimension Genre, Communication, Suivi-Evaluation) soient **bien intégrés dans la formulation des Programmes et apportent tout le soutien** dont ils ont besoin.
- Assurer **une adéquation entre les résultats attendus et les ressources disponibles**, notamment :
 - en étoffant **l'équipe chargée de la question des Droits Humains**,
 - en programmant **sur la base d'une contrainte financière**⁵⁶,

⁵⁶ La programmation sous contrainte budgétaire est un élément clé de la réussite de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats du développement. On programme les actions en fonction des valeurs cibles à

- en appliquant **le principe du "financement selon la performance"**.
- Systématiser la recherche d'**une appropriation des résultats et des interventions** par tous les acteurs (bénéficiaires et intervenants), notamment par l'Etat-partie qui est le premier obligataire en termes de Droits humains.
- **Mener à termes toutes les interventions**, à défaut prévoir une reprogrammation en cours d'exercice si les menaces et les risques sont trop importants par rapport à leur réalisation. Au besoin, **être anticipatif et proactif** au moment de la planification.
- Renforcer la capacité des acteurs en suivi-évaluation non seulement par des formations en salle mais surtout par des exercices pratiques encadrés sur terrain afin d'éduquer à **une véritable culture de suivi**.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Tableau 5 : Liste des personnes rencontrées au sein du SNU

N°	Nom et prénoms	Institution/Secteur/Titre
1	Mme Deleau Razafimanantsoa	UNDP, Programme
2	M. Mamadou Diallo	UNDP, Programme
3	M. Nirina Haja Andrianjaka	ORC, PSE
4	M. Alpha Amadou Bah	UNDP, PSE
5	M. Clarimond Raveloson	UNAIDS, Programme
6	M. Lalaina Rakotozandry	UNDP, Programme
7	Mme Fara Ravololondramiarana	UNDP, Programme
8	M. Abdou Salame	UNDP, Programme
9	M. Etoundi Axel	UNDP, Programme
10	Mme Verosoah Raharison	UNDP, Chef du Projet Village du Millénaire
11	Mme Solange Nyamulisa	UNDP, IC
12	Mme Indriamihaja Olga	UNICEF, IC
13	M. Bien-Aimé Raharilala Delphin	UNDP, VNU Mananjary
14	M. Haja Parfait	UNDP, VNU Manakara
15	Mme Rakotoniaina Haingo	UNDP, VNU Farafangana
16	Mme Alice Ravoson	Gestionnaire de projet, Farafangana
17	M. Clément	Associé de projet, Farafangana
18	M. Ononandrianina Tokinampitony Tahirifanantenantsoa	Juriste, Farafangana

Tableau 6 : Liste des personnes rencontrées au sein des institutions partenaires

N°	Nom et prénoms	Titre / Fonction
1	M. Lucien Rakotoniaina	Directeur des Droits Humains et des Relations Internationales, Ministère de la Justice
2	M. Guy Laurent Ramanakamonjy	Ministère de la Communication
3	Mme Olga Beatrice Randrianarison	Directeur de la Promotion du Genre, Ministère de la population et des Affaires Sociales
4	Mme Anjara Manatsara	Coordonnateur Général Cellule Nationale de Concertation sur la Décentralisation, Ministère de la Décentralisation,
5	M. Randrianandrasana Jean Baptiste	Directeur de l'Office de l'Education de Masse et du Civisme
6	M. Alain Jacky Rakotoarison	Directeur de l'Institut National de la Jeunesse
7	Mme Patricia Rakotondrabe	Responsable du Suivi-Evaluation, SE CNLS
8	M. Randriamiarana Arsène	Maire de la Commune de Sambaina, Village du Millénaire

*Rapport d'évaluation de l'effet CPAP - Lot 2 : la promotion de la bonne
gouvernance - PNUD*

9	Mme Hanitra Rafolisisoa	Présidente de l'UNMDH
10	Mme Lucile Andrée Ravaosolonirina	Directeur du Centre de Presse Malagasy
11	M. Razafindrakoto Marcel	Maire de Mananjary

N°	Nom et prénoms	Titre / Fonction
12	Mme Edmondine Ramaroson	Présidente du Consortium Nationale pour la Participation Citoyenne
13	Mme Ialfine Papisy	Représentante de Gender Links
14	M. Pablo Isla Villar	Chargé d'aide et de coopération internationale « section Gouvernance, Economie, Commerce et Secteurs Sociaux », Délégation de l'Union Européenne à Madagascar
15	Mme Charlotte Andriaen	Chef de Section Gouvernance, Economie, Commerce et Secteurs Sociaux, Délégation de l'Union Européenne à Madagascar
16	Mme Odile Humblot	Chargée de programmes Décentralisation et développement local, Délégation de l'Union Européenne à Madagascar
17	Mme Amanda J. Childress	Country Director, PACT
18	M. Hajarivony Andriamarofara	Banque Mondiale
19	M. Anaclet Daniel	CDA, Directeur Exécutif Adjoint du CDA, , TRANO ARO ZO, Antananarivo
20	M. ANDRIANIAINA Herizo Eric	Coordonnateur, TRANO ARO ZO, Farafangana
21	M. NOELSON Witter Patrick	Coordonnateur, TRANO ARO ZO, Manakara
22	M. Adonis	Superviseur, TRANO ARO ZO, Mananjary
23	Mme Tandra Masy	DA, TRANO ARO ZO, Mananjary
24	Mme Arlette	Parajuriste, TRANO ARO ZO, Mananjary
25	M. Johnson	Parajuriste, TRANO ARO ZO, Mananjary
26	M. Henri	Coursier, TRANO ARO ZO, Mananjary
27	M. Rakotomalala	Parajuriste, TRANO ARO ZO, Mananjary
28	M. Eric Michel	Responsable Information-Communication, TRANO ARO ZO, Mananjary
29	Mme Nadine	Assistante financière, TRANO ARO ZO, Mananjary
30	Mme Amélie Gertrude Razafindrahasy	Fiantso, Fianarantsoa
31	Mme Claire Dollmann	Conseiller Technique auprès du Ministère de la Justice de Madagascar. Chef du projet FSP « Appui à la consolidation de l'Etat de Droit »

Tableau 7 : Liste des personnes bénéficiaires et non bénéficiaires rencontrées

N°	Nom et prénoms	Titre/Fonction
1	Mme Rasoanomenjanahary Julianna	Association Vonona, Farafangana
2	Mme Marovavy Edmee	Association Vonona, Farafangana
3	Mme Kanteriny	Association Ezaka, Farafangana
4	Mme Basambo Celestine	Association Avotra, Farafangana
5	Mme Nirina	Association Vonona, Farafangana
6	Mme Antoinette	Association Avotra, Farafangana
7	Mme Razanabahoaka Gertrude	Association Ezaka, Farafangana
8	Mme Rasoanantenaina Victoire	Association F.T.T., Farafangana
9	Mme Baosorata Madeleine Philbertine	Association VE.MI.MA.FA, Farafangana
10	Mme Claudine	Association Mamiratra, Farafangana
11	Mme Georgine Raheliniaina	Association Tsy Manary Zaza, Mananjary
12	Mme Erlyse	Association Tsy Manary Zaza, Mananjary
13	Mme Baoginta Voahangy	Association Tsy Manary Zaza, Mananjary
14	Mme Caroline	Association Tsy Manary Zaza, Mananjary
15	M. Richard	Bénéficiaire, TAZ au CDA Antananarivo
16	M. Paulin	Non bénéficiaire, TAZ au CDA Antananarivo
17	Mme Simone	Bénéficiaire, TAZ au CDA Antananarivo
18	Mme Nirina	Non bénéficiaire, TAZ au CDA Antananarivo
19	Mme Bavy	Bénéficiaire, TAZ de Farafangana
20	M. Octave	Non bénéficiaire, TAZ de Farafangana
21	Mme Steny	Non bénéficiaire, TAZ et PAF de Mananjary
22	M. Christian	Non bénéficiaire, TAZ et PAF de Farafangana

Annexe 2 : Bibliographie

1. SNU, Vision stratégique du système des nations Unies Madagascar 2010-2011. Juin 2010.
2. SNU, UNDAF Madagascar 2008 2011
3. SNU, Cadre de suivi & évaluation UNDAF 2008-2011
4. SNU, Rapport de la mise à jour de l'UNDAF 2008 – 2011 Madagascar.
5. SNU, Programme Intérimaire des Nations Unies à Madagascar 2012-2013
6. SNU, Matrice des résultats du Programme Intérimaire 2012-2013
7. SNU, Tableau de bord de suivis du Programme Intérimaire 2012- 2013. Premier semestre 2012
8. SNU, Rapport de progrès relatif au Programme Intérimaire 2012-2013, Année 2012
9. VPEI, Rapport de mise en œuvre des programmes. Année 2011
10. VPEI, Rapport de mise en œuvre des programmes. Année 2010
11. VPEI, Rapport de mise en œuvre des programmes. Année 2009
12. Primature, Ministère de l'Economie et de l'Industrie, Rapport sur la Coopération au développement 2009-2010 Madagascar. Situation générale de l'Aide Extérieure et Coordination de l'Aide dans le secteur Développement Rural. Septembre 2010
13. UNDP, CPAP 2008-2011
14. UNDP, CPAP 2012-2013
15. Cadre de résultats du CPAP mis à jour 2010-2011.
16. Madagascar Rapport annuel sur les droits humains – 2010.
17. Aude de AMORIM, Bernadette CAVELIER, Michael RUTELA, Yves YARD. Guide de l'évaluation,
18. Robert JONES, Charles LUSTHAUS, Marie-Hélène ADRIEN, Chris STANLEY, (2006), Guide de l'évaluation organisationnelle
19. UNDP, Guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats
20. RANAIVOARIVELO Marie-Donna, Evaluation finale du projet "Autonomisation des femmes vulnérables de la Région Atsimo Atsinanana, Madagascar", Rapport final. Janvier 2012, UNDP
21. Bodo Ramangason, Gouvernance par le mobile : la sagesse de la population pour piloter son avenir, Rapport d'évaluation finale, Octobre 2012
22. Edeny ANDRIAMIZANA, Projet de mise en place de mécanismes de suivi des violences sexuelles et basées sur le genre et de l'accès à la justice. Rapport d'évaluation finale, Septembre 2012.
23. Rakoto Yvon Namelankafatra. Rapport sur l'évaluation finale du Projet « Promotion de la culture et de la défense des droits humains à l'école ». 25 Février 2011.
24. Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, Normes d'évaluation applicables dans le système des Nations Unies. 29 avril 2005
25. UNDP Evaluation Office. UNDP Outcome-Level Evaluation. A Companion Guide to the handbook on planning, monitoring and evaluating for development results for Programme Units and Evaluators (Draft) 13 May 2011.
26. UNDP. Guide de la Planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement.
27. UNEG. Code of Conduct for Evaluation in the UN System, March 2008

28. UNEG Ethical Guidelines for Evaluation, March 2008
29. Conseil des droits de l'homme. Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel. Madagascar. Quatorzième session. 8-19 Février 2010.
30. Franciscans International. A voice at the United Nations. Suivi des recommandations de l'Examen Périodique Universel (EPU). Madagascar. 15 Février 2010.
31. Rapport annuel sur les droits de l'homme. Madagascar. 2010.
32. PNUD. Document du PNUD. Manuel sur les Droits humains
33. PNUD. Document de Projet Appui à la Promotion du Genre
34. PNUD. Document de Projet Droits, Devoirs et Cohésion Sociale
35. PNUD. Plan de Passation de Marché 2009. Projet Appui à la Promotion et à la Protection des Droits Humains.
36. PNUD. Plan de Passation de Marché 2009. Projet Promotion de l'Education Civique à l'Ecole
37. PNUD. Document de Projet Appui à la Promotion et à la Protection des Droits Humains
38. PNUD. Document de Projet Promotion de la culture et de la défense des droits humains à l'école
39. PNUD. Document de Projet Participation active des femmes aux décisions communautaires à travers l'amélioration de l'exercice de leurs droits civils et économiques
40. PNUD. Document de Projet Mise en place de mécanisme de suivi des violences sexuelles et basées sur le genre et de l'accès à la justice
41. TAZ. CDA Andohatapenaka. Résultats des activités de résolution des conflits communautaires
42. PNUD. PTA 2011. Projet Promotion de la culture et de la défense des droits humains à l'école
43. PNUD. PTA 2009. Projet Appui à la Promotion et à la Protection des Droits Humains
44. PNUD. PTA 2009. Projet Gouvernance par le mobile : la sagesse de la population pour piloter son avenir
45. PNUD. PTO Semestre II 2009. Projet Promotion de la culture et de la défense des droits humains à l'école
46. FNUD. Document de Projet Promotion de la bonne gouvernance dans les Communes de Manakara, Mananjary et Tuléar
47. ONG MA.MI et Cabinet ECR. Etude sur les questions majeures d'incivisme dans les Régions d'Analamanga et d'Atsimo Andrefana. Rapport Révisé sur Livrable N°1. Avril 2011.
48. ONG MA.MI et Cabinet ECR. Etude sur les questions majeures d'incivisme dans les Régions d'Analamanga et d'Atsimo Andrefana. Rapport sur Livrable N°2. Stratégie de Réduction des actes d'incivisme et Plan d'action Mars 2011.
49. CAETIC. Etude sur les questions majeures de violence, de conflits à Antananarivo, Mahitsy et Toliara. Rapport final.
50. PNUD. Fiche d'information par projet, période Juin 2011 - Décembre 2012. Projet Participation accrue des femmes aux décisions communautaires à travers l'amélioration de l'exercice des droits civils et économiques
51. PNUD. Maritsara, la croisade d'une femme contre la pauvreté et le non droit de leurs droits civils et économiques
52. PNUD. Projet de promotion de l'emploi pour les femmes. Fampiroboroboana ny fiarian'ny viavy miantoka. Revue de projet. Mars 2010
53. PNUD. La croisade des femmes du Sud Est de Madagascar contre la faim et le non droit

54. PNUD. Annual report of project Promotion of the employment for the women. 15th of January 2009
55. PNUD. Rapport annuel 2010. Projet d'autonomisation des femmes et filles-mères vulnérables de l'Atsimo Atsinanana.
56. PNUD. Rapport annuel du Projet Promotion de l'emploi pour les femmes. 30 Décembre 2008
57. PNUD. Rapport annuel du Projet Promotion de l'emploi pour les femmes. 08 Janvier 2009
58. PNUD. Rapport annuel 2011. Projet d'autonomisation des femmes et filles-mères vulnérables de l'Atsimo Atsinanana
59. PNUD. Rapport annuel 2012. Projet Participation accrue des femmes aux décisions communautaires à travers l'amélioration de l'exercice des droits civils et économiques
60. PNUD. Synthèse du rapport annuel du Projet Droits, Devoirs et Cohésion Sociale. 31 Décembre 2012.
61. PNUD. PTA Projet d'autonomisation des femmes et filles-mères vulnérables de l'Atsimo Atsinanana 2010
62. PNUD. PTA 2008-2009. PNUD.
63. Rapport annuel du Projet Promotion de l'emploi pour les femmes.
64. PNUD. PTA 2011. Projet d'autonomisation des femmes et filles-mères vulnérables de l'Atsimo Atsinanana
65. PNUD. PTA 2012. Projet Participation accrue des femmes aux décisions communautaires à travers l'amélioration de l'exercice des droits civils et économiques
66. PNUD. PTA 2013. Projet Participation accrue des femmes aux décisions communautaires à travers l'amélioration de l'exercice des droits civils et économiques
67. PNUD. PTA 2009 allégé. Projet Promotion de l'emploi pour les femmes
68. Fiantso Madagascar. Rapport technique (Juillet à Décembre 2012). Projet Droits, Devoirs et Cohésion Sociale (DDCS) Mananjary, Manakara, Farafangana.
69. Fiantso Madagascar. Rapport d'activités annuelles 2012. Trano Aro Zo Farafangana.
70. Fiantso Madagascar. Statistique de cas de RCC durant l'année 2012. Juin au 15 Décembre 2012. Trano Aro Zo Farafangana.
71. Confédération Nationale des Plates Formes en Droits Humains. Rapport alternatif sur l'application de la convention relative aux droits de l'enfants à Madagascar 2003-2011. Avril 2011.
72. Haute Cour Constitutionnelle. Arrêt n° 01-HCC/AR du 6 décembre 2010, portant proclamation des résultats officiels du référendum du 17 novembre 2010 pour l'adoption de la Constitution de la Quatrième République
73. INSTAT. Enquête Nationale Démographique et de Santé (EDS) de 2008-2009, Antananarivo Madagascar
74. INSTAT. EPM 2010, Policy Brief
75. INSTAT. Rapport principal de l'Enquête périodique auprès des Ménages (EPM) de 2010, Antananarivo Madagascar
76. Dr Ginette SAFARA et Zazaravaka Randriamialisoa. Recherche et étude dans le Sud et le Sud-Est sur les violences et les pratiques discriminatoires envers les femmes et les enfants. 2006.
77. INSTAT, UNICEF et BIT. Enquête Nationale sur le Travail des Enfants (ENTE) 2007
78. Département d'Etat des USE Trafficking in Persons Report – Madagascar 2011
79. Présidence de la République. Madagascar Action Plan (MAP).

Annexe 3 : Termes de référence

TERMES DE REFERENCE – EVALUATION DES EFFETS

Lot numéro 2 :

« Les droits fondamentaux des populations sont mieux connus, appliqués et exercés »

1. Contexte et justification de l'évaluation :

Suite à l'adoption de l'UNDAF 2008-2011 en juin 2009, le PNUD a élaboré avec l'implication des différentes parties prenantes nationales et des partenaires au développement présents à Madagascar, le CPD (Country Programme Document) 2008-2011. Le CPAP (Country Programme Action Plan) pour la période 2008-2011 qui en a découlé a été signé avec le Gouvernement de Madagascar en janvier 2008. Dans ce document quatre domaines prioritaires ont été identifiés : (i) la promotion de la bonne gouvernance, (ii) la lutte contre la pauvreté, (iii) la protection de l'environnement et (iv) la lutte contre le VIH/sida. Concernant le domaine de la bonne gouvernance, deux effets furent formulés à savoir :

- Les droits fondamentaux des populations sont mieux connus, appliqués et exercés avec pour indicateur *le pourcentage des personnes des zones ciblées au courant de leurs droits*;
- L'exercice des rôles et attributions des institutions concernées par l'équilibre des pouvoirs, des médias et de la société civile est plus efficace avec pour indicateur *le Ratio des Projets de lois initiés et votés par le Parlement/Projets de lois promulgués* ;
- Les disparités de genre sont réduites au niveau national, régional et local avec pour indicateur *le Taux global de participation des femmes dans les instances politiques*;
- Les usagers ont accès à des services publics de qualité et leurs feed-back sont pris en compte ayant pour indicateurs *l'Indicateur de l'Efficacité de l'Etat de la Banque Mondiale) et le Taux de satisfaction des usagers des services publics ciblés* ;
- Les CTD et les STD dans les régions ciblées assument efficacement leur mission de développement économique et social et assurent la gouvernance participative et solidaire avec comme indicateurs *le pourcentage du budget général géré aux niveaux des CTD et des STD, la Part de Dépenses publiques gérées par les Communes et pourcentage du Budget régional/communal alloué aux secteurs sociaux (Santé, éducation, protection sociale)* ;
- La vulnérabilité des populations aux risques, chocs sociaux et catastrophes est réduite avec pour indicateur *le pourcentage des sinistrés par rapport à la population totale dans les Régions ciblées*.

Dès janvier 2009, le pays a été confronté à une crise socio politique qui a conduit à l'avènement d'un Gouvernement non reconnu par la communauté internationale. Compte tenu de l'instabilité de la situation politique et de son implication sur l'administration publique, le bureau pays a demandé et obtenu que le pays soit classé en Situation Spéciale de Développement d'abord pour 3 mois, suivie d'une première prolongation de 6 mois et d'une seconde qui a pris fin le 31 décembre 2011. Cette situation a engendré des contraintes certaines dans la mise en œuvre des programmes au point de

rendre nécessaire une mise à jour de l'UNDAF. La version du CPAP qui en a suivi a conduit à une réorganisation de l'ensemble du programme. C'est ainsi que certains projets ont été suspendus, d'autres composantes furent ajoutés et d'autres projets furent pré positionnés au cas où un Gouvernement inclusif serait mis en place. Sur cette base, l'ensemble des activités du programme furent restructurées en trois 3 groupes dont le premier comprend les trois grands programmes (Etat de Droits, devoirs et cohésion sociale, Moyens de Subsistance Durables et lutte contre la pauvreté, et Gestion de l'information et Développement Humain), le deuxième concerne tous les projets du portefeuille « Environnement et développement durable » et le troisième tous les autres projets à coûts partagés.

Les trois effets Programme Pays dans le domaine de la promotion de la bonne gouvernance qui furent retenus sont :

- Les droits fondamentaux des populations sont mieux connus, appliqués et exercés avec pour indicateur *le pourcentage des personnes des zones ciblées au courant de leurs droits*;
- Les institutions législatives, judiciaires et exécutives, les médias et la société civile exercent efficacement leurs attributions avec pour indicateur *le taux de participation aux différentes élections* ;
- La vulnérabilité des populations aux risques sociaux, chocs, aux effets des changements climatiques et catastrophes est réduite avec comme indicateur *le taux de mortalité dû aux inondations consécutives aux cyclones*.

Pour des besoins de recevabilité, d'apprentissage et de conformité à la politique d'évaluation du PNUD, le bureau a inscrit dans son plan, l'évaluation du premier effet à savoir « *Les droits fondamentaux des populations sont mieux connus, appliqués et exercés* ». C'est pour réaliser ce travail que le PNUD-Madagascar envisage recruter un Consultant International et un Consultant National.

2. Objectif de l'évaluation :

Il s'agit d'une évaluation inscrite au plan d'évaluation du bureau. En plus de la conformité à la politique de l'organisation qui rend obligatoire les évaluations d'effets, l'objectif principal de la présente évaluation est d'accroître la recevabilité et l'apprentissage au sein du bureau-pays et du PNUD en générale. Les résultats obtenus seront utilisés par les différentes parties prenantes (PNUD, Services techniques régionaux, communauté, OSC etc.) à des fins de prise de décision en ce qui concerne l'orientation à donner au programme. Les leçons apprises seront capitalisées lors de la conception du prochain cycle du programme et de l'UNDAF.

De manière plus spécifique, l'objectif est de :

- Analyser l'effet en terme de formulation, de mesure (indicateurs) et de contenu (produits) ;
- Evaluer les progrès (ou manque de progrès) dans la réalisation de l'effet ;
- Apprécier les contributions des différents projets mis en œuvre dans le cadre de la réalisation de l'effet ;
- Apprécier la contribution du PNUD à la réalisation de l'effet, déterminer les facteurs qui ont favorisé et/ou entravé le succès ;

- Evaluer l'apport des stratégies de partenariat et de communication à la réalisation de l'effet ;
- Déterminer les leçons apprises et formuler des recommandations pour le prochain cycle de planification.

3. Champ/portée de l'évaluation

Il s'agit d'une évaluation d'effet Programme-Pays inscrits dans le CPAP 2008-2011 et ses successeurs. Elle devra porter sur tous les aspects de l'effet à évaluer. L'accent sera davantage mis sur les aspects de pertinence, d'efficacité, de pérennité et d'impact. Une attention particulière sera portée sur la qualité des formulations de l'effet et de ses produits, les indicateurs de mesures, les liens effet-produits, la contribution du PNUD à la réalisation de l'effet, les facteurs de succès, les contraintes et les solutions y apportées, les stratégies de partenariat et de communication, la prise en compte des groupes vulnérables, les leçons apprises et la pertinence des recommandations formulées.

Pour réaliser l'effet, un ensemble de projets et programmes ont été mis en œuvre par le PNUD et ses partenaires. L'évaluation couvrira l'ensemble desdits projets en prenant pour période référence 2008-2011.

4. Questions relatives à l'évaluation :

La présente évaluation doit concerner tous les aspects de l'effet et devra répondre aux principales interrogations suivantes :

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

Efficacité: Dans quelles mesures le PNUD a contribué à la réalisation de l'effet? Le PNUD peut-il réaliser toute sa contribution à la réalisation de l'effet dans le délai prévu ?

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

Efficience: Les résultats ont-ils été obtenus à des coûts acceptables ?

Pérennité : Dans quelle mesure les résultats obtenus sont-ils pérennes ou peuvent-ils être pérennisés ? Quelles sont les recommandations et orientations pour le prochain cycle de l'UNDAF?

Analyse de l'effet Programme pays :

- Les effets CPAP, les indicateurs et les cibles étaient-ils pertinents au contexte, aux besoins des cibles et aux priorités du pays ?
- Quel est le niveau actuel de réalisation et quelles perspectives pour la réalisation de l'effet avec les ressources et le délai indiqué ?
- Les indicateurs retenus sont-ils pertinents et suffisants pour mesurer l'effet ? Si non, quels autres indicateurs pourrait-on suggérer ?
- Dans quelle mesure la dimension genre a-t-elle été prise en compte ?

- En comparaison avec celles des autres partenaires, la contribution du PNUD à la réalisation de l'effet est-elle significative ?
- Quels ont été les facteurs de succès dans la réalisation de l'effet, les contraintes rencontrées et les solutions apportées ?
- Quelles ont été les leçons apprises ?
- Quelles influences le PNUD a-t-il eu au niveau institutionnel, culturel et Genre ?

Analyse des produits :

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

Lien entre produits et effet :

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

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

- Les ressources allouées étaient-ils suffisantes ? disponibles à temps ?
- Quelle a été l'apport des stratégies de communication et du partenariat à la réalisation de l'effet ?
- Les modalités de gestion utilisées étaient-ils justifiées ? efficaces ?

5. Méthodologie

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

D'une manière globale, la méthodologie devra comporter :

- (i) une analyse documentaire : Elle permettra d'évaluer toutes les sources d'information sur le projet. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette liste devra inclure les différentes versions de l'UNDAF et celles du CPAP y afférentes, les rapports de revues de l'UNDAF, les documents de projets en relation avec l'effet, les rapports trimestriels et annuels des projets, les rapports de revues annuelles des projets, les rapports d'évaluation de projets, les Rapports Annuels Orientés Résultats (ROAR) du Bureau, les données sur les différentes plateformes (ERBM, Atlas et ERC). Tout ceci pourra être complété par des entretiens avec les différentes

parties prenantes pour soit clarifier le contenu des documents, soit collecter des données complémentaires utiles pour la suite du processus.

- (ii) une indication précise des données complémentaire à collecter : Il s'agit à cette étape, en tenant compte du résultat de la phase précédente, d'exprimer les données/informations à collecter et auprès de quelles sources pour répondre aux questions relatives à l'évaluation et les outils qui seront utilisés. Avant de passer à la phase suivante, les résultats des étapes (i) et (ii) serviront à préparer le rapport d'évaluation initial qui fera l'objet de validation.
- (iii) des observations sur terrain : elles serviront au besoin de visiter les réalisations des projets mis en œuvre dans le cadre l'effet et évaluer leurs « impacts » sur les bénéficiaires.
- (iv) des entretiens avec toutes les parties prenantes : cette partie devra inclure la contre partie nationale, les partenaires techniques et les bénéficiaires pour recueillir leurs avis sur les différents aspects de l'évaluation.

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

Les produits attendus de l'équipe de consultants sont :

Un rapport initial d'évaluation : Il doit être préparé par les évaluateurs avant d'entrer dans l'exercice de collecte de données d'évaluation à part entière. Il doit détailler la compréhension des évaluateurs par rapport aux éléments qui sont à évaluer et pour quelle raison ils sont évalués, en indiquant comment chaque question de l'évaluation obtiendra une réponse et en décrivant clairement les méthodes proposées, les sources de données et les procédures de collecte. Le rapport initial doit inclure un programme détaillé des tâches, activités et prestations, en précisant le membre de l'équipe qui aura la responsabilité de chaque tâche ou produit. Le rapport initial offre au groupe chargé des programmes et aux évaluateurs une opportunité de vérifier qu'ils partagent la même compréhension au sujet de l'évaluation et également de clarifier tout malentendu dès le départ.

Rapport provisoire de l'évaluation : Ce document sera soumis à l'équipe du Programme (Représentant Résident adjoint en charge du Programme, Spécialiste en suivi et évaluation, Team leaders, chargés de programmes) et les principales parties prenantes dans l'évaluation pour vérifier s'il répond aux critères de qualité requis (voir tableau ci-dessous).

Rapport d'évaluation final : il sera obtenu après intégration au rapport provisoire, des observations pertinentes reçues de la part de l'équipe du Programme et des principales parties prenantes. Il sera joint à la version finale du document une proposition de plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations et les outils de dissémination de résultats de l'évaluation (Résumé du rapport dans un langage accessible, présentations PowerPoint, dépliant etc.)

Les principaux critères de qualité pour chaque livrable figure dans le tableau ci-dessous.

Livrables	Principaux critères de qualité
Un rapport initial d'évaluation	• Cohérence entre les différentes parties du document ; • Rédaction dans un langage accessible à ceux qui ne sont pas spécialistes de la thématique ; • Contenu : ○ Compréhension des TDRs ;

Rapport d'évaluation de l'effet CPAP - Lot 2 : la promotion de la bonne gouvernance - PNUD

	○ Réponses aux questions d'évaluation ; ○ Sources de données ; ○ Outils de collecte et cibles ; ○ Programme détaillé ; ○ Répartition des responsabilités.
Rapport provisoire de l'évaluation	● Conformité du canevas ; ● Rédaction dans un langage accessible à ceux qui ne sont pas spécialistes de la thématique.
Rapport d'évaluation final	● Prises en comptes des observations pertinentes ; ● Qualité des outils des outils de dissémination.

7. Calendrier du processus d'évaluation

La consultation se déroulera sur une période de 30 jours dans le courant du second semestre de l'année 2012.

Ci-dessous, le chronogramme indicatif

#	Principales activités	Durée en jours calendaires
1	Faire la revue documentaire*	4
2	Rencontrer avec les parties prenantes	3
3	Rédiger et valider le rapport initial	4
4	Collecter les données/informations sur le terrain	10
5	Analyser les données et rédiger le rapport provisoire	5
6	Tenir la réunion de validation	1
7	Finalisation du rapport d'évaluation	3
	Total	30

*Pour le consultant international, cette partie pourra se faire à distance.

8. Arrangement administratifs et logistiques

Les consultants seront amenés dans le cadre des collectes de données de terrain à prévoir 10 jours de mission de terrain, selon le choix de la zone qu'ils souhaitent analyser. Pour cet effet, les zones concernées potentielles sont : Région Analamanga (Antananarivo et Sambaina), Région Itasy (Miarinarivo Itasy), Région Vatovavy-Fitovinany (Mananjary et Manakara), Région Atsimo-Atsinanana (Farafangana), Région Anosy (Fort-Dauphin), Région Atsimo Andrefana (Toliara) et Région Diana (Diego).

Il est attendu du cabinet que toutes les dispositions et coûts logistiques soient inclus dans l'offre finale.

Tous les paiements seront initiés par le Team leader, en accord avec le Spécialiste en Suivi et Evaluation. Le contrat sera établi sous modèles de jalons. Le PNUD ne fournit pas d'avance de paiement. Les jalons de paiement seront les suivants :

Débours : frais logistiques / voyage / DSA

Rapport final : 100 % des honoraires

9. Profil des Consultants:

L'équipe sera constituée de deux personnes disposant des bonnes connaissances dans le domaine de la gouvernance et qualifiées en matière d'évaluation de projets, dont un consultant international travaillant en étroite collaboration avec consultant national. Les consultants rapporteront au Spécialiste en Suivi et évaluation du Bureau-Pays.

Valeurs intrinsèques

- Démontrer son intégrité en se conformant aux valeurs et aux normes morales de l'ONU,
- Favoriser la vision, la mission, et les buts stratégiques du PNUD,
- Démontrer sa capacité d'exercer dans un environnement ne tenant pas compte de la différence culturelle, de genre, de religion, de race, de nationalité et de sensibilité,
- Démontrer la rigueur dans le travail, une grande disponibilité, une aptitude au travail en équipe et un esprit d'initiative développé.

Compétences fonctionnelles

Aptitudes opérationnelles

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

Qualifications

- **Consultant International**
 - Titulaire d'un diplôme master en Droits humains, Economie, Sciences Sociales, Démographie, Statistique ou domaines équivalents ;
 - Au moins sept (07) années d'expériences en matière d'évaluation de projets de préférence au niveau International, incluant des projets dans le domaine de la bonne gouvernance;
 - Compétence en analyse et traitement de données qualitatives et quantitatives ;
 - Aptitude et expérience de travail en équipe et dans un environnement multiculturel ;
 - Excellentes capacités relationnelles avec divers interlocuteurs (autorités, ONG, communautés etc.)
 - Excellentes capacités rédactionnelles ;
 - Excellentes capacités d'analyse, de négociation, d'initiative, de communication ;
 - Maîtrise parfaite de logiciels bureautiques et d'analyse de données primaires ;
 - Expériences de travail à Madagascar ou dans un autre pays africain francophone sera un atout.
- **Consultant national**
 - Titulaire d'un diplôme master en Sciences Sociales, Démographie, Statistique, Droits Humains ou domaines équivalents ;

- Au moins cinq (05) années d'expériences en matière d'évaluation de projets dans le contexte de Madagascar, incluant des projets dans le domaine de la bonne gouvernance;
- Compétence en analyse et traitement de données qualitatives et quantitatives ;
- Aptitude et expérience de travail en équipe et dans un environnement multiculturel ;
- Excellentes capacités relationnelles avec divers interlocuteurs et publics ;
- Excellentes capacités rédactionnelles ;
- Excellentes capacités d'analyse, de négociation, d'initiative, de communication ;
- Maîtrise parfaite de logiciels bureautiques et d'analyse de données primaires ;
- Expériences de travail avec le SNU à Madagascar sera un atout.

10. Ethique de l'évaluation :

La présente évaluation sera menée conformément aux principes mis en avant dans les « Directives éthiques pour l'évaluation » de l'UNEG ⁵⁷(United Nations Evaluation Group).

⁵⁷ Disponible sur le lien : <http://www.uneval.org/search/index.jsp?q=ethical+Guidelines>

UNEG CODE OF CONDUCT FOR EVALUATION IN THE UN SYSTEM

CODE OF CONDUCT FOR EVALUATION IN THE UNITED NATIONS SYSTEM

1. The conduct of evaluators in the UN system should be beyond reproach at all times. Any deficiency in their professional conduct may undermine the integrity of the evaluation, and more broadly evaluation in the UN or the UN itself, and raise doubts about the quality and validity of their evaluation work.

2. The UNEG1 Code of Conduct applies to all evaluation staff and consultants in the UN system. The principles behind the Code of Conduct are fully consistent with the Standards of Conduct for the International Civil Service by which all UN staff are bound. UN staff are also subject to any UNEG member specific staff rules and procedures for the procurement of services.

3. The provisions of the UNEG Code of Conduct apply to all stages of the evaluation process from the conception to the completion of an evaluation and the release and use of the evaluation results.

4. To promote trust and confidence in evaluation in the UN, all UN staff engaged in evaluation and evaluation consultants working for the United Nations system are required to commit themselves in writing to the Code of Conduct for Evaluation² (see Annexes 1 and 2), specifically to the following obligations:

Independence

5. Evaluators shall ensure that independence of judgement is maintained and that evaluation findings and recommendations are independently presented.

Impartiality

6. Evaluators shall operate in an impartial and unbiased manner and give a balanced presentation of strengths and weaknesses of the policy, program, project or organizational unit being evaluated.

Conflict of Interest

7. Evaluators are required to disclose in writing any past experience, of themselves or their immediate family, which may give rise to a potential conflict of interest, and to deal honestly in resolving any conflict of interest which may arise. Before undertaking evaluation work within the UN system, each evaluator will complete a declaration of interest form (see Annex 3).

Honesty and Integrity

8. Evaluators shall show honesty and integrity in their own behaviour, negotiating honestly the evaluation costs, tasks, limitations, scope of results likely to be obtained, while accurately presenting their procedures, data and findings and highlighting any limitations or uncertainties of interpretation within the evaluation.

Competence

9. Evaluators shall accurately represent their level of skills and knowledge and work only within the limits of their professional training and abilities in evaluation, declining assignments for which they do not have the skills and experience to complete successfully.

Accountability

10. Evaluators are accountable for the completion of the agreed evaluation deliverables within the timeframe and budget agreed, while operating in a cost effective manner.

Obligations to participants

11. Evaluators shall respect and protect the rights and welfare of human subjects and communities, in accordance with the UN Universal Declaration of Human Rights and other human rights conventions. Evaluators shall respect differences in culture, local customs, religious beliefs and practices, personal interaction, gender roles, disability, age and ethnicity, while using evaluation instruments appropriate to the cultural setting. Evaluators shall ensure prospective participants are treated as autonomous agents, free to choose whether to participate in the evaluation, while ensuring that the relatively powerless are represented. Evaluators shall make themselves aware of and comply with legal codes (whether international or national) governing, for example, interviewing children and young people.

Confidentiality

12. Evaluators shall respect people's right to provide information in confidence and make participants aware of the scope and limits of confidentiality, while ensuring that sensitive information cannot be traced to its source.

Avoidance of Harm

13. Evaluators shall act to minimise risks and harms to, and burdens on, those participating in the evaluation, without compromising the integrity of the evaluation findings.

Accuracy, Completeness and Reliability

14. Evaluators have an obligation to ensure that evaluation reports and presentations are accurate, complete and reliable. Evaluators shall explicitly justify judgements, findings and conclusions and show their underlying rationale, so that stakeholders are in a position to assess them.

Transparency

15. Evaluators shall clearly communicate to stakeholders the purpose of the evaluation, the criteria applied and the intended use of findings. Evaluators shall ensure that stakeholders have a say in shaping the evaluation and shall ensure that all documentation is readily available to and understood by stakeholders.

Omissions and wrongdoing

16. Where evaluators find evidence of wrong-doing or unethical conduct, they are obliged to report it to the proper oversight authority.

To be signed by all staff engaged full or part time in evaluation at the start of their contract.

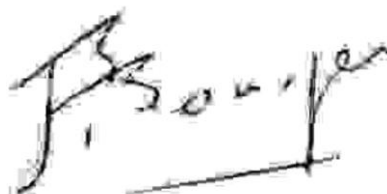
Agreement to abide by the Code of Conduct for Evaluation in the UN System

Name of Staff Member: **Jean Benoit BOURJEOIS**

**I confirm that I have received and understood, and will abide by the United Nations Evaluation
Group Code of Conduct for Evaluation.**

Signed at Antananarivo on 07 janvier 2013

Signature:



To be signed by all staff engaged full or part time in evaluation at the start of their contract.

Agreement to abide by the Code of Conduct for Evaluation in the UN System

Name of Staff Member: **Jacques Zazaravaka RANDRIAMIALISOA**

**I confirm that I have received and understood, and will abide by the United Nations Evaluation
Group Code of Conduct for Evaluation.**

Signed at Antananarivo on 03 décembre 2013

Signature:

