

Evaluation finale du

Projet d'appui au cycle électoral à  
Madagascar (PACEM)

Rapport final

Mars 2016

Evaluation indépendante initiée par le Programme des Nations Unies pour le Développement et effectuée par Vincent da Cruz, consultant international et Hary Tiana Ralevason, consultant national, du 8 janvier au 4 février 2016 à Madagascar.

## Remerciements

Les évaluateurs aimeraient adresser leurs sincères remerciements à toutes les personnes qui ont contribué aux efforts pour mener à bien les travaux de cette mission. Nous souhaitons en particulier exprimer notre gratitude envers les présidents de la CENI et de la CENI-T, au Secrétaire exécutif ainsi qu'à leur personnel à Antananarivo, à Antsiranana et à Toliara, pour leur disponibilité et leurs contributions dans la réalisation de cette évaluation.

Nous remercions aussi tous les interlocuteurs des autres institutions malgaches, de la société civile et des partis politiques, ainsi que les partenaires techniques et financiers et les autres fournisseurs d'assistance électorale pour le temps qu'ils ont bien voulu nous accorder et pour leur franchise dans les discussions.

Finalement nous faisons part de notre reconnaissance envers l'équipe du PNUD, particulièrement à Madame Marie Dimond, Représentante résidente par intérim, pour le soutien, à Monsieur Alpha Amadou Bah, Spécialiste en suivi et évaluation, pour les observations concernant la méthodologie, ainsi qu'à l'équipe du PACEM pour l'appui logistique qu'elle nous a apporté.

## Note

Le contenu du présent rapport relève de la seule responsabilité des évaluateurs. Il ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant les positions du PNUD, ou des autres institutions ou personnes membres du Groupe de référence pour cette évaluation ou mentionnées dans le rapport.

## Table des matières

Remerciements.....	2
Note.....	2
Table des matières.....	3
Liste des tableaux.....	4
Liste des graphiques.....	4
Liste des acronymes et abréviations.....	5
Synthèse.....	6
<i>Executive summary in English</i> .....	11
I. Introduction.....	13
II. Le Projet d'appui au cycle électoral à Madagascar (PACEM).....	13
Contexte de la genèse du PACEM.....	13
Conception du PACEM.....	15
Mise en œuvre du PACEM.....	18
III. Objectifs, méthodes et organisation de l'évaluation.....	22
Etendue et objectifs.....	22
Critères et questions.....	22
Approche, méthodes et sources de données.....	22
Considérations éthiques.....	24
Normes de performance.....	24
Composition de l'équipe.....	25
Déroulement.....	25
IV. Résultats de l'évaluation.....	27
Pertinence.....	27
Efficacité et efficience.....	29
Durabilité.....	44
Impact.....	46
Dimensions transversales.....	46
V. Conclusion.....	49
VI. Enseignements tirés.....	50
Bonnes pratiques identifiées durant l'évaluation.....	50
Enseignements tirés concernant l'assistance électorale.....	50
Enseignements tirés par le projet.....	52
VII. Recommandations.....	53
Recommandations adressées aux autorités nationales par les MOE.....	53
Recommandations adressées à la CENI.....	53
Recommandations adressées au PACEM.....	54
Recommandations adressées au bureau pays du PNUD Madagascar.....	55
Recommandations adressées au BPAP du PNUD.....	56

Annexes .....	57
1. Termes de référence des consultants pour la mission d'évaluation .....	57
2. Dates-clé du processus électoral et du PACEM .....	65
3. Réunion de démarrage – Compte rendu .....	66
4. Réunion de démarrage – Fiche de présence .....	68
5. Entretiens avec les parties prenantes – Guide .....	69
6. Enquête auprès des ex-présidents des CER - Questionnaire en français.....	71
7. Enquête auprès des ex-présidents des CER - Questionnaire en langue malgache .....	73
8. Consolidation des réponses à l'enquête .....	75
9. Liste des personnes rencontrées et interviewées .....	77
10. Liste des documents consultés .....	80
11. Matrice d'évaluation .....	82
12. Réunion de partage des résultats préliminaires – Compte rendu .....	90
13. Réunion partage des résultats préliminaires – Fiche de présence .....	94
14. Lettre de l'Ambassadeur de l'UE concernant cette évaluation .....	95
15. Synthèse des enseignements tirés et des recommandations .....	96
16. <i>Summary of lessons learnt and recommendations in English</i> .....	98
17. Biographies succinctes des évaluateurs .....	100
18. Code de conduite signé par le consultant international.....	101
19. Code de conduite signé par le consultant national .....	102

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Résumé des notations.....	8
Tableau 2 : Partenaires techniques et financiers du projet et leurs contributions .....	17
Tableau 3 : Echelles de notation .....	24
Tableau 4 : Dépenses par sous-produit .....	30
Tableau 5 : Niveau de réalisation des produits du projet.....	43
Tableau 6 : Résumé des progrès vers les résultats attendus .....	44
Tableau 7 : Dates-clé du processus électoral et du PACEM .....	65
Tableau 8 : Réponses à l'enquête - notations.....	75
Tableau 9 : Réponses à l'enquête - nombre de mentions spontanées.....	76
Tableau 10 : Matrice d'évaluation .....	82
Tableau 11 : Synthèse des enseignements tirés .....	96
Tableau 12 : Synthèse des recommandations.....	97
Tableau 13 : <i>Summary of lessons learnt in English</i> .....	98
Tableau 14 : <i>Summary of recommendations in English</i> .....	99

## Liste des graphiques

Graphique 1 : Dépenses prévues et effectives, USD millions.....	20
Graphique 2 : Dépenses par produit, USD millions .....	29
Graphique 3 : Résultats de l'enquête .....	33

## Liste des acronymes et abréviations

ACE	<i>Administration and Costing of Elections</i> , site web « Réseau du savoir électoral »
BPAP	Bureau des politiques et de l'appui aux programmes (du PNUD)
BRIDGE	<i>Building Resources in Democratic Governance and Elections</i> , un ensemble de modules de formation professionnelle en administration électorale
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CENI-T	Commission électorale nationale indépendante pour la transition
CES	Cour Electorale Spéciale
COI	Commission de l'Océan Indien
CPAP	<i>Country Programme Action Plan</i> , Plan d'action du programme pays
CTP	Conseiller technique principal
DAE	Division de l'assistance électorale (du Département des affaires politiques)
DAP	Département des affaires politiques (du Secrétariat des Nations Unies)
ECES	<i>European Centre for Electoral Support</i> , Centre européen d'appui électoral
EISA	<i>Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa</i> , Institut électoral pour la démocratie durable en Afrique
GMS	<i>General Management Support</i> , une contribution financière au coût de gestion
HAT	Haute Autorité de la Transition
KMF/CNOE	<i>Komity Mpanara-maso ny Fifidianana</i> / Comité National d'Observation Electorale
MOE	Mission(s) d'observation électorale
OGE	Organe(s) de gestion des élections
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OSC	Organisation(s) de la société civile
PACEM	Projet d'appui au cycle électoral à Madagascar
PFOI	Plateforme des Femmes de l'Océan Indien
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSO	<i>Procurement Support Office</i> , la centrale d'achat du PNUD
PTA	Plan de travail annuel
SADC	<i>Southern African Development Community</i> , Communauté de développement d'Afrique australe
UA	Union Africaine
UNDAF	<i>United Nations Development Assistance Framework</i> , Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
USD	Dollars des Etats Unis d'Amérique
VNU	Volontaire(s) des Nations Unies

## Synthèse

Suite à une requête de la Présidente de la Commission électorale nationale indépendante pour la transition (CENI-T) et sur recommandation de la mission d'évaluation des besoins de la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques des Nations Unies, un Document de projet a été signé le 22 octobre 2012 afin de mettre en place le Projet d'appui au cycle électoral à Madagascar (PACEM).

Le PACEM a été conçu pour apporter une assistance au renforcement des capacités des principaux acteurs du processus électoral afin de leur permettre de conduire de manière efficiente et pérenne des processus électoraux libres, transparents, crédibles et inclusifs, conformément aux standards internationaux.

La fin du projet était initialement prévue pour décembre 2014. Suite à deux extensions, le PACEM doit être clôturé en juin 2016. Conformément à ses obligations pour les projets bénéficiant d'accords de cofinancement, le PNUD Madagascar a commissionné une évaluation indépendante du projet à des fins de redevabilité et d'apprentissage. Une équipe de deux consultants a effectué cette évaluation du 8 janvier au 4 février 2016.

Le but principal de l'évaluation était d'évaluer la performance du projet dans l'atteinte des résultats désirés, avec pour critères la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité et l'impact.

L'évaluation a été principalement qualitative avec des éléments quantitatifs. Elle a été conduite à travers l'analyse des documents, des entretiens avec des interlocuteurs-clés, l'observation directe et une enquête auprès des ex-présidents des commissions électorales régionales.

**L'évaluation note la pertinence du projet** et de ses résultats par rapport aux besoins et priorités de ses bénéficiaires. Malgré quelques faiblesses dans le Document de projet, le projet est conforme aux exigences de la Feuille de route pour la sortie de crise, au programme que les Nations Unies ont défini avec les autorités malgaches et à l'évaluation des besoins menée par une mission dirigée par le Département des affaires politiques des Nations Unies.

**L'évaluation note un niveau satisfaisant de l'efficacité dans la réalisation des produits du projet.** Ayant considéré les différents produits du projet, l'évaluation note un niveau « **satisfaisant** » pour l'efficacité dans la réalisation des élections locales et générales, dans le renforcement du dialogue entre les acteurs du processus électoral, dans le conseil ainsi que dans la gestion du projet. Elle note un niveau « **moyennement satisfaisant** » dans l'amélioration du fichier électoral et le renforcement des capacités de la structure de gestion du processus électoral et un niveau « **moyennement insatisfaisant** » dans le renforcement des capacités des autres institutions publiques impliquées dans le processus électoral et dans l'encouragement de la participation citoyenne.

Sur les quatre résultats attendus, deux ont été atteints : « les institutions nationales ont organisé et supervisé des élections crédibles » et « les institutions en charge de la conduite du processus électoral ont acquis des compétences et se sont professionnalisées ». Un résultat a été partiellement atteint : « les partis politiques, les organisations de la société

civile et les médias ont joué de façon adéquate leur rôle » et un résultat n'a pas été atteint : « le taux de participation dépasse les 60% des populations en âge de voter ».

Vu que sans l'atteinte du premier résultat, atteindre deux des autres seraient impossible, l'évaluation estime que le résultat principal a été atteint. Elle souligne que l'atteinte ou non d'aucun des quatre résultats ne peut être imputé exclusivement au projet mais estime que le résultat de l'organisation des élections crédibles n'aurait pas pu être atteint sans les apports du projet.

**L'évaluation note un niveau satisfaisant d'efficacité dans la réalisation des produits.** Avec moins de 15% des dépenses, le coût de la gestion du projet était dans les normes. L'audit financier des dépenses en 2013, qui représentent environ 55% des dépenses globales pour la période 2012-2015, a certifié les dépenses « **sans réserve** ». Les plus grandes dépenses concernaient des achats de biens et des services qui étaient sujet à des appels d'offres internationaux. Pour son personnel substantif, le projet s'est surtout appuyé sur des Volontaires des Nations Unies et des consultants avec des contrats à courte durée et a ainsi minimisé les coûts. Un petit pourcentage du matériel et des services achetés n'a pas été utilisé. Les procédures du PNUD, inadaptées pour effectuer le paiement d'un grand nombre d'individus sur le terrain, ont été critiquées.

**L'évaluation note une durabilité moyennement probable des résultats du projet.** Le principal résultat atteint, l'organisation des élections, est de nature ponctuelle. L'autre résultat atteint, l'acquisition des compétences au sein des institutions en charge des élections, est confronté à des risques en termes de l'indépendance de la CENI, du maintien du personnel expérimenté et de la conservation du matériel informatique. Le matériel électoral et les nouvelles pratiques introduites dans le processus (telles que l'informatisation et la consolidation de la liste électorale, le bulletin unique, la concertation avec la société civile) seront probablement durables.

**L'évaluation note un impact important du projet.** Le projet a fait une contribution indispensable à la tenue d'élections crédibles en 2013. Ces élections étaient la précondition pour le retour à l'ordre constitutionnel à Madagascar, lui-même précondition pour une normalisation des relations entre Madagascar et la communauté internationale et la reprise de nombreuses actions pour le développement économique et social du pays.

**En conclusion, l'évaluation note une performance satisfaisante du projet.**

L'évaluation a tiré six enseignements, y compris le besoin d'appliquer l'approche du cycle électoral de manière flexible dans un contexte de transition, et de concevoir l'encouragement de la participation des femmes dans une perspective de long terme, détachée de l'assistance électorale.

L'évaluation réitère les recommandations adressées par les missions d'observation électorale aux autorités malgaches, notamment de compléter, consolider et stabiliser le cadre juridique pour les élections, renforcer l'indépendance de la CENI, continuer d'améliorer le processus de l'inscription des électeurs, renforcer la sensibilisation et l'éducation citoyenne et de continuer d'encourager la participation des femmes.

L'évaluation fait 16 autres recommandations, notamment à la CENI pour consolider les acquis du travail avec le PACEM et pour se préparer à continuer d'améliorer le processus électoral, et au PNUD pour assurer la mémoire institutionnelle de l'assistance électorale et être préparé à fournir un nouvel appui en cas de besoin.

Tableau 1 : Résumé des notations

Critère	Objet	Notation	Commentaires
Pertinence	<b>Projet</b>	<b>Pertinent</b>	Le projet est aligné avec les besoins du pays et avec le mandat des Nations Unies, et il est cohérent dans l'ensemble
Efficacité	<b>Projet</b>	<b>Satisfaisant</b>	Contribution importante du projet à la réalisation du principal produit, l'organisation des élections, et à la réalisation partielle des autres produits. La gestion substantielle a bien su prioriser pour atteindre le résultat le plus important et corriger les imperfections durant le projet, sauf dans le domaine de la sensibilisation.
	Produit 1 : Dialogue	Satisfaisant	
	Produit 2 : Qualité du fichier	Moyennement satisfaisant	
	Produit 3 : Capacités OGE	Moyennement satisfaisant	
	Produit 4 : Capacités OSC et sensibilisation	Moyennement insatisfaisant	
	Produit 5 : Participation citoyenne	Inclus dans produits 5 et 6	
	Produit 6 : Organisation des élections	Satisfaisant	
	Conseil	Satisfaisant	
	Gestion	Satisfaisant	
Efficience	<b>Projet</b>	<b>Satisfaisant</b>	Les ressources mises à la disposition du projet ont été utilisées d'une façon économe, notamment en complétant les capacités et infrastructures existantes, en respectant les procédures pour les achats et en maximisant l'utilisation de volontaires et consultants.
	Produit 1 : Dialogue	Satisfaisant	
	Produit 2 : Qualité du fichier	Satisfaisant	
	Produit 3 : Capacités OGE	Moyennement satisfaisant	
	Produit 4 : Capacités OSC et sensibilisation	Satisfaisant	
	Produit 5 : Participation citoyenne	Inclus dans produits 5 et 6	
	Produit 6 : Organisation des élections	Satisfaisant	
	Conseil	Satisfaisant	
	Gestion	Satisfaisant	



<b>Critère</b>	<b>Objet</b>	<b>Notation</b>	<b>Commentaires</b>
Durabilité	<b>Projet</b>	<b>Moyennement probable</b>	Deux des quatre résultats attendus du projet sont à vocation durable. Bien que la durabilité ait bien été prise en compte dans la conception du projet, il y a des risques que les principaux acquis ne soient pas disponibles pour les élections futures, surtout si l'indépendance de la CENI n'est pas assurée, si le recrutement du personnel des démembrements ne tient pas compte des compétences existantes et si l'équipement informatique n'est pas conservé dans des conditions adéquates.
Impact	<b>Positif</b>	<b>Important</b>	Les résultats du projet ont joué un rôle important dans le rétablissement de l'ordre constitutionnel et ont contribué à une meilleure compréhension et application des préceptes démocratiques par la population.
	<b>Négatif</b>	<b>Négligeable</b>	Le projet a renforcé chez certains le sentiment qu'un processus électoral crédible nécessite l'assistance de l'extérieur.

## **Executive summary in English**

*Following a request by the President of the National Independent Electoral Commission for the Transition (CENI-T) and on the recommendation of a Needs Assessment Mission by the Electoral Assistance Division of the United Nations Department of Political Affairs, on 22 October 2012 a project document was signed to set up the Electoral Cycle Support Project in Madagascar (PACEM).*

*PACEM was designed to provide assistance with strengthening the capacity of the main actors in the electoral process, in order to allow them to conduct in an efficient and sustainable manner electoral processes that are free, transparent, credible and inclusive, in line with international standards.*

*The project was initially to end in December 2014. Following two extensions, PACEM should be closed in June 2016. In line with its obligations for projects benefitting from cost-sharing agreements, UNDP Madagascar commissioned an independent evaluation of the project for the purpose of accountability and learning. A team of two consultants carried out the evaluation from 8 January to 4 February 2016.*

*The main aim of the evaluation was to evaluate the performance of the project in producing the intended results, with the criteria of relevance, effectiveness, efficiency, sustainability and impact.*

*The evaluation was mostly qualitative with some quantitative elements. It was conducted through a document review, key informant interviews, direct observation and a survey of former presidents of regional electoral commissions.*

***The evaluation notes the relevance of the project** and of its results in relation to the needs and priorities of its beneficiaries. Even though the Project document presents some weaknesses, the project responds to the demands of the Road Map to End the Crisis, is in line with the Programme defined by the United Nations with the Madagascar authorities and with the needs assessment conducted by a mission headed by a representative of the United Nations Department of Political Affairs.*

***The evaluation rates as satisfactory the effectiveness** in producing the project's outputs. Among the project's outputs, the evaluation notes a **satisfactory** level of effectiveness for the conduct of the local and general elections, the strengthening of the dialogue between other stakeholders in the electoral process, for the advice and for the project management. It notes a **moderately satisfactory** level of effectiveness for the improvement of the voter register and the capacity strengthening of the electoral management body, and a **moderately unsatisfactory** level of effectiveness in the capacity strengthening of other public institutions involved in the electoral process and in the encouraging of citizen participation.*

*Out of the four expected results, two were achieved: "the national institutions organised and supervised credible elections" and "the institutions in charge of conducting the electoral process acquired competencies and became more professional." One result was partially achieved: "political parties, civil society organizations and the media adequately played their role" and one result was not achieved: "the turn-out exceeds 60 percent of the voting-age population".*

*Given that without achieving the first result, the two others would have been impossible to achieve, the evaluation considers that the main result was achieved. For each of the four results, whether it was achieved or not cannot be attributed entirely to the project. However, the evaluation considers that the result of organizing credible elections could not have been achieved without the contribution of the project.*

***The evaluation notes as satisfactory the level of efficiency in producing the outputs.*** *The cost of administration of the project is below 15 percent of expenses and thus within the norm. The financial audit of the 2013 expenditures, which represent about 55 percent of the overall 2012-2015 expenditures, was **unqualified**. The largest expenses concerned procurement of goods and services that were subject to international tenders. Much of the project's substantive staff was recruited on United Nations Volunteers and short-term consultancy contracts, minimising costs. A small percentage of the material and services procured were not actually used. There was criticism of the heavy UNDP administrative procedures, which are not designed for the payment of a large number of individuals in the field.*

***The evaluation rates the sustainability of the project's results as moderately likely.*** *The main result that the project achieved, the organization of the elections, is momentary in nature. The other achieved result, the acquisition of new competencies within the institutions in charge of elections, faces risks in terms of the independence of the electoral commission, maintaining experienced staff and preserving the ICT equipment. The electoral material and the new practices that were introduced into the process (such as the digitization and the consolidation of the voter register, the single ballot paper and the exchanges with civil society) are likely to be sustainable.*

***The evaluation considers that the project already had a strong impact.*** *The project made an essential contribution to the holding of credible elections in 2013. These elections were the condition for a return to the constitutional order in Madagascar, which in turn was the condition for the normalisation of Madagascar's relations with the international community and for restarting numerous activities for the social and economic development of the country.*

***In conclusion, the evaluation notes a satisfactory performance of the project.***

*Among the six lessons drawn by the evaluation is the need for flexibility in electoral assistance when the context is dynamic and to design support for women participation with a long-term perspective, detached from electoral assistance.*

*The evaluation reiterates the recommendations that electoral observation missions addressed to Madagascar authorities, notably to complete, consolidate and stabilize the regulatory framework for elections, to reinforce the independence of the electoral commission, to continue to improve the voter registration process, to strengthen civic and voter education and to continue to encourage the participation of women. The evaluation also makes 16 other recommendations, including to the electoral commission to consolidate the achievements of the work with PACEM and to prepare to improve the electoral process further, and to UNDP to preserve the institutional memory of electoral assistance and to be prepared to provide further*

*support if needed. Summaries in English of lessons and recommendations are provided in Annex 16.*

## **I. Introduction**

La présente évaluation est l'évaluation finale du Projet d'appui au cycle électoral à Madagascar (PACEM). Cette évaluation était prévue par les accords de participation aux coûts du projet et est donc obligatoire selon la politique d'évaluation du PNUD. Elle est inscrite dans le plan d'évaluation du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Le projet se prépare à sa clôture avant la fin juin 2016 et l'évaluation a été programmée pour janvier 2016 afin de permettre aux évaluateurs de rencontrer à Madagascar le personnel-clé substantif du projet ainsi que la Représentante résidente sortante du PNUD avant leur départ.

Le principal but est d'évaluer la performance du PACEM. L'évaluation doit aussi documenter les leçons apprises et fournir des recommandations. Elle couvre donc à la fois la reddition de comptes et l'apprentissage. Les critères et questions de l'évaluation ont été définis dans les termes de référence pour l'évaluation, qui faisaient déjà partie du Document de projet.

Les recommandations s'adressent principalement au PNUD dans le but d'améliorer la conception et mise en œuvre de ce type de projet dans le futur, mais aussi aux autorités malgaches, à la commission électorale et aux partenaires financiers et techniques en vue de préserver et consolider les acquis du projet et de continuer à renforcer les pratiques démocratiques à Madagascar.

Ce rapport est divisé en sept chapitres. Après cette introduction, le chapitre II décrit le PACEM, sa genèse, conception et mise en œuvre. Le chapitre III décrit l'évaluation elle-même, son étendue, ses objectifs, sa méthodologie et son déroulement, notamment les défis rencontrés et les limitations qui en résultent. Le chapitre IV présente les résultats de l'évaluation selon les critères et les dimensions transversales. L'efficacité et l'efficience sont abordées par produit du projet. Les chapitres V, VI et VII présentent la conclusion générale, les enseignements tirés et les recommandations.

## **II. Le Projet d'appui au cycle électoral à Madagascar (PACEM)**

### **Contexte de la genèse du PACEM**

#### **La crise**

Le changement extraconstitutionnel de régime du 17 mars 2009 a entraîné la prise du pouvoir par la Haute Autorité de Transition (HAT). La crise sociopolitique et économique qui a perduré depuis cette période a perturbé le cours de la vie politique, sociale et économique du pays. Aux défis d'une extrême pauvreté, d'un niveau d'éducation très bas, d'une infrastructure routière délabrée qui voit une grande partie du pays enclavée et de traditions qui ne favorisent pas la participation des femmes à la vie publique s'ajoute alors celui de fortes tensions politiques et d'un isolement international.

La HAT a mis en place une première Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) en 2010 et celle-ci a organisé le referendum constitutionnel du 17 novembre 2010. Bien que

les parties prenantes au processus de résolution de la crise aient rejeté cette voie comme unilatérale, l'existence de la CENI, avec ses structures locales, son personnel expérimenté et son cadre réglementaire interne, représentait un atout pour la transition.

En 2011, les efforts de médiation de la communauté internationale en vue d'une sortie de la crise politique ont permis d'aboutir à la signature, le 17 septembre 2011, par dix partis et groupements politiques, de la Feuille de route pour la Sortie de Crise à Madagascar, proposée par la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC).

### **La Feuille de route**

Insérée dans l'ordonnancement juridique malgache, la Feuille de route trace les différentes étapes menant vers le retour à l'ordre constitutionnel qui en est l'ultime but. Elle envisage, entre autres, l'élaboration et la mise en œuvre, avec l'appui des experts des Nations Unies, d'un cadre électoral crédible, neutre, transparent et indépendant, fondé sur le respect des droits fondamentaux et le respect des normes internationales.

Elle affirme que la Commission électorale nationale indépendante (CENI) devra être chargée d'organiser toutes les élections, notamment les élections législatives, présidentielles et municipales, que la société civile malgache est invitée à faire l'observation des élections législatives et présidentielles et que la communauté internationale sera appelée à soutenir le renforcement des capacités de la société civile.

La Feuille de route mentionne que la SADC et l'Union Africaine (UA) demandent aux partenaires bilatéraux et multilatéraux de Madagascar d'apporter, dans le respect de leurs procédures respectives, leur soutien multiforme aux institutions de transition, notamment la CENI et elle envisage l'octroi d'une aide financière, technique, matérielle et logistique au processus électoral.

### **Le Programme des Nations Unies**

Le Programme Intérimaire des Nations Unies à Madagascar 2012-2013 comporte dans son axe gouvernance comme effet 1 « Les autorités nationales (CENI, Cour spéciale électorale, Ministère de l'Intérieur, la police et la gendarmerie nationale, Ministère de la Justice) mettent en place un cadre institutionnel et légal propice à l'exercice de la démocratie, des libertés et de la consolidation de la paix » et comme effet 3 « Les populations et les institutions comprennent et appliquent les préceptes démocratiques relatifs à la paix et à la cohésion sociale ».

Dans sa matrice des résultats, ce programme liste comme produit 1.2 « La CENI est dotée de compétences et d'outils, répondant aux normes internationales lui permettant d'être opérationnelle, inclusive » et comme produit 3.2 « 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 en œuvre ».

Le Programme intérimaire 2012-2013 du Plan d'Action du Programme Pays (CPAP) entre le Gouvernement de Madagascar et le PNUD fait mention du travail pour obtenir ces effets dans le domaine de la gouvernance. Il ne mentionne pas spécifiquement un appui au processus électoral, qui dans ce contexte ne pouvait être fourni que sur recommandation

d'une Mission d'évaluation de besoins. Le cadre de résultats et de ressources du CPAP n'a pas de résultat lié directement au processus électoral.

### **La mission d'évaluation des besoins**

La Commission électorale nationale indépendante pour la transition (CENI-T) a été mise en place le 1<sup>er</sup> février 2012. Suite à une requête de sa Présidente datée du 2 avril 2012, une mission d'évaluation des besoins de la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques des Nations Unies a visité Madagascar du 22 avril au 8 mai 2012.

La mission d'évaluation des besoins a travaillé étroitement avec les membres du Secrétariat technique de la CENI-T pour établir un calendrier électoral réaliste. Dans son rapport, elle a identifié un nombre de défis, notamment la révision du fichier électoral, l'établissement de structures de la CENI-T sur le terrain, la planification opérationnelle et le développement de nouvelles approches pour la sensibilisation des électeurs. La mission a également noté un besoin de formation des journalistes sur les questions électorales, et a encouragé un soutien des organisations de la société civile qui travaillent dans l'observation et la sensibilisation. Le risque de violence électorale a aussi été clairement identifié.

Parmi les défis pour une possible assistance électorale elle-même, la mission a cité le faible intérêt de la part des partenaires financiers d'y contribuer, sauf de la part de l'Union européenne (UE), et la nécessité d'une bonne coordination de l'assistance, y compris avec les efforts de médiation pour la transition politique.

La mission a ainsi recommandé l'établissement d'un projet d'assistance pour la durée d'une année, couvrant les élections présidentielle et législatives et conseillé de les tenir simultanément en dehors de la saison de pluie. Elle a recommandé l'établissement d'une équipe multidisciplinaire couvrant onze spécialisations, y compris à travers des consultants. En vue des défis opérationnels sur le terrain, la mission a aussi envisagé l'établissement d'une présence sur le terrain avec deux ou trois volontaires par région pour l'appui logistique, opérationnel, l'inscription des électeurs et la sensibilisation des populations.

Le projet devait être conçu comme une plateforme pour mobiliser des ressources, y compris pour le soutien de la société civile et les médias. La participation des femmes devait être incluse de manière transversale dans tout le projet.

Finalement la mission a suggéré une revue du projet après les élections présidentielle et législatives, avant une possible extension.

### **Conception du PACEM**

Le Document de projet du PACEM prévoit une combinaison entre différentes formes d'assistance technique (conseil, appui matériel et formations) qui s'inscrivent dans une stratégie de renforcement des capacités.

Il couvre deux grandes phases du processus : la phase électorale avec la refonte du fichier fin 2012 et début 2013 et trois élections en 2013, et une phase post-électorale avec la continuation du renforcement des capacités de la CENI-T, ou d'un nouvel organe de gestion des élections en 2014.

Le PACEM s'articule autour de deux axes d'intervention alignés sur les demandes de la Feuille de route : l'appui à l'organisation des élections présidentielle, législatives et communales ; et le renforcement des capacités des acteurs nationaux impliqués dans le processus électoral.

Les produits que le projet comptait générer sont :

1. le dialogue entre les acteurs du processus électoral est renforcé en vue de créer les conditions optimales de prévention de la violence électorale et de la consolidation de la paix ;
2. la qualité du fichier électoral est améliorée et fiabilisée, sa consolidation au niveau national est assurée et l'ensemble des opérations électorales est géré de façon informatisée ;
3. les capacités de la structure de gestion du processus électoral sont renforcées ;
4. les capacités des autres institutions publiques impliquées dans le processus électoral, des partis politiques, des organisations de la société civile, des médias sont renforcées et la population malgache est informée et sensibilisée sur les questions liées au processus électoral ;
5. la participation citoyenne est encouragée ; et
6. les élections locales et générales sont réalisées.

L'assistance devait ainsi couvrir toutes les phases du cycle électoral ainsi que les principaux acteurs du processus électoral.

Les résultats attendus de ces produits étaient :

1. Les Institutions Nationales (la CENI-T, la Cour Electorale Spéciale, la Haute Cour Constitutionnelle) ont organisé et supervisé de façon professionnelle et responsable des élections libres, crédibles, transparentes et non violentes en 2013 ;
2. Les institutions contribuant au renforcement de la démocratie et à la promotion de la paix (les partis politiques, les organisations de la société civile et les médias) ont joué de façon adéquate leurs rôles pour que les scrutins se déroulent de façon citoyenne, inclusive et sans violence ;
3. Le taux de participation aux élections dépasse les 60% des populations en âge de voter ;
4. Les institutions nationales en charge de la conduite du processus électoral ont acquis des compétences et se sont professionnalisées en vue d'une autonomisation après la période couverte par le cycle électoral.

Le Document de projet liste plus de vingt indicateurs allant du « nombre de scrutins organisés conformément au calendrier électoral » au « nombre d'ateliers/séminaires organisés pour le renforcement des capacités des acteurs nationaux ».

Le Document de projet mentionne aussi une longue liste d'activités, actions et initiatives dans dix-sept volets différents, notamment : le recensement électoral, la création d'un centre national de traitement des données informatiques, l'appui à l'opérationnalisation de la CENI-T et à l'organisation des scrutins, la formation du personnel électoral, la

sensibilisation, l'éducation civique et la promotion d'une plus grande participation citoyenne, la communication institutionnelle, la promotion et respect des droits de l'homme, l'appui aux médias, le genre et élections, l'appui à l'observation électorale, la prévention et la gestion des conflits et le renforcement du dialogue entre les acteurs nationaux, les contentieux électoraux, l'appui aux activités post-scrutins et à la pérennisation des acquis, le renforcement des capacités institutionnelles et techniques de la CENI-T, l'appui au renforcement des relations entre la CENI-T et les autres acteurs du processus électoral, les formations long terme et les échanges d'expérience.

Le cadre des ressources et de résultats est structuré autour de 14 produits et plus de 60 principales activités avec une quarantaine d'indicateurs.

Le Document de projet prévoit la contribution au financement par des partenaires bi- ou multilatéraux à travers la modalité de la participation aux coûts par un tiers. Il s'agit d'un mécanisme standard qui permet à des partenaires financiers de confier des fonds au projet pour leur gestion. Le PNUD prélève alors un pourcentage au titre de la participation aux coûts de la gestion (*General Management Support, GMS*) sur les contributions. Les contributions sont gérées dans un fond commun (voir tableau 2 pour le niveau des contributions par partenaire).

Tableau 2 : Partenaires techniques et financiers du projet et leurs contributions

Partenaire	Promesse de contribution (USD)	Contribution (USD)
Union européenne (UE)	17 600 675	16 403 301
PNUD	6 884 937	7 111 818
Communauté de développement d'Afrique australe (SADC)	10 000 000	3 828 645
Norvège	2 131 244	2 131 244
Japon	1 050 224	1 050 224
Commission de l'Océan Indien (COI)	1 000 000	986 148
Suisse	209 268	209 268
République de Corée	100 000	100 000
<b>Total</b>	<b>38 976 348</b>	<b>31 820 648</b>

Pour la gestion, le Document de projet prévoit aussi des mécanismes standards : Un Comité de pilotage adopte le plan d'activités et se réunit régulièrement en vue de faire le point sur leur avancement. Le comité inclut le gouvernement (les ministres concernés), la CENI-T, le PNUD et tous les partenaires extérieurs contribuant au financement du fonds commun. Les représentants d'autres partenaires peuvent y être invités à titre d'observateur. En plus de la définition des grandes orientations du projet, le Comité de pilotage sert aussi de cadre pour la coordination des partenaires extérieurs engagés dans l'appui du processus électoral à travers le fonds commun.

Le suivi quotidien des activités est assuré par une sous-structure du Comité de pilotage : le Comité technique. Au sein du projet lui-même, le Conseiller technique principal est responsable de la gestion. Dans son équipe, l'Expert en administration et finances dirige une cellule de gestion administrative et financière.

Le projet rassemble ainsi trois types de partenaires : le gouvernement malgache, la CENI-T et les partenaires techniques et financiers.

### Mise en œuvre du PACEM

Les Nations Unies ont commencé à fournir de l'assistance technique à la CENI-T même avant le démarrage du PACEM. Le personnel technique de la mission d'évaluation des besoins a travaillé dès avril 2012 avec celui de la CENI-T pour établir le calendrier électoral et planifier les opérations. Cette assistance s'est poursuivie durant la mission de formulation du projet au milieu de l'année 2012. Les Nations Unies ont aussi appuyé la préparation de la refonte du fichier électoral avec des experts financés sur ses fonds propres avant le lancement du PACEM.

Le PACEM a démarré en novembre 2012 et a alors pris le relais, tout en assurant la continuité, notamment en employant comme Conseiller technique principal l'un des experts qui avait déjà fait partie des missions d'évaluation des besoins et de formulation du projet.

Les partenaires financiers du projet étaient la Commission de l'Océan Indien (COI), la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), la Corée du Sud, le Japon, la Norvège, la Suisse et l'Union européenne. L'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et l'Union Africaine étaient des partenaires techniques. L'Institut électoral pour la démocratie durable en Afrique (EISA) a mis en œuvre des activités en collaboration avec le PACEM tandis que le Centre européen pour l'appui électoral (ECES) a mis en œuvre, à travers le Projet d'appui à la crédibilité et à la transparence des élections à Madagascar (PACTE), des activités complémentaires à celles du PACEM.

Le PACEM a effectivement démarré après le lancement par la CENI-T de la révision de la liste électorale, mais grâce aux préparations antérieures, il a pu rapidement acquérir l'équipement requis pour les phases suivantes de ce processus, installant notamment le Centre national du traitement des données informatiques et l'équipement pour transmettre des données directement à ce centre par satellite à partir des 116 centres informatiques des Commissions électorales des districts. Le projet a aussi engagé le fournisseur de la bande passante pour la transmission et complété l'équipement d'impression des centres informatiques régionaux pour pouvoir imprimer des listes électorales de bonne qualité dans les délais requis.

La majorité de l'équipe du PACEM a été déployée en début 2013 et a appuyé à travers des conseils les préparatifs du scrutin dont le premier tour de l'élection présidentielle était alors prévu pour juillet 2013. Des spécialistes en logistique ont été déployés en deux vagues dans les 21 régions en dehors de la capitale. Le projet a acheté le matériel non-sensible, comme les urnes, isoires et fournitures des bureaux de vote, et préparé l'achat du matériel électoral sensible (notamment l'impression des bulletins de vote et des procès-verbaux des opérations de vote et de dépouillement).

Malgré les retards initiaux du côté gouvernemental à décaisser les fonds nécessaires pour les travaux de la CENI-T, les préparatifs étaient en pleine marche quand, au mois de mai 2013, l'acceptation par la Cour Electorale Spéciale (CES) de candidats présidentiels ne remplissant pas les conditions légales a remis en question la crédibilité du processus électoral. La

communauté internationale a alors suspendu son appui au processus électoral et s'est engagée à négocier une solution dans un climat parfois tendu, alourdi par des accusations d'ingérence.

Après la réforme de la CES au mois d'août 2013 et l'acceptation d'une nouvelle liste de candidats à l'élection présidentielle, le processus a repris, avec plusieurs mois de retard sur le calendrier initial. Les commandes du matériel sensible ont alors été réactivées, la production des supports et les activités de sensibilisation relancées. Les spécialistes en logistique sur le terrain ont appuyé la planification du déploiement du matériel et aidé à l'engagement des transporteurs locaux. Finalement les cascades de formation ont été mises en œuvre et ont abouti à la formation des membres des bureaux de vote avec le déploiement simultané du matériel électoral. Le projet a effectué le paiement des indemnités pour la formation. Le paiement des membres des bureaux de vote, lui-aussi financé à travers le fonds commun, a finalement été préfinancé effectué sur le terrain par la CENI-T elle-même, qui avait une plus grande couverture territoriale que le projet PACEM.

En parallèle, la CENI-T, EISA et le PACEM ont coordonné la formation et le déploiement de 476 médiateurs pour gérer les cas de conflits potentiels au niveau des districts et, en cas de nécessité, alerter les autorités.

Le premier tour de l'élection présidentielle a eu lieu le 25 octobre 2013 avec un taux de participation de près de 62% des 7,8 millions d'électeurs inscrits. Au moins 19.941 des 20.001 bureaux de vote sont ouverts, bien que certains avec du retard. Le scrutin a été reconnu comme crédible par les missions d'observations nationales et internationales. En même temps que saluant la crédibilité des élections, les observateurs ont noté des faiblesses dans le déploiement, le ramassage et dans la mise en œuvre du processus notamment le remplissage des procès-verbaux. Par contre, la grande inquiétude par rapport à l'introduction du bulletin unique ne s'est pas concrétisée : le taux des votes blancs et nuls était de 6,3%.

Tirant les leçons de ce premier scrutin, la CENI-T, avec l'appui du PACEM, a ensuite renforcé la planification et les contrôles de qualité pour réduire les imperfections au second tour, d'autant plus que celui-ci a été organisé conjointement aux élections législatives et que les retards dans le calendrier l'ont repoussé en saison de pluie, rendant encore plus difficile le déploiement du matériel et le ramassage des résultats.

L'appui du PACEM pour le second tour de la présidentielle et aux élections législatives a été similaire à celui fourni lors du premier tour.

Le second tour de l'élection présidentielle et les élections législatives ont été tenus le 20 décembre 2013 avec un taux de participation de près de 51% des inscrits. Malgré la plus grande complexité et les conditions météorologiques défavorables, la mise en œuvre du processus a été encore améliorée. Au moins 19.978 des 20.001 bureaux de vote ont ouvert et le taux des bulletins de vote blancs et nuls est tombé à 4,7%. Les observateurs ont une fois de plus affirmé la crédibilité des scrutins. Les résultats définitifs de l'élection présidentielle ont été proclamés le 17 janvier 2014, et ceux des législatives le 6 février 2014. Les résultats des élections législatives ont été annulées dans quatre circonscriptions, donnant lieu à des élections partielles, tandis que les élections communales ont été reportées sans date.

Début 2014, une campagne d'apaisement a été menée dans le cadre du PACEM, qui a aussi appuyé la révision annuelle de la liste électorale et, durant l'année, commencé à mener des activités de renforcement des capacités, notamment en organisant des formations professionnelles selon la méthode BRIDGE pour le personnel de la CENI-T et la société civile.

De mars à avril 2014, l'appui de l'UE au PACEM a été évalué par une équipe engagée par l'UE. Cette évaluation a suscité des échanges entre l'UE et le PNUD sans aboutir à un accord (voir la liste des documents consultés en annexe 10 et la lettre de l'Ambassadeur de l'UE en annexe 14). Pour des raisons de méthodologie, le PNUD n'a pas accepté les conclusions de cette évaluation.

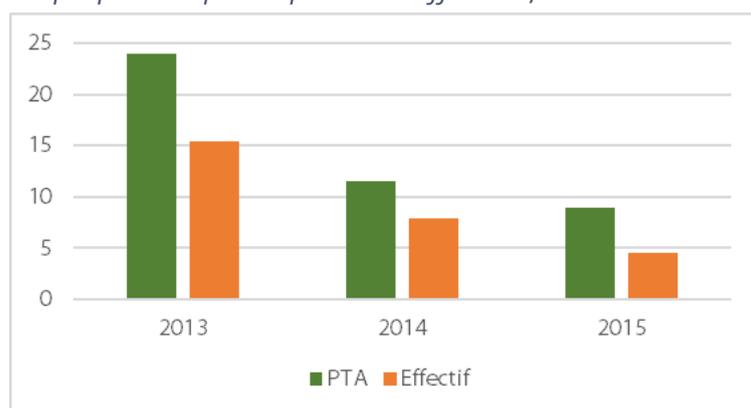
Au courant de l'année 2014, le PACEM a aussi organisé des consultations au niveau local sur une proposition de stratégie « genre et élections » et appuyé les préparatifs pour les élections partielles.

Le report des élections communales et l'incertitude sur leur date a eu un impact très important sur le projet car la conception originale des deux phases n'était plus valable. Alors que l'attention des politiciens a été absorbée par une confrontation entre les institutions nouvellement mises en place, au lieu de pouvoir consolider les acquis avec une commission électorale permanente, le projet a dû se tenir prêt pour appuyer l'organisation des élections communales avec la CENI-T, mais sans un calendrier précis.

Comme prévu dans les accords initiaux, la contribution de l'Union européenne, le principal partenaire financier du projet, ne s'est pas appliquée aux élections communales et le projet a dû mobiliser des fonds supplémentaires pour maintenir l'équipe en place.

Les élections législatives partielles ont été tenues dans les quatre circonscriptions le 29 août 2014. A ce moment-là, il était devenu difficile de maintenir le moral du staff et l'équipe du PACEM a subi une rotation importante. Quand les élections communales ont finalement été repoussées à l'année 2015, à la requête de la CENI-T, le projet a été prolongé d'une année pour pouvoir les couvrir.

Graphique 1 : Dépenses prévues et effectives, USD millions



Ce n'est qu'en début de l'année 2015 que la date des élections communales s'est précisée. Le projet s'est alors remobilisé mais n'a pas eu les ressources nécessaires pour fournir le niveau d'appui initialement prévu. Le projet s'est alors concentré sur les actions stratégiques pour assurer la crédibilité du processus. En dehors du conseil au niveau central et dans les districts, le projet a fourni le matériel sensible et la bande passante pour transmettre les résultats et a

continué d'appuyer les actions de sensibilisation. En plus de cela, le projet a formé et déployé pour une période de deux mois 737 médiateurs, organisé 5 ateliers pour sensibiliser 384 représentants des partis politiques, de la société civile et des journalistes et 27 ateliers touchant 700 personnes pour la sensibilisation à la participation des femmes au processus électoral. Le PACEM a aussi loué un entrepôt pour le colisage et le stockage du matériel électoral et 50 véhicules pour appuyer l'opération du ramassage des résultats dans la capitale.

Les élections communales se sont tenues le 31 juillet 2015 et malgré leur grande complexité avec leurs 1695 circonscriptions et bulletins de vote différents, elles ont vu encore une amélioration dans le contrôle de qualité et le déploiement du matériel. La plateforme nationale d'observation KMF/CNOE (*Komity Mpanara-maso ny Ffidianana*/Comité National d'Observation Electorale) a néanmoins relevé des imperfections et le processus a soulevé plusieurs milliers de requêtes (contentieux) mais les résultats ont été largement acceptés. Sur les 1695 circonscriptions, les élections ont été annulées dans 19, soit 1,3 %.

Dans les semaines qui ont suivi les élections communales, le projet a rapidement réduit ses effectifs mais a néanmoins appuyé l'organisation des partielles qui ont eu lieu le 13 novembre 2015. Ceci a complété le mandat de la CENI-T et le projet a participé à l'organisation d'un atelier final pour tirer les leçons du processus.

En décembre 2015, le projet a été prolongé une seconde fois, jusqu'au 30 juin 2016. La justification cite un nombre d'activités qui devaient se dérouler dans cette période, y compris les élections indirectes, mais le projet ne s'est finalement pas engagé dans les élections sénatoriales, tenues à la fin 2015 par une nouvelle commission électorale, avec le personnel technique largement issu de la CENI-T.

Avec la passation des responsabilités de la CENI-T à une CENI permanente le 13 janvier 2016, la période pour laquelle la deuxième phase du projet a été conçue a finalement commencée, mais les contrats de la quasi-totalité du personnel se terminent et seulement le CTP et l'Expert en administration et finances restent en place, avec pour principale tâche d'assurer les activités de clôture, y compris le soutien à l'audit financier et à l'évaluation finale du projet.

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

#### **Etendue et objectifs**

L'évaluation couvre la contribution du PACEM aux quatre résultats à travers les six produits mentionnés ci-dessus. Elle accorde une importance particulière au premier résultat, c'est-à-dire la tenue même des élections de la sortie de crise, dont on peut estimer qu'il prime sur les autres. Elle porte aussi plus d'attention aux produits pour lesquels la majorité des ressources financières a été investie. L'évaluation couvre la période du 1<sup>er</sup> novembre 2012 jusqu'au 31 décembre 2015.

L'évaluation ne concerne pas la crédibilité des processus électoraux. Elle s'appuie sur les documents existants, notamment les rapports des missions d'observation internationales et les informations des principales plateformes d'observation nationales afin de mettre les contributions du projet au bon déroulement du processus électoral dans leur contexte. L'évaluation n'est pas un audit financier du projet et ne cherche pas à évaluer la performance des individus.

L'objectif principal visé est d'évaluer la pertinence du projet et sa performance dans l'atteinte des résultats désirés, par la validation des résultats obtenus, leur durabilité et leur impact probable. Cette évaluation cherche aussi à documenter et fournir les leçons apprises, en vue d'améliorer les programmations futures dans le domaine de la gouvernance démocratique.

#### **Critères et questions**

Les termes de référence pour l'évaluation font état des critères et questions à utiliser. Les critères sont : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité et l'impact. L'équipe d'évaluation estime que les questions établies au moment de la signature du Document de projet couvrent, dans leur ensemble, tous les aspects pertinents pour l'évaluation (voir la matrice de l'évaluation avec les questions et les notations dans l'annexe 11). L'évaluation prend aussi en compte les aspects transversaux du genre, du renforcement des capacités et de la communication.

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

L'évaluation impliquait un processus consultatif avec les partenaires du projet à travers un Groupe de référence spécialement mis en place pour l'évaluation. Selon la politique d'évaluation du PNUD, elle était donc une évaluation conjointe. Le Groupe de référence est un mécanisme qui permet aux partenaires de prêter leur assistance à la collecte de données requises, suivre le progrès et s'assurer du caractère transparent de la conduite de l'évaluation, apporter des suggestions de révisions au rapport d'évaluation et de s'assurer que le rapport final réponde aux normes de qualité.

Le fait d'être membre du Groupe de référence et de participer à ses travaux ou à des échanges avec les évaluateurs, n'engage pas un partenaire à accepter ou être associé avec les conclusions et recommandations de l'évaluation, qui sont uniquement celles des deux consultants indépendants recrutés comme évaluateurs.

L'évaluation était principalement qualitative avec des éléments quantitatifs. Elle a été conduite à travers une combinaison de quatre méthodes : l'analyse des documents, les entretiens avec des interlocuteurs-clés, l'observation directe et une enquête téléphonique.

### **Analyse des documents**

Vu que la majorité des interventions du projet remontent à plus de deux ans avant l'évaluation, les documents ont été la principale source de données. Les évaluateurs ont consulté les documents programmatiques des Nations Unies (UNDAF et CPAP), le document de projet PACEM, ses plans de travail annuels (PTA), rapports annuels et trimestriels, les comptes rendus de réunions des comités de pilotage et techniques, l'audit financier de 2013, des évaluations internes et des données financières. L'évaluation s'est aussi appuyée sur les documents d'autres parties prenantes, notamment les rapports des observateurs (voir la liste des documents consultés dans l'annexe 10).

### **Entretiens avec les parties prenantes**

L'équipe des évaluateurs a conduit des entretiens avec des interlocuteurs clés afin de confirmer ou infirmer les conclusions de la revue documentaire, trouver des réponses à des questions surgissant de l'analyse des documents et de recueillir des perceptions sur la performance du PACEM.

Les cibles pour les entretiens ont été les vis-à-vis du projet au sein de la CENI-T, au niveau central et dans deux capitales régionales, le personnel technique de l'équipe du projet encore présent à Madagascar et le personnel du programme du PNUD, les partenaires techniques et financiers ainsi que les représentants des organisations bénéficiaires. Deux réunions avec les partis politiques et les organisations de la société civile ont aussi été organisées. Les évaluateurs ont fait deux visites de terrain afin de mener des entretiens avec des parties prenantes aux niveaux de la région et du district.

Le guide d'entretien générique utilisé est dans l'annexe 5 et la liste des personnes rencontrées dans l'annexe 9. Les perceptions recueillies informent particulièrement l'évaluation du partenariat et des mécanismes de gestion.

### **Observation directe**

Les visites de terrain ont servi, en plus de la collecte des perceptions des acteurs locaux, à mieux s'imprégner des réalités du terrain et à observer directement la conservation et l'état des équipements fournis par le PACEM.

### **Enquête téléphonique**

Les évaluateurs ont complété ces informations à travers une enquête téléphonique qui a été menée par le consultant national en langue malgache auprès des ex-présidents des Commissions électorales régionales (voir la version française du questionnaire de l'enquête dans l'annexe 6 et la version en langue malgache dans l'annexe 7).

### **Echantillonnage**

Pour les visites de terrain, suite à des consultations préliminaires avec les autorités électorales, l'équipe d'évaluation a choisi une capitale régionale où la mise en œuvre du

projet était confrontée à nombreux défis (Toliara) et une autre où elle aurait bien fonctionné (Antsiranana).

Pour l'enquête, les vis-à-vis directs des spécialistes en logistique sur le terrain ont été ciblés, c'est-à-dire ceux qui avaient eu la fonction de président des Commissions électorales régionales de la CENI-T. Au cas où l'ex-président n'était pas disponible, il a été remplacé par l'ex-vice-président. Dans les deux cas où l'ex-vice-président n'était pas disponible non plus, l'ex-rapporteur ou l'ex-secrétaire général ont été contactés pour répondre aux questions. L'enquête a visé la totalité des 22 régions du pays et le consultant national a réussi à contacter les responsables dans toutes les régions et tous ont accepté de répondre à la totalité des questions.

### Considérations éthiques

Dans les entretiens et dans l'enquête, les personnes interviewées ont été informées du contexte et des objectifs de l'évaluation. Aucune pression n'a été exercée pour convaincre des personnes à participer. L'évaluation ne concerne pas la crédibilité du processus électoral, mais les évaluateurs sont conscients que les processus électoraux sont, de par leur nature, politiques et potentiellement sensibles, surtout dans un contexte de sortie de crise comme celui de Madagascar.

Par précaution, aussi dans le contexte de processus de recrutement pour des postes de la CENI en cours au moment de l'évaluation, les évaluateurs présentent les opinions exprimées dans une manière qui ne les attribue pas à des individus. Les réponses à l'enquête sont aussi présentées de manière anonyme.

### Normes de performance

La performance du projet est mesurée avec les échelles de notation indiquées dans le tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3 : Echelles de notation

Critère	Notations
Pertinence	Pertinent (P) / Pas pertinent (PP)
Efficacité Efficience	Très satisfaisant (TS) Satisfaisant (S) Moyennement satisfaisant (MS) : des lacunes mineures seulement ont été décelées Moyennement insatisfaisant (MI) : le projet comporte des lacunes importantes Insatisfaisant (I) : le projet comporte d'importantes lacunes au niveau de la réalisation de ses objectifs en termes de pertinence, efficacité et efficience Très insatisfaisant (TI)
Durabilité	Probable (P) : risques négligeables à la durabilité Moyennement probable (MP) : risques modérés Moyennement improbable (MI) : risques importants Improbable (I) : risques graves
Impact	Important (I)

	Minime (M) Négligeable (N)
--	-------------------------------

## Composition de l'équipe

L'équipe d'évaluation était composée de deux consultants, un consultant international chef d'équipe et un consultant national expert en gouvernance (voir leurs biographies succinctes dans l'annexe 17). Les termes de référence pour l'évaluation (voir annexe 1) prévoyaient un second consultant national, mais celui-ci n'a pas pu être recruté faute de candidats répondant aux critères.

## Déroulement

### Les étapes de la mission

La mission a commencé avec l'arrivée du consultant international à Madagascar le vendredi 8 janvier 2016. Les consultants n'ont pas eu l'opportunité de se concerter ou de préparer leur mission avant cette date en dehors de la consultation de documents disponibles sur Internet, et ont dû, pendant la grande majorité de leur mission, collecter et analyser des documents et mener des entretiens en parallèle. Le projet a mis à la disposition des évaluateurs une première collection de documents et leur a préparé un agenda de réunions avec les parties prenantes que les évaluateurs ont validé. Les documents programmatiques des Nations Unies et du PNUD ainsi que les documents qui cadrent le processus d'évaluation au PNUD ont été fournis par l'équipe suivi et évaluation du bureau pays le lundi 11 janvier.

La réunion de démarrage avec la mise en place du Groupe de référence pour l'évaluation a eu lieu le 15 janvier (voir le compte rendu et la fiche de présence dans les annexes 3 et 4). Les évaluateurs ont soumis le rapport initial au Groupe le 21 janvier.

Les évaluateurs ont mené les deux visites du terrain ensemble, à Toliara du 17 au 19 janvier et à Antsiranana du 24 au 26 janvier. Le consultant national a pris contact avec les responsables de la CENI et des autorités locales sur place et a arrangé, avec leur appui, les réunions avec des responsables de la société civile dans les deux régions.

Dès qu'ils ont réalisé que les deux visites allaient être insuffisantes pour refléter la vraie image de l'appui du projet sur le terrain, les évaluateurs ont décidé de mener une enquête téléphonique auprès des ex-présidents des Commissions électorales régionales. Le consultant national a effectué les entretiens du 30 janvier au 12 février.

Les évaluateurs ont envoyé des ébauches de réponses aux questions de la matrice d'évaluation, qui elle-même faisait partie du rapport préliminaire, et d'une présentation résumant les résultats préliminaires au Groupe de référence le 1<sup>er</sup> février. Une réunion pour le partage et la discussion des résultats préliminaires avec le Groupe de référence a eu lieu le 3 février (voir le compte rendu et la fiche de présence dans les annexes 12 et 13). Le consultant international a quitté Madagascar le 5 février, le rapport provisoire a été partagé avec le Groupe de référence le 14 février, les dernières contributions reçues le 29 février et le rapport final soumis le 7 mars 2016.

## Les contraintes rencontrées au cours de la mission

Les principales contraintes rencontrées par les évaluateurs étaient les suivantes :

1. **La documentation du projet était incomplète.** Il semblerait qu'il y ait eu deux réunions du Comité de pilotages en 2013 dont les comptes rendus ne sont pas disponibles, le rapport annuel de 2015 n'était pas finalisé et les évaluateurs n'ont pu voir que quelques-uns des produits de l'assistance fournie en 2013. Cependant, ni les autres documents, ni les entretiens n'ont donné une indication que les documents manquants pourraient contenir des données susceptibles d'affecter l'évaluation.
2. **La durée totale de 20 jours ouvrables initialement prévue pour l'évaluation était trop courte** pour permettre une évaluation approfondie d'un projet aussi complexe, d'autant plus que l'équipe d'évaluateurs a été réduite de trois à deux membres. Suite à la réunion de démarrage où cette contrainte a été soulevée, la mission a été prolongée à 27 jours avec la possibilité de travailler les trois derniers jours de à distance, permettant ainsi aux membres de Groupe de référence de prendre plus de temps pour réagir au rapport préliminaire.
3. **Le moment auquel la mission a été programmée était inopportun.** La quasi-totalité de l'équipe du projet avait déjà cessé de travailler sur le projet et durant la deuxième moitié de la mission, le Conseiller technique principal (CTP) était le seul membre de l'équipe au travail. A ceci s'ajoute une double transition, celle au PNUD avec un changement au niveau de la Représentante résidente et de son adjoint, et celle à la commission électorale avec la passation des responsabilités entre la CENI-T et la CENI. Au début de la mission, le personnel technique de la commission était aussi encore engagé avec les travaux des élections sénatoriales. L'extension de la mission a permis de tenir les sessions de travail avec le personnel de la CENI-T. Pour ce qui est du personnel du projet, au vu du fait que le nouveau CTP n'était en poste que depuis moins d'un an, pour la période de 2012 à début 2015, l'évaluation a surtout dû s'appuyer sur l'analyse des documents.
4. **Les évaluateurs n'ont pas pu recueillir les avis de tous les partenaires techniques et financiers.** Le fait que la COI et la SADC n'avaient plus de présence permanente dans le pays n'a pas permis de rencontrer leurs représentants. Les évaluateurs n'ont pas non plus pu recueillir la perception du travail avec le projet de la part de l'Union européenne. L'Ambassadeur de l'Union européenne a confirmé dans une lettre datée du 4 février 2016 que l'Union européenne ne sera pas partie prenante de l'évaluation finale du PACEM (voir annexe 14). Sans compter celles du PNUD lui-même, les informations sur la perception des partenaires financiers sont basées sur des entretiens avec quatre partenaires sur les sept.

## IV. Résultats de l'évaluation

### Pertinence

L'évaluation a considéré la pertinence par rapport aux normes, accords et programmes qui s'appliquent aux actions du PNUD à Madagascar.

Le Document de projet a la particularité de ne pas se limiter à l'appui au processus électoral que le projet compte apporter mais englobe aussi les actions à entreprendre par la CENI-T et le projet. Ceci présente l'avantage d'un engagement des autorités malgaches et du PNUD sur un projet commun pour la tenue des élections, mais rend difficile la compréhension globale des apports du projet. Les responsabilités (CENI-T, PNUD ou combinés) ne sont spécifiées qu'au niveau des activités, et le Document de projet laisse le soin de déterminer les budgets pour ces activités aux Plans de travail annuels. Ceci a pour conséquence que le Document de projet contient un budget global pour le processus électoral ainsi que le coût de l'Unité de Gestion du Projet, mais non le budget global de l'assistance électorale.

Une faiblesse du Document de projet réside dans les indicateurs choisis pour mesurer la performance du projet. Une vingtaine d'indicateurs sont listés sous le point 3.3, mais l'évaluation considère que la majorité des indicateurs n'est pas suffisamment spécifique, mesurable, actionnable, pertinent et limité dans le temps (c'est-à-dire « SMART ») pour pouvoir être utilisé. Par exemple, les indicateurs « nombre de documents produits », « nombre de matériels acquis » ou « nombre d'ateliers organisés » peuvent permettre un suivi des actions et activités du projet, mais ne donnent pas d'indication pertinente si le nécessaire pour atteindre les résultats a été fait. Sur certains autres, tels que le « nombre de scrutins tenus conformément au calendrier électoral » ou le « taux de participation aux scrutins » les actions du projet ne peuvent avoir qu'une influence partielle sur leur atteinte.

Parmi les indicateurs dans cette liste qui sont effectivement utiles pour juger la performance du projet, il y a la couverture et les délais dans le déploiement du matériel électoral et des indicateurs cités pour la qualité du fichier électoral. Le cadre des ressources et de résultats liste une quarantaine d'indicateurs, presque tous différents de ceux listés sous le point 3.3.

Dans le domaine des indicateurs, le Document de projet laisse aussi au Plan de travail annuel le soin de définir des indicateurs plus clairs. Sauf pour le taux de la participation, à la fois listé comme résultat et comme indicateur, les indicateurs dans le Document de projet sont insuffisants pour déterminer si les produits du projet ont effectivement été réalisés et si les résultats du projet ont été atteints, parce que ceux qui sont « SMART » ne couvrent pas tous les aspects des résultats escomptés.

En plus des contraintes listées dans la section précédente, ceci a été l'un des principaux défis pour l'évaluation, qui n'a pas pu s'appuyer sur ces indicateurs.

En ce qui concerne la logique du projet, le Document de projet présente deux structures parallèles, l'une dans le texte et l'autre dans le cadre des ressources et des résultats. La complexité de l'ensemble et l'absence par endroit de distinction entre les rôles de la CENI-T et le projet font que le Document de projet ne réussit pas à transmettre une clarté de vision du projet.

La structure finalement entrée dans ATLAS, le système informatique de suivi du PNUD, et sur laquelle les rapports sont basés, diffère encore des deux structures dans le Document de projet. Elle ajoute la gestion comme produit, supprime l'encouragement de la participation, et comporte finalement entre 15 et 19 activités (19 en 2013), avec chaque année une quarantaine d'actions.

La dizaine d'indicateurs définis au niveau des produits dans les Plans de travail annuels est bien plus spécifique que les nombreux indicateurs dans le Document de projet mentionnés ci-dessus, mais elle n'arrive pas à capturer toute la diversité des activités et n'informe souvent pas sur la réalisation des produits ou l'atteinte des résultats. Par exemple, le « nombre d'agents formés » et le « nombre et les types d'outils de renforcement des capacités produits » ne donnent pas une indication suffisante pour savoir si une commission électorale est opérationnelle et peut gérer toutes les opérations électorales de manière satisfaisante.

Malgré les différentes manières de structurer les apports du projet, la logique du projet est cohérente, les actions et activités contribuent aux produits, les produits aux résultats attendus et ceux-ci aux effets recherchés. Si les produits couvrent l'ensemble du processus électoral, les activités attribuées au PACEM correspondent aux domaines où le projet peut apporter une valeur ajoutée. Il est entendu, mais pas articulé de manière explicite, que les contributions du projet sont souvent nécessaires mais ne sont en aucun cas suffisantes pour réaliser les produits et pour atteindre les résultats.

Pour cette évaluation, les principales considérations pour la pertinence du projet sont la conformité des produits, résultats et effets recherchés avec les priorités et besoins du pays, son alignement au mandat du Système des Nations Unies et la cohérence de la logique du projet pour atteindre les résultats et l'effet recherché.

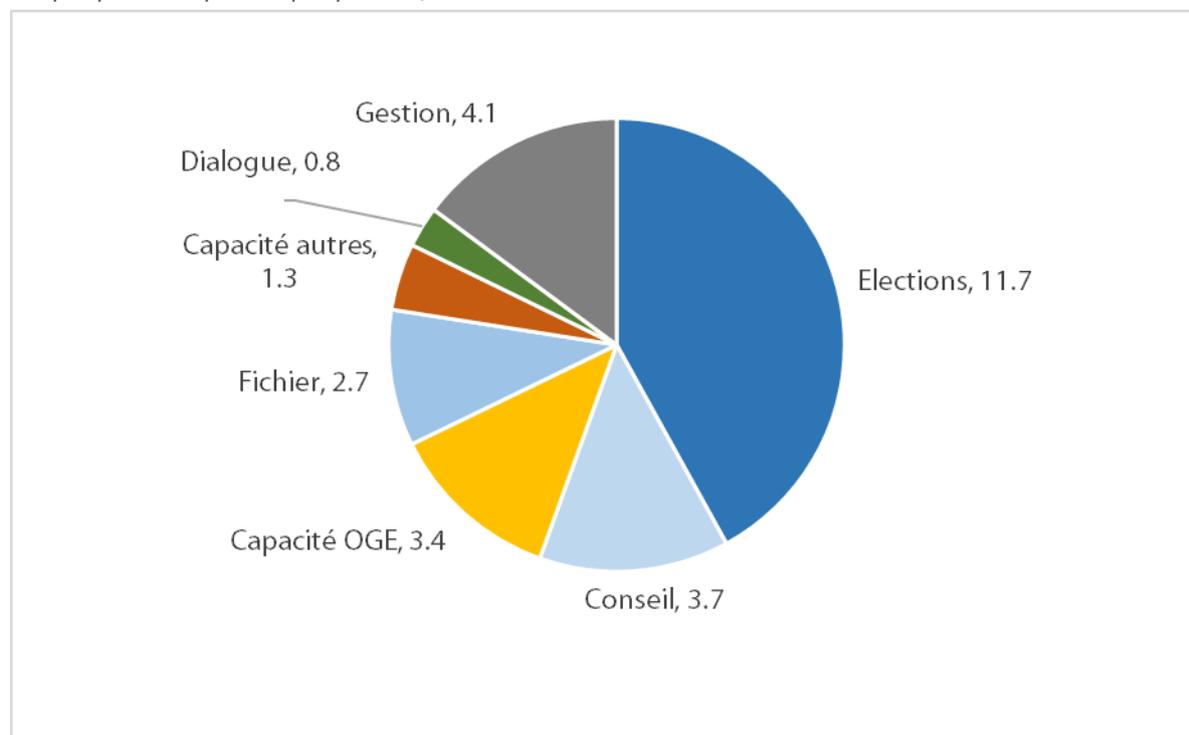
L'évaluation a trouvé que le projet est aligné avec la Feuille de route, au mandat des Nations Unies et du PNUD à Madagascar, conforme aux principaux besoins identifiés par la Mission d'évaluation des besoins et compréhensif et dans l'ensemble cohérent dans son articulation.

**Sur cette base, l'évaluation conclut que le projet est Pertinent (P).**

## Effacité et efficacité

Pour l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience, l'évaluation considère dans un premier temps les produits du projet séparément, relève les forces et faiblesses dans la réalisation des sous-produits, examine si le produit a été réalisé et évalue l'efficacité et l'efficience de chaque produit en prenant en compte l'importance relative des sous-produits.

Graphique 2 : Dépenses par produit, USD millions



Pour sa classification des dépenses, le projet a regroupé la quasi-totalité des ressources humaines sous le produit de « gestion de projet ». Cela peut faciliter leur administration, mais risque aussi de donner une impression exagérée du pourcentage des fonds dédiés à la gestion. Pour cette évaluation, la performance du personnel substantiel sera donc considérée séparément de la gestion du projet, sous le titre de « conseil ». Les différents produits sont abordés dans l'ordre décroissant du niveau approximatif de dépenses qu'ils ont engendré. La gestion est considérée séparément à la fin.

Tableau 4 : Dépenses par sous-produit

Produit	Sous-produit	USD (millions)	Pourcent
Elections	Déploiement matériel électoral	3.6	34%
	Achat matériel sensible	3.3	31%
	Achat matériel non-sensible	3.1	29%
	Paiement membres bureaux de vote	0.6	5%
	Autre	0.2	1%
	<b>Total</b>	<b>10.8</b>	<b>40%</b>
Conseil	Conseil (VNU terrain)	2.1	58%
	Conseil (professionnels)	0.8	22%
	Conseil (consultants)	0.4	12%
	Conseil (VNU siège)	0.3	8%
	<b>Total</b>	<b>3.7</b>	<b>14%</b>
Capacité OGE	Cascades de formation	2.8	82%
	Ateliers BRIDGE et échanges	0.6	18%
	<b>Total</b>	<b>3.4</b>	<b>13%</b>
Fichier	Achat équipement informatique terrain	0.9	32%
	Centre national informatique	0.7	25%
	Matériel pour révision du fichier	0.7	24%
	Transmission données	0.5	17%
	Autre	0.1	3%
	<b>Total</b>	<b>2.7</b>	<b>10%</b>
Capacité autres	Renforcement des capacités des autres acteurs et sensibilisation	1.3	100%
	<b>Total</b>	<b>1.3</b>	<b>5%</b>
Dialogue	Dialogue	0.8	100%
	<b>Total</b>	<b>0.8</b>	<b>3%</b>
Gestion	Fonctionnement projet	1.6	38%
	GSM	1.4	33%
	Personnel de gestion projet	1.2	28%
	<b>Total</b>	<b>4.1</b>	<b>15%</b>
<b>Projet</b>	<b>Grand total</b>	<b>26.8</b>	<b>100%</b>

### Appui à la réalisation des élections

Le plus grand investissement du projet a été dans le produit de l'organisation des élections elles-mêmes, et ceci pour le premier tour de la présidentielle, le deuxième tour de la présidentielle combiné avec les législatives en 2013, les législatives partielles en 2014, les communales ainsi que les communales partielles en 2015.

Dans le Document de projet, ce produit est formulé comme suit :

« Les élections locales et générales sont réalisées : les arrangements logistiques (évaluation des besoins et élaboration des cahiers de charge, appels d'offres, commande et déploiement des matériels et équipements électoraux) sont conclus ; le matériel électoral est disponible dans les délais ; la sécurité est assurée par le Gouvernement pour permettre à tous les électeurs d'exercer leur droit de vote en toute quiétude. »

L'appui était principalement de quatre types : l'achat de matériel électoral sensible, tel que les bulletins de vote et les procès-verbaux ; l'achat de matériel électoral non-sensible, comme les urnes, les scellés pour les urnes, les isolements et les autres fournitures ; le déploiement de ce matériel jusqu'au niveau des communes et le ramassage des résultats ; et le paiement des membres des bureaux de vote. En 2015, le projet n'a plus pris en charge le paiement des membres des bureaux de vote et n'a appuyé le déploiement et le ramassage qu'au niveau de la capitale. Comme indiqué dans la formulation du produit, le projet n'est pas intervenu dans l'assurance de la sécurité car cet aspect a été pris en charge par le gouvernement.

Au sein de ces sous-produits, environ 60% des fonds ont été dédiés à l'achat de matériel sensible et non-sensible, opération effectuée à travers la centrale d'achat du PNUD à Copenhague (*Procurement support office*, PSO). L'évaluation a constaté une grande satisfaction avec la qualité du matériel, et que la quantité livrée était suffisante. Pour le premier tour de la présidentielle il y a eu quelques erreurs de colisage et d'étiquetage qui ont causé un travail supplémentaire dans la rectification du déploiement, mais qui n'ont pas eu d'impact sur l'élection. Le projet a renforcé le contrôle de qualité pour le second tour et encore pour la production des bulletins de vote pour les élections communales de 2015. Pour ces dernières, 1695 types de bulletins différents ont été produits, emballés et étiquetés dès le départ pour chacun des plus de 20.000 bureaux de vote.

L'option de passer par PSO qui a une grande expérience dans l'achat de matériel électoral et des accords à long terme avec des fournisseurs qui garantissent des prix généralement avantageux a contribué à l'efficacité de la mise en œuvre.

En 2013, pour appuyer le déploiement de ce matériel de la capitale jusqu'au 1695 communes, en l'absence de matériel roulant suffisant pour cette opération au sein des Nations Unies et au niveau des autorités nationales, le projet a contracté les services de transporteurs privés à travers tout le pays. Les contrats couvraient aussi le ramassage des résultats des communes aux districts. Cette opération représentait environ 34% des dépenses pour ce produit.

Bien que seulement payés après avoir rendu des services satisfaisants, pour le déploiement du matériel du premier tour, certains transporteurs n'ont pas rempli leurs obligations forçant la CENI-T et les spécialistes en logistique sur le terrain par endroit à improviser. Toutes les difficultés ont pu être surmontées et tout le matériel a été livré aux communes à temps, mais l'expérience a amené la CENI-T et le projet à mettre en œuvre des mesures de contrôle supplémentaires pour le deuxième tour, ce qui a rendu le déploiement et le ramassage plus fiable.

Un appui supplémentaire qui n'était pas prévu dans le Document de projet était le déploiement de cinq hélicoptères pour le déploiement et surtout le ramassage dans les délais des résultats aux endroits les plus reculés. Le financement pour cette activité n'est arrivé que peu de temps avant le premier tour et les hélicoptères n'ont pu être déployés que la veille du scrutin. Le changement tardif dans les plans a causé des malentendus et n'a, par endroit, pas permis une planification suffisante. En conséquence, lors du premier tour, dans environ 10% des endroits, le ramassage par hélicoptère n'a pas fonctionné. Pour les élections au mois de

décembre où, en raison des pluies encore plus d'endroits étaient inaccessibles, ces problèmes ne se sont plus reproduits.

Afin de garantir le respect des normes internationales, la procédure du PNUD pour contracter des transporteurs exige la soumission de documents administratifs qui ne sont pas nécessairement courants sur le terrain à Madagascar. Ceci a réduit le nombre de fournisseurs potentiels et a pu avoir ainsi contribué à la hausse du prix finalement payé pour leurs services.

Le paiement des membres des bureaux de vote avec le financement des partenaires à travers le fonds commun était une autre opération importante pour motiver le personnel mais pour laquelle les procédures du PNUD n'étaient pas adaptées. Cette opération représentait environ 5% des dépenses effectuées pour ce produit.

**Prenant tous ces aspects en compte et considérant l'importance relative des sous-produits, pour le produit de l'organisation des élections dans son ensemble, l'évaluation constate que tous les aspects de ce produit ont été réalisés, note l'efficacité Satisfaisante (S) et l'efficacité Satisfaisante (S).**

### Conseil

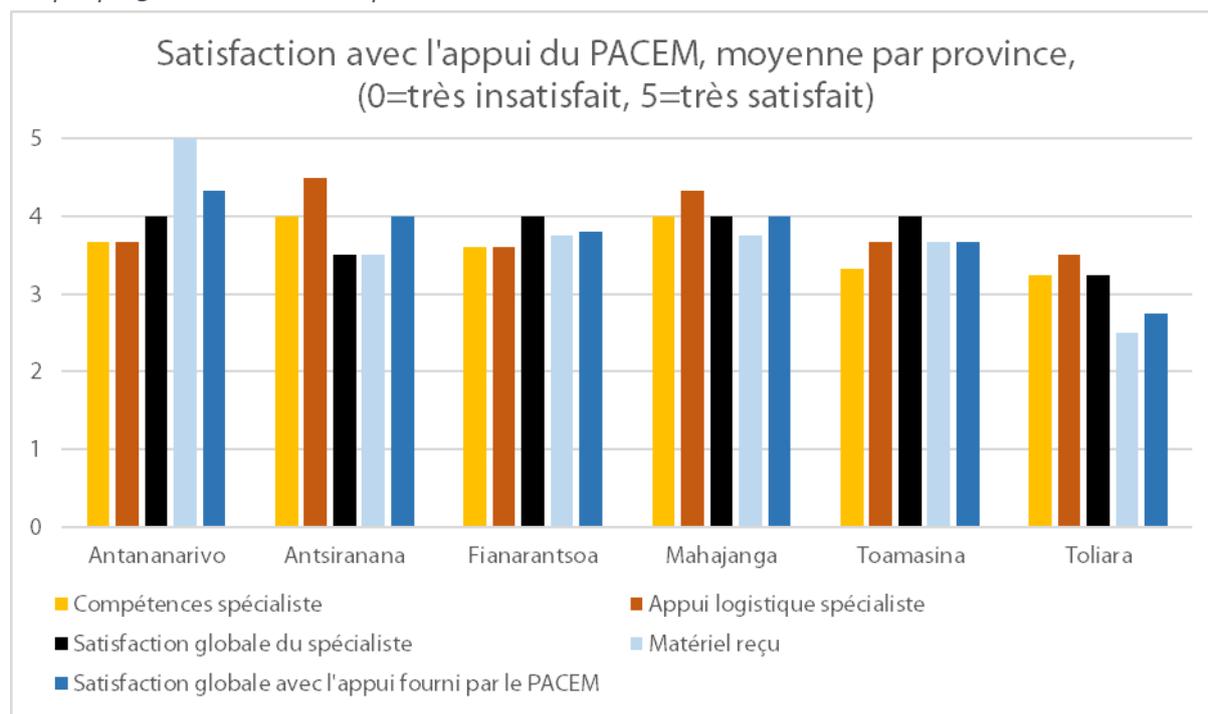
Dans la structure des produits finalement adoptée par le projet dans le système de gestion ATLAS, le conseil, type d'assistance technique électorale, était compris dans le produit de la gestion. La présente évaluation le considère séparément.

Le conseil était fourni principalement à la CENI-T au siège, mais aussi au niveau des 21 régions en dehors de la capitale.

La présence sur le terrain a été assurée par des spécialistes en logistique, recrutés sur des contrats de Volontaires des Nations Unies. Suite à des contraintes budgétaires, cette présence était plus réduite qu'envisagée dans le rapport de la mission d'évaluation des besoins : un spécialiste pour deux régions au lancement du projet, au lieu de deux ou trois par région comme recommandé par la mission d'évaluation des besoins électoraux de 2012. La priorité a été donnée à la logistique, basé sur une appréciation des principaux défis de l'opération électorale que les évaluateurs partagent. Le Document de projet envisageait ainsi onze postes de ce type. Au vu de la difficulté qu'avaient nombre des spécialistes à couvrir leurs deux régions, la direction a décidé de doubler le nombre de spécialistes afin d'en déployer finalement 21, un pour chaque région en dehors de la capitale.

En accord avec le niveau d'expérience demandé des spécialistes Volontaires des Nations Unies, le poste exigeait trois années d'expérience en logistique, mais pas forcément dans les élections. Pour le premier groupe, le projet insistait sur l'expérience électorale, mais pour la seconde vague, recrutée avec des délais très courts, il n'avait plus le temps d'être très sélectif.

Graphique 3 : Résultats de l'enquête



L'enquête menée auprès des responsables des Commissions électorales régionales a démontré qu'ils ont tous été satisfaits avec les spécialistes en logistique déployés (quelques-uns très satisfaits, les autres soit satisfaits, soit moyennement satisfaits), que ce soit avec leurs compétences en logistique, l'appui logistique reçu ou leur performance en général. Environ la moitié des responsables ont indiqué que les spécialistes leur ont donné de l'appui dans des domaines en dehors de la logistique et environ trois quarts considèrent que les spécialistes ont renforcé leurs capacités (voir la consolidation des réponses à l'enquête dans l'annexe 8).

Le conseil au niveau central a été fourni principalement par des spécialistes recrutés pour dix postes sur des contrats de volontaires et des consultants. Un Spécialiste en informatique a été recruté sur un contrat professionnel et le conseil de haut niveau figure parmi les principales responsabilités des deux CTP qui se sont succédé à la tête du projet, eux aussi sur des contrats professionnels.

L'appréciation varie, mais le personnel technique de la CENI s'est montré très satisfait avec le conseil reçu de la part du staff professionnel du projet et satisfait dans l'ensemble avec les spécialistes sur les contrats de consultant et les volontaires. Les regrets exprimés étaient que les consultations ponctuelles causaient parfois un manque de continuité dans le conseil et que dans le domaine de l'informatique, un plus grand nombre de spécialistes aurait été utile. L'évaluation du processus de 2013 a aussi relevé des insuffisances dans la communication entre le personnel de la CENI-T et celui du PACEM au niveau du siège et a recommandé des réunions opérationnelles plus fréquentes.

Les évaluateurs n'ont pas eu accès aux produits du conseil – stratégies, plans, notes, guides ou autres outils et documents – qui ont été conçus soit par les spécialistes du PACEM, soit par la CENI-T avec leur appui. En dehors des résultats de l'appui au processus électoral lui-

même et de la satisfaction exprimée par le personnel technique de la CENI-T, l'évaluation n'a ainsi que peu d'éléments pour apprécier la qualité du conseil.

En ce qui concerne l'efficacité, l'évaluation constate que le recrutement des spécialistes sur des contrats de volontaires et de consultants a permis de mobiliser une équipe de plus de 30 internationaux avec un budget restreint.

Malgré la satisfaction générale avec le conseil reçu, les volontaires étaient parfois confrontés à des attentes qui dépassaient ce qui est généralement demandé des spécialistes avec une expérience de trois ans dans le domaine, mais sans que cela ait eu un impact sur la contribution du projet aux produits et aux résultats.

En rétrospective, il apparaît aussi que dans la période entre les deux principaux processus électoraux, c'est-à-dire en 2014, la productivité de l'équipe, surtout sur le terrain, était réduite. Dans une situation où il n'y a pas de visibilité sur la date de l'élection il était difficile, voire risqué, de réduire l'équipe, mais les évaluateurs estiment qu'une revue du projet après les élections de 2013, comme initialement proposé par la mission d'évaluation des besoins, aurait permis de mieux aligner les ressources et les activités sur les besoins et opportunités de cette période.

L'organigramme fourni par le projet montre le CTP comme superviseur direct de l'ensemble du personnel, y compris tous les spécialistes logistiques sur le terrain, ce qui ne peut être une structure efficace pour gérer une équipe de cette taille. L'intention du projet était de charger l'Expert en Opérations électorales et en logistique de la coordination des activités sur le terrain. Deux processus de recrutement pour ce poste professionnel n'ont pas abouti et le projet a finalement assigné ce rôle à un consultant.

**En prenant tous ces aspects en compte, l'évaluation note l'efficacité du conseil Satisfaisante (S) et son efficacité Satisfaisante (S). Pour le projet, le conseil était intégré dans la gestion et n'était pas un produit en soi.**

### **Renforcement des capacités de l'Organe de gestion des élections**

Le document de projet définit ce produit comme suit :

« Les capacités de la structure de gestion du processus électoral sont renforcées par des sessions de formation dispensées au personnel pour lui permettre d'accomplir ses tâches à la satisfaction générale, mais aussi par un appui à l'acquisition des équipements et matériels indispensables à sa mission. »

C'est sous ce produit que le projet a comptabilisé la mise en œuvre des différentes cascades de formation, alors que cette activité est souvent considérée comme partie intégrale de la mise en œuvre du processus électoral plutôt qu'une action de renforcement de capacités. Dû à son envergure, ces formations représentent environ 82% des dépenses effectuées pour ce produit.

En dehors du conseil déjà mentionné, qui inclut l'appui à l'élaboration des manuels et de documents de référence, l'appui à la rédaction des guides et une contribution à la formation

des formateurs, et en dehors de l'impression et la distribution de ces documents, la principale contribution du PACEM aux cascades de formation était le financement des indemnités des participants. Ces indemnités ont été qualifiées d'essentielles pour la motivation du personnel, non seulement des bureaux de vote mais aussi des démembrements dont nombreux interlocuteurs ont dit qu'ils manquaient souvent d'appui du siège. L'implication du PACEM dans le paiement aurait renforcé les garanties de recevoir les montants dus. En même temps, la procédure du PNUD ne permettant pas des paiements à des anonymes, son application sur le terrain a demandé beaucoup de temps, puisqu'il fallait obtenir au préalable les justificatifs d'identité des bénéficiaires, écourtant ainsi des sessions de formation déjà relativement brèves.

Le type d'activité plus communément considéré comme du renforcement des capacités est la mise en œuvre de formations suivant la méthodologie BRIDGE, reconnu comme le standard international de la formation professionnelle dans l'administration des élections. Le projet a fourni une série de ces formations, avec des modules appropriés aux défis auxquels la CENI-T était confrontée. Le projet a aussi organisé ou soutenu des missions et des échanges, y compris des missions d'observation électorale en Algérie, aux Comores, en Guinée Bissau, au Malawi et en Moldavie. Les participants se disent très satisfaits de ces activités, mais les évaluateurs n'ont pas vu de documents qui démontreraient que le projet ait conduit avec la CENI-T une analyse de ses capacités et des véritables besoins de formations, au niveau central et sur le terrain. Les évaluateurs ne sont alors pas en mesure de juger de l'efficacité de ces cours et du programme d'échange que le projet a mis en œuvre.

Le document de projet ne spécifie pas quel était le niveau de capacité à atteindre. Pour ce qui est des formations en cascade, on peut assumer que le niveau recherché était celui qui permettrait au personnel d'effectuer ses tâches correctement. Selon les rapports des observateurs, ce niveau n'a été que partiellement atteint, avec pour principales raisons le nombre élevé de niveaux des cascades, l'emploi comme formateurs de personnes non-spécialistes, y compris les commissaires de la CENI-T eux-mêmes, et la durée trop courte des formations.

En ce qui concerne les ateliers BRIDGE et le échanges, les interlocuteurs des évaluateurs ont confirmé que ceux-ci ont permis le perfectionnement du personnel technique. Cependant, jusqu'à présent, il n'y a pas eu d'évaluation des connaissances et compétences du personnel de la commission électorale.

**Sur cette base, l'évaluation estime que ce produit a été partiellement réalisé. Prenant en compte que la grande majorité des actions concernait la mise en œuvre des formations en cascade, elle évalue l'efficacité Moyennement Satisfaisante (MS) et l'efficience Moyennement Satisfaisante (MS) pour ce produit.**

## Amélioration de la qualité du fichier électoral

En termes de moyens financiers engagés, le quatrième produit était l'appui à la révision du fichier. Le Document de projet formulait ce produit comme suit :

« La qualité du fichier électoral est améliorée et fiabilisée, sa consolidation au niveau national est assurée et l'ensemble des opérations électorales est géré de façon informatisée. »

A part les cahiers d'enregistrement, nouveauté introduite avec l'appui du PNUD avant le démarrage du projet, l'assistance s'est concentrée sur la deuxième phase de l'enregistrement des électeurs, qui consiste en la saisie des données enregistrées dans les cahiers, leur transmission, consolidation et traitement.

Dans ce domaine aussi, la plus grande dépense était pour l'acquisition de matériel, principalement informatique et de communication.

Le matériel est jugé de très bonne qualité et en complémentarité avec l'équipement déjà en place. L'infrastructure et les pratiques mises en place représentent une avancée très importante par rapport aux processus antérieurs, et ont été bien appropriées par le personnel technique de la CENI-T. L'utilisation de l'un des mécanismes mis en place – la transmission de données (inscriptions, résultats) par satellite, implique un coût important, mais les alternatives considérées n'étaient pas praticables.

Le fichier électoral a été informatisé à 100% pour la première fois dans l'histoire malgache et consolidé en un seul fichier, ce qui a aussi permis d'enlever plus d'un million de doublons, une amélioration nette de sa qualité. L'infrastructure mise en place ne sert pas seulement à la révision annuelle du fichier mais aussi à une numérisation des résultats au niveau des districts, leur transmission rapide au niveau central et une publication des résultats et des procès-verbaux sur Internet.

La liste électorale est le domaine où le Document de projet définit les indicateurs les plus précis. Il cite les critères standards pour évaluer la qualité de la liste électorale : l'exhaustivité, l'exactitude, l'actualité et l'inclusion. Les évaluateurs ne pensent pas que des valeurs numériques pour ces indicateurs soient reconnues internationalement comme des minimas, mais saluent le fait que le projet se soit fixé des cibles très ambitieuses.

Cependant, les évaluateurs sont en désaccord avec la façon dont ces indicateurs ont été calculés dans les rapports annuels du projet, qui revendiquent que les cibles ont été atteintes. Sans une autre explication convaincante, la seule pyramide de la population inscrite, qui montre que moins de femmes ont été enregistrées que d'hommes et que le nombre de personnes enregistrées diminue pour les plus jeunes de 30 ans, semblerait indiquer que l'exhaustivité de 90% n'ait pas été atteinte. Cependant, il est important de rappeler qu'à Madagascar, l'inscription est volontaire et que la CENI-T, avec l'appui du Ministère de l'intérieur et du PACEM, a fait des efforts considérables pour permettre à tout électeur éligible qui le souhaite de s'inscrire ainsi que pour corriger les erreurs et omissions qu'il a pu y avoir dans le processus. L'exhaustivité du fichier ne doit donc pas nécessairement dépasser les 90% pour que la liste électorale soit crédible. Néanmoins une analyse plus approfondie et ciblée des raisons pour lesquelles le taux d'inscription est plus faible parmi les jeunes et les

femmes, surtout dans certaines régions, permettrait de s'attaquer plus directement aux autres raisons pour la non-inscription qui pourraient alors être identifiées.

Si le projet s'était arrêté après les élections de 2013, les évaluateurs auraient considéré ce produit comme réalisé. Etant donné que le projet a continué de donner un appui à l'amélioration du fichier électoral dans les deux années suivantes, les évaluateurs estiment que le projet aurait dû appuyer une évaluation objective et collective du processus d'inscription des électeurs basée sur les critiques constructives émises par les observateurs et acteurs de chaque processus électoral. Alors il apparaît que le projet n'ait pas essayé d'améliorer la phase administrative de l'inscription, qui, suite aux améliorations dans l'informatisation, semble être la principale source des défaillances actuelles du fichier électoral.

**Sur cette base, l'évaluation considère que le produit de l'amélioration du fichier a été partiellement réalisé. Par conséquent l'efficacité dans ce produit a été Moyennement Satisfaisante (MS) alors que son efficience a été Satisfaisante (S).**

### **Renforcement des capacités des autres acteurs**

Ce produit est formulé dans le Document de projet comme suit :

« Les capacités des autres institutions publiques impliquées dans le processus électoral, des partis politiques, des organisations de la société civile, des médias sont renforcées et la population malgache est informée et sensibilisée sur les questions liées au processus électoral (enjeux, modalités de vote, lieux de vote, etc.) ainsi que sur les moyens non violents d'exprimer les préoccupations autour du processus. »

Les dépenses dans le cadre de la réalisation de ce produit représentent environ 5% des dépenses du projet, mais c'est pour ce produit que le projet a entrepris la plus grande diversité d'actions avec le plus grand nombre de partenaires différents.

Il s'agit principalement d'ateliers et de formations avec les organisations de la société civile impliquées dans la sensibilisation et avec celles impliquées dans la promotion de la participation des femmes, mais aussi des formations de femmes candidates, femmes élues maires et avec des journalistes et représentants des médias, ainsi que des actions de sensibilisation auprès des partis politiques.

En 2013, l'appui du projet aux actions de sensibilisation a aussi inclus la production de supports (affiches, dépliants, kits de sensibilisation), de spots de télévision et de radio, ainsi que d'une chanson de sensibilisation, et l'organisation de caravanes de sensibilisation et d'un concert. En 2015, seulement une partie de ces actions a été répétée, notamment la production de supports et de spots.

En dehors de l'utilisation des médias audio-visuels, la principale stratégie pour atteindre une grande couverture territoriale était de passer les messages et les supports à travers les plateformes de la société civile reconnues par la CENI-T afin que leurs membres sur le terrain les transmettent. Cette stratégie prenait en compte le fait que les démembrements de la CENI-T n'étaient pas encore opérationnels.

En 2013, la sensibilisation était confrontée à de nombreux défis : le fait que des changements étaient apportés au cadre juridique pour les élections rendait difficile la finalisation des messages et, après la suspension temporaire de l'assistance financière internationale, le temps était très limité pour mettre en œuvre les activités prévues. La CENI-T et le PACEM ont alors pris la décision de concentrer leurs actions sur l'éducation des électeurs concernant le bulletin de vote unique, une innovation pour Madagascar qui suscitait des craintes d'un grand nombre de votes blancs ou nuls. Cette focalisation de la campagne semble tout à fait appropriée aux évaluateurs.

Le nombre de bulletins de vote blancs et nuls n'a finalement pas été particulièrement élevé et la campagne de sensibilisation a sans doute contribué à ce fait. Néanmoins une majorité des interlocuteurs pour cette évaluation ont considéré la sensibilisation comme le point faible de l'appui fourni par le PACEM. Le constat est que la stratégie de passer par les plateformes de la société civile, telle que mise en œuvre, n'a pas été efficace pour atteindre la population qui a le plus besoin de sensibilisation – celle qui vit dans des endroits isolés avec un accès limité aux médias audio-visuels.

L'évaluation a recueilli différentes raisons pour ce constat : les plateformes n'auraient pas de véritable présence sur le terrain et les organisations qui en faisaient partie ne seraient pas forcément impartiales, les organisations et institutions qui sont effectivement présentes n'auraient pas été suffisamment impliquées et, de toute façon, les moyens mis à la disposition des organisations n'auraient pas été suffisants, soit pour permettre les déplacements aux endroits isolés, soit pour « motiver » les personnes censées sensibiliser.

Les indicateurs dans le Document de projet et les plans de travail concernant cet aspect sont principalement le nombre de supports produits et disséminés et le nombre d'acteurs formés et sensibilisés et ne donnent pas une idée claire sur le fait que la population est effectivement informée ou sensibilisée.

Le projet a aussi intégré dans ce produit le taux de participation, dont l'encouragement était encore un produit en soi dans le Document de projet. Au vu du fait que le taux de participation est influencé par nombre d'autres facteurs, les évaluateurs estiment qu'il ne peut que donner une indication partielle du niveau d'information et de sensibilisation de la population.

Après les élections de 2013, la CENI-T et le PACEM ont noté leur satisfaction limitée par rapport à la sensibilisation dans leur propre évaluation du processus et ont recommandé d'élargir la zone de couverture pour au moins toucher les chefs-lieux des communes.

A la connaissance des évaluateurs, cette recommandation n'a pas été opérationnalisée et pour les élections de 2015, une stratégie similaire a été mise en œuvre, quoiqu'avec des moyens réduits. L'évaluation estime que l'assistance technique internationale aurait dû appuyer une révision de la stratégie et considérer des alternatives pour effectivement élargir la zone de couverture de la sensibilisation.

Ce produit concernait aussi les principales activités pour encourager la participation des femmes au processus électoral, notamment comme candidates. Le projet a mené des

activités de sensibilisation dans ce domaine envers les partis politiques, et, en partenariat avec des plateformes d'organisation des femmes, des ateliers et des formations. Les quelques opinions que les évaluateurs ont pu recueillir sur ce sous-produit sont divergentes.

Pour cet aspect, le projet a utilisé des indicateurs clairs, le plus pertinent étant le pourcentage des élus femmes. Le cadre de ressources et de résultats fixe une cible de 25%, qui était ambitieuse, mais dans la tendance quand on prend en compte que le pourcentage des députés femmes a été de 8% en 2007 et de 18% en 2010. Pour des raisons inconnues aux évaluateurs, cette cible a été revue à la baisse dans le Plan de travail pour 2013, où elle était fixée à 10%. Finalement 21% des députés élus étaient des femmes.

En ce qui concerne les élections communales et municipales, les plans de travail de 2014 et 2015 fixent la cible à 150 femmes élues. Pour ces élections, le point de départ était un 4,2% de femmes maires et 6% de femmes conseillères municipales. Aux élections communales et municipales de 2015, près de 10% des candidats étaient de femmes. Sur les 1695 maires élus, 77 étaient des femmes (soit 4,6%) et sur les 10 983 conseillers élus, 705 étaient des femmes (soit 6,4%).

Quoi qu'il en soit du niveau d'ambition des cibles et de leur atteinte, même si les évaluateurs estiment que le projet a certainement contribué à l'augmentation du nombre de femmes élues, ils n'ont pas suffisamment d'éléments pour savoir quelle proportion de cette augmentation imputer au projet.

Le projet a aussi appuyé la formulation d'une « Stratégie genre et élections à Madagascar 2015-2020 » qui a été validée en décembre 2014 et formellement lancée en avril 2015. Le projet en a imprimé 5 000 copies et les a distribuées mais il semble qu'avec la clôture du projet, aucun suivi pour contribuer à la mise en œuvre de cette stratégie n'ait été prévu.

En ce qui concerne l'efficacité, la production du matériel de sensibilisation a été sujet à des appels d'offre et les activités se sont en large mesure appuyées sur les actions volontaires ou peu coûteuses de la société civile malgache.

**Dans l'ensemble, l'évaluation estime que ce produit a été partiellement réalisé, mais que l'efficacité était Moyennement Insatisfaisante (MI) avec une efficacité Satisfaisante (S).**

## Dialogue

Ce produit est formulé dans le Document de projet comme suit :

« Le dialogue entre les acteurs du processus électoral est renforcé en vue de créer les conditions optimales de prévention de la violence électorale et de la consolidation de la paix. »

Environ 3% des dépenses du projet ont été engagés dans la réalisation de ce produit, principalement pour la formation et le déploiement d'environ 400 médiateurs durant les phases de la campagne électorale, le scrutin et les contentieux pour les processus de 2013 et 2015.

Le déploiement des médiateurs était une initiative innovatrice. Alors que les médiateurs ont surtout eu à contribuer à la résolution d'incidents mineurs et que le dispositif n'a heureusement pas vraiment été testé dans toute son ampleur, les évaluateurs estiment que leur présence a effectivement contribué à une atmosphère plus sereine.

Le Document de projet prévoyait l'organisation de sessions dialogue (au moins 750 en 2013). Pour opérationnaliser cet aspect, le projet a appuyé l'établissement des comités locaux d'alerte précoce, basé sur un concept d'alerte des autorités par message sms développé pour les catastrophes naturelles. En 2013, ce concept a été piloté à petite échelle dans les districts où les risques de violence étaient estimés être les plus élevés, et a effectivement permis aux autorités d'intervenir dans des situations qui risquaient de devenir violentes. Par manque de ressources, le déploiement du mécanisme à grande échelle, prévu pour 2014, ne s'est jamais fait.

**L'évaluation considère que ce produit a été partiellement réalisé mais que les activités entreprises par le projet et par les autres acteurs étaient suffisantes pour prévenir la violence électorale. Elle note l'efficacité pour ce produit Satisfaisante (S) et l'efficience Satisfaisante (S).**

### Participation

Le Document de projet mentionnait aussi le produit suivant :

« La participation citoyenne est encouragée, notamment grâce au soutien apporté à des initiatives menées en faveur des femmes, des jeunes, des personnes handicapées et des minorités. »

Ce produit a été combiné avec le renforcement des capacités des autres acteurs au moment d'entrer le projet dans le système de suivi ATLAS et n'apparaît plus dans les documents. Étant donné que même le Document de projet envisageait que la participation allait être encouragée à travers les autres produits, les évaluateurs estiment que cette restructuration était justifiée.

### Gestion

La gestion a été ajoutée comme produit au moment d'entrer le projet dans le système de suivi du PNUD. Sous ce titre, l'évaluation considère d'abord la gestion administrative et financière ainsi que la gestion substantive du projet et la coordination.

Les dépenses de la gestion financière comprennent quatre postes principaux : le fonctionnement des bureaux et des véhicules au siège et sur le terrain (environ 38%), la contribution aux frais de gestion du PNUD (*General Management Support, GMS*, 33%), le coût du personnel international (20%) et le coût du personnel local, y compris les chauffeurs au siège et sur le terrain (8%).

La gestion financière de 2013 a déjà fait l'objet d'un audit financier. L'audit a trouvé que les fonds fournis à la CENI-T comprenait un montant de 136 428 dollars américains de dépenses injustifiés ou inéligibles, mais a néanmoins certifié les dépenses sans réserve car ce montant était en dessous du seuil de signification de 2%. Avec la fourniture des justificatifs de dépenses par la CENI-T après l'audit, ce point aurait depuis été clarifié. Un audit financier pour la totalité du projet est prévu pour la première moitié de 2016.

Un élément soulevé dans les comptes rendus des réunions du Comité de pilotage et dans l'atelier d'évaluation du processus de 2013 est le besoin d'avoir des mises au point de la situation financière plus fréquentes.

Le modèle de l'accord de partage des coûts prévoit le partage de l'état financier annuel. Celui-ci est produit après la clôture des comptes, qui a lieu quelques mois après la fin de l'année. Le suivi interne du PNUD est basé sur des rapports trimestriels coïncidant avec des rapports de dépenses, ce qui semble avoir été produit par le projet. Le Document de projet, cependant, dit « Tous les deux mois, lors des réunions régulières du Comité de Pilotage, la CENI-T et le PNUD présenteront des rapports écrits d'avancement des activités et des rapports financiers aux membres du comité en vue de leur adoption. »

L'exigence de rapports narratifs et financiers bimensuels semble bien trop lourde pour pouvoir être satisfaite par une équipe pleinement engagée dans un soutien multiforme d'un processus électoral complexe. En même temps la capacité de répondre à des besoins émergents dans un contexte dynamique demande aussi une bonne visibilité sur l'état des finances et les demandes répétées de faire le point, documentées dans les comptes rendus des réunions de Comité de pilotage indiquent que le projet n'a pas toujours été en position de fournir cette visibilité, même si des rapport intermédiaires ont été produits à chaque demande de décaissement et la situation financière globale a été présentée à chaque réunion de comité technique et de pilotage.

En ce qui concerne les partenaires financiers, les décaissements ont généralement été effectués dans les semaines qui suivaient la signature des accords. La modalité du fonds commun a permis au projet d'éviter que les quelques retards qu'il y a eu affectent l'appui au processus électoral.

La contribution de la SADC était destinée à financer des dépenses additionnelles de la CENI-T suite au report des élections de 2013 et n'a pas été versée dans son intégralité quand il est apparu que les besoins étaient comblés (voir le tableau 2 pour les contributions des partenaires techniques et financiers).

La gestion a aussi été facilitée par l'autorisation d'utilisation de « procédures accélérées » qui impliquent une plus grande délégation de pouvoir de décision au niveau du bureau pays.

En ce qui concerne l'efficacité de la gestion, son coût global, même incluant les GMS sur lequel le projet n'a aucun contrôle, représente moins de 15% et est donc dans les normes. Le fait de s'appuyer, en dehors du Spécialiste lui-même, sur du personnel national et la décision d'utiliser largement le parc automobile existant du PNUD ont été des facteurs déterminants pour ce taux.

Le suivi interne et les rapports du projet ont été de qualité variable. Les évaluateurs n'ont pas eu accès à tous les rapports trimestriels mais ceux qu'ils ont vus de 2013, 2014 et début 2015 sont conformes aux formats du PNUD. La version reçue du rapport du troisième trimestre de 2015 n'a pas été complètement remplie et le rapport annuel de 2015 n'a pas été finalisé. Il faut aussi souligner qu'au moment de l'évaluation, le management du projet n'avait pas accès aux versions électroniques de la plupart des documents substantiels datant de 2013 et

2014, ce qui suggère un manque d'attention à la gestion des archives du projet. Les évaluateurs s'attendent à ce que ces lacunes soient remédiées avant la clôture du projet.

Pour ce qui est du recrutement, la majorité des postes étant des VNU, l'identification de ce personnel a été effectuée par les responsables concernés à Bonn. La liaison avec Bonn a été assurée par la Chargée du programme VNU à Madagascar, une répartition des tâches qui a bien fonctionné.

En ce qui concerne la gestion substantielle du projet, l'évaluation constate que malgré la difficulté et la dynamique du contexte et la complexité du projet, la direction du projet a su mobiliser et orienter les ressources afin de combler tous les besoins prioritaires pour permettre à la CENI-T et aux autres acteurs de mener à bien le processus électoral. Nombre d'interlocuteurs ont exprimé leur satisfaction avec la manière dont le projet a été dirigé et reconnaissent le rôle primordial que les CTP ont joué dans l'atteinte de ce résultat.

Au-delà du PACEM, l'implication directe de la direction du PNUD et du Système des Nations Unies à Madagascar a été remarquée et très appréciée. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que le leadership et l'engagement personnel de la Coordinatrice Résidente ont été des facteurs déterminant pour le succès du processus électoral.

Ce soutien de haut niveau et les bonnes relations entre la Coordinatrice Résidente et la Présidente de la CENI-T ont aussi beaucoup facilité les relations du projet avec les institutions nationales, les partenaires et les différents services du PNUD.

En ce qui concerne la coordination, dans l'ensemble, les partenaires avec qui les évaluateurs ont pu en discuter étaient satisfaits de l'efficacité des mécanismes (comité technique et comité de pilotage) et estiment qu'ils ont contribué à une position cohérente de la communauté internationale, ont largement évité les duplications et ont facilité la communication entre la CENI-T et les partenaires techniques et financiers. Le Comité de pilotage a aussi fait une contribution importante dans le plaidoyer pour le décaissement par le gouvernement des fonds pour le processus électoral. Certains interlocuteurs auraient souhaité plus d'échanges substantiels que de discussions des questions financières dans les réunions du Comité de pilotage. D'autres ont souligné leur appréciation du mécanisme qui a permis à tous les partenaires de bénéficier du suivi détaillé du processus et du projet effectué par ceux qui sont en mesure de déployer plus de ressources pour le suivi, notamment l'Union Européenne.

**Prenant en compte ces différents aspects et leur importance relative, l'évaluation note l'efficacité de la gestion du projet Satisfaisante (S) et son efficience Satisfaisante (S).**

Tableau 5 : Niveau de réalisation des produits du projet

Produit	Niveau de réalisation	Contribution du projet
Le dialogue entre les acteurs du processus électoral est renforcé en vue de créer les conditions optimales de prévention de la violence électorale et de la consolidation de la paix.	Partiellement réalisé	Contribution certaine mais pas quantifiable
La qualité du fichier électoral est améliorée et fiabilisée, sa consolidation au niveau national est assurée et l'ensemble des opérations électorales est géré de façon informatisée.	Partiellement réalisé	Contribution essentielle
Les capacités de la structure de gestion du processus électoral sont renforcées.	Partiellement réalisé	Contribution essentielle
Les capacités des autres institutions publiques impliquées dans le processus électoral, des partis politiques, des organisations de la société civile, des médias sont renforcées et la population malgache est informée et sensibilisée sur les questions liées au processus électoral	Partiellement réalisé	Contribution certaine mais pas quantifiable
La participation citoyenne est encouragée	Partiellement réalisé	Contribution certaine mais pas quantifiable
Les élections locales et générales sont réalisées	Réalisé	Contribution essentielle

### Réalisation des résultats

Le niveau de réalisation des produits du projet est résumé dans le tableau 5 ci-dessus. Cinq produits sur les six ne sont que partiellement réalisés et pour trois d'entre eux la contribution du projet à leur réalisation, quoique certaine, n'est pas quantifiable. Le produit qui a effectivement été réalisé, et avec une contribution essentielle du projet, est celui qui est le plus étroitement lié au principal résultat attendu du projet, l'organisation des élections présidentielles, législatives et communales, qui a ainsi été atteint, même si, contrairement à la formulation de ce résultat dans le Document de projet, toutes ces élections n'ont pas été organisées en 2013.

L'autre résultat que l'évaluation considère comme atteint est le renforcement des capacités de la commission électorale, bien qu'elle aurait souhaité que le niveau de capacités requis ait été plus précisément défini et que son atteinte ait été confirmée à travers une évaluation des capacités de la CENI.

En ce qui concerne le résultat des institutions contribuant au renforcement de la démocratie et à la promotion de la paix ayant joué de façon adéquate leurs rôles, sur la base des faiblesses dans la sensibilisation, l'évaluation considère qu'il n'a été que partiellement atteint même si les scrutins se sont effectivement déroulés de façon citoyenne, inclusive et sans violence.

Le taux de participation qui dépasse les 60% des populations en âge de voter n'a pas été atteint. Le taux de participation pour le premier tour de l'élection présidentielle était de près

de 62% des électeurs inscrits. C'est-à-dire que si les taux d'exhaustivité du registre d'électeurs ne dépassent pas les 96%, ce qui n'a certainement pas été le cas, le taux de participation des populations en âge de voter a été en dessous de 60%. Avec près de 51% en décembre 2013 et moins de 50% en juillet 2015, les taux de participation des autres élections étaient encore inférieurs.

Comme déjà mentionné ci-dessus, le taux de participation peut être influencé par un nombre de facteurs, et le fait que ce résultat n'ait pas été atteint ne peut pas être imputé au projet.

Tableau 6 : Résumé des progrès vers les résultats attendus

Résultat attendu	Progrès	Contribution du projet
Les Institutions Nationales (la CENI-T, la Cour Electorale Spéciale, la Haute Cour Constitutionnelle) ont organisé et supervisé de façon professionnelle et responsable des élections libres, crédibles, transparentes et non violentes en 2013.	Atteint	Contribution essentielle
Les institutions contribuant au renforcement de la démocratie et à la promotion de la paix (les partis politiques, les organisations de la société civile et les médias) ont joué de façon adéquate leurs rôles pour que les scrutins se déroulent de façon citoyenne, inclusive et sans violence.	Partielle-ment atteint	Contribution certaine mais pas quantifiable
Le taux de participation aux élections dépasse les 60 pourcent des populations en âge de voter.	Pas atteint	Contribution certaine, mais pas quantifiable
Les institutions nationales en charge de la conduite du processus électoral ont acquis des compétences et se sont professionnalisées en vue d'une autonomisation après la période couverte par le cycle électoral	Atteint	Contribution importante

## Durabilité

Sur les quatre résultats attendus du projet, deux sont à vocation durable, notamment le renforcement des capacités de l'OGE et le renforcement des capacités des autres acteurs. Quoique le produit du renforcement des capacités de l'OGE ait été axé sur les ateliers, échanges et formations, dans l'ensemble, le projet a aussi renforcé les capacités de l'OGE à travers le conseil, en établissant des partenariats et des contacts et en fournissant du matériel et des équipements.

Les nouvelles capacités et compétences acquises par le personnel de la CENI-T durant les processus électoraux soutenus par le PACEM ont, en elles-mêmes, une forte probabilité d'être durables. Cependant, elles ne seront disponibles pour la mise en œuvre de futurs processus électoraux que si le personnel reste ou est repris pour des postes avec des responsabilités similaires. La possibilité que le personnel qualifié ne soit pas retenu présente donc un facteur de risque pour la pérennisation des acquis du PACEM.

Après la période sous considération de l'évaluation, mais avant la finalisation du présent rapport, deux des commissaires de la CENI-T continuaient d'exercer la même fonction au sein de la CENI, et, suite à un appel à candidatures, le Secrétaire Exécutif National et le Directeur des Affaires Administratives et Financières de la CENI-T ont été retenus pour les mêmes postes au sein de la CENI, alors que le Directeur des Opérations Electorales et le Directeur du Système Informatique ont été remplacés. L'appel à candidatures pour le Directeur de l'Education Electorale et la Communication et pour 15 chefs de service était en cours et le recrutement pour la plupart des postes dans les démembrements en dessous du niveau de la province n'avait pas encore été lancé, mais la CENI avait déjà recruté des responsables des commissions électorales régionales de la CENI-T pour ses équipes provinciales. Il y a donc une certaine continuité dans le personnel, mais le remplacement du personnel technique bien formé reste une menace pour la durabilité.

En ce qui concerne les infrastructures et acquisitions matérielles dont la majorité se trouve dans les régions et les districts, leur durabilité est confrontée à trois principales menaces : les compétences limitées à la gestion du parc de la majorité des chefs des centres informatiques ; les mauvaises conditions de conservation et de sécurisation ; et la faiblesse des moyens pour assurer l'entretien nécessaire pour maintenir les matériels délicats.

L'évaluation constate que le PACEM a bien pris en compte la durabilité dans sa conception et a effectivement mis en œuvre une approche de renforcement des capacités. Cependant, la probabilité de la durabilité des acquis dépend largement de la volonté des autorités de consolider l'indépendance de la nouvelle CENI et des politiques adoptées par celle-ci, principalement pour ses ressources humaines mais aussi dans la priorisation de la durabilité dans ses stratégies et l'affectation de son budget.

**Sur cette base, l'évaluation estime que la durabilité des capacités renforcées des institutions nationales en charge de la conduite du processus électoral est Moyennement Probable (MP).**

#### **Capacité des autres parties prenantes**

Alors que l'évaluation considère que le résultat des autres parties prenantes au processus électoral jouant bien leur rôle n'a été que partiellement atteint, le renforcement des capacités qui a permis ce résultat a principalement été dirigé vers des personnes qui devraient être en mesure d'appliquer ces compétences sans forcément rester en poste dans les institutions où elles les ont acquises.

**Ainsi, l'évaluation considère que la durabilité des capacités renforcées au sein des institutions contribuant au renforcement de la démocratie est Probable (P).**

#### **Partenariats**

En plus de la stratégie de partenariat autour du Comité technique et du Comité de pilotage qui ont réuni la CENI-T, les ministères malgaches concernés par le processus électoral, les partenaires techniques et financiers, y compris des bailleurs non-traditionnels, ainsi que d'autres partenaires bilatéraux et fournisseurs d'assistance électorale, le projet a facilité des partenariats à différents niveaux.

Le projet a cherché à encourager une approche de partenariat entre la CENI-T et les autres parties prenantes au processus électoral, notamment les partis politiques, organisations de la société civile, les observateurs, les médiateurs et les médias.

Pour la mise en œuvre de certaines activités dans le cadre du renforcement des capacités de la société civile et du dialogue, le projet a cherché à encourager la collaboration entre différentes organisations de la société civile travaillant dans le même domaine.

Le projet a aussi œuvré pour forger des liens, à travers des contacts et des échanges, entre la CENI-T, d'autres commissions électorales (par exemple à travers l'observation et la participation à des formations internationales) et les associations régionales des commissions électorales (par exemple au niveau de Marché commun de l'Afrique orientale et australe).

Au moment de l'évaluation, l'ensemble de ces partenariats semblaient être largement en veille, dû à la clôture imminente du PACEM d'une part et à la passation des responsabilités de la CENI-T à la CENI de l'autre. Les évaluateurs ont senti une volonté de réactiver certains de ces partenariats et que le chemin déjà parcouru allait faciliter la collaboration future, mais en l'absence de démarches concrètes, **ils ne considèrent la durabilité des partenariats établis par le projet que Moyennement Probable (MP).**

## Impact

Le principal impact, **important et positif**, des résultats auxquels le projet a contribué est le **rétablissement de l'ordre constitutionnel** suite à la tenue de l'élection présidentielle et des élections législatives de 2013 et la mise en place des différentes institutions sur la base d'une légitimation démocratique. Celui-ci à son tour a permis la normalisation des relations entre Madagascar et la communauté internationale, la reprise de la coopération avec un impact sur la situation socio-économique du pays.

Un autre impact **important et positif** est étroitement lié à l'effet 3 de la Gouvernance recherché dans le Programme intérimaires de Nations Unies à Madagascar 2012-2013 « La population et les institutions **comprennent et appliquent les préceptes démocratiques** relatifs à la paix et à la cohésion sociale ». Plusieurs interlocuteurs ont soulevé que depuis l'implication de la communauté internationale dans le processus électoral de 2013, et en particulier grâce au PACEM, les concepts de l'indépendance institutionnelle, de la crédibilité et de la transparence ainsi que l'importance des rôles des différents acteurs dans le processus électoral sont entrés dans le débat public et dans la conscience de nombreuses personnes et font désormais partie des attentes de nombreux Malgaches.

Un impact **néгатif inattendu mais minime** du projet est qu'il ait renforcé chez certains le **sentiment qu'un processus électoral crédible nécessite l'assistance de l'extérieur.**

## Dimensions transversales

### Genre

En dehors des activités qui visaient directement à encourager la participation des femmes et qui faisaient partie du produit du renforcement des capacités des autres acteurs, le projet a

pris en compte la dimension de l'égalité des sexes dans de nombreuses autres actions. Le projet a encouragé la désagrégation des données par sexe et le fichier électoral permet maintenant de distinguer le taux d'enregistrement des électeurs femmes et hommes. Le projet a également désagrégé les données de ses propres activités, notamment les formations. Il a aussi encouragé le recrutement des femmes, y compris pour son propre personnel. Dans les supports de sensibilisation produits par le projet ou avec son appui, il est évident qu'une attention a été portée sur l'inclusion et la représentation des femmes.

Les rapports indiquent que le projet s'est heurté à un manque d'intérêt pour la prise en compte de l'égalité des sexes, que ce soit auprès des partis politiques ou même au sein de la commission électorale. Les évaluateurs ont eux-mêmes pu constater que ce travail est effectivement difficile dans le contexte de Madagascar, mais d'autant plus important.

### **Renforcement des capacités**

Deux des six produits du projet concernent directement le renforcement des capacités, mais en dehors de sa gestion interne et les actions qui concernaient principalement les procédures du PNUD, le projet a mis en œuvre toutes ses activités dans une vision globale de renforcement des capacités. L'enquête auprès des responsables des commissions électorales régionales a démontré qu'environ trois quarts de ceux-ci considèrent que les spécialistes en logistique ont renforcé leurs capacités (voir la consolidation des réponses dans l'annexe 8).

### **Communication**

Le projet incluait la dimension de la communication à différents niveaux. Le conseil et l'appui à l'organisation incluaient un appui à la communication institutionnelle de la CENI-T et encourageait les cadres de concertation entre la CENI-T et les autres acteurs, notamment les partis politiques, les organisations de la société civile et les médias. Dans le cadre du renforcement des capacités des autres acteurs, le projet a également travaillé directement avec les journalistes et leurs représentants. Le projet a aussi communiqué directement sur ses activités, que ce soit à travers les médias classiques ou en postant sur le site du PNUD et les médias sociaux.

Dans ses communications, activités et produits, le projet a bien cherché d'assurer une visibilité pour les partenaires financiers et techniques, sauf dans la période autour de la mi-2013 quand une atmosphère chargée d'accusations d'ingérence l'a poussé à adopter une démarche plus discrète.

### **Prévention de crises**

En plus du produit du dialogue, spécifiquement conçu pour réduire les tensions, ce projet d'appui à un processus électoral de « sortie de crise » a été sensible à la nature politique du processus et a pris soin de maintenir la réalité et la perception de son impartialité, par exemple en s'abstenant d'intervenir dans la controverse concernant les candidats non-qualifiés pour les élections présidentielles de 2013 et en assurant l'égalité de traitement des partis politiques dans la formation des femmes candidates.

## Environnement

Peu d'aspects du projet sont pertinents pour les questions environnementales et elles ne sont pas mentionnées dans la documentation du projet. Même si le projet a favorisé l'informatisation de la transmission des données, les besoins de traçabilité, le manque d'infrastructure et le niveau d'éducation à Madagascar font que la mise en œuvre du processus électoral dépend encore largement de l'utilisation de papier. Le projet a cherché à anticiper les achats de matériel à l'extérieur afin de permettre leur livraison par bateau plutôt que par avion, principalement pour minimiser les coûts. Par contre, pour assurer le respect des délais légaux il a recouru, pour le ramassage des résultats des scrutins de 2013, exceptionnellement organisés en saison de pluie, à l'utilisation d'hélicoptères.

## V. Conclusion

Nombreux interlocuteurs ont indiqué aux évaluateurs que la sortie de crise à Madagascar reste encore fragile. Les élections, souvent appelées de « sortie de crise » ont été tenues, les résultats acceptés et l'ordre constitutionnel rétabli. Le succès de ce processus est tout d'abord celui du peuple malgache et de ses institutions, notamment la commission électorale.

En même temps, ces élections n'auraient pas pu avoir le même niveau de crédibilité sans la mobilisation et le soutien de la communauté internationale. L'unité qui a été démontrée par les partenaires de Madagascar, le leadership des Nations Unies à Madagascar et l'appui fourni par le PACEM ont été essentiels pour la tenue de ces élections. Ensemble, ils ont su déployer les ressources là où la légitimité du processus électoral risquait d'être confrontée à ses plus grands défis. Dans ces efforts, les innovations, telles que le dédoublement de la liste électorale, le bulletin unique, la transmission électronique et la publication en ligne des résultats, ont permis de mettre en place la fondation d'une gestion électorale de qualité. Toutefois, certains domaines qui sont importants mais pas absolument essentiels pour la tenue des élections, comme la sensibilisation ou l'encouragement de la participation des femmes, n'ont pas bénéficié du même niveau d'attention et de ressources, et n'ont pas eu des résultats aussi convaincants. Dans la perspective des prochaines élections générales, il y a lieu d'en analyser les raisons et d'y apporter les améliorations nécessaires. Les périodes non électorales présentent l'opportunité de rattraper les insuffisances et manquements.

Le renforcement des capacités a porté ses fruits, ce que la commission électorale a démontré en organisant les élections communales de 2015 avec un soutien très réduit. Ces acquis doivent maintenant être consolidés et préservés afin de réduire l'assistance requise pour les futures élections.

Au sein de la CENI, les inquiétudes concernent principalement l'opportunité du financement des prochaines échéances. Les démembrements sont particulièrement démunis de moyens de fonctionnement. A part leur opérationnalisation effective, il sera important d'analyser les besoins restants en renforcement des capacités. Une assistance internationale pourrait notamment être bénéfique dans les domaines de l'informatique, de la communication institutionnelle et pour la production du matériel sensible.

D'une manière plus générale, il reste indispensable de mettre en œuvre les recommandations faites par les différentes missions d'observation à l'adresse des autorités malgaches. Les stratégies, démarches et approches devraient aussi se baser encore davantage sur la responsabilisation des principaux acteurs du processus électoral en dehors de la commission électorale, notamment les autres institutions publiques, partis politiques et les électeurs eux-mêmes, surtout pour favoriser l'adhésion et la conscience collective dans la valorisation de la démocratie.

## VI. Enseignements tirés

La mise en œuvre du PACEM a permis de tirer un grand nombre d'enseignements. Les ateliers d'évaluation après les élections de 2013 et celles de 2015 ont permis d'identifier de nombreux points forts et points faibles, tirés des leçons et fait des recommandations qui ont déjà permis d'améliorer les pratiques d'une élection à l'autre. La plupart de ces leçons sont étroitement liées aux opérations électorales et leur contexte. La présente évaluation n'en reprend que les principales qui ont une pertinence plus générale. Avant cela, elle présente les principales bonnes pratiques identifiées et les enseignements tirés durant l'évaluation.

### Bonnes pratiques identifiées durant l'évaluation

Dans la mise en œuvre du PACEM, un nombre de bonnes pratiques a été appliqué. L'évaluation a spécialement relevé les suivantes :

1. **Les compétences et infrastructures existantes ont été prises en compte** dans l'évaluation des besoins et dans la conception du projet. L'appui fourni a bien complété les capacités techniques au niveau du siège et pris en compte les besoins identifiés sur le terrain et le matériel acquis a complété l'infrastructure existante au lieu de la remplacer.
2. **La dimension du renforcement des capacités a été incluse dans le projet.** Alors que l'évaluation des besoins était axée sur les besoins pour organiser les élections de la transition, la conception du projet y a ajouté un axe pour la pérennisation des acquis, notamment à travers le renforcement des capacités des différents acteurs. Même si la phase post-électorale a finalement coïncidé avec la clôture du projet, le renforcement des capacités a été effectif tout au long de la mise en œuvre.
3. **La stratégie met l'accent sur les partenariats.** Dans son appui, le projet a cherché à favoriser des partenariats entre les différentes parties prenantes du processus électoral, notamment entre la CENI-T et la société civile. Le projet a aussi contribué à l'insertion de la CENI-T dans les réseaux internationaux des commissions électorales. Il appartient maintenant à la CENI de valoriser ces partenariats pour en assurer la durabilité.

### Enseignements tirés concernant l'assistance électorale

L'évaluation a permis de tirer les enseignements suivants concernant des questions plus fondamentales de l'assistance électorale :

1. **Pour être efficace dans un contexte de transition, l'approche du cycle électoral doit être appliquée de manière flexible.** L'assistance électorale basée sur l'approche du cycle électoral avec sa vision d'assistance à long terme et son accent sur la consolidation dans la phase post-électorale présuppose une stabilité institutionnelle et une visibilité à long terme du calendrier électoral qui ne correspond pas forcément à la réalité d'un contexte de transition. Alors qu'il est important que l'assistance soit fournie dans une perspective de durabilité, dans un contexte dynamique ou incertain il est nécessaire de maintenir un degré de flexibilité afin de pouvoir reconfigurer et adapter l'assistance à des nouvelles réalités avec des nouveaux besoins. Ceci peut concerner, entre autres, le choix des stratégies, la priorisation des produits, le type d'activités à mener, l'affectation des

ressources et la configuration de l'équipe. Vu qu'il peut être difficile de prendre le recul nécessaire quand on est engagé dans l'appui d'un processus, il est important de prévoir dès la conception du projet des revues par des spécialistes externes, surtout en cas de changements importants dans le contexte ou dans le calendrier.

2. **Les projets d'assistance électorale devraient s'inscrire dans des stratégies d'appui à la participation des femmes, au lieu de les formuler.** Dans un contexte tel que celui de Madagascar l'encouragement de la participation des femmes au processus électoral implique forcément un travail de fond, de longue haleine et avec une multitude d'acteurs. Un processus électoral et un projet d'assistance peuvent offrir des points d'entrée importants pour ce travail, mais pour être efficace, des activités comme la sensibilisation sur la participation des femmes et la formation de femmes potentiellement candidates doivent s'inscrire dans des stratégies plus larges et dans des efforts soutenus qui vont au-delà de l'assistance électorale.
3. **Même dans les domaines en dehors des opérations, l'assistance électorale doit être axée sur les résultats et non sur les activités.** Dans un contexte de transition comme celui de Madagascar il est indispensable que l'assistance électorale anticipe et concentre son attention et ses ressources sur les aspects du processus électoral qui pourraient causer des blocages, notamment les aspects opérationnels et politiques. Il est néanmoins important que les aspects souvent perçus comme moins critiques, tels que le renforcement des capacités et la sensibilisation bénéficient de la même rigueur dans l'analyse, dans la détermination d'objectifs et dans la planification.
4. **L'assistance électorale doit se servir davantage des preuves empiriques.** Les institutions impliquées dans l'administration et l'assistance électorale possèdent un éventail croissant de méthodologies plus ou moins standardisées – tels que pour l'observation électorale, pour l'évaluation de la conformité du cadre juridique aux normes internationales, pour l'audit du fichier électoral et pour l'évaluation des capacités institutionnelles – mais celles-ci ne sont pas encore intégrées de manière systématique dans la conception des projets d'assistance électorale, que ce soit pour orienter les actions de l'assistance ou pour en mesurer le succès.
5. **Il est important de maintenir une communication étroite avec les partenaires, même en dehors de la période électorale.** Sauf sur demande explicite des partenaires, un projet électoral doit s'efforcer de tenir les réunions de pilotage et techniques prévues dans les conventions, pour assurer la continuité dans les échanges et une compréhension commune du projet et des procédures qui s'y appliquent, mais aussi pour discuter des défis émergents et identifier des solutions ensemble dans un esprit de partenariat.
6. **Les descriptions des postes doivent correspondre aux réalités des exigences,** même dans un contexte de contraintes budgétaires. Quand il n'est pas possible de recruter du personnel avec l'expérience requise, la structure de soutien doit être adaptée en fonction.

## Enseignements tirés par le projet

L'évaluation prend note d'un nombre d'enseignements tirés par le projet dans sa mise en œuvre avec une pertinence au-delà de l'assistance électorale.

1. La communication entre la capitale et le terrain reste un grand défi pour nombre d'institutions et d'organisations à Madagascar. La transmission d'informations et d'instructions, le transfert de fonds et le transport de personnes et de matériel n'est souvent pas fiable et peut avoir besoin d'appui ou d'accompagnement. Une conséquence des difficultés de communication est aussi que des représentants d'institutions ou d'organisations dans la capitale ne disposent pas forcément d'une bonne connaissance des réalités du terrain et peuvent avoir des difficultés pour cibler chaque territoire en fonction des spécificités locales.
2. Les barrières de langue forment un obstacle important aux activités d'envergure nationale, même au niveau des régions. Le nombre de personnes qui peuvent travailler en langue française est limité et même les différents dialectes de la langue malgache peuvent créer des difficultés de communication.
3. Madagascar présente un contexte particulièrement difficile pour la promotion de la participation des femmes, avec des sociétés patriarcales et conservatrices et un faible niveau d'éducation.
4. Il est important de présenter le personnel substantif au personnel de la contrepartie nationale à leur prise de fonction et de clarifier les termes de référence et attributions.
5. L'appui à un processus dynamique demande une mise à jour des budgets et de l'affectation des ressources plus fréquente que normalement requis par les procédures du PNUD et les projets doivent prévoir les compétences et les capacités nécessaires pour les produire.
6. Dans un contexte où les prestataires de services ne sont pas habitués aux exigences de rigueur d'un processus électoral, il est nécessaire de renforcer les contrôles de qualité.
7. Le PNUD ne devrait pas s'engager dans des opérations de paiement sur le terrain pour lesquelles ses procédures ne sont pas adaptées. Mais si cela est inévitable, le respect des procédures peut être facilité par la production d'un guide simple et sa distribution bien avant la mise en œuvre.

## VII. Recommandations

Les recommandations résultantes de la présente évaluation concernent principalement la CENI et le PNUD – le projet PACEM, le bureau pays et le Bureau des politiques et de l'appui aux programmes (BPAP). En premier lieu, les évaluateurs se permettent de rappeler les principales recommandations émanant des rapports des missions d'observation électorale (MOE), principalement adressées aux autorités nationales.

### Recommandations adressées aux autorités nationales par les MOE

Les détails de ces recommandations peuvent être consultés dans les différents rapports des missions d'observation électorale, notamment du Centre Carter, de l'UA, de l'UE, et du KMF/CNOE (voir la liste des documents consultés dans l'annexe 10).

1. **Consolider, compléter et stabiliser le cadre juridique des élections ;**
2. **Renforcer l'indépendance de la CENI**, y compris l'indépendance financière ;
3. **Continuer d'améliorer le processus de l'inscription des électeurs**, notamment les phases en amont de l'informatisation ;
4. **Renforcer la sensibilisation et l'éducation citoyenne**, notamment en formulant des stratégies qui permettent d'atteindre les électeurs même dans les endroits isolés ; et
5. **Continuer d'encourager la participation des femmes.**

### Recommandations adressées à la CENI

Afin de consolider les acquis de l'appui du PACEM, l'évaluation recommande les actions suivantes à la CENI :

1. **Effectuer une analyse de sa capacité institutionnelle** pour évaluer sa performance, sa stabilité et son adaptabilité et pouvoir les renforcer. Selon la méthodologie recommandée par le PNUD, l'analyse devrait concerner les dispositions institutionnelles (politiques, procédures, processus), le leadership, les connaissances et les responsabilités.
2. **Faire un état des lieux du cadre juridique électoral** en prenant en compte les constats et recommandations des ateliers d'évaluation des processus électoraux, des missions d'observation électorale et de la Stratégie « genre et élections » à Madagascar 2015-2020 afin de pouvoir contribuer aux travaux pour le compléter, consolider et stabiliser.
3. **Effectuer un audit du fichier électoral** et approfondir l'analyse des raisons pour la non-inscription, notamment parmi les jeunes et les femmes, afin d'identifier des solutions pour surmonter les obstacles potentiels à l'inscription. L'analyse à ce sujet dans le rapport de la mission d'observation de l'UE et l'audit conduit par KMF/CNOE et l'ONG Tolotsoa (voir les documents consultés dans l'annexe 10) peuvent fournir un bon point de départ pour ce travail.
4. **Assurer la durabilité des acquis du travail avec le PACEM**, en valorisant l'expérience acquise par le personnel technique au siège et sur le terrain, notamment en basant le processus de recrutement du personnel pour la nouvelle CENI sur des critères techniques

et de performance, ainsi qu'en documentant et en systématisant les expériences acquises afin de les institutionnaliser et de pouvoir les transmettre à des nouvelles recrues à travers des guides et des documents de référence. Ceci s'applique aussi aux pratiques et processus, concernant par exemple la planification, la transparence, la consultation des parties prenantes et l'inclusion, aux outils de planification et aux documents de référence élaborés durant la période de la CENI-T.

5. **Constituer une archive nationale, physique et numérique, accessible par Internet, sur les élections**, fonctionnant aussi comme centre national de ressources pour les questions électorales et intégrer ce centre dans les réseaux existants pour les professionnels de l'administration électorale, notamment le site ACE, le programme BRIDGE et les associations des commissions électorales et ainsi consolider la collaboration avec le monde électoral extérieur.
6. **Maintenir et consolider les bonnes pratiques en termes de transparence** adoptées par la CENI-T, notamment la concertation régulière avec les autres parties prenantes du processus électoral, telles que la société civile, les observateurs, les partis politiques et les médias, ainsi que le maintien de la documentation complète des processus antérieurs et la publication régulière de nouveaux documents sur le site web de la CENI.
7. **Mobiliser et affecter un budget pour l'aménagement de locaux de conservation des matériels sur le terrain** pour mieux les protéger de la poussière, de l'humidité, du vent marin et du vol et pour organiser des sessions de formation en maintenance au profit de tous les chefs des centres informatiques.

### Recommandations adressées au PACEM

Le PACEM se trouvant en clôture, le CTP est le seul personnel substantif encore déployé et il aura à finaliser le rapport final et appuyer l'audit financier durant les dernières semaines de sa mission. Néanmoins, l'évaluation recommande les actions suivantes :

1. **Organiser systématiquement les produits et documents du PACEM**, produire les archives électroniques complètes et des collections des documents les plus importants, partager ces dernières avec la CENI, le bureau pays, le bureau régional, le BPAP, la Division de l'assistance électorale (DAE) du Département des affaires politiques des Nations Unies et publier les documents avec un intérêt général dans UN Teamworks ou Yammer et sur ACE Project. L'évaluation recommande que cette action soit complétée au moins un mois avant la fin du projet.
2. **Etablir le contact entre les responsables au sein du bureau pays et les partenaires** avec qui le PACEM a travaillé pour assurer la continuité dans les relations avec le PNUD. Ceci concerne notamment les autorités nationales, la CENI, les organisations de la société civile, les médiateurs, les partenaires techniques et financiers et les spécialistes des

élections au niveau régional, à Bruxelles et à New York (BPAP et DAE). L'évaluation recommande que cette action soit complétée avant la clôture opérationnelle du projet.

3. **Appuyer, dans la mesure du possible, la mise en œuvre des recommandations adressées à la CENI.** L'évaluation recommande que cette action soit complétée avec l'appui, si les moyens financiers le permettent, de consultants recrutés pour donner un appui dans des domaines spécifiques, tels que le juridique, l'informatique ou l'évaluation des capacités.

### Recommandations adressées au bureau pays du PNUD Madagascar

1. **Nommer un point focal pour les questions électorales** au sein du Programme gouvernance pour assurer la mémoire institutionnelle, gérer les archives du PACEM et maintenir le contact et assurer un suivi avec les parties prenantes au processus électoral. L'évaluation recommande que le PNUD procède à la nomination formelle au moins un mois avant la clôture du PACEM et en informe l'équipe programme du PNUD et l'équipe pays des Nations Unies.
2. **Continuer à mener le plaidoyer** envers les autorités malgaches pour la mise en œuvre des recommandations des observateurs et la préparation dès maintenant des prochaines élections générales. L'évaluation recommande que le PACEM prépare une note résumant les principales recommandations et identifiant les institutions concernées, et que la Représentante résidente du PNUD la partage avec l'équipe pays et la mette à jour régulièrement avec l'appui du point focal pour les questions électorales, afin que ces points soient systématiquement soulevés dans les interactions avec les contreparties nationales concernées.
3. **Maintenir la capacité à mobiliser des experts électoraux**, notamment dans les domaines juridique et informatique, pour fournir un appui ponctuel à la mise en œuvre des recommandations. Ceci implique maintenir le contact avec les spécialistes en élection au niveau du Bureau régional, se tenir prêt à utiliser des fonds propres du bureau pour l'assistance électorale et à recruter, en cas de nécessité, avec l'appui de BPAP, des experts à travers le roster électoral unifié des Nations Unies qui est maintenu par la DAE. L'évaluation recommande que le PNUD identifie une ligne budgétaire qui pourrait être utilisée pour financer les experts, que si une telle ligne est disponible, le PACEM informe le Président et le Secrétaire national de la CENI de cette possibilité et que le point focal pour les questions électorales contacte la CENI régulièrement pour s'informer de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations et des besoins d'appui.
4. **Maintenir au sein du Système des Nations Unies une capacité d'analyse** qui permette d'identifier en amont les événements et actions qui pourraient mettre en péril la sortie de la crise et menacer la paix et la stabilité à Madagascar. L'évaluation recommande que la personne mieux placée pour assurer ce suivi soit identifié au sein du Système des Nations Unies et que des responsabilités claires en termes d'analyse et de rapports soient établies. En cas de besoin, l'évaluation recommande la création d'un poste de Conseiller en paix et développement.

## Recommandations adressées au BPAP du PNUD

1. **Faire produire un recueil des meilleures pratiques dans la conception des projets d'appui électoraux** et le diffuser auprès des spécialistes chargés de la formulation des documents de projets. Ce recueil pourrait notamment inclure du langage standardisé pour certains résultats attendus, produits et indicateurs qui sont communs dans l'assistance électorale ainsi que pour des paragraphes qui expliqueraient des limitations ou des particularités de l'assistance électorale. Le but du recueil serait de faciliter la mise en œuvre d'une structure claire et cohérente pour les projets d'assistance électorale, de favoriser un suivi et des rapports à la fois utiles et peu fastidieux, et d'encourager des stratégies axées sur les résultats plutôt que sur les activités, même dans les domaines du renforcement des capacités, de la promotion de la participation des femmes, des jeunes et de la sensibilisation.
2. **Faire produire et diffuser auprès des Conseillers techniques principaux une directive spécifique sur l'archivage** des documents et produits des projets d'assistance électorale. Cette directive compléterait les procédures d'archivage du PNUD et indiquerait notamment quels types de documents sont à partager avec qui, à publier où et à quel moment de la mise en œuvre d'un projet d'appui électoral. Elle comporterait aussi une structure standardisée de dossiers partagés à mettre en œuvre dans tout projet électoral, structure qui serait compatible avec celle utilisée en interne à la DAE. Le but de la directive serait de renforcer la mémoire institutionnelle du PNUD en ce qui concerne l'assistance électorale, et de favoriser le partage des outils et des bonnes pratiques.

## Annexes

### 1. Termes de référence des consultants pour la mission d'évaluation

<b>Titre</b>	: Un Consultant international et deux consultants nationaux pour l'évaluation finale du PACEM
<b>Durée</b>	: Quatre semaines (20 jours ouvrables)
<b>Type de contrat</b>	: IC (Individual Contract)
<b>Démarrage de la mission</b>	: 16 Novembre 2015
<b>Fin de la mission</b>	: 11 Decembre 2015
<b>Lieu de travail</b>	: Antananarivo, avec déplacements dans les régions
<b>Nombre de postes</b>	: 3

#### 1. CONTEXTE ET JUSTIFICATIONS

La mise en place du Programme d'Appui au Cycle Electoral à Madagascar (PACEM) cadre parfaitement avec l'assistance technique du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) au gouvernement malgache. Elle procède également de la volonté des partenaires extérieurs d'accompagner le cycle électoral et de contribuer à la réalisation des activités liées à l'organisation des consultations générales et locales de sortie de crise à savoir : l'élection présidentielle, les élections législatives et communales dans un cycle initialement prévu en 2012/2014 qui va se prolonger du fait des reports successifs jusqu'en Décembre 2015.

A ce titre, le PNUD et les autres partenaires au développement participants au PACEM visent à apporter une assistance au renforcement des capacités des principaux acteurs du processus électoral dont, la Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition (CENI-T), le gouvernement et les institutions publiques, les partis politiques, les organisations de la société civile, la plateforme des femmes en politique, les sages, les groupes sous-représentés ou marginalisés et les médias, afin de leur permettre de conduire de manière efficiente et pérenne des processus électoraux libres, transparents, crédibles et inclusifs, conformément aux standards internationaux. Cette assistance, technique et financière, qui s'inscrit dans le cadre d'un cycle électoral englobant les phases préélectorales, électorales et postélectorales, se déroule suivant 2 axes d'intervention :

- Le premier axe d'intervention cible l'appui à court terme à la CENI-T et aux autres acteurs nationaux pour la tenue effective et efficace des élections générales et locales (présidentielle, législatives, communales) permettant une rapide sortie de crise. Cet axe comporte 4 domaines-clés: (i) l'informatisation des opérations électorales pour l'amélioration de la qualité du fichier électoral et pour sa consolidation au niveau national ; (ii) la formation du personnel électoral ; (iii) l'organisation technique et matérielle des différents scrutins ; (iv) la gestion des contentieux liés au processus électoral ainsi que les mesures d'apaisement pour l'instauration d'un climat électoral serein.
- Le deuxième axe d'intervention couvre tout le cycle, période électorale incluse, et se concentre sur les activités liées à la consolidation de la démocratie et de la gouvernance participative, à travers le renforcement à moyen et long terme des capacités des acteurs nationaux. Il s'adresse aux institutions publiques, partis politiques, organisations de la société civile, plateforme des femmes en politique, les sages et médias impliqués dans le processus électoral. Il inclut les activités de prévention de conflits et de renforcement du

dialogue ainsi que celles liées à la sensibilisation et à l'éducation civique dans le but de promouvoir la participation citoyenne et d'assurer l'intégrité du processus de manière non violente et apaisée.

La présente évaluation de projet, objet de ces TDR, initiée par le PNUD conjointement avec les différentes parties prenantes, fait partie intégrante de son Plan d'Evaluation de Programme Pays et va contribuer à soutenir les améliorations de son programme et promouvoir une culture de l'orientation vers les résultats, de responsabilisation des acteurs et d'apprentissage. Elle permettra aussi de tirer les leçons pour accompagner au mieux le gouvernement et assurer la pérennisation des acquis du PACEM à Madagascar.

## **2. BUT DE L'ÉVALUATION DU PROJET**

Le but principal visé est d'évaluer la performance du projet dans l'atteinte des résultats désirés, par la validation des résultats obtenus, leur impact probable, leur pertinence quant à la réalisation de l'Effet escompté et leur durabilité.

Cette évaluation doit également relever et apprécier le niveau de progrès dans le développement des capacités nationales de gestion des processus électoraux, tout en donnant des indications aux partenaires du projet sur les besoins et priorités pour une assistance future.

Cette évaluation doit documenter et fournir les leçons apprises, en vue d'améliorer les programmations futures dans le domaine de la gouvernance démocratique. Elle doit plus particulièrement fournir des enseignements dans l'identification des besoins futurs de développement des capacités des institutions démocratiques nationales, y compris des suggestions de changement dans le cadre légal de gestion des élections.

Etant une évaluation finale de projet, elle doit couvrir toute la période depuis la signature du document de projet jusqu'à présent, et mettre en relief la mesure dans laquelle les investissements du PNUD et des autres partenaires techniques et financiers ont contribué à la réalisation des résultats escomptés et son rôle dans la réussite du projet.

## **3. PORTÉE DE L'ÉVALUATION ET OBJECTIFS**

De manière spécifique, cette évaluation de projet doit adresser les questions suivantes sans se limiter à ces dernières:

### Pertinence

- Le Produit CPAP, les sous-produits, leurs indicateurs et leurs cibles sont-ils pertinents et appropriés à la situation de développement dans le Pays ?
- Le projet est-il aligné au mandat Système de Nations Unies en général et du PNUD en particulier dans le contexte Madagascar ?
- Les produits développés par le PNUD sont-ils pertinents pour réaliser l'Effet ?
- Les indicateurs de suivi évaluation sont-ils appropriés pour rattacher les produits à l'Effet escomptés ?
- Les activités développées ont-elles pu répondre aux priorités organisationnelles et programmatiques des différentes structures de gestion du processus ?

### Efficacité

- Quel est le niveau actuel de réalisation des produits du projet ?

- Quels sont les principaux facteurs (positifs ou négatifs), internes ou externes à l'intervention du PNUD, qui ont affecté la mise en œuvre du projet? Comment ces facteurs ont-ils pu limiter ou faciliter les progrès vers la réalisation des objectifs du projet?
- Les différentes ressources (humaines, matérielles et financières) requises du PNUD, des donateurs et du gouvernement sont-elles anticipées et mobilisées dans les délais appropriés et suffisants?
- La couverture médiatique du processus électoral a-t-elle été appropriée et efficace ?
- Les structures de gestion mises en place ainsi que les méthodes de travail développées aussi bien par le PNUD que par ces partenaires, ont-elles été appropriées et efficaces?
- Le projet a-t-il fonctionné avec l'effectif adéquat de personnel, les compétences requises et selon une bonne distribution de tâche ?
- Les mécanismes adéquats de suivi ont-ils été mis en place vis-à-vis des résultats attendus ?

### Efficiences

- Les différentes ressources (ressources humaines, matérielles et financières) mises à disposition ont-elles été utilisées de manière appropriée pour atteindre les objectifs attendus?
- La stratégie de partenariat développée a-t-elle été appropriée et efficace? Comment est-ce que les partenaires financiers ont-ils apporté de la valeur ajoutée au projet et étaient-ils assez responsables et harmonisés dans leur assistance ?
- Les capacités locales ont-elles été utilisées de manière efficace lors de la mise en œuvre ?
- 

### Durabilité

- Dans quelle mesure les questions de durabilité ont-elles été intégrées dans le cadre de la conception du projet ?
- Les capacités humaines et les systèmes de gestion renforcés, ainsi que les innovations politiques ou législatives apportées vont-elles profiter dans le futur à la partie nationale pour les échéances électorales à venir ?
- Quelle garantie existe pour la pérennisation des acquis du projet et des applications au développement socio-économique de Madagascar?
- Quels pourraient être les obstacles à la pérennisation des acquis et comment les surmonter ?
- Le projet a-t-il adéquatement documenté ses progrès, ses résultats, défis et leçons apprises ?

### Impact

- Quels impacts (ou signes précoces d'impacts) attendus ou non, découlent de la mise en œuvre du PACEM ?

### Prise en compte des dimensions transversales

- Dans quelle mesure le principe d'égalité des sexes a-t-il été intégré à la conception et à la mise en œuvre du PACEM ?
- Dans quelle mesure le projet a-t-il contribué au renforcement des capacités au niveau national et local ?
- Dans quelle mesure la dimension communication a-t-elle été intégrée à la conception et à la mise en œuvre du projet ?
- 

### Recommandations

- Sur la base des analyses ci-dessus, comment le PNUD devrait-il ajuster dans une même programmation future, ses partenariats, ses stratégies de mobilisation de ressources, ses méthodes de travail et les arrangements de gestion mis en place, pour assurer que les résultats escomptés soient pleinement atteints?

#### 4. PRODUITS ATTENDUS DE L'ÉVALUATION (PRESTATIONS)

En plus du rapport initial d'évaluation, le produit clé attendu de cette évaluation de projet est un rapport analytique, complet et détaillé qui comprend sans toutefois se limiter aux parties suivantes :

- Résumé sommaire,
- Introduction,
- Description de l'intervention,
- Approche et méthodes d'évaluation,
- Analyse des données,
- Observations et conclusions,
- Recommandations,
- Enseignements tirés,
- Annexes du rapport.

Il ne s'agit pas d'un format prescrit mais d'un schéma type qui présente simplement une façon d'organiser les informations.

Le rapport d'évaluation final doit être précédé par un projet de rapport d'évaluation que le PNUD et toutes les parties prenantes dans l'évaluation vont réviser afin d'assurer que l'évaluation réponde aux critères de qualité requis. 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cohérence entre les différentes parties du document ;</li> <li>• Rédaction dans un langage accessible à ceux qui ne sont pas spécialistes de la thématique ;</li> <li>• Contenu :               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Compréhension des TDRs ;</li> <li>○ Matrice d'évaluation ;</li> <li>○ Outils de collecte et cibles ;</li> <li>○ Programme détaillé ;</li> <li>○ Répartition des responsabilités.</li> </ul> </li> </ul>
Rapport provisoire de l'évaluation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformité du canevas ;</li> <li>• Rédaction dans un langage accessible à ceux qui ne sont pas spécialistes de la thématique.</li> </ul>
Rapport d'évaluation final	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prises en compte des observations pertinentes ;</li> <li>• Qualité des outils de dissémination.</li> </ul>

## 5. CALENDRIER DU PROCESSUS D'ÉVALUATION

La consultation se déroulera sur une période de 20 jours ouvrable dans le courant du troisième trimestre de l'année 2015.

Ci-dessous, le chronogramme indicatif

#	Principales activités	Durée en jours calendaires
1	Faire la revue documentaire*	2
2	Rencontrer avec les parties prenantes	3
3	Rédiger et valider le rapport initial	2
4	Collecter les données/informations sur le terrain	5
5	Analyser les données et rédiger le rapport provisoire	5
6	Tenir la réunion de validation	1
7	Finalisation du rapport d'évaluation	2
	<b>Total</b>	<b>20</b>

## 6. 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'équipe du PACEM, le Gouvernement et les institutions officielles concernées, particulièrement la CENIT et ses démembrements, la Cour Electorale Spéciale ainsi que les partenaires au développement, les organisations de la société civile et autres acteurs impliqués dans le processus électoral. Elle devra tenir compte des indications contenues dans le Manuel de Planification, du Suivi et de l'Évaluation axés sur les Résultats du Développement.

D'une manière globale, la méthodologie devra comporter :

- i) **une analyse documentaire** : Elle consultera les documents pertinents relatifs à la réalisation des élections et à l'appui fourni par le PACEM dans le cadre du processus (prodoc, PTA, budgets, compte-rendu de réunions, décisions et instructions écrites, rapports de réalisation, monitoring médiatique, documents émanant des partis politiques ou d'autres partis prenantes aux élections, chronogramme, matériel de formation, plans logistiques, liste électorale, etc.).

- ii) une indication précise des données complémentaires à collecter : Il s'agit à cette étape, en tenant compte du résultat de la phase précédente, d'exprimer les données/informations à collecter et auprès de quelles sources pour répondre aux questions relatives à l'évaluation et les outils qui seront utilisés. Avant de passer à la phase suivante, les résultats des étapes (i) et (ii) serviront à préparer le rapport d'évaluation initial qui fera l'objet de validation.
- iii) Des consultations/entretiens avec les parties prenantes au processus : autorités gouvernementales et électorales, bailleurs, partenaires et tout autre intervenant ayant participé aux différentes opérations du processus électoral ou les ayant observés seront organisées. Des missions seront organisées au besoin au niveau des régions si nécessaires.

## 7. DUREE DE LA MISSION, COMPOSITION DE L'ÉQUIPE D'ÉVALUATION ET QUALIFICATIONS REQUISES

La Mission aura une durée de quinze jours ouvrables à compter du 16 novembre 2015 et sera conduite par une équipe composée de trois (03) consultants dont 2 consultants internationaux et 1 consultant national n'ayant jamais travaillé avec le PACEM :

- Un (01) consultant international Team leader, expert électoral avec une solide expérience dans les aspects légaux et financiers de la gestion d'un processus,,
- Un (01) consultant national, expert électoral avec une expérience avérée en logistique et opérations électorales,,
- Un (01) consultant national expert en gouvernance avec une expérience en éducation électorale, genre et prévention des conflits.

**Le consultant international Team Leader**, doit avoir une forte expérience dans la conduite d'évaluations, l'analyse et l'évaluation des aspects juridiques et financiers d'un processus électoral, la préparation de rapport. Il sera responsable d'organiser et de superviser le travail de l'équipe d'évaluation, notamment en divisant le travail selon les compétences de chacun des membres de la mission. Il ou elle aura la responsabilité de la production et de la qualité des documents à soumettre, de la consultation adéquate des différents acteurs impliqués et de tenir le PNUD informé de l'évolution de la mission.

Plus spécifiquement, le consultant international chef de la mission aura le profil suivant :

- Maîtrise en Droit, en Administration, sciences politiques ou toute discipline des Sciences Sociales.
- 10 ans d'expérience dans le domaine de la gouvernance avec une connaissance approfondie de l'assistance électorale dont un minimum de 5 ans en matière de recensement électoral, en informatisation des données électorales, en biométrie et au niveau du renforcement des capacités de organes en charges des élections ;
- Expérience dans l'élaboration, l'implantation, la gestion et/ou l'évaluation de programmes de démocratisation dans des autres pays en développement ;
- Une solide expérience dans la mise en œuvre, la gestion et l'évaluation des budgets fund et budgets électoraux,
- Un minimum de 2 de missions d'évaluation similaires conduites au niveau international est nécessaire.
- Démontrer une connaissance des principes et standards internationaux en matière d'assistance électorale de même qu'une bonne compréhension du droit électoral ;

- Démontrer une connaissance adéquate des méthodes d'évaluation et de monitoring des projets de développement en général et du PNUD en particulier ;
- La connaissance du contexte électoral malgache sera considérée comme un avantage.
- Parler et écrire couramment le français avec une bonne connaissance pratique de la langue anglaise.

**Le consultant national expert en logistique et opérations électorales** aura le profil suivant :

- Maîtrise en Droit, en Administration, sciences politiques ou toute discipline des Sciences Sociales.
- Au moins 5 ans d'expérience avérée dans le domaine de la logistique et des opérations électorales, avec une organisation internationale ou préférablement avec le PNUD ou une mission des nations unies,
- Au moins 2 expériences dans le domaine de la conduite d'évaluation post électorale,
- Une solide expérience dans la rédaction de rapport d'évaluation avec une structure du PNUD ou des nations unies,

**Le consultant national expert en gouvernance**, en tant que membre de l'équipe d'évaluation, doit avoir une forte expérience en évaluation. Il doit avoir le profil suivant:

- Maîtrise en Droit, en Administration ou toute discipline des Sciences Sociales.
- Au moins 5 ans d'expérience dans des domaines reliés à la gouvernance démocratique tels que les médias, la société civile, les partis politiques, l'éducation, les droits de l'homme, le genre, la prévention des conflits et le développement ;
- Expérience dans l'élaboration, l'implantation, la gestion et/ou l'évaluation de programmes de démocratisation dans des autres pays en développement ;
- Démontrer une connaissance approfondie de l'évolution du processus politique et démocratique à Madagascar,
- Connaissance pratique des méthodes d'évaluation et de monitoring des listes électorales.
- Parler et écrire couramment le français avec une bonne connaissance pratique de la langue anglaise.

## 8. ÉTHIQUE D'ÉVALUATION

Le PNUD détient le droit d'auteur du rapport d'évaluation. L'évaluation sera conduite conformément aux principes mis en avant dans les « Directives éthiques pour l'évaluation » de l'UNEG accessible sur le site <http://www.uneval.org/document/detail/102>. Les évaluateurs doivent veiller à sauvegarder les droits et la confidentialité des personnes fournissant les informations.

## 9. MODALITÉS D'EXÉCUTION

Le point focal de cette évaluation est le Représentant Résident Adjoint du PNUD. Pour faciliter le processus d'évaluation, l'équipe de projet va aider à connecter l'équipe d'évaluation avec la direction du PNUD, le Comité de Pilotage du projet et les principales parties prenantes. De plus ce groupe va apporter un appui substantif et logistique à l'équipe d'évaluation, et assurer un processus participatif de l'évaluation et les commentaires sur le rapport. L'équipe de projet avec le PNUD assisteront l'équipe des évaluateurs à développer un plan détaillé de mise en œuvre de l'évaluation, conduire les visites de terrain et organiser les rencontres. Pendant l'évaluation, l'équipe de projet aidera à identifier les partenaires clés à interviewer par l'équipe d'évaluation ; toutefois

l'évaluation sera pleinement indépendante et l'équipe d'évaluation va déterminer en toute flexibilité la meilleure approche dans la collecte et l'analyse des données pour l'évaluation du projet.

## 10. CANDIDATURES

Les dossiers de candidatures devront comporter :

- CV dûment signé comportant les noms de 3 références au moins comportant l'intitulé du poste ;
- Un plan de travail détaillé dans la période de la mission pour le poste visé par votre candidature ;
- Une proposition technique indiquant les grandes lignes de la méthodologie envisagée ainsi que le calendrier ;
- Une proposition financière sur la base d'un montant forfaitaire incluant (les honoraires, les frais de voyage, les indemnités journalières/perdiems et le nombre de jours ouvrables pour la durée de la consultation).

**Les dossiers devront être déposés sous pli fermé indiquant le titre exact du poste portant votre candidature au plus tard le 16 novembre 2015 à 16H00 à la réception du PNUD, Maison commune des Nations Unies, Rue Raseta, Andraharo, Route de Majunga, Antananarivo ou postés à l'adresse [registry.mg@undp.org](mailto:registry.mg@undp.org)**

TDR établis par,  
Cheikh Marouba GUEYE

---

TDR vérifiés par  
CTP – PACEM : Martin Nadon

---

TDR visé par  
CPG – Lalaina Rakotozandry

---

TDR approuvés par  
DRRP – Jonas Mfouatie

---

## 2. Dates-clé du processus électoral et du PACEM

Tableau 7 : Dates-clé du processus électoral et du PACEM

Date	Evènement
17 mars 2009	Changement extraconstitutionnel du régime
17 septembre 2011	Signature de la Feuille de route
1 <sup>er</sup> février 2012	Mise en place de la CENI-T
2 avril 2012	Requête d'assistance électorale adressée aux Nations Unies
22 avril - 8 mai 2012	Mission d'évaluation des besoins électoraux
1 <sup>er</sup> août 2012	Publication du calendrier électoral
22 octobre 2012	Signature du Document de projet du PACEM
9 octobre 2013	Arrêtage de la liste électorale
25 octobre 2013	Premier tour de l'élection présidentielle
20 décembre 2013	Deuxième tour la présidentielle et élections législatives
17 janvier 2014	Proclamation des résultats définitifs des élections présidentielles
6 février 2014	Proclamation des résultats définitifs des élections législatives
29 août 2014	Elections législatives partielles dans 4 circonscriptions
31 juillet 2015	Elections communales et municipales
13 novembre 2015	Elections communales partielles dans 19 circonscriptions
29 décembre 2015	Elections sénatoriales
13 janvier 2016	Passation des responsabilités de la CENI-T à la CENI
30 juin 2016	Clôture prévue du PACEM

### 3. Réunion de démarrage – Compte rendu

#### Lieu, date et participants

La réunion de démarrage de la mission d'évaluation du PACEM a eu lieu à la salle de conférence du troisième étage de la maison commune des Nations Unies le vendredi 15 janvier 2016 de 11h à 12h35.

Sous l'égide de la Représentante Résidente intérimaire et Représentante Résidente Adjointe pour les Programmes du PNUD, la réunion a vu la participation de la CENI-T, représentée par son Secrétaire exécutif national qui assure en même temps l'intérim du Secrétaire exécutif de la nouvelle CENI, des représentants de 4 partenaires financiers (Corée du Sud, Japon, Norvège et Union Européenne), et du personnel du PNUD, notamment de l'unité suivi et évaluation, du programme gouvernance et du projet PACEM ainsi que l'équipe d'évaluation. La liste des participants est [dans l'annexe 4 de ce rapport].

#### Ordre du jour

1. Présentation des participants
2. Contexte et objectifs de l'évaluation du PACEM
3. Mise en place et fonctionnement du groupe de référence de l'évaluation
4. Grandes lignes du Rapport de démarrage/Calendrier de l'évaluation
5. Divers

#### Contexte et objectifs de l'évaluation du PACEM

Suite à la présentation des participants, le Spécialiste Suivi et Evaluation a :

- Présenté les documents de référence pour toute évaluation du PNUD en disant qu'ils seront envoyés aux participants ;
- Souligné l'importance de l'indépendance des évaluateurs ;
- Souligné qu'il s'agit d'une évaluation conjointe ;
- Rappelé les objectifs de l'évaluation listés dans les termes de référence ; et
- Indiqué les prochaines étapes de l'évaluation, y compris :
  - La mise en place du groupe de référence ;
  - Le rapport initial ;
  - Le rapport préliminaire ;
  - Le rapport final ; et
  - Le suivi de la mise en œuvre des recommandations.

#### Mise en place et fonctionnement du groupe de référence de l'évaluation

La Chargée de suivi et évaluation a expliqué le rôle et le fonctionnement du groupe de référence, dont les tâches principales sont : collaborer avec l'équipe Suivi-Evaluation du PNUD pour orienter le processus d'évaluation décentralisée ; faciliter les contacts entre les évaluateurs et les membres des organisations partenaires qu'ils voudront rencontrer ; fournir les documents aux évaluateurs ; commenter et approuver au nom de leurs organisations les différents livrables selon le calendrier de l'évaluation ; enfin diffuser le rapport d'évaluation. Plusieurs partenaires ont souligné que les capacités limitées de leurs bureaux à Madagascar ne leur permettront pas d'investir beaucoup de temps dans les travaux du groupe. Le Spécialiste suivi et évaluation a rassuré les partenaires qu'il s'agit essentiellement de lire les

rappports initial et préliminaire et de fournir un retour si nécessaire. Le groupe ne se réunira qu'en cas de nécessité.

La représentante de l'Union Européenne a indiqué que, dans la mesure où il s'agit d'un dossier sensible pour l'UE, l'UE réserve sa position sur ce travail d'évaluation conjointe et, qu'en ce sens, à minima, l'UE pourra avoir besoin de délai supplémentaire afin de pouvoir intervenir avec une position consolidée au niveau de son siège à Bruxelles.

Le groupe de référence a alors été mis en place.

## Grandes lignes du Rapport de démarrage/Calendrier de l'évaluation

Les évaluateurs ont présenté successivement :

- Les sections que doit contenir le rapport initial ;
- La méthodologie de travail, caractérisée par la collecte et la revue documentaire, les entretiens avec les parties prenantes et l'observation directe sur le terrain ;
- Trois questions contenues dans les termes de références pour qui ils souhaitent recevoir des clarifications de la part du groupe de référence ; et
- Le calendrier de l'exécution de l'évaluation.

Après discussion, les points suivants ont été clarifiés :

- L'évaluation doit prendre en compte à la fois les activités de sensibilisation et la mise en œuvre d'éventuels engagements envers la visibilité des partenaires du projet.
- La « stratégie de partenariat » réfère aux mécanismes mis en œuvre en accord avec le document projet.
- L'évaluation doit considérer la probabilité (plutôt que les « garanties » pour la pérennisation des acquis et leur application pour le développement de Madagascar dans un sens large. Elle devra aussi formuler des recommandations pour assurer la durabilité des acquis du projet.
- L'équipe d'évaluation doit sérieusement considérer la possibilité d'inclure une deuxième région pour varier les terrains à observer afin de faire sortir le vrai visage du projet et de ne pas biaiser son évaluation.

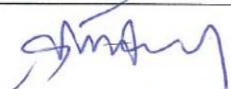
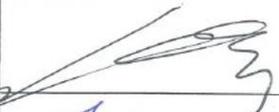
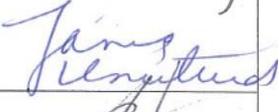
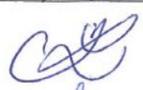
En réponse à plusieurs questions les évaluateurs ont souligné les contraintes de temps qui ne laissent que onze jours pour l'évaluation et il a été suggéré d'explorer la possibilité de prolonger la durée de la mission.

## Divers

En réponse à des questions sur l'état d'avancement du Rapport final du PACEM et de la relation avec l'évaluation finale, il a été clarifié que ces deux documents sont indépendants les uns des autres et qu'il est attendu que le rapport final du PACEM est un document interne pour le suivi du projet et le rapport d'évaluation final est élaboré par des consultants externes indépendants. Les deux devraient être finalisés avant la clôture définitive du projet en juin 2016.

#### 4. Réunion de démarrage – Fiche de présence

**FICHE DE PRESENCE**  
**REUNION ..Evaluation Finale PACEM- Démarrage**  
 Date...15...01...2016... Heures...11h00.....  
 Salle de conférence au .....3..... étage

N#	NOM et PRENOMS	AGENCE	EMARGEMENT
1	DESSUS Margaux	PNUD	
2	MARTIN NADON	PACEM PNUD	
3	VINCENT D'ACRUZ	CONSULTANT PNUD	
4	RALEVASON Hany Tiana	Consultant National (Evaluation)	
5	Thompson SAMA	PACEM/PNUD	
6	Deleau Razafimanantsoa	Team leader Gouvernance PNUD	R.D
7	RAKOTONANDRY Lalaine	Chargé de prog. Gouvernance	
8	ONO Tomoyuki	AMB/JAPON 1er Secrétaire	
9	Pil-woo KIM	Amb / Corée Chargé d'affaires	
10	JANNE KNUREUD	Bureau de l'Ambassade de Norvège	
11	Alpha Amadou RAH	PNUD	
12	Camille LARENE	UE	
13	RASOLONJATOVO J. Victor	CENT	
14	MARIE DIMOND	PNUD DRR/P	
15			

## 5. Entretiens avec les parties prenantes – Guide

### Introduction générale

- Objectifs de la mission d'évaluation (fin de projet=forces et faiblesses) et les caractères de son exécution (obligatoire, indépendant et externe).
- Quelle est votre perception des interventions du PACEM durant les élections de 2013 à 2015 ?

### Sur la pertinence des interventions du PACEM

- Était-il nécessaire et opportun que la communauté internationale appuie l'organisation de ces élections ?
- Laquelle de ses interventions vous paraissait la plus pertinente ? pourquoi ?

### Sur l'efficacité (compléter avec l'analyse documentaire et l'observation)

- Quels types d'activités /collaborations avez-vous eu avec le PACEM ?
- Êtes-vous satisfait avec la mise en œuvre (résultat attendu atteint) ?  
Si non :
- Quel était le problème ?
  - Quelles étaient les causes de ce problème (ressources, procédures, financement, organisation/méthode de travail, coordination, réalités du terrain...)?
  - Quelles seraient les solutions que vous proposeriez pour régler le problème ?
- Quels étaient les résultats obtenus ou les acquis (indicateurs) ?

### Sur l'efficience

- Selon vous était-il possible de réaliser les résultats obtenus avec moins de ressources (ou réaliser plus de résultats avec les mêmes ressources ?)
- Est-ce que vous pensez que le PACEM a fait une bonne utilisation de ses ressources ?  
Si non :
  - Quel était le problème ?
  - Quelles étaient les causes de ce problème ?
  - Quelles solutions ou alternatives proposeriez-vous pour régler le problème ?

### Sur la durabilité des acquis

- Quelle est la probabilité que les acquis durent dans le temps ?
- Quels seraient les obstacles à cette durabilité ?
- Quels sont les facteurs qui ont favorisé la pérennité des résultats obtenus ?
- Quelles sont les mesures prises pour sauvegarder les acquis ?

### Sur les impacts des interventions

- Les interventions ont-elles un /des impacts sur les processus et /ou les acteurs électoraux ?
- Dans quels domaines sont-ils plus ressentis/ remarqués ?

### Sur les dimensions transversales

- Dans quelle mesure le principe d'égalité des sexes a-t-il été intégré à la mise en œuvre du PACEM ?
- Dans quelles mesure le projet a-t-il contribué au renforcement des capacités au niveau national et local ?
- Dans quelle mesure la dimension communication a-t-elle été intégrée à la conception et à la mise en œuvre du projet ?

### Sur la collaboration

- Quels seraient les bénéfices/les valeurs ajoutées obtenues de cette collaboration ?
- Qu'est-ce qui a rendu positif les actions entreprises (facteurs, atouts valorisés) ?
- Que proposeriez-vous pour parfaire les résultats des actions entreprises ?

### Conclusion générale

- Quels étaient les faits les plus marquants de la présence du PACEM dans les processus électoraux/domaines de collaboration ?
-

## 6. Enquête auprès des ex-présidents des CER - Questionnaire en français

Bonjour, je travaille pour l'équipe d'évaluation du Projet d'appui au cycle électoral à Madagascar (PACEM). Au vu de la clôture de ce projet et suivant les procédures du PNUD, l'équipe est en train d'effectuer une évaluation indépendante du PACEM. Il s'agit de documenter les apports du PACEM au processus électoral, ce qui a bien fonctionné aussi bien ce qui n'a pas bien fonctionné et ceci afin de tirer des leçons et faire des recommandations pour le futur.

1. En pensant à la période de novembre 2012 jusqu'au 31 décembre 2015, quels sont les apports du PACEM au processus électoral dans votre région ?

[Si le Spécialiste logistique n'est pas mentionné, question 2, si oui, question 3]

2. Est-ce que le projet PACEM a-t-il déployé un spécialiste en logistique dans votre région ?
3. Quel est votre niveau de satisfaction avec les compétences techniques en logistique du spécialiste logistique qui a été déployé dans votre région ?
  - a. Très satisfait
  - b. Satisfait
  - c. Moyennement satisfait
  - d. Moyennement insatisfait
  - e. Insatisfait
  - f. Très insatisfait
4. Quel est votre niveau de satisfaction avec l'appui logistique que vous avez reçu du spécialiste dans votre région ?
  - a. Très satisfait
  - b. Satisfait
  - c. Moyennement satisfait
  - d. Moyennement insatisfait
  - e. Insatisfait
  - f. Très insatisfait
5. En dehors de l'appui logistique, est-ce que le spécialiste vous a fourni un autre type d'appui ? Lequel ?
6. Est-ce que vous sentez que le Spécialiste a contribué au renforcement des capacités des structures locales de la CENI-T ? Si oui, dans quels domaines ?
7. Quel est votre niveau de satisfaction globale avec l'appui du spécialiste ?
  - a. Très satisfait
  - b. Satisfait
  - c. Moyennement satisfait
  - d. Moyennement insatisfait
  - e. Insatisfait
  - f. Très insatisfait
8. Est-ce que vous avez reçu du matériel du PACEM ? Est-ce que tout le matériel a-t-il été reçu à temps ?
9. Est-ce que le matériel non consommable est-il toujours disponible et fonctionnel ? Quel matériel ne l'est pas ?

10. Quel est votre niveau de satisfaction avec le matériel reçu du PACEM ?
    - a. Très satisfait
    - b. Satisfait
    - c. Moyennement satisfait
    - d. Moyennement insatisfait
    - e. Insatisfait
    - f. Très insatisfait
  11. Quel est votre satisfaction globale avec l'appui fourni du PACEM ?
    - a. Très satisfait
    - b. Satisfait
    - c. Moyennement satisfait
    - d. Moyennement insatisfait
    - e. Insatisfait
    - f. Très insatisfait
  12. Quels résultats de l'appui PACEM ont une forte probabilité d'être durables ? Pourquoi ?
  13. Quels résultats de l'appui PACEM ont une faible probabilité d'être durables ? Pourquoi ?
  14. Quels étaient les principaux impacts du PACEM ?
  15. Quelles sont les leçons que vous tirez de l'appui reçu du PACEM ?
  16. Quelles sont les recommandations que vous auriez concernant le PACEM ?
-

## 7. Enquête auprès des ex-présidents des CER - Questionnaire en langue malgache

Miarahaba anareo rehetra ny tenanay mpamita ny iraka hanao ny toman'ny zava-bitan'ny tetikasa PACEM eto Madagasikara. Araka ny fomba fiasa fanaon'ny PNUD, rehefa mifarana ny tetikasa dia manao ny toman'ireo asa vita nandritra ny fanomanana ireo fifidianana Filohampirenena sy Solombavambahoaka ary Ben'ny tanana izahay. Natao izany mba hahalalana ny tena zava-bitan'ny PACEM tokoa, ireo lesoka sy ny tsara rehetra mba hisintonana lesona sy indrindra hamolavolana soson-kevitra hanatsarana ny ho avy.

1. Inona no nentin'ny tetik'asa PACEM nanatontosana ny fifidianana tao @ faritra misy anao nandritry ny taona novambra 2012 – desambra 2015 ?
2. Nisy manam-pahaizana momba ny logistique nalefan'ny PACEM tao @ faritra niadidianao, hainao ve ny fisian'io olona io sy ny asa nataony tamin'ny fifidianana filoham-pirenena sy depiote ary Ben'ny tanana ?
3. Nahafa-po anao ve ny fahaizamanaon'ilay manam-pahaizana io amin'ny logistique ?
  - a. tena nahafa-po tanteraka
  - b. nahafa-po
  - c. nahafa-po ihany
  - d. tsy nahafa-po loatra
  - e. tsy afa-po mihitsy
  - f. tena tsy nahafa-po mihitsy
4. Nahafa-po anao ve ny fanampiana nentin'io manam-pahaizana io t@ logistique ny fifidianana ?
  - a. tena nahafa-po tanteraka
  - b. nahafa-po
  - c. nahafa-po ihany
  - d. tsy nahafa-po loatra
  - e. tsy afa-po mihitsy
  - f. tena tsy nahafa-po mihitsy
5. Nisy zavatra hafa ve nanampian'io manam-pahaizana io anareo mpikarakara fifidianana ? Inona izany fanampiana izany ?
6. Tsapanao ve fa nampitombo ny traikefa sy fahaizamanaon'ny rafitry ny CENI T ny fanampiana nentin'io manampahaizana io ? Amin'ny lafiny inona izany ?

7. Manao ahoana ny fahafaham-ponareo niara niasa t@io olon'ny PACEM io ?
    - a. tena nahafa-po tanteraka
    - b. nahafa-po
    - c. nahafa-po ihany
    - d. tsy nahafa-po loatra
    - e. tsy afa-po mihitsy
    - f. tena tsy nahafa-po mihitsy
  8. Nisy fitaovana natolotry ny PACEM anareo ve ? Voarainareo t@ fotoana nilanareo azy ve ny fitaovana ?
  9. Inona sisa tavela t@ fitaovana nomeny ? Mbola mandeha daholo ve ? Inona avy ny fitaovana tsy mandeha intsony ?
  10. Nahafa-po anareo ve ireo fitaovana nomen'ny PACEM ?
    - a. tena nahafa-po tanteraka
    - b. nahafa-po
    - c. nahafa-po ihany
    - d. tsy nahafa-po loatra
    - e. tsy afa-po mihitsy
    - f. tena tsy nahafa-po mihitsy
  11. Nahafa-po anareo ve ny tohana sy zava bitan'ny PACEM ?
    - a. tena nahafa-po tanteraka
    - b. nahafa-po
    - c. nahafa-po ihany
    - d. tsy nahafa-po loatra
    - e. tsy afa-po mihitsy
    - f. tena tsy nahafa-po mihitsy
  12. Inona t@ zava-bitan'ny PACEM tany @nareo no mety hateza na haharitra ? Inona no antony ?
  13. Inona kosa no tsy nateza ? Inona no mety ho antony ?
  14. Inona no fiantraikany goavana t@ny asa nataon'ny PACEM tany @nareo ?
  15. Misy lesona azonareo tsoahina ve ? Inona izany ?
  16. Inona no tolokevitra tianao omena momba ny PACEM ?
-

## 8. Consolidation des réponses à l'enquête

Tableau 8 : Réponses à l'enquête - notations

Province	2. Déployé	3. Compétences	4. Appui	5. Autre	6. Renforcement capacités	7. Spécialiste	8. Reçu matériel	9. Disponible et fonctionnel	10. Matériel	11. PACEM
Consolidation	95%	3.6	3.8	53%	74%	3.8	71%	83%	3.7	3.7
Antananarivo	oui	S	S	oui	oui	TS	oui, pas à temps	oui	TS	TS
Antananarivo	oui	MS	S	non	non	S	oui, à temps	oui	TS	S
Antananarivo	oui	S	MS	oui	non	MS	oui, à temps	oui	TS	S
Antsiranana	oui	TS	TS	oui	oui	S	oui, à temps	oui	S	S
Antsiranana	oui	MS	S	oui	oui	MS	oui, pas à temps	oui	MS	S
Fianarantsoa	oui	S	S	oui	oui	S	oui, à temps	oui	S	S
Fianarantsoa	oui	MS	S	non	oui	TS	oui, à temps	oui	S	S
Fianarantsoa	oui	MS	MS	non	non	MS	oui, à temps	ras	MS	MS
Fianarantsoa	oui	TS	S	non	oui	S	oui, à temps	non	S	S
Fianarantsoa	oui	MS	MS	oui	oui	S	oui, à temps	ras	M	S
Mahajanga	non	ras	ras	ras	ras	ras	oui, pas à temps	oui	MS	MS
Mahajanga	oui	S	S	oui	oui	S	oui, pas à temps	oui	S	S
Mahajanga	oui	TS	TS	non	oui	TS	oui, à temps	oui	TS	TS
Mahajanga	oui	MS	S	non	oui	MS	oui, pas à temps	oui	MS	S
Toamasina	oui	S	TS	oui	oui	TS	oui, à temps	oui	TS	TS
Toamasina	oui	MS	MS	oui	oui	S	oui, pas à temps	oui	MS	MS
Toamasina	oui	MS	MS	non	non	MS	oui, à temps	ras	MS	MS
Toliara	oui	MS	MS	ras	ras	MS	oui, à temps	oui	MS	MS
Toliara	oui	MS	S	non	non	MS	oui, à temps	non	MI	MI
Toliara	oui	MS	MS	non	oui	MS	oui, à temps	non	MI	MI
Toliara	oui	S	S	oui	oui	S	oui, à temps	oui	MS	S

Tableau 9 : Réponses à l'enquête - nombre de mentions spontanées

1. Apports PACEM		5. Types d'appui		6. Domaines		9. Matériel non fonctionnel		9. Type de problème	
Formation	13	Conseil	3	Conseil	7	Partie du matériel informatique	8	Pannes	4
Matériel informatique	12	Véhicule	3	Formation	5	Tout matériel informatique	2	Conditions entreposage	1
Matériel électoral	9	Accès Internet	1	Véhicule	3			Inondation	1
Imprimante (géante)	8	Finances	1	Acheminement résultats	1			Manque de compétence	1
Groupe électrogène	4	Formation	1	Assistance administrative	1			Manque de maintenance	1
Moto	2	Fournitures bureau	1	Encadrement	1			Rouille	1
Sensibilisation	2	Médiation	1					Vols	1
Véhicule	2	Sensibilisation	1						
Appui logistique	1	Suivi liste électorale	1						
Acheminement	1	Tablette	1						
Banque mobile	1								
Education	1								
Manuels, documents	1								
Support sensibilisation	1								

12. Résultats durables		13. Résultats non dur		14. Impacts		15. Leçons		16. Recommandations	
Matériel informatique	5	Matériel informatique	7	Réussite élections	4	Nécessité de rigueur	3	Continuité assistance	7
Capacité, compétence	4	Fournitures	1	Renforcement capacité	2	Bonne collaboration	2	Valoriser personnel local expérimente	4
Formation	4	Liste électorale	1	Transparence	2	Existence de volonté	2	Adéquation moyens financiers	3
Expérience	3	Logistique	1	Appui technique	1	L'Indépendance nécessite moyens	2	Mieux considérer réalités locales	3
Documents	1	Taux de participation	1	Assurance	1	Méconnaissance des réalités du terrain	2	Continuité formation	2
Egalite dans gestion	1	Téléphone flotte	1	Attente aide extérieure	1	Nécessite d'appui	2	Dotation véhicule	2
Groupe électrogène	1			Conseil	1	Capacité renforcée	1	Capitalisation des acquis	1
Internet	1			Espoir	1	Efficacité de la formation	1	Elargir assistance	1
Moto	1			Motivation	1	Nécessité du dialogue	1	Indépendance structure locale	1
Urnes	1			Motivation insuffisante	1	Nécessité latitude décision locale	1	Représentation au siège	1
Volonté personnelle	1			Nationalisme	1	Retard de paiements	1		
				Rigueur	1				
				Satisfaction	1				

## 9. Liste des personnes rencontrées et interviewées

### Commission électorale

#### *Siège*

- CENI, Président, M. Yves Heriniaina Rakotomanana
- CENI/CENI-T, Directeur Administration et Finances, M. Haja Ratsimbazafy
- CENI/CENI-T, Directeur des Opérations Electorales, M. Jean Claude Rabarijaona
- CENI/CENI-T, Directeur du Système informatique, M. Alberto C. Ranaivomambidy
- CENI/CENI-T, Secrétaire National Exécutif, M. Jean Victor Rasolonjatovo
- CENI-T, ex-Président, M. Ndrina Mamy Ralaiariliva
- CENI-T, ex-Présidente, et Ministre des Affaires étrangères, Mme. Béatrice Atallah

#### *CENI-T Province d'Antananarivo*

- CER Analamanga, Président, M. Jacob Rajaobelina
- CER Bongolava, Vice-président, M. Joseph Patrick Rakotoarisoa (par téléphone)
- CER Itasy, Vice-président, M. Jean Claude Rakotomalala (par téléphone)
- CER Vakinankaratra, Président, M. Richard Randriamanantena (par téléphone)

#### *CENI-T Province d'Antsiranana*

- CED Diego I, Chef du Centre informatique du district, M. Aulin Sylvestre Be
- CED Diego I, Présidente, Mme Stella Maryse Bemamory
- CED Diego II, Chef du Centre informatique du district, M. Rodolphe Rabetohasy Tombozafy
- CED Diego II, Vice-présidente, Mme Beharline Body Jaonasy
- CENI, CEP, Secrétaire provincial permanent, M. Patrice Horace
- CER Diana, Présidente, Mme. Eliane Samaa Kara
- CER Diana, Vice-président, M Leonard Velozandry
- CER Sava, Président, M. Ferdinand Mananjandry (par téléphone)

#### *CENI-T Province de Fianarantsoa*

- CER Amoron'I Mania, Président, M. Andriasy (par téléphone)
- CER Atsimo Atsinanana, Vice-président, M. Jean Baptiste Achille (par téléphone)
- CER Haute Matsiatra, Président, M. Alson Georges Ranady (par téléphone)
- CER Vatovavy Fitovinany, Président, M. Leon Randriamanantsoa (par téléphone)

#### *CENI-T Province de Mahajanga*

- CER Betsiboka, Président, M. Eugène Joseph (par téléphone)
- CER Boeny, Président, M. Benoit Tody (par téléphone)
- CER Melaky, Président, M. Mosa Seraly (par téléphone)
- CER Sofia, Vice-président, M. Charles Patrice André (par téléphone)

#### *CENI-T Province de Toamasina*

- CER Analanjirofo, Rapporteur général, M. Patrice Andrianirina (par téléphone)
- CER Alaotra Mangoro, Présidente, Mme. Florine Razanamalala (par téléphone)
- CER Atsinanana, Président, M. Rakotonanahary (par téléphone)

### *CENI-T Province de Toliara*

- CED Toliara I, Président, M. Tongasoa Roger Variera
- CED Toliara I, Vice-président, M. Jean Baptiste Solomana
- CED Toliara II, Président, M. Jean Bien Aimé Andrianome
- CED Toliara II, Rapporteur, Mme. Sidonie Soamanalina
- CED Toliara II, Vice-président, M. Bien Aimé Fanampiany
- CER Androy, Président, M. Jean Emmanuel Rasonlondraibe (par téléphone)
- CER Anosy, Président, M. Georges Christian (par téléphone)
- CER Atsimo Andrefana, Vice-président, M. Justin Tovondrainy
- CER Ihorombe, Secrétaire-Général, M. Jean Edmond (par téléphone)
- CER Menabe, Président, M. Achille Rabeloson (par téléphone)

### **Autorités administratives locales**

- District de Toliara II, Chef de District, Mme. Vonjy Manantenaso
- Région Atsimo Andrefana, Chef du Centre informatique régional, M. Jean Christian Andriambahiny
- Région Diana, Chef de Région, Colonel Martial Michel Antilahy
- Région Dinna, Chef du Centre informatique régional Mme. Naranjo Satchitananda Jonah

### **Autres institutions nationales**

- Haute Cour Constitutionnelle, Président, M. Jean Eric Rakotoarisoa
- Ministère de l'Intérieur, Bureau National de la Gestion des Risques des Catastrophes, M. Mamy Andriamasinoro
- Ministère de la Justice, Ministre, Mme. Noeline Ramanantenaso

### **Partis politiques**

- AKFM, Membre du Bureau politique, M. Rakotomavo Razafindratsito
- AREMA, Responsable femmes, Mme. Jean Cleo Raobivelo
- HVM, Vice-Président, M. Mohamed Rachidy
- MAPAR, Responsable gestion bases de données, M. Niry Razafindrakoto
- MFM, Présidente nationale des femmes, Mme. Malaladiana Rasoniaina
- MTS, Membre du Bureau National, M. Todisoa Ramarcel Ramanantsoa
- TIM, M. Mamy Mamonjy Raharinavalona
- TGV, Secrétaire, Mme. Haingo Rabenmananjara

### **Société civile**

- ACCES ZONOLOMBELONA, Mme. Heriniaina Rabeson
- CNDH, M. Andrianyrainy Rasamoely
- Formateur Antsiranana, M. Stéphane Todivelou
- KMF/CNOE, Mme. Voahangy Raveloson
- KMF/CNOE Antsiranana, Membre, M. Augustin Arisandratra
- KMF/CNOE Antsiranana, Membre, M. Jeannic Fabrice Fianara
- KMF/CNEO Antsiranana, Membre, Mme Josuette Soazandry
- KMF/CNOE Antsiranana, Vice-présidente, Mme. Marie Emma Rasodinirina
- Mediateur Antsiranana, Mme Alice Solange Volatiana
- PACT MADA, Mme. Ida Rasolonjatovo
- PFOI, Mme. Marie Fideline Talbot Ravaomalala

- PFOI, Mme. Victorine Ratsimbazafy
- PFOI, Mme. Ginette Safara Ralimanana

## **PACEM**

- Conseiller technique principal, M. Martin Nadon
- Ex-Conseiller technique principal, M. Simon-Pierre Nanitelamio (par Skype)
- Spécialiste en administration et finances, M. Jérémie Kouakou
- Spécialiste en logistique, M. Thompson Sama

## **Nations Unies**

- PNUD, Chargé du Programme Gouvernance, M. Lalaina Rakotozandry
- PNUD, Chargée de suivi et évaluation, Mme. Margaux Dessus
- PNUD, Directeur des Opérations, M. Komenan Yacin Kouadio
- PNUD, Représentante résidente par intérim, Mme. Marie Dimond
- PNUD, Spécialiste de suivi et évaluation, M. Alpha Amadou Bah
- PNUD, Spécialiste genre, M. Edeny Andriamizana
- PNUD, Team Leader Gouvernance, Mme. Deleau Razafimanantsoa
- Système des Nations Unies à Madagascar, Coordinatrice résidente sortante, et Représentante résidente sortante du PNUD, Mme. Fatma Samoura
- VNU Bonn, *Recruitment Assistant, Volunteer Recruitment Resources Section*, Mme. Delphine Carrara
- VNU Bonn, *Recruitment Associate, Volunteer Recruitment Resources Section*, Mme. Bernadette Pham

## **Partenaires techniques et financiers**

- Corée, Chargé d'affaires, M. Pil Woo Kim
  - Japon, Conseiller, M. Takanari Kakuda
  - Japon, Premier Secrétaire, M. Tomoyuki Ono
  - Norvège, Conseiller, Mme. Janne M. Knutrud
  - Suisse, Ambassadeur, M. Philippe Brandt
  - Suisse, Consul et Conseiller, M. Istvan Kocsis
  - Suisse, Stagiaire, Mme. Anne von Richthofen
  - Union Africaine, Conseiller électoral du Bureau de liaison, M. François Butedi Nzolani
  - Union européenne\*, Chef de Section Gouvernance, Mme. Ania Chichocka
  - Union européenne\*, Chef de Section Politique, M. Lothar Jaschke
  - Union européenne\*, Conseillère politique, Section Politique, Mme. Camille Larène
- \* L'Union européenne n'est pas été partie prenante à l'évaluation finale du PACEM (voir la lettre à ce sujet dans l'annexe 14).

## **Autres représentations diplomatiques et fournisseurs d'assistance électorale**

- Afrique du Sud, Premier Secrétaire, M. Lwandiso Mpepho
- Afrique du Sud, *Trade and Information Assistant*, Mme. Amanda Zingelwa
- ECES, Responsable programmes, Mme. Eva Palmans
- EISA, Administration and Finance Officer, M. Niaina Ramaroshon
- EISA, *Projects Manager*, Mme. Jessica R. Andreas

## 10. Liste des documents consultés

- CENI, Extrait de la Délibération No. 005/CENI/D/2016
- CENI, Statistique Collèges Electoraux du 18 décembre 2015
- CENI-T, Evaluation PACEM, 15 janvier 2016
- CENI-T, Genre Candidatures aux élections communales 2015
- CENI-T, Séminaire national d'évaluation des élections communales de 2015 PNUD-PACEM-CENI-T, Présentation, 24 et 25 novembre 2015
- Feuille de route Pour la Sortie de Crise à Madagascar du 16 septembre 2011
- International Consulting Expertise GFIF, Evaluation de l'appui UE au PACEM et au processus électoral à Madagascar, Rapport final provisoire, 5 mai 2014
- International Crisis Group, Rapport Afrique No. 218, Madagascar : une sortie de crise artificielle ? 19 mai 2014
- KMF/CNOE, Observation des élections communales 2015 à Madagascar, Présentation
- KMF/CNOE/ONG Tolotsoa, Contribution de la société civile à une réforme de l'enregistrement des électeurs, Rapport d'audit : Processus d'enregistrement des électeurs à Madagascar, 2015
- Mahitsy Fijery, Observation électorale, Rapport d'observation des élections présidentielles et législatives 2013 à Madagascar
- Ministère de la population, de la protection sociale et de la promotion de la femme, Stratégie « genre et élections » à Madagascar 2015-2020, avril 2015
- Nations Unies, Rapport de la mission d'évaluation des besoins, 2012
- Nations Unies Madagascar, Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, UNDAF 2015-2019, Madagascar
- Nations Unies Madagascar, Programme intérimaire des Nations Unies à Madagascar 2012-2014, février 2012
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité de pilotage, 16 avril 2013
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité de pilotage, 29 avril 2013
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité de pilotage, 23 mai 2013
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité de pilotage, 23 septembre 2013
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité de pilotage, 7 octobre 2013
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité de pilotage, 21 octobre 2013
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité de pilotage, 6 novembre 2013
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité de pilotage, 20 novembre 2013
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité de pilotage, 17 décembre 2013
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité de pilotage, 27 janvier 2014
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité de pilotage, 31 mars 2014
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité de pilotage, 15 mai 2015
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité de pilotage, 3 juin 2015
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité de pilotage, 1<sup>er</sup> juillet 2015
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité de pilotage, 22 juillet 2015
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité technique, 2 septembre 2013
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité technique, 4 octobre 2013
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité technique, 9 octobre 2013
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité technique, 18 octobre 2013
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité technique, 29 novembre 2013

- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité technique, 5 décembre 2013
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité technique, 14 mars 2014
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité technique, 11 mai 2015
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité technique, 29 mai 2015
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité technique, 29 juin 2015
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité technique, 22 juillet 2015
- PACEM, Compte rendu, réunion du Comité technique, 22 octobre 2015
- PACEM, Document de projet, octobre 2012
- PACEM, Plan de travail annuel, 2013
- PACEM, Plan de travail annuel, 2014
- PACEM, Plan de travail annuel, 2015
- PACEM, Rapport annuel 2013
- PACEM, Rapport annuel 2014
- PACEM, Rapport annuel 2015 (non finalisé)
- PACEM, Rapport de l'atelier conjoint d'évaluation du processus électoral de 2013, 27-28 février 2014, Bilan des activités de la CENI-T réalisées avec l'appui des partenaires techniques et financiers
- PACEM, Rapport trimestriel 2013-1
- PACEM, Rapport trimestriel 2013-2
- PACEM, Rapport trimestriel 2013-3
- PACEM, Rapport trimestriel 2013-4
- PACEM, Rapport trimestriel 2014-1
- PACEM, Rapport trimestriel 2015-1
- PACEM, Rapport trimestriel 2015-2
- PACEM, Rapport trimestriel 2015-3
- PACEM, Séminaire d'évaluation des élections communales 2015 à Madagascar, Prévention des conflits et renforcement du dialogue, Présentation
- PACEM, Situation financière par bailleur au 31.12.2015
- PNUD Madagascar, Plan d'action du programme pays entre le Gouvernement de Madagascar et le PNUD, Programme intérimaire 2012-2013
- PNUD Madagascar, Plan d'action pour la mise en œuvre du programme de pays entre le Gouvernement de Madagascar et le PNUD, CPAP, 2015 à 2019
- PNUD Madagascar, Réponses à l'évaluation du PACEM par l'UE, septembre 2014
- The Carter Center, Legislative and Second Round of Presidential Elections in Madagascar, Final Report
- UA, Rapport final de la mission d'observation de l'Union Africaine pour l'élection présidentielle du 25 octobre 2013 en République de Madagascar
- UE, Mission d'observation électorale Madagascar 2013, Rapport final
- UE, Réponses aux réponses PNUD à l'évaluation du PACEM par l'UE, sans date

## 11. Matrice d'évaluation

Tableau 10 : Matrice d'évaluation

	Questions	Indicateurs	Sources de données	Méthodologie	Notation
1. Pertinence	1.1 Le Produit CPAP, les sous-produits, leurs indicateurs et leurs cibles sont-ils pertinents et appropriés à la situation de développement dans le Pays ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Degré de conformité des effets, résultats, produits, cibles et indicateurs du projet avec les priorités et besoins du pays</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Feuille de route</li> <li>Rapport mission d'évaluation des besoins</li> <li>Document de projet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse des documents</li> <li>En cas de besoin de clarification, entretiens avec les parties prenantes</li> </ul>	Pertinent (effets, résultats, produits conformes, existence de faiblesses au niveau des indicateurs)
	1.2 Le projet est-il aligné au mandat Système de Nations Unies en général et du PNUD en particulier dans le contexte Madagascar ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Degré de conformité de la stratégie, des axes d'intervention et des activités du projet aux normes, accords et plans pertinentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>UNDAF 2012-2013</li> <li>CPAP 2012-2013</li> <li>Directive sur les principes et types d'assistance électorale</li> <li>Document de projet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse des documents</li> <li>En cas de besoin de clarification, entretiens avec les parties prenantes</li> </ul>	Pertinent (conformes)
	1.3 Les produits développés par le projet sont-ils pertinents pour réaliser les résultats attendus ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le niveau de cohérence entre les effets et la logique du projet</li> <li>Le niveau de contribution des produits du projet au résultat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Document de projet</li> <li>Rapport mission d'évaluation des besoins</li> <li>Principales parties prenantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse des documents</li> <li>Entretiens avec les parties prenantes</li> </ul>	Pertinent (produits sont pertinents et complets)
	1.4 Les indicateurs de suivi évaluation sont-ils appropriés pour rattacher les produits à l'Effet escomptés ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pourcentage des indicateurs du projet « SMART »</li> <li>Degré de cohérence entre les indicateurs des produits du projet et l'effet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Document de projet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse des documents</li> </ul>	Pas pertinent (majorité des indicateurs ne sont pas « SMART »)

	Questions	Indicateurs	Sources de données	Méthodologie	Notation
	1.5 Les activités développées ont-elles pu répondre aux priorités organisationnelles et programmatiques des différentes structures de gestion du processus ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Degré de conformité des activités mis en œuvre aux besoins exprimés par la CENI-T</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapports de projet annuels et trimestriels</li> <li>CR des CP et CT</li> <li>Responsables des OGE</li> <li>Equipe projet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse des documents</li> <li>Entretiens avec les parties prenantes</li> </ul>	Pertinent (conformes à l'évaluation des besoins effectuée avec la CENI-T)
2. Efficacité	2.1 Quel est le niveau actuel de réalisation des produits du projet ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pourcentage des produits identifiés comme responsabilité entière ou partielle du PNUD effectivement obtenus en temps voulu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapports de projet annuels et trimestriels</li> <li>CR des CP et CT</li> <li>Responsables des OGE</li> <li>Partis politiques, médiateurs, observateurs, osc, médias</li> <li>Equipe projet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse des documents</li> <li>Entretiens avec les parties prenantes</li> </ul>	Satisfaisant (Contribution du projet aux produits presque entièrement réalisée bien que seulement un produit ait été réalisé entièrement et les autres partiellement)
	2.2 Quels sont les principaux facteurs (positifs ou négatifs), internes ou externes à l'intervention du PNUD, qui ont affecté la mise en œuvre du projet ? Comment ces facteurs ont-ils pu limiter ou faciliter les progrès vers la réalisation des objectifs du projet ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Type et impact des facteurs (politiques, techniques, financiers, sécuritaires, opérationnels)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapports d'évaluations</li> <li>Rapports d'ateliers pour tirer les leçons de la mise en œuvre</li> <li>Rapports de projet annuels et trimestriels</li> <li>CR des CP et CT</li> <li>Parties prenantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse des documents</li> <li>Entretiens avec les parties prenantes</li> </ul>	Satisfaisant (facteurs principalement politiques, bien gérés)

	Questions	Indicateurs	Sources de données	Méthodologie	Notation
	2.3 Les différentes ressources (humaines, matérielles et financières) requises du PNUD, des donateurs et du gouvernement sont-elles anticipées et mobilisées dans les délais appropriés et suffisants ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dates de disponibilité des fonds par rapport aux dates prévues dans les plans de travail annuels</li> <li>• Dates effectives de déploiement du personnel substantif par rapport aux dates prévues dans les plans de travail annuels</li> <li>• Date de mise à disposition des équipements par rapport aux prévisions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports de projet annuels et trimestriels</li> <li>• CR des CP et CT</li> <li>• Rapports financiers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse des documents</li> <li>• Entretiens avec les parties prenantes</li> </ul>	Satisfaisant (fonds et équipements disponibles à temps, quelques retards dans les recrutements, mais pas imputables au projet)
	2.4 La couverture médiatique du processus électoral a-t-elle été appropriée et efficace ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Type de médias utilisés</li> <li>• Couverture territoriale des médias utilisés</li> <li>• Qualité de la couverture médiatique reportée par les observateurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports de projet annuels et trimestriels</li> <li>• Rapports du monitoring des médias</li> <li>• Rapports des observateurs électoraux</li> <li>• Rapports spéciaux de communication</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse des documents</li> </ul>	Impossible à évaluer (couverture territoriale moyennement insuffisante, qualité impossible à évaluer)
	2.5 Les structures de gestion mises en place ainsi que les méthodes de travail développés aussi bien par le PNUD que par ces partenaires, ont-elles été appropriées et efficaces ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perception de l'efficacité du CP et CT pour assurer la coordination des actions des partenaires et le suivi du processus électoral</li> <li>• Existence de duplication dans les interventions par les partenaires</li> <li>• Délai d'exécution des décisions et activités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CR des CP et CT</li> <li>• Rapports de projet annuels et trimestriels</li> <li>• Parties prenantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse des documents</li> <li>• Entretiens avec les parties prenantes</li> </ul>	Satisfaisant (perception recueillie satisfaisante, pas de duplication relevée, exécution généralement dans les délais)

	Questions	Indicateurs	Sources de données	Méthodologie	Notation
	2.6 Le projet a-t-il fonctionné avec l'effectif adéquat de personnel, les compétences requises et selon une bonne distribution de tâche ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilité de toutes les compétences prévues par le projet</li> <li>• Degré d'adéquation des compétences du personnel recruté avec les qualifications requises dans les descriptions des postes pour le personnel professionnel et les consultants internationaux</li> <li>• Séparation claire des responsabilités dans les descriptions des différents postes</li> <li>• Existence et application d'un organigramme clair pour l'équipe du projet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document de projet</li> <li>• Description des postes</li> <li>• CV/P11 des principaux membres de l'équipe</li> <li>• Equipe projet</li> </ul> <p>Organigramme</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse des documents</li> <li>• Entretiens avec les parties prenantes</li> <li>• Enquête</li> </ul>	Moyennement satisfaisant (Adéquation des compétences, séparation des compétences, existence d'un organigramme satisfaisantes), Disponibilité de toutes les compétences moyennement satisfaisante, efficacité de l'organigramme moyennement insuffisante
	2.7 Les mécanismes adéquats de suivi ont-ils été mis en place vis-à-vis des résultats attendus ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Degré de conformité des rapports narratifs et financiers, des réunions de suivi et de la collecte des données pour les indicateurs avec les engagements</li> <li>• Nombre de risques non-identifiés qui ont effectivement affecté le projet par rapport au nombre de risques identifiés</li> <li>• Nombre de risques identifiés comme ayant une probabilité faible qui ont effectivement affecté le projet par rapport au nombre de risques identifiés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document de projet</li> <li>• Rapports de projet annuels et trimestriels</li> <li>• CR des CP et CT</li> <li>• Rapports financiers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse des documents</li> <li>• Entretiens avec les parties prenantes</li> </ul>	Moyennement satisfaisant (réunions pas toujours tenues, pas tous les comptes rendus disponibles, gestion des risques satisfaisante)

	Questions	Indicateurs	Sources de données	Méthodologie	Notation
3. Efficience	3.1 Les différentes ressources (ressources humaines, matérielles et financières) mises à disposition ont-elles été utilisées de manière appropriée pour atteindre les objectifs attendus ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Résultats des audits financiers</li> <li>• Adéquation des choix technologiques relatifs au projet compte tenu du contexte, de l'infrastructure existante et des coûts</li> <li>• Adéquation de l'utilisation des matériels dotés pour l'exécution des activités électorales</li> <li>• Pourcentage des coûts effectifs associés au mécanisme d'exécution et à la structure de gestion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CR des CP et CT</li> <li>• Rapports financiers</li> <li>• Rapport d'audit financier</li> <li>• Evaluations et rapports CENI-T</li> <li>• Personnel technique CENI-T</li> <li>• Responsable finances PACEM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse des documents</li> <li>• Entretiens avec les parties prenantes</li> </ul>	Satisfaisant (audit satisfaisant, adéquation des choix très satisfaisante, utilisation des matériels moyennement satisfaisante, pourcentage gestion satisfaisante)
	3.2 La stratégie de partenariat développée a-t-elle été appropriée et efficace ? Comment est-ce que les partenaires financiers ont-ils apporté de la valeur ajoutée au projet et étaient-ils assez responsables et harmonisés dans leur assistance ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pourcentage du projet financé</li> <li>• Expertise fournie</li> <li>• Plaidoyer politique mené</li> <li>• Perception de l'efficacité du partenariat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CR des CP et CT</li> <li>• Partenaires techniques et financiers</li> <li>• Bénéficiaires</li> <li>• Equipe projet</li> <li>• Rapports d'évaluation</li> <li>• Rapports d'observation électorale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse des documents</li> <li>• Entretiens avec les parties prenantes</li> </ul>	Moyennement satisfaisante (Pourcentage financé satisfaisant, expertise fournie satisfaisante, plaidoyer mené très satisfaisant, perception impossible à évaluer)
	3.3 Les capacités locales ont-elles été utilisées de manière efficace lors de la mise en œuvre ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Degré de mise en œuvre du principe de subsidiarité dans l'exécution du projet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document de projet</li> <li>• Rapports de projet annuels et trimestriels</li> <li>• CR des CP et CT</li> <li>• Rapports des évaluations des capacités</li> <li>• Personnel CENI-T</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse des documents</li> <li>• Entretiens avec les parties prenantes</li> </ul>	Satisfaisant (capacités humaines, équipement et infrastructures existantes bien utilisés, conception de l'appui complémentaire)

	Questions	Indicateurs	Sources de données	Méthodologie	Notation
4. Durabilité	4.1 Dans quelle mesure les questions de durabilité ont-elles été intégrées dans le cadre de la conception du projet ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pourcentage des produits mis à disposition dont la stratégie de durabilité a été appropriée</li> <li>• Pourcentage des produits à vocation durable pour lesquels une stratégie de durabilité a été formulée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document de projet</li> <li>• Rapports de projet annuels et trimestriels</li> <li>• CR des CP et CT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse des documents</li> </ul>	Moyennement probable (durabilité prise en compte dans la conception du projet, accent sur le renforcement des capacités, mise en œuvre partielle)
	4.2 Les capacités humaines et les systèmes de gestion renforcés, ainsi que les innovations politiques ou législatives apportées vont-elles profiter dans le futur à la partie nationale pour les échéances électorales à venir ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux de récupération du personnel technique, des équipements et du matériel durable dans la transition CENI-T-CENI</li> <li>• Probabilité que les scrutins du prochain cycle électoral (2018/19) bénéficieront des produits du projet dans les domaines suivants : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Personnel technique</li> <li>- Pratiques et processus</li> <li>- Documents techniques</li> <li>- Equipements et matériel</li> <li>- Relations institutionnelles</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document de projet</li> <li>• Rapports de projet annuels et trimestriels</li> <li>• CR des CP et CT</li> <li>• Rapports des évaluations des capacités</li> <li>• Parties prenantes</li> <li>• Etat des équipements et de l'infrastructure pour les préserver</li> <li>• Etat des archives des documents techniques</li> <li>• Inventaire de l'équipement électoral CENI</li> <li>• Listes de personnel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse des documents</li> <li>• Entretiens avec les parties prenantes</li> <li>• Observation directe dans la capitale et dans deux régions</li> </ul>	Moyennement probable (probable dans tous les domaines mais dépendant de la sécurité du cadre juridique et de la future indépendance de l'OGÉ qui sont des sources de risques pour la durabilité)

	Questions	Indicateurs	Sources de données	Méthodologie	Notation
	4.3 Quelle garantie existe pour la pérennisation des acquis du projet et des applications au développement socio-économique de Madagascar ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Degré d'appropriation des résultats du projet par les structures nationales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personnel de la CENI</li> <li>Documents CENI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse des documents</li> <li>Entretiens avec les parties prenantes</li> <li>Observation directe dans la capitale et dans deux régions</li> </ul>	Moyennement probable (fort degré d'appropriation mais la continuité du personnel dans les démembrements est incertaine)
	4.4 Quels pourraient être les obstacles à la pérennisation des acquis et comment les surmonter ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obstacles potentiels politiques, juridiques, techniques, financiers, sécuritaires, opérationnels et mesures pour les surmonter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapports de projet annuels et trimestriels</li> <li>CR des CP et CT</li> <li>Rapports des évaluations des capacités</li> <li>Parties prenantes</li> <li>Etat des équipements et de l'infrastructure pour les préserver</li> <li>Cadre juridique de la CENI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse des documents</li> <li>Entretiens avec les parties prenantes</li> <li>Observation directe dans la capitale et dans une région</li> </ul>	Moyennement probable (obstacles financiers certains et politiques possibles)
	4.5 Le projet a-t-il adéquatement documenté ses progrès, ses résultats, défis et leçons apprises ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formats de documentation accessible par résultat-clé et leçon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapports annuels</li> <li>Rapports des leçons apprises</li> <li>Autres rapports et documents</li> <li>Autres formes de documentation (vidéos, enregistrements, sites internet)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse des documents</li> </ul>	Moyennement improbable (pas adéquatement documenté mais projet pas encore clôturé)

	Questions	Indicateurs	Sources de données	Méthodologie	Notation
5. Impacts	5.1 Quels impacts (ou signes précoce d'impacts) attendus ou non, découlent de la mise en œuvre du PACEM ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impacts et signes d'impact</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapports de projet annuels et trimestriels</li> <li>CR des CP et CT</li> <li>Parties prenantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse des documents</li> <li>Entretiens avec les parties prenantes</li> <li>Observation directe dans la capitale et dans une région</li> </ul>	Important (important impact positif, négligeable impact négatif)
6. Dimensions transversales	6.1 Dans quelle mesure le principe d'égalité des sexes a-t-il été intégré à la conception et à la mise en œuvre du PACEM ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Produits avec dimension genre</li> <li>Produits effectivement achevés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Document de projet</li> <li>Rapports de projet annuels et trimestriels</li> <li>CR des CP et CT</li> <li>Equipe projet</li> <li>Société civile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse des documents</li> <li>Entretiens avec les parties prenantes</li> </ul>	Satisfaisant (produits spécifiques achevés et genre prise en compte de manière transversale)
	6.2 Dans quelles mesure le projet a-t-il contribué au renforcement des capacités au niveau national et local ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Produits avec dimension renforcement des capacités</li> <li>Produits effectivement achevés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Document de projet</li> <li>Rapports de projet annuels et trimestriels</li> <li>CR des CP et CT</li> <li>Rapports des évaluations des capacités</li> <li>Personnel CENI-T</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse des documents</li> <li>Entretiens avec les parties prenantes</li> </ul>	Satisfaisant (renforcement des capacités l'un des principaux aspects du projet et résultat atteint)
	6.3 Dans quelle mesure la dimension communication a-t-elle été intégrée à la conception et à la mise en œuvre du projet ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Produits avec dimension communication</li> <li>Produits effectivement achevés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Document de projet</li> <li>Rapports de projet annuels et trimestriels</li> <li>CR des CP et CT</li> <li>Equipe projet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse des documents</li> <li>Entretiens avec les parties prenantes</li> </ul>	Satisfaisant (en dehors des produits spécifiques, dimension généralement prise en compte)

## 12. Réunion de partage des résultats préliminaires – Compte rendu

### Main points in English / Synthèse en anglais

- *The reference group for the evaluation of the Electoral Cycle Support Project in Madagascar (PACEM) held a meeting in which the evaluators presented preliminary conclusions.*
- *The UNDP acting Resident Representative stressed that the evaluation is external and independent and that taking part in it, even as members of the reference group, did not mean having to endorse its findings.*
- *The project's financial partners expressed general agreement with the findings presented. The discussions revolved largely around the voter education activities, which was the only point that the evaluators did not rate as satisfactory.*
- *The evaluators clarified that this rating of voter education is not so much based on the activities carried out in 2013, but on the fact that the project does not seem to have revised its strategy afterwards.*
- *The preliminary report is expected to be circulated the week starting 8 February.*

### Lieu, date et participants

La réunion de partage des résultats préliminaires de la mission d'évaluation du PACEM a eu lieu à la salle de conférence du troisième étage de la maison commune des Nations Unies le mercredi 3 février 2016 de 14h à 15h35.

Sous l'égide de la Représentante Résidente intérimaire et Représentante Résidente Adjointe pour les Programmes du PNUD, la réunion a vu la participation de la CENI-T, représentée par son Secrétaire exécutif national qui assure en même temps l'intérim du Secrétaire exécutif de la nouvelle CENI, des représentants de 3 partenaires financiers (Japon, Norvège et Suisse), et du personnel du PNUD, notamment de l'unité suivi et évaluation, du programme gouvernance et du projet PACEM ainsi que l'équipe d'évaluation. La liste des participants est dans l'annexe [12 de ce rapport].

Le consultant international a informé les participants que Messieurs l'Ambassadeur et le Consul de la Suisse ainsi que Monsieur le Chargé d'affaires de la République de la Corée lui avaient déjà communiqué leurs réponses à la présentation des résultats préliminaires lors de réunions tenues la veille et que Monsieur le Chargé d'affaires de la République de la Corée s'était excusé de ne pas pouvoir assister à cette réunion. Le consultant international a aussi tenu une réunion avec le Chef de section politique, presse et information de la représentation de l'Union Européenne le matin et il l'avait informé que l'Union Européenne avait souhaité assister à cette réunion mais avec le report de la réunion à l'après-midi, ne pourrait pas le faire à cause d'un conflit de calendrier. Il a informé le consultant international qu'une lettre expliquant la position de l'Union européenne envers l'évaluation sera transmise et lui a demandé de transmettre la volonté de l'Union européenne de continuer sa collaboration avec le système des Nations Unies à Madagascar.

### Clarification sur la nature de l'évaluation du PACEM

La Représentante résidente par intérim du PNUD a souligné le caractère indépendant de cette évaluation dont les termes de référence font partie intégrante du document de projet du PACEM. Elle a insisté sur le fait que les consultants sont des évaluateurs externes recrutés de manière transparente selon les procédures du PNUD. Même si le consultant international, au cours de 15 ans de carrière, a travaillé durant près de deux ans et demi pour le PNUD, cela n'entrave en rien son indépendance, vu qu'il n'a à aucun moment été associé au projet

faisant l'objet de l'évaluation. Elle a aussi réitéré l'intérêt du PNUD à avoir une évaluation indépendante et équilibrée afin de tirer les leçons et recommandations nécessaires et ainsi améliorer les programmes futurs. Elle a ajouté qu'à aucun moment, elle n'a eu accès aux résultats préliminaires avant les membres du groupe de référence.

La Représentante et le Spécialiste suivi et évaluation ont aussi clarifié que même si suivant la terminologie du PNUD l'évaluation est appelée "conjointe" au vu du processus consultatif qu'elle implique, le fait d'être membre de son Groupe de référence et de participer à ses travaux ou à des échanges avec les consultants, n'engage pas un partenaire à accepter ou être associé avec les conclusions et recommandations de l'évaluation, qui sont uniquement celles des consultants. Le Groupe de référence est un mécanisme qui permet aux partenaires de prêter leur assistance à la collecte de données requises, suivre le progrès et s'assurer du caractère transparent de la conduite de l'évaluation, apporter des suggestions de révisions au rapport d'évaluation et de s'assurer que le rapport final réponde aux normes de qualité.

En effet, selon la Politique d'Evaluation du PNUD, les évaluations conjointes sont des évaluations auxquelles différents partenaires participent. Toute évaluation peut être réalisée de façon conjointe, étant entendu qu'elle sera plus ou moins conjointe selon le degré de participation des divers partenaires au processus d'évaluation, de mise en commun des ressources d'évaluation et d'établissement commun du rapport d'évaluation. Souvent, un groupe de coordination supervise le processus, et une équipe opérationnelle plus restreinte veille à ce que les travaux avancent sans heurts. Le PNUD favorise de plus en plus les évaluations conjointes, tout en continuant d'assumer la responsabilité de ses propres contributions aux résultats obtenus.

Suite aux clarifications apportées à ce sujet lors de la réunion, le PNUD suggère d'inclure ces clarifications dans une décharge dans le rapport final.

## Les résultats préliminaires de l'évaluation

### *Présentation*

Prenant en compte que les diapositives et la matrice d'évaluation avec les notations avaient déjà été partagés avec les participants et les commentaires reçus de la part de la Corée et de la Suisse qui n'ont pas souhaité engager des discussions au niveau de détail de la première partie de la présentation, les consultants n'ont présenté que la partie concernant les résultats, la durabilité, l'impact, les leçons et les recommandations de la présentation (voir la présentation [...]).

### *Discussion des résultats préliminaires*

Les partenaires financiers ont affirmé être globalement d'accord avec les constats et les recommandations. Ils ont aussi relevé la nécessité d'assurer la durabilité des acquis du projet et de la CENI. Les discussions concernaient principalement la sensibilisation, le seul élément du projet PACEM que les évaluateurs n'ont pas noté comme satisfaisant (moyennement insatisfaisant).

Le représentant de la CENI a expliqué la complexité du contexte politique durant le premier semestre de 2013 caractérisé par le report des dates des scrutins. Cette perte de temps avait un impact négatif sur la réalisation des activités de sensibilisation par les plateformes des

organisations de la société qui, de plus, ne disposaient pas suffisamment de ressources pour couvrir le territoire national. Il a demandé aux consultants d'expliquer où ils voyaient les responsabilités et causes pour l'insuffisance de la sensibilisation, cela en vue de prendre des mesures appropriées pour les prochaines élections.

Le Conseiller technique principal (CTP) du PACEM, la représentante de la Norvège et la responsable du programme gouvernance ont abondé dans le même sens en précisant que le politique a complètement influencé les processus électoraux et que la responsabilité de la qualité « moyennement insatisfaisante » ne peut pas être imputée seulement au PACEM.

Les évaluateurs ont alors expliqué qu'ils sont conscients du contexte très difficile dans lequel la sensibilisation a eu lieu, contexte d'ailleurs aussi soulevé la veille par la Suisse. Les documents consultés relèvent qu'en plus de l'incertitude politique et les changements dans le cadre juridique, la sensibilisation a souffert de la non-disponibilité de fonds dans la période cruciale dans les mois qui ont précédés l'élection. Néanmoins, beaucoup d'activités ont été entreprises, les évaluateurs ont pris connaissance de certains supports produits, des spots, la chanson, le concert et les caravanes et jugent que toutes ces activités ont été satisfaisantes et ont sans doute encouragé la participation et contribué à une réduction des votes blancs et nuls. L'insatisfaction n'est pas tellement liée à ce qui a été entrepris ou non en 2013, mais au fait que le projet, après avoir identifié la principale faiblesse dans la stratégie – le manque de capacité des plateformes de la société civile de couvrir tout le pays – ne semble pas l'avoir revue.

Le représentant du Japon a partagé son observation qu'à Madagascar la société civile n'est pas forcément impartiale et que beaucoup de ses représentants ne semblent pas être engagés dans la sensibilisation ou l'observation par civisme mais plutôt parce qu'elle représente une source de revenu.

Le CTP a confirmé le besoin de revoir la stratégie de sensibilisation et a souligné que de toute façon il faut éviter d'entreprendre les activités de la sensibilisation et l'éducation citoyenne juste avant les élections mais qu'il faut plutôt les mener des années en avance, c'est-à-dire dès maintenant pour les élections de 2018.

Après avoir constaté que la plupart des participants de la réunion se reconnaissent dans les résultats, le Spécialiste suivi et évaluation a rappelé l'importance de bien couvrir les critères de l'efficacité et de l'efficience, et de justifier autant que possible les notations avec des faits et/ou des chiffres, que de tirer les leçons est une partie importante de l'exercice de l'évaluation et de formuler les recommandations avec des pistes d'actions pour pouvoir opérationnaliser leur mise en œuvre.

## Calendrier de la suite

En ce qui concerne les prochaines étapes de l'évaluation, les évaluateurs ont rappelé que selon le calendrier dans le rapport initial le rapport préliminaire devrait être partagé le lundi 8 février et même s'ils vont essayer de se tenir à cette date, il est plus réaliste de s'attendre à ce qu'il sera envoyé vers la fin de la semaine prochaine. Toujours selon le calendrier les partenaires auraient alors une semaine pour réagir, mais en vue des demandes de plus de temps, notamment de la part de l'Union Européenne, ils restent ouverts à une extension de

ce délai. Il a été demandé de faire les commentaires par courrier électronique avec « copie à tous ». Une réunion de validation sera tenue si des questions majeures restent en suspens suite aux commentaires par mails. Une fois les contributions recueillies, le rapport devrait être finalisé en trois jours.

---

### 13. Réunion partage des résultats préliminaires – Fiche de présence

#### FICHE DE PRESENCE

REUNION ... Evaluation PACEM - Conclusions préliminaires  
 Date... 03.02.2016... Heures... 14.hoo.....  
 Salle de conférence au ... 3<sup>e</sup>... étage

N#	NOM et PRENOMS	AGENCE	EMARGEMENT
1	DESSUS Cargaux	PNUD	
2	MARTIN NADON	PNUD/PACEM	
3	VINCENT DA CRUZ	CONSULTANT	
4	RALEVASON Hany-Tiana	CONSULTANT	
5	IASOLONJATOU J-Victor	SE/CONT	
6	Deleale Razafimanantsoa	PNUD	R. Ho
7	MARIE DIMOND	PNUD	
8	Tomoyuki ONO	AMB/JAPON	
9	Janne Knutrud	Norvege	
10	Alpha Amabn BAH	PNUD	
11	VON RICHTHOFEN Anne M. ANWE.VON-RICHTHOFEN@EDA.ADTN.CH	Suisse	
12			
13			
14			
15			

## 14. Lettre de l'Ambassadeur de l'UE concernant cette évaluation



UNION EUROPÉENNE

DELEGATION A MADAGASCAR

Le Chef de Délégation

Antananarivo, le 04 FEV. 2016

Arsa (2016)

**Objet :** Evaluation finale du Projet d'appui au cycle électoral à Madagascar (PACEM)

Madame le Représentant Résident,

*Chère Marie Dimond,*

Par la présente, je vous confirme que l'Union européenne ne sera pas partie prenante à l'évaluation finale du Projet d'appui au cycle électoral à Madagascar (PACEM). Je vous remercie de bien vouloir faire insérer dans le rapport d'évaluation une mention indiquant que l'UE n'y a pas participé.

En effet, l'UE considère que les résultats et recommandations de « l'Évaluation de l'appui Union européenne au PACEM et au processus électoral à Madagascar » sont toujours d'actualité.

Je vous prie d'agréer, Madame le Représentant Résident, l'assurance de ma considération distinguée.

*Très cordialement,*



Antonio SÁNCHEZ-BENEDITO  
Ambassadeur

Madame Marie DIMOND  
Représentant Résident par intérim du PNUD  
Andraharo  
101-ANTANANARIVO

Copie : PACEM

## 15. Synthèse des enseignements tirés et des recommandations

Tableau 11 : Synthèse des enseignements tirés

<b>Bonnes pratiques identifiées durant l'évaluation</b>	
1	Prendre en compte les compétences et infrastructures
2	Inclure la dimension du renforcement des capacités
3	Mettre l'accent sur les partenariats dans la stratégie
<b>Enseignements tirés concernant l'assistance électorale</b>	
1	Pour être efficace dans un contexte de transition, l'approche du cycle électoral doit être appliquée de manière flexible.
2	Les projets d'assistance électorale devraient s'inscrire dans des stratégies d'appui à la participation des femmes, au lieu de les formuler.
3	Même dans les domaines en dehors des opérations, l'assistance électorale doit être axée sur les résultats et non sur les activités.
4	L'assistance électorale doit se servir davantage de preuves empiriques.
5	Il est important de maintenir une communication étroite avec les partenaires, même en dehors de la période électorale.
6	Les descriptions des postes doivent correspondre aux réalités des exigences
<b>Enseignements tirés par le projet</b>	
1	La communication entre la capitale et le terrain reste un grand défi pour nombre d'institutions et d'organisations à Madagascar.
2	Les barrières de langue forment un obstacle important aux activités d'envergure nationale
3	Madagascar présente un contexte particulièrement difficile pour la promotion de la participation des femmes
4	Il est important de présenter le personnel substantif au personnel de la contrepartie nationale à leur prise de fonction
5	L'appui à un processus dynamique demande une mise à jour des budgets et de l'affectation des ressources plus fréquente
6	Dans un contexte où les prestataires de services ne sont pas habitués aux exigences de rigueur, il est nécessaire de renforcer les contrôles de qualité
7	Si PNUD doit s'engager dans des opérations de paiement sur le terrain, la production d'un guide simple facilite la mise en œuvre.

Tableau 12 : Synthèse des recommandations

<b>Recommandations adressées aux autorités nationales par les MOE</b>	
1	Consolider, compléter et stabiliser le cadre juridique des élections
2	Renforcer l'indépendance de la CENI, y compris l'indépendance financière
3	Continuer d'améliorer le processus de l'inscription des électeurs, notamment les phases en amont de l'informatisation
4	Renforcer la sensibilisation et l'éducation citoyenne, notamment en formulant des stratégies qui permettent de les atteindre même dans les endroits isolés
5	Continuer d'encourager la participation des femmes
<b>Recommandations adressées à la CENI</b>	
1	Effectuer une analyse de sa capacité institutionnelle
2	Faire un état des lieux du cadre juridique électoral
3	Effectuer un audit du fichier électoral
4	Assurer la durabilité des acquis du travail avec le PACEM
5	Constituer une archive nationale, physique et numérique, accessible par Internet, sur les élections
6	Maintenir et consolider les bonnes pratiques en termes de transparence
7	Mobiliser et affecter un budget pour l'aménagement de locaux de conservation des matériels sur le terrain
<b>Recommandations adressées au PACEM</b>	
1	Organiser systématiquement les produits et documents du PACEM
2	Etablir le contact entre les responsables au sein du bureau pays et les partenaires
3	Appuyer, dans la mesure du possible, la mise en œuvre des recommandations adressées à la CENI
<b>Recommandations adressées au bureau pays du PNUD Madagascar</b>	
1	Nommer un point focal pour les questions électorales
2	Continuer à mener le plaidoyer
3	Maintenir la capacité à mobiliser des experts électoraux
4	Maintenir au sein du Système des Nations Unies une capacité d'analyse
<b>Recommandations adressées au BPAP du PNUD</b>	
1	Faire produire un recueil des meilleures pratiques dans la conception des projets d'appui électoraux
2	Faire produire et diffuser auprès des Conseillers techniques principaux une directive spécifique sur l'archivage

## 16. Summary of lessons learnt and recommendations in English

Tableau 13 : Summary of lessons learnt in English

<b>Good practices identified during the evaluation</b>	
1	<i>Take into account existing competences and infrastructure</i>
2	<i>Include the dimension of capacity-building</i>
3	<i>Stress partnerships in the strategy</i>
<b>Lessons learnt regarding electoral assistance</b>	
1	<i>In order to be effective in a transition context, the electoral cycle approach needs to be implemented in a flexible manner.</i>
2	<i>Electoral assistance projects should operate within a framework of a strategy to support women's political participation, not formulate it.</i>
3	<i>Electoral assistance must be results-oriented, not activity based, even in areas outside operations.</i>
4	<i>Electoral assistance should make more use of empirical evidence.</i>
5	<i>Even outside the electoral operational phase, it is important to maintain close communication with partners.</i>
6	<i>Job descriptions should reflect the actual requirements of the post.</i>
<b>Lessons learnt by the project</b>	
1	<i>In Madagascar, communication between the capital and the field remains a major challenge for many institutions and organisations.</i>
2	<i>Language barriers are an important obstacle for nationwide activities.</i>
3	<i>Madagascar is a particularly difficult context for the promotion of women participation.</i>
4	<i>Substantive staff should be properly introduced to counterparts when taking up a position.</i>
5	<i>Supporting a dynamic process requires frequent updates of budgets and allocation of funds.</i>
6	<i>In a context where service providers are not used to comply to strict demands, quality control needs to be reinforced.</i>
7	<i>If UNDP really has to engage in disbursement operations in the field, producing a simple guide of the rules facilitates the implementation.</i>

Tableau 14 : Summary of recommendations in English

<b>Recommendations of the EOMs for the national authorities</b>	
1	<i>Consolidate, complete and stabilize the legal framework for elections</i>
2	<i>Strengthen the independence of the electoral commission, including financial independence</i>
3	<i>Continue to improve the voter registration process, especially the phases before data entry</i>
4	<i>Strengthen civic and voter education, especially by formulating strategies that allow to reach isolated locations</i>
5	<i>Continue to encourage women's participation</i>
<b>Recommendations for the electoral commission</b>	
1	<i>Conduct an analysis of its institutional capacity</i>
2	<i>Take stock of the electoral legal framework</i>
3	<i>Conduct an audit of the voter register</i>
4	<i>Ensure that the achievements of the work with the PACEM project are maintained</i>
5	<i>Set up a national electoral resource centre, physically and electronically, that is accessible via Internet</i>
6	<i>Maintain and consolidate the good practices in terms of transparency</i>
7	<i>Mobilise and dedicate funds to set up locations to maintain electoral materials in the field</i>
<b>Recommendations for PACEM</b>	
1	<i>Systematically organize its products and documents</i>
2	<i>Establish contact between its partners and the country office</i>
3	<i>Provide support, as much as possible, for the implementation of the recommendations of the electoral commission</i>
<b>Recommendations for the UNDP Madagascar country office</b>	
1	<i>Name a focal point for electoral issues</i>
2	<i>Continuer the advocacy for the implementation of the recommendations made by the observer missions</i>
3	<i>Maintain the capacity to mobilize electoral experts</i>
4	<i>Maintain within the United Nations System the capacity for political analysis</i>
<b>Recommendations for UNDP BPPS</b>	
1	<i>Produce a collection of best practices in the design of electoral support projects</i>
2	<i>Produce a guideline on information management and archiving specifically for electoral assistance projects and disseminate it among Chief Technical Advisors</i>

## 17. Biographies succinctes des évaluateurs

**Hary-Tiana Ralevason** est recruté en tant que consultant national pour contribuer à la réalisation de cette évaluation finale du PACEM. Administrateur civil de profession, il a pendant deux décennies participé à l'organisation de toutes les élections de Madagascar. Lorsqu'il a été préfet de la Capitale, de 2001-2004, il était le pionnier de l'informatisation intégrale du processus électoral tout en garantissant la transparence de l'organisation jusqu'à la publication des résultats partiels sur grand écran la nuit du scrutin (législatives 2002 et municipales de 2003). Puis il était l'initiateur concepteur de la réforme du système électoral malgache en élaborant le scénario (tripartite) de la Commission électorale en 2009, au tout début de la crise politique. Il a fait des exposés sur les tenants et aboutissants de cette réforme durant les conférences régionale et nationale organisées en 2009 et 2010. Et en tant que membre de la CENI, représentant le Syndicat National des Administrateurs Civils, il a pu valoriser toutes ses compétences et capacités pour la mise en place de son mécanisme de fonctionnement basé sur un encadrement juridico-administratif des structures internes. En 2013, il a été engagé par la Mission d'observation électorale de l'Union européenne comme consultant national jouant le rôle d'expert juridique assistant. C'est la première fois qu'il a été engagé pour une mission d'évaluation par le PNUD.

**Vincent da Cruz** est recruté en tant que consultant international et chef de l'équipe pour la présente évaluation. Depuis 1998, il entreprend des évaluations et formulations de projets de développement, principalement pour la Banque mondiale, notamment aux Comores, en Indonésie, au Kenya et en République Centrafricaine. Depuis 1999, il travaille aussi dans l'organisation des élections et l'assistance électorale, avec les missions des Nations Unies en Afghanistan, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo, au Soudan et en Timor-Leste, ainsi que près de deux ans et demi avec le PNUD, la majorité de ce temps dans le rôle de Conseiller technique principal en Tunisie. La présente évaluation est sa première implication dans un processus malgache.

## 18. Code de conduite signé par le consultant international

### Annex 2: United Nations Evaluation Group Code of Conduct for Evaluation in the UN System

#### Evaluation Consultants Agreement Form

To be signed by all consultants as individuals (not by or on behalf of a consultancy company) before a contract can be issued.

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

Name of Consultant: VINCENT DA CRUZ

Name of Consultancy Organisation (where relevant): N/A

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

Signed at (place) on (date) ANTANANARIVO, MADAGASCAR  
8 JANUARY 2016

Signature: Vincent da Cruz

## 19. Code de conduite signé par le consultant national

### Annex 2: United Nations Evaluation Group Code of Conduct for Evaluation in the UN System

#### Evaluation Consultants Agreement Form

To be signed by all consultants as individuals (not by or on behalf of a consultancy company) before a contract can be issued.

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

Name of Consultant: RALEVASON Hary-Tiana

Name of Consultancy Organisation (where relevant): \_\_\_\_\_

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

Signed at (place) on (date) 08 Janvier 2016



Signature: \_\_\_\_\_