

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'efficience 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	Projet	Pertinent	Le projet est aligné avec les besoins du pays et avec le mandat des Nations Unies, et il est cohérent dans l'ensemble
Efficacité	Projet	Satisfaisant	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 Gestion	Satisfaisant Satisfaisant	
Efficience	Projet	Satisfaisant	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 Gestion	Satisfaisant Satisfaisant	

Critère	Objet	Notation	Commentaires
Durabilité	Projet	Moyennement probable	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	Positif	Important	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.
	Négatif	Négligeable	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