



FR

**CETTE ACTION EST FINANCEE PAR L'UNION EUROPEENNE**

**ANNEXE**

décision d'exécution de la Commission modifiant la décision  
C(2022) 9485 de la Commission du 12.12.2022 relative au financement  
plan d'action annuel en faveur de la République de Madagascar pour 2022

**'ANNEXE 4**

**Document d'action « Tomponandraikitra Isika Djiaby - Tou.te.s redevables – Madagascar »**

**PLAN D'ACTION ANNUEL**

Le présent document constitue le programme de travail annuel au sens de l'article 110, paragraphe 2, du règlement financier, ainsi que le plan d'action/la mesure au sens de l'article 23 du règlement IVCDCI - Europe dans le monde.

## 1 SYNTHÈSE

### 1.1 Tableau récapitulatif de l'Action

<b>1. Intitulé CRIS/OPSYS Acte de base</b>	« Tomponandraikitra Isika Djiaby - Tou.te.s redevables – Madagascar » Référence CRIS : NDICI AFRICA/2022/044-921 Référence opérationnelle OPSYS : ACT-61021 Financé au titre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI - Europe dans le monde)
<b>2. Initiative 'Team Europe'</b>	Oui Ce programme s'inscrit dans la TEI « #InvestirDansLaJeunesse » à Madagascar.
<b>3. Zone bénéficiaire de l'action</b>	L'action dans son ensemble sera menée à Madagascar, notamment dans les cinq régions Atsimo-Antsinanana, Diana, Haute Matsiatra, Vakinankaratra et Analamanga (représentant 35,3% de la population malgache). Fanainga sera présent à Androy, Anosy et Atsimo Andrefana.
<b>4. Document de programmation</b>	Programme Indicatif Pluriannuel (PIP) Madagascar 2021-2027
<b>5. Lien avec les objectifs du PIP /résultats attendus concernés</b>	Ce programme contribue principalement au Domaine Prioritaire 1 « Gouvernance et Développement humain » - Objectif Spécifique 1 : « Promouvoir une gouvernance inclusive, démocratique et équitable » du PIP Madagascar 2021-2027 Il contribue aussi aux « Mesures d'appui en faveur de la société civile » du PIP. Résultats attendus :

	<p>DP1 – OS1 - R1.1 L'inclusivité et la transparence du processus démocratique sont améliorés.</p> <p>DP1 – OS1 – R1.2 : L'action des administrations publiques est plus équitable, efficace, transparente et redevable.</p> <p>DP1 – OS1 – R1.4 : La société civile est renforcée et mieux structurée dans ses actions de terrain et de plaidoyer.</p> <p>Ce programme contribue aussi de façon transversale à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- DP 1 – OS2 : Renforcer le capital humain, en particulier les jeunes, les femmes et les personnes dans des situations vulnérables.</li> <li>- DP 2 : Croissance durable et emplois (R2.2 : des conditions plus favorables au développement du secteur privé et aux investissements sont créés).</li> <li>- DP 3 : Pacte vert (OS1 : lutter contre la dégradation de l'environnement et conserver la biodiversité)</li> </ul>			
<b>DOMAINES PRIORITAIRES ET INFORMATIONS SECTORIELLES</b>				
<b>6. Domaine(s) prioritaire(s), secteurs</b>	Domaine prioritaire 1 « Gouvernance et Développement humain » Code DAC 151 « gouvernement et société civile »			
<b>7. Objectifs de développement durable (ODD)</b>	ODD principal : ODD 16 Autres ODD importants : ODD 1, ODD 5, ODD 10			
<b>8 a) Code (s) CAD</b>	15111 – Public Financial Management 30% 15112 – Decentralisation and support to sub-national government 10% 15113 – Anti corruption organisations and institutions 10% 15150 – Democratic participation and civil society 20 % 15151 – Elections 10% 15152 – Legislatures and political parties 5% 15153 – Media and free flow of information 10% 15160 – Human rights 5%			
<b>8 b) Principal canal de distribution @</b>	13000 – Third country government (delegated cooperation) 20000 – Non governmental organisations 40000 – Multilateral organisations 60000 - Private sector institution			
<b>9. Objectifs de dépenses</b>	<input type="checkbox"/> Migration <input type="checkbox"/> Climat <input checked="" type="checkbox"/> Inclusion sociale et développement humain <input checked="" type="checkbox"/> Égalité de genre <input type="checkbox"/> Biodiversité <input checked="" type="checkbox"/> Droits de l'homme, démocratie et gouvernance <input type="checkbox"/> Education			
<b>10. Marqueurs (À partir du formulaire CAD)</b>	<b>Objectif politique général @</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif significatif</b>	<b>Principal objectif</b>
	Développement de la participation/bonne gouvernance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Aide à l'environnement @	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Égalité entre les hommes et les femmes et autonomisation des femmes et des filles	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Développement du commerce	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Santé génésique, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Réduction des risques de catastrophe @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Inclusion de personnes handicapées @	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Alimentation @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<b>Marqueurs de la convention de Rio</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif significatif</b>	<b>Principal objectif</b>
	Biodiversité @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Lutte contre la désertification @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atténuation du changement climatique @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Adaptation au changement climatique @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>11. Marqueurs internes et Tags:</b>	<b>Objectifs politiques</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif significatif</b>	<b>Principal objectif</b>
	Numérisation	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Tags: connectivité numérique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	gouvernance numérique	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	entrepreneuriat numérique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	création d'emplois	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	compétences/compétences numériques	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	services numériques	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Connectivité	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Tags: transports		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	contacts interpersonnels		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	énergie		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	connectivité numérique		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Migration (méthodologie en cours de développement)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Réduction des inégalités (méthodologie en cours de développement)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Covid-19	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>INFORMATIONS RELATIVES AU BUDGET</b>				
<b>12. Montants concernés</b>	Ligne budgétaire: (ligne et poste budgétaire): BGUE-B2022-14.020122-C1-INTPA Coût total estimé: <b>EUR 46 050 000</b>			

	<p>Montant total de la contribution du budget de l'UE <b>41 000 000 EUR</b></p> <p>Cette action est cofinancée en parallèle par (à titre indicatif):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- BMZ pour un montant de 3 000 000 EUR</li> <li>- Ambassade de France à Madagascar pour un montant de 250 000 EUR</li> <li>- DCI Monaco pour un montant de 300 000 EUR</li> <li>- AFD : 1 500 000 EUR</li> </ul> <p>Contribution des Etats-membres dans le cadre de la TEI Jeunesse à Madagascar (à titre indicatif) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Allemagne : 11 700 000 EUR</li> <li>- France : 39 500 000 EUR</li> </ul>
<b>GESTION ET EXÉCUTION</b>	
<b>13. Modalités de mise en œuvre (type de financement et mode de gestion)</b>	<p>Modalité du projet</p> <p><b>Gestion directe</b> par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Marchés publics</li> <li>- Subventions</li> </ul> <p><b>Gestion indirecte</b> avec les entités à sélectionner conformément aux critères énoncés à la section 4.4.4, 4.4.5, 4.4.6 et 4.4.7</p>

## 1.2 Résumé de l'Action

<p>Cette action vise à améliorer la qualité de l'action publique et citoyenne au service du développement à Madagascar.</p> <p>Elle vise à renforcer les capacités des citoyen.ne.s, en tant que détenteurs de droits, à les connaître et jouer ainsi leur rôle de citoyens mais aussi à renforcer les capacités des institutions, de la partie gouvernementale et des communes dans leur contribution efficace au développement de Madagascar. L'action vise ainsi à rapprocher les citoyen.ne.s et les institutions, à renforcer la relation de confiance et de ce fait à renforcer la qualité de l'action publique.</p> <p>Ce programme se base sur une approche holistique (avec un lien clair entre le volet institutionnel et l'appui à la société civile) sur la base des bonnes pratiques de gouvernance au niveau international. En même temps, le programme est pragmatique en se focalisant sur la capitalisation et la continuité d'activités qui ont atteint des résultats concrets par le passé et en ciblant l'application des réformes dans les secteurs d'importance pour la coopération UE.</p> <p>Le programme est structuré autour de deux objectifs spécifiques:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Batir une gestion des finances publiques plus efficace, équitable, transparente dans les secteurs d'importance pour la coopération UE;</li> <li>- Accroître l'engagement citoyen dans le domaine de l'action publique.</li> </ul> <p>L'action se déploiera au niveau national ainsi que dans les cinq principales régions de concentration de l'Union européenne à Madagascar, à savoir Analamanga, Atsimo-Atsinanana, Diana, Haute Matsiatra et Vakinankaratra (rassemblant plus de 35% de la population malgache soit près de 9 millions de personnes, et représentant près de 500 communes soit un tiers environ du total des communes).</p> <p>Pour le Grand Sud, le programme tient compte des financements existants de EUR 2 milliards d'autres partenaires techniques et financiers (PTF), notamment sur les thématiques couvertes par le programme. Afin d'éviter la duplication, le choix a donc été fait (i) que le présent programme soit présent en Androy, Atsimo Andrefana et Anosy (Grand Sud) uniquement à travers le Fonds commun d'appui à la société civile (« FANAINGA ») et (ii) que le présent programme soit présent sur l'ensemble de ses composantes dans la région du Grand Sud Atsimo-Atsinanana uniquement. Par ailleurs, le programme propose de s'aligner dans son choix de régions de concentration avec le programme santé (AAP 2022), le futur programme éducation-formation et avec les programmes en cours sur le 11<sup>e</sup> FED (développement rural).</p> <p>L'action a un budget total de EUR 41 million (hors cofinancements). Elle a une durée de huit ans (2023-2031) afin de couvrir l'ensemble de la période jusqu'au prochain cycle électoral. Elle bénéficie de synergies avec l'action d'appui</p>
--

au secteur santé (« Ezaka ho Tomady ») et l'action Pacte Vert, ainsi qu'avec les programmes en cours sous le 11<sup>e</sup> FED sur les questions de développement rural, environnement et climat des affaires. Elle se fera aussi en complémentarité des appuis de l'UE au niveau central qui sont actifs à Madagascar (notamment transparence budgétaire, lutte contre le blanchiment et les flux financiers illicites).

Cette action s'inscrit dans la TEI #InvestirDansLajeunesse, car elle contribue à l'autonomisation et à la participation des jeunes à la vie publique. Elle contribue aussi spécifiquement au renforcement de la préparation et de l'exécution budgétaires ainsi qu'à la lutte contre la corruption dans les secteurs santé et éducation / formation.

Cette action a été développée en complémentarité avec les appuis de l'AFD sur la justice et les finances publiques, et les appuis de la GIZ sur l'accompagnement communal et la lutte contre la corruption.

## 2 JUSTIFICATION

### 2.1 Contexte

**Malgré des ressources naturelles considérables, Madagascar affiche l'un des taux de pauvreté les plus élevés au monde** avec 81 % de la population vivant avec moins de 1,90 \$ par jour en 2021 (World Bank) et l'un des taux de pression fiscale les plus faibles (inférieur à 10 %). C'est le seul pays au monde dont le PIB par habitant a diminué depuis 1960 (-45%) sans avoir connu de conflit. Le pays est pourtant doté d'énormes potentiels avec plus de 40 millions d'hectares de terres arables, plus de 4 800 km de côtes poissonneuses, ainsi que des ressources naturelles et une biodiversité unique entre climat tropical et tempéré, propice au développement agricole.

**Cette situation paradoxale s'explique en grande partie par la faible qualité de la gouvernance.** L'appareil administratif (en particulier la justice, les finances publiques et les élections) offre aux 28 millions d'habitants des services de faible qualité avec une faible redevabilité. Le pays est caractérisé par une tendance à la centralisation et une corruption élevée. Bien que l'Etat malgache se soit engagé dans diverses politiques ou stratégies liées au genre (planification familiale, lutte contre les mariages précoces et les violences basées sur le genre) et ait ratifié la plupart des instruments internationaux relatifs à la protection des droits humains et l'égalité femme-homme, l'inégalité entre les sexes persiste dans le pays en raison des facteurs historiques, culturels, socio-économiques et politiques. Certaines normes et croyances culturelles discriminent les différentes manières dont les femmes, les hommes, les filles et les garçons ont accès aux facteurs de production (foncier, crédit, énergie), au pouvoir décisionnel dans le ménage, la communauté et la politique.

**Au cours des dernières décennies, la faiblesse et la détérioration de la gouvernance a été l'une des principales contraintes au développement à Madagascar, en particulier dans les secteurs d'importance pour la coopération UE (santé, éducation, justice, environnement...).** Cette détérioration s'illustre notamment au niveau des principaux indicateurs de gouvernance, montrant notamment une forte dégradation depuis 2005. L'indicateur de l'Etat de droit du Projet de justice mondiale (WJP) place Madagascar en 105<sup>ème</sup> position parmi 128 pays dans le monde, et 21<sup>ème</sup> sur 28 pays d'Afrique subsaharienne. L'évaluation des politiques et des institutions par pays (CPIA) de la Banque mondiale confirme cette tendance : les notes les plus faibles sont enregistrées pour la gestion et les institutions du secteur public, en particulier pour la transparence, la responsabilité et le contrôle de la corruption. L'indice de perception de la corruption était à 32 points en 2008 et est descendu à 25 en 2020. L'indice de transparence budgétaire de l'Open Budget Survey a baissé de 40 en 2019 à 17 en 2022. Le diagnostic de la gestion des finances publiques PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) montre une baisse significative de la performance de Madagascar entre 2017 et 2021.

**La pandémie COVID a exacerbé cette tendance,** en amplifiant les faiblesses structurelles en particulier du système de gestion des finances publiques, comme illustré par les audits publiés par la Cour des Comptes malgache, et le resserrement de l'espace civique et de la liberté d'expression. Madagascar a ainsi reculé de 41 places dans le classement de Reporters sans Frontières sur la liberté de la presse. Plusieurs lanceurs d'alerte ont été condamnés à des peines de prison ou des amendes pour « diffamation ».

**L'expérience de l'UE sur ces cinq dernières années montre qu'il est possible, même dans ce contexte de fragilité institutionnelle, économique et politique de remporter des succès significatifs.** L'UE a par exemple contribué, grâce au projet FED/2014/024-542 Ny Fanjakàna Ho an' ny Daholobe - NFD - ("une administration au service de tous"), à améliorer de manière significative le temps de traitement et la transparence des dossiers de justice, grâce à la digitalisation des juridictions<sup>1</sup>. Le projet a permis entre autres d'économiser jusqu'à EUR 25 millions par an grâce à la refonte du système de gestion du personnel de l'Etat et à augmenter la disponibilité des fonds au niveau des centres de santé.

**Les facteurs qui ont contribué à ces résultats sont notamment liés à l'approche** que l'UE a utilisée : la bonne coordination des programmes et des messages avec les autres partenaires techniques ; l'adaptabilité et la réactivité aux évolutions de l'économie politique des réformes ; le suivi rapproché de terrain par la Délégation de l'UE (DUE) ; l'imbrication avec les appuis sectoriels ; le travail transversal sur la gouvernance sectorielle et le dialogue politique et les alliances avec la société civile.

## 2.2 Analyse des problèmes

Les retards dans la mise en application du cadre légal et institutionnel et la faible mise en œuvre des sanctions contribuent à la détérioration des principaux indices internationaux sur la mesure de la gouvernance à Madagascar, ce qui montre des dysfonctionnements devenus structurels, dans la société en général et dans l'administration, en particulier. Ces perturbations entretiennent un faible engagement citoyen en termes de demande de transparence et de redevabilité. Ces faiblesses contribuent à l'accroissement de la pauvreté à Madagascar (68% de personnes vivant sous le seuil de pauvreté extrême en 2000 contre 81% en 2022) et à l'évolution plus lente que dans les pays pairs des indicateurs sociaux, mais aussi par exemple à la faiblesse du climat des investissements, qui s'illustre par la baisse des investissements privés depuis 2010.

Des succès sont observés, sur certaines réformes, ou au niveau local, mais demeurent insuffisants pour soutenir durablement les transformations positives nécessaires pour repartir sur des dynamiques de progrès dans la lutte contre la corruption et la réduction de la pauvreté, dans un pays fortement vulnérable aux chocs intérieurs et extérieurs.

Il est possible de bien identifier des problèmes spécifiques qui concernent l'offre de gouvernance (volet institutionnel) ainsi que la demande de gouvernance (volet société civile et citoyen).

**Volet institutionnel. La faible performance de la gestion publique, en particulier des finances publiques, a un impact important sur la gouvernance à Madagascar.** Selon le rapport PEFA 2021<sup>2</sup>, 61% des indicateurs sont notés "D". Entre 2018 et 2021, 5/31 indicateurs ont vu leur score diminuer. Les procédures exceptionnelles (gré-à-gré, réquisition, etc...) sont utilisées très souvent, dans un contexte où le document stratégique de base « Plan Madagascar Emergent » n'est pas encore adopté et où le lien entre politique sectorielle et stratégie budgétaire reste ténu. La distribution des scores PEFA dans le rapport de 2021 montre que l'ensemble du cycle budgétaire est affecté (de la préparation à la supervision). L'audit de la Cour des comptes de 2019 a estimé les pertes de l'ordre de EUR 25 millions par an du fait de la gestion des ressources humaines de l'Etat (fonctionnaires fantômes, fraudes, etc...). Ces défis sont accentués par : (i) la faiblesse du pilotage des réformes et des capacités des acteurs et le manque de capitalisation des réformes antérieures; (ii) le foisonnement des acteurs budgétaires (plus de 2700 ordonnateurs secondaires, contrôle accentué par la Présidence et la Primature) ; (iii) la faible transparence et participation dans le cycle budgétaire, au niveau des acteurs ministériels comme de la société civile ; (iv) la faiblesse des fonds arrivant au niveau des services de base à la population ; (v) le mode d'intervention des PTFs sur des micro-chantiers de réforme et (vi) les capacités encore limitées des organes de contrôle des finances publiques et le faible lien entre contrôle et sanction.

<sup>1</sup> Voir e.g. <https://prea.gov.mg/interview/tribunal-de-premiere-instance-dantananarivo-logipenal/>; <https://prea.gov.mg/interview/tribunal-administratif-dantananarivo-logiciel-ilo/>; <https://prea.gov.mg/interview/tribunal-financier-de-toamasina-logiciel-infotf/>; <https://prea.gov.mg/interview/drh-ministere-de-la-securite-publique-utilisation-daugure/>; <https://prea.gov.mg/interview/president-de-chambre-a-la-cour-des-comptes-sur-laudit-augure/>; <https://prea.gov.mg/interview/dpse-metfp-sur-le-plan-de-travail-annuel/>; <https://prea.gov.mg/interview/maire-commune-antaninmandry-dotation-csb/>

<sup>2</sup> <https://www.pefa.org/node/5086>, les score sont mesurés entre A-D (A étant meilleur score)

Ainsi, le budget programme initié avec la loi organique des finances de 2004 n'est toujours pas appliqué. Les institutions publiques continuent à fonctionner sur la base d'un budget de moyen centralisé et peu cohérent avec les priorités sectorielles. Outre le faible montant, la faible qualité des allocations budgétaires et leur répartition inéquitable, en particulier dans les secteurs sociaux, les difficultés dans le processus d'exécution budgétaire diminuent l'efficacité du budget national en tant qu'instrument du développement économique et humain du pays. On note également une reticence pour associer des acteurs de la société civile au suivi des finances publiques.

L'indice de perception de la corruption 2021 place Madagascar à la 147<sup>ème</sup> place sur 180 pays et dénote une stagnation par rapport à l'année précédente, voire une régression par rapport à l'indice de 2011 (100<sup>ème</sup> sur 183). **Les résultats en matière de lutte contre la corruption sont faibles même si le pays dispose d'une Stratégie nationale de lutte contre la corruption et d'une Stratégie de bonne gouvernance, et a complété son cadre institutionnel et légal depuis 2014. En effet, si des instruments et des structures existent, le niveau de mise en œuvre des politiques reste faible**, en raison de budgets très serrés privant les acteurs de véritables marges de manœuvre, et de l'indépendance réelle limitée de la plupart des organes. Ceci s'applique aux organes administratifs de contrôle comme aux organes judiciaires. Il existe des tribunaux réservés aux affaires de corruption (les Pôles anti-corruption - PAC) et une instance dédiée à la lutte (le Bureau Indépendant Anti-Corruption - BIANCO) mais leur action reste trop limitée pour donner un signal fort. Face à ce phénomène, le programme NFD de l'Union européenne a notamment permis des progrès en termes de redevabilité par l'informatisation de la chaîne pénale des Tribunaux de Première Instance (TPI), des Tribunaux administratifs (TA) et des Tribunaux financiers (TF), ainsi que des PAC. Il convient de soutenir cet effort qui va permettre une consolidation des acquis encore fragiles. La dématérialisation et l'automatisation des procédures judiciaires sont apparues comme des éléments essentiels qui vont permettre une plus grande transparence et redevabilité des systèmes visés.

**Volet action citoyenne.** La question de la redevabilité et de l'instauration d'un contrôle citoyen, sont des concepts assez complexes à Madagascar, dont la société est historiquement très hiérarchisée et marquée par la notion de « destin », par le concept du Fihavanana faisant référence à « un vivre-ensemble » qui évite les conflits ouverts, ainsi que par le concept de Henamaso faisant référence à l'autocensure par respect ou par peur du regard des autres. **Le très faible taux de participation aux élections semble dû au manque d'adhésion au processus électoral, à la faiblesse de l'offre des politiques malgaches et plus généralement au déficit de confiance envers les institutions et administrations.**

Les données des enquêtes *Afrobaromètre* confirment que les inégalités sont perçues par la population comme légitimes. De ce fait, les Malgaches seraient les moins enclins parmi les pays africains à exiger que les dirigeants rendent des comptes sur l'efficacité de leur action publique et sur l'usage des fonds publics.

Le cadre juridique qui devrait protéger les lanceurs d'alerte et garantir l'accès à l'information à caractère public n'est pas encore adopté. En outre, le rôle de contrôle de l'action gouvernementale par les OSC est souvent mal compris et non accepté par l'administration et par une grande partie de la population. Les acteurs de la société civile ne bénéficient pas facilement d'un appui des citoyen.ne.s, comme on pourrait le voir dans d'autres sociétés, en raison des conceptions énoncées ci-dessus, accentuant ainsi le fossé entre la société civile et les citoyen.ne.s, surtout en milieu rural. Pour sa part, le secteur privé reste relativement peu impliqué dans le suivi de l'action publique.

**Une autre problématique dans la question de la redevabilité concerne le manque d'investissement dans les structures de gouvernance locale.** Si la décentralisation est une priorité affichée du pouvoir actuel, et le cadre légal en place depuis 2014 définissant l'autonomie et les responsabilités des collectivités territoriales décentralisées, dans la pratique Madagascar reste un pays centralisé, tant en termes d'administration que de gestion des finances publiques. Peu de moyens sont mis à la disposition des autorités déconcentrées et décentralisées, ce qui complique le développement local et l'instauration d'un climat de confiance entre les autorités locales et les populations.

*Identification des principales parties prenantes et des questions institutionnelles et/ou organisationnelles correspondantes (mandats, rôles potentiels et capacités) à couvrir par l'action:*

On peut diviser les parties prenantes en deux grands groupes :

- Au niveau institutionnel, les parties prenantes sont essentiellement les Ministères en charge des finances, de la justice, de l'intérieur, de la fonction publique ; les organes de contrôle, de surveillance et de lutte

contre la fraude ; les organes de supervision (notamment Cour des comptes, inspection générale de l'Etat, Autorité de Régulation des Marchés publics, organes de contrôle financier, Service de renseignements financiers - SAMIFIN et le Parlement) ; les collectivités territoriales décentralisées et les écoles de formations des agents publics dans les finances publiques et la lutte contre la corruption (e.g. ENAM, IMATEP, ENMG).

Ces institutions ont des capacités différentes mais partagent des faiblesses de coordination et de capitalisation des réformes. La problématique des ressources financières et de l'indépendance est particulièrement importante pour les organes de surveillance et de sanction. Ces mêmes défis se retrouvent au niveau des acteurs locaux, qui malgré leur capacité de résilience au cours des crises successives, restent peu outillés.

- Au niveau de la société civile, hormis les acteurs classiques (milieu associatif, ONG), notamment les associations défendant les droits des personnes dans les situations les plus vulnérables, les associations de femmes, de jeunes, et de personnes vivant avec un handicap, l'action se propose de cibler davantage les associations locales d'usagers ou de professionnels, le secteur privé, les syndicats, les partis politiques, et les médias.

Les partenaires techniques et financiers, en tant qu'acteurs du développement, demeurent une force de transformation d'importance.

### 3 DESCRIPTION DE L'ACTION

#### 3.1 Objectifs et produits

L'objectif général (impact) de cette action est **d'améliorer la qualité de l'action publique et citoyenne au service du développement à Madagascar.**

Les objectifs spécifiques (résultats) de cette action sont:

- 1. Batir une gestion des finances publiques plus efficace, équitable et transparente dans les secteurs d'importance pour la coopération UE.**
- 2. Accroître l'engagement citoyen dans le domaine de l'action publique.**

Les produits de cette action contribuant aux objectifs spécifiques (effets attendus) correspondants sont les suivants:

- 1.1 Contribuant à l'objectif spécifique 1 : **La performance de la gestion des finances publiques et des systèmes d'information associés est améliorée, notamment en matière de stratégie budgétaire, de gestion des investissements et du personnel de l'Etat, d'audit et de transparence.**
- 1.2 Contribuant à l'objectif spécifique 1 : **Les capacités de gestion et de fourniture de services de base des collectivités territoriales décentralisées sont renforcées dans les cinq régions de concentration du projet.**
- 1.3 Contribuant à l'objectif spécifique 1 : **Les institutions participant à la lutte contre les crimes économiques et financiers sont renforcées, notamment dans leur transformation digitale et la mise en œuvre effective des sanctions.**
- 2.1 Contribuant à l'objectif spécifique 2 : **La participation citoyenne à l'action publique est renforcée.**
- 2.2 Contribuant à l'objectif spécifique 2 : **L'inclusivité et la transparence des processus démocratiques sont améliorées.**

#### 3.2 Activités indicatives

Activités liées au produit 1.1<sup>3</sup> :

<sup>3</sup> A noter: un appui au volet mobilisation des recettes domestiques n'est pas exclu à ce stade mais d'autres PTF (BAD, BM) ont des programmes en cours ou à venir donc la priorité est mise sur le volet dépenses



1. Développer les capacités de pilotage, de transformation et d'innovation des parties prenantes clé et favoriser environnement constructif à la mise en place de réformes ;
2. Réaliser des auto-évaluations de type PEFA de façon périodique devant contribuer au pilotage du projet basé sur les résultats, ainsi que d'autres études liées aux finances publiques, notamment des études d'économie politique des réformes ;
3. Accompagner le déploiement/redéploiement des réformes budgétaires en ligne avec les meilleures pratiques internationales, l'analyse et la priorisation des problèmes, et les diagnostics existants ;
4. Continuer l'appui au déploiement d'un système intégré de gestion des ressources humaines de l'Etat et de la solde, appuyer la certification des systèmes d'information de gestion des ressources humaines de l'Etat;
5. Accompagner le renforcement de la gestion des investissements publics en ligne avec les bonnes pratiques internationales et l'analyse des problèmes spécifiques rencontrés à Madagascar ;
6. Appuyer le développement des capacités d'audit et de contrôle interne, ainsi que le renforcement des échanges avec les instances judiciaires;
7. Soutenir les échanges d'expérience et les benchmarking internationaux avec les pays pairs ;
8. Accompagner les innovations dans l'apprentissage des métiers du secteur public, en particulier en lien avec la gestion des finances publiques, la transparence, la redevabilité.

#### Activités liées au produit 1.2 :

1. Accompagner les acteurs locaux (maires, services communaux, services techniques déconcentrés, Chefs de District, Gouverneurs, etc) en matière de gestion et de développement local, de transparence et de participation citoyenne, de gestion financière (y compris fiscalité locale) sur plusieurs cycles budgétaires ;
2. Mettre en place des mécanismes de motivation pour les communes les plus performantes, notamment à travers l'octroi de dotations aux collectivités territoriales « championnes » - tout en leur apportant un coaching basé sur la méthodologie de l'approche territoriale au développement local;
3. Réaliser des études d'impact et des enquêtes innovantes sur la performance et l'efficacité de la gouvernance locale (tenant compte des enjeux d'inclusion sociale, d'égalité des sexes et d'inclusion des personnes ayant un handicap);
4. Appuyer les dispositifs de formation des autorités locales et déployer les programmes de formation pour compléter l'accompagnement de terrain (enjeux d'égalité de genre et d'application de l'approche basée sur les droits humains dans la gouvernance locale);
5. Soutenir la réforme et les innovations en matière de finances publiques locales et de décentralisation.

#### Activités liées au produit 1.3 :

1. Renforcer la lutte contre les crimes économiques et financiers notamment les flux illicites de capitaux, les trafics et le blanchiment (SAMIFIN, contrôle bancaire...) ;
2. Améliorer les mécanismes de prévention (structures ministérielles d'action contre la corruption), en se concentrant sur les secteurs d'importance pour la coopération UE (finances publiques/marchés publics, justice, santé, éducation, environnement...)
3. Appui aux mécanismes d'enquête (BIANCO, PAC) et de poursuite des actes de corruption (justice administrative, financière, pénale), y compris à travers l'accompagnement et l'extension du processus de digitalisation;
4. Appuyer le processus d'institutionnalisation de l'Agence de recouvrement des avoirs illicites (ARAI) ;
5. Faciliter et accompagner le renforcement des inspections des juridictions et les mécanismes de sanction ;
6. Renforcer les capacités du Ministère de la justice pour le pilotage et la gestion du processus de digitalisation, ainsi que pour la gestion financière et humaine du secteur (en lien avec OS1- produit 1.1)
7. Appuyer la transparence de la justice par la publication des décisions judiciaires et du cadre légal.

#### Activités liées au produit 2.1 :

1. Réaliser des études socio-culturelles et des consultations citoyennes inclusives et sensibles au genre sur la participation à la vie publique, les normes sociales liées à la vie publique et sur la perception de la redevabilité, pour identifier les portes d'entrée de l'action dans les régions de concentration ;
2. Mettre en œuvre la Feuille de route d'engagement de l'UE envers la société civile 2021-2025 en termes de promotion d'un environnement propice, de renforcement de la société civile dans son rôle d'acteur de gouvernance et de renforcement de la pertinence, efficacité et légitimité des différents programmes de coopération de l'UE ;
3. Contribuer au renforcement de capacités du tissu associatif dans son ensemble (OSC, élus, acteurs économiques, religieux et traditionnels, citoyen.ne.s, médias...) et améliorer l'action, la participation et la prise en compte de la voix de la société civile, notamment via le fonds commun « Fanainga » ;
4. Mettre en œuvre des actions de participation citoyenne, notamment sur la gestion des finances publiques et la lutte contre la corruption dans les secteurs d'importance pour la coopération UE, tout en minimisant les risques de discrimination, de renforcement des inégalités et d'impact négatif sur les droits humains ;
5. Capitaliser et consolider les bonnes pratiques dans les projets sectoriels financés par l'UE et les autres PTF impliquant l'engagement d'une action citoyenne (éducation, santé, environnement, etc.), mettre en réseau les organisations malgaches au niveau régional.

Activités liées au produit 2.2 :

1. Développer le dialogue entre citoyen.ne.s et gouvernants à travers des cadres de concertation élargis (OSC, acteurs politiques, chercheurs, secteur privé, médias)
2. Mener à bien des campagnes d'éducation citoyenne inclusives et sensibles au genre sur la compréhension du rôle de chacun et les liens entre droits humains et pauvreté;
3. Former les acteurs politiques et institutions à l'éthique publique ;
4. Favoriser des processus électoraux démocratiques (institutions, partis politiques, plateformes de la Société civile...)
5. Appuyer la professionnalisation du secteur de l'information dans la couverture de l'actualité selon les standards internationaux et les bonnes pratiques, pour une meilleure inclusion de toutes les catégories de la population et l'éradication des discours de haine et de violence.

La contribution de l'UE à l'Initiative Equipe Europe (TEI) #investirdanslajeunesse prévue dans ce plan d'action annuel sera complétée par d'autres contributions des partenaires européens. La contribution indicative de l'UE est soumise à la confirmation formelle des contributions significatives de chaque partenaire dès que possible. Si la TEI ou ces contributions devaient ne pas se matérialiser, l'action de l'UE pourrait continuer en dehors du cadre de la TEI.

### 3.3 Intégration des questions transversales

#### Protection de l'environnement et changement climatique

**Résultats de l'examen de l'évaluation environnementale stratégique (EES)** (pertinent pour l'appui budgétaire et les interventions au niveau stratégique) : Le criblage EES a conclu qu'aucune autre action n'était requise.

**Résultats de l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE)** (pertinents pour les projets et/ou les interventions spécifiques dans le cadre d'un projet) : L'évaluation préliminaire de l'EIE a classé l'action en tant que catégorie C (aucune évaluation supplémentaire n'est nécessaire).

**Résultats de l'examen analytique de l'évaluation des risques climatiques** (pertinent pour les projets et/ou les interventions spécifiques au sein d'un projet) : L'examen analytique des agences de notation a conclu que cette action était à risque faible ou nul (aucune évaluation complémentaire n'est nécessaire).

L'action proposée n'impactera pas directement le changement climatique ou la biodiversité. Néanmoins elle affectera indirectement le droit et les questions relatives à l'environnement pour ce qui est des activités de lutte contre la corruption dans le secteur de l'environnement et en ce qui concerne la fourniture de systèmes automatisés et d'outils numériques - lesquels peuvent potentiellement créer des dommages ou risques environnementaux.

#### Égalité entre les hommes et les femmes et l'autonomisation des femmes et des filles

Conformément aux codes du CAD de l'OCDE identifiés à la section 1.1, cette action porte la mention G1. Cela implique que l'action adoptera une approche basée sur le genre tout au long du cycle de conception et de mise en

œuvre, notamment dans le cadre du produit 2.2 mais aussi autant que possible dans les produits 1.1 et 1.2. L'action est alignée avec les objectifs de l'UE Gender Equality Strategy (2020-2025)<sup>4</sup> et le Country Level Implementation Plan (CLIP)<sup>5</sup> of the Gender Action Plan (GAP) III (2021-2025)<sup>6</sup>.

L'action cherchera à réduire les inégalités de genre et à améliorer l'autonomisation des femmes et jeunes filles par :

- le soutien spécifique aux organisations de la société civile gérées par des femmes et faisant la promotion des droits des femmes et des groupes dans des conditions vulnérables pour une participation à la vie publique ;
- L'intégration des enjeux d'égalité de genre dans les formations proposées aux journalistes et aux institutions ciblées ;
- le renforcement de la participation politique des femmes.

### **Droits de l'homme**

L'action s'appuie sur l'approche fondée sur les droits humains qui inclut le respect des principes d'indivisibilité du droit et les cinq principes de travail de l'approche basée sur les droits : appliquer tous les droits humains, pour toutes et tous; participation significative et inclusive, et accès au processus décisionnel; non-discrimination et égalité; obligation de redevabilité et état de droit pour toutes et tous; transparence et accès à des informations étayées par des données ventilées.

L'action intègre une approche basée sur les droits humains dans l'ensemble de ses résultats et promeut l'application de tous les droits humains de manière égale, de même que l'inclusion et la participation de toutes les parties prenantes du programme dans le processus de planification et de mise en œuvre. L'intervention vise spécifiquement à renforcer la capacité des institutions et de la société civile dans le domaine de la redevabilité des actions des acteurs étatiques. En outre, l'action s'alignera sur les objectifs définis dans le plan d'action de l'UE pour les droits de l'homme et la démocratie (2020-2024), ainsi que sur la "Résolution sur les droits de l'homme et la corruption dans les pays tiers" adoptée par le Parlement européen en 2021, qui appelle à intégrer la lutte contre la corruption dans son programme en matière de droits de l'homme et souligne les obligations de l'UE en matière de protection des associations de lutte contre la corruption, des journalistes d'investigation et des dénonciateurs de corruption.

### **Invalidité/Handicap**

Conformément aux codes du CAD de l'OCDE identifiés à la section 1.1, cette action porte la mention D1. Cela implique que cette action tiendra compte des personnes en situation de handicap notamment dans le droit à la participation citoyenne, les élections et le droit à la liberté d'expression, par exemple en recensant les bureaux de vote accessibles aux personnes en situation de handicap, comme faisant partie de la redevabilité globale.

### **Démocratie**

L'action contribue à l'émergence d'un cadre de redevabilité en accord avec les principes de démocratie ainsi qu'à l'approfondissement des institutions démocratiques et au renforcement des systèmes de gouvernance et des institutions démocratiques, en soutenant efficacement la mise en œuvre des politiques de réforme et des cadres stratégiques en matière notamment de lutte contre la corruption et en fournissant aux citoyens malgaches, en particulier les jeunes et les femmes, les possibilités d'accroître leurs connaissances sur les pratiques de corruption et de chercher une réparation adéquate pour les crimes économiques et financiers. L'action encourage les initiatives conjointes et les mécanismes de coopération entre les OSC et les institutions étatiques, y compris les institutions locales en renforçant les mécanismes de surveillance et en augmentant la capacité des citoyens à demander des comptes au gouvernement et au pouvoir judiciaire. De la même façon, l'action cherche également à favoriser l'émergence de nouveaux leaderships intéressés par les affaires publiques et au service d'un développement inclusif.

### **Sensibilité aux conflits, paix et résilience**

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_en)

<sup>5</sup> Ref. Ares(2021)5733342 - 20/09/2021

<sup>6</sup> [https://myintracomm.ec.europa.eu/dg/INTPA/thematic-activities/gender-equality/Documents/2\\_GAP\\_III\\_Joint\\_Staff\\_v3\\_rotated.pdf](https://myintracomm.ec.europa.eu/dg/INTPA/thematic-activities/gender-equality/Documents/2_GAP_III_Joint_Staff_v3_rotated.pdf);

[https://myintracomm.ec.europa.eu/dg/INTPA/thematic-activities/gender-equality/Documents/1\\_\\_GAP\\_III\\_Joint\\_Communication\\_draft\\_v6.pdf](https://myintracomm.ec.europa.eu/dg/INTPA/thematic-activities/gender-equality/Documents/1__GAP_III_Joint_Communication_draft_v6.pdf)

L'action renforcera la capacité des institutions ministérielles, judiciaires et de lutte contre la corruption à être plus résilientes face à leurs capacités limitées en termes de ressources financières et techniques et les aidera à améliorer leurs processus de travail, leurs procédures de gestion et leurs performances pour qu'elles puissent suivre leurs stratégies et leurs politiques de manière adéquate. Dans son volet participation citoyenne, l'action adressera les questions de conflits communautaires très fréquents et source de violations de droits humains, s'agissant en particulier du volet capitalisation et bonnes pratiques. La dimension locale du programme contribuera à connecter davantage l'administration avec les attentes citoyennes tout en favorisant des conduites non -discriminatoires et inclusives. Le rapprochement et dialogue entre ces deux sphères permettra d'élargir l'espace civique et promouvoir la confiance.

### Réduction des risques de catastrophes

Compte tenu de la grande vulnérabilité de Madagascar aux chocs climatiques extrêmes, (à titre d'exemple en 2022 le pays a été touché par 3 cyclones et la sécheresse au Sud), l'action intégrera et généralisera les activités de préparation aux catastrophes et de réduction des risques de catastrophe afin d'atténuer l'impact des phénomènes météorologiques extrêmes. Des « **modificateurs de crise** » (**crisis modifier**) seront systématiquement intégrés dans l'action, et dans les contrats de mise en œuvre, pour assurer une flexibilité suffisante de la mise en œuvre des activités vis-à-vis des chocs liés aux catastrophes naturelles ou aux pandémies.

### Autres considérations, le cas échéant

La digitalisation des processus métiers est visée à différents niveaux de l'objectif spécifique 1.

## 3.4 Risques et enseignements tirés

Categorie	Risques	Probabilité	Impact	Mesures d'atténuation
Politique	Restriction de l'espace civique  Les instabilités institutionnelles et les crises politiques affaiblissent les institutions publiques. Cette fragilité structurelle a un impact sur la responsabilité et la transparence.	haute	haut	L'action sera mise en œuvre directement par l'UE. L'UE pourra jouer un rôle de facilitateur de dialogue. Un leadership de haut niveau est requis couplé à une approche de gestion de changement et à un dispositif rétroactif avec les citoyens.
Gouvernance	Affaiblissement de la volonté de progresser sur la voie de réformes structurelles, essentielles pour lutter véritablement contre la corruption.	moyenne	moyen	Implication de la société civile et des médias en vue de favoriser l'accès à l'information et au processus de décision. Adaptabilité du programme, dialogue politique et technique, études d'économie politique. Focus au niveau communal et sectoriel.
Coordination des bailleurs de fonds	Le domaine de la gouvernance intéresse de différentes façons les PTF qui ont tendance à agir en silo. Cette situation peut être exacerbée par la diversité des procédures, des calendriers et surtout des visions des PTF.	haute	haut	Investir suffisamment pour maintenir un dialogue de qualité et constructif entre les PTF.  Mettre en place des mécanismes de dialogue coordonné dans la relation avec le gouvernement, basé sur des référentiels et des faits (exemple du PEFA).

				<p>Travailler en complémentarité avec les Etats Membres présents à Madagascar (France, Allemagne) dans le cadre de la TEI #InvestirDansLaJeunesse notamment sur les questions finances publiques, lutte contre la corruption, et appui à la société civile.</p> <p>Travailler avec le siège afin de renforcer la coordination avec le FMI et la Banque mondiale.</p>
Economie politique	<p>Le contexte complexe de Madagascar nécessite une analyse en profondeur d'économie politique.</p> <p>L'économie politique, dans un contexte d'élection, constitue le principal déterminant des risques associés à l'action. La capture du système administratif et politique n'est pas une particularité propre à Madagascar.</p>	haute	haut	<p>Le travail pour le développement de ce programme et le choix de partenaires avec lesquels travailler a été fait sur la base d'une compréhension du contexte malgache.</p> <p>Dans la mise en œuvre, le programme adoptera une approche basée sur des analyses continues d'économie politique qui lui permettra de bien identifier les opportunités qui s'ouvriront pour bâtir des chantiers et avoir des résultats concrets.</p>
Design/conceptuel et mise en œuvre	L'action se propose de couvrir un large éventail de dimensions affectant l'offre et la demande de gouvernance.	moyenne	moyen	<p>Il est indispensable pour une approche holistique de bien intégrer l'offre et la demande de gouvernance. Cependant, il faut bien prioriser les activités à mener et réfléchir sur le bon séquençage par rapport à cela afin de minimiser les risques d'éparpillement. Le pilotage basé sur une méthode agile visant à résoudre des problèmes concrets et le « third party monitoring » seront mis en place afin de minimiser ce risque.</p>

#### Enseignements tirés:

Le programme s'inspire des leçons passées des programmes de l'UE ainsi que des leçons des autres pays dans la mise en œuvre des réformes de gouvernance.

#### Leçons apprises du programme 'NFD' – Une administration pour tous (volet institutionnel) :

- **Des partenariats à moyen et long terme** : L'intervention sur le moyen et long terme est capitale dans les administrations publiques pour soutenir les acteurs engagés. L'expérience sur les chantiers Augure et Digitalisation de la justice sont des exemples concrets de la valeur ajoutée d'une expertise positionnée au niveau des bénéficiaires au quotidien comme partenaire.
- **Agilité et simplicité pour résoudre des problèmes complexes** : Le programme NFD a également montré l'avantage d'avancer de façon graduelle sur des réformes particulièrement complexes en adressant pas à pas chaque problème. Les expériences Augure et les activités d'intelligence collective menées au cours de la formulation confirment l'existence d'un espace et d'un intérêt pour le déploiement d'une approche agile pour aborder les réformes de façon modulaire.

- **La qualité des interactions** : Le succès enregistré par les PTF en général, et par l'UE en particulier, rappelle l'importance de construire un dialogue de qualité, basé sur la confiance et la transparence.
- Ces leçons ont été complétées par une **revue des meilleures pratiques au niveau international**<sup>7</sup>, qui confirme l'importance de combiner des appuis sur le volet demande et offre de la redevabilité, de l'économie politique des réformes, de la gestion du changement, de l'approche à travers l'identification de problèmes spécifiques plutôt que de solutions externes, etc...

Leçons apprises des programmes « DINIKA I » et « DINIKA II » (volet Appui à la Société civile / Composante Fonds commun Fanainga):

- **Renforcer l'aspect transformatif du rôle des OSC**: pour que les OSC puissent à la fois agir dans le développement, la gouvernance et l'interpellation, afin d'être de véritables acteurs de changement social
- **Renforcer la viabilité des OSC** : à travers des initiatives d'entrepreneuriat social notamment. Enclencher un levier de fonds propres et une diversification des fonds pour que les OSC soient plus indépendantes dans la définition de leurs objectifs
- **Favoriser un écosystème d'acteurs autour d'une question clé de développement ou autour d'un territoire** pour permettre à la société civile de se positionner par rapport aux besoins des autres acteurs
- **Améliorer le mécanisme d'accompagnement**, notamment avoir des procédures comptables plus en adéquation avec les différents types d'OSC
- **Renforcer la mise en réseau** des OSC
- Renforcer le mécanisme **d'autonomisation du fonds**.

Leçons apprises des autres programmes (volet appui aux processus démocratiques) :

- Accompagner les acteurs de façon soutenue pour la **mise en oeuvre des recommandations de MOE UE** et des observatoires locaux et internationaux entre les échéances électorales
- Favoriser l'engagement des acteurs dans une démarche consensuelle, transparente et inclusive, pour une **amélioration effective des processus électoraux**.
- Poursuivre les efforts de communication et sensibilisation ciblant la **participation accrue des femmes et les jeunes** dans les processus électoraux.

<sup>7</sup> voir notamment Guidelines on designing and monitoring social accountability interventions, SDC, DDLGN et IDS (2013) ; Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA), Andrews et al (2012); World development report 2017 – governance and the law; sector budget support in practice, Williamson et Dom (2010); Transparency and accountability in fragile and conflict-affected settings, McDevitt GSRDC (2017); From 'good governance' to governance that works. Booth, D. and Cammack, D. (2013); Appropriating technology for accountability: messages from Making all voices count, McGee et al (2018)

### 3.5 Logique d'intervention

La logique d'intervention sous-jacente pour cette action est la suivante :

**Si** il y a un renforcement de la gestion des finances publiques permettant un meilleur alignement entre budget, dépenses et priorités sectorielles, une arrivée des fonds effective au niveau des services de base, une répartition plus équitable des ressources de l'Etat et plus de transparence dans les secteurs santé, éducation, justice, environnement et au niveau communal ;

**Si** les organes de contrôle interne et externe de l'action publique sont renforcés et les sanctions appliquées de façon plus systématique ;

**Si** l'accès aux informations clé sur la gestion des finances publiques, le cadre légal, les décisions de justice est amélioré ;

**Si** l'efficacité de la gouvernance locale est améliorée grâce à un accompagnement des communes et de la société civile dans les régions de concentration du programme ;

**Si** il y a rapprochement et dialogue entre les citoyens et les gouvernants au niveau national et local ;

**Si** la capacité des citoyens et des acteurs intermédiaires (OSC, secteur privé, chercheurs et universités, syndicats, églises etc...) est renforcée pour s'impliquer activement dans le suivi de l'action publique et l'action citoyenne et pour créer des réseaux et coalitions;

**Si** les OSC et les médias s'engagent dans une approche déontologique respectant les principes de transparence, redevabilité, non-discrimination et reddition de comptes ;

**Si** la participation citoyenne est améliorée au niveau national et local, tenant compte du contexte historique et social de Madagascar;

**Et si** l'accès des citoyens à une information de qualité, non discriminatoire, neutre est renforcée ;

**Alors**, les principes de transparence, non-discrimination, redevabilité et participation seront mieux intégrés dans la culture et les institutions de Madagascar - et l'action publique dans les secteurs d'importance pour la coopération UE sera plus efficace et efficiente.

### 3.6 Matrice indicative du cadre logique



Resultats	Chaine de résultats	Indicateurs	Valeurs de référence (valeurs et années)	Valeurs cibles (valeurs et années)	Sources de données	Hypothèses
<b>Impact</b>	La qualité de l'action publique et citoyenne au service du développement à Madagascar est améliorée	1. Mo Ibrahim Index 2. World Governance indicators percentile rank for each dimension 3. Pourcentage de citoyens assez satisfaits du fonctionnement de la démocratie dans leur pays (Indicateur MIP) * 4. Rule of law score (indicateur GERF et MIP) * et **	1. 2019 : 44,4 %  2. 2020 : control of corruption - 17.3 ; government effectiveness - 13.9 ; rule of law : - 19.7 ; voice and accountability: 37.7  3. 27% en 2018  4. 2020 : 5.8	1. 60 % en 2028  2. retour au niveau de 2005 (respectivement 55.1; 43.1; 41.6; 45.2)  3. 35% en 2027  4. 6 en 2027	1. Rapport Annuel Fondation Mo Ibrahim  2. Rapport World Governance Indicators  3. Afrobaromètre  4. Rule of law index (World Justice Project)	<i>Non applicable</i>
<b>Effet direct 1</b>	Batir une gestion des finances publiques plus efficace, équitable et transparente dans les secteurs d'importance pour la coopération UE	1.1 Indicateurs PEFA PI 2 (dépenses effectives) appliqués aux secteurs d'importance pour la coopération UE  1.2 Score Open Budget Survey  1.3 Indice de perception de la corruption (IPC) (indicateur MIP) *	1.1 2021 : D  1.2 2021: 17  1.3 IPC 2021 : 25  1.4 à déterminer	1.1 2028 B  1.2 50 en 2028  1.3 IPC 2028 : 30  1.4 amélioration du score dans 30% des communes	1.1 Auto évaluation PEFA 1.2 Rapport annuel IBP 1.3 IPC / Transparency International 1.4 Etude à réaliser	Engagement continu sur la réforme des finances publiques  Pas de dégradation de la volonté politique d'agir contre la corruption

		1.4 Moyenne Indice de gouvernance Locale dans les communes des régions cibles			dans le cadre de l'AT	Bonne coordination des PTFs
<b>Effet direct 2</b>	Accroître l'engagement citoyen dans le domaine de l'action publique	<p>2.1 Global integrity MoIbrahim Index (participation, droits et inclusion)</p> <p>2.2 BTI Governance Index</p> <p>2.3 Perceptions de la participation citoyenne : % des citoyens qui considèrent qu'ils ont un rôle à jouer dans la vie publique mais ne peuvent rien changer, ou qui considèrent qu'ils n'ont aucun rôle à jouer (Enquête 1-2-3, 2015 module pouvoir et citoyens) – par sexe et rural/urbain</p> <p>2.4 GERF 2.29 Nombre de politiques gouvernementales élaborées ou révisées avec la participation des organisations de la société civile grâce au soutien de l'UE (indicateur MIP et GERF) * et **</p>	<p>2.1 48,2- 2019</p> <p>2.2 4,94- rapport BTI 2022</p> <p>2.3 73% en 2015</p> <p>2.4 0 en 2022</p>	<p>2.1 55- 2024; 65 - 2028</p> <p>2.2 7 - 2028</p> <p>2.3- Refaire l'enquête en 2026</p> <p>2.4 à déterminer</p>	<p>2.1 Rapport GI</p> <p>2.2 BTI Rapport</p> <p>2.3 Résultat de l'enquête qui sera conduite dans le cadre de cette action</p>	L'accès à l'information et la liberté d'expression sont maintenus ou amélioré
<b>Produit 1 lié à l'effet direct 1</b> <b>GFP</b>	La performance de la gestion des finances publiques et des systèmes d'information associés est améliorée notamment en matière de stratégie budgétaire, de gestion des investissements et de la solde, d'audit et de transparence	1.1.1. Pourcentage de composantes PEFA prioritaires qui ont progressé par rapport au score PEFA 2021 (e.g. PI-2.2 composition des dépenses; PI-8.3 et 8.4 prestation de services de base; PI-9.1 transparence; PI-10-2 administrations infra-nationales; PI-11.1, 11.2, 11.3, 11.4 gestion des investissements publics; 23.3 et 23.4 états de paie etc) (indicateurs MIP) *	1.1.1 : indicateurs PEFA à sélectionner au démarrage du projet – baseline seront	<p>1.1.1 60 %</p> <p>1.1.2: à définir au démarrage du projet</p>	1.1.1. auto evaluation PEFA	Les personnes formées restent à leur poste

		<p>1.1.2 Pourcentage du budget alloué et exécuté pour les ministères appuyés par le projet</p> <p>1.1.3 GERF 2.10 Nombre de pays appuyés par l'UE pour mettre en œuvre une politique/stratégie liée au digital (indicateur MIP et GERF) * et **</p> <p>1.1.4 : GERF 2.19 Nombre de pays appuyés pour la mobilisation des revenus, les finances publiques et la transparence budgétaire (indicateur MIP et GERF) * et **</p>	<p>tires du PEFA 2021</p> <p>1.1.2: à mesurer au démarrage du projet</p> <p>1.1.3 1 en 2021 (projet NFD)</p> <p>1.1.4 : 1 en 2021</p>	<p>1.1.3 : 1 en 2028 et chaque année</p> <p>1.1.4 : 1 en 2028 et chaque année</p>		
<p><b>Produit 2 lié à l'effet direct 1</b></p> <p><b>Gouvernance locale</b></p>	<p>Les capacités de gestion et de fourniture de services de bases des collectivités territoriales décentralisées sont renforcées.</p>	<p>1.2.1. Nombre de Communes qui ont mis en place un budget participatif (inclusif, non discriminatoire) dans les 5 régions</p> <p>1.2.2 Nombre de communes qui ont produit leur budget puis leur compte administratif chaque année dans les temps impartis présentés à la population et affichés</p>	<p>à déterminer</p>	<p>à déterminer</p>	<p>Rapport de l'assistance technique (puis à terme du Ministère en charge de la Décentralisation)</p>	
<p><b>Produit 3 lié à l'effet direct 1</b></p> <p><b>Lutte contre les crimes économiques et financiers</b></p>	<p>Les institutions participant à la lutte contre les crimes économiques et financiers sont renforcées, notamment dans leur transformation digitale et la mise en œuvre des sanctions.</p>	<p>1.3.1. Taux de dossiers jugés par les Pôles anti-corruption (PAC) (1<sup>er</sup> degré et 2<sup>e</sup> degré, par PAC) et nombre de dossiers traités</p> <p>1.3.2. Nombre d'affaires entrantes au PAC par an</p> <p>1.3.3 La conformité de Madagascar par rapport aux recommandations du GAFI est améliorée - Nombre de</p>	<p>1.3.1. 27% (1<sup>er</sup> degré Tana) ; 29% (1<sup>er</sup> degré Mahajanga); 80% 2nd degré Tana; 75% 2nd degré Mahajanga ;</p> <p>1.3.2. 22 243 affaires entrantes en</p>	<p>1.3.1. Augmentation de 3% par an du taux de dossiers jugés au premier degré – à confirmer au démarrage</p> <p>1.3.2 augmentation</p>	<p>1.3.1. et 1.3.2 Rapport annuel des PAC</p> <p>1.3.3 rapport annuel SAMIFIN</p> <p>1.3.4 et 1.3.5 statistiques produites par</p>	

		<p>recommandations largement conformes (LC) ou conformes (C)</p> <p>1.3.4 réduction du temps moyen de traitement des dossiers dans les TA, TF et TPI appuyés</p> <p>1.3.5 production de statistiques sur le traitement des dossiers de justice et publication des décisions de justice</p> <p>1.3.6 Nombre de sanctions prononcées contre des magistrats (désagré par type de sanction)</p>	<p>2021 (Tana) et 126 (Mahajanga)</p> <p>1.3.3 : 13 en 2021</p> <p>1.3.4 à déterminer</p> <p>1.3.5 inexistant</p> <p>1.3.6 non mesuré</p>	<p>de 10% par an – à confirmer au démarrage</p> <p>1.3.3 objectif 38 en 2028</p> <p>1.3.4 à déterminer</p> <p>1.3.5 production annuelle</p> <p>1.3.6 mesuré et publié</p>	<p>chaque juridiction</p> <p>1.3.6 rapport du Conseil supérieur de la Magistrature</p>	
<p><b>Produit 1 lié à l'effet direct 2</b></p> <p><b>Participation citoyenne</b></p>	<p>La participation citoyenne à l'action publique est renforcée</p>	<p>2.1.1 Nombre de cadres de dialogue nationaux et locaux pour la prise de décision et la redevabilité qui sont inclusifs, non discriminatoires et opérationnels</p> <p>2.1.2 Nombre d'initiatives financées par FANAINGA dans tous les domaines (services sociaux de base, droits humains, égalité de genre, environnement, contrôle citoyen, participation démocratique et jeunesse).</p> <p>2.1.3 Nombre des bonnes pratiques et leçons apprises documentées et accessibles aux acteurs</p>	<p>2.1.1 0</p> <p>2.1.2 171 OSC financées par Fanainga (2022)</p> <p>2.1.3 0</p>	<p>2.1.1 Recensement et appui technique aux cadres de concertation</p> <p>2.1.2 Augmentation de 30% d'ici 2028</p> <p>2.1.3 au moins une formation par an pour chaque groupe d'acteurs</p>	<p>2.1.1 Rapports et compte-rendus</p> <p>2.1.2 Rapport d'activités de Fanainga</p> <p>2.1.3 Rapport des OSC appuyées</p>	

<b>Produit 2 lié à l'effet direct 2</b>  <b>Processus démocratiques</b>	L'inclusivité et la transparence des processus démocratiques sont améliorées	2.2.1 Nombre de personnes touchées par la campagne globale d'éducation citoyenne (désagrégation par sexe et rural/urbain)	2.2.1 0	2.2.1 à déterminer	2.2.1 Rapports des OSC appuyées	
		2.2.2 % de femmes et jeunes qui se sont inscrits sur les listes électorales	2.2.2 à confirmer	2.2.2 à déterminer	2.2.2 Rapport des observatoires électoraux	
		2.2.3 Nombre de partis politiques formés sur les mandats et conflits d'intérêts qui ont adopté de mesures de transparence et d'inclusion (femmes, minorités)	2.2.3 0	2.2.3 au moins 5 ont adopté des mesures	2.2.3 Rapports des partis, lettres d'engagement signés	
		2.2.4 Degré de mise en œuvre de recommandations formulées suite aux dialogues politiques visant à élargir l'espace démocratique	2.2.4 0	2.2.4 à déterminer	2.2.4 Rapports des assistances techniques	
		2.2.5 Nombre de recommandations de la Mission d'observation électorale de l'UE (2018) mises en pratique	2.2.5 4	2.2.5 à confirmer	2.2.5 Rapport de suivi de recommandations	
		2.2.6 Degré d'application des bonnes pratiques pour assurer le pluralisme social et politique dans la couverture médiatique	2.2.6 à confirmer	2.2.6 à déterminer	2.2.6 rapports de suivi communication	
		2.2.7 Nombre de réseaux internationaux de droits humains, liberté de presse, protection de l'environnement, lutte contre le blanchiment, rejoint par les acteurs malagasys	2.2.7 à confirmer	2.2.7 à déterminer	2.2.7 lettre d'adhésion	
		2.2.8 Nombre de pays appuyés par l'UE pour organiser des élections	2.2.8 1 en 2018	2.2.8 1 chaque année	2.2.8 rapport de mise en oeuvre	

		et/ou améliorer le processus électoral (indicateur MIP et GERF)* et **				
--	--	---	--	--	--	--

\* indicateur du MIP

\*\* indicateur GERF

## 4 MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE

### 4.1 Convention de financement

Pour mettre en œuvre la présente action, il est envisagé de conclure une convention de financement avec le pays partenaire.

### 4.2 Période indicative de mise en oeuvre

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle de la présente action, durant laquelle les activités décrites à la section 3 seront réalisées et les contrats et conventions correspondants mis en œuvre, est de 96 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement.

La prolongation de la période de mise en œuvre peut être approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission, qui modifiera la présente décision, ainsi que les contrats et les accords concernés.

### 4.3 Mise en oeuvre de la composante relative à l'appui budgétaire

S.O.

### 4.4 Modalités de mise en oeuvre

La Commission veillera au respect des règles et procédures pertinentes de l'Union pour l'octroi de financements à des tiers, notamment des procédures de réexamen s'il y a lieu, ainsi qu'à la conformité de l'action avec les mesures restrictives de l'UE<sup>8</sup>.

#### 4.4.1 Gestion directe (subventions) – OS2

Objet des subventions : **Education civique et politique**, promotion du dialogue entre les parties, renforcement des radios communautaires, lutte contre la désinformation, appui au journalisme d'investigation, formation des acteurs des médias, actions luttant contre le discours de haine et la banalisation de la violence et la discrimination, actions positives pour augmenter la participation de femmes, de jeunes et des personnes en risque d'exclusion dans les processus électoraux et la prise de décision. (OS2, résultat 2.2)

Type de demandeurs visés : Les organisations internationales, tous les types d'OSC et leurs associations originaires de pays éligibles au titre des règlements NDICI sur base de critères de capacités techniques et financière.

#### 4.4.2 Gestion directe (subventions) – OS2

Objet de la subvention : **Appuyer la société civile pour favoriser la** participation citoyenne au niveau national ou communal notamment budgets participatifs inclusifs et non discriminatoires, etc... (OS2, activité 2.1.4)

Type de demandeurs visés : ONG locales ou consortiums d'ONG locales ou ONG locales avec appui et accompagnement d'ONG internationales ayant une expérience dans le contrôle citoyen

#### 4.4.3 Gestion directe (passation de marchés) - OS2

Il est envisagé d'effectuer une passation de marchés visant à **l'accompagnement des actions visées par l'OS 2.**

Ce contrat aura pour objectif de la coordination d'ensemble des activités de l'OS2, de mettre en œuvre des activités du Résultat 2.1 et 2.2 (études, dialogue, accompagnement des OSC au sens large), de fournir un appui stratégique, technique, et suivi des bénéficiaires des appuis en gestion directe l'OS 2.1 et 2.2, assurer les synergies entre les activités de l'OS2 et les actions de l'OS1 (gouvernance locale, transparence, lutte contre la corruption) sur la durée de l'action.

<sup>8</sup> [www.sanctionsmap.eu](http://www.sanctionsmap.eu). Please note that the sanctions map is an IT tool for identifying the sanctions regimes. The source of the sanctions stems from legal acts published in the Official Journal (OJ). In case of discrepancy between the published legal acts and the updates on the website it is the OJ version that prevails.

#### 4.4.4 Gestion indirecte avec une entité chargée de l'exécution – OS1

Une partie de la présente action peut être mise en gestion indirecte avec une entité qui sera sélectionnée par les services de la Commission au moyens de critères suivants :

- Expertise dans les domaines de la Finance publique, de la lutte contre la corruption et de la décentralisation ;
- Présence établie à Madagascar, y compris les capacités de gestion en appui aux tiers ;
- Capacité de mobilisation de l'expertise dans le pays ainsi qu'avec les pairs dans le cadre d'éventuels jumelages ;
- Expérience de gestion de fonds UE.

La mise en œuvre impliquera la signature d'une convention de contribution ayant pour objectif la mise en œuvre de l'ensemble des activités de l'OS1 résultat 1.1, 1.2 et 1.3 (hormis les actions très spécifiques couvertes par 4.4.3) et le développement de synergies avec les activités de l'OS2. Il fournira l'ensemble de l'assistance technique à la conception et à la mise en œuvre des réformes de l'ensemble de l'OS1, y compris au niveau local dans les 5 régions du programme.

Si l'entité envisagée doit être remplacée, les services de la Commission peuvent sélectionner une autre entité de remplacement sur la base des mêmes critères.

#### 4.4.5 Gestion indirecte avec une entité chargée de l'exécution – OS1

Une partie de cette action peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec une entité qui sera sélectionnée par les services de la Commission sur la base des critères suivants:

- Expérience de gestion de projet de digitalisation
- Expérience de gestion de passation de marchés d'équipements informatiques à Madagascar en soutien à d'autres organisations (ex. Banque Mondiale)
- Expérience de gestion de passation de marché avec d'autres organisations internationales
- Capacité de gérer des fonds UE (pillar assessed)

La mise en œuvre par cette entité implique la gestion des activités liées à l'aspect matériel et infrastructure de la digitalisation dans les résultats 1, 2 et 3 de l'OS1, de l'identification à la maintenance et à la formation du personnel chargé de la maintenance et de l'entretien.

Si l'entité envisagée doit être remplacée, les services de la Commission pourront sélectionner une autre entité de remplacement sur la base des mêmes critères.

#### 4.4.6 Gestion indirecte avec une entité chargée de l'exécution – OS2

Une partie de la présente action peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec la ou les entités chargées de l'exécution. Elle contribue à l'OS2, résultat 2.1. et en particulier Activité 3 : « Contribuer au renforcement de capacités du tissu associatif dans son ensemble (OSC, élus, acteurs économiques, religieux et traditionnels, citoyen.ne.s, médias...) et améliorer l'action, la participation et la prise en compte de la voix de la société civile, notamment via le fonds commun « Fanainga ».

Cette mise en œuvre implique la gestion du mécanisme intégré d'appui à la société civile à travers la poursuite du Fonds Commun multi-bailleurs d'appui à la Société civile « Fanainga ». Ceci implique également l'utilisation de l'approche de l'actuelle action (renforcement des capacités, accompagnement et financement par tiroirs avec des attributions directes des subventions aux projets des OSC en particulier les plus faibles et les moins bien loties d'entre elles) ainsi que la mise à disposition d'une équipe de gestion suffisamment robuste pour appliquer cette approche.

La ou les entités envisagée(s) seront a été sélectionnées sur la base des critères suivants :

- Expérience d'appui à la société civile à travers les subventions, renforcement de capacités, l'accompagnement y compris dans les zones plus éloignées,
- Présence établie à Madagascar, y compris les capacités de gestion et de logistique,



- Expérience de gestion de fonds UE.

La ou les entités en charge réaliseront les tâches, notamment d'exécution budgétaire, suivantes: Mise en place, coordination et financement de l'équipe de gestion (fonctionnement et expertise) du mécanisme d'appui à la société civile via le Fonds commun avec une antenne centrale (Analamanga) et des antennes dans les régions cibles. Pour des raisons de continuité avec les appuis passés et pour assurer un focus dans le grand sud, les zones d'intervention actuellement proposées sont au niveau national et dans les régions d'Analamanga (Antananarivo), Analanjirofo (Fenoarivo Atsinanana), Atsimo-Andrefana (Toliara), Diana (Antsiranana), Vakinankaratra (Antsirabe – spécifiquement pour Fanainga), Haute Matsiatra (Fianarantsoa – spécifiquement pour Fanainga) et d'Anosy (Taolagnaro). Toutefois, d'autres zones d'interventions pourraient se rajouter en fonction des contributions d'autres bailleurs.

Si l'entité envisagée doit être remplacée, les services de la Commission peuvent sélectionner une autre entité de remplacement sur la base des mêmes critères.

#### **4.4.7 Gestion indirecte avec une entité chargée de l'exécution - OS 2**

Cette action contribue à l'OS 2, résultat 2.2.

Une partie de cette action peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec une entité qui sera sélectionnée par les services de la Commission sur la base des critères suivants : expérience dans l'appui au processus électoraux et capacité de gérer des fonds UE.

La mise en œuvre par cette entité implique le résultat 2.2. (L'inclusivité et la transparence des processus démocratiques sont améliorées) renforcement des capacités des partis politiques, la revitalisation du code de conduite électoral, la promotion du dialogue entre les partis, l'appui aux institutions en charge de l'organisation et de l'observation électorale, l'enregistrement d'électeurs, le système de plaintes, etc...

#### **4.4.8 Passage d'un mode de gestion indirecte à une gestion directe (et vice versa) en raison de circonstances exceptionnelles (une deuxième option alternative)**

Au cas où la gestion directe via une passation de marchés prévue au point 4.4.3 s'avérerait impossible en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté de la Commission, les activités suivantes peuvent être mises en œuvre en gestion indirecte avec une ou plusieurs entités chargées de la mission sélectionnées par la Commission sur la base de l'ensemble des critères suivants:

- Expérience dans l'accompagnement stratégique de la société civile;
- Engagement de long terme dans le secteur de la gouvernance;
- Capacité opérationnelle et financière à mettre en œuvre les activités définies;
- Règles d'éthiques solides et reconnues en matière financière, de transparence, capacité à mobiliser des fonds supplémentaires au profit du secteur;
- Capacités de l'entité à établir un cadre partenarial permettant de couvrir une grande partie des objectifs de l'action.

#### **4.5 Critères d'éligibilité géographique pour les marchés et les subventions**

L'éligibilité géographique au regard du lieu d'établissement pour la participation aux procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions et au regard de l'origine des fournitures achetées, telle qu'elle est établie dans l'acte de base et énoncée dans les documents contractuels pertinents, est applicable sous réserve des dispositions suivantes.

L'ordonnateur compétent de la Commission peut étendre l'éligibilité géographique sur la base de l'urgence ou de l'indisponibilité des services sur les marchés des pays ou territoires concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés où l'application des règles d'éligibilité rendrait impossible ou excessivement difficile la réalisation de cette action (article 28, paragraphe 10, du règlement IVCDI - Europe dans le monde).

#### 4.6 Budget indicatif

Composantes budgétaires indicatives	Contribution de l'UE (montant en EUR)
Modalités de mise en œuvre – cf. section 4.4	
OS1 composé de :	16 500 000
Gestion indirecte avec une entité chargée de l'exécution – OS1 – Voir 4.4.4	13 000 000
Gestion indirecte avec une entité chargée de l'exécution – OS1 Voir 4.4.5	3 500 000
OS2 composé de :	22 500 000
Gestion directe (subventions) – OS2 - Voir 4.4.1 et 4.4.2	8 000 000
Gestion directe (passation de marchés) – OS2 – Voir 4.4.3	3 500 000
Gestion indirecte avec une entité chargée de l'exécution – OS2 – Voir 4.4.7	1 000 000
Gestion indirecte avec une entité chargée de l'exécution (première phase de Fanainga+) – Voir 4.4.6	5 000 000
Gestion indirecte avec une entité chargée de l'exécution (deuxième phase de Fanainga+) – Voir 4.4.6	5 000 000
Evaluation – voir section 5.2	1 500 000
Audit – voir section 5.3	
Provision pour dépenses imprévues	500 000
Totaux	41 000 000

#### 4.7 Structure organisationnelle et responsabilités

##### *Pilotage de l'action dans sa globalité :*

Le pilotage de l'action sera réalisé à travers un **comité de pilotage global** couvrant les deux objectifs spécifiques (mais seulement le volet participation citoyenne et contrôle citoyen pour l'OS2 au vu de la sensibilité des autres activités au niveau politique). Le comité de pilotage sera composé en nombre égal du secteur public et de la société civile, à parité de genre. La DUE co-présidera le comité de pilotage avec un représentant du gouvernement à désigner au moment du lancement du projet. Le comité de pilotage se réunira une fois par an. Ce schéma sera à confirmer par échange de lettres entre la DUE et le gouvernement au moment du lancement du projet et pourra être modifié selon l'évolution du cadre institutionnel.

Des **comités techniques par thème** se réuniront sur base annuelle : finances publiques, justice et lutte contre la corruption, accompagnement communal, participation et contrôle citoyen - ils seront composés essentiellement des représentants des parties prenantes de chaque pilier. La DUE participera aux réunions de ces comités techniques. Il est envisagé que l'AFD et la DUE utilisent le même dispositif de pilotage pour les volets finances publiques et justice, au vu de la forte complémentarité de leurs appuis. Les autres PTF qui pourraient appuyer ces volets seront invités à participer à ces comités techniques. Si possible et utile, ces comités techniques pourraient être intégrés dans l'instance pertinente au sein du Cadre de Partenariat (mécanisme de coordination et de dialogue PTF-gouvernement sur la gestion des finances publiques) et au sein de la plateforme justice. La GIZ, le PNUD/USAID (projet RINDRA) et la Banque Mondiale seront aussi invités à se joindre au comité technique sur l'accompagnement communal et à en faire un comité conjoint.

Une réunion mensuelle (au minimum) sera organisée entre la DUE et l'AT afin de mettre en place un suivi rapproché des activités, aligner les activités avec le dialogue politique et sectoriel, assurer la coordination avec les PTF, etc...

##### *Pilotage de la composante Fonds commun d'appui à la Société civile Fanainga :*

Le Fonds commun est doté de trois structures qui en assurent la mise en œuvre :

1. **Le Comité de pilotage** : Sa mission est de diriger, conseiller, orienter et superviser les différentes activités mises en œuvre par le Fonds Commun pour assurer l'atteinte de ses objectifs. Il est composé des parties prenantes ayant contribué au fonds ainsi que de représentants de la société civile malagasy.

2. **La Commission d'attribution** : Sa mission est d'attribuer les financements aux OSC pour avancer vers les objectifs du Fonds Commun.

3. **L'Unité de Gestion** : Sa mission est d'assurer l'exécution technique et financière du fonds pour atteindre les objectifs telle que mentionné au point 4.4.6.

Dans le cadre de ses prérogatives en matière d'exécution budgétaire et de sauvegarde des intérêts financiers de l'Union, la Commission peut participer aux structures de gouvernance susmentionnées mises en place pour gérer la mise en œuvre de l'action.

#### 4.8 Conditions préalables

S.O.

## 5 MESURE DE PERFORMANCE

### 5.1 Suivi et rapports

Le suivi technique et financier courant de la mise en œuvre de la présente action est un processus continu et fait partie intégrante des responsabilités des partenaires chargés de la mise en œuvre. À cette fin, le partenaire chargé de la mise en œuvre met en place un système permanent de suivi interne, technique et financier de l'action et élabore régulièrement des rapports d'avancement (au moins annuels) et des rapports finaux. Chaque rapport doit fournir un compte rendu précis de la mise en œuvre de l'action, des difficultés rencontrées, des changements introduits, ainsi que du degré d'obtention de ses résultats (produits et effets directs) mesurés par les indicateurs correspondants, en utilisant comme référence la matrice du cadre logique (pour la modalité du projet) et la liste de stratégie, de politique ou de plan d'action du partenaire (pour l'appui budgétaire).

La Commission peut effectuer d'autres visites de suivi du projet, par l'intermédiaire de son propre personnel et de consultants indépendants directement recrutés par la Commission pour réaliser des contrôles de suivi indépendants (ou recrutés par l'agent compétent engagé par la Commission pour mettre en œuvre ces contrôles).

*Rôles et responsabilités en matière de collecte, d'analyse et de suivi des données:*

Le suivi technique et financier quotidien se base sur un processus permanent géré par les deux contrats d'assistance technique sur l'ensemble des activités appuyées dans le cadre de l'OS1 d'une part, et de l'OS2 d'autre part. Le suivi sera sous la responsabilité de l'assistance technique sur chaque objectif spécifique. Elle mettra en place et opérera un système permanent de suivi interne, couvrant les aspects techniques et financiers de l'action et élaborera des rapports d'avancement périodiques (sur une base semestrielle) ainsi que les rapports finaux. Chaque rapport devra présenter un compte rendu précis de la mise en œuvre de l'action, les difficultés rencontrées, les changements introduits, ainsi que le degré d'atteinte des résultats mesurés par les indicateurs correspondants, sur la base du cadre logique.

Un contrat de monitoring externe (third party monitoring) sur l'ensemble de l'action sera passé avec la responsabilité de mener de façon semestrielle (avant les réunions des comités techniques) un suivi externe de la mise en œuvre des activités (sur base des rapports produits par l'AT), et des progrès vers les cibles annuelles et finales du projet (sur base des rapports produits par l'AT). Ce monitoring externe aura aussi la responsabilité d'identifier les contraintes aux progrès vers les cibles fixées, et de faire des propositions pour d'éventuelles réorientations ou ajouts/annulation d'activités, modifications d'indicateurs ou de milestones/cibles. Enfin ce monitoring externe sera aussi chargé de faire le point sur la maximisation des synergies entre activités de l'OS1 et OS2 et des différents contrats et subventions (notamment le lien avec Fanainga et le jumelage), ainsi que de faire des suggestions pour renforcer ces synergies. Le dispositif de suivi-évaluation externe aura pour objectif principal d'aider au pilotage et à la prise de décision dans le comité de pilotage. Ce dispositif pourra

inclure la réalisation d'étude d'impact et d'enquêtes innovantes. Enfin ce dispositif aura aussi pour objectif de faciliter la résolution de problèmes et l'apprentissage.

## 5.2 Evaluation

Compte tenu de l'importance de l'action, une évaluation finale pourra être effectuée pour cette action, ou une de ses composantes, contractée par la Commission : celle-ci sera réalisée au titre de l'obligation de rendre des comptes et de tirer des enseignements à plusieurs niveaux (y compris pour une révision de la politique menée), en tenant compte notamment de la nécessité de redevabilité, d'apprentissage et de tirer les leçons pour une éventuelle prolongation ou la formulation d'un futur programme.

Les rapports d'évaluation peuvent être partagés avec les partenaires et d'autres intervenants clé suivant la pratique exemplaire de diffusion de l'évaluation. Le partenaire d'exécution et la Commission analysent les conclusions et recommandations des évaluations et, le cas échéant, appliquent les adaptations nécessaires.

La Commission informera les partenaires chargés de la mise en œuvre au moins 30 jours avant les dates envisagées pour la/les mission(s) d'évaluation. Le partenaire chargé de la mise en œuvre collaborera de manière efficace et effective avec les experts chargés de l'évaluation, notamment en leur fournissant l'ensemble des informations et des documents nécessaires et en leur assurant l'accès aux locaux et aux activités du projet.

Les rapports d'évaluation seront communiqués au pays partenaire et aux autres parties prenantes clés. Le partenaire chargé de la mise en œuvre et la Commission analyseront les conclusions et les recommandations des évaluations et décideront d'un commun accord, le cas échéant en accord avec le pays partenaire, des actions de suivi à mener et de toute adaptation nécessaire et notamment, s'il y a lieu, de la réorientation du projet.

Un ou plusieurs marchés de services d'évaluation pourront être conclus.

## 5.3 Audit et vérifications

Sans préjudice des obligations applicables aux marchés conclus pour la mise en œuvre de la présente action, la Commission peut, sur la base d'une évaluation des risques, commander des audits indépendants ou des missions de vérification des dépenses pour un ou plusieurs contrats ou conventions.

# 6 COMMUNICATION STRATÉGIQUE ET DIPLOMATIE PUBLIQUE

Pour le cycle de programmation 2021-2027 une nouvelle approche de fonds commun, planification et mise en œuvre de la communication stratégique et de diplomatie publique a été adoptée.

La communication et la visibilité de l'UE reste une obligation juridique pour toutes les actions extérieures financées par l'UE, afin de faire connaître le soutien de l'Union européenne à leur travail auprès des publics concernés, notamment en utilisant l'emblème de l'UE et une brève déclaration de financement, sur tous les supports de communication liés aux actions concernées.

Cette obligation s'applique de la même manière, que les actions concernées soient mises en œuvre par la Commission, des pays partenaires, des contractants, des bénéficiaires de subventions ou des entités chargées de l'exécution telles que les agences des Nations unies, les institutions financières internationales et les agences des États membres de l'UE.

Cependant, les documents d'action des programmes sectoriels spécifiques ne sont en principe plus tenus de prévoir des activités de communication et de visibilité sur les programmes concernés. Ces montants seront prévus dans des facilités de coopération établies par des documents d'action de mesures d'accompagnement, permettant aux Délégations de planifier et mettre en œuvre des activités de communication stratégique et de diplomatie publique pluriannuelles avec une masse critique suffisante pour être efficaces à l'échelle nationale.