

**EVALUATION DU
PROJET D'APPUI À LA CRÉDIBILITÉ ET À LA
TRANSPARENCE DES ÉLECTIONS À MADAGASCAR
(« PACTE »)**



**RAPPORT FINAL
par
Pierre ROBERT**

**29 septembre 2014
Résumé Exécutif en Anglais**

Remerciements

L'évaluateur exprime sa reconnaissance envers toutes les personnes qui ont contribué de leur temps et de leur énergie pour les aider à mener ce travail à bien. Ils souhaitent en particulier remercier Eva Palmans, Coordinatrice du projet PACTE et Eric des Pallières, Directeur Pays d'ERIS et membre du Consortium PACTE, pour leur disponibilité et celle de leurs équipes, ainsi que pour les efforts d'organisation qu'ils ont faits pour assurer le succès du travail d'évaluation. Is souhaite également remercier l'ensemble du personnel du bureau du PACTE pour sa contribution à l'organisation de l'évaluation et les efforts d'organisation qui ont permis à l'évaluateur de rencontrer un nombre significatif de parties prenantes pendant sa mission à Madagascar. L'évaluateur est également reconnaissant à toutes les personnes rencontrées pour les informations qu'elles ont bien voulu fournir, en particulier les représentants d'organisations de la société civile.

Bien entendu, l'évaluateur est seul responsable d'éventuelles erreurs ou omissions contenues dans le présent rapport.

Note

Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles de l'évaluateur. Elles ne représentent en aucun cas les positions de l'Union Européenne, du projet PACTE ou des autres institutions mentionnées dans le texte.

Photos de couverture (©PACTE):

- *Haut gauche : une équipe d'observateurs sur le terrain*
- *Haut droite : dialogue lors d'une séance de sensibilisation à destination de personnes handicapées.*
- *Bas gauche : conférence de presse d'une plateforme d'ONG d'observation*
- *Bas droite : session de validation du Guide de l'électeur par la CENI-T*

Photo ci-dessous: unité de monitoring des medias ©PACTE



Table des matières

I. EXECUTIVE SUMMARY	3
II. RÉSUMÉ EXÉCUTIF	6
III. INTRODUCTION ET CONTEXTE DU PROJET	9
(i) Objectifs du projet et de l'évaluation	9
(ii) Méthodologie de l'évaluation.....	10
(iii) Contexte national du projet.....	10
(iv) Conception et mise en œuvre du projet.....	13
IV. CONSTATATIONS ET RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES	15
(i) Pertinence.....	15
(ii) Efficacité	19
(iii) Efficience.....	23
(iv) Impact.....	25
(v) Pérennité	27
V. CONCLUSIONS	29
VI. RECOMMANDATIONS	31
ANNEXE 1 : NOTE DE CADRAGE DE L'ÉVALUATION	32
ANNEXE 2 : DOCUMENTS EXAMINÉS	37
ANNEXE 3 : PERSONNES INTERVIEWEES	38
ANNEXE 4 : LISTE DES ABRÉVIATIONS	39
ANNEXE 5 : RENFORCER UN CONSORTIUM FUTUR	40

I. Executive Summary

(i) The project

The *Projet d'appui à la crédibilité et à la transparence des élections à Madagascar* (PACTE), was implemented from February 2013 to August 2014 by a consortium made up of three international non-governmental organisations and partners at national and international levels. The project budget was just under €2.1m. The consortium partners were:

- European Centre for Electoral Support (ECES), a Belgium-based NGO that led the consortium;
- Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA), based in South Africa; and
- Electoral Reform International Services (ERIS), based in the United Kingdom.

In addition, the project was implemented with support from the following organisations:

- *Académie France 24, Monte Carlo-Doualiya et Radio France Internationale*, based in France;
- *Osservatorio di Pavia*, based in Italy; and
- *Comité national d'observation des élections* (KMF-CNOE), a Malagasy NGO.

The overall objective of the project was to “contribute to the organisation of credible, transparent and peaceful elections in Madagascar through the development of the capacities of stakeholders in the process”. Project implementation focused on five core issues: raising awareness on elections; media monitoring; election observation; electoral dispute resolution; and support to further election process reform.

(ii) Evaluation findings

The project was extremely **relevant**, in the sense that it identified clear needs among Malagasy civil society organisations in the context of the political crisis in which the country was plunged since 2009. The project was designed in a way that appropriately addressed these needs. Indeed, it can be said that the project addressed requirements rather than mere needs, meaningful civil society involvement being key to reinforcing the credibility of the elections and the acceptance of their result by all parties.

However, the project design could have included even stronger support to civil society organisations, particularly with regards to organisational development needs. Although project management support was given, the provision of additional advice on organisational governance would have reinforced the project's relevance. Similarly, additional awareness raising work directed at media editors and producers would have enhanced the project's relevance to these stakeholders (however, it should be borne in mind that DINIKA, a separate EU-funded programme, was dedicated to capacity development and was accessible to PACTE's local NGO partners). Journalists were specifically targeted by the project but editors and producers were not, although the National Independent Electoral Commission for the Transition (CENI-T) did use the PACTE's media analysis work in its dialogue with editors and producers.

The project correctly identified needs in relation to each of its specific objectives. In terms of raising awareness, it was necessary to reinforce the capacity of civil society to mobilise and train activists. In terms of media monitoring, the project also correctly identified the need to analyse the contents and tone of the main sources of public information.

As regards electoral observation, the needs for on-going civil society support and training were very clear, as was the need to ensure coordination among organisations. This is because key stages of the process take place around election day itself, make it necessary

to ensure that all involved work together to deliver credible observation analyses. The project's work in relation to addressing electoral disputes was designed to address political parties through lawyers, encouraging them to engage in electoral politics in accordance with law and democratic principles. It was essential to enhance the capacity of the legal profession to influence political parties to that effect, while avoiding any intervention in political debates as such.

The project's work on support to future electoral reform, like its disputes dimension, were mainly relevant in that they contributed to a sound exit strategy for the project, even though they did not necessarily address immediate needs. These elements of the project helped enhance its impact. The project was also made relevant by its excellent initial analysis of the position of the various stakeholders in the crisis, and by its ability to adapt to the constraints and changes of the pre-election period. However, some aspects of project designed may have diminished its relevance. These included in particular:

- Insufficient integration of lessons from the media monitoring component into the awareness raising and observation training activities;
- Lack of a project-level advocacy strategy;
- Insufficient integration of governance and organisational development issues into the activities in support of civil society organisations.

The project was **effective** in the sense that most of the planned activities were implemented – in some cases beyond what was envisioned in the project document – and above all in the sense that the planned project results were broadly achieved. In general terms, the project was implemented in accordance with the logical framework, including planned activities. The awareness raising campaigns took place as planned. Indeed, they went beyond original plans, thanks in part to additional funding from the EU Delegation as part of a different programme. The observation activities were also consistent with the project logical framework; further financial support from the Delegation made it possible to establish two NGO platforms (as opposed to the single one originally envisioned), including one coordinated by KMF-CNOE, the Malagasy member of the PACTE consortium. The media monitoring activities were one of the most effective and innovative elements of the project. The journalists training element focused on the management of interactive radio broadcasts in the tense pre-election context, which was consistent with the issues raised by the monitoring. The training on electoral disputes, targeted mainly at lawyers from the Antananarivo Bar, provided an opportunity to raise awareness among political parties and their legal advisers about the need to abide by election rules. The lessons learned and recommendations development exercises helped civil society organisations shape their future lobbying towards the authorities. It is regrettable, nevertheless, that the project did not include an explicit lobbying strategy directed at institutions and the broader public, addressing the modalities of the elections and the key electoral issues during the project implementation proper.

The project was **efficient** in terms of use of EU funds and in terms of project management. This is a notable success, which should be underlined as it demonstrated a good use of available resources despite a difficult context. However, it should be noted that the project's efficiency was somewhat harmed by the nature of the PACTE consortium. The consortium partnership agreement linking ECES, ERIS and EISA was not sufficiently comprehensive. The consortium was not actually managed by its member NGOs – only one of these was formally responsible for the project. Malagasy civil society organisations were also concerned that they were insufficiently consulted about project design and strategic aspects of project management. In contrast, the consultation was adequate in terms of activities' implementation.

The main **impact** of the project was of course its contribution to credible elections and, as a result, to the implementation of the road map ending the Madagascar crisis. The project

probably helped establish a positive precedent in favour of civil society implication in electoral processes, with regards to awareness raising and observation. Civil society organisations appear to have understood the importance of analysing observation results at central level in a systematic and impartial manner, not just conducting local observation. The project's support for the civil society platforms is clearly a cause of this nascent understanding. The media-monitoring element of the project also had a noticeable impact in that journalists and editors or producers have understood that the editorial output of the media was monitored. This may have led to more responsible news production and a degree of self-regulation.

It is clear that the project, designed to address a crisis, was not meant to focus on sustainability. However there were elements of **sustainability** in the project, due in particular to two factors: the quality of the support given to civil society (which helped reinforce its capacity in relation to elections) and the explicit exit strategy (which facilitated the formulation of recommendations for the future, thereby helping civil society to build a post-project strategy).

(iii) Conclusions

- The project constituted an excellent response to a major need, correctly analysed.
- The project brought together partners with relevant expertise.
- The project adopted approaches that were innovative and context-appropriate.
- The project should have encouraged the local NGOs to develop an early and formal lobbying strategy.
- The project was remarkably effective, despite the sensitive pre-election environment.
- The project was managed in a professional manner.
- Project management would have benefited from more legal security in the implementing consortium.
 - The Malagasy civil society organisations could have been more closely consulted in relation to the project strategy.
 - The project positively influenced civil society and the institutions involved in the electoral process.
 - The project had substantial elements of sustainability.

(iv) Recommendations

- ECES should, in any future project of a similar nature, implement similar good practices to those used in the PACTE project, including the modalities for civil society support.
- Should a future project involve the establishment of a consortium, ECES or any other implementer should ensure that the consortium has as secure a legal standing as possible.
- Any future project by ECES supporting civil society in developing countries should ensure that local civil society representatives are consulted on project strategy.
 - Any future project by ECES should encourage local NGOs to develop an explicit lobbying strategy ensuring that key messages are sent, in the name of the project, to relevant official institutions.
 - The EU Delegation should ensure to the extent possible that, whenever it requires NGOs to constitute a consortium for project purposes, the consortium has the greatest possible level of legal standing, in accordance with the national context of the country of operation.

II. Résumé Exécutif

(i) Le projet

Le Projet d'appui à la crédibilité et à la transparence des élections à Madagascar (« projet PACTE »), a été mis en œuvre de février 2013 à août 2014 par un consortium constitué de trois organisations non-gouvernementales (ONG) internationales et de partenaires nationaux et internationaux. Le budget du PACTE s'élevait à 2 099 943 euros. Les trois membres du consortium PACTE étaient les suivants :

- Centre européen d'appui aux processus électoraux (*European Centre for Electoral Support*, ECES), ONG basée en Belgique, leader du consortium ;
- Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique (*Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa*, EISA), ONG basée en Afrique du Sud ; et
- Services internationaux pour la réforme électorale (*Electoral Reform International Services*, ERIS), ONG basée au Royaume-Uni.

Outre les membres du consortium, la mise en œuvre du projet devait également faire appel pour certaines interventions aux organisations partenaires suivantes :

- Académie France 24, Monte Carlo-Doualiya et Radio France Internationale (AF24);
- Observatoire de Pavie (*Osservatorio di Pavia*, OP) ; et
- Comité national d'observation des élections (KMF-CNOE).

L'objectif global du PACTE était de « contribuer à l'organisation d'élections crédibles, transparentes et pacifiques à Madagascar à travers le renforcement des capacités des parties prenantes au processus ». Le projet a été mis en œuvre autour de cinq axes : sensibilisation ; monitoring des medias ; observation électorale ; sensibilisation au contentieux ; et soutien à la réforme du cadre électoral.

(ii) Constats de l'évaluation

Le projet PACTE était extrêmement **pertinent**, au sens où il a identifié des besoins très clairs de la société civile malgache dans le contexte de crise politique où se trouvait le pays, et qu'il avait été conçu d'une manière qui répondait de près à ces besoins. De fait, le projet répondait à une nécessité et pas seulement à un besoin, puisque la participation de la société civile était susceptible de renforcer sensiblement la crédibilité des élections et l'acceptabilité de leurs résultats.

Toutefois on remarquera que l'accompagnement de la société civile aurait pu être encore plus proche des besoins de renforcement institutionnel de celle-ci, et que le travail auprès des medias aurait pu intégrer une dimension additionnelle de sensibilisation des éditeurs et producteurs. Des formations et un accompagnement en matière de gestion de projets ont été fournis, mais pas en matière de gouvernance institutionnelle. Il faut noter toutefois que le développement des capacités des ONG est couvert par DINIKA, un programme également financé par l'UE et auquel les ONG partenaires du PACTE pouvaient accéder si elles le souhaitaient et remplissaient les critères. De même, si les journalistes étaient identifiés en tant que groupe cible du projet, ce n'était pas explicitement le cas des éditeurs et producteurs, même si ces derniers étaient impliqués dans les dialogues avec la Commission électorale nationale indépendante de la transition (CENI-T).

Le PACTE a correctement identifié les besoins dans chacun des domaines correspondant aux objectifs spécifiques. En matière de sensibilisation, il était nécessaire de renforcer les capacités de la société civile en termes de personnel et de formation. En matière de médias, le PACTE avait également correctement identifié la nécessité d'analyser le contenu et le ton des principales sources d'information du public. En ce qui concerne l'observation électorale,

les besoins d'accompagnement et de formation étaient criants, et s'y ajoutait la nécessité d'assurer une dimension de coordination entre organisations de la société civile – l'observation étant par définition une activité dont l'élément clé (l'observation des opérations électorales proprement dites) est concentré dans le temps et nécessite une préparation et une coordination détaillées pour fonctionner de manière crédible. La dimension liée au contentieux était une manière d'impliquer les parties politiques dans une approche de la lutte électorale respectueuse du droit et des principes démocratiques. Il s'agissait avant tout de renforcer la capacité des membres du barreau à influencer les stratégies mises en œuvre par les différents partis politiques, sans intervenir dans le débat proprement dit. La dimension de soutien aux réformes électorales futures, comme la dimension contentieux, était pertinente moins parce qu'elle répondait à un besoin immédiat que dans la mesure où elle dessinait une stratégie de sortie explicite, de nature à renforcer l'impact du projet. Le projet a renforcé sa pertinence par une bonne analyse initiale des positions des différents acteurs, et par une excellente capacité à s'adapter aux aléas de la période pré-électorale. Toutefois quelques aspects mineurs ont pu réduire la pertinence du projet :

- Insuffisante intégration du monitoring des médias avec les activités de sensibilisation et de formation à l'observation.
- Défaut de stratégie de plaidoyer pour le PACTE dans son ensemble.
- Nécessité d'élargir le travail d'accompagnement au renforcement de la gouvernance des organisations de la société civile.

Le projet a été **efficace**, en ce sens que l'essentiel des activités prévues a été mis en œuvre – dans certains cas au-delà de ce qu'envisageait le document de projet – et surtout au sens où les résultats prévus ont été largement atteints. De manière générale, le projet a été réalisé en conformité avec son cadre logique, donc avec les activités prévues. Les campagnes de sensibilisation ont eu lieu comme prévu, et même au-delà, grâce entre autres à des financements supplémentaires issus d'un programme financé par la Délégation. Les activités d'observation ont également été largement conformes au cadre logique du projet. Un apport financier de la Délégation a permis la formation de deux plateformes d'organisations de la société civile, dont une coordonnée par KMF-CNOE, partenaire du consortium. Le monitoring des médias a constitué une des activités les plus efficaces et les plus innovantes du projet. L'élément de formation des journalistes a porté principalement sur la gestion des émissions radiophoniques interactives, dans un contexte de tensions pré-électorales. Les formations relatives au contentieux électoral ont permis, à travers des avocats du barreau d'Antananarivo, de sensibiliser les partis politiques et leurs conseillers juridiques aux enjeux liés au respect des règles électorales. Dans le travail de collation des leçons apprises et recommandations, les organisations de la société civile ont jeté les bases d'un plaidoyer futur auprès des institutions. On peut regretter toutefois que le projet n'a pas inclus une dimension de plaidoyer auprès des autorités et du public sur les modalités et les enjeux des élections, pendant la durée du projet lui-même.

Le projet a été **efficace**, tant en termes d'usage des fonds de l'Union Européenne que de gestion. Il s'agit d'une réussite à saluer en ce qu'elle témoigne d'un bon usage des ressources disponibles malgré le contexte délicat. On peut toutefois souligner que l'accord de partenariat liant ECES, ERIS et EISA présentait des lacunes. Le consortium ne faisait pas l'objet d'une direction collégiale par les trois ONG membres, ECES seule en assurant formellement la gestion. On notait également le faible niveau de consultation des organisations de la société civile malgache dans la gestion du projet au niveau stratégique (par opposition à la mise en œuvre, pour laquelle la coopération était satisfaisante dans l'ensemble).

L'**impact** principal du projet était bien entendu qu'il a contribué à des élections crédibles et donc à la poursuite de la mise en œuvre de la feuille de route de sortie de crise. Le projet a sans doute établi un précédent favorable en termes d'implication de la société civile dans les processus électoraux, en termes de sensibilisation comme d'observation. Les organisations

de la société civile ont, selon leurs représentants interviewés, intériorisé l'importance non seulement du travail d'observation de terrain proprement dit, mais aussi du travail d'analyse à mener au niveau central de manière systématique et impartiale. L'accompagnement des plateformes par le PACTE est clairement à l'origine de cet élément d'impact. Le volet de monitoring des medias a également eu un impact sensible, selon l'équipe de monitoring, en ce que les journalistes et éditeurs/producteurs ont intériorisé la perspective d'un suivi impartial du contenu éditorial des medias, qui est susceptible de les responsabiliser en incitant à l'autorégulation.

Il est clair que le projet, conçu dans une période de crise, n'avait pas pour vocation première de se préoccuper d'effets durables. Toutefois on peut identifier des éléments de **pérennité**, dus à deux facteurs principaux : la qualité de l'accompagnement de la société civile, qui a réellement renforcé les capacités de celle-ci en matière électorale, et la stratégie explicite de sortie du projet, qui a facilité la formulation de recommandations pour l'avenir, aidant ainsi la société civile à formuler et mettre en œuvre une stratégie au-delà de son implication dans le projet.

(iii) Conclusions

- Le projet a constitué une excellente réponse à un besoin important et correctement analysé.
- Le projet a réuni des partenaires dotés d'une expertise pertinente.
- Le projet a adopté des approches innovantes et appropriées au contexte.
- Le projet aurait gagné à encourager la société civile à développer rapidement une stratégie de plaidoyer.
- Le projet s'est avéré remarquablement efficace malgré le contexte pré-électoral difficile.
- La gestion du projet était professionnelle et transparente.
- La gestion du projet aurait bénéficié d'un consortium juridiquement plus stable.
- Les parties prenantes malgaches auraient pu être formellement consultées au niveau stratégique sur la gestion du projet au niveau stratégique.
- Le projet a influencé positivement la société civile et les institutions impliquées dans les élections.
- Le projet a inclus des éléments substantiels de pérennité.

(iv) Recommandations

- En cas de projet futur, ECES devrait reconduire les bonnes pratiques mises en œuvre dans le PACTE, dont l'accompagnement de la société civile.
- Si un projet futur implique la mise en place d'un consortium, ECES devrait négocier avec les partenaires pour donner au consortium la plus grande sécurité juridique possible.
- En cas de futur projet de soutien à la société civile locale dans des pays en développement, ECES devrait s'assurer de la consultation de représentants de celle-ci, au niveau stratégique, dans la gestion du projet, par exemple en établissant un comité consultatif réunissant des ONG locales.
- En cas de futur projet, ECES devrait encourager les ONG locales à développer dès le début une stratégie explicite de plaidoyer, de sorte que des messages soient émis au nom du projet en direction des institutions.
- La Délégation de l'Union Européenne devrait, lorsqu'elle demande à des ONG de s'organiser en consortium, encourager celles-ci à donner le plus de sécurité juridique possible au consortium, en fonction du contexte national du pays concerné.

III. Introduction et contexte du projet

(i) Objectifs du projet et de l'évaluation

Ceci est le rapport de l'évaluation du Projet d'appui à la crédibilité et à la transparence des élections à Madagascar (« projet PACTE »), mis en œuvre de février 2013 à août 2014¹ par un consortium constitué de trois organisations non-gouvernementales (ONG) internationales et de partenaires nationaux et internationaux. Le budget du PACTE s'élevait à 2 099 943 euros. Les trois membres du consortium PACTE étaient les suivants :

- Centre européen d'appui aux processus électoraux (*European Centre for Electoral Support*, ECES), ONG basée en Belgique, leader du consortium ;
- Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique (*Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa*, EISA), ONG basée en Afrique du Sud ; et
- Services internationaux pour la réforme électorale (*Electoral Reform International Services*, ERIS), ONG basée au Royaume-Uni.

Outre les membres du consortium, la mise en œuvre du projet devait également faire appel pour certaines interventions aux organisations partenaires suivantes :

- Académie France 24, Monte Carlo-Doualiya et Radio France Internationale (AF24);
- Observatoire de Pavie (*Osservatorio di Pavia*, OP) ; et
- Comité national d'observation des élections (KMF-CNOE).

Selon les termes du document de projet, l'objectif global était de « contribuer à l'organisation d'élections crédibles, transparentes et pacifiques à Madagascar à travers le renforcement des capacités des parties prenantes au processus ». Cet objectif était décliné en quatre objectifs spécifiques :

- « Soutenir la participation inclusive et informée de la société civile dans la sensibilisation et l'éducation des citoyens ;
- « Soutenir les organisations de la société civile dans la mutualisation des moyens et renforcer leurs capacités pour une observation professionnelle, méthodique et non partisane de toutes les phases du processus électoral ;
- « Contribuer à une gestion du contentieux électoral efficace et à réduire le potentiel de conflit électoral ;
- « Contribuer à consolider les acquis et soutenir la réforme du cadre électoral en phase post-électorale. »

Le projet a été mis en œuvre autour de cinq axes : sensibilisation ; monitoring des medias ; observation électorale ; sensibilisation au contentieux ; et soutien à la réforme du cadre électoral.

L'objectif de l'évaluation, défini par les Termes de référence (TDR), était « d'analyser les performances et les résultats du projet PACTE en tenant compte aussi bien de ses objectifs que de la pertinence de ses activités et du contexte de sa mise en œuvre ». Les TDR précisent que l'évaluation visait également à « identifier les principales leçons apprises et les recommandations pour une éventuelle suite du projet afin d'assurer la pérennité des actions entreprises. Il s'agit également de déterminer si le projet a été mis en œuvre d'une façon efficace et efficiente ».

¹ La date prévue dans le document de projet pour le commencement du projet était janvier 2013, mais diverses raisons administratives et le contexte politique fluctuant ont abouti à ce que le projet commence formellement en février 2013, la mise en œuvre effective ne commençant que début avril. Les dernières activités du projet auront lieu début août 2014, et il s'est terminé formellement le 21 août. Toutefois le projet a bénéficié en septembre 2014 d'une prolongation à coût égal de quatre mois, destinée à faciliter la jonction avec une phase suivante.

(ii) Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation a eu lieu pendant la seconde moitié de juillet 2014, avec une visite à Madagascar du 21 au 24 juillet inclus. Du fait que certains acteurs importants ne se trouvaient pas à Madagascar pendant la courte visite sur place de l'évaluateur, un certain nombre de personnes ont été interviewées par téléphone. Des interviews téléphoniques ont également été menées avec des parties prenantes au projet qui ne se trouvaient pas à Tananarive.

L'évaluation s'est fondée sur les sources d'information suivantes :

- Informations générales sur le contexte politique et électoral, y compris la situation des droits humains, issues en particulier de rapports d'ONG et des interviews menées par l'évaluateur ;
- Informations sur les principaux acteurs et projets ayant travaillé sur l'assistance aux processus électoraux et la résolution de la crise politique à Madagascar ;
- Documents de projet : examen de l'ensemble des rapports produits par le projet, ainsi que des publications, supports de formation, informations disponible sur Internet, etc., produits par les parties prenantes au projet et concernant celui-ci ;
- Interviews avec un large éventail de parties prenantes : équipe de projet proprement dite, représentants des autres ONG partenaires ; formateurs ; autres intervenants au niveau national ; avocats ;
- Documentation et publications de la Commission électorale nationale indépendante de la transition (CENI-T) ;
- Interviews avec des bénéficiaires – tels que participants à des formations, représentants d'ONG au niveau local, observateurs, etc.
- Interviews avec des représentants du bailleur (Délégation de l'UE à Madagascar).

Une liste des documents consultés et des personnes interviewées figurent en annexe du présent rapport. L'évaluation a suivi les critères standard internationaux définis par l'Organisation pour la coopération économique et le développement et également utilisés par l'Union européenne : pertinence ; effectivité ; efficience ; impact ; et pérennité. Un tableau résumant les principales questions évaluatives figure également en annexe du rapport.

(iii) Contexte national du projet

Le document de projet rappelait que Madagascar a connu 11 échéances électorales et référendums constitutionnels entre 1992 et 2010, sans que ceux-ci remédient à l'instabilité politique et institutionnelle. Ce pays, que le Crisis Group – ONG d'analyse et de réponse aux conflits – a qualifié de « démocratie ruinée, divisée et appauvrie » a connu des crises récurrentes aux causes politiques, économiques et sociales complexes. La dernière crise a débuté en 2009 avec le départ du président Marc Ravalomanana, et l'élection présidentielle de décembre 2013 devait en constituer sinon la fin, du moins un signal tangible de vie démocratique.

Le projet, centré sur l'accompagnement des élections présidentielles et législatives qui formaient le noyau de la transition démocratique négociée sous l'égide de la communauté internationale, devait être mis en œuvre dans un contexte défavorable, présentant en particulier les défis suivants – toujours selon l'analyse du Crisis Group, qui représente une bonne synthèse des vues des observateurs internationaux indépendants :

- La « transition » était largement enlisée depuis l'arrivée au pouvoir d'Andry Rajoelina, pour plusieurs raisons :
 - Désunion et contradictions de la communauté internationale ;

- Incapacité du gouvernement à tenir ses engagements, en partie du fait de dissensions internes ;
- Tensions au sein de l'armée, qui réduisent encore la crédibilité du régime ;
- Intérêts économiques dont certains tendent à profiter de l'enlisement, propice à « l'enrichissement incontrôlé » (Crisis Group) d'une minorité.
- L'enlisement de la transition a contribué au délitement des structures étatiques, le gouvernement étant de plus en plus incapable de mener à bien les politiques nécessaires pour répondre aux besoins élémentaires de la population. Les institutions régaliennes telles que la justice et la police ont été gangrenées par une corruption de plus en plus visible.

On peut ajouter à ces défis le fait que la société civile malgache, historiquement faible et politisée – même s'il existe des ONG efficaces dans divers domaines – a souffert de la crise politique. Une des conséquences de celle-ci fut par exemple que les sanctions internationales ont réduit les financements internationaux pour des projets autres que purement humanitaires.

Par ailleurs, le projet devait logiquement tenir compte de l'action de la communauté internationale en matière d'appui aux processus électoraux. Le Projet d'appui au cycle électoral à Madagascar (PACEM), mis en œuvre par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), constituait le principal programme pertinent. Le PACEM consistait pour l'essentiel à appuyer les acteurs institutionnels malgaches dans la préparation et la mise en œuvre des élections prévues dans le cadre de la feuille de route de sortie de crise. En pratique, le PACEM devait être le principal instrument de la communauté internationale pour développer les capacités de la CENI-T et des autres acteurs institutionnels (autorités locales en particulier). La priorité donnée par le PACTE au travail avec les acteurs de la société civile s'expliquait largement par cette division du travail avec le PACEM – même si celle-ci n'a pas empêché le PACTE de travailler de concert avec la CENI-T.

En ce qui concerne les différents volets du PACTE, les éléments de contexte les plus pertinents étaient les suivants :

- Sensibilisation de la population malgache aux procédures et enjeux des élections. Cet aspect était essentiel, tant pour renforcer la crédibilité des élections que pour réduire le risque que la procédure électorale elle-même rebute les électeurs :
 - Le taux de participation électorale à Madagascar risquait d'être faible, en partie du fait de l'ignorance par la population des enjeux des élections. On pouvait craindre également que l'instabilité politique de Madagascar au cours des 20 dernières années, malgré la répétition des consultations électorales, compromettrait l'intérêt des électeurs pour celles de 2013.
 - Les élections de 2013 devaient se servir d'un bulletin unique d'un format peu familier aux électeurs, de sorte que le risque existait que des bulletins soient annulés en cas de fausse manœuvre lors du vote, ou que leur apparente complexité, liée au nombre de candidats, dissuade certains électeurs d'exprimer librement leur choix.
- Monitoring des medias. De manière générale, les medias de Madagascar manquent d'indépendance et de moyens. Ils représentaient un double risque pour le bon déroulement des élections :
 - Information biaisée des électeurs, du fait que de nombreux journaux et stations de radio (y compris medias d'Etat) étaient de fait alignés sur les intérêts de certains candidats.
 - Influence sur le bon déroulement des élections et sur la situation post-électorale. Dans le climat de crise qui était celui de Madagascar, les medias étaient susceptibles d'influencer le corps social, et en particulier d'inciter à la violence politique ou à l'intimidation de certains candidats ou électeurs.

Ces risques étaient renforcés par le manque d'efficacité des (rares) procédures existantes de régulation des médias, par le relatif manque de connaissance des journalistes en matière de processus électoraux, et par les liens entre médias et intérêts économiques.

- Observation électorale. Les échéances électorales des années précédant la crise de 2009 avaient souvent été entachées d'accusation de fraude. La crédibilité des élections de 2013 constituait clairement une condition sine qua non pour qu'elles contribuent effectivement à la sortie de crise. Toutefois la société civile malgache disposait d'une expertise limitée en matière d'observation électorale, et était sur ce plan dépendante d'un petit nombre de personnes expérimentées, concentrées pour l'essentiel dans la capitale. Il était donc important pour le projet de renforcer la capacité des organisations de la société civile à observer les élections de manière impartiale et, dans la mesure du possible, uniformément à travers le territoire.
- Contentieux. La situation de crise prolongée et la perception du risque de violence politique pendant et après les élections rendaient nécessaire le renforcement des capacités des acteurs pertinents à mener des actions en justice ou auprès de la CENI-T pour garantir l'intégrité des procédures. Cet élément du projet était d'autant plus important qu'il fallait tenir compte du contexte suivant :
 - La CENI-T, qui organisait les élections, devait aussi en assurer le bon déroulement, y compris si nécessaire en menant des actions en justice. Mais la CENI-T étant une institution nouvelle, créée dans le cadre de la feuille de route de sortie de crise, sa capacité et sa volonté de remplir son mandat sur ce plan n'avaient pas été éprouvées.
 - Le système judiciaire malgache a lui aussi souffert de la crise. La corruption y est répandue et l'indépendance des juges a été affaiblie, de sorte que le règlement de contentieux électoraux risquait d'être inéquitable.
- Réforme du cadre électoral. La feuille de route de sortie de crise, qui a permis la tenue des élections de 2013, a mis en place les prémices des réformes politiques indispensables, mais celles-ci doivent se poursuivre au-delà du cadre de la feuille de route. Il était clair depuis 2009, sinon avant, que le règlement de la crise de gouvernement ne serait qu'un premier pas, qui devait être suivi de réformes institutionnelles, politiques et économiques. La société civile malgache, malgré ses propres faiblesses institutionnelles, était susceptible de constituer une force en faveur de ces réformes, sous réserve de l'accompagnement nécessaire, auquel le PACTE devait contribuer.

Il était clair dès l'origine que le projet allait être mis en œuvre dans un contexte difficile – les défis résumés ci-dessous s'ajoutant à d'autres plus généraux, tels que les difficultés logistiques liées à la faiblesse des infrastructures de Madagascar. Les aléas du processus de la transition allaient également affecter le projet, par exemple du fait des incertitudes sur la date des élections. A ces défis prévisibles se sont ajoutés des aléas plus imprévus, tels que le manque d'effectivité du projet PACEM qui devait renforcer l'ensemble des institutions impliquées dans les processus électoraux.

On notera enfin que le PACTE ne partait pas de zéro à Madagascar : il était mis en œuvre par un consortium d'ONG qui comprenait une ONG malgache, KMF-CNOE, spécialisée dans la sensibilisation et l'observation, qui avait travaillé sur plusieurs cycles électoraux précédents et disposait – ainsi que d'autres organisations de la société civile – d'un réseau de membres à travers le pays, dont certains avaient suivi des formations dans le domaine de l'observation électorale. Par ailleurs EISA, membre du consortium basé en Afrique du Sud, était présent depuis plusieurs années à Madagascar et avait une expérience significative d'interaction avec les différents acteurs de la crise et avec la société civile. Il convient de mentionner également que les méthodologies adoptées par le projet en matière de formation des observateurs, de sensibilisation et de suivi des médias par exemple, avaient été déployées précédemment par les membres du

consortium ou leurs partenaires dans différents pays, de sorte que le projet était en mesure de produire des résultats relativement rapides malgré les incertitudes liées au contexte.

(iv) Conception et mise en œuvre du projet

Le projet a été mis en œuvre en suivant un document de projet approuvé par la Délégation de l'UE à Madagascar. La Délégation, sans interférer dans le détail de la conception du projet, avait demandé à ECES et ses partenaires de tenir compte du projet PACEM afin d'éviter les doublons avec celui-ci, et de se constituer en consortium de manière à faciliter la procédure d'attribution directe du contrat. En effet, les règles de l'UE n'autorisent une attribution directe d'un contrat que dans certaines circonstances, en particulier les situations de crise et celles où le bénéficiaire du contrat est en situation de monopole, de fait ou de droit, dans le domaine considéré : ces deux critères étaient remplis.

Le document de projet présentait une analyse succincte mais pertinente de la situation politique et électorale de Madagascar en 2012, lors de la conception du projet. Elle concluait sur la nécessité « d'accompagnement des différents acteurs pour la conduite d'élections crédibles », en particulier pour la société civile.

Le document proposait une méthodologie d'action relativement standard, organisée autour du cycle électoral. Il se proposait d'assurer l'appropriation de savoirs nouveaux par les bénéficiaires malgaches et se fondait en partie sur des techniques éprouvées dans d'autres contextes :

- Education civique et électorale au Ghana, fondée en partie sur la projection d'un film documentaire ;
- Méthodologie BRIDGE (*Building Resources in Democracy, Governance and Elections*) pour les formations en matière d'observation électorale.

Parmi les parties prenantes au processus électoral, le projet se proposait, outre la CENI-T, de s'adresser aux partis politiques (à travers une formation pour des avocats susceptibles de les représenter) et surtout à la société civile pour la sensibilisation des élections et l'observation électorale – ce dernier élément étant mis en œuvre à travers une plateforme d'organisations. Les médias font l'objet d'une priorité particulière à travers l'élément de monitoring et des formations pour les journalistes. La logique d'intervention – lien entre objectifs spécifiques, résultats attendus et activités prévues – était claire et correctement exposée, y compris en termes d'analyse de risques ; elle faisait une place déterminante aux formations pour les différents secteurs ciblés, et se distinguait surtout par la mise en avant de « l'accompagnement » permanent de la société civile. Par ce terme, le projet entendait une relation suivie entre l'équipe du PACTE et les principaux interlocuteurs de la société civile, destinée à développer les capacités institutionnelles de la société civile, au lieu de se cantonner à la seule fourniture de savoirs et de techniques en matière électorale.

Cette notion d'accompagnement allait se révéler déterminante dans la mise en œuvre du projet. Elle dépendait largement de la capacité du projet à offrir aux interlocuteurs de la société civile un soutien permanent et flexible, à travers l'équipe de projet : représentants des organisations membres du consortium assistés par une petite structure assurant l'administration, la logistique, la recherche et l'interface avec les parties prenantes. Cette équipe était restreinte mais durable, sa présence permanente sur place devait permettre le développement de relations de confiance entre le consortium et ses interlocuteurs de la société civile et de poser les bases de réponses relativement flexibles aux défis posés par les aléas de la situation.

Cette option méthodologique – complétée par l'usage d'experts à court terme pour des formations – s'est révélée déterminante pour la mise en œuvre du projet, car elle a permis



au projet de mieux connaître ses interlocuteurs de la société civile et même, dans une certaine mesure, de les représenter auprès d'acteurs institutionnels.
Séance de formation BRIDGE, juillet 2014. ©PACTE



Clôture de la formation au contentieux. ©PACTE



Observateurs au travail, 25 octobre 2013. ©PACTE

IV. Constatations et réponses aux questions évaluatives

Cette évaluation est basée sur des questions évaluatives conçues pour correspondre aux critères d'évaluation du Comité d'aide au développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économique. Les questions et sous-questions figuraient dans la Note de cadrage de l'évaluation, reproduite à l'annexe 1 du présent rapport.

(i) *Pertinence*

Le projet PACTE était extrêmement pertinent, au sens où il a identifié des besoins très clairs de la société civile malgache dans le contexte de crise politique où se trouvait le pays, et qu'il avait été conçu d'une manière qui répondait de près à ces besoins. De fait, on peut même dire que le projet répondait à une nécessité et pas seulement à un besoin, puisque la participation de la société civile était susceptible de renforcer sensiblement la crédibilité des élections et l'acceptabilité de leurs résultats.

La discussion ci-dessous indique qu'il est difficile de voir comment le projet aurait pu être significativement plus pertinent dans son approche. Toutefois on remarquera que l'accompagnement de la société civile aurait pu être encore plus proche des besoins de renforcement institutionnel de celle-ci en particulier en matière de gouvernance, et que le travail auprès des médias aurait pu intégrer une dimension additionnelle de sensibilisation des éditeurs et producteurs (par opposition aux journalistes en général).

Réponse aux besoins

Le PACTE a correctement identifié les besoins dans chacun des domaines correspondant aux objectifs spécifiques :

- De manière générale, les organisations de la société civile ont porté un jugement extrêmement favorable sur la pertinence du projet. Leurs représentants interviewés par l'évaluateur, ont noté par exemple les points suivants ;
 - L'appui technique en matière d'observation et de sensibilisation était déterminant. Une organisation a remarqué que par le passé elle envoyait des observateurs sur le terrain, munis de simples cahiers, sans questionnaire précis.
 - Les formations ont aidé les organisations à améliorer leurs pratiques de gestion, y compris par l'adoption de méthodes d'évaluation internes.
 - Les formations en matière de sensibilisation ont, selon des participants, aidé les organisations à prendre conscience de la nécessité d'encourager le vote des femmes.
- En matière de sensibilisation, il était nécessaire de renforcer les capacités de la société civile en termes de personnel et de formation. Le projet était essentiellement conçu pour répondre au besoin de formation des membres de la société civile et dans une certaine mesure pour soutenir directement des activités de sensibilisation du public dans les régions ciblées. Ce dernier domaine est celui où la conception initiale du projet (centrée d'une part sur la projection d'un film documentaire tourné au Ghana et devant servir de base pour la sensibilisation et l'information des citoyens, et d'autre part sur la production et dissémination d'une « boîte à outils » d'éducation civique et électorale) a subi les modifications les plus sensibles, dans la mesure où la projection du documentaire s'est révélée moins pertinente que des actions plus pratiques d'information des citoyens basées sur la « boîte à outils », elle-même adaptée pour sensibiliser à l'usage du bulletin unique.

Les activités de sensibilisation couvraient à la fois les enjeux des élections et leurs aspects pratiques. Les ateliers d'éducation électorale sur les procédures de vote ont été précédés par des ateliers d'éducation civique où les participants débattaient sur les enjeux politiques et sociaux du vote. Des micros-trottoirs ont été réalisés dans la même optique et des débats organisés dans les universités. Le film *An African Election* a servi de base à des débats autour de l'utilité des élections dans le processus de démocratisation et de sortie de crise, tout en parcourant le rôle déterminant de chaque acteur dans les élections pacifiques, acceptables et transparentes. Pour les organisations de la société civile participant aux formations, c'est toutefois la formation sur les aspects pratiques du vote qui leur a semblé la plus pertinente. Ce point de vue était justifié par la relative complexité du bulletin unique, qui risquait de rebuter certains électeurs, et par la nature prolongée de la crise : il fallait mobiliser l'attention des électeurs sur le fait que des élections crédibles allaient contribuer à la sortie de crise. En ce sens, les élections de Madagascar, ne s'inscrivant pas dans un cycle électoral « normal », ne pouvaient pas faire l'objet des mêmes actions de sensibilisation qu'aurait appelé, par exemple, le simple renouvellement d'un parlement.

La dimension de sensibilisation du PACTE – comme celle d'observation – a donné lieu à une dimension d'accompagnement des organisations de la société civile, dans la mesure où ce sont ses militants et activistes qui ont été formés en priorité pour sensibiliser le public. L'équipe de projet avait correctement anticipé ce besoin d'accompagnement des organisations, lié en particulier au fait que celles-ci étaient en général d'une grande fragilité institutionnelle, étaient souvent politisées, et manquaient d'expertise. La référence, dans la formulation des objectifs du PACTE, au « soutien » à la société civile (sur ce plan comme sur celui de l'observation), a contribué à renforcer sa pertinence. Mais le PACTE a aussi montré que les besoins d'accompagnement de la société civile vont bien au-delà des questions électorales.²

- En matière de médias, le PACTE avait également correctement identifié la nécessité d'analyser le contenu et le ton des principales sources d'information du public. Même si ce domaine n'était pas lié formellement à un des sous-objectifs du projet, on peut considérer qu'il était lié à la fois à la sensibilisation du projet et à celle d'observation. Comme indiqué ci-dessous dans la discussion sur l'efficacité, l'activité de monitoring a été particulièrement fructueuse ; elle était également particulièrement pertinente en ce qu'elle a aidé la CENI-T à remplir la partie de son mandat concernant le suivi des médias.³ Sans le PACTE, cet aspect du mandat de la CENI-T serait sans doute resté sans effet, dans la mesure où la CENI-T n'était pas elle-même équipée en personnel et en expertise pour réunir les informations nécessaires sur le contenu des médias et les analyser. Le suivi des médias était doublé d'une dimension de formation à l'intention des journalistes, ce qui était également pertinent.

On peut toutefois regretter que la conception du projet n'ait pas fait une place plus formelle au monitoring des médias en liant cette activité de manière plus explicite aux objectifs du projet, ou en formulant un (sous-) objectif dédié. Une telle mise en avant de la dimension monitoring aurait été susceptible de rendre plus explicite le lien entre

² Il est significatif à cet égard que l'Union Européenne, indépendamment du PACTE, a également mis en place en 2013 le projet DINIKA de soutien à la société civile en matière de développement en général.

³ Le document de projet prévoyait la création de deux unités (société civile et CENI-T). Le contexte électoral volatil a rendu cela impossible, de sorte qu'une seule unité a été créée pour fournir des analyses à la CENI-T d'une part et à la société civile de l'autre.

le monitoring des médias et les activités de sensibilisation et d'observation qui se sont produites en parallèle.⁴

- En ce qui concerne l'observation électorale, le même constat de pertinence du PACTE vaut que pour la sensibilisation : les besoins d'accompagnement et de formation étaient criants, et s'y ajoutait la nécessité d'assurer une dimension de coordination entre organisations de la société civile – l'observation étant par définition une activité dont l'élément clé (l'observation des opérations électorales proprement dites) est concentré dans le temps et nécessite une préparation et une coordination détaillées pour fonctionner de manière crédible.

L'approche initiale du projet, consistant à « soutenir » – en fait à susciter – la mise en place d'une plateforme des organisations de la société civile, susceptible de centraliser le travail de coordination, était donc très pertinente. Toutefois le nombre et la diversité des organisations ont justifié la mise en place de deux plateformes similaires, se partageant les tâches d'observation.⁵

On peut a posteriori constater que la division de la composante observation en deux plateformes a renforcé, et non réduit, la pertinence du PACTE, en ce qu'elle a permis d'éviter le retrait de certaines organisations qui n'auraient pas nécessairement accepté de rejoindre une plateforme unique.

La composante était centrée, outre l'accompagnement des plateformes, sur des formations utilisant la méthodologie BRIDGE, internationalement reconnue. Celle-ci répondait bien au besoin de développer les capacités de la société civile en matière d'application de standards internationaux d'observation. Toutefois, si la méthodologie BRIDGE est crédible en ces termes, elle doit être complétée par des analyses politiques et des approches pragmatiques répondant aux situations concrètes liées au contexte national. Un travail soutenu de « customisation » des modules de formation, tenant compte du contexte malgache, a été effectué en collaboration avec des représentants de la société civile, incluant la création de modules nouveaux non prévus par BRIDGE. Toutefois certaines des personnes interviewées par l'évaluateur ont laissé entendre que ces analyses et approches spécifiques n'avaient pas été suffisamment intégrées dans les formations, sans toutefois préciser ce qui aurait manqué.

⁴ Si le projet lui-même n'avait pas établi de lien formel entre le monitoring et les activités de sensibilisation et d'observation, cela ne signifie pas que le monitoring n'a pas été utilisé. Sur ce point, l'équipe du PACTE a noté que le monitoring a servi à la CENI-T dans son rôle d'observation du comportement des médias et pour sensibiliser les journalistes sur leur rôle. Elle a invité des représentants de l'unité de monitoring à partager leurs analyses et recommandations avec les journalistes. De la même façon, le projet a informé des groupes de journalistes quant aux résultats du monitoring. De plus, l'ONG *Search for Common Ground* a utilisé les résultats du monitoring pour sensibiliser les radios faisant partie de leur réseau, le PNUD et l'UNESCO ont fait de même de leur côté. L'équipe a également noté que des formations à l'éthique et la sensibilisation des éditeurs et producteurs sont prévues dans un projet qui se mettra en place dès la clôture du PACTE.

⁵ Le document de projet avait anticipé le besoin de formation des organisations, mais peut-être pas le nombre de celles qui exprimeraient un intérêt pour la mise en œuvre d'activités d'observation. Avec le soutien de la Délégation de l'UE, le PACTE a tenté d'accueillir le plus grand nombre possible d'organisations. Plusieurs raisons expliquaient le nombre élevé d'organisations intéressées, les principales étant d'ordre économique : les organisations, dans le contexte économique dévasté de Madagascar, souffraient d'autant plus du manque de financement que les sanctions internationales avaient également réduit les fonds distribués aux ONG. La participation aux activités du PACTE a donc pu aider des militants de la société civile à retrouver un soutien financier.

- La dimension liée au contentieux correspondait moins à un besoin explicitement exprimé par les parties prenantes qu'à une manière d'impliquer les parties politiques dans une approche de la lutte électorale respectueuse du droit et des principes démocratiques. Il s'agissait avant tout de renforcer la capacité des membres du barreau à influencer les stratégies mises en œuvre par les différents partis politiques, sans intervenir dans le débat proprement dit.

La pertinence de cet élément résidait également dans une dimension préventive, dans la mesure où la sensibilisation des avocats en matière de contentieux électoral était susceptible de dissuader les abus ou de renforcer les chances que d'éventuels abus seraient corrigés après les élections.

Il est clair toutefois que cette composante du projet (relativement mineure en termes d'activités et de budget) ne pouvait pas en elle-même compenser les graves lacunes du secteur judiciaire malgache, miné par la corruption et souffrant du manque d'indépendance des juges. Dans les circonstances qui étaient celles de 2013, toutefois, la dimension contentieux du PACTE allait « aussi loin » qu'il était possible à court terme.

- La dimension de soutien aux réformes électorales futures, comme la dimension contentieux, était pertinente moins parce qu'elle répondait à un besoin immédiat que dans la mesure où elle dessinait une stratégie de sortie explicite, de nature à renforcer l'impact du projet. En ce sens, cette dimension constituait en soi une bonne pratique de gestion de projet, même si l'on peut contester la nécessité de l'élever au rang d'objectif du projet. La discussion de l'impact du projet reviendra sur cet objectif, notant en particulier que sa pertinence aurait peut-être pu être renforcée par une stratégie de plaidoyer explicite, tout au long du projet.

Stratégie

Le projet, ayant correctement identifié les besoins, ainsi que discuté ci-dessus, a renforcé sa pertinence par une bonne analyse initiale des positions des différents acteurs, et par une excellente capacité à s'adapter aux aléas de la période pré-électorale. Toutefois on peut identifier quelques aspects, mineurs, qui ont pu réduire quelque peu la pertinence du projet – éléments auxquels des ajustements stratégiques auraient peut-être pu remédier :

- Insuffisante intégration du monitoring des médias avec les objectifs de sensibilisation et d'observation. Le monitoring des médias avait été conçu dans le cadre des activités de sensibilisation (en direction des journalistes) et d'observation (dans la mesure où l'analyse liée au monitoring devait contribuer au processus d'observation).
- Défaut de stratégie de plaidoyer pour le PACTE dans son ensemble. L'équipe de projet et les organisations membres du consortium ont eu des contacts suivis avec les différentes parties prenantes des périodes pré-électorale et électorale, mais ceux-ci n'avaient pas fait l'objet d'une stratégie explicite et préalable de plaidoyer au nom du projet en tant que tel, même si diverses activités publiques ont été prévues. Cela s'explique en partie par la grande diversité de la société civile, que le projet n'avait pas à proprement parler vocation à « représenter » auprès des institutions. Le projet était toutefois fondé à émettre des messages et points de vue tirés de son expérience au sein de la société civile malgache (voir aussi sur ce point la discussion ci-dessous concernant l'impact du projet).
- Elargissement du travail d'accompagnement au renforcement de la gouvernance des organisations de la société civile. Le projet était conçu pour renforcer l'expertise des organisations en matière électorale, et l'accompagnement a contribué à mieux impliquer les organisations dans ce domaine. Toutefois la faiblesse institutionnelle des organisations justifiait des actions d'accompagnement plus poussées, qui auraient contribué à terme à renforcer les structures de gestion et de gouvernance des organisations.

Il faut souligner néanmoins que ces trois points, en particulier le 3^{ème}, auraient été difficiles à mettre en œuvre sans ressources supplémentaires, au vu du calendrier serré du projet.

Gestion des risques

Le document de projet avait correctement identifié les risques qui pouvaient avoir un impact sur la mise en œuvre du PACTE :

- Risques politiques (respect ou non par les protagonistes de la crise des conditions nécessaires à la tenue des élections ; éventualité d'usage de violence) ;
- Risques techniques et opérationnels (capacité de la CENI-T à organiser les élections dans les délais prévus, disponibilité des financements, etc.) ;
- Risques sécuritaires (capacité des formateurs et représentants de la société civile à se déplacer à travers le pays) ;
- Risque d'inefficacité (manque d'intérêt de la société civile pour le projet, tensions excessives entre ONG, etc.).

Le document de projet esquissait des stratégies de mitigation de ces risques, qui se sont révélés gérables. De fait, la principale difficulté rencontrée par le projet était liée aux aléas de la mise en œuvre de la feuille de route de sortie de crise. La longue période d'incertitude sur la date exacte des élections a ainsi, par exemple, rendu plus difficile la planification des actions de sensibilisation. Toutefois, la bonne anticipation des risques dans le document de projet, ainsi que la bonne gestion du projet par le consortium, ont permis de réduire l'impact de ces aléas sur la mise en œuvre du projet.

(ii) Efficacité

Le projet a été efficace, en ce sens que l'essentiel des activités prévues a été mis en œuvre – dans certains cas au-delà de ce qu'envisageait le document de projet – et surtout au sens où les résultats prévus ont été largement atteints. L'efficacité du projet devait beaucoup à la pertinence de sa conception et à la qualité des intervenants impliqués, par exemple dans les formations.

On peut penser, toutefois, que l'efficacité du projet aurait pu être améliorée, au moins à la marge, par plus de consultation des organisations malgaches de la société civile en ce qui concerne la gestion des activités (point discuté dans la section sur la gestion du projet). Il faut toutefois reconnaître qu'une telle consultation aurait elle-même été confrontée à des défis sérieux, et que le projet a beaucoup fait pour renforcer l'implication de la société civile dans le processus électoral, ce qui constituait son objectif principal.

Activités et résultats

De manière générale, le projet a été réalisé en conformité avec son cadre logique, donc avec les activités prévues. Ceci constitue en soi un réel succès, dans la mesure où le contexte politique était passablement heurté et que la société civile, groupe cible principal, était dans une situation de faiblesse marquée.

Les **campagnes de sensibilisation** ont eu lieu comme prévu, et même au-delà, grâce entre autres à des financements supplémentaires issus du programme DINIKA financé par la Délégation, qui ont bénéficié à des organisations de la société civile pour des activités au niveau local, utilisant matériels et techniques développées par PACTE.⁶ Le projet a également pu suppléer les faiblesses d'autres acteurs dans ce domaine, en particulier en

⁶ Il s'agissait pour l'essentiel de kits d'information, de guides pour les animateurs de sensibilisation, et d'accessoires tels que T-shirts, banderoles, etc. Par ailleurs, le projet avait produit plusieurs dizaines de milliers de modèles de bulletins de vote, afin d'aider le public à se familiariser avec celui-ci.

relation avec les difficultés rencontrées par le projet PACEM⁷. On note également les points suivants concernant le volet sensibilisation :

- En terme de contenu de la sensibilisation, l'équipe de projet a noté qu'il a été nécessaire de s'orienter vers l'éducation civique plutôt qu'électorale, du fait de la demande des organisations et des besoins du public. La modification la plus sensible sur ce plan était que la projection itinérante du film documentaire « *An African Election* » a fait place à la mise en place de stands de sensibilisation dans chacune de 22 régions du pays, avec au moins une activité de sensibilisation par district – sans toutefois que le projet soit en mesure d'agir dans la totalité des 1 550 communes du pays. La substitution des stands au film s'est avérée pertinente, dans la mesure où elle a permis de multiplier les activités de sensibilisation sur le terrain, ce que la seule projection du film (suivie de débats et d'éducation électorale) n'aurait pas permis de faire. Il était également logique, à l'approche des échéances électorales, de sensibiliser la population sur les aspects pratiques de l'élection (usage du bulletin unique), de manière à réduire le risque de fausse manœuvre invalidant des bulletins.
- Pour l'essentiel, les activités de sensibilisation ont été menées avec les responsables et les militants d'organisations préalablement impliquées dans la vérification de listes électorales donc disposant d'une certaine expérience et crédibilité au niveau local. Les formations dispensées aux sensibilisateurs ont permis de sélectionner des coordinateurs régionaux chargés de planifier les activités en liaison avec l'équipe du PACTE. Cette approche s'est révélée efficace, dans la mesure où elle a permis de faire bon usage des ressources disponibles sur le terrain et d'éviter les doublons.
- On peut relever que certaines des organisations impliquées dans la sensibilisation ont reproché au PACTE de ne pas suffisamment tenir compte de leurs remarques méthodologiques, par exemple sur l'usage des réseaux sociaux. Toutefois ces critiques étaient marginales. Une critique plus fondamentale concernait l'implication des dirigeants d'organisations dans la mise en œuvre des activités de sensibilisation, y compris la contractualisation et le paiement des militants sur le terrain. Certains représentants d'organisations de la société civile ont argué que le PACTE, par ses contacts et ses paiements directs aux militants sur le terrain, a de fait exclu les sièges des ONG de la boucle de mise en œuvre des activités. Si cette remarque ne manque pas d'une certaine légitimité en matière de gestion de projet (ce point est discuté à la section suivante du présent chapitre), il est difficile de voir quel modèle alternatif aurait pu être mis en œuvre compte tenu des exigences de transparence des financements européens, et de la relative faiblesse institutionnelle des organisations concernées.⁸
- Les organisations impliquées dans les activités de sensibilisation ont noté quelques problèmes de détail, tels que le relatif télescopage dans le temps des activités de sensibilisation avec les activités de campagne des partis politiques, de sorte que certains ont pu confondre les sensibilisateurs avec des militants politiques. De même, certains membres du public ont pu prendre les sensibilisateurs pour des membres de la CENI-T ou des officiels gouvernementaux. Pour l'essentiel, ces problèmes étaient dus aux multiples aléas de la période pré-électorale, qui ont compliqué la planification des activités. Toutefois, aucune des personnes interrogées n'a considéré qu'il s'agissait de problèmes fondamentaux.⁹

⁷ Certaines parties prenantes ont regretté que la coopération n'a pas été plus approfondie entre PACTE et PACEM, ce que les difficultés rencontrées par PACEM n'expliquent selon elles qu'en partie.

⁸ Toutefois, l'équipe du PACTE note sur ce point que la contractualisation avec les militants de terrain s'est faite sur la base de listes fournies par les organisations de la société civile, suite à une répartition du territoire entre elles. L'équipe a également remarqué que certains militants de terrain faisaient plus confiance à celle-ci, pour ce qui est de la ponctualité des paiements, qu'au siège de leur propre ONG.

⁹ L'équipe du PACTE note également que l'éventuelle confusion entre sensibilisateurs et militants politique était liée au fait que le calendrier électoral n'a été rendu public que fin août pour un premier

Les **activités d'observation** ont également été largement conformes au cadre logique du projet, même si elles ont représenté une plus petite proportion des activités que celles du volet observation. Un apport financier de la Délégation a permis la formation de deux plateformes d'organisations de la société civile, dont une coordonnée par KMF-CNOE, partenaire du consortium. Les plateformes ont renforcé l'efficacité de l'observation en évitant les doublons et en fournissant un cadre pour la mise en commun de méthodologies d'observation. Elles ont aussi permis à des organisations qui n'en avaient pas nécessairement l'habitude de travailler ensemble.

Le volet observation du PACTE a permis de renforcer la capacité d'analyse et de « digestion de l'information » venue des observateurs sur le terrain, tout en assurant que ces observateurs étaient formés en conformité avec une approche internationalement reconnue (BRIDGE).

- En matière d'observation (et à un moindre degré en ce qui concerne la sensibilisation), un élément important de l'efficacité du projet résidait dans l'accompagnement des organisations de la société civile. Plusieurs de ces organisations, tout en disposant d'un réseau (parfois nominal) de membres individuels locaux, manquaient d'expérience en matière d'observation et encore plus en matière d'analyse des données remontant du terrain. Il était donc approprié pour le projet de donner une priorité à cet aspect analytique et méthodologique, allant sur ce point au-delà de ce que prévoyait le cadre logique. En effet, la réunion des ONG en deux plateformes a donné lieu à une certaine émulation entre elles, et l'équipe du PACTE a encouragé les deux à développer des outils d'analyse allant au-delà (ou prévoyant plus de détail) que ne le prévoyaient les formations BRIDGE. Selon les termes d'un des experts interviewés par l'évaluateur « un observateur de terrain doit être une pièce dans une mécanique bien huilée, qui doit être créée par la plateforme sur la base d'une analyse pré-électorale, basée elle-même sur l'observation à long terme ». Par des formations thématiques et un suivi précis des plateformes, le PACTE a obtenu de celles-ci des méthodologies de collecte d'information certes basiques, mais qui ont permis d'assurer une remontée correcte des données de terrain.
- Pour les organisations de la société civile, les activités d'observation du PACTE étaient d'autant plus efficaces qu'elles étaient innovantes. Plusieurs ont remarqué que les élections de 2013 étaient les premières à Madagascar à avoir fait l'objet d'une observation domestique compatible avec les standards internationaux. Le renforcement des capacités techniques des organisations a permis, comme souhaité par le PACTE, une meilleure qualité d'information et une meilleure remontée des données que par le passé. Cette remontée d'information a permis aux plateformes de préparer des rapports qu'elles jugent de bonne qualité, et qui selon elles ont permis de renforcer la crédibilité des observateurs auprès du public malgache.
- A elles deux, les plateformes ont permis la formation et le déploiement de près de 5 000 observateurs. Toutefois, les personnes interviewées par l'évaluateur reconnaissent que ce chiffre est nominal et ne reflète pas le niveau d'activité effectif des observateurs sur place – tous n'ayant pas relayé les informations requises, ou pas au niveau de qualité requis. L'équipe du PACTE a dû noter que certaines organisations faisaient état de « membres » locaux qu'elles n'avaient recrutés qu'à l'occasion du projet. En revanche, certaines organisations qui n'avaient jamais préalablement travaillé sur les questions électorales ont, depuis le projet, décidé d'en faire un de leurs axes de travail.

tour le 25 octobre, de sorte que le télescopage dans le temps entre sensibilisation et campagne politique était quasiment inévitable. Le PACTE a fait en sorte de distinguer les animateurs des autres personnes par des T-shirts et des casquettes spécifiques.

- Parmi les difficultés rencontrées sur le terrain par les observateurs, on notait que certains étaient perçus comme partiels, ou étaient confondus avec le personnel de la CENI-T. Dans certains bureaux de vote les observateurs n'ont pas pu obtenir les procès-verbaux de vote. Dans une petite minorité de cas, des observateurs ont subi des menaces, et au moins un cas d'agression physique a eu lieu. Toutefois, la sécurité n'a dans l'ensemble pas constitué un défi pour les observateurs.
- Dans certains cas, les observateurs sur le terrain semblent avoir fait remonter leurs rapports directement à l'équipe de PACTE, sans passer par le siège de leur organisation ni par la plateforme. Toutefois il ne semblait pas que ce problème ait été répandu, ni qu'il ait mis en cause l'efficacité globale de l'observation.

Les autres aspects du projet, moins importants en termes de ressources, ont également contribué à son efficacité :

- Le **monitoring des medias** a constitué une des activités les plus efficaces et les plus innovantes du projet. Mis en œuvre par une équipe dédiée dirigée par la représentante d'une ONG internationale expérimentée en la matière, le monitoring a été précédé par une bonne analyse des medias malgaches et de leur audience, de sorte que les medias qui ont fait l'objet d'un suivi étaient représentatifs de l'ensemble. Les domaines d'analyse (nature et objectivité des informations et reportages, usage ou non de langage « incendiaire », place laissée aux différents candidats aux élections, etc.) étaient pertinents, et les analyses de l'unité de monitoring, partagées avec la CENI-T, ont contribué à la concertation entre celle-ci et les medias.

Le monitoring incluait des éléments quantitatifs (place données aux différents candidats et partis, discours incendiaires, etc.) et des aspects plus qualitatifs tels que le contenu des promesses électorales, la couverture des candidatures féminines, la déontologie des medias. On peut regretter, toutefois, que les informations réunies par l'équipe de monitoring n'aient que peu servi lors des formations sur la sensibilisation et l'observation.

L'élément de **formation des journalistes** a porté principalement sur la gestion des émissions radiophoniques interactives, dans un contexte de tensions pré-électorales. Les formations elles-mêmes ont été appréciées par les journalistes, même si le report des élections a quelque peu affecté l'usage qui a été fait par eux des savoirs acquis.

- Les formations relatives au **contentieux** électoral ont permis, à travers des avocats du barreau d'Antananarivo, de sensibiliser les partis politiques et leurs conseillers juridiques aux enjeux liés au respect des règles électorales (les formations destinées aux observateurs ont aussi couvert brièvement la question du contentieux). Si la qualité de la formation, dispensée par un ancien professeur de droit, n'était pas en cause, cet élément du projet est resté relativement mineur. Il a toutefois pu contribuer au relativement bon déroulement des élections, en sensibilisant les partis aux règles qui régissent le traitement des contestations électorales.
- Le travail de collation des **leçons apprises et recommandations** pour les futurs cycles électoraux a sans aucun doute été favorisé par le fait qu'il constituait un objectif explicite du projet – et non, comme cela est courant, un simple appendice mis en œuvre dans les dernières semaines d'autres projets. Les plateformes et autres groupements d'organisations de la société civile ont été spécifiquement encouragés à travailler sur de futures réformes. Les parties prenantes du projet avaient, chacune dans son domaine respectif, développé des idées et recommandations destinées à servir de base à un plaidoyer futur auprès des institutions.

Objectifs

Le projet a clairement atteint l'essentiel de ses objectifs, comme le montre la discussion ci-dessus. L'objectif principal – contribuer à l'organisation d'élections crédibles par le développement des capacités de la société civile dans des domaines spécifiques – a été tenu.

(iii) Efficience

Le projet a été efficace, tant en termes d'usage des fonds de l'Union Européenne que de gestion du projet. Il est incontestable que le projet a soutenu l'implication de la société civile dans le processus électoral, sur une échelle sans précédent à Madagascar. Il s'agit là d'une réussite qui doit être saluée au vu du contexte délicat du pays, et qui témoigne d'un usage approprié des ressources disponibles. L'examen du budget montre que les ressources ont généralement été utilisées conformément aux prévisions, et que les changements apportés lors de la mise en œuvre du projet n'ont pas résulté dans des modifications inappropriées du budget.¹⁰

Une des principales raisons de l'efficacité et de l'efficience du projet a incontestablement été la mobilisation et la motivation de l'équipe du PACTE. L'équipe, relativement restreinte, était dirigée par la coordinatrice du projet, représentante d'ECES, et travaillait également avec EISA et ERIS. Une coordination avait également lieu les plateformes de la société civile et avec l'unité de monitoring des médias, qui faisait partie du PACTE mais était logée dans les locaux de KMF-CNOE pour mieux assurer son intégration dans les volets observation et sensibilisation (l'unité a par la suite rejoint les locaux du PACTE pour des raisons de coûts). L'équipe du PACTE a su gérer la lourde charge de travail du projet, intense lors de certaines phases, de sorte que l'ensemble des activités a été mis en œuvre, en conformité avec les exigences de l'UE en matière de rendu des comptes financiers et narratifs.

On peut toutefois soulever deux points faibles dans la gestion du projet. Ceux-ci n'ont pas affecté son efficience, principalement du fait de la bonne volonté des individus impliqués. Ils suggèrent que d'autres modalités de gestion auraient pu être adoptées, qui auraient maintenu la qualité de la gestion et évité certaines frictions :

- Difficultés liées au caractère peu abouti du consortium PACTE. Formellement, le projet était porté par un consortium réunissant trois ONG internationales et trois partenaires, dont un malgache. Les trois membres du consortium étaient liés par un accord écrit, et les trois partenaires par des accords de partenariat. Toutefois le consortium n'avait d'autre existence légale que ces accords : les autorisations officielles malgaches qui ont permis le fonctionnement du projet avaient été décernées à ECES, qui était aussi le bénéficiaire de la subvention de l'Union Européenne – donc à ce titre le seul organisme légalement responsable de l'usage des fonds. L'équipe de projet était constituée de personnes employées par ECES, en tant qu'unité de gestion commune. Toutefois les représentants d'EISA et d'ERIS n'avaient aucune autorité formelle sur cette équipe, pas plus que sur la gestion des finances du projet dans son ensemble, même si la représentante d'ECES consultait systématiquement ses homologues d'EISA et d'ERIS, conformément à l'esprit de l'accord signé par les directeurs des trois ONG internationales. Inversement, ECES n'était pas nécessairement impliqué dans les activités menées par les partenaires parallèlement au projet. De fait, la gestion au jour le jour du projet a été assurée par ECES : c'est grâce à la bonne volonté réciproque des représentants d'ECES, d'EISA

¹⁰ Il faut noter toutefois que l'évaluation n'a pas constitué un audit (aucune vérification des dépenses n'a été faite, l'évaluateur n'étant pas qualifié pour cela) et que l'évaluateur n'a pas cherché à établir une comptabilité analytique du projet. Il s'est basé pour l'évaluation sur les rapports soumis à l'UE.

et d'ERIS que le projet a été mené à bien, mais la structure de gestion n'était pas de nature à assurer une direction effectivement collégiale du projet.

Il convient de noter sur ce point que la formation d'un consortium des trois ONG internationale était une demande de la Délégation de l'UE, car celle-ci lui permettait d'éviter l'émission d'un appel à propositions pour la réalisation du projet. La Délégation pouvait, en présence d'un consortium, utiliser l'argument selon lequel son financement pouvait être confié à une organisation se trouvant en situation de monopole de fait dans son domaine de compétence. Les règles européennes n'exigent pas qu'un consortium soit une entité légale en tant que tel, ni qu'il soit géré de manière collégiale par ses membres. Il n'est pas certain que les ONG auraient choisi de créer un consortium si cela n'avait pas constitué, de fait, une condition du financement européen. Il convient aussi de souligner à nouveau que, si les débats entre les représentants des trois ONG n'ont pas manqué pendant le projet, ils ont toujours su trouver les compromis nécessaires à sa mise en œuvre.

Concernant la structure de gestion, ECES note que c'est la Délégation de l'UE qui a donné la responsabilité à ECES de formuler un projet en incluant les propositions d'ERIS et EISA, et qu'il n'a jamais été question de créer un consortium avec une base légale, car il aurait été impossible de s'enregistrer à Madagascar, l'enregistrement se faisant en tant qu'organisation sur la base des statuts du pays où se trouve le siège du bénéficiaire, la Belgique en l'occurrence. ECES a signé un accord avec ERIS et EISA par souci de transparence, mais ceci n'était pas une obligation contractuelle. ECES note également que toutes les informations concernant la gestion du projet, tant administrative et financière qu'en termes de stratégie, ont été partagées de façon constante avec les représentants d'ERIS et EISA à Madagascar et les documents importants tel que les rapports financiers, narratifs, d'audit ont été partagés avec les directions d'ERIS et d'EISA. Les représentants d'EISA et ERIS ont informé leur siège de façon hebdomadaire quant à l'évolution du projet. ECES a également noté que le rôle de chaque partenaire était précisé dans l'accord de partenariat, dans le cadre duquel ECES était le leader, et que toute décision impliquait l'adhésion des partenaires, des réunions périodiques étant tenues à cet effet.

Il ressort de ces remarques d'ECES que cette organisation a fait son possible pour donner une réalité au consortium, et qu'elle a reçu pour ce faire le soutien des représentants d'ERIS et d'EISA, qui se sont engagés dans un dialogue soutenu avec leur homologue d'ECES tout au long du projet.

Une approche alternative était-elle possible ? Si tant est qu'un consortium d'ONG était nécessaire, on aurait pu imaginer que celui-ci soit établi de façon formelle, en tant qu'entité légale autonome. Il est douteux, toutefois, qu'une telle entité aurait pu être créée et mise en place à Madagascar dans les délais relativement courts disponibles pour ce projet. Même sans une telle entité, le PACTE aurait pu mettre en place une direction plus collégiale par un accord plus contraignant entre les trois ONG internationales, spécifiant les modalités d'implication des représentants de chacune dans la direction du projet. L'annexe 5 propose de possibles approches futures pour ce faire.

- Faible niveau de consultation des organisations de la société civile malgache dans la gestion du projet au niveau stratégique (par opposition à sa mise en œuvre, pour laquelle le niveau de consultation était tout à fait approprié). La seule organisation malgache ayant un rôle formel dans le projet était KMF-CNOE, au titre de la gestion de l'une des deux plateformes d'organisations impliquées dans le volet observation. Certes, de nombreuses organisations malgaches ont été consultées,

individuellement ou collectivement, pendant la conception et la mise en œuvre du projet. De même, des organisations telles que la Croix-Rouge de Madagascar ont eu un rôle dirigeant au niveau des plateformes, et des institutions comme la CENI-T étaient consultées au quotidien par l'équipe de projet. Et l'accompagnement des organisations de la société civile était une constante méthodologique pendant tout le projet. Toutefois ces diverses formes d'implication étaient insuffisantes pour assurer l'appropriation la plus complète possible du projet, de sorte que plusieurs représentants d'organisations de la société civile ont ressenti une certaine distance par rapport à sa gestion et avaient le sentiment qu'ils n'étaient impliqués que comme prestataires de services ou coordinateurs de réseaux de terrain.

Les mêmes raisons qui ont empêché une gestion collégiale du consortium expliquent en partie ce faible degré de consultation au niveau stratégique : ECES était seul responsable de la gestion des fonds du projet, et il était donc légitime que l'organisation soit seule à décider *in fine* de leur usage, puisque c'est vers ECES que l'UE se serait retournée en cas d'usage inapproprié. Toutefois, sans remettre en cause la position d'ECES comme responsable légal du projet, on aurait pu envisager une procédure donnant un rôle consultatif explicite à la société civile malgache dans la gestion du PACTE. Par exemple, le projet aurait pu créer un comité consultatif auquel le consortium (ou ECES seul) aurait rendu compte du progrès des activités, et qui aurait servi de porte-parole et de forum de débat sur la stratégie du projet pour l'ensemble des organisations malgaches impliquées. Cette approche n'aurait pas nécessairement évité certains des tensions qui se sont fait jour (concernant par exemple les paiements versés aux observateurs et personnes chargées des activités de sensibilisation sur le terrain), mais elle aurait sans doute offert un cadre permettant de les anticiper.

Malgré ces deux faiblesses, il faut noter que le projet a été géré de manière efficiente dans son ensemble, satisfaisant à la fois le bailleur européen et les parties prenantes malgaches.

(iv) Impact

La notion d'impact, à la différence de celles d'effectivité ou d'efficacité, recouvre les changements qui font suite à un projet et vont au-delà des résultats qu'il se proposait d'atteindre. On entend donc par impact (dans le domaine de projets liés au cycle électoral) d'éventuels changements d'attitude parmi les électeurs ou les institutions impliquées dans le cycle électoral, que l'on peut raisonnablement attribuer, directement ou non, au projet.

En ce sens, l'impact principal du projet était bien entendu qu'il a contribué à des élections crédibles et donc à la poursuite de la mise en œuvre de la feuille de route de sortie de crise. On ne peut pas attribuer cet impact au projet de manière exclusive – ni à aucun projet spécifique – puisqu'il faisait partie d'un ensemble d'activités menées par de nombreuses parties prenantes dans le but de contribuer à des élections crédibles et reconnues. On peut toutefois attribuer au projet des éléments d'impact tels que les suivants :

- En ce qui concerne le volet **sensibilisation** : il est bien entendu impossible de savoir ce qu'aurait été le taux de participation si celui-ci n'avait pas eu lieu. Toutefois il n'y a pas de raison de douter de ce que la sensibilisation – qui était basée sur des matériels de qualité et faisait appel à des personnes formées de manière adéquate – a pu contribuer à maintenir le taux de participation au vote à un niveau élevé. Le fait que la participation au scrutin de décembre a baissé par rapport à celui d'octobre 2013 (50,7% contre 61,6%) ne semble pas indicatif d'un problème en matière de sensibilisation.

Par ailleurs, le projet a sans doute établi un précédent favorable en termes d'implication de la société civile dans les processus électoraux. On peut penser que, du fait de la bonne collaboration instituée à travers le PACTE, l'institution qui succèdera à la CENI-T travaillera au moins autant avec la société civile malgache que ne l'a fait la CENI-T en 2013. De leur côté, il est vraisemblable que la société civile va continuer à s'impliquer, à un degré plus élevé que par le passé, dans le suivi du cycle électoral : des organisations qui n'y jouaient précédemment aucun rôle (comme par exemple Tolotsoa, organisation de jeunes et d'étudiants) ont une appréciation positive de leur expérience avec le PACTE et se disent décidées à inclure le suivi des élections dans leur périmètre d'activité).

- Il en va de même en ce qui concerne le volet **observation**. Les organisations de la société civile expérimentées dans ce domaine, comme KMF-CNOE, semblent avoir intériorisé l'importance non seulement du travail d'observation de terrain proprement dit, mais aussi du travail d'analyse à mener au niveau central de manière systématique et impartiale. L'accompagnement des plateformes par le PACTE est clairement à l'origine de cet élément d'impact.

Le projet a également contribué à mettre en évidence aux yeux de la société civile la nécessité de l'observation à long terme – même si les organisations n'ont pas encore les ressources pour s'y engager. Dans le même ordre d'idée certaines organisations ont mentionné plus généralement la nécessité d'un suivi systématique des actions du gouvernement, pour en renforcer la transparence. Par ailleurs, un des avantages de la formation BRIDGE, internationalement reconnue, est qu'elle facilite dans une certaine mesure l'implication des personnels formés dans l'observation électorale à l'étranger, ce qui est susceptible de leur apporter une expertise supplémentaire.

- Le volet de **monitoring des medias** semble avoir également un impact sensible, en ce que les journalistes et éditeurs/producteurs ont intériorisé la perspective d'un suivi impartial du contenu éditorial des medias, qui est susceptible de les responsabiliser en incitant à l'autorégulation. Ce volet a également constitué un important élément de coopération entre la société civile et les institutions, dans la mesure où la CENI-T n'avait pas elle-même les moyens de suivre les media comme l'avait fait le PACTE. On peut donc penser que le précédent établi en 2013, d'échanges entre une structure de monitoring de la société civile et l'instance de régulation des élections, sera reproduit à l'avenir.
- Le volet **contentieux**, qui n'a constitué qu'un élément mineur du projet, n'a sans doute pas eu un impact particulier, même s'il a atteint le résultat prévu par le projet. Il est tentant de penser qu'il a pu contribuer à inciter les partis politiques à respecter les règles du jeu démocratique et qu'ils persisteront dans cette attitude à l'avenir. Toutefois, il est vraisemblable que d'autres facteurs plus puissants – tels les menaces de sanctions et poursuites pénales internationales – ont été à l'œuvre dans ce domaine.
- Le volet du projet concernant les **leçons apprises** a sans doute un impact au sens où il contribue à la visibilité des positions et recommandations de la société civile, ce qui est susceptible d'influencer les décideurs politiques à l'avenir. Le travail fait autour de la capitalisation de l'expérience et de la formulation de recommandation est également susceptible d'influencer la manière dont les organisations de la société civile mèneront de futurs projets.

Le projet bénéficie de conditions favorables pour que les éléments d'impact esquissés ici continuent de se faire sentir. En effet les élections de 2013, si elles n'ont pas satisfait tout le

monde, n'ont pas donné lieu à des violences et la sortie de crise, aussi fragile soit-elle, reste sur les rails. Dans ce contexte, l'espace ouvert à la société civile, à l'occasion des élections de 2013, lui reste ouvert, même s'il est fragile et en butte à l'hostilité des autorités. L'accompagnement de la société civile par le PACTE a sans doute contribué à renforcer sa capacité de se faire entendre. Le projet DINIKA de financement des activités de la société civile est, sur ce plan, susceptible d'aider à renforcer l'impact du PACTE.



Toutefois on peut penser que le projet aurait eu un impact encore plus sensible s'il avait eu une stratégie explicite de plaidoyer, prévue dès l'origine et articulée en collaboration entre l'équipe du PACTE et les organisations de la société civile. Certes, beaucoup a été fait pour rendre publiques les activités et les analyses du PACTE (communiqués et conférences de presse, rencontres avec la CENI-T, participation à de nombreux forums, etc.).

Stand mobile de sensibilisation. ©PACTE

Toutefois, ces activités ne pouvaient se substituer à une stratégie de plaidoyer fondée sur une détermination commune de messages entre la société civile et l'équipe PACTE, une analyse des parties prenantes et des points d'entrée potentiels, et un partage des tâches entre les différents acteurs. Tous ces éléments sont entrevus pour le futur, mais n'étaient pas partie intégrante du présent projet.

(v) Pérennité

Il est clair que le projet, conçu dans une période de crise, n'avait pas pour vocation première de se préoccuper d'effets durables. Toutefois on peut identifier des éléments de pérennité, dus à deux facteurs principaux : la qualité de l'accompagnement de la société civile, qui a réellement renforcé les capacités de celle-ci en matière électorale, et la stratégie explicite de sortie du projet, qui a facilité la formulation de recommandations pour l'avenir, aidant ainsi la société civile à formuler et mettre en œuvre une stratégie au-delà de son implication dans le projet.

Il est clair que les formations en matière d'observation et de sensibilisation sont susceptibles d'avoir un impact pérenne dans la mesure où elles ont renforcé l'expertise dont peuvent disposer les organisations de la société civile. Sur ce plan, les formations BRIDGE semblent avoir été particulièrement utiles – un des formateurs a noté par ailleurs la bonne représentation des femmes parmi les personnes formées, et le haut niveau de motivation des participants de manière générale.

Les méthodologies développées en matière d'observation par les deux plateformes devraient aussi avoir une influence pérenne dans la mesure où elles pourront être réutilisées lors de futurs scrutins. De même pour les techniques d'analyse du contenu des médias, mises en œuvre par l'unité de monitoring.

Enfin, les recommandations formulées pour de futures réformes du cadre électoral sont bien sûr un élément important de pérennité du projet, en ce qu'elles contribuent à assurer que les leçons de celui-ci influencent les futurs cycles électoraux.



Observateurs dans les bureaux de leur plateforme, 25 octobre 2013. ©PACTE



Observateurs sur le terrain, 25 octobre 2013. ©PACTE

V. Conclusions

On peut synthétiser comme suit les conclusions de l'évaluation, sur la base des constatations et réponses aux questions évaluatives présentées au chapitre précédent.

(i) Le projet a constitué une excellente réponse à un besoin important et correctement analysé.

Le PACTE était un projet bien construit, répondant à des besoins correctement analysés et à la situation de crise pré-électorale. Centré sur le développement des capacités de la société civile en termes de sensibilisation et d'observation, il a aussi tenu compte du suivi des médias et du risque de contentieux électoral. Les différentes composantes du projet étaient correctement formulées, et sa conception n'a montré que des faiblesses marginales (notamment en termes de synergies entre la composante médias et celles sur la sensibilisation et l'observation).

(ii) Le projet a réuni des partenaires dotés d'une expertise pertinente.

Les trois ONG internationales formant le consortium PACTE avaient des expertises pertinentes, quoique parfois redondantes entre elles. Les partenaires externes, spécialisés dans les médias (monitoring et formation) et l'observation domestique, étaient bien choisis et ont apporté une excellente valeur ajoutée.

(iii) Le projet a adopté des approches innovantes et appropriées au contexte.

Le projet s'est distingué par la qualité et l'intensité de l'accompagnement de la société civile, qui a permis de renforcer sensiblement ses capacités. Cet accompagnement, qui n'était pas tout à fait explicite dans le document de projet, a sensiblement renforcé la valeur ajoutée du PACTE pour la société civile. Autre bonne pratique, le fait d'avoir érigé en objectif de projet une stratégie de sortie (sous la forme du recueil de leçons apprises et de recommandations) a également contribué à la qualité et la pérennité du projet.

(iv) Le projet aurait gagné à encourager la société civile à développer rapidement une stratégie de plaidoyer.

C'est (avec les synergies entre composante média, sensibilisation et observation) la principale faiblesse de la conception du projet : l'aspect stratégie-plaidoyer a été laissé de côté pendant l'essentiel de la durée du projet, même si des consultations avec diverses institutions ont eu lieu. On peut le regretter car une stratégie formelle de plaidoyer aurait renforcé la visibilité de la société civile et de ses plateformes.

(v) Le projet s'est avéré efficace malgré le contexte pré-électoral difficile.

Une des réussites du projet est le degré de réalisation des activités prévues malgré les à-coups de la période pré-électorale. Les adaptations étaient raisonnables et, pour l'essentiel, la société civile a travaillé en bonne intelligence avec l'équipe du PACTE, de sorte que les volets observation et sensibilisation ont plus qu'atteint les résultats escomptés.

(vi) La gestion du projet était professionnelle et appropriée.

La petite équipe du projet était motivée et réactive, et son engagement a clairement été déterminant dans l'efficacité du projet – engagement largement reconnu par les parties prenantes. Les ressources du projet ont été correctement utilisées, de sorte que dans l'ensemble, le projet a constitué un bon exemple de valeur ajoutée.

(vii) La gestion du projet aurait bénéficié d'un consortium juridiquement plus stable.

Principale faiblesse en termes de gestion, le projet était mis en œuvre par un consortium dépourvu de stabilité juridique. Le consortium a connu des tensions internes, qui ont été

réglées grâce à la bonne volonté des participants mais sans que la structure même du consortium ne contribue à les éviter ou les réduire.

(viii) Les parties prenantes malgaches auraient pu être formellement consultées sur la gestion du projet au niveau stratégique.

Les organisations de la société civile impliquées dans le projet ont unanimement reconnu les avantages que celui-ci leur a apportés, mais plusieurs ont regretté leur manque d'implication dans la gestion du projet. Les organisations n'avaient pas un rôle formel dans la gestion du projet – même si beaucoup d'entre elles ont été consultées tout au long de la mise en œuvre des activités, dans le cadre de l'accompagnement réalisé par le PACTE. On aurait pu imaginer de créer une structure consultative représentant les ONG auprès du consortium.

(ix) Le projet a influencé positivement la société civile et les institutions impliquées dans les élections.

Les principaux impacts du projet peuvent se résumer par le fait qu'il a contribué de manière substantielle à renforcer l'implication des organisations de la société civile dans le cycle électoral, et leur capacité à mener des activités de sensibilisation et d'observation impartiale, suivie d'analyses crédibles.

(x) Le projet a inclus des éléments substantiels de pérennité.

Les formations et l'accompagnement des organisations de la société civile, en particulier, ont contribué au renforcement de leurs capacités, que certaines organisations sont décidées à rendre pérenne. L'agenda de recommandations pour le futur est aussi cohérent le développement d'une voix pérenne pour la société civile.



Formation contentieux électoral, octobre 2013. ©PACTE

VI. Recommandations

Ces recommandations dérivent des conclusions de l'évaluation.

(i) En cas de projet futur, ECES devrait reconduire les bonnes pratiques mises en œuvre dans le PACTE, dont l'accompagnement de la société civile.

L'accompagnement de la société civile, l'accent mis sur le développement des capacités et sur la collation de leçons apprises constituent de bonnes pratiques, qu'ECES devrait utiliser dans d'éventuels futurs projets, en tentant également de mieux intégrer la dimension médias avec les autres volets et en incluant une dimension de plaidoyer explicite.

(ii) Si un projet futur implique la mise en place d'un consortium, ECES ou tout autre demandeur devrait négocier avec les partenaires pour donner au consortium la plus grande sécurité juridique possible.

Malgré les éventuelles difficultés administratives et démarches juridiques éventuellement nécessaires, la gestion de projet gagnerait en stabilité et en transparence si le consortium de mise en œuvre était le plus formel possible.

(iii) En cas de futur projet de soutien à la société civile locale dans des pays en développement, ECES devrait s'assurer de la consultation de représentants de celle-ci, au niveau stratégique, dans la gestion du projet, par exemple en établissant un comité consultatif réunissant des ONG locales.

Tout en reconnaissant que les décisions de gestion, et en particulier la gestion financière, doivent être prises et assumées par l'entité bénéficiaire du financement, il est recommandé de s'assurer que les organisations de la société civile disposent d'une structure leur permettant de s'informer et d'être consultées sur la gestion et la mise en œuvre du projet. Une possibilité pour ce faire serait d'établir un comité consultatif représentatif de la société civile, qui se réunirait régulièrement avec les gestionnaires du consortium.

(iv) En cas de futur projet, ECES devrait encourager les ONG locales à développer dès le début une stratégie de plaidoyer explicite, de sorte que des messages soient émis au nom du projet en direction des institutions.

Outre les interactions avec les institutions menées par le consortium, de futurs projets gagneraient à renforcer les capacités des organisations de la société civile à mener des actions soutenues de plaidoyer auprès des institutions concernées.

(v) La Délégation de l'Union Européenne devrait, lorsqu'elle demande à des ONG de s'organiser en consortium, encourager celles-ci à donner le plus de sécurité juridique possible au consortium, en fonction du contexte national du pays concerné.

L'Union Européenne, lorsqu'elle demande à des organisations de se constituer en consortium dans la perspective d'un financement, devrait encourager ses membres à constituer une entité juridiquement aussi stable que possible et impliquant l'ensemble des membres du consortium dans la gestion, dans une mesure cohérente avec leur degré d'implication.

Annexe 1 : note de cadrage de l'évaluation

Introduction

Le Centre européen d'appui aux processus électoraux (ECES) a missionné l'auteur du présent document, consultant indépendant, pour effectuer l'évaluation finale du Projet d'appui à la crédibilité et à la transparence des élections (PACTE) mis en œuvre à Madagascar de janvier 2013 à juillet 2014.

Ce rapport est la note de cadrage méthodologique préalable à la mission d'évaluation sur le terrain, qui doit se dérouler du 21 au 24 juillet 2014 inclus. Il présente une analyse succincte des documents relatifs au projet reçus par l'évaluateur à cette date. Par ailleurs il résume les principales questions évaluatives autour desquelles devront se dérouler les entrevues prévues avec les parties prenantes lors de la mission de terrain, et le cas échéant lors des entretiens téléphoniques qui la précéderont et la suivront, avec des personnes ressources qui ne seront pas présentes à Madagascar lors de la mission sur place.

Ce rapport est destiné à ECES : à ce titre, n'étant pas destiné à une diffusion plus large, il ne contient pas de présentation du projet. Il contient les éléments suivants :

- Revue des principaux documents reçus, assortie de commentaires sur la manière dont ils seront utilisés dans le cadre de l'évaluation ;
- Liste des questions évaluatives autour desquelles seront organisées les interviews ;
- Elaboration de quelques aspects méthodologiques importants.

L'évaluateur invite ECES à faire tous commentaires jugés utiles, en particulier lors de la séance de briefing prévue avec l'évaluateur le lundi 21 juillet à Antananarivo.

Documentation reçue

Dans l'ordre chronologique de leur élaboration (sauf là où aucune date précise n'est fournie), voici les principaux documents étudiés jusqu'à présent par l'évaluateur, et les commentaires et questions qui en découlent. La liste ci-dessous n'inclut pas certains documents certes importants mais qui n'appellent pas de commentaire à ce stade (agenda de sessions de formation, synthèse de promesses électorales, etc.).

- **Document de projet.** Ceci est la proposition telle qu'agréée par la Délégation de l'UE. Sa rédaction montre une grande maîtrise des processus de financements EDF, ainsi que la grande compétence technique (en matière électorale) des auteurs. La logique d'intervention (lien entre objectifs spécifiques, résultats prévus et activités) est claire et semble réaliste. Il est explicitement tenu compte du projet PACEM mis en œuvre par le PNUD. Les rôles respectifs des différents partenaires du projet sont clairement décrits. Les processus de gestion sont également clairs, y compris la gestion des risques (on peut s'étonner toutefois que le risque de fraude de la part des principaux candidats, avec le soutien de l'appareil d'Etat, n'ait pas été identifié comme tel). Le cadre logique semble tout à fait approprié, y compris au niveau des indicateurs de résultats. Il sera important lors de l'évaluation d'examiner si ces indicateurs ont été satisfaits, et l'information les concernant compilée.
- **Rapport sur les médias audiovisuels.** Ce document de juillet 2013 (précédé d'une version plus courte en juin, concernant seulement un échantillon de radios), présente des remarques sur l'attitude des médias face aux défis de l'indépendance et de la déontologie, faisant suite à l'analyse de leur contenu éditorial. Les conclusions sont présentées sous forme narrative (et graphique pour l'échantillon de juin), et il serait intéressant pour l'évaluateur de savoir dans quelle mesure l'équipe de monitoring a noté des changements entre juillet 2013 et juillet 2014. Il serait utile aussi d'en savoir plus sur les raisons d'éventuels changements (changements

d'attitude des propriétaires/autorités de tutelle, changements dans l'environnement économique, et bien sûr changements liés au déroulé et au résultat des élections).

- **Rapport atelier OSC Tuléar.** Ce document qui fait suite à l'atelier tenu en juillet 2013 avec les OSC à l'université de Tuléar met en relief l'énorme travail à effectuer pour soutenir les OSC dans leur suivi de la gouvernance. Les questions posées et les modalités de la discussion qui transparaissent dans le rapport montrent clairement les faiblesses institutionnelles et le besoin de renforcement des capacités des OSC, au-delà du seul cycle électoral. Il serait intéressant de discuter avec l'équipe de projet des implications pour le futur des leçons tirées de cet atelier.
- **Guide contentieux.** Ce document, visiblement rédigé fin 2013 quelques semaines avant les élections, fournit une excellente synthèse juridique des questions liées au contentieux électoral, ainsi que des conseils pratiques aux juristes qui seraient amenés à effectuer des actions en justice en la matière. Il sera très utile de parler de ce guide avec des juristes, pour connaître leurs opinions sur ses forces et faiblesses, et savoir quel usage ils ont pu en faire en pratique. Le **rapport d'activité** concernant les formations sur le contentieux a mis en relief le besoin continu de formation, en particulier hors d'Antananarivo. La question du suivi par le Conseil de l'Ordre est pertinente du point de vue de la durabilité du projet.
- **Rapport atelier BRIDGE.** Ce document non daté se réfère à des activités menées fin 2013 dans l'optique des élections. Il revient sur le contenu détaillé des ateliers de formation pour les observateurs. Malheureusement la section sur l'évaluation par les participants (p. 15) est incomplète. La conclusion et la recommandation (p. 16) sont précieuses dans le cadre de l'évaluation, notant en particulier la nécessité d'un accompagnement technique à long terme des observateurs, et celle d'apporter des réponses aux problèmes techniques de l'observation citoyenne. Il sera utile pour l'évaluateur de revenir avec l'équipe de projet sur ces questions.
- **Rapport Education civique et électorale.** Ce rapport, de fin 2013, donne une bonne vue d'ensemble de ces formations (intéressant à lire avec le **rapport sur les activités de sensibilisation**) ; il note, outre des points forts, certains problèmes rencontrés (par exemple la relation avec les bureaux locaux de la CENI-T) et note le besoin de continuité, ce qui est clairement un besoin d'ensemble concernant le soutien électoral.
- **Rapport d'activités 2013.** Ce rapport, qui semble destiné au gouvernement belge, présente les activités menées par ECES en 2013 à Madagascar et auprès de la SADC. Il montre l'importance du projet PACTE par rapport à l'ensemble des activités d'ECES. Avec la présentation PowerPoint de février 2014, il constitue une sorte de revue à mi-parcours des activités réalisées, et est utile à ce titre pour l'évaluation.
- **Présentation du projet.** Cette présentation PowerPoint de février 2014 peut être lue comme une revue du PACTE à mi-parcours, en ce qu'elle fait le point sur les résultats obtenus et présente des conclusions et recommandations (slides 16-19, 25-26, 32, 35), même si certaines des recommandations dépassent le cadre du seul projet PACTE. L'évaluateur se propose donc de revoir ces conclusions et recommandations avec l'équipe PACTE et les parties prenantes, pour en vérifier la pertinence à la fin du projet. Le **rapport sur la couverture médiatique du 2^{ème} tour de la présidentielle et des élections législatives** (décembre 2013) est instructif à cet égard, dans la mesure où il suggère la nécessité de renforcer la régulation des médias. D'intéressantes remarques sont faites sur le manque de répondant de journalistes radio face aux « propos incendiaires » d'auditeurs à l'antenne, ce qui suggère un besoin de formation.
- **Recommandations et pistes d'action.** Ce très intéressant document, non daté mais écrit après les élections, présente les recommandations issues d'un atelier de réflexion avec des OSC. Certaines recommandations concernaient apparemment des actions à mener dans les derniers mois du projet, d'autres proposaient des actions à plus long terme. Il sera utile pendant la mission de savoir dans quelle mesure les actions proposées ont été réalisées ou sont réalistes pour l'avenir, et si les parties prenantes auraient des modifications ou des ajouts à effectuer.

Il ressort de ces documents que le projet a mené les activités prévues et atteint les résultats anticipés. La documentation confirme la compétence technique et la qualité du choix des intervenants, ainsi que la bonne gestion des activités. La documentation offre une riche base d'information et d'intéressantes pistes de réflexion pour l'évaluation. Elle permet aussi de réfléchir aux besoins futurs, mettant en relief la nécessité de continuer à développer les capacités des parties prenantes, y compris les OSC et y compris en dehors des périodes électorales proprement dites.

Questions évaluatives

Le tableau ci-dessous résume les questions évaluatives dont s'inspirera le consultant. Celles-ci sont basées sur les critères d'évaluation du Comité d'assistance au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE).

Bien entendu, s'agissant de critères standardisés, les questions effectivement posées aux personnes interviewées seront formulées de manière informelle, afin de leur permettre de présenter leur point de vu institutionnel ou personnel, sans les obliger à « rentrer dans les catégories » de l'OCDE. Toutefois, l'évaluateur s'inspirera de ces questions pour la rédaction du rapport.

Il est clair également que les personnes interrogées ne pourront pas répondre à toutes les questions. Un informateur donné pourra n'avoir une opinion que sur un aspect particulier du projet, et ne se prononcera pas sur d'autres. Il incombera à l'évaluateur de combler les éventuelles différences de jugement entre parties prenantes, par un travail de triangulation et par la vérification de la cohérence entre les jugements entendus et les informations tirées des documents écrits.

Critère CAD	Question d'évaluation	Sous-questions
Pertinence	Dans quelle mesure le projet, tel qu'il a été conçu et réalisé, correspondait-il au contexte et aux besoins des bénéficiaires et aux besoins aux niveaux local et national ?	<ul style="list-style-type: none"> • Les objectifs du projet étaient-ils cohérents avec les besoins et les priorités du développement démocratique dans le contexte du projet ? • Aurait-il fallu préférer une autre stratégie que celle mise en pratique, qui aurait mieux répondu à ces besoins, ces priorités et ce contexte ? Si oui, pourquoi ? • Le projet a-t-il correctement identifié les risques ? Le projet a-t-il mis en œuvre des stratégies appropriées pour répondre à ces risques ? Le projet était-il excessivement prudent face aux éventuels risques ?
Effectivité	Dans quelle mesure le projet, tel que mis en œuvre, a-t-il pu réaliser ses objectifs et résultats ?	<ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure les objectifs du projet ont-ils été atteints ? • Dans quelle mesure le projet a-t-il été réalisé comme prévu dans le document de projet ? S'il a été modifié, pourquoi l'a-t-il été ? • Les activités du projet étaient-elles appropriées pour progresser vers les objectifs du projet ? • Quelles ont été les réalisations du projet ? Dans le cas où il n'aurait pas obtenu les résultats prévus dans le document de projet, quelles étaient les causes des problèmes ?
Efficiace	Dans quelle mesure y avait-il un lien raisonnable entre les ressources utilisées et	<ul style="list-style-type: none"> • La relation entre les ressources du projet et les résultats obtenus était-elle raisonnable ? • Les arrangements institutionnels de la gestion du projet ont-ils contribué à son efficacité et à la transparence dans

	les impacts obtenus ?	l'usage des ressources ? <ul style="list-style-type: none"> Le budget était-il conçu et réalisé de manière à faciliter la réalisation de ses objectifs ?
Impact	Dans quelle mesure le projet a-t-il mis en place des processus susceptibles de soutenir la contribution de la société civile à la démocratisation ou à la promotion de la démocratie ?	<ul style="list-style-type: none"> Dans quelle mesure la réalisation des objectifs et/ou des résultats du projet a-t-elle eu un impact sur le problème spécifique que le projet se proposait de résoudre ? Le projet a-t-il eu des effets tangibles, positifs ou négatifs, sur les bénéficiaires ciblés par le projet ? Dans quelle mesure le projet a-t-il mené à des changements, positifs ou négatifs, prévus ou non, dans le domaine de la démocratisation ? Le projet a-t-il des chances d'avoir un effet catalytique sur des changements futurs ? Comment ? Pourquoi ? Exemples ?
Pérennité	Dans quelle mesure le projet, tel qu'il a été conçu et réalisé, a-t-il suscité un mouvement susceptible de se prolonger dans la direction d'un développement démocratique ?	<ul style="list-style-type: none"> Dans quelle mesure le projet a-t-il mis en place des processus susceptibles de prolonger l'impact du projet après la fin de son financement ? Le cas échéant, les parties prenantes acceptent-elles et souhaitent-elles continuer les activités par elles-mêmes ?

Aspects méthodologiques

(Cette section reprend certains aspects de l'offre technique formulée par l'évaluateur en juin 2014).

L'évaluation ne semble pas poser de problème méthodologique particulier. Elle semble destinée – quoique les termes de référence ne précisent pas ce point explicitement – à la fois aux organisations ayant mis en œuvre le projet et à la Délégation de l'UE à Madagascar. S'agissant d'un projet lié aux élections, la répliquabilité future des actions menées (soit à Madagascar soit dans un autre pays) sera sans doute un point intéressant pour les organisations ayant mis le projet en œuvre, d'autant plus que certains aspects du projet étaient eux-mêmes des répliques d'approches développées dans d'autres pays.

Un défi méthodologique est représenté par le fait que le projet a été réalisé à l'échelle nationale, alors que le temps dévolu à l'évaluation ne permet pas de longues visites de terrain. Il est donc proposé de consacrer une journée à des visites hors d'Antananarivo auprès de communautés ciblées par le projet, et de compléter celles-ci par :

- L'étude des documents de projet (rapports d'activité, document utilisées pour les formations...) illustrant les activités menées à travers le pays ;
- Des interviews avec des intervenants ayant mené des activités à travers le pays (formateurs/animateurs pour l'axe 1 ; observateurs pour l'axe 2 ; formateurs et représentants d'ONG pour l'axe 3, etc.) ;
- Des interviews téléphoniques avec des intervenants basés hors d'Antananarivo.

Par ailleurs les différentes interviews couvriront aussi, pour certaines, les activités et les situations rencontrées dans les différentes régions.

L'évaluation sera, comme anticipé dans les TdR, basée sur les sources d'information suivantes :

- Informations générales sur le contexte politique et électoral, y compris la situation des droits humains, issues par exemple des documents publics de l'UE, des ONG, etc. ;
- Détails sur les activités des différents bailleurs en matière d'assistance aux processus électoraux ainsi qu'en ce qui concerne la résolution de la crise politique ;
- Documents de projet : outre la description du projet et le cadre logique (déjà reçus par l'évaluateur), examen de l'ensemble des rapports narratifs (et financiers) produits par le projet, ainsi que des publications, supports de formation, informations disponibles sur Internet, etc., produits par les parties prenantes au projet et concernant celui-ci ;
- Interviews avec un large éventail de parties prenantes : équipe de projet proprement dite, représentants des autres ONG partenaires ; consultants (formateurs, etc.) ; autres intervenants au niveau national ; avocats ; membres de la CENI-T ; etc. ;
- Interviews avec des bénéficiaires – tels que participants à des formateurs, représentants d'ONG au niveau local, observateurs, etc.
- Interviews avec des représentants du bailleur (Délégation UE) et d'autres bailleurs ou organisations internationales ayant mené des activités autour des élections (PNUD, etc.).

Structure du rapport d'évaluation

L'évaluateur propose de produire un rapport structuré comme suit (le nombre de page par section est indicatif) :

- Résumé exécutif en français (4-5 p.)
- *Executive summary* en anglais (4-5 p.)
- Introduction et contexte du PACTE (4-5 p.)
 - Objectif de l'évaluation
 - Méthodologie
 - Contexte socio-politique de Madagascar
- Présentation du PACTE (3-4 p.)
 - Objectifs et logique d'intervention
 - Mise en œuvre et lien aux autres initiatives
- Constatations et réponses aux questions évaluatives (10-15 p.)
 - Pertinence
 - Efficacité
 - Efficience
 - Impact
 - Durabilité
 - Visibilité, cohérence et complémentarité
- Conclusions (2 p.)
- Recommandations (2 p.)
- Annexes :
 - Termes de référence
 - Note de cadrage
 - Liste des documents examinés
 - Liste des personnes consultées
 - Liste des abréviations

Calendrier

Le rapport préliminaire sera soumis à ECES le 1^{er} août, soit une semaine après la fin de la visite de terrain. La version finale sera soumise une semaine après réception par l'évaluateur des commentaires d'ECES (et de toute autre partie prenante auxquelles ECES aura soumis le rapport préliminaire).

Annexe 2 : documents examinés

Documents généraux

- Amnesty International, rapports annuels 2009 – 2014, entrées sur Madagascar
- Rapport national de Madagascar dans le cadre de l'Examen périodique universel, février 2010
- CENI-T, Nouveaux textes législatifs et réglementaires concernant les élections, octobre 2013
- Document de stratégie pays et programme indicatif national, 2008-2013, Union européenne, décembre 2007
- Madagascar : la crise à un tournant critique ? *International Crisis Group* rapport Afrique 166, novembre 2010
- *A cosmetic end to Madagascar's crisis ? International Crisis Group* rapport Afrique 218, mai 2014

Documents de projet

- PACTE à Madagascar, 21 janvier 2013
- Présentation PACTE
- Rapport PACTE Plaidoyer, juin 2014
- CITE rapport d'activités sensibilisation radio
- Proposition d'agenda atelier sensibilisation électorale
- Quelques informations utiles pour l'animateur électorale
- Rapport atelier OSC Tuléar 21 Juillet 2013
- Rapport narratif RFI-PACTE
- PACTE recommandations et pistes d'action OSC 8 avril 2014
- Rapport sensibilisation 5 mars 2014
- Rapport formation animateurs 2
- Sensibilisation au vote 20 décembre 2013
- Termes de référence et engagement des animateurs électoraux
- Termes de référence recrutement formateur au contentieux électoral
- Projet de programme, atelier de formation au contentieux électoral
- Guide contentieux
- Formations décentralisées sur le contentieux, rapport narratif
- Rapport pré-électoral 2^{ème} tour
- Rapport formation BRIDGE observateurs Novembre 2013
- Défis radio
- Rapport d'analyse sur les medias audiovisuels malgaches
- Rapport final monitoring des medias, 7 janvier 2013
- Synthèse des promesses des candidats 2^{ème} tour
- Rapport Ministère 7 janvier 2013

Annexe 3 : personnes interviewées

Liantoa Ando Rajaonarivony	Représentant plateforme observation
Fidy Andriamamonjy	Responsable suivi des émissions, CITE
Alain Andriamananony	Directeur financier, ECES Madagascar et PACTE
Frédéric Andrianarijaona	FMTF
Béatrice Atallah	Directrice CENI-T
Christian Baïdessou Soukolgue*	Représentant d'EISA à Madagascar
Roger Bupiri Burumbu*	Formateur Bridge
Maka Hajanirina Ranoroarilala	Journaliste et analyste media
Pablo Isla Villar	Délégation de l'UE, Madagascar
Rachid Karroub	Directeur, Programme DINIKA
Tsivery Faniry Rakotomamonjy	Rédactrice web, analyste media
Dina Lalaina Randriarimanana	Journaliste et analyste media
Giovanna Maiola*	Observatoire de Pavie
Merinirina Mamihanina Hantalalao	Tolotsoa
Tiana Ndriambulolona	KMF-CNOE
Eva Palmans	Directrice, PACTE
Eric des Pallières	Représentant à Madagascar, ERIS
Fabien Privat Miadana	Représentant plateforme observation
Mamitiana Rabemananjara	Ingénieur IT, monitoring medias
Heriniana Rabeson	Représentant plateforme observation
Lalaina Raharinaivo	Tolotsoa
Kanto Raicotoinanga	CDA
Eugène Rakotondranaivo	Commission épiscopale Justice et Paix
Irène Aurélie Rakotomalala	GASI
Fidèle Rakotoniaina	KMF-CNOE
Hervé Rakotozanany*	Formateur medias
Ony Ralimadana	CDA
Harivola Ramananjahary	Responsable sensibilisation, PACTE
Tsiry Ramaroson	Accès
Honorine Ramisariveto	Coresponsable d'unité de monitoring medias
Harimanana Chantal Ramanitrasina	NMDH
Tsitohaina Ramarolahy*	Formateur medias
Andry Ranoa	Formateur medias
Vola Rasolofo	KMF-CNOE
Elisa-Rachel Ratasiarisoa	Chef du fokontany Manjakandriana
Andrianaivo Ravelona Rajaona	Formateur contentieux
Voahangy Ravenson	Représentant plateforme observation
Arsène Razafimamonjy	Adjoint au maire, Commune de Manjakandriana
C. Nathalie Razafindehibe	VMLF
Gino Razafindrabe	Représentant plateforme observation
Nomenjanahary Razafindrabelohataona	Représentant plateforme observation
Mirana Razafinorazaka	Juriste et analyste media
Mamihasina Razakatiana	Conseiller du Bâtonnier, Ordre des avocats
Désirée Marie Stella Razanamahefa	Directrice, CEDII
Stephano Sabotsy	UMDH
Narivelo Tiaray Pandriamalala	Coresponsable d'unité de monitoring medias
Sonraveloson Voahangy	KMF-CNOE
Kanto Zakotomanga	Représentant plateforme observation
Rabetrano Zatovo Feno Hery	Président Comm. Electorale, Manjakandriana

(Un astérisque * dénote une personne interviewée par téléphone ou consultée par email.)

Annexe 4 : liste des abréviations

BRIDGE	<i>Building Resources in Democracy, Governance and Elections</i>
CENI-T	Commission électorale nationale indépendante de la transition
ECES	<i>European Centre for Electoral Support</i>
EISA	<i>Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa</i>
ERIS	<i>Electoral Reform International Services</i>
KMF-CNOE	Comité national d'observation des élections
ONG	Organisation non gouvernementale
PACEM	Projet d'appui au cycle électoral à Madagascar
PACTE	Projet d'appui à la crédibilité et à la transparence des élections
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
TDR	Termes de référence
UE	Union européenne

Annexe 5 : renforcer un consortium futur

On peut résumer la raison d'être d'un consortium aux points suivants :

- Il facilite la coordination entre ses membres pour réaliser des objectifs communs ;
- Il permet de réduire le risque de doublons dans les activités ;
- Il permet de faire le meilleur usage des spécificités de chaque membre ;
- Il correspond aux procédures de l'UE qui encadrent les subventions directes¹¹.

A la connaissance de l'évaluateur, ni l'UE ni l'OCDE ne donnent de définition officielle d'un consortium. Toutefois on peut considérer qu'un consortium est constitué par l'association, formelle ou informelle, d'organisations dans un but commun. La présente annexe revient sur trois points :

- Ce que prévoyait l'accord de partenariat entre ECES, EISA et ERIS ;
- Ce que cet accord ne prévoyait pas ;
- Ce qu'ECES pourrait faire à l'avenir, si de nouvelles opportunités de créer un consortium se présentent.

L'accord de partenariat

Ce document (non daté mais signé « dans le cadre » du contrat de subvention PACTE) a pour objectif de « définir le cadre opérationnel de collaboration entre les trois organisations partenaires » du PACTE. Il précise qu'« une unité de gestion de projet est mise en place avec des représentants de chaque organisation, étant les points focaux opérationnels, et qui sont responsables pour le développement de la stratégie de partenariat, des opérations et la mise en œuvre du projet ». Un « comité de pilotage » composé des directeurs exécutifs des trois organisations, « représentés à Madagascar par leur points focaux », devait assurer « la supervision, le suivi et l'évaluation permanente du projet ».

L'accord contient également des dispositions précises sur la répartition de la subvention de l'UE entre les partenaires (26% pour EISA, 22% pour ERIS et 52% pour ECES). L'accord contient également diverses clauses administratives et organisationnelles.

Ce qui n'était pas prévu

On observe que les trois représentants des partenaires à Madagascar étaient censés être membres de l'unité de gestion du PACTE mais qu'ils étaient aussi de fait, en tant que représentants de leur organisation, les membres du « comité de pilotage » censé superviser l'unité de gestion. Même s'il est vrai que les dirigeants des trois organisations partenaires ont suivi le projet de près, il était formellement inapproprié de confier cette double casquette aux trois représentants sur place.

Les points suivants n'étaient pas prévus dans l'accord :

- L'accord ne créait pas une entité « PACTE » : celle-ci était un projet commun aux trois partenaires ;

¹¹ Le guide de procédure d'EuropeAid met deux conditions principales à des subventions directes : (1) une situation de crise avérée et (2) un interlocuteur (qui peut être un consortium) en situation de monopole de droit ou de fait dans le domaine considéré.

- L'accord listait les axes et activités du projet, mais n'assignait pas de responsabilité particulière à chaque partenaire pour la réalisation ou la direction de chaque activité ;¹²
- L'accord ne prévoyait pas non plus de clause de compétence juridique particulière – s'agissant d'un accord de droit privé, il était donc implicitement sujet au droit malgache ;
- L'accord ne donnait aucun rôle décisionnel aux représentants d'EISA et d'ERIS au sein de l'unité de gestion – seulement un rôle consultatif ;
- L'accord ne prévoyait pas de procédure de règlement d'éventuels désaccords ;
- L'accord ne prévoyait pas de procédure à suivre en cas de retrait ou de dénonciation de l'accord par une des parties.

Ce qui serait souhaitable

Il n'est pas possible de formuler des exigences absolues en la matière, ne serait-ce que parce que, comme ce fut le cas ici, les conditions locales ne sont pas toujours propices à la mise en œuvre de toutes les bonnes pratiques. Toutefois il serait souhaitable que de futurs consortia explorent (au minimum) les points suivants :

- Création d'une entité juridique pour le projet. S'il n'était pas possible de créer une telle entité à Madagascar pour des raisons administratives, elle aurait pu être créée en Belgique, par exemple. Cela aurait permis d'établir un conseil d'administration séparé de l'unité de gestion ;
- Accord de partenariat plus complet, couvrant en particulier les points soulevés ci-dessus.

¹² Seuls les titres des représentants d'EISA et d'ERIS (respectivement « expert sensibilisation et observation » et « expert observation et contentieux » suggéraient leurs domaines d'activités. Mais ni leurs attributions, ni celle de la représentante d'ECES, n'étaient détaillées.