

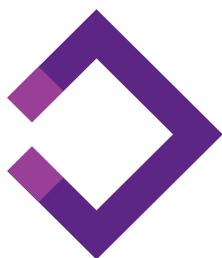
DIAGNOSTIC DES CAPACITÉS NATIONALES DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DE MADAGASCAR

Rapport final



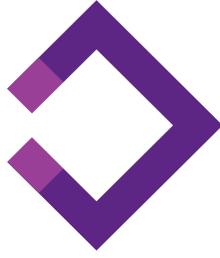
Préparé par CLEAR
Août 2020

Avec l'appui de:



Sigles et abréviations

CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CESAG	Centre africain d'études supérieures en gestion
CTD	Collectivités territoriales décentralisées
DPSE	Direction de la planification et du suivi évaluation
DCPE	Document cadre de politique économique
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EPM	Enquête permanente auprès des ménages
INSTAT	Institut national de la statistique
MAP	Madagascar Action Plan
MESA	Monitoring and Evaluation Situation Analysis
ODD	Objectifs du développement durable
PEM	Plan émergence Madagascar
PIB	Produit intérieur brut
PIP	Programme d'investissements prioritaires
PMO	Politique de mise en œuvre
PND	Plan national de développement
PNEval	Politique nationale de l'évaluation
PREA	Programme de réforme pour l'efficacité de l'administration
SLC	Structures locales de concertations
SNISE	Système national intégré de suivi et évaluation
OSC	Organisation de la société civile
WFP	World Food Programme



Liste des tableaux et figures

Tableau 1 : Cadre analytique des capacités en suivi et en évaluation - MESA	15
Tableau 2 : Besoin en information pour le suivi et évaluation du PND/PMO/ODD	46
Tableau 3 : Cadre analytique	69
Tableau 4 : Répartition du nombre de réponses par structure	73
Tableau 5 : Répartition des répondants des ministères par fonction	73

Figure 1 : Taux de croissance du PIB par habitant de Madagascar par rapport à la moyenne de l'Afrique subsaharienne	24
Figure 2 : Exemple de données de suivi intégrées dans l'élaboration de politique	29
Figure 3 : Nuage de mots qualifiant les v réactions du Gouvernement face à des résultats négatifs d'évaluation	30
Figure 4 : Cadre organisationnel et institutionnel du SNISE	37
Figure 5 : Infrastructures de systématisation, institutionnalisation du suivi et évaluation	40
Figure 6 : Circuit de reporting	41
Figure 7 : Evolution de l'effectif des réponses sur la durée de l'enquête	72

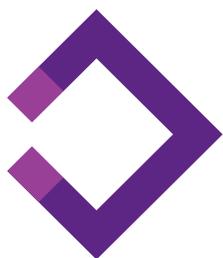


Table des matières

Sigles et abréviations

Liste des tableaux et figures

Table des matières

Avant-propos

Résumé exécutif

Contexte et justification	11
Méthodologie du diagnostic	12
Collecte des données	13
Revue documentaire	13
Enquête auprès des parties prenantes	13
Analyse des données	14
Elaboration du rapport de diagnostic	15
Limites de l'étude	15
Principaux résultats	16
Environnement du suivi et évaluation	16
Dispositions institutionnelles et gouvernementales pour le suivi et évaluation	17
Dispositif de reporting du gouvernement en matière de suivi et évaluation	18
Statistiques gouvernementales	18
Parlement	19
Société civile et bailleurs de fonds	19
Développement des capacités de suivi et évaluation	19
Gestion de la connaissance	20

Présentation et discussion des résultats du diagnostic

Politique, valeurs et environnement du suivi et évaluation

Etat de la gouvernance	22
Participation à la gouvernance	24
Niveau de conscience des responsables politiques et des hauts fonctionnaires sur l'utilité du suivi et évaluation et de la gestion axée sur les résultats	26
Culture de suivi et évaluation	27
Contribution du suivi et évaluation à l'élaboration des politiques et à la prise de décisions	28
Réaction du Gouvernement face aux résultats défavorables du suivi et de l'évaluation	29

Dispositions institutionnelles et gouvernementales pour le suivi et évaluation

Planification	31
Démarche de planification	31
Dispositif de prise en charge des données de suivi et évaluation dans la planification, la gestion des projets ou des programmes, la budgétisation et les rapports de performance.	33
Participation au processus de planification	35
Dispositifs visant à systématiser, structurer et institutionnaliser le suivi et l'évaluation	36
Le rôle central du SNISE en matière de suivi évaluation	36
Autres mécanismes existants ou prévus par les textes en vigueur pour la systématisation, la structuration et l'institutionnalisation du suivi et l'évaluation	38
Le rôle catalyseur du PEM	40

Dispositif de reporting du gouvernement en matière de suivi et évaluation

Statistiques gouvernementales

Dispositif de production statistique	43
Intégration et mise à jour des données	45
Parlement	
Le Parlement, au cœur du dispositif d'évaluation des politiques publiques	49
Utilisation des résultats du suivi et de l'évaluation au niveau du Parlement	49
Capacité du Parlement à conduire des évaluations	50
Recours aux données produites par les parties prenantes pour orienter la planification, la politique et la prise de décision Gouvernementales	50
Principaux défis affectant l'utilisation des données de suivi et d'évaluation au Parlement	51
Société civile et bailleurs de fonds	
Utilisation par le Gouvernement des résultats du suivi et évaluation menés par les parties prenantes pour orienter la planification, la politique et la prise de décisions	52
Accessibilité des résultats du suivi et de l'évaluation du Gouvernement aux organisations de la société civile	52
Influence des bailleurs de fonds sur les activités de suivi et d'évaluation dans le pays	53
Développement des capacités en suivi et évaluation	
Capacité à mettre en œuvre le suivi et évaluation	54
Réalisation des évaluations diligentées par le Gouvernement, les bailleurs de fonds et les organisations de la société civile par des évaluateurs locaux	54
Institutions dispensant des formations spécifiques sur le suivi et évaluation dans le secteur public	55
Gestion de la connaissance	
Modes de présentation des résultats en vue de leur utilisation	56
Cadres formels pour rendre compte et discuter des résultats de suivi et évaluation.	57

**La Cour des Comptes, nouvel acteur de la gestion et de la
dissémination des résultats d'évaluation** 58

L'exercice de la fonction de gestion de la connaissance 58

Synthèse des forces et faiblesses en matière de capacité de suivi et évaluation

**Synthèse des forces, faiblesses du dispositif
national de suivi et évaluation**

**Annexe 1 : Liste des documents consultés
dans le cadre de la revue documentaire**

**Annexe 2 : La démarche de CLEAR en
matière de diagnostic des capacités en
suivi et évaluation (« outil MESA »)**

Contexte 67

Objectif du MESA 68

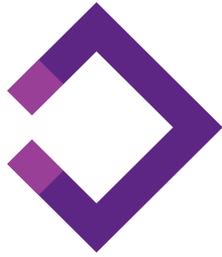
Cadre conceptuel 68

Cadre et processus analytiques 69

Notre conviction 71

Annexe 3 : Liste des répondants

**Annexe 4 : Liste de potentiels champions
en suivi et évaluation**



Avant-propos

L'élaboration de la politique nationale d'évaluation du Madagascar marque une étape cruciale dans la réalisation de notre vision commune de consolider la gestion axée sur les résultats pour une gouvernance publique orientée sur la performance.

L'importance singulière de cet exercice apparaît clairement au rappel des dispositions de la Constitution de la République de Madagascar de 2010. Celle-ci fait de l'évaluation une pratique fondamentale de la gestion publique et institue l'autorité du Parlement et de la Cour des Comptes en la matière, dans le souci d'accroître l'alignement des priorités nationales sur les besoins réels de nos populations, la transparence et la redevabilité de l'action gouvernementales.

C'est dans cette logique que les Gouvernements de Madagascar se sont successivement employés à octroyer une place à la fonction « suivi et évaluation » dans les stratégies de développement du pays à travers l'institutionnalisation du Système National Intégré de Suivi Évaluation (SNISE), l'élaboration de la Stratégie Nationale de Développement de la Statistique en 2008, la création d'une direction en charge du suivi et évaluation au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances. Par ailleurs, l'Etat malgache s'est engagé à une Revue Volontaire Nationale en 2021 (VNR) qui nécessitera de mobiliser des données rigoureuses et de synthétiser les résultats d'évaluation pour que le pays puisse établir régulièrement son état d'avancement par rapport aux ODD. Aussi, dans la logique des prérogatives qui lui ont été attribuées par la Constitution de la République de Madagascar, le Parlement a-t'il mis en place une Commission d'évaluation des politiques publiques pour lui permettre de jouer pleinement son rôle d'évaluation et de contrôle de l'action gouvernementale. En outre, des professionnels de l'évaluation ont créé la MASSE^[1], une association dédiée à l'évaluation. Cette association a pour mission la promotion et le développement de la culture d'évaluation à Madagascar.

¹ Malagasy Association for Evaluation.

L'évaluation est ainsi et doit être à Madagascar « l'affaire de tous » ; une action commune qui requiert la mobilisation de toutes les forces vives, les parties prenantes ainsi que les partenaires techniques et financiers de notre pays.

C'est donc avec une immense satisfaction que nous constatons la démarche participative qui préside à son élaboration.

En faisant le choix de conduire un diagnostic qualitatif et participatif des capacités de suivi et évaluation de notre pays, en préparation à la formulation de cette politique, il s'est agi de donner la parole à toutes les parties prenantes pour une appréciation du chemin parcouru, afin de définir de manière consensuelle la voie à suivre vers une gouvernance orientée sur le résultat, l'apprentissage et l'amélioration continue.

Ce diagnostic apporte cet éclairage en analysant l'environnement de la fonction évaluation, l'offre et la demande d'évaluation, ainsi que les marges de progression vers l'instauration d'une culture de l'évaluation.

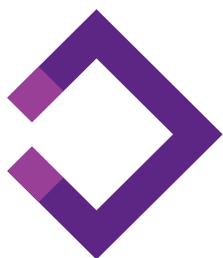
A cet effet, nous tenons à exprimer nos plus vifs remerciements aux partenaires techniques et financiers et à tous ceux qui ont participé à la mise en œuvre de ce diagnostic dans un contexte de crise sanitaire liée à la covid-19.

Valery Ramonjavelo

Secrétaire Général
de la Présidence de
la République de
Madagascar
Coprésident du Comité de
pilotage de l'élaboration
de la PNEVal

Madame Eleonor Johasy

Députée de Madagascar
Présidente de
la Commission
Évaluation des Politiques
Publiques
Coprésident du
Comité de pilotage de
l'élaboration de la PNEVal



Résumé exécutif

Contexte et justification

La République de Madagascar s'est résolument engagée à se doter d'une politique nationale d'évaluation (PNEval) réaliste et crédible, élaborée sur une base participative, avec l'appui de ses partenaires au développement. Cette initiative s'inscrit dans le prolongement des efforts entrepris par le pays depuis vingt ans pour asseoir et consolider la gestion axée sur les résultats (GAR).

A travers la PNEVAL, l'objectif à moyen terme est de doter le pays d'un cadre de référence devant permettre d'informer, systématiser et institutionnaliser l'évaluation dans les ministères, départements le parlement et autres organisations. A long terme, cette politique devra contribuer à améliorer la prise de décision et les processus de programmation, de planification, d'allocation des ressources et de mise en œuvre des politiques, programmes et projets par l'Exécutif, le Parlement et les autres acteurs. Il s'agit, en d'autres termes, d'élaborer une politique nationale d'évaluation favorisant la création d'un système national de suivi et d'évaluation intégré et complet, pris en charge et dirigé par le pays et qui apporte une réelle valeur ajoutée au développement.

A ce titre, l'appropriation de la PNEVAL par l'ensemble des parties prenantes, dont l'Exécutif, le Parlement et la Cour des Comptes, ainsi que sa cohérence avec les procédures et dispositions constitutionnelles, juridiques et réglementaires sont une condition sine qua non pour sa réussite. Pour cela, la démarche convenue par les acteurs dans le cadre de son élaboration se veut consultative, participative, itérative et systémique, de manière à prendre en compte au mieux les préoccupations de toutes les parties prenantes.

Pour veiller au bon déroulement du processus, suivant les principes précités, un Comité de pilotage conjoint, co-présidé par le Secrétaire Général de la Présidence et la Présidente de la Commission d'Évaluation des politiques publiques au niveau de l'Assemblée Nationale, ainsi qu'un Comité technique dirigé par le Ministère de l'économie et des finances, ont été mis en place. Le premier comité structure au plus haut niveau la supervision de l'élaboration de la PNEval et donne les orientations stratégiques pour en assurer la réussite. Le second est chargé de la validation des extraits et de la facilitation de la mise en œuvre du mandat.

Sous l'égide de l'UNICEF, le PNUD, CLEAR et d'autres partenaires tels que la MASSE se sont associés pour répondre à la demande de Madagascar relative à ce mandat. Cet appui s'inscrit dans le cadre d'un Accord de coopération (PCA) conclu entre Le bureau regional de l'UNICEF (ESARO) et le Centre

for Learning on Evaluation and Results - Anglophone Africa (CLEAR-AA), basé à l'Université du Witwatersrand (Wits), en vue de promouvoir le développement des capacités nationales d'évaluation de cinq (5) pays de l'Afrique de l'Est et du Centre, à savoir le Botswana, le Lesotho, Madagascar, la Namibie et la Zambie. Le CLEAR Afrique Francophone, basé au CESAG, à Dakar, a été associé à la mise en œuvre du mandat pour une meilleure prise en compte des spécificités francophones de Madagascar. Pour surmonter les difficultés liées au contexte de crise sanitaire, le PNUD a mis à disposition un consultant national et apporte d'autres appuis financier et technique au mandat, à côté de partenaires tels que la MASSE.

Le présent diagnostic des capacités nationales de suivi et évaluation est une étape préalable à l'élaboration de la politique nationale d'évaluation. Il en constitue une donnée d'entrée.

Méthodologie du diagnostic

Le diagnostic des capacités de suivi et évaluation a été réalisé avec l'outil MESA - Monitoring and Evaluation Situation Analysis – développé par le CLEAR, sur la base d'une synthèse des meilleures

pratiques et des conclusions de recherche en la matière (voir Annexe 2).

La démarche comprend 1-une collecte de données primaires et secondaires à travers une

revue documentaire et une enquête auprès des principales parties prenantes ; 2- l'analyse qualitative des données ; 3- la production et la validation du rapport de diagnostic.

COLLECTE DES DONNÉES

● Revue documentaire

La revue a porté sur des documents de programmation, ainsi que des documents et manuels de procédures spécifiques à l'évaluation et au suivi.

Une liste préliminaire de onze (11) documents a été établie et validée avec le Comité technique au cours de la phase de démarrage. Cette liste a été ensuite complétée durant la phase d'administration de l'enquête la portant à un total de quarante-huit (48) documents.

La sélectivité des documents a été analysée sur la base des critères de pertinence du thème et la légitimité de son auteur en rapport à la fonction évaluation.

Somme toute, l'enquête menée auprès des parties prenantes a permis de compléter et de trianguler les conclusions de l'analyse documentaire.

● Enquête auprès des parties prenantes

La collecte de données par questionnaire a été réalisée

du 15 juillet 2020 au 3 août 2020.

Le questionnaire, composé uniquement de questions ouvertes, a été structuré autour des treize (13) dimensions à savoir : 1- Environnement politique favorable, 2- Dispositifs gouvernementaux de suivi et évaluation, 3- La planification, 4- Autorités gouvernementales assurant le suivi et l'évaluation, 5- Dispositifs législatifs et réglementaires, 6-Suivi des actions Gouvernementales, 7- Evaluation des actions Gouvernementales, 8- Statistiques Gouvernementales, 9-Parlement, Société Civile (ONGs), 10- Prestation d'évaluations, 11-Développement des capacités de suivi et d'évaluation, 12- Bailleurs de fonds, 13- Gestion des connaissances.

Le questionnaire a été rendu accessible aux répondants sur la plateforme Google Form.

Une liste de cent (100) répondants potentiels a été établie et validée avec le Comité technique lors de la phase de cadrage. Ils proviennent des structures, parties prenantes du suivi et évaluation des politiques publiques, à savoir : la présidence, la primature, le Parlement, la Cour des comptes, les

organisations de la société civile, les organisations professionnelles de l'évaluation, le ministère assurant la coordination et la facilitation du développement des capacités en suivi et évaluation, les ministères concernés par la question du suivi et évaluation, les agences de production, de traitement et de stockage de données statistiques, les institutions de formation et les partenaires financiers et techniques impliqués dans le développement des capacités en suivi et évaluation.

Conformément à un protocole établi lors de cette phase de cadrage, une lettre signée par le Secrétaire Général de la Présidence leur a été adressée pour solliciter leur participation active au mandat.

La négociation de l'entrée sur le terrain a été assurée par le consultant national. Grâce à

cette mobilisation, le nombre total de répondants s'est établi à 97, soit un taux de réponse de 97%.

ANALYSE DES DONNÉES

L'analyse des données est qualitative. Elle a consisté à coder les données puis à les agréger en treize catégories conformément aux dimensions de l'outil MESA mentionné plus haut.

Ces treize dimensions ont été ensuite agrégées en huit (8) catégories qui ont servi à l'interprétation des résultats (voir le tableau ci-dessous). Les données primaires et secondaires ont été triangulées de manière à faire ressortir les rapprochements et divergences.

Cette interprétation a permis de dégager les forces et faiblesses du dispositif au regard de chacune des huit dimensions.

Tableau 1 : Cadre analytique des capacités en suivi et en évaluation - MESA

1. POLITIQUE, VA- LEURS ET ENVIRON- NEMENT DE L'ÉVA- LUATION	2. DISPOSITIONS INS- TUTIONNELLES ET GOUVERNEMEN- TALES POUR LE S&E	3. SYSTÈME DE RAP- PORTAGE GOU- VERNEMENTAL EN MATIÈRE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION	4. STATISTIQUES GOU- VERNEMENTALES NÉCESSAIRES AU SUIVI- ÉVALUATION
5. PARLEMENT	6. ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE (Y COMPRIS LES BAILLEURS DE FONDS, VOPES, ETC.)	7. DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS D'ÉVALUATION	8. GESTION DE LA CONNAISSANCE

ELABORATION DU RAPPORT DE DIAGNOSTIC

Le rapport est présenté en huit chapitres suivant les dimensions du MESA. Il décrit ainsi l'état des lieux de la fonction « évaluation » à Madagascar et met en exergue le niveau de préparation du pays à faire de cette fonction un instrument clé de l'efficacité des politiques publiques. Il fait ressortir à partir de chacune des dimensions les points clés et paramètres déterminants pour l'élaboration de la politique nationale de l'évaluation, en mettant en exergue les forces et faiblesses du dispositif actuel.

La validation du rapport a été effectuée en deux temps. Le premier draft a été soumis au Comité technique dont

les commentaires ont été recueillis le 26 août 2020 puis intégrés dans la version finale. Celle-ci a été ensuite validée par le Comité technique et le Comité de pilotage.

LIMITES DE L'ÉTUDE

En faisant le choix d'une démarche qualitative, cette étude n'a pas la prétention de mesurer l'ampleur des phénomènes à l'étude. Il s'agit plutôt d'expliquer les mécanismes en place et de faire ressortir les perceptions des parties prenantes. L'échantillon utilisé n'a donc pas la prétention d'être représentatif de la population malgache.

En raison du contexte de crise sanitaire, les enquêtes ont été conduites exclusivement en lien.

Principaux résultats

ENVIRONNEMENT DU SUIVI ET ÉVALUATION

Sous l'effet des crises politiques successives, la gouvernance à Madagascar est qualifiée de balbutiante et évolutive. La participation à cette gouvernance reste faible, et se limite aux « technocrates », malgré la mise en œuvre progressive du chantier de la décentralisation et le rôle assigné aux Structures Locales de Concertation pour favoriser la liberté d'expression, la participation, l'engagement et la responsabilisation des citoyens, en agissant comme un outil d'aide à la définition, à l'orientation, aux modalités de mise en œuvre et de suivi-évaluation des politiques publiques des Collectivités.

Toutefois, on note une tendance positive marquée par une prise de conscience sur l'utilité de l'évaluation, grâce à l'institutionnalisation progressive de la gestion axée sur les résultats depuis près de vingt ans.

A l'opposé, cette prise de conscience est loin d'être généralisée. Elle est mitigée par un déficit de volonté politique, d'intégrité, d'honnêteté et d'engagement des hauts dirigeants en faveur de l'évaluation et de

son utilisation dans la prise de décision.

Les réactions du gouvernement aux rapports d'évaluation négatifs se caractérisent globalement par le déni de la réalité, l'inaction, le blâme des responsables identifiés etc., limitant ainsi les possibilités de promouvoir l'évaluation comme un outil d'apprentissage et d'amélioration continue de la chaîne planification-programmation-budgétisation.

On ne peut donc pas encore parler d'une véritable culture de l'évaluation à Madagascar. Celle-ci est plutôt en construction à travers l'action des professionnels publics et privés, des événements marquants comme la journée Malgache de l'évaluation et l'émergence progressive de quelques bonnes pratiques de planification, suivi et évaluation.

DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET GOUVERNEMENTALES POUR LE SUIVI ET ÉVALUATION

Les politiques publiques font l'objet d'une planification généralement participative qui permet de décliner les

objectifs et résultats de long termes (ODD, PND) en des résultats de moyen et court terme. Il s'agit d'une expérience en cours de consolidation grâce à la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats et la réforme du budget programme.

La prise en compte des données de suivi et évaluation dans ce schéma de planification s'effectue au niveau des ministères, au sein des départements et services, puis consolidées au Ministère de l'Economie et des Finances, qui assure la consolidation pour tous les ministères. Les programmes sectoriels des ministères (avec actions budgétisées et planifiées) sont ensuite centralisés au niveau de la Primature ou de la Présidence.

Les données de suivi et évaluation sont en général issues d'analyses des bilans et constats établis par les rapports de mise en œuvre des programmes du Gouvernement et des résultats des études et évaluations indépendantes menées par des consultants ou bureaux d'études.

Parmi les dispositifs visant à systématiser, structurer et institutionnaliser le suivi et l'évaluation, le SNISE occupe une place importante, par définition. Il permet de collecter et de produire des informations grâce aux actions conjuguées du Comité

de pilotage, du Secrétariat technique, du Focus Group, de l'Organe de Centralisation et d'Analyse, de l'INSTAT, des ministères ainsi que leurs équivalents régionaux.

Toutefois, le SNISE peine à jouer pleinement son rôle en raison d'un manque de ressources qui ne permet pas la triangulation et la consolidation de la fiabilité des données.

Par ailleurs, le dispositif peine à conduire des évaluations indépendantes.

Ces données d'évaluation, lorsqu'elles existent, sont peu prises en compte dans la planification en raison de leur rareté, de la tendance réfractaire du gouvernement face aux résultats négatifs d'évaluation, et la faible volonté des acteurs à recourir à ces résultats.

DISPOSITIF DE REPORTING DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE SUIVI ET ÉVALUATION

Le Système de reporting du gouvernement est ascendant. Il est censé faciliter le transit de l'information de la base et des régions vers le niveau central.

Il présente plusieurs limites.

Le reporting à parti des structures déconcentrées vers les structures centrales est loin

d'être systématisé. Il fait face à des retards de la remontée des données ou des informations » Les outils de collecte (canevas de collecte) varient le plus souvent selon les structures, créant une diversité de reporting en fonction des ministères et autres structures. Ce qui ne favorise pas l'harmonisation des pratiques. Chaque ministère collecte les données en fonction de ses besoins de communication et de visibilité.

D'autres défis affectent négativement l'efficacité du système. Il s'agit de l'absence de système informatisé pour une collecte et traitement systématique, le turn-over des acteurs du suivi et évaluation, les lourdeurs administratives et l'insuffisance de ressources humaines de qualité, la diversité des outils et des méthodologies, la focalisation du suivi sur les activités au lieu des résultats, l'insuffisance de ressources financières destinées au suivi et à l'évaluation, l'absence de feedback de la part des destinataires.

Sous le poids de ces goulots d'étranglement, le dispositif de reporting fonctionne au ralenti, avec un rythme plus régulier au niveau national qu'au niveau régional.

STATISTIQUES GOUVERNEMENTALES

La production des statistiques est assurée par l'Institut

national de la statistique (INSTAT), les ministères techniques et autres producteurs (structures parapubliques, ...).

Il apparaît cependant que les données sont généralement incomplètes, irrégulières, inaccessibles et décalées par rapport aux besoins.

En effet, INSTAT aussi bien que les Ministères sont confrontés à un déficit de ressources pour mener régulièrement les enquêtes.

Ce vide est partiellement comblé par les PTFs qui apportent leurs appuis financiers pour la mise en œuvre des enquêtes. Cette situation crée un biais d'orientation : les données produites répondent davantage aux exigences des bailleurs qu'à celle de l'Etat.

En dehors de la question financière ainsi que l'absence d'un programme national de production statistique, d'autres éléments expliquent la défaillance du système. Il s'agit des contraintes institutionnelle, méthodologique, humaines, matérielles auxquelles font face les structures de production des données, dans un contexte où l'Etat ne semble pas faire de l'utilisation de preuves de résultats la base des décisions et choix d'allocation de ressources etc.

PARLEMENT

En vertu de ces dispositions constitutionnelles, le Parlement est appelé à jouer un rôle fondamental dans le contrôle de l'action de l'Etat conformément à l'esprit de la GAR. A cet effet, il s'est doté d'une Commission d'évaluation des politiques publiques pour la mise en œuvre de cette prérogative.

Dans l'exercice de cette fonction évaluative, le Parlement est limité par l'inaccessibilité des résultats de suivi et évaluation, le contexte institutionnel et politique de l'activité Parlementaire, le volume de politiques publiques à examiner, le déficit de moyens techniques, humains et financiers, le jeune âge de la Commission d'Evaluation etc.

SOCIÉTÉ CIVILE ET BAILLEURS DE FONDS

Les échanges entre le gouvernement et la société civile autour des données de suivi et évaluation sont encore limités. D'un côté, le Gouvernement utilise peu les résultats du suivi et évaluation des parties prenantes. De l'autre côté, les OSC ont peu, voire pas d'accès, aux résultats de suivi et évaluation du Gouvernement.

Cinq bailleurs clé financent les actions de suivi et

évaluation à Madagascar : le PNUD, la Banque Mondiale, la Commission Européenne, l'UNICEF, la Banque Africaine du Développement.

DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS DE SUIVI ET ÉVALUATION

Les plans de renforcement de capacité des acteurs, bien que définis par le statut général des fonctionnaires, sont faiblement développés et mis en œuvre au sein des structures.

Le déficit d'expertise locale en évaluation va de pair avec une faible utilisation d'évaluateurs locaux lors de mission d'évaluation.

Il n'existe pas de programme de formation spécifique au suivi et évaluation à Madagascar. Le suivi et évaluation sont objets de formation au sein de modules en gestion de projet, ou dans le cadre d'activités de renforcement de capacités des ONGs et autres projets.

GESTION DE LA CONNAISSANCE

La production de rapports constitue encore le principal canal de production et de dissémination de la connaissance. Les sites internet et les supports digitaux sont peu utilisés bien qu'en progression.

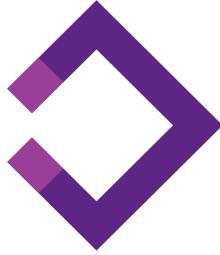
Par ses prérogatives, la Cour des Comptes a désormais un rôle clé à jouer dans la dissémination des résultats d'évaluation. il n'existe pas de spécialistes dédiés en gestion de la connaissance. De l'avis des répondants, ceux qui assument ce rôle le font à défaut.

Il apparaît qu'au sein de l'administration malgache,



Présentation et discussion des résultats du diagnostic





Politique, valeurs et environnement du suivi et évaluation

Etat de la gouvernance

La République de Madagascar est un état démocratique dont la gouvernance est partagée entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

Selon l'article 55 de sa Constitution, « le Président de la République : détermine et arrête, en Conseil des ministres, la politique générale de l'État ; contrôle la mise en œuvre de la politique générale ainsi définie et l'action du Gouvernement. ».

La mise en œuvre de cette politique générale de l'État est ensuite confiée au Gouvernement, composé du premier ministre et des ministres. (Article 63). Dans ce prolongement, l'article 65 de la Constitution stipule que le premier ministre, chef du Gouvernement, est chargé de conduire la politique générale de l'État et a autorité sur les membres du Gouvernement dont il dirige l'action. Il est responsable de la coordination des activités des départements ministériels ainsi que de la mise en œuvre de tout programme national de développement. Il préside le Conseil de Gouvernement qui 1- fixe le programme de mise en œuvre de la politique générale de l'État et arrête les mesures à prendre pour en assurer l'exécution, 2- décide des mesures de mise en œuvre des programmes nationaux de développement économique et social, ainsi que de celui de l'aménagement du territoire, en collaboration avec les autorités des collectivités territoriales décentralisées (Article 66).

Le pouvoir législatif est aux mains du Parlement qui est composé de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Il vote la

loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques (Art.68). Il est assisté par la Cour des comptes dans l'exercice de cette fonction.

La Cour des comptes, par ses rapports publics, est censée contribuer à l'information des citoyens (Art.101). Elle est donc un acteur clé du dispositif de promotion de la transparence à travers l'information au citoyen.

Cette répartition de pouvoir cherche à trouver un équilibre permettant une gouvernance efficace de l'Etat.

Cet équilibre reste, toutefois, à parfaire. Pour les répondants à l'enquête MESA, cette gouvernance est d'une manière générale, embryonnaire, balbutiante, évolutive, perfectible. En effet, la vie politique du pays a été marquée par quatre crises majeures (1972, 1991, 2001-2002, 2009-2013) depuis son indépendance. La plus marquante, celle de 2009-2013, a occasionné une transition politique de presque cinq (5) ans. Selon les notes introductives du Plan National de Développement 2015-2019, « ces crises politiques et sociales ont fait resurgir « les bas instincts d'égoïsme, de jalousie, de cupidité, d'arrogance » et ont relégué à l'arrière-plan

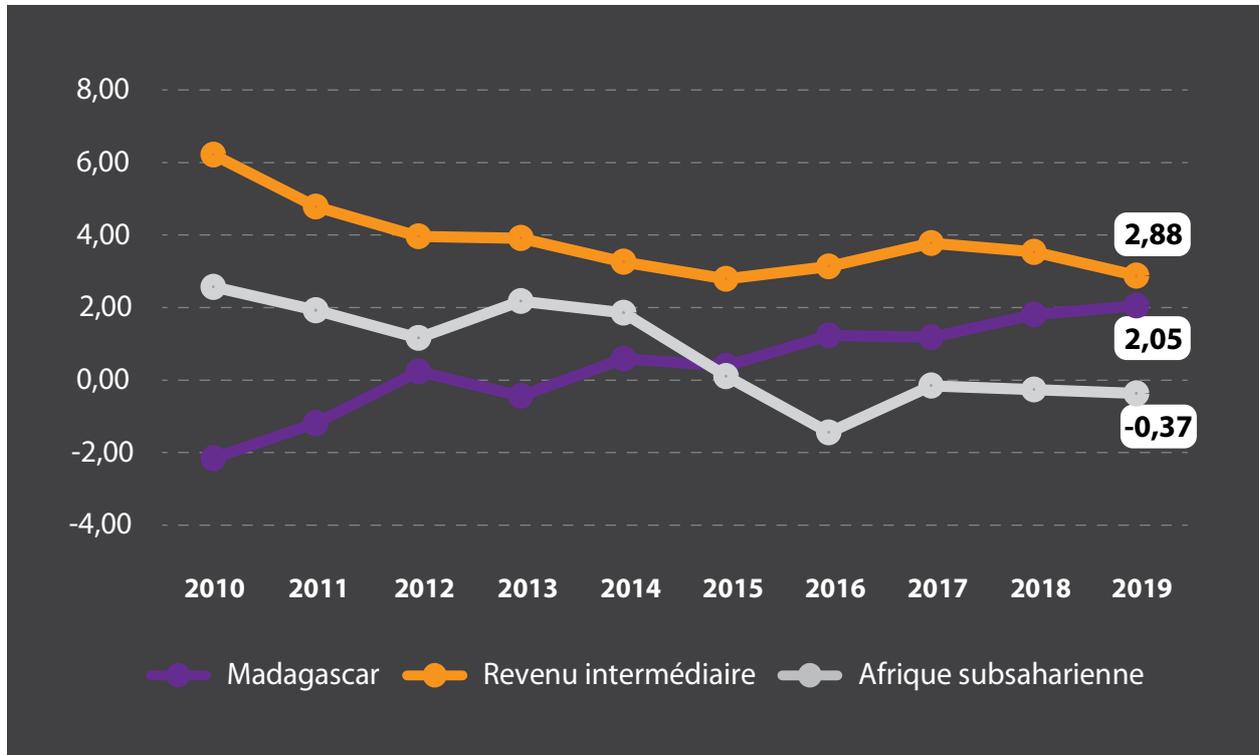
toute recherche de conditions propices à la réalisation du « fihavanana » avec ce que celui-ci entraîne de « fiarahamonina sy fiarahamivelona tsy misy rahoraho ». (PND, p.4).

L'impact de ces crises a affecté les agrégats économiques du pays. Avec 522\$ par habitant en 2019, le Madagascar présente un niveau de PIB par habitant, en dessous de la moyenne de l'Afrique subsaharienne (1 584\$ en 2019).

Toutefois, la gouvernance du pays produit des résultats encourageants du point de vue de la création de revenu, ce qui traduit son caractère évolutif relevé par des répondants. Depuis 2015, le pays connaît un bon dynamisme de production de richesse qui se traduit par un taux de croissance largement supérieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Selon les données de la Banque mondiale, ce taux était égal à 4,8%, en 2019 contre 2,28% pour l'Afrique subsaharienne, faisant passer le PIB de 11 323, 023 millions de dollars en 2015 à 14 083,906 millions de dollars en 2019. Cette croissance a permis au pays de rehausser le niveau de revenu par habitant qui est passé de -2,152% en 2010 à 2,053% en 2019 soit une augmentation de 4 points

de pourcentage en une de l'Afrique subsaharienne
 décennie, un accroissement (-0,369% en 2019).
 largement supérieur à celui

Figure 1 : Taux de croissance du PIB par habitant de Madagascar par rapport à la moyenne de l'Afrique subsaharienne



Source : Banque Mondiale

Toutefois, les inégalités de revenu dans le pays demeurent importantes. L'indice de Gini, qui mesure la disparité de revenu au sein de la population, est passé de 0,424 à 0,426 entre 2010 et 2017 (BM). Le pays est classé 26e pays africain le plus inégalitaire. L'effet de la crise du Covid 19 pourrait exacerber ces inégalités et l'incidence de la

pauvreté. Avec les mesures de prévention prises pour endiguer la pandémie, les estimations qui prévoyaient un taux de croissance de 5,2% en 2020, ont ramené la barre à 1,2%.

Le défi de la participation des citoyens à la gouvernance et au partage du fruit de la croissance est toujours posé.

Participation à la gouvernance

En vue d'encourager, la participation citoyenne à la gouvernance démocratique du pays, l'Etat malgache met en œuvre une politique de décentralisation et de déconcentration. Au sein de chaque Collectivité territoriale décentralisée, le gouvernement a institué la création d'une Structure Locale de Concertation. Aussi, l'article 3 du décret n° 2015 – 957 relatif à la Structure Locale de Concertation des Collectivités territoriales décentralisées stipule-t-il que « la Structure Locale de Concertation est un espace de dialogue et de consultation permettant la participation inclusive de tous les acteurs de développement aussi bien publics que privés. Elle constitue un outil d'aide à la définition, à l'orientation, aux modalités de mise en œuvre et de suivi-évaluation des politiques publiques de la Collectivité. Le principe de fonctionnement de la Structure Locale de Concertation est de favoriser la liberté d'expression, la participation, l'engagement et la responsabilisation des citoyens. ». Son caractère inclusif et participatif devrait être garanti par la diversité de ses membres, qui selon l'art. 8 du décret précité, comprennent « des représentants de l'exécutif de la Collectivité, de l'organe délibérant de

la Collectivité, des services techniques déconcentrés implantés dans le ressort de chaque Collectivité territoriale décentralisée, des opérateurs économiques, des organisations de la société civile, des notables et leaders traditionnels, des partis et organisations politiques locaux, des associations des femmes, des associations des jeunes et des groupes vulnérables, des cadres de concertation existants ».

Toutefois, selon le diagnostic présenté dans le document de Plan National de Développement 2015 – 2019, ce processus de décentralisation fait face à des difficultés liées à :

- l'absence d'une prise de décision politique ferme concernant le transfert de compétences et de ressources (PND, p.41) ;
- la centralisation excessive tant au plan de l'administration que des finances publiques : les services de l'Etat collectent la plus grande part des recettes. Celles dévolues aux communes représentaient à peine 2 à 5 % du total (PND, p.42) ;
- l'inefficacité du système de gouvernance locale : le personnel des communes locales

n'ont pas les expériences et les formations nécessaires. Il en résulte que les collectivités territoriales connaissent une insuffisance dans la coordination, la planification et la gestion du secteur public local. (PND, p.43).

L'effet combiné de ces facteurs limite la participation citoyenne à la gouvernance au niveau local. Selon les données de l'enquête MESA, la participation à la gouvernance est faible : « les contribuables ne sont

pas toujours intégrés dans les processus d'analyse de situation, prise de décision, planification, mise en œuvre, suivi et évaluation » (Enquête, MESA 2020). Ce déficit transparait dans les taux de participations aux élections qui sont généralement bas. Dans les faits, la participation à la gouvernance est réservée aux techniciens et serait corrélée au niveau d'éducation. Elle est plus marquée sur certains aspects de la gouvernance publique, comme le budget, plus que d'autres.

Niveau de conscience des responsables politiques et des hauts fonctionnaires sur l'utilité du suivi et évaluation et de la gestion axée sur les résultats

Les documents encadrant l'action publique (PND, SNISE etc.) laissent percevoir une certaine prise de conscience sur l'utilité du suivi, de l'évaluation et de la gestion axée sur les résultats. Cette perception est confirmée par les répondants qui jugent que cette prise de conscience existe partiellement.

En effet, la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) fait l'objet d'une réforme depuis 2000, avant même la proclamation de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Au lendemain de cette déclaration, c'est-à-dire à partir de 2006, cette réforme

a été généralisée à l'ensemble de l'administration publique malgache. Elle a suscité un éveil de conscience collectif sur la nécessité d'assurer un service public plus efficace et plus efficient. L'évaluation est alors perçue comme une fonction importante qu'il convient d'intégrer au cycle de gestion des politiques publiques pour aider les hautes instances à une prise de décision et guider l'action de l'Etat. La mise en place du SNISE en 2008 matérialise cette prise de conscience. Il vise à asseoir les bases institutionnelles pour le développement d'une véritable culture de

suivi évaluation. Ce cadre institutionnel a connu des évolutions avec notamment l'intégration de Madagascar au réseau africain de la Communauté de Praticiens (CoP) de la Gestion Axée sur les Résultats pour le Développement (GARD) prononcée par le Conseil des ministres du 19 juin 2014.

Dans la même logique, « les ministres du Gouvernement actuel ont fait l'objet de contrat basé sur *les résultats*. » (Enquête MESA, 2020).

Toutefois, **cette prise de conscience est mitigée**, en raison d'une faible **volonté politique, le déficit d'intégrité, d'honnêteté, d'engagement des hauts dirigeants et l'inaccessibilité de rapports rétrospectifs sur les politiques**. Car, « très peu (moins de 1%) des Responsables politiques et de Hauts fonctionnaires connaissent et maîtrisent / appliquent la Méthode de

Gestion Axée sur les Résultats de Développement (GARD), faute de volonté politique et d'engagement des hauts dirigeants en la matière » » (Enquête MESA, 2020). A l'opposé, le pilotage se fait souvent en mode d'urgence, avec une primauté de la logique de moyen. « En matière de gouvernance, ces dernières décennies, Madagascar essaie de procéder à la planification de développement d'une manière ascendante. Or, en réalité, lors de la mise en œuvre des programmes, certaines orientations nouvelles, autres que celles prévues se manifestent d'une manière « top-down », amenant à écarter ce qui est déjà programmé. »

Il apparaît ainsi que le discours sur les résultats semble être davantage construit pour satisfaire les PTFs que pour opérer de véritables changements.

Culture de suivi et évaluation

La culture désigne l'ensemble des pratiques et des valeurs d'une société ou groupes de personnes. Elle est incarnée par des héros, des pratiques, des rituels, des symboles et des valeurs.

Alalumièredecettedéfinition, l'institutionnalisation progressive du CDMT et de

la GAR, peut être considérée comme une contribution au développement de la culture évaluative, parce qu'ils permettent de développer des pratiques favorables à l'ancrage d'une culture d'évaluation telles que la définition d'objectifs, résultats, indicateurs de long, moyen et court terme.

Par ailleurs, le pays connaît un certain nombre d'évènements de célébration du suivi et évaluation tels que la journée Malagasy d'évaluation qu'organise la MASSE, chaque année, avec des formations gratuites.

Toutefois, il apparaît qu'il n'existe pas de véritables champions de l'évaluation. Toutefois un certain nombre

de praticiens et de leaders représentent des références en la matière. Il s'agit de ministres, Parlementaires, consultant, professionnels de la planification et de l'évaluation au niveau de la primature, de la présidence, des ministères, du PREA, Bianco, des PTFS et des universités. Une liste complète de ces références citées est présentée en Annexe à la page 54.

Contribution du suivi et évaluation à l'élaboration des politiques et à la prise de décisions

Malgré la volonté de développer une culture de l'évaluation, la contribution de la fonction à l'élaboration des politiques et la prise de décision reste faible. Les pratiques actuelles donnent l'impression que les politiques sont élaborées sur la base d'hypothèses que de réelles preuves.

Toutefois, un certain nombre de plan, stratégies et politiques font exception en la matière. Le Plan national de développement représente un exemple de ces exceptions. Sa première partie établit une analyse des bilans et constats de différents rapports de mise en œuvre des programmes du Gouvernement et des résultats des études et évaluations indépendantes menées par des consultants ou bureaux d'Études.

La démarche d'élaboration du projet Afrik4R, du projet PGDI, de la loi de finance, et d'autres initiatives des secteurs de l'eau, paix et sécurité empruntent une voie similaire témoignant d'une volonté d'intégrer les données de suivi et d'évaluation dans l'élaboration et la prise de décisions. Comme le rappelle un répondant : *« l'élaboration de quelques politiques sectorielles a fait l'objet d'analyse de l'approche du secteur pour obtenir de meilleurs résultats (exemple secteur santé). »* (Enquête MESA, 2020). *« Je peux citer le cas du Ministère de la Santé qui a effectué une revue de son plan PDSS 2015-19 et qui en a tiré des leçons pour la conception du PDSS suivant, en définissant clairement une fiche de suivi des indicateurs*

(nécessité de préciser les par exemple) ». (Enquête, sources de suivi des indicateurs MESA 2020).

Figure 2 : Exemple de données de suivi intégrées dans l'élaboration de politique

Déjà en 2006, il avait été observé que le blanchissement des récifs coralliens avait presque atteint 99 % des récifs du sud-ouest. Par ailleurs, l'intensité des cyclones de ces dernières années, combinée à la montée de la température, ont déjà entraîné l'élévation de la mer de 7 à 8 cm par an, érodant certaines côtes, surtout celles de l'Ouest et du Moyen-Ouest, tout en engloutissant les zones de mangroves. Ces derniers courent également le risque d'assèchement dû à la montée du niveau de la mer et à la modification de leur salinité.

L'insécurité alimentaire et le taux de malnutrition ont atteint un niveau alarmant depuis 2011, avec environ 35 % de la population rurale affectée par l'insécurité alimentaire sévère et avec 48 % considérée comme étant vulnérable (UNICEF). Les grandes zones urbaines sont également touchées, du fait d'un exode rural important et d'une forte croissance démographique. En 2019, 75 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté qui est de 1,90 \$/jour.

Extrait de: Harding et al, 2006, Coral Reef Monitoring and Biodiversity Assessment to Support the Planning Proposed MPA at Andavadoaka (Rapport WCS/Blue Ventures).

Réaction du Gouvernement face aux résultats défavorables du suivi et de l'évaluation

Les résultats négatifs d'évaluation sont censés contribuer, tout autant que les résultats positifs à l'apprentissage et à l'amélioration des processus de planification et de mise en œuvre des politiques publiques.

Suivant la perception des répondants à l'enquête MESA, les réactions du Gouvernement face aux

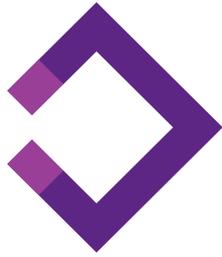
résultats négatifs des évaluations sont de trois ordres : le déni de la réalité, l'inaction, ou le blâme des responsables identifiés.

La figure ci-dessus présente les principaux qualificatifs utilisés par les répondants pour décrire les réactions du Gouvernement face à des résultats d'évaluation négatifs.

Figure 3 : Nuage de mots qualifiant les réactions du Gouvernement face à des résultats négatifs d'évaluation



Il convient enfin de noter que la prise de décision a tendance à s'éloigner des recommandations constatées dans divers rapports de suivi. Ce qui entrainerait les suspicions de non-transparence du gouvernement par le public et la méfiance en la redevabilité des autorités.



Dispositions institutionnelles et gouvernementales pour le suivi et évaluation

Planification

DÉMARCHE DE PLANIFICATION

La République de Madagascar dispose d'une longue expérience de planification des politiques qui avait permis l'élaboration du Document cadre de politique économique (DCPE) dès 1999, du Document de Stratégie pour la Réduction de la pauvreté (DSRP) en 2002, du Madagascar Action Plan (MAP) en 2006.

Avec l'avènement des ODD, le pays a procédé, en 2015, à l'élaboration du Plan National de Développement (PND), cadre de référence de Madagascar pour la période quinquennale 2015-2019, assorti d'un instrument d'opérationnalisation qu'est le Paritra Malagasy zary Ohabolana (PMO). Ce plan qui était décliné en cinq (5) axes stratégiques, 20 programmes, 22 objectifs et 84 sous-objectifs, exigeait de tous les départements sectoriels d'élaborer leurs plans d'actions

accompagnés d'indicateurs de résultats.

L'élaboration en cours du Plan Emergence Madagascar (PEM) s'inscrit dans la même logique. Le PEM sera adossé à un Programme d'Investissements Prioritaires (PIP), partie intégrante du PEM, permettra d'élaborer des Plans d'actions prioritaires (PAP) qui serviront de Politique de Mise en œuvre (PMO). Un cadre de résultats, assortis d'indicateurs, consolidera le pilotage du PEM en termes de suivi de la performance.

Le pays possède, par ailleurs, une expérience dans la planification des dépenses de l'Etat par usage du Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Le CDMT global permet de mettre à la disposition des différents ministères sectoriels l'information relative aux ressources financières de l'Etat à moyen terme. C'est un ensemble cohérent d'objectifs, de programmes et d'allocation budgétaire par objectif qui définit le cadre à moyen terme (3 à 5 ans) dans lequel le Gouvernement et les ministères sectoriels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi des ressources financières.

Par ailleurs, **la réforme du budget programme vient renforcer la pratique de la planification au Madagascar.** Ce dispositif permet de relier toutes les dépenses à des objectifs/résultats adossés à des indicateurs de mesure. En tant que cadre de programmation budgétaire, le budget programme s'élabore dans le respect des enveloppes sectorielles/ministérielles définies dans le CDMT et encadre le processus annuel de préparation du budget en facilitant les choix budgétaires à partir de la programmation à moyen terme des ressources et des dépenses.

En somme, la planification à Madagascar se fait

globalement en veillant à l'alignement des priorités nationales sur les objectifs globaux de développement.

Les responsables sectoriels, PTF, société civile et secteur privé sont associés au processus de planification, à travers des ateliers de concertation et de validation au niveau national et au niveau régional. Les conférences budgétaires régionales constituent par ailleurs un instrument pour l'élaboration des CDMT. Cette démarche a été appliquée à :

- la priorisation des ODD avec les indicateurs y afférents ;
- l'élaboration des différents documents de stratégie nationale du Gouvernement dont :
 - le Plan Emergence Madagascar 2019 – 2023 (draft); – juin 2020 ;
 - le Plan National de Développement 2015 – 2019 – avril 2015 ;
 - la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption 2015 – 2025 – août 2015 ;
 - la Stratégie Nationale de l'Economie Bleue Madagascar – Draft 2019 ;

- l'élaboration des différentes politiques et sectorielle, dont :
 - Politique Générale de l'Etat – février 2019:
 - Manuel SNISE – mai 2015
 - Politique sur la protection sociale
 - Plan National d'Actions pour la Nutrition – 2017
 - Politique Nationale de Santé – 2016
 - Lettre de Politique de l'Énergie de Madagascar 2015 – 2030 – septembre 2015
 - Nouvelle Lettre de Politique Foncière 2015 – 2030 – août 2015
 - Plan de Réforme du Secteur de la Sécurité – septembre 2017
 - Plan d'Action National de Lutte contre le Changement Climatique Madagascar – novembre 2019
 - Plan Sectoriel de l'Éducation 2018 – 2022 – juillet 2016
 - Bilan sur la mise en œuvre du Code de l'Eau – avril 2019
 - Document Stratégique sur la Coopération au Développement à Madagascar – Rapport final – avril 2018
 - Programme Sectoriel Agriculture Elevage Pêche – Plan National d'Investissement Agricole 2016 – 2020 – août 2016
- Le grand défi de cette démarche de planification reste l'articulation entre les différents niveaux (plan, politiques, programmes) en un ensemble cohérent d'une structure à une autre et d'un ministère à l'autre. En effet, le plan opérationnel pluriannuel de la stratégie nationale de développement peine à montrer les résultats ciblés annuellement mais aussi les financements en fonction de leurs sources (ressources propres intérieur, financement extérieur et financement venant du secteur privé).
-
- DISPOSITIF DE PRISE EN CHARGE DES DONNÉES DE SUIVI ET ÉVALUATION DANS LA PLANIFICATION, LA GESTION DES PROJETS OU DES PROGRAMMES, LA BUDGÉTISATION ET LES RAPPORTS DE PERFORMANCE.**
-
- La prise en compte des données de suivi-évaluation dans la planification s'effectue,

au niveau des ministères, lors de l'élaboration du Programme de Travail Annuel qui est cadré par le Plan de Développement Institutionnel. Au sein des départements et services, ces données sont consolidées au niveau de la DPSE qui les transfèrent au Ministère de l'Economie et des Finances, qui assure la consolidation pour tous les ministères. Les programmes sectoriels des ministères (avec actions budgétisées et planifiées) sont ensuite centralisés au niveau de la Primature ou de la Présidence.

Les données de suivi et évaluation sont en général issues d'analyses des bilans et constats établis par les rapports de mise en œuvre des programmes du Gouvernement et des résultats des études et évaluations indépendantes menées par des consultants ou bureaux d'études. C'est le cas des ateliers de revue annuelle et d'élaboration de plans de travail conjoints avec les PTFs (WFP, UNFPA, UNICEF), etc.

« Il y a, certes, un effort de la part des ministères d'utiliser les données administratives, c'est-à-dire des données collectées par l'administration elle-même. Malheureusement, il n'y a pas de triangulation ou contrôle de la véracité de ces données collectées et mises dans les rapports venant des régions, c'est-à-dire des

directions régionales de ces ministères. » (Enquête MESA 2020).

Cette utilisation des données de suivi et évaluation n'est pas systématisée, ni uniformisée, ni encadrée, mais relève davantage d'initiatives isolées des structures ou unités responsables de la planification. Cette situation peut s'expliquer par la rareté des évaluations proprement dites et l'attitude réfractaire du gouvernement face aux résultats négatifs d'évaluation tel que mentionné plus haut.

PARTICIPATION AU PROCESSUS DE PLANIFICATION

La participation est au cœur des préoccupations de l'Etat malgache lors de l'élaboration des plans et politiques. Les notes conceptuelles de l'élaboration du PEM et de la Politique Nationale de l'Evaluation traduisent bien cette volonté.

Cette participation est assurée à travers des ateliers consultatifs, la prise en compte des observations des sociétés civiles régionales et nationales par les ministères.

Au niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD), plusieurs Communes disposent actuellement et travaillent avec leurs structures locales de concertations (SLC), pour

la priorisation des activités, le Plan de Développement Local Inclusif et Intégré, la résolution des problèmes.

Par ailleurs, les approches méthodologiques mises en œuvre répondent au souci de faire participer l'essentiel des parties prenantes avec :

- la mise en place d'un cadre institutionnel participatif (Comité de pilotage, Equipe Technique Pluridisciplinaire) ;
- la prise en compte de divers documents de politiques et de stratégies disponibles ;

- la consultation de toutes les parties prenantes ;
- une planification en phases sanctionnée par un processus de validation proprement dite.

Dans le cadre du PEM, une série de dialogues économiques à thématiques multiples a été programmée. La tenue de ces assises aura pour objectif d'écouter les acteurs et toutes les parties prenantes et enrichir les réflexions stratégiques concernant l'identification des politiques publiques appropriées et adaptées pour développer Madagascar dans l'esprit d'une croissance inclusive et durable.

Dispositifs visant à systématiser, structurer et institutionnaliser le suivi et l'évaluation

LE RÔLE CENTRAL DU SNISE EN MATIÈRE DE SUIVI ÉVALUATION

Madagascar s'est doté d'un dispositif de suivi évaluation qui est incarné par le Système National Intégré de Suivi Évaluation (SNISE) élaboré en 2008 et promulgué par Décret N° 2008-524 du 06 juin 2008. Ce système a fait l'objet de révision en 2010, puis en 2015 pour tenir compte des évolutions du contexte de mise en œuvre des politiques. Pour l'opérationnaliser, un manuel

de procédure et d'organisation a été élaboré (2015 et 2019). Les objectifs assignés au SNISE sont de :

- permettre à tout moment d'apprécier l'état d'avancement des résultats des programmes du Gouvernement et des priorités régionales ;
- apprécier l'impact de ces résultats au niveau de la population ;

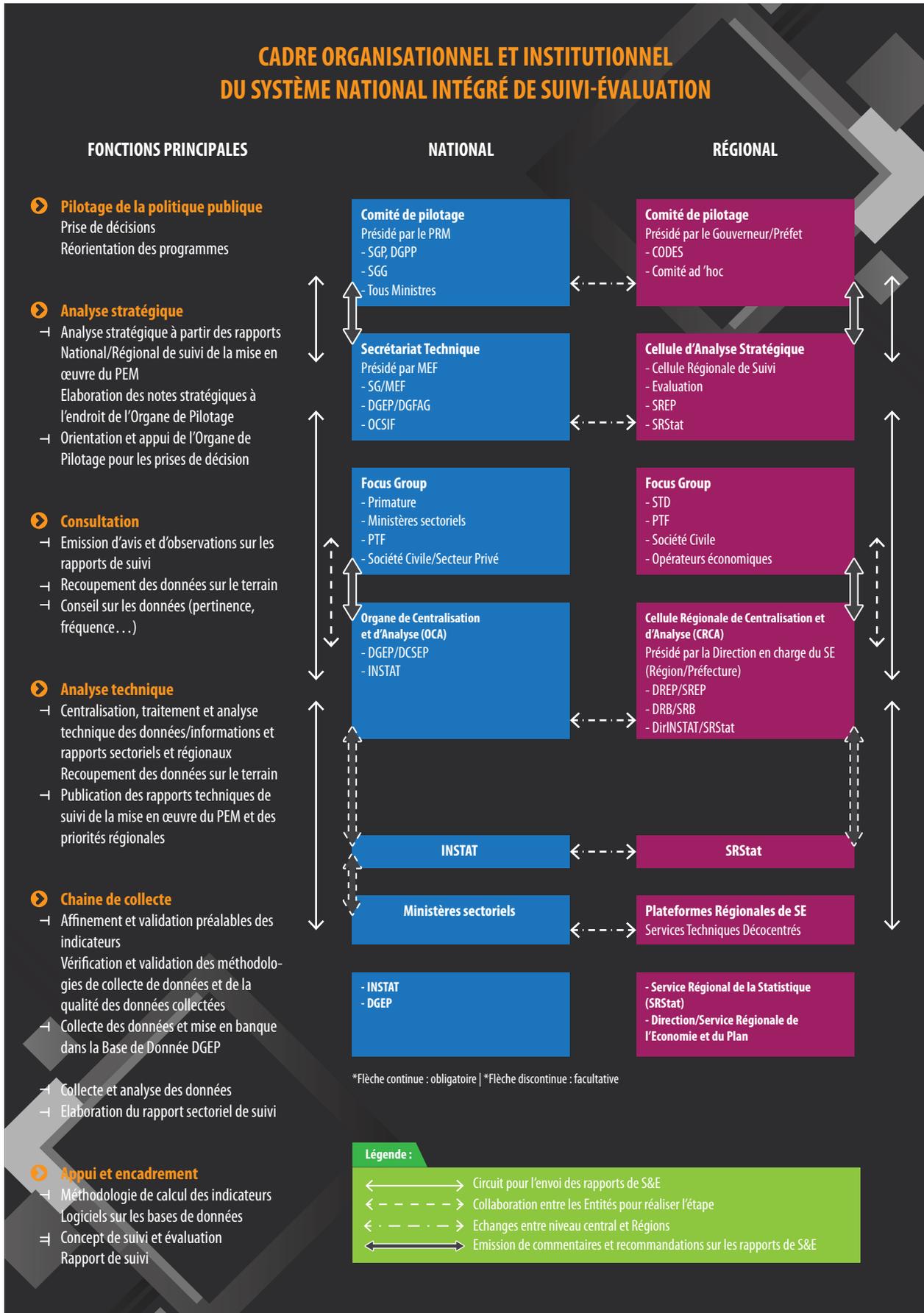
- publier périodiquement de manière synthétique, les résultats globaux des programmes du Gouvernement et des priorités régionales ;
- publier éventuellement un rapport stratégique sur les principaux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des programmes pour que le Gouvernement puisse prendre les ajustements nécessaires à la poursuite des interventions.

Le dispositif organisationnel et institutionnel du SNISE est schématisé ci-dessous. Il est piloté au niveau national par un Comité de pilotage présidé par le Premier Ministre et au niveau régional par le Gouverneur ou Préfet. Il est doté d'un Secrétariat technique présidé par le Ministre de l'économie et des finances au niveau national, dont l'équivalent régional est la Cellule d'analyse

stratégique. Ces deux organes procèdent à l'analyse stratégique des rapports nationaux et régionaux de suivi et orientent le Comité de pilotage dans ses prises de décision. La dimension consultative et participative du dispositif est renforcée par l'institutionnalisation de Focus Group dont la mission est d'émettre des avis et observations sur les rapports de suivi, le recoupement des données sur le terrain, la pertinence et la fréquence de ces données. Les rapports nationaux et régionaux sont respectivement produits par l'Organe de centralisation et d'analyse (OCA) et la Cellule régionale de centralisation et d'analyse, qui reçoivent les données des structures de collecte telles que l'INSTAT et les Ministères sectoriels.

Figure 4 :

Cadre organisationnel et institutionnel du SNISE



Toutefois le dispositif mis en place dans le cadre du SNISE fait face à un certain nombre de difficultés pour jouer pleinement son rôle. Le suivi des réalisations se fait surtout sur la base des informations fournies par les ministères ou d'autres entités publiques. Le recoupement et la triangulation des informations font généralement défaut, en raison d'un manque de ressources financières. La DCEP ou les services déconcentrés au sein de la Direction Générale de l'Economie et du Plan du MEF n'a pas de budget suffisant pour faire un suivi des réalisations physiques sur terrain. Il est donc souvent difficile de contrôler la véracité des informations mentionnées par les ministères sectoriels dans le canevas de suivi. Il en est de même au sein des Ministères sectoriels qui n'ont pas de budget pour vérifier physiquement les données annoncées par les directions régionaux.

Enfin, malgré les prérogatives attribuées au SNISE pour la conduite des évaluations, les stratégies nationales de développement depuis 2008 (MAP, PND) n'ont pas fait l'objet d'une évaluation indépendante selon les normes internationales.

AUTRES MÉCANISMES EXISTANTS OU PRÉVUS

PAS LES TEXTES EN VIGUEUR POUR LA SYSTÉMATISATION, LA STRUCTURATION ET L'INSTITUTIONNALISATION DU SUIVI ET L'ÉVALUATION

Les mécanismes existants ou prévus pas les textes en vigueur pour la systématisation, la structuration et l'institutionnalisation du suivi et l'évaluation, comprennent d'une part ceux qui sont dévolus au suivi et évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques (Parlement, Ministères) et ceux relatifs aux suivis des flux d'aide.

Dans ce dernier cas, on peut citer :

- le Secrétariat Permanent à la Coordination des Aides (STPCA) sis à la Primature pour le suivi de l'évolution des flux des Aides Publiques au Développement. Il a été mis en place par Décret N°2009-974bdu 14 juillet 2009 portant mise en place du Secrétariat Permanent à la Coordination des Aides modifié par le Décret N° 2010-644 du 06 juillet 2010 ;
- l'Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements (OCSIF), placé à la Présidence de la

République, qui est chargé de la mise en œuvre et du suivi des programmes et projets d'investissements prioritaires, publics et privés issus de la Conférence des Bailleurs et des Investisseurs. Il tire sa légitimité du Décret N° 2017-094 du 08 février 2017 portant création de l'Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements et de leurs financements.

Pour le compte du suivi et l'évaluation des politiques publiques, on distingue :

- le Parlement à travers sa Commission chargée de l'Évaluation des politiques publiques: La Constitution de la IV^{ème} république de Madagascar, du 11 décembre 2010, fait du Parlement l'instrument clef d'évaluation des politiques publiques. La mise en place de la Commission en charge de l'Évaluation des politiques publiques donne un nouvel élan à l'exercice de cette fonction;
- le Ministère de l'Économie et des finances : le Décret N°2019-093 du 13 février 2019 fixant les attributions du Ministre de l'Économie et des Finances, ainsi que l'organisation générale de ce Ministère prévoit trois

directions qui exercent des fonctions de suivi-évaluation des politiques publiques. Il s'agit de :

- la Direction de la Coordination et du Suivi Evaluation des Programmes (DCSEP) pour le suivi des programmes du Gouvernement et des Priorités régionales ;
- la Direction de la Dette Publique (DDP) pour le suivi des financements extérieurs sur fonds PRETS ;
- la Direction du Budget (DB) pour la mise en exécution les Lois de Finances Initiales et les Lois de Finances Rectificatives et le pilotage et le suivi de l'exécution budgétaire.

Enfin, il convient de noter que les organigrammes des Ministères sectoriels prévoient au niveau de chaque ministère sectoriel une Direction de la Programmation et de Suivi Evaluation (DPSE). A l'intérieur de chaque Ministère sectoriel, elle a pour fonction de :

- concevoir la planification stratégique du Ministère ;
- appuyer et d'assurer le suivi de l'élaboration des plans stratégiques et opérationnels ainsi

que du document de performance du Ministère ;

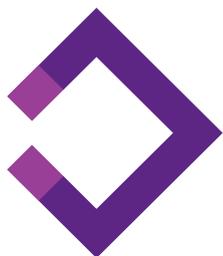
- appuyer les différentes structures du Ministère à la mise en place des tableaux de bord et des indicateurs de gestion en vue du suivi ;
- appuyer les structures du Ministère au fonctionnement d'un système de reporting ;
- centraliser et développer des données statistiques au niveau du Ministère ;
- assurer l'élaboration des rapports généraux du Ministère.

LE RÔLE CATALYSEUR DU PEM

L'élaboration en cours du Plan Emergence Madagascar (PEM) nourrit un intérêt manifeste pour systématiser et institutionnaliser le suivi et évaluation. Le Plan Emergence Madagascar (page 5) prévoit un mécanisme de pilotage et de coordination pour assurer l'efficacité de la structure de gouvernance du PEM. Somme toute, il apparaît que la pièce manquante au dispositif en place, ce sont des outils de gestion, de mise en œuvre et de suivi et d'évaluation de la politique générale de l'Etat comme représenté dans le schéma ci-dessous.

Figure 5 : Infrastructures de systématisation, institutionnalisation du suivi et évaluation

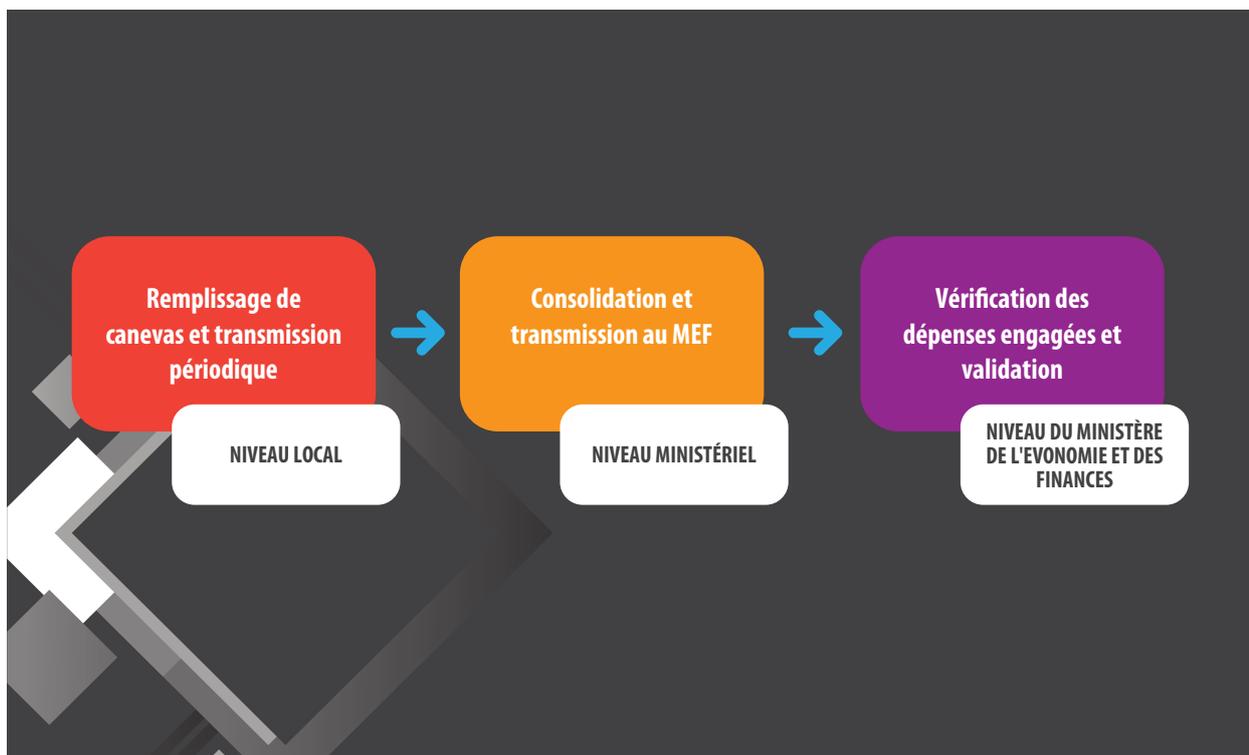




Dispositif de reporting du gouvernement en matière de suivi et évaluation

Le circuit de reporting du Gouvernement central est ascendant allant du niveau local au niveau central. Au niveau local, c'est-à-dire des communes, districts et régions, le reporting se fait par remplissage d'un certain nombre de canevas, ainsi que leur transmission périodique aux Ministères, sur une base journalière, hebdomadaire, mensuelle, ou annuelle, selon les cas. Ces informations sont ensuite consolidées au niveau des ministères qui en assurent la transmission vers le Ministère de l'économie et des finances. Celui-ci procède à la vérification des dépenses. Le système est ainsi soumis à un double niveau de validation : un premier niveau constitué par les Directions régionales et un deuxième niveau sous la responsabilité de la structure en charge de suivi et évaluation au niveau central.

Figure 6 : Circuit de reporting



Pour la production des rapports de suivi, le Manuel SNISE 2015 définit un canevas standard de reporting qui comprend les rubriques suivantes :

- Sommaire
- Listes : abréviations, tableaux, graphes
- Introduction : Contexte et historique, Objectifs du rapport
- Résumé exécutif : objectifs du programme, Financement, Synthèse globale
- Mise en œuvre des programmes :
 - Réalisations physiques sectorielles de la période : analyse des indicateurs, situation des tendances par rapport aux objectifs, résultats
 - Explication des écarts
 - Contraintes et problèmes rencontrés
 - Financement des programmes sectoriels
- Recommandations (mesures à prendre à court et moyen terme)
- Conclusion
- Annexes
 - Tableau de suivi de performance (indicateurs)
 - Tableau de décaissement

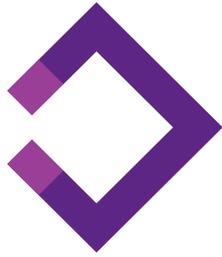
Toutefois, il apparait que *« le système de reporting n'est pas*

encore systématique entre les structures centrales et déconcentrées. On constate des retards de la remontée des données ou des informations» (Données d'enquête, MESA 2020).

Les outils de collecte (canevas de collecte) varient le plus souvent selon les structures, créant une diversité de reporting en fonction des ministères et autres structures. Ce qui ne favorise pas l'harmonisation des pratiques. Chaque ministère collecte les données en fonction de ses besoins de communication et de visibilité.

D'une manière générale, le dispositif de reporting fonctionne au ralenti, avec un rythme plus régulier au niveau national qu'au niveau régional.

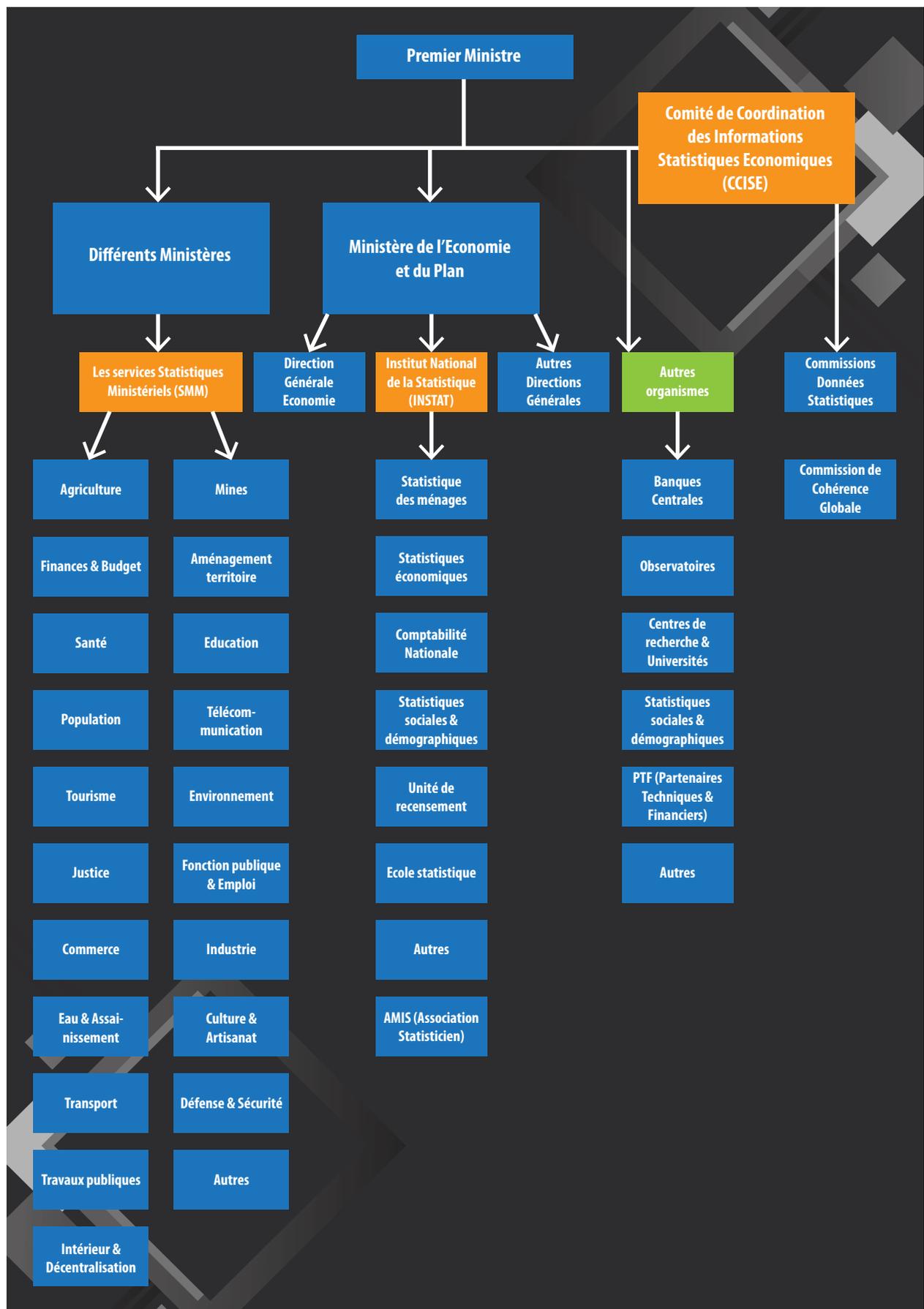
D'autres défis affectent négativement l'efficacité du système. Il s'agit de l'absence de système informatisé pour une collecte et traitement systématique, la mobilité des acteurs du suivi et évaluation, les lourdeurs administratives et l'insuffisance de ressources humaines de qualité, la diversité des outils et des méthodologies, la focalisation du suivi sur les activités au lieu des résultats, *« la complexité des outils et la difficulté pour la majorité à les mettre en œuvre; ce qui engendre le retard du reporting »*, l'insuffisance de ressources financières destinées au suivi et à l'évaluation, l'absence de feedback de la part des destinataires.



Statistiques gouvernementales

Dispositif de production statistique

Conformément à la Stratégie nationale de développement de la Statistique (SNDS) élaborée en 2007, la production des statistiques est assurée par l'Institut national de la statistique (INSTAT), les ministères techniques et autres producteurs (structures parapubliques, ...). La coordination de ce système statistique devrait être du ressort du Conseil national de la statistique et de l'INSTAT, comme le présente le schéma ci-dessous, suivant la loi n°2018-004 relative à l'organisation et à la réglementation des activités statistiques, adoptée en 2018. Toutefois, le Conseil national de la statistique n'étant pas encore opérationnel, l'INSTAT se trouve dans la position d'unique coordinateur des opérations statistiques.



Source : Rapport sur l'écosystème des données à Madagascar, RAKOTOMANANA Eric, septembre 2016

La mission de l'INSTAT est de concevoir et coordonner la mise en œuvre de la politique nationale en matière de statistique et de ses champs d'application dans les domaines économiques, démographique et social ainsi que de l'appui scientifique et technique à la gestion de l'économie nationale. Il joue le rôle de dépositaire et gestionnaire des nomenclatures des statistiques officielles de Madagascar. Il exécute des missions de contrôle et de validation de méthodes, de procédés, de résultats, de production de données techniques et scientifiques à base de statistique.

De leur côté, les Directions ou services des Statistiques

dans les Ministères sectoriels assurent la collecte des données de sources administratives. Selon les résultats d'un diagnostic mené par l'INSTAT en 2019, « la statistique est presque considérée comme une activité annexe et de moindre importance, d'où son affectation dans la « Direction du Système d'Information ». Neuf Ministères mettent en œuvre leur fonction statistique dans le cadre d'un simple service statistique, à l'exception du Ministère des Finances et du Budget et du Ministère de la Ressource Halieutique et de la Pêche où la statistique est érigée en Direction. » (INSTAT, 2017 : 31-32).

Intégration et mise à jour des données

Les données statistiques sont de deux ordres : les données d'enquêtes et les données administratives (ou donnée de routine).

L'INSTAT est chargé d'établir les indicateurs nationaux suivants :

- les données macro-économiques (comptes nationaux trimestriels et annuels) ;
- les données conjoncturelles (IPC nationales, IPC pour Antananarivo, Tableau de Bord Economique mensuel) ;
- les données démographique (récemment le 3ème Recensement Général de la Population et de l'Habitat) ;
- les données socio-économiques (les indices de Développement Humain) ;
- l'enquête permanente auprès des ménages : la dernière en date, qui remonte à 2010, devrait être remplacée par une nouvelle enquête lancée en 2020) ;

- le suivi des OMD ;
- le rapport de base des ODD ;
- les résultats de l'enquête MIC ;
- a gestion du répertoire national des entreprises exerçant des activités économiques et/ou sociales à but et/ou non lucratif.

Les Ministères de leur côté produisent des données administratives de routine.

Les deux acteurs apparaissent ainsi comme des producteurs et des consommateurs de données qui se nourrissent mutuellement.

Il apparait cependant que les données sont généralement incomplètes, irrégulières, inaccessibles et décalées par rapport aux besoins. Le tableau ci-dessous dresse un état des données d'information nécessaires pour le suivi et évaluation du PND et des ODD, leur fréquences et l'organisme censé les produire.

Tableau 2 : Besoin en information pour le suivi et évaluation du PND/PMO/ODD

DONNÉES NATIONALES	ORGANISME PRODUCTEUR	SOURCES	FRÉQUENCE
Comptes de la nation, commerce extérieur, efforts financiers	INSTAT, Banque Centrale	Comptes économiques de la Nation, Statistiques du commerce extérieures Balance des Paiements	Annuelle
Statistiques sur les finances publiques et l'aide extérieure	MFB, Banque Centrale	Rapport d'exécution du budget, rapport BC	Mensuelle, trimestrielle, annuelle
Prix, production	INSTAT	Rapport enquête sur les prix	Mensuelle
Indicateurs sociaux, utilisation des services, gouvernance	INSTAT, MFB, Transparency International, SSM	Annuaire des ministères, base de données des services	Annuelle
Statistiques météorologiques	Direction de la météorologie, centre observatoire universitaire	Rapport	Mensuelle, trimestrielle, annuelle

DONNÉES NATIONALES	ORGANISME PRODUCTEUR	SOURCES	FRÉQUENCE
Consommation, revenus, actifs, indicateurs sociaux, conditions de vie	INSTAT	Enquêtes EPM, EDS, MICS, ENSOMD	Trois ans et cinq ans
Statistiques sur la population	INSTAT	RGPH et projections	Annuelle, dix ans
Priorités des ménages, perception, satisfaction des usagers	INSTAT	Rapport enquête	Tous les trois ans ou cinq ans
Gouvernance	INSTAT	Rapport des enquêtes	Tous les cinq ans
Capital naturel et résilience aux risques de catastrophes	BNGRC, Direction de la météorologie	Rapport	Mensuelle, trimestrielle, annuelle
Ressources naturelles, un legs assure pour les générations futures	INSTAT, SSM	Rapport	Mensuelle, trimestrielle, annuelle

Source : INSTAT, 2017, Diagnostic du système statistique sectorielle et recommandations pour l'élaboration de la nouvelle SNDS, Ministère de l'économie et du plan, p.25-26.

L'incomplétude et l'irrégularité des données s'expliquent en partie par l'absence d'un programme annuel ou pluriannuel de production statistique établi par le Gouvernement. **Cela étant, les besoins d'information du pays en données ne sont pas totalement pris en compte. Parmi les 85 indicateurs priorités par Madagascar, des informations ont pu être collectées pour 61 indicateurs (soit 72%), dont 43 indicateurs ont été renseignés exactement et 18 indicateurs ont des proxys.**

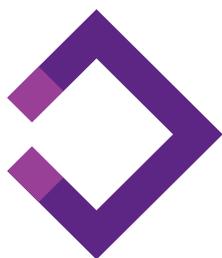
Dans les faits, la production statistique est orientée vers les besoins des bailleurs de fonds qui financent l'essentiel des opérations statistiques. Privés d'un concours financier public conséquent, l'INSTAT et les Ministères font face à une carence de ressources financières pour mener des enquêtes, souvent très coûteuses, à des intervalles réguliers. Le tableau ci-dessous rend compte des plus récentes enquêtes conduites dans le pays. On note un décalage significatif entre les périodicités prévues et les dates effectives des enquêtes.

OPÉRATION STATISTIQUE	PÉRIODICITÉ	SITUATION RÉCENTE
Enquête sur les indicateurs du paludisme	Tous les 3 ans	2016
Enquête permanente auprès des ménages (EPM)	Tous les 3 ans	2012-2013 (ENSOMDa) 2019
Enquête sur les facteurs de risque des maladies transmissibles à Madagascar	Irrégulière	2005
Enquête sur le secteur informel à Madagascar	Irrégulière	2012
Recensement General de la Population et de l'Habitat (RGPH)	Tous les 10 ans	1993 2018 (saisie des données collectées en cours)
Recensement Agricole	Irrégulier	2004-2005
Enquête Démographique et de Santé (EDS)	Tous les 4 ans	2012-2013 (ENSOMD ^[2]) 2019 (collecte et traitement des données en cours)
Enquête par grappes à indicateurs multiples (MICS)	Irrégulière	2018
Recensement des activités économiques	Irrégulier	2009-2010
Enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel	Irrégulière	2012

Source : Système des Nations-Unies

En dehors de la question financière ainsi que l'absence d'un programme national de production statistique, plusieurs autres éléments expliquent la défaillance du système. Il s'agit « des contraintes en matière de capacités institutionnelle, méthodologique, d'analyse, de coordination, de disponibilité des ressources humaines, matérielles et financières, de collecte, de traitement, de diffusion et d'archivage, entravent fortement la production, altèrent la qualité des produits et élargit l'écart entre l'offre et la demande statistique » (INSTAT, 2017 :31).

² ENSOMD (enquête nationale de suivi des OMD) est une combinaison de trois enquêtes auprès des ménages (EPM, MICS et EDS).



Parlement

Le Parlement, au cœur du dispositif d'évaluation des politiques publiques

Selon l'article 99 de la Constitution, le Premier Ministre doit présenter son programme de mise en œuvre de la politique générale de l'Etat au Parlement dans les trente jours de sa nomination. Le Parlement peut émettre des suggestions.

Par ailleurs, en début de chaque première session ordinaire, le Gouvernement est tenu à présenter à l'Assemblée Nationale un rapport d'exécution de son programme.

La présentation est suivie d'un débat portant sur les résultats des actions du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques. La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement.

En vertu de ces dispositions constitutionnelles, le Parlement est appelé à jouer un rôle fondamental dans le contrôle et l'évaluation de l'action de l'Etat conformément à l'esprit de la GAR.

Utilisation des résultats du suivi et de l'évaluation au niveau du Parlement

Dans l'exercice de sa fonction, le Parlement est limité par l'inaccessibilité des résultats de suivi et évaluation à l'exception des rapports de la Cour des Comptes présentés à l'occasion du Projet de loi de règlement. La déclaration qui suit illustre assez bien ce constat : « après presque 20 ans de service, je n'ai jamais vu aucun résultat de suivi évaluation ni d'évaluation

tout simplement débattu au Parlement.» Cette situation conduit à des analyses et réflexion « très superficielle » à l'occasion du débat d'orientation budgétaire.

Capacité du Parlement à conduire des évaluations

Pour réaliser sa mission, le Parlement fait recours à des experts externes, qui viennent combler l'absence, en son sein, d'évaluateurs professionnels. Il manque en outre, en quantité suffisante, de professionnels de l'évaluation capables d'identifier les besoins d'évaluation et de concevoir et gérer les évaluations et d'en interpréter les résultats.

Ce déficit de compétences s'explique en partie par la nouveauté de la fonction au niveau du Parlement. « L'évaluation est une nouveauté au Parlement. La Commission d'Evaluation est en place en moins d'une année. Elle se perfectionne mais elle n'est pas encore tout à fait opérationnelle. »

En revanche, le Parlement dispose d'une expérience dans l'examen et le contrôle qu'il exerce à travers ses différentes Commissions et qui pourraient servir au développement de fonction évaluation. « Les commissions permanentes, dans le cadre du prescrit constitutionnel (Art.68 entre autres) et des textes sur les lois de finances ainsi que les règlements des assemblées sont dotés d'un pouvoir de contrôle sur pièces et sur places, en cours d'exécution et à posteriori de la réalisation des dépenses publiques et des politiques publiques. Ainsi, les expériences et les compétences de ces commissions en matière de contrôle Parlementaire sont d'importants atouts dans le processus d'évaluation. »

Recours aux données produites par les parties prenantes pour orienter la planification, la politique et la prise de décision Gouvernementales

Le Parlement associe régulièrement les ONG, les Groupes de réflexion et partenaires de développement à ses réflexions en les invitant aux

travaux des Commissions permanentes.

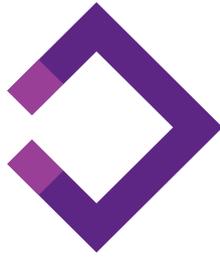
Mais en dehors de mécanismes de ce type, le recours aux données des parties prenantes

par le Parlement est plutôt épisodique. Il a lieu le plus souvent, « à la faveur d'actions de lobbying » menées par ces organisations.

Principaux défis affectant l'utilisation des données de suivi et d'évaluation au Parlement

En somme, sept défis majeurs limitent l'utilisation des données de suivi et d'évaluation au niveau du Parlement. Il s'agit notamment de :

- le contexte institutionnel et politique de l'activité Parlementaire ;
- le fait majoritaire ;
- l'absentéisme ;
- la faible préoccupation pour le travail bien fait ;
- le volume de politiques publiques à examiner ;
- le déficit de moyens techniques, humains et financiers ;
- le jeune âge de la Commission d'Evaluation.



Société civile et bailleurs de fonds

Utilisation par le Gouvernement des résultats du suivi et évaluation menés par les parties prenantes pour orienter la planification, la politique et la prise de décisions

Le Gouvernement utilise peu les résultats du suivi et évaluation des parties prenantes. Il le fait, lorsque ces résultats touchent un/des point(s) clé du programme présidentiel, s'ils créent une forte appréciation des citoyens, ou si l'OSC productrice du résultat a une forte influence et possède un moyen de pression sur le Gouvernement.

Accessibilité des résultats du suivi et de l'évaluation du Gouvernement aux organisations de la société civile

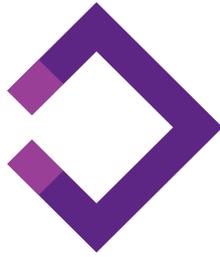
Pratiquement, les OSC ont peu, voire pas d'accès, aux résultats de suivi et évaluation du Gouvernement. L'accessibilité aux données est octroyée au cas par cas, dépendamment de la qualité de la relation que l'OSC a développé avec le Gouvernement.

Cependant, il convient de noter que la Constitution a prévu la mise en place du Conseil économique, social, culturel et environnemental qui pourrait permettre d'améliorer cette accessibilité.

Influence des bailleurs de fonds sur les activités de suivi et d'évaluation dans le pays

Cinq bailleurs clé financent les actions de suivi et évaluation à Madagascar : le PNUD, la Banque Mondiale, la Commissions Européenne, l'UNICEF, la Banque Africaine du Développement. Le projet *Africa for Results*, financé par la Banque Africaine du Développement, et la journée Malagasy de l'Evaluation, financée par la Banque Mondiale et l'UNICEF, en sont des exemples.

Au-delà de l'apport financier, ces bailleurs influencent la prise en compte du suivi et évaluation par le Gouvernement, en divulguant les rapports ainsi que des informations sur le suivi-évaluation, ou en favorisant la participation des acteurs à des ateliers internationaux et à des actions de benchmarking.



Développement des capacités en suivi et évaluation

Capacité à mettre en œuvre le suivi et évaluation

Les résultats du diagnostic révèlent un nombre insuffisant de ressources humaines de qualité dans les unités, et services de collecte des données, notamment au niveau déconcentré, et parfois une inadéquation entre le profil et la fonction de S&E.

L'absence de ressources matérielles de travail rend la tâche plus ardue pour les acteurs.

Les plans de renforcement de capacité des acteurs, bien que défini par le statut général des fonctionnaires, sont faiblement développés et mis en œuvre au sein des structures.

Réalisation des évaluations diligentées par le Gouvernement, les bailleurs de fonds et les organisations de la société civile par des évaluateurs locaux

Le déficit d'expertise locale en évaluation va de pair avec une faible utilisation d'évaluateurs locaux lors de mission d'évaluation.

Ceux-ci sont priorisés lorsqu'ils coûtent moins chers que leurs collègues internationaux, ou lorsqu'il y a intérêt et favoritisme, ou encore, lorsque leur recrutement est explicitement exigé par les bailleurs.

Institutions dispensant des formations spécifiques sur le suivi et évaluation dans le secteur public

Il n'existe pas de programme de formation spécifique au suivi et évaluation à Madagascar. Les formations en la matière sont dispensées sous la forme de partie de cours de gestion de projet ou GAR, ou en finance publique.

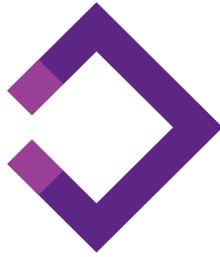
Ces formations sont généralement données à un niveau de certificat ou master. C'est l'exemple de l'École Nationale de l'Administration qui dispense un module « politiques publiques » dans lequel le suivi évaluation en général et le SNISE en particulier sont mis en exergue.

Les institutions dispensant des formations en suivi et évaluation sont :

- l'École Nationale d'Administration de Madagascar à travers son Institut d'Études Politiques ;
- l'Institut Malgache des Techniques de Planification (IMaTeP) qui est un organe d'appui à la planification ;
- quelques Cabinets de conseil ;
- les Collectivités décentralisées comme les communes et les régions ;
- les établissements d'enseignement supérieur, dont l'Université d'Antananarivo, Université de Fianarantsoa, en étroite collaboration avec l'ENAM.
- les Organisations de la société civile ;
- INSTAT, qui définit et vulgarise les normes et méthodologies de collecte des données administratives au niveau national et au niveau des Régions ;
- DCSEP/MEF qui appuie et encadre sur le fonctionnement des logiciels sur les bases de données, sur le concept de suivi évaluation et sur le rapportage de suivi.

Par ailleurs, certaines structures, notamment le ministère de l'économie et des finances, directions ou services organisent des ateliers de formations spontanées au bénéfice de leur personnel. Des supports techniques sont parfois conçus et mis à la disposition du personnel.

Enfin des séminaires de renforcement de capacités sont financés par les partenaires au développement ou réalisés grâce à des projets en cours de mise en œuvre.



Gestion de la connaissance

Modes de présentation des résultats en vue de leur utilisation

La mise en œuvre du suivi et évaluation n'est pas en soi une panacée pour l'amélioration de la performance. La capacité à présenter leurs résultats de manière à susciter leur utilisation par les décideurs et les acteurs concernés est une condition sine qua non pour que le suivi et l'évaluation jouent efficacement leur rôle.

Cela nécessite de diversifier les modes, supports et styles de présentation des résultats en fonction des cibles et de développer des canaux et instruments de dissémination et de partage appropriés.

Rapports

Il apparaît que les résultats de suivi et évaluation sont dans leur grande majorité présentés sous forme de rapport, auxquels sont souvent intégrés des notes de synthèse.

Notes de synthèse

« Je trouve que même lorsque les données sont disponibles, elles ne sont pas suffisamment exploitées. Par exemple, on a une bonne série de données depuis 1992 jusqu'à aujourd'hui, mais la remarque que j'ai fait et que j'ai d'ailleurs partagé avec les acteurs c'est que l'utilisation des données se limite à l'élaboration des grands rapports de 500 pages. On présente ces rapports au cours des cérémonies et c'est tout. »

Il faut cependant noter qu'au-delà de ces rapports, quelques canaux additionnels sont utilisés pour la gestion et le partage des connaissances. Il s'agit de :

- les plateformes numériques /digitales ;

- les bases de données ;
- le journal officiel et les autres documents d'enregistrement de chaque secteur de service ;
- les sites internet.
- Ces derniers, bien que de plus en plus utilisés et en vogue, ne sont pas valorisés par tous les acteurs.

Cadres formels pour rendre compte et discuter des résultats de suivi et évaluation.

Il existe quelques cadres formels de reddition de comptes et de discussion sur les résultats de suivi et évaluation. C'est le cas des Focus Group prévus dans le dispositif organisationnel et institutionnel du SNISE. Ils constituent un cadre formel pour émettre des avis, des commentaires, observations et recommandations sur les rapports techniques de suivi évaluation élaborée. Y prennent part les représentants de la primature, des ministères sectoriels, des PTF, les membres de la société Civile, le secteur Privé.

Cinq autres canaux majeurs sont utilisés pour la discussion et débat autour des résultats du suivi et évaluation. Il s'agit de :

- des campagnes de communication ou médiatiques ;
 - des communiqués visant à interpeller ;
 - les conférences de presse ;
 - la conduite de débats publics autour de thèmes précis.
- Le SNISE prévoit un certain nombre de dispositifs pour partager les données de suivi et évaluation et impliquer les parties prenantes sur les questions de politique et de performance. Il s'agit notamment de:
- débat public avec les OSC ;
 - consultations publiques organisées sous forme de forums ou ateliers ;
 - ateliers sur la performance des ministères ;

- rencontre du Gouvernement avec les Parlements ;
- rapport d'évaluation des ministres ;
- la réunion du Groupe de Dialogue Stratégique pour l'instance stratégique du SNISE ;
- plateformes thématiques et sectorielles pour le niveau technique ;
- plateformes régionales de coordination ;
- la publication des rapports dans les sites web, dans les médias et les réseaux sociaux.
- le processus continu et systématique des consultations avec les parties prenantes (ex : atelier SNISE, conférence nationale impliquant les acteurs et ministères sectoriels...).

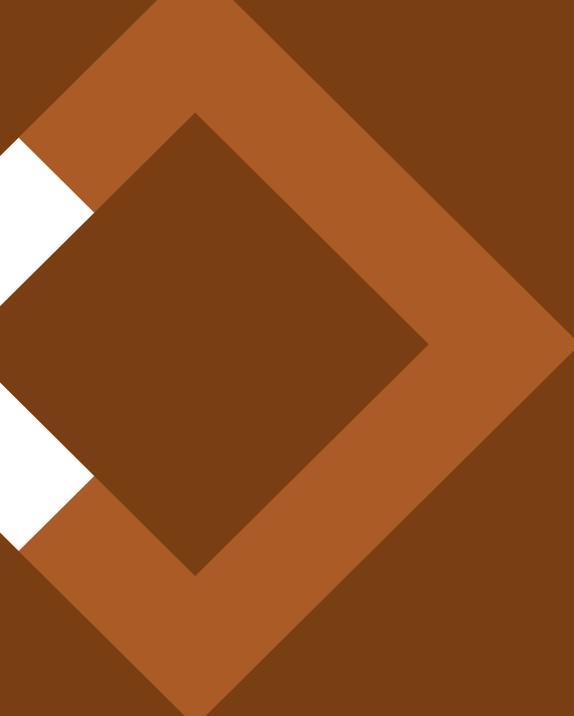
La Cour des Comptes, nouvel acteur de la gestion et de la dissémination des résultats d'évaluation

Par ses prérogatives, la Cour des Comptes a désormais un rôle clé à jouer dans la dissémination des résultats d'évaluation. Ses rapports publics prévus pour chaque année constituent désormais un instrument important du nouveau dispositif de promotion de la redevabilité, de la reddition des comptes et de l'information aux citoyens.

L'exercice de la fonction de gestion de la connaissance

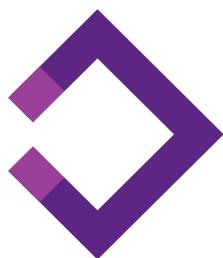
Il apparaît qu'au sein de l'administration malgache, il n'existe pas de spécialistes dédiés en gestion de la connaissance. De l'avis des répondants, ceux qui assument ce rôle à défaut sont :

- le premier décideur de chaque institution, appuyé par les responsables des ressources humaines;
- les responsables au niveau des institutions ;
- les évaluateurs ;
- les responsables des systèmes d'informations ;
- les administrateurs des réseaux (gestionnaires des sites web) ;
- les personnels ayant la capacité nécessaire;
- des personnes de bonne volonté.



Synthèse des forces et faiblesses
en matière de capacité de suivi et
évaluation





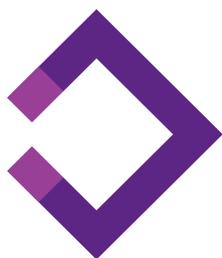
Synthèse des forces, faiblesses du dispositif national de suivi et évaluation

DIMENSION	FORCES	FAIBLESSES
1. Politique, valeurs et environnement favorable	<ul style="list-style-type: none">• Gouvernance démocratique évolutive,• Répartition des responsabilités en termes d'évaluation entre l'Exécutif et le Parlement• Cadre institutionnel attribuant la fonction d'information au citoyen à la Cour des Comptes• Participation des techniciens à la définition des politiques et à certains instruments de gouvernance tels que le Budget• Eveil de conscience sur l'utilité du suivi et évaluation et la gestion axée sur les résultats• Existence de personnes ressources (techniciens) en matière de suivi• Evènements organisés par la MASSE pour la promotion de l'évaluation	<ul style="list-style-type: none">• Déficit de culture de suivi et évaluation effectif• Faible utilisation des preuves dans la prise de décision politique• Faible participation locale à la gouvernance• Inexistence de champions avérés en matière de suivi et évaluation• Réactions du gouvernement par rapport aux résultats négatifs d'évaluation défavorables à la promotion de l'apprentissage et de l'amélioration continue

DIMENSION	FORCES	FAIBLESSES
2. Dispositions institutionnelles et Gouvernementales pour le S&E	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption progressive de la Gestion Axée sur les Résultats, Budget programme • Expérience en planification • Existence du Système National Intégré de Suivi Evaluation opérationnel au niveau national et au niveau des 22 Régions • Suivi évaluation des politiques sectorielles en phasage avec le SNISE • Mécanismes de suivi évaluation opérationnels à tous les niveaux • Existence de dispositifs permettant aux OSC de s'impliquer sur les questions de politiques et performance • Effet catalyseur du PEM pour le suivi et évaluation 	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit d'articulation cohérente de l'ensemble des plans, programmes et politiques • Inaccessibilité aux données de suivi et évaluation • Absence d'une démarche systématisée et encadrée dans l'utilisation des données de suivi et évaluation pour la planification • Déficit de dispositif spécifique à l'évaluation • Absence d'outils de suivi et évaluation de la politique générale de l'Etat • Evaluation indépendante menée toujours par les Partenaires Technico – Financiers
3. Rapports Gouvernementaux de suivi et évaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'une démarche globale ascendante de reporting pour le compte des rapports de suivi et d'auto-évaluation • Existence de canevas standard de reporting 	<ul style="list-style-type: none"> • Système de reporting hétéroclite, non systématisé ni standardisé • Système de reporting fonctionnant au ralenti • Absence de système informatisé • Insuffisances de ressources humaines et financières • Retards récurrents dans le reporting
4. Statistiques Gouvernementales	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un INSTAT fonctionnel • Existence de base de données sur des agrégats économiques et des données de gouvernances • Priorisation des cibles ODD en un ensemble de 85 indicateurs dont 61 sont renseignés 	<ul style="list-style-type: none"> • Données incomplètes pour le suivi des politiques et plan y compris des ODD • Production irrégulière des données • Inaccessibilité des données • Dépendances financières aux bailleurs dans la mise en œuvre des opérations statistiques • Faible capacité matérielle et technique des Ministères dans la collecte et le traitement des données

DIMENSION	FORCES	FAIBLESSES
5. Parlement	<ul style="list-style-type: none"> • Attribution de la fonction d'évaluation des politiques publiques au Parlement par la Constitution • Existence d'une Cour des comptes fonctionnelle pouvant appuyer le Parlement dans son rôle de contrôle de l'action gouvernementale • Expériences des Commissions permanentes en matière d'examen et contrôle • Relation entre le Parlement et des organisations de la société civile • Appui du Réseau francophone d'évaluation au Parlement à travers notamment l'élaboration d'un guide d'évaluation des politiques publiques et des formations 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible utilisation des résultats du suivi et évaluation au niveau du Parlement • Inaccessibilité des résultats du suivi et évaluation au Parlement • Faible capacité du Parlement à conduire des Evaluations en raison de déficit de ressources humaines en qualité et quantité • Absence d'un cadre formel systématisé de collaboration entre le Parlement et les organisations de la société civile productrice de données d'évaluation • Faiblesses structurelles du Parlement en matière d'évaluation (contexte politique de l'activité parlementaire, absentéisme etc.) • Jeunesse de la Commission d'évaluation des politiques publiques
6. Organisations de la société civile (y compris les bailleurs de fonds, VoPES, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un pouvoir d'influence et de moyens de pression des OSC sur le Gouvernement en matière d'évaluation • Existence de PTFs dédiés à l'appui technique et financier au Gouvernement en matière de suivi et évaluation (PNUD, Banque mondiale, Commission Européenne, UNICEF, Banque africaine de Développement) 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible accessibilité des PTF aux résultats de suivi et évaluation produits par le Gouvernement • Faible accessibilité des résultats aux acteurs de la Société civile, y compris les médias
7. Développement des capacités	<ul style="list-style-type: none"> • Existence de formation de niveau certificat et maîtrise en gestion de projet, finance publique, et GAR • Existence de structures de formation délivrant des modules en suivi et évaluation 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de formations spécialisées en suivi et évaluation • Faible utilisation des experts locaux dans la mise en œuvre des mandats d'évaluation • Faible intérêt à utiliser les experts locaux

DIMENSION	FORCES	FAIBLESSES
8 . Gestion de la connaissance	<ul style="list-style-type: none"> • Existence de rapports de présentation des résultats d'évaluation, incluant des notes de synthèse • Expérience dans l'utilisation de divers canaux (plateformes numériques, journal officiel, bases de données, sites internet) • Existence de cadres formels pour discuter des résultats d'évaluation 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'experts métier en gestion de la connaissance au sein de la fonction publique • Faible utilisation d'une gamme variée de supports et canaux de présentation des données de résultats d'évaluation. • Méconnaissance de la fonction « gestion de la connaissance



Annexe 1 : Liste des documents consultés dans le cadre de la revue documentaire

Articles

1. FREMIGACCI, Jean (2014), État, économie et société coloniale à Madagascar (fin XIXe siècle années 1940), Karthala, Paris. 616p.
2. FREMIGACCI, Jean (2014), Madagascar ou l'éternel retour de la crise, *Afrique Contemporaine*, Vol. 3 n° 251, pp 125-142.
3. Harding et al, (2006), Coral reef monitoring and biodiversity assessment to support the planning proposed MPA at Andavadoaka (Rapport WCS/Blue Ventures)
4. HUGON Philippe (2005), La stagnation de l'économie malgache : le rôle des crises et des facteurs sociopolitiques en longue période, *Revue Internationale et Stratégique*, Vol. 04, n°60, pp 19-32.
5. Lovy RASOLOFOMANANA (2019) Bilan sur la mise en œuvre du Code de l'Eau à Madagascar

Rapports et documents du Gouvernement

1. BIANCO et al. (2015), Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption 2015 – 2025, Madagascar
2. Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (2014), Gouvernance - Orientation Stratégique, Madagascar
3. Direction Générale de l'Economie et du Plan (2020), Atelier de revue annuelle 2019 et préparation des plans de travail conjoints 2020 in site web : www.economie.gov.mg
4. Document Stratégique sur la Coopération au Développement à Madagascar – Rapport final – Avril 2018
5. INSTAT (2017), Diagnostic du système statistique sectorielle et recommandations pour l'élaboration de la nouvelle SNDS, Ministère de l'économie et du plan, 163p.
6. Manuel de Procédures et d'Organisation du Système National Intégré de Suivi Evaluation 2010 et 2015
7. Manuel de Procédures et d'Organisation du SNISE, 2015
8. Manuel SNISE – Mai 2015
9. Manuel SNISE révisé en phasage avec le PEM 2019 – 2023
10. Ministère de l'agriculture (2015), Programme Sectoriel Agriculture Elevage Pêche – Plan National d'Investissement Agricole 2016 – 2020

11. Ministère de l'Economie et du Plan (2017), Rapport stratégique sur les Résultats, Madagascar
12. Ministère de l'Economie et de la Planification (2015), Plan National du Développement, Madagascar
13. Ministère de l'Economie et de la Planification (2015), Rapport de Mise en Œuvre des Programmes,
14. MEETFP (2017), Plan Sectoriel de l'Education 2018 – 2022, Madagascar
15. Ministère de l'énergie et des hydrocarbures (2015), Lettre de Politique de l'Energie de Madagascar 2015 – 2030
16. Ministère de l'environnement et des forêts (2019), Plan d'Action National de Lutte contre le Changement Climatique Madagascar – Novembre 2019
17. Ministère de la santé publique (2016), Politique Nationale de Santé, Madagascar
18. Note conceptuelle de l'élaboration du PEM
19. Note conceptuelle de l'élaboration de la Politique Nationale de l'Evaluation
20. Nouvelle Lettre de Politique Foncière 2015 – 2030 – Août 2015
21. Plan Emergence Madagascar 2019 – 2023 (draft) – Juin 2020
22. Plan National de Développement 2015 – 2019 – Avril 2015
23. Plan National d'Actions pour la Nutrition – 2017-2021
24. Plan de Réforme du Secteur de la Sécurité – Septembre 2017
25. Politique Générale de l'Etat – Février 2019
26. Rapport d'évaluation des ministres, décembre 2019
27. République de Madagascar (2019) Plan Emergence Madagascar 2019-2023
28. Stratégie Nationale de l'Economie Bleue Madagascar – Draft 2019
29. Tome III - Cadre à Moyen terme – Annexe à l'Ordonnance 2018-001 du 26 décembre 2018 portant Loi des Finances 2019
30. Organigrammes des Ministères sectoriels

Lois et Décrets

1. Madagascar, constitution de la IVe République (11 décembre 2010)
2. Décret N°2009-974bdu 14 juillet 2009 portant mise en place du Secrétariat Permanent à la Coordination des Aides modifié par le Décret N° 2010-644 du 06 juillet 2010
3. Texte sur la Cour des Comptes
4. Décret N° 2017-094 du 08 février 2017 portant création de l'Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements et de leurs financements
5. Décret N°2019-093 du 13 février 2019 fixant les attributions du Ministre de l'Economie et des Finances, ainsi que l'organisation générale du Ministère.
6. Décret N°2015-521 du 24 Mars 2015
7. Décret n°2015 – 957 relatif à la Structure Locale de Concertation des Collectivités territoriales décentralisées
8. Décret SNISE, 2015

Organisme multilatéral

1. BAD (2015), Rapport Afrik4R Madagascar,
2. BAD (2015), Rapport d'évaluation de la pratique de la Gestion des Résultats de Développement (GRD), Afrik4Results project
3. Forum Francophone sur le processus de Plans Nationaux d'Adaptation (PNA), Dakar-Sénégal, 30 juillet au 02 aout 2019
4. PNUD, CPAP (2015), Plan d'Action pour la mise en œuvre du programme de pays entre le Gouvernement de Madagascar et le PNUD
5. World Justice Project (2019), Rule of Law Index 2019

Autres

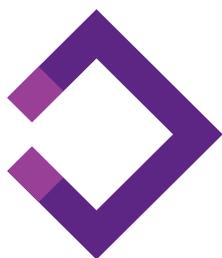
1. CCOC (2018) Synthèse du débat public
2. Cour des Comptes (2019) Rapport public 2018-2019

Webographie

<http://www.countrywatch.com/Content/pdfs/reviews/B3MM3966.01c.pdf>

Site web INSTAT www.instat.mg

Site web du Ministère de l'Economie et des Finances
<http://www.mefb.gov.mg/>



Annexe 2 : La démarche de CLEAR en matière de diagnostic des capacités en suivi et évaluation (« outil MESA »)

Contexte

L'initiative CLEAR est un réseau mondial de six (6) centres indépendants qui se consacrent à l'amélioration des politiques, de la planification et leur mise en œuvre en renforçant les systèmes et les capacités de suivi et d'évaluation. CLEAR innove et apprend au niveau local et régional, puis partage et inspire au niveau mondial. CLEAR cherche à accompagner les pays dans l'amélioration de leurs systèmes de suivi et d'évaluation. Pour ce faire, il doit avoir une compréhension fiable et précise, partagée par ses partenaires locaux, de chaque contexte national. L'outil d'analyse de l'état du suivi et de l'évaluation (MESA) est l'instrument que CLEAR utilise pour analyser les capacités de suivi et d'évaluation dans les pays dans lesquels il lance des processus de renforcement des capacités. L'analyse générée par l'outil est présentée et partagée sous la forme d'un « Rapport CLEAR MESA [nom du pays] ».

Des outils complémentaires sont utilisés pour comprendre la situation du suivi et de l'évaluation au niveau national et régional. Ces outils comprennent :

- un « outil d'évaluation des capacités institutionnelles de S&E » ;
- un « outil d'évaluation des capacités individuelles de suivi et d'évaluation » et
- un « outil d'évaluation des capacités d'évaluation sectorielle ».

Objectif du MESA

L'outil MESA est utilisé par les centres CLEAR et leurs partenaires nationaux pour élaborer une analyse commune de la situation du pays en matière de suivi et d'évaluation. Les informations et la compréhension générées par l'évaluation constituent la base d'un dialogue entre les centres CLEAR et les partenaires nationaux sur ce qui doit être priorisé et inclus dans une stratégie de renforcement des capacités de suivi et d'évaluation, qui servira à son tour de base d'évaluation à un portefeuille de projets qui seront ensuite entrepris afin d'atteindre les résultats identifiés dans la stratégie. L'évaluation fournit une vue d'ensemble stratégique de haut niveau qui donne une orientation quant aux domaines auxquels il serait le plus utile de prêter attention et qui fournit un cadre pour un engagement plus poussé. Elle fournit une analyse de base à laquelle on peut se référer pour évaluer les progrès réalisés dans le renforcement des capacités de suivi et d'évaluation du pays.

Cadre conceptuel

L'outil MESA est basé sur l'expérience de CLEAR[3], du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et du Fonds International des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), le programme d'études internationalement reconnu pour le renforcement des systèmes d'évaluation nationaux (inclus dans le Programme International de Formation à l'Évaluation du Développement - IPDET), ainsi que des publications de revues par les pairs[4]. L'outil MESA est basé sur

3 CLEAR-AA. 2019a. Compass: Tracking monitoring and evaluation developments in Anglophone Africa. University of the Witwatersrand, Johannesburg.; CLEAR-AA (2019). Monitoring and Evaluation in Five African Countries. The University of Witwatersrand. Johannesburg. South Africa.

4 See for in particular: Crawley, K., 2017, 'The six-sphere framework: A practical tool for assessing monitoring and evaluation systems', African Evaluation Journal 5(1), a193. [https:// doi.org/10.4102/aej.v5i1.193](https://doi.org/10.4102/aej.v5i1.193); Goldman, I., Deliwe, C.N., Taylor, S., Ishmail, Z., Smith, L., Masangu, T. et al., 2019, 'Evaluation2 – Evaluating the national evaluation system in South Africa: What has been achieved in the first 5 years?', African Evaluation Journal 7(1), a400. [https:// doi.org/10.4102/aej.v7i1.400](https://doi.org/10.4102/aej.v7i1.400); Goldman, I., Byamugisha, A., Gounou, A., Smith, L.R., Ntakumba, S., Lubanga, T., Sossou, D. & Rot-Munstermann, K., 2018, 'The emergence of government evaluation systems in Africa: The case of Benin, Uganda and South Africa', African

la compréhension qu'il y a cinq questions clés qui influencent l'efficacité des systèmes nationaux de S&E[5], qui sont : l'intégration du S&E dans les systèmes et processus de gestion ; l'offre et la demande de produits et

services de S&E ; le rôle des environnements favorables ; le rôle du leadership dans le développement des systèmes de S&E ; et la mesure dans laquelle les cultures organisationnelles soutiennent le S&E..

Cadre et processus analytiques

Le cadre analytique par pays, et tient compte des caractéristiques et des particularités suivantes :
suivant est utilisé pour élaborer le rapport MESA

Tableau 3 : Cadre analytique

CARACTÉRISTIQUES	FONCTIONNALITÉS
1. Politique, valeurs et environnement favorable	<ul style="list-style-type: none"> • L'environnement politique du pays[6] • La contribution des citoyens et d'autres personnes aux processus de gouvernance. • Sensibilisation des responsables politiques et des hauts fonctionnaires à la nécessité du suivi et de l'évaluation et de la gestion axée sur les résultats • Des champions aux niveaux politique et élevé dans le pays • Culture pour le suivi et l'évaluation et l'utilisation des preuves
2. Dispositions institutionnelles et gouvernementales pour le S&E	<ul style="list-style-type: none"> • Une approche participative, inclusive et itérative de la gouvernance et du processus de suivi et d'évaluation • Gardiens du système de suivi et d'évaluation à différents niveaux • Infrastructure de S&E pour systématiser, structurer et institutionnaliser le S&E dans le pays

Evaluation Journal 6(1), a253. <https://doi.org/10.4102/aej.v6i1.253>; <https://www.routledge.com/Using-Evidence-in-Policy-and-Practice-Open-Access-Lessons-from-Africa/Goldman-Pabari/p/book/9780367440077>

5 Fraser, D. and Morkel, C. (2020). Reflections on CLEAR-AA's experiences building M&E systems in Anglophone African countries. African Evaluation Journal (forthcoming)

6 Il a été noté que l'activité politique dans un pays est probablement tout aussi importante, sinon plus, que les dimensions techniques entourant le S&E et le renforcement des capacités nationales d'évaluation. Banque mondiale (2004), Ray C. Rist & Jody Z. Kusek, Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System

CARACTÉRISTIQUES	FONCTIONNALITÉS
3. Rapports gouvernementaux de suivi et évaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Système de notification à différents niveaux • Coordination des systèmes de reporting dans le pays • Compétences techniques et managériales pour le suivi des performances • Plan de renforcement et de développement des capacités pour la formation continue • Données de qualité, disponibilité de ressources fiscales, disponibilité de technologies et d'expériences institutionnelles • Mécanisme d'incitation et d'encouragement pour l'utilisation des conclusions et recommandations du suivi et de l'évaluation • Évaluation de la capacité du gouvernement à fournir et à solliciter des évaluations
4. Statistiques gouvernementales	<ul style="list-style-type: none"> • Présence de l'institut national des statistiques • Coordination de la base de données statistiques du pays • Fréquence de mise à jour de la base de données nationale • Mise à disposition des données statistiques à des parties prenantes plus étendues
5. Parlement	<ul style="list-style-type: none"> • Rôle du suivi et de l'évaluation au Parlement • Utilisation des données de suivi et d'évaluation au Parlement • Environnement favorable à l'utilisation des données de suivi et d'évaluation • L'implication des parlementaires dans les processus d'évaluation
6. Organisations de la société civile (y compris les bailleurs de fonds, VoPES, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Les organisations de la société civile (OSC) et les pratiques de suivi et d'évaluation • Collaboration entre les OSC et le gouvernement en matière de suivi et d'évaluation et d'utilisation des données • Mécanismes de partage des informations de suivi et d'évaluation entre les OSC et le gouvernement • Renforcement des capacités de suivi et d'évaluation des bailleurs de fonds • Influence des bailleurs de fonds sur le suivi et l'évaluation • Présence d'une VoPE • L'influence de la VoPE dans le suivi et l'évaluation du pays
7. Développement des capacités d'évaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Institutions offrant des formations en S&E • Offres de services de suivi et d'évaluation. • Faiblesses dans les offres de S&E

L'outil MESA, tel que présenté dans le tableau 2, est structuré autour de treize dimensions fondamentales des systèmes de S&E : politique et environnement favorable, valeurs, dispositions institutionnelles

du gouvernement pour le S&E, capacité de S&E du développement du gouvernement et de la planification des programmes, rapport et évaluation du gouvernement, statistiques du gouvernement, parlement, prestation de services de

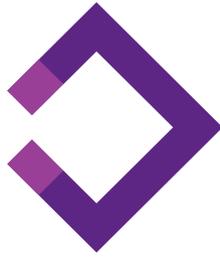
S&E, VoPE, développement de la capacité d'évaluation, bailleurs de fonds puis partage des connaissances et communication en matière de S&E. Les dimensions forment et s'inscrivent dans les caractéristiques du cadre conceptuel décrites dans le tableau 1.

Notre conviction

Le cadre conceptuel souligne notre conviction que des processus nationaux de suivi et d'évaluation efficaces sont essentiels pour améliorer les résultats du développement dans tous les pays du monde. Les processus de suivi et d'évaluation sont précieux car ils fournissent des preuves et des informations qui peuvent être utilisées pour améliorer la qualité de la prise de décision. S'ils sont bien faits, les processus de suivi et d'évaluation fournissent également une plate-forme et des mécanismes pour répondre aux besoins des populations qui sont souvent laissées pour compte.

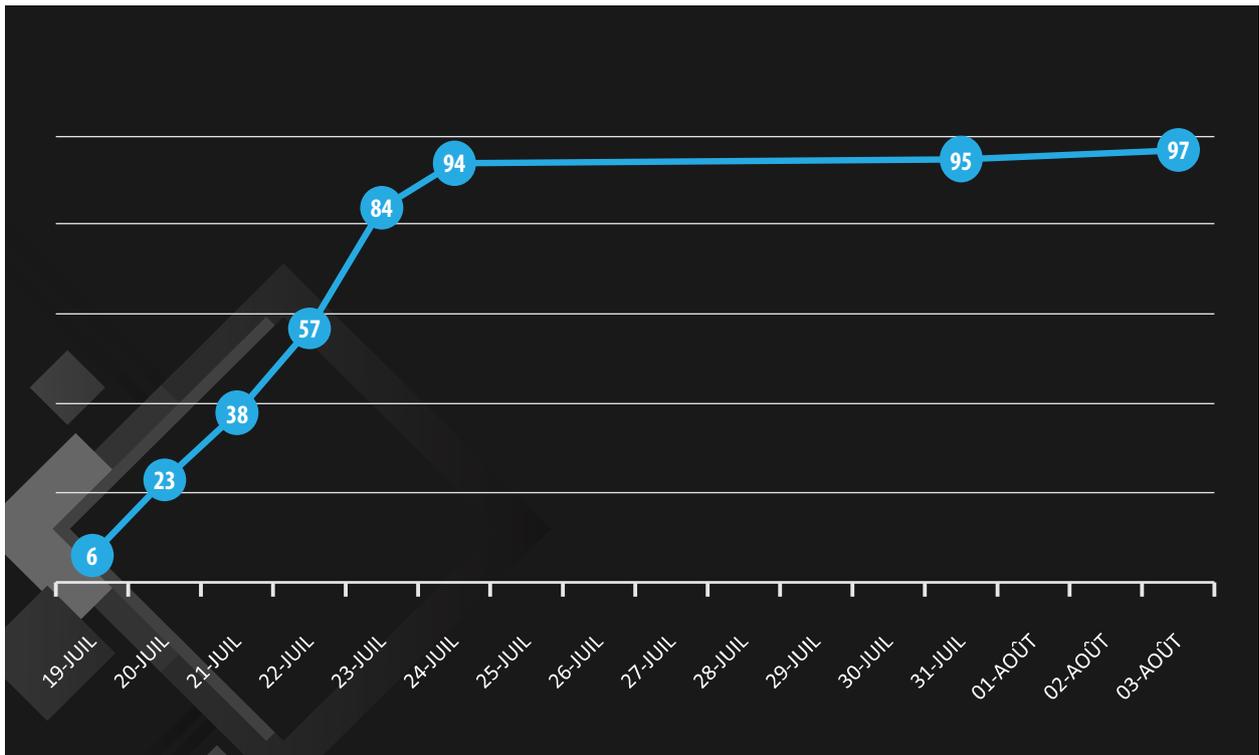
Notre conviction de base est qu'une approche systémique de renforcement du S&E est fondamentale

pour construire un système national solide de S&E, et que le renforcement de tous les facteurs et caractéristiques est la marque d'un système national efficace de prise de décision fondée sur des preuves. À cet effet, l'intégration et l'interaction des facteurs dans l'environnement favorable, les éléments humains et non humains, techniques et financiers qui composent le système, ainsi que les règles (formelles et informelles) sur la manière dont les décisions sont prises et les actions sont menées sont considérés, ainsi que leur interconnexion avec des systèmes socio-politico-économiques locaux et mondiaux plus larges, en vue de la réalisation ultime des objectifs de développement sur le continent africain.



Annexe 3 : Liste des répondants

Figure 7 : Evolution de l'effectif des réponses sur la durée de l'enquête



Source : Données d'enquête

Tableau 4 : Répartition du nombre de réponses par structure

STRUCTURES	NOMBRE DE RÉPONSES
Bailleur de fonds et Agences onusiennes de développement	6
Cour des Comptes ou Observatoire	3
Ministères	68
Parlement ou Senat	5
Présidence (PREA, CSI, BIANCO)	1
Primature (STPADR, FID, STPCA)	3
Société civile (ONG, Association)	5
Universités et autres structures de formation	5
VOPE (MASSE, RFE, Association professionnelle)	1
Total général	97

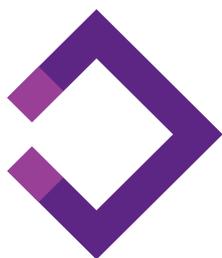
Source : Données de l'enquête

Tableau 5 : Répartition des répondants des ministères par fonction

ÉTIQUETTES DE LIGNES	AUTRES	DIRECTEUR GÉNÉRAL OU DIRECTEUR DE PROGRAMME	DIRECTEUR OU RESPONSABLE DU SUIVI ET ÉVALUATION	TOTAL GÉNÉRAL
Ministère de l'aménagement du territoire, de l'habitat et des travaux Publics	2	1	1	4
Ministère de la communication et de la culture	1		1	2
Ministère de la Défense nationale	1	1		2

ÉTIQUETTES DE LIGNES	AUTRES	DIRECTEUR GÉNÉRAL OU DIRECTEUR DE PROGRAMME	DIRECTEUR OU RESPONSABLE DU SUIVI ET ÉVALUATION	TOTAL GÉNÉRAL
Ministère de la jeunesse et des sports	1		1	2
Ministère de la justice	1	2	1	4
Ministère de la population, de la protection sociale et de la promotion de la femme	1		1	2
Ministère de la santé publique	1	2	1	3
Ministère de la sécurité publique	1		2	3
Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche	2		1	3
Ministère de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène	2		2	4
Ministère de l'économie et des finances			3	3
Ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement technique et professionnel	2		1	3
Ministère de l'énergie et des hydrocarbures	1		2	3
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique	1	1	1	3
Ministère de l'environnement et du développement durable	1		1	2
Ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat	1		1	2
Ministère de l'intérieur et de la décentralisation		2	1	3

ÉTIQUETTES DE LIGNES	AUTRES	DIRECTEUR GÉNÉRAL OU DIRECTEUR DE PROGRAMME	DIRECTEUR OU RESPONSABLE DU SUIVI ET ÉVALUATION	TOTAL GÉNÉRAL
Ministère des mines et des ressources stratégiques		1	1	2
Ministère des postes, des télécommunications et du développement numérique	5		4	9
Ministère des transports, du tourisme et de la météorologie	1		1	2
Ministère du travail, de l'emploi, de la fonction publique et des lois sociales		2		2
Secrétariat d'Etat chargé de la gendarmerie	1		1	2
Autre	1	1		2
Total général	27	13	28	68

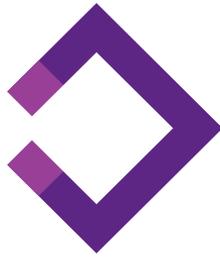


Annexe 4 : Liste de potentiels champions en suivi et évaluation

1. Les équipes du PREA ainsi que certains directeurs responsables du suivi évaluation auprès des départements ministériels
2. L'ancien ministre du MEF, le Général de Corps d'Armée Herilanto Raveloharison
3. La Présidente de l'Assemblée Nationale
4. Mme Johasy Eléonore présidente de la Commission Evaluation des politiques publiques de l'Assemblée Nationale
5. M. Calvin RANDRIAMAHAFANJARY, SG de l'Assemblée Nationale
6. Le Général de Corps d'Armée Ministre actuel de la Défense Nationale et le Vice-Amiral, Secrétaire Générale actuel du Ministère de la Défense Nationale
7. Secrétaires généraux, Coordonnateurs Stratégiques ou Directeurs Généraux et des directeurs) au niveau des Institutions et Ministères
8. Le Bianco
9. Quelques Parlementaires
10. Secrétariat Permanent à la Coordination des Aides (STPCA) /Primature pour le suivi de l'évolution des flux des Aides Publiques au Développement ;
11. Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements (OCSIF) / Présidence de la République, chargé de la mise en œuvre et du suivi des programmes et projets d'investissements prioritaires, publics et privés issus de la Conférence des Bailleurs et des Investisseurs ;
12. Anciens DPE/DPSE des ministères récupérés dans les équipes de PTFs,
13. Chercheurs-praticiens des Universités publiques
14. Ingénieurs INSTATS ;
15. Système mis en place par le MINSAN ;
16. L'ancien MEN,
17. Le MEDD ;
18. Non Gouvernementale : GIZ, Banque Mondiale, Unicef, USAID
19. Le Chef du Gouvernement actuel
20. Direction de la Coordination et du Suivi Evaluation des Programmes (DCSEP) / Ministère de l'Economie et des

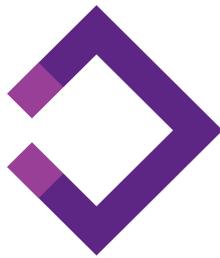
Finances pour le suivi des programmes du Gouvernement et des Priorités régionales

21. Direction de la Dette Publique (DDP) / Ministère de l'Economie et des Finances pour le suivi des financements extérieurs sur fonds PRETS
22. M. Tahina Rambolarimanana,
23. Directeur de la Planification et de Suivi Évaluation du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche.
24. M. Andriamiarintsoa Razafindrakoto, chef du Service de la Planification et de Suivi Évaluation du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche.
25. Hasina (DPSE PREA)



Annexe 5 : Les membres du Comité technique de la PNEVAL

1. Ministre de l'Economie et des Finances, Président ;
2. Directeur Général de l'Economie et du Plan ;
3. Directeurs au sein de la DGEP ;
4. Représentant de la Cour des Comptes ;
5. Représentants de la Commission Suivi Evaluation de l'Assemblée Nationale ;
6. Représentants de la GISE (BCR/SNU, PNUD, UNICEF) ;
7. Représentants de l'Association MASSE, Malagasy Association pour l'Evaluation ;
8. Responsables du suivi évaluation des ministères sectoriels ;
9. Représentants de la société civile ;
10. Représentants du secteur privé.



Annexe 6 : Equipe de rédaction et contributeurs au rapport

1. Dr. Edoé Djimitri AGBODJAN, Consultant principal, Coordonnateur de CLEAR-FA
2. Dr. Takunda Chirau, Consultant, Expert en système d'évaluation, CLEAR-AA
3. Hasina Rakotozafiarisoa, Consultant National, Expert en Suivi & Evaluation
4. Ndriakita Solonionjanirina, Spécialiste Recherche et Evaluation, UNICEF
5. Amos Menard, Senior Program Manager, CLEAR-FA
6. Aislinn Delany, Coordinatrice administrative de la mission, CLEAR-AA
7. Tuo Donipoho, Assistant en Suivi & Evaluation CLEAR-FA
8. Les membres du Comité technique de la PNEVAL

