

REVUE APPROFONDIE DU PLAN CADRE DE COOPERATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE (UNSDCF) 2021-2023



SEPTEMBRE 2023

REMI STOQUART
Expert International

Table des matières

Table des matières.....		i
Liste des Abréviations.....		iv
1	Résumé exécutif.....	6
2	Introduction.....	10
2.1	Contexte général de la revue.....	10
2.2	Rappel des TdRs et approche proposée	10
2.3	Rapide aperçu du Plan-Cadre	13
3	Revue de la pertinence de l'UNSDCF	15
3.1	Une approche nouvelle.....	15
3.2	...et ambitieuse car contrainte par le temps, des facteurs externes et les ambitions globales de chaque agence	17
3.3	Un processus participatif reconnu par tous et une réelle tentative de s'aligner aux priorités nationales	19
4	Revue de la cohérence de UNSDCF	21
4.1	Analyse de la formulation du Plan-Cadre	21
4.2	Un cadre programmatique beaucoup trop vaste.....	24
4.3	Des Plans de travail conjoints (PTC) disparates et une formulation faite dans l'urgence	28
4.4	Justification des moyens mis en œuvre par rapport aux besoins identifiés	29
5	Analyse de la coordination et de l'animation de l'UNSDCF	32
5.1	Un leadership du SNU qui gagnerait à être amélioré	32
5.2	Un faible leadership de la partie nationale qui limite l'efficacité du Plan Cadre	35
5.3	Une coordination des Groupes de Résultats très contrainte, des Plans de Travaux Conjoints qui n'arrivent pas encore à remplir leurs objectifs.....	37
5.4	UN-INFO : un outil qui ne remplit pas encore ses promesses	41
6	Revue des questions transversales.....	44
6.1	Quelle prise en compte des principes directeurs du plan-cadre de coopération ?	44
6.2	Des initiatives innovantes avec le secteur privé	50
6.3	La société civile aspire à être mieux écoutée par le SNU	51
7	Principales conclusions.....	54

8	Recommandations.....	56
8.1	Recommandations d'ordre stratégique.....	56
8.2	Recommandations d'ordre opérationnel	63
8.3	Recommandations pour le nouveau cadre stratégique 2024-2028	67

Liste des encadrés

Encadré 1: Une nouvelle fonction au sein du SNU : le Coordonnateur Résident	16
Encadré 2: Des directives du Siège sur le nombre de sous-produits et d'indicateurs	25
Encadré 3 : Le rôle des Groupes de Résultats dans la coordination du Plan-Cadre	37
Encadré 4 : La plateforme UN-Info.....	42
Encadré 5: Les principes directeurs de programmation de l'ONU.....	44
Encadré 6: Les zones de convergence territoriale.....	49

Liste des tableaux

Tableau 1: Analyse des indicateurs d'effets et de produits (au 30 mars 2023, source : BCR)	26
Tableau 2: Principales attributions des Groupes de Résultats vs. pratiques	38
Tableau 3 : Estimation de la charge de travail du suivi des Groupes de Résultats par les 4 PFT	40
Tableau 4: Estimation du coût de chargés de mission suivi du Plan-Cadre	65

Liste des Figures

Figure 1 : Les 4 priorités stratégiques du Plan-Cadre	13
Figure 2: Représentation temporelle de la formulation en 2021	18
Figure 3: L'alignement des priorités stratégiques de l'UNSDCF au PEM	20
Figure 4: Répartition thématiques des 4 groupes de résultats	21
Figure 5: Proposition de nouvelle configuration du suivi du Plan-Cadre.....	65

Annexes

ANNEXE 1 : Check-list pour la revue approfondie

ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrées

ANNEXE 3 : Estimation du coût des chargés de mission pour appuyer le suivi du Plan-Cadre

Avertissement et remerciements

La mission tient à remercier chaleureusement l'ensemble des partenaires rencontrés pour leur temps, leur disponibilité et la franchise de leurs propos. Une évaluation est un exercice complexe. Elle nécessite de tenir compte de nombreux facteurs, à la fois exogènes (extérieurs) et endogènes (internes) et nécessite pour l'évaluateur d'essayer de « se mettre à la place » des partenaires rencontrés, qui sont tous, à des degrés divers, soumis à des contraintes variées. Si le rapport ci-joint a parfois une portée critique, la démarche est avant tout constructive avec un seul objectif à la clé : celui de chercher à améliorer les pratiques et les processus et de chercher à faire mieux pour le prochain Plan-Cadre, en cours de préparation, en tenant compte des échecs, des succès et des marges de progression. C'est dans cet esprit que la mission a abordé cette évaluation.

Enfin, la mission tient à remercier tout particulièrement le personnel du Bureau du Coordonnateur Résident (BCR) pour avoir facilité les rencontres (plus de 45 personnes rencontrées), avoir joué le jeu en toute transparence et avoir appuyé la mission à chaque étape. Qu'ils en soient sincèrement remerciés.



Liste des Abréviations

BAD	Banque Africaine de Développement
BCR	Bureau du Coordonnateur Résident
CCA	Common Country Analysis (Analyse Commune de Pays)
COI	Commission de l'Océan Indien
COFIL	Comité de Pilotage (de suivi du Plan-Cadre)
CPD	Country Programme Development
CTM	Confédération des Travailleurs de Madagascar
CR	Coordonnateur Résident du SNU
DUEM	Délégation de l'Union européenne à Madagascar
FAO	Food and Agriculture Organization (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
DCO	UN Development Coordination Office
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
GdR	Groupes de Résultats (du suivi des Plans de Travail Conjoint)
HDP	Humanitaire – Développement – consolidation de la Paix
FIDA	Fonds International de Développement Agricole (International Fund for Agricultural Development)
GEM	Groupement des Entreprises de Madagascar
ILO	International Labor Organization (Organisation Internationale du Travail)
IOM	International Organization for Migration (Organisation Internationale pour les Migrations)
JICA	Agence Japonaise de Coopération Internationale
JWP	Joint Working Programme (Plans de Travail Conjoint)
LNOB	Leave No One Behind (Ne laissez personne derrière)
MEAH	Ministère de l'Eau de l'Assainissement et de l'Hygiène
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEN	Ministère de l'Éducation Nationale
MICC	Ministère de l'Industrialisation, du Commerce et de la Consommation
MID	Ministère de l'Intérieur et de Décentralisation
ODD	Objectifs de Développement Durable
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme)
OMT	Operational Management Team
OSC	Organisation de la Société Civile
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PEM	Plan Émergence pour Madagascar
PFPH	Fédération des Personnes Handicapées de Madagascar
PFT	Points Focaux Techniques (des Groupes de Résultats)
PMT	

PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PS	Priorités stratégiques
PTA	Plans de Travail Annuels (des Ministères)
PTC	Plans de Travail Conjoints
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RR	Représentant Résident
SIM	Syndicat des Industries de Madagascar
SNU	Système des Nations Unies
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida)
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
UNCT	United Nations Country Team
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UN-Info	Plateforme de planification, de suivi et de communication du Plan-Cadre
UNDP	United Nations Development Programme (Programme des Nations Unies pour le Développement)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture)
UNFPA	United Nations Population Fund (Fonds des Nations Unies pour la population)
UNHABITAT	United Nations Human Settlements Programme (ONU-Habitat)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Fonds des Nations Unies pour l'Enfance)
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization (Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel)
UNSDCF	United Nations Sustainable Development Cooperation Framework (Plan-cadre de Coopération pour le Développement Durable)
WFP	World Food Programme (Programme Alimentaire Mondial)
WHO	World Health Organization (Organisation Mondiale de la Santé)

1 Résumé exécutif

CONTEXTE

1. *Les ambitions affichées dans le Cadre actuel de coopération UNSDCF (United Nations Sustainable Development Cooperation Framework ou Plan-cadre de Coopération pour le Développement Durable en français) nécessitent une attention particulière mais aussi un regard distancé eu égard aux très fortes contraintes qui pèsent sur le pays. Ainsi, redresser la courbe de la trajectoire des ODD est un objectif complexe (car multi-causal) et difficile à atteindre. Cela passe par tout autant par une meilleure appréciation nationale des ODD (programmes budgétisés, politiques sectorielles alignées sur les ODD, renforcement du suivi des ODD à tous les échelons), que d'une mobilisation des ressources financières plus opérante (stratégie de mobilisation nationale, approche intégrée des politiques publiques, amélioration de la coordination, etc.)*
2. *Le Pays est fragile et en proie à des crises politiques et des catastrophes naturelles récurrentes. Madagascar affiche tous les facteurs amplificateurs de l'exclusion et des inégalités. Comme cela est rappelé dans le Plan cadre de coopération 2021-2023, la position de Madagascar traduit les retards accumulés depuis plusieurs années dans la majorité des 17 ODD, particulièrement en raison des « trappes de l'extrême pauvreté », « des vulnérabilités multidimensionnelles », de « la marginalisation du secteur rural », qui représente 80% de la population totale, et de l'insuffisance des moyens de l'État. Par ailleurs, Madagascar a été durement touchée par la pandémie de COVID-19. Selon le FMI, la pandémie et l'arrêt de l'économie en 2020 ont contribué à une contraction de plus de 7 % du PIB réel. Le choc pandémique a aggravé les problèmes de développement structurels.*

OBJECTIFS DE LA REVUE

3. *La revue approfondie a pour fonctions principales de :*
 - *Analyser la pertinence de l'UNSDCF 2021-2023 par rapport aux priorités nationales*
 - *Analyser la prise en compte des principes directeurs du plan-cadre de coopération (ne laisser personne de côté, droits humains, égalité des sexes et autonomisation des femmes, résilience et durabilité, redevabilité, ...)* ;
 - *Analyser l'efficacité des mécanismes internes de gouvernance pour la mise en œuvre de l'UNSDCF 2021-2023 ;*
 - *Analyser le développement des partenariats et la mobilisation des ressources dans la mise en œuvre de l'UNSDCF 2021-2023.*
4. *A noter que la mission a rencontré près de 50 personnes : 25 personnes du SNU, 10 de la partie nationale, 5 du secteur privé, 8 des OSC, 6 des PTF. La mission s'est tenue du 19 avril au 19 mai 2023.*

PERTINENCE

5. *Le Plan-Cadre de Coopération sous sa forme actuelle est un nouvel exercice. La première génération de ce Plan-Cadre a été produite et rédigée dans un contexte très contraint (crise COVID-19, temps très limité, contraintes de design avec des directives du Siège pas toujours très claires) sous la houlette du Bureau du Coordonnateur Résident (BCR), dont les attributions et le rôle était aussi nouveau pour les partenaires impliqués.*
6. *Le processus, mené sous la houlette du BCR, a été participatif et reconnu par tous. Le nouveau Plan-Cadre a donné plus de visibilité sur les financements, plus de clarté sur les indicateurs et les résultats, le tout avec un format amélioré. Au sein du SNU, l'idée de mutualiser les efforts fait*

son chemin avec une réelle recherche de mutualisation des ressources et d'obtenir des résultats conjoints concrets.

7. *Mais cet élan s'est heurté à une réelle difficulté pour le Système des Nations Unies de s'aligner à des priorités nationales peu précises. Par défaut, cet exercice s'est plutôt concentré sur les interventions et les contributions des ministères sectoriels concernés. Enfin, le Plan-Cadre était ambitieux car contraint par le temps, des facteurs externes et les ambitions globales de chaque agence qui éprouvent encore des difficultés à penser de façon systémique.*

COHERENCE

8. *La formulation du Plan-Cadre est cohérente mais le cadre de coopération est anormalement court (2,5 ans) quand on s'inscrit dans une logique de développement durable. Si la théorie du changement est globalement pertinente, elle n'a pas été adaptée à l'évolution du contexte de mise en œuvre du UNSDCF sur deux années seulement (2021-2023). Le cadre programmatique est trop vaste et le lien entre les lignes directrices des 4 Priorités Stratégiques et le contenu des Plans de Travail Conjoints (PTC) n'apparaît pas clairement. L'analyse des chaînes de résultats est peu convaincante et la cohérence entre produits et sous-produits a disparu. En somme, la logique d'intervention semble s'être dissoute au moment de passer à l'opérationnalisation du Plan-Cadre (au niveau donc des PTC). Avec la présence et l'influence de 19 agences du SNU sur ce cadre, on a assisté à une dilution des produits et des sous-produits. Par ailleurs, un grand nombre de sous-produits sont en fait des activités. Tant les indicateurs d'effet que les indicateurs de produits sont beaucoup trop nombreux, dilués et auraient parfois gagné à être mieux formulés.*
9. *La vision stratégique portée par le SNU dans le cadre du Plan-Cadre gagnerait à être clarifiée. Au-delà des intentions affichées dans le document original, il est difficile de cerner les réelles priorités portées par l'ensemble du système ; ce sur quoi les agences cherchent à faire avancer l'agenda. On assiste plutôt à une dilution de produits, et du coup d'activités, donnant l'impression que chaque agence gère son propre portfolio. Le BCR et les Agences ont encore une réelle marge de progression pour mieux s'impliquer dans les exercices de planification et d'exécution conjoints.*
10. *La formulation des produits aurait parfois pu être plus précise et moins redondante. Par conséquent, les Plans de travail conjoints (PTC) sont disparates en raison d'une formulation faite dans l'urgence (en 3 mois entre la signature du Plan-Cadre et sa validation formelle) et sans suffisamment de concertation avec la partie nationale. Logiquement, l'appropriation des PTC par la partie nationale est faible et cette programmation a été jugée « hors sol » par les partenaires rencontrés. L'exercice a été particulièrement difficile et contraint par les programmations de chaque agence. En d'autres termes, l'arbitrage entre la coordination des PTC et les logiques des Plans de Travail Annuels de chaque agence a été très compliqué à mener pour le BCR.*

ANALYSE DE LA COORDINATION ET DE L'ANIMATION DE L'UNSDCF

11. *La coordination de l'UNSDCF a une réelle marge de progression. Ainsi, la coordination des Groupes de Résultats est très contrainte et les Plans de Travaux Conjoints n'arrivent pas encore à remplir leurs objectifs. Les GdR sont censés être « la cheville ouvrière » de mise en œuvre du UNSDCF. Dans la réalité, ils ne jouent pas leur rôle. Les raisons en sont multiples : difficulté de mobiliser les chefs d'agence et les Ministres pour en assurer le leadership, techniciens débordés des deux côtés et sous pression, contrepartie nationale faiblement intégrée, trop grande exigence de participation de la partie nationale sur des domaines qui pourraient être mieux préparés en amont par le SNU, etc. Ainsi 3 des 4 présidents de GdR (du côté du SNU) ont été interrogés : ils sont tous les trois d'accord sur le fait que les GdR ne permettent pas de réfléchir à des opportunités de programmation conjointe, n'ont pas favorisé la mobilisation conjointe de*

ressources, n'ont pas permis la mise à jour semestrielle dans UNINFO et ne permettent pas non plus le suivi des besoins en ressources.

12. Des facteurs tant endogènes qu'exogènes expliquent cette situation. En résumé :

- *Le SNU n'a pas toujours été en mesure de jouer son rôle de pilotage du Plan-Cadre : un leadership du SNU qui gagnerait à être amélioré, une coordination des Groupes de Résultats (GdR) très contrainte et qui laisse peu de place à la réflexion stratégique, des Plans de Travail Conjoints qui ne remplissent pas leurs objectifs et débouchent sur des agendas de routine, un COPIL qui ne répond pas aux attentes. A cela s'ajoute une programmation initiale du Plan-Cadre trop ambitieuse, qui se caractérise logiquement par un taux d'exécution relativement faible.*
- *Un second facteur, exogène celui-ci, a aussi joué. Les autorités nationales ont peu participé au suivi du Plan-Cadre, et globalement, l'intérêt et l'appropriation de la partie nationale pour le Plan-Cadre sont demeurés faibles. Là aussi, les raisons sont multiples : un faible leadership de la partie nationale, une valeur stratégique peu évidente ou mal comprise du Plan-Cadre pour les Ministères impliqués, des responsabilités au sein des Ministères souvent éclatées, et enfin, des Ministères clés, co-leads des Groupes de Résultats (GdR) peu ou mal impliqués. Ce dernier point mérite d'être souligné : en dépit de leurs efforts et de leur implication, les départements ministériels concernés n'ont pas vraiment compris dans quelle direction stratégique le SNU souhaitait les emmener. Comme le disait le philosophe Nicolas Boileau, « Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement, Et les mots pour le dire arrivent aisément ». Aux dires des acteurs rencontrés, c'est justement cette clarté et cet horizon stratégique de travail qui ont manqué, débouchant logiquement sur une faible appropriation stratégique et opérationnelle.*

PRISE EN COMPTE DES PRINCIPES DIRECTEURS

13. A noter qu'ils sont tous les trois d'accord sur le fait que les GdR ne permettent pas de réfléchir à des opportunités de programmation conjointe, n'ont pas favorisé la mobilisation conjointe de ressources, n'ont pas permis la mise à jour semestrielle dans UNINFO et ne permettent pas non plus le suivi des besoins en ressources.

De l'avis des interlocuteurs rencontrés, la prise en compte des principes directeurs a été un exercice compliqué. Des efforts réels ont été menés par les différentes agences au moment de la formulation, mais cela s'est avéré plus délicat dans l'exécution du Plan-Cadre lui-même. Comme l'a précisé un(e) chef(fe) d'agence à la mission, « c'est encore un exercice un peu « hors-sol » que nous avons du mal à intégrer dans notre programmation au quotidien ». Tout d'abord, les groupes les plus laissés de côté n'ont pas été spécifiquement identifiés. Bien que la mention à LNOB soit fréquente dans le Plan-Cadre et dans la revue annuelle 2022, ils n'ont jamais été précisément définis. Le plan-Cadre prévoyait pourtant que le BCR fasse une analyse LNOB spécifique.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

14. Conception/formulation

- *Une formulation encore trop marquée par le mandat de chaque agence.*
- *Encore de grandes difficultés dans le système à penser une approche systémique et programmatique conjointe. La somme de programmes ne fait pas un programme conjoint.*
- *Une formulation qui a une marge certaine d'amélioration (trop de répétitions dans les produits)*
- *Le cadre de Suivi-évaluation de l'UNSDCF 2021-2023 est tombé dans le piège de la visibilité et de l'exhaustivité suivant un souci d'apparition des agences qui est compréhensible, mais qui s'est avéré très peu efficient et efficace en termes de suivi.*

15. Planification et mise en œuvre

- *Bien qu'impliqués dès le début de la programmation, les Ministères ont un leadership faible et se sont peu impliqués (turn-over ministériel problématique, des responsabilités au sein des Ministères souvent éclatées, une baisse du budget de fonctionnement de la plupart des Ministères de 40% en 3 ans). Quelle valeur stratégique apporte le Plan Cadre/ Plans de Travail Conjoints pour les Ministères ?*
- *Le SNU n'est pas à Madagascar pour mettre en œuvre un mandat. C'est pourtant souvent compris ainsi par les parties prenantes. Cela soulève la question de l'insuffisante appropriation du Plan-Cadre par la partie malgache, qui ne conçoit pas celui-ci comme un document national mais extérieur à eux.*
- *Une coordination des Groupes de Résultats (GdR) très contrainte.*
 - *Les GdR ne jouent pas leur rôle : difficulté de mobiliser les Chefs d'Agence et les Ministres pour en assurer le leadership, techniciens débordés des deux côtés et sous pression, contrepartie nationale faiblement intégrée, trop grande exigence de participation de la partie nationale sur des domaines qui relèvent de la logique d'organisation interne du SNU, etc.*
 - *Les GdR manquent de substance, faute d'une réelle animation et d'un intérêt stratégique limité pour les Ministères concernés. Ne se sentent pas co-responsables : difficulté de mobiliser les chefs d'agence et les Ministres pour en assurer le leadership, techniciens débordés des deux côtés et sous pression, contrepartie nationale faiblement impliquée, etc.*
- *Des « agendas de routine », un COPIL qui ne répond pas aux attentes : pas de débat contradictoire, on reste au niveau partage d'information. Ces COPIL pourraient pourtant être l'occasion de demander aux Ministères ce qu'ils attendent du SNU, de faire le bilan de leur implication (ou non-implication) dans la coordination, de partager, entre autres, les indicateurs du CCA, et de ce fait, de challenger l'implication et la responsabilité partagée du Gouvernement.*

16. Stratégie

- *La clarté et l'horizon stratégique de travail ont manqué, débouchant logiquement sur une faible appropriation stratégique et opérationnelle.*
- *Au-delà des intentions affichées dans le document originel, il est difficile de cerner les réelles priorités portées par l'ensemble du système ; ce sur quoi les agences cherchent à faire avancer l'agenda.*
- *Cela incite les agences du SNU à réfléchir à ce qui les unit, à la façon dont elles peuvent intervenir de façon complémentaire, sans « logique de chapelle ».*
- *C'est là le rôle du BCR à travers sa fonction de coordination et c'est tout l'esprit de la réforme. Mais il serait injuste de faire porter la seule responsabilité au BCR. C'est aussi le rôle des Agences. Elles ont encore une réelle marge de progression pour mieux s'impliquer dans les exercices de planification et d'exécution conjoints.*

17. *La section 8 du rapport est consacrée à la formulation des recommandations. Afin de ne pas alourdir le rapport, celles-ci ne sont pas résumées ici. Dans le souci d'assurer leur mise en œuvre efficace, nous avons choisi de regrouper les 11 recommandations en 3 niveaux (stratégique, opérationnel et enfin, des recommandations pour le nouveau cadre stratégique 2024-2028).*

2 Introduction

2.1 Contexte général de la revue

Madagascar affiche tous les facteurs amplificateurs de l'exclusion et des inégalités. Comme cela est rappelé dans le Plan cadre de coopération 2021-2023, la position de Madagascar traduit les retards accumulés depuis plusieurs années dans la majorité des 17 ODD, particulièrement en raison des « trappes de l'extrême pauvreté », « des vulnérabilités multidimensionnelles », de « la marginalisation du secteur rural », qui représente 80% de la population totale, et de l'insuffisance des moyens de l'État¹.

Par ailleurs, Madagascar a été durement touchée par la pandémie de COVID-19. Selon le FMI², la pandémie et l'arrêt de l'économie en 2020 ont contribué à une contraction de plus de 7 % du PIB réel. Le choc pandémique a aggravé les problèmes de développement structurels. Pays fragile en proie à des crises politiques et des catastrophes naturelles récurrentes, Madagascar est le sixième pays le plus pauvre du monde au regard de son PIB par habitant : 75 % de sa population vit avec moins de 1,90 dollar par jour. Outre la pandémie, Madagascar a subi sa pire sécheresse depuis 1981 ainsi que deux cyclones, en janvier et en février 2022, qui ont provoqué plus de 150 décès et très largement endommagé les infrastructures. Dans le Sud du pays, plus de 1,4 million de personnes relèvent de l'aide alimentaire d'urgence (IPC3+), selon les estimations du Programme alimentaire mondial. Par ailleurs, le rapport précise : « *Ayant pris note des retards de la réforme structurelle, les partenaires du développement ont réduit leur soutien budgétaire en 2021, ramenant les 273 millions de dollars envisagés lors de l'approbation du programme à 144 millions de dollars* »³.

Dans ces conditions, les ambitions affichées dans le Cadre actuel de coopération UNSDCF (*United Nations Sustainable Development Cooperation Framework* ou *Plan-cadre de Coopération pour le Développement Durable* en français⁴) nécessitent une attention particulière mais aussi un regard distancé eu égard aux très fortes contraintes qui pèsent sur le pays. Ainsi, **redresser la courbe de la trajectoire des ODD est un objectif complexe** (car multi-causal) **et difficile à atteindre**. Cela passe par tout autant par une meilleure appréciation nationale des ODD (programmes budgétés, politiques sectorielles alignées sur les ODD, renforcement du suivi des ODD à tous les échelons), que d'une mobilisation des ressources financières plus opérante (stratégie de mobilisation nationale, approche intégrée des politiques publiques, amélioration de la coordination, etc.)

2.2 Rappel des TdRs et approche proposée

Rappel des TDRs

La revue approfondie a pour fonctions principales de :

- Analyser la pertinence de l'UNSDCF 2021-2023 par rapport aux priorités nationales

¹ Plan Cadre de Coopération pour le développement durable (UNSDCF) 2021-2023, p. 17.

² Source : Rapport du FMI 22/79, Première revue de l'Accord au titre de la facilité élargie, mars 2022, 127 pages.

³ Source : Rapport du FMI 22/79, *ibid.*, p.4.

⁴ A noter que pour une meilleure lisibilité, le UNSDCF sera dénommé « Plan-Cadre » tout au long du rapport.

- Analyser la prise en compte des principes directeurs du plan-cadre de coopération (ne laisser personne de côté, droits humains, égalité des sexes et autonomisation des femmes, résilience et durabilité, redevabilité, ...)
- Analyser l'efficacité des mécanismes internes de gouvernance pour la mise en œuvre de l'UNSDCF 2021-2023 ;
- Analyser le développement des partenariats et la mobilisation des ressources dans la mise en œuvre de l'UNSDCF 2021-2023.

Il était aussi demandé que « *la revue documentaire soit conduite auprès des agences du SNU, des ministères partenaires, des Organisations de la société civile et du secteur privé partenaires, des partenaires techniques et financiers. Elle permettra de collecter les plans de travail, les documents de programmes et de projets, les rapports d'activités, les rapports d'études, les rapports de suivi et d'évaluation (...) Sans être exhaustif, on peut indiquer que les entretiens individuels et avec les informateurs clés seront réalisés avec le personnel des Nations Unies notamment les responsables des programmes/projets, les cadres des ministères, les leaders des organisations de la société civile, les chefs et le personnel des entreprises privées, les cadres des partenaires techniques et financiers* ».

Par ailleurs, la méthodologie de la revue approfondie a été guidée par les principes directeurs du plan-cadre de coopération notamment : ne laisser personne de côté, l'approche de développement fondée sur les droits humains, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, la résilience et la redevabilité. Une section traite spécifiquement de ces questions dans le rapport.

Le travail mené a essentiellement consisté en **une revue documentaire, en la tenue d'entretiens individuels et avec des informateurs-clés**, et en l'animation de quelques réunions en groupes en fin de mission pour valider les premiers résultats. Il était aussi attendu du consultant l'utilisation d'une approche participative et consultative assurant une **collaboration étroite avec les responsables de la revue**, les partenaires et les bénéficiaires directs. Si les bénéficiaires directs n'ont pas été rencontrés (la mission ne se tenant que dans la capitale), la revue a été réalisée en collaboration régulière avec les cadres du BCR, à chaque étape du travail.

Compréhension des TDRs et approche proposée

Le cœur de l'analyse porte avant tout sur la pertinence et la cohérence de l'UNSDCF, à la lumière des 4 priorités stratégiques, des 12 effets et des 36 produits. Plus précisément, l'évaluateur a porté son attention sur :

1. La dimension stratégique de l'UNSDCF

- La logique d'alignement de l'UNSDCF avec les priorités nationales (plans de travail conjoints, programmes et projets des agences) ;
- L'analyse du cadre de résultats des 4 priorités stratégiques et des 12 effets choisis, qui demeurent particulièrement ambitieux ;

2. La dimension gouvernance de l'UNSDCF

- L'analyse des mécanismes de gouvernance (comités de pilotage, plans de travail conjoints, PMT, groupes de résultats, GISE, groupes thématiques, OMT, UNCG, contribution des agences non-résidentes).

- Interviewer les chefs d'agences des groupes de coordination et des groupes interagences, ainsi que leurs suppléants (PNUD, OIM, UNICEF, UNFPA, ONUDI, OIT, FAO, PAM, OIM, OMS, OHCHR, ONUSIDA) afin d'avoir leur retour sur le fonctionnement du Plan Cadre, de l'état de la coordination inter-agences et de ses possibles améliorations, dans l'optique de la préparation actuelle du prochain Plan Cadre.

Le Consultant a proposé cependant d'aller au-delà des seuls critères de pertinence et de cohérence. Il a cherché à mesurer l'efficacité et l'efficience du programme, tout au moins en termes de planification, de fonctionnement des organes consultatifs et de partage d'information, et enfin, de niveau de la dépense.⁵

Par ailleurs, il est aussi prévu d'examiner la question des **principes directeurs** du plan-cadre de coopération : ne laisser personne de côté (LNOB), l'approche de développement fondée sur les droits humains, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, la résilience et la redevabilité. Ces principes fondateurs seront étudiés avec précision dans l'analyse de la pertinence et de la cohérence de la revue. De plus, ils seront systématiquement abordés avec les interlocuteurs rencontrés et sont d'ailleurs mentionnés dans la check-list jointe en annexe. De façon programmatique, il est notamment proposé d'examiner ces principes directeurs selon la démarche suivante :

- Évaluer dans quelle mesure la mise en œuvre du cadre de coopération et des plans de travail est conforme aux stratégies et plans d'action des Nations unies en matière d'intégration des personnes handicapées, d'égalité entre les hommes et les femmes, de populations autochtones et de jeunesse, et fait progresser la mise en œuvre de ces stratégies et plans d'action.
- Au niveau du UNCT, analyser les capacités disponibles pour s'engager auprès des groupes laissés de côté et les soutenir, et garantir leur participation significative, notamment en tenant compte de leur situation géographique, de leurs besoins linguistiques, de leurs handicaps et d'autres besoins. Malheureusement, la mission n'a eu accès à aucun Compte-Rendu 5CR) de réunions sur l'UNCT.
- Au niveau des indicateurs d'effets, de produits, analyse des données ventilées en fonction du revenu, du sexe, de l'âge, de la race, de l'appartenance ethnique, du statut migratoire et du handicap ;
- Prise en compte de ces questions dans les différents groupes de travail et groupes interagences (via les comptes rendus de réunions)
- Revue de l'avancée des principes directeurs à travers les entretiens menés avec les RR Présidents des groupes de coordination et des groupes interagence (cf. checklist).

Les domaines proposés sont les suivants :

- Analyse de la revue annuelle de l'UNSCDF et du niveau d'information apporté par UN INFO (sécurité des données, convergence des informations, rendus du suivi des indicateurs, des informations financières).
- Nature et qualité de l'engagement avec le secteur privé et la société civile.
- Revue des activités innovantes développées par le SNU.

⁵ Une check-list pour analyser les points saillants a été préparée par le consultant. Elle figure en Annexe 1.

- Revue des différents dispositifs de coordination de l'UNSDCF au niveau opérationnel : par exemple, les groupes de résultats qui veillent à la mise en œuvre et au suivi fonctionnent-ils de manière optimale ?

Limites méthodologiques

- La revue aurait dû pouvoir prendre en compte les évaluations de programmes-pays des différentes agences et éventuellement les évaluations des programmes conjoints (p.64 du Plan-cadre de coopération). Ces évaluations n'étaient pas disponibles au moment de la mission.
- A l'issue de l'évaluation finale, le Plan-cadre prévoit la publication par le SNU d'une « management response » et de rendre publique l'évaluation finale. Ces dispositions seront-elles effectives ? Dans ce cas, sous quelle forme ?



A noter que la mission a rencontré près de 50 personnes : 25 personnes du SNU, 10 de la partie nationale, 5 du secteur privé, 8 des OSC, 6 des PTF. La mission s'est tenue du 19 avril au 19 mai 2023 (cf. annexe 2 pour la liste des personnes rencontrées).

2.3 Rapide aperçu du Plan-Cadre

Le Cadre de coopération actuel de l'UNSDCF a officiellement démarré en juillet 2021. En effet, c'est à cette date que, le Gouvernement Malagasy et le Système des Nations Unies (SNU) à Madagascar ont procédé à la signature du Plan-cadre de Coopération des Nations Unies pour le Développement Durable. Un nouvel engagement en faveur de l'émergence de Madagascar et de la réalisation de l'Agenda 2030 pour tous qui tend vers l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD). Dans les faits, il est réellement devenu opérationnel en janvier 2022. Il prend fin en décembre 2023 afin d'être synchrone avec la durée de vie de l'IEM, soit deux années d'activités opérationnelles, ce qui est exceptionnellement court.

Le Plan-Cadre II comporte 12 effets, concrétisant 4 priorités stratégiques, telles que présentées dans la figure ci-jointe. A noter qu'il a été décliné en 36 produits et 336 sous-produits.

La mise en œuvre de l'UNSDCF implique 19 agences dont 11 résidentes et au total 16 avec une présence physique à Madagascar. Comme cela est précisé dans le rapport annuel 2022 du SNU⁶, « le nouveau cadre s'appuiera

Figure 1 : Les 4 priorités stratégiques du Plan-Cadre

Orientées pour répondre aux défis susmentionnés et se fondant sur les analyses du CCA, les quatre priorités stratégiques de l'UNSDCF 2021-2023, sont :

- ▶ **PS1 - Renforcer la bonne gouvernance, l'état de droit et la sécurité.**
- ▶ **PS2 - Assurer le développement du capital humain.**
- ▶ **PS3 - Impulser la productivité du travail et la création d'emplois productifs pour des revenus décents et une économie compétitive.**
- ▶ **PS4 - Renforcer la gestion durable, résiliente et inclusive de l'environnement.**

⁶ 2022, Rapport annuel des résultats, SNU, version Draft, mai 2023, 26 pages.

sur l'intention stratégique de l'actuel, mais intégrera une approche plus intégrée de la programmation et consacrera davantage d'attention à la résilience et aux domaines prioritaires tels que l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, la transition numérique et la sécurité sociale ».

3 Revue de la pertinence de l'UNSDCF

3.1 Une approche nouvelle...

Avant toute chose, il convient de rappeler que **le plan-cadre de coopération, sous sa forme actuelle, est un nouvel exercice pour tous les partenaires**, tant au sein du système des Nations Unies (Siège et agences pays) qu'auprès des partenaires. Ce facteur est essentiel pour apprécier et évaluer sa pertinence. Si la logique est peu ou prou la même que les plans-cadres produits par le passé (UNDAF), c'est la première fois qu'il est explicitement demandé que soient « *énoncées les attentes de l'État à l'égard du système des Nations Unies pour le développement et que (soient) définies les principales activités menées par le système au niveau national. Les programmes de pays des différentes entités des Nations Unies découlent du plan-cadre de coopération – et non l'inverse* »⁷.



Verbatim : une nouvelle approche

Un(e) représentant(e) d'un Ministère impliqué

« Au sein du SNU, l'idée de mutualiser les efforts fait son chemin avec une réelle recherche de mutualisation des ressources et d'obtenir des résultats conjoints concrets. Par exemple, c'est la première fois que l'on parle de zones de convergence ».

Un(e) chargé(e) de programme d'une agence du SNU

« C'est beaucoup mieux que ce que l'on faisait avant. Le nouveau cadre a donné plus de visibilité sur les financements, plus de clarté sur les indicateurs et les résultats, un format amélioré ».

En d'autres termes, il s'agit là d'une phase d'apprentissage pour tous les partenaires. Au niveau interne, le SNU à Madagascar a appris en même temps que le Siège et de nombreuses adaptations ont été nécessaires par rapport aux directives énoncées par le Groupe de Nations Unies pour le développement durable (GNUDD). Cela a nécessité une **réelle capacité d'adaptation et une souplesse de la part du BCR et des agences concernées** pour se plier aux nouvelles règles.

Par rapport aux exercices précédents, **l'approche est nouvelle à plus d'un titre :**

- Le plan-cadre de coopération est le principal outil de responsabilisation entre l'équipe de pays des Nations Unies et l'État hôte, ainsi qu'entre les membres de l'équipe de pays et en leur sein, tous devant collectivement répondre des résultats obtenus.
- Désormais, le rôle directeur du coordonnateur résident est renforcé à toutes les étapes du plan-cadre, conformément à la résolution 72/279 de l'Assemblée générale et au nouveau cadre de gestion et de responsabilité (cf. encadré 1 ci-dessous). Dans la pratique, la « *core function* » au service du CR se limite à 5 cadres.
- Le niveau de précision en fait un document beaucoup plus engageant pour le système des Nations Unies, ce d'autant que, dans un second temps, des Plans de Travail Conjoints (PTC) ont été signés par tous les Ministères impliqués déclinant les 36 produits en presque dix fois plus de sous-produits (336 au total).

⁷ Source : Plan-Cadre de Coopération des Nations Unies pour le développement durable – Directives internes, p.6, 2019.

Encadré 1: Une nouvelle fonction au sein du SNU : le Coordonnateur Résident

Le Bureau du Coordonnateur Résident (BCR) : des attentes très fortes

Comme vu précédemment, dans sa résolution 72/279 du 31 mai 2018, **l'Assemblée générale a créé une fonction de coordination dédiée, impartiale**, habilitée et axée sur le développement durable pour le système de développement des Nations Unies, en s'appuyant sur l'expertise et les actifs de toutes les entités du système de développement des Nations Unies, y compris les institutions spécialisées et non résidentes. **C'est le Coordonnateur Résident** des Nations Unies (CR).

Le système des coordonnateurs résidents assure la coordination de toutes les organisations des Nations unies qui s'occupent d'activités opérationnelles de développement au niveau national, quelle que soit la nature de leur présence dans le pays. Il englobe le coordonnateur résident des Nations unies, l'équipe de pays des Nations unies et le bureau du coordonnateur résident, et est desservi par le Bureau de coordination du développement des Nations unies (DCO dans son acronyme anglais).

Parmi les 22 tâches et responsabilités qui lui sont assignées, celles qui concernent plus spécifiquement le Plan-Cadre sont les suivantes :

- Représente les Nations unies au plus haut niveau de l'État et, avec le(s) représentant(s) de l'agence concernée, favorise l'engagement avec le gouvernement, la société civile, les partenaires bilatéraux et multilatéraux, le monde universitaire et le secteur privé pour permettre au système de développement des Nations unies de répondre aux besoins nationaux, aux priorités et aux défis du développement durable (Agenda 2030 et ODD) ;
- Dirige l'équipe de pays des Nations unies dans l'élaboration, le suivi et l'établissement de rapports sur le cadre de coopération des Nations unies, et permet à l'équipe de pays des Nations unies de le mettre en œuvre, en pleine consultation avec le gouvernement, et par le biais de l'engagement avec divers partenaires ;
- Coordonne les contributions des entités des Nations unies à l'analyse du contexte et des tendances, y compris une analyse commune de pays de haute qualité, en partageant les principales conclusions avec le gouvernement et en tenant le Secrétaire général informé, le cas échéant ;
- Gère et fournit des orientations stratégiques et une supervision au bureau des coordonnateurs résidents.

Source: *Management Accountability Framework*, Annex 1 pp. 45-48, Extraits

- Désormais, **les cibles ODD et ses indicateurs** relatifs aux objectifs de développement durables **forment par défaut le cadre de suivi**, dont les données de base, désagrégées, sont définies par pays. Les Directives internes évoquent un « nombre limité » et « réaliste » de produits et d'indicateurs, sans en spécifier le nombre.
- **Une plateforme en ligne, UN-Info, a été créée.** Présentée comme un outil de planification, de suivi et de communication de l'information, la plateforme en ligne UN-Info contient sous forme numérique chaque plan-cadre de coopération et les plans de travail conjoints y afférents. Initialement conçue pour être un outil de suivi au niveau national, elle donne une vue d'ensemble des progrès réalisés au niveau de chaque pays et fournit des informations agrégées aux échelons régional et mondial. Sa fonction est aussi de renseigner sur la façon dont le système des Nations Unies oriente, dans chaque pays, les ressources vers les priorités nationales, les questions thématiques (notamment les questions transversales comme le genre, les droits de l'homme et

l'action humanitaire) et les objectifs de développement durable. Enfin, elle est censée permettre un suivi plus régulier des plans de travail conjoint⁸.

3.2 ...et ambitieuse car contrainte par le temps, des facteurs externes et les ambitions globales de chaque agence

Cette approche est aussi très ambitieuse. En effet, l'esprit de la réforme est d'engager la partie nationale à chaque étape, depuis la formulation du Plan-Cadre, à sa mise en œuvre, en passant par le suivi des résultats. Cela nécessite une maîtrise parfaite du processus, tant au niveau de la coopération inter-agences (au sein du SNU) que de la coordination entre plus d'une quinzaine de ministères techniques (pour la partie nationale). **Dans la pratique, cette ambition d'exhaustivité, certes très louable, s'est heurtée à plusieurs écueils :**

- L'ambition que « *les programmes de pays des différentes entités des Nations Unies découlent du plan-cadre de coopération – et non l'inverse* » fait totalement sens. C'est en ce sens que les programmations des agences interviennent après la publication du Plan-Cadre, ce qui met néanmoins une certaine « pression procédurale » aux agences pour se conformer à la lettre à celui-ci. Mais, dans la pratique, les habitudes ainsi que les contraintes des agences ont tendance à freiner cette ambition. Les agences sont encore très contraintes sur le plan stratégique et programmatique au niveau global (avec l'obligation de suivre les stratégies globales propres à chaque agence).

<



Verbatim : ambition conjointe versus ambitions propres à chaque agence

Un(e) manager d'une agence du SNU

« Chaque agence est focalisée sur ses projets, avec une tendance très prononcée pour chaque agence de vouloir marquer le Plan Cadre de son sceau. Cela aboutit à une somme d'activités dispersées, à une somme de parties plutôt qu'un tout. C'est encore très difficile pour nous d'arriver à une approche programmatique ».

Un(e) manager d'une agence du SNU

« Cela s'améliore mais il nous encore être plus stratégique et ne pas se figer dans les programmations propres à chaque agence. On a pourtant cette flexibilité (« Technical Cooperation Programme) mais on ne l'utilise pas ».

- **La concrétisation opérationnelle du plan stratégique devient alors plus compliquée et ces objectifs souvent globaux sont parfois peu ou mal internalisés** au regard du contexte malgache (cf. section 2.3. ci-dessous). D'autre part, il convient de préciser que, parmi elles, 4 agences EXCOM sont rattachées au Secrétariat Général (SG) et sont donc tenues de préparer un CPD (« Country Programme Document ») dans une fenêtre de temps très contrainte entre la validation de la théorie du changement et des effets par l'UNCT et le gouvernement et celle des Plans de Travail Conjoints (cf. figure 2 ci-dessous sur l'élaboration de ces trois documents, lors de la formulation de 2021).

⁸ Une analyse et une évaluation de l'outil est présentée en section 4 du rapport.

Figure 2: Représentation temporelle de la formulation en 2021



Des facteurs externes sont aussi venus contraindre l'exercice de formulation

- **La crise du COVID-19 a considérablement gêné l'exercice de formulation** du Plan-Cadre et a contraint le BCR à s'adapter en animant tout le processus de concertation par des réunions virtuelles. A ce titre, le travail d'animation et la réactivité du BCR ont été loués par tous les interlocuteurs rencontrés. Un autre facteur a aussi joué : au moment de la formulation, le BCR ne bénéficiait pas d'instrument de pouvoir et de décision, puisque le Coordonnateur Résident n'était pas encore en place⁹. Le BCR a donc constitué une « Task Force » afin de travailler en étroite concertation avec les agences résidentes. Mais faire travailler l'ensemble des agents sur une nouvelle démarche et sans pouvoir de décision relève de la gageure.
- **L'administration malgache souffre dans son ensemble** : les budgets sont de plus en plus contraints (baisse du budget de fonctionnement de 30% sur les trois dernières années), le turn-over y est important et les capacités techniques sont faibles. En outre, les orientations stratégiques ne sont pas toujours très claires et la Politique Générale de l'État demeure le seul document cadre officiel. Or, ce document n'est pas assez précis pour insuffler une dynamique de changement dans le pays. Enfin, les stratégies sectorielles (quand elles existent) sont souvent déconnectées des Plans de Travail Annuels (PTA) des Ministères impliqués.
- **Donner la possibilité à la partie nationale de s'impliquer et que les Ministres assurent le leadership est là aussi une ambition très louable.** A ce sujet, le BCR a systématiquement impliqué le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF, DGEP) en tant que leader de la partie nationale. Ce sont plus de 10 notes conceptuelles et 50 notes différentes qui ont été présentées par le BCR à cette période. Mais comme nous le verrons dans la section 4 du présent rapport, la question de **l'appropriation du portage politique et technique de cette coresponsabilité, particulièrement au niveau des Ministères techniques impliqués, se pose avec acuité.**

⁹ Il y avait bien une Coordinatrice résidente a.i. mais le Coordinateur Résident est arrivé en poste en novembre 2020, alors que l'exercice CCA était déjà terminé. Il n'a, de ce fait, pas non plus pu participer aux différentes consultations virtuelles lors de l'exercice de planification de UNSDCF.



Verbatim : une administration contrainte dans son fonctionnement

Un(e) représentant(e) d'un Ministère impliqué

« Depuis 2019, nos crédits de fonctionnement ne cessent de diminuer : chaque année la LFI les réduits de 10%, soit près de 40% à ce jour. Toutes les administrations publiques sont asphyxiées dans leur fonctionnement. Nous sommes à la merci des Partenaires Techniques et Financiers et c'est grâce à eux que l'on peut avoir de la visibilité. Cet aspect ne doit pas être minoré, cela joue sur nos capacités de suivi des programmes ».

Un(e) manager du PNUD

« Beaucoup de partenaires nous font part de leur souhait que les agences intègrent des basket funds déjà existants. Mais certains ministères ont-ils la capacité d'assurer le leadership d'un projet à eux-seuls ? A chaque évaluation d'HACT (Harmonized Approach Cash Transfer), les notes sur les risques augmentent. On voudrait bien aller vers le « full NIM » mais on risque de perdre des partenaires. Il ne faut pas sous-estimer les problèmes de performance et de capacité de certains ministères ».

3.3 Un processus participatif reconnu par tous et une réelle tentative de s'aligner aux priorités nationales

Une réelle difficulté pour le Système des Nations Unies de s'aligner à des priorités nationales peu précises

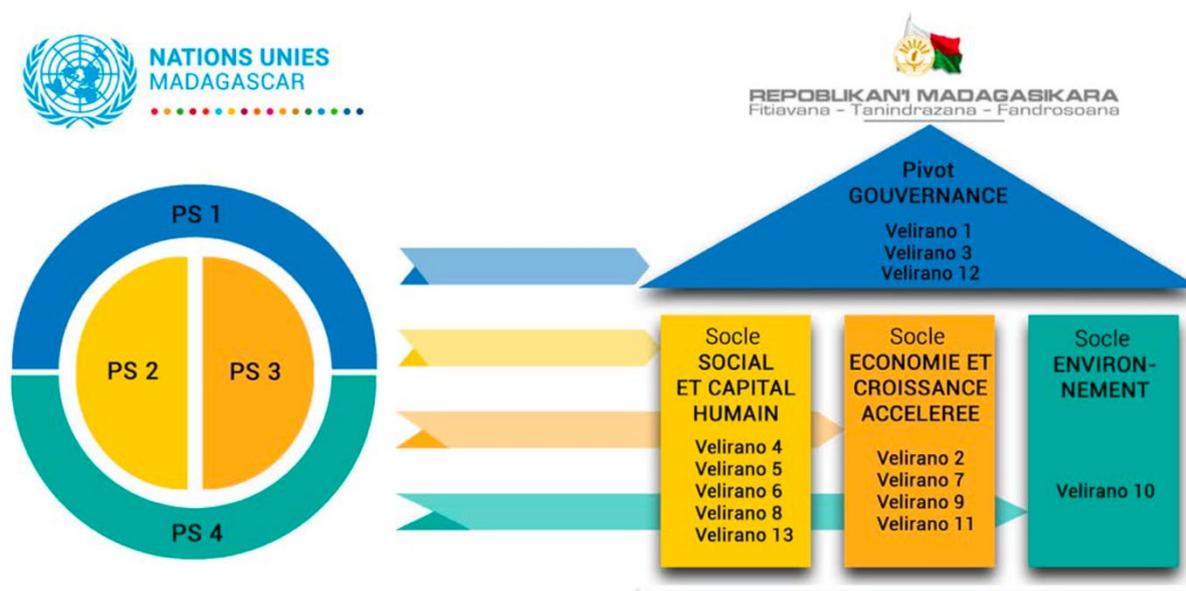
A l'époque de la formulation de UNSDCF 2021-2023, le Gouvernement n'avait pas finalisé le Plan Émergence Madagascar (PEM) qui est censé être la stratégie nationale de développement qui va remplacer le PND. A ce jour, le PEM n'est pas publié officiellement¹⁰. **A défaut, c'est pourtant sur le PEM et ses 13 Velirano (« Engagements ») que le Plan-Cadre s'est appuyé**, comme en témoigne la figure 3 ci-dessous, extraite du Plan-Cadre. L'alignement est pourtant une valeur fondamentale pour le SNU, mais « à l'impossible, nul n'est tenu », comme dit le proverbe.

Bon an mal an, le SNU s'est aussi inspiré de la Politique Générale de l'État (PGE), qui comporte elle aussi plusieurs écueils : le document est très peu développé (4 pages) et n'a pas de canevas préétabli. En outre, ce document n'a pas de valeur juridique contraignante : si selon la Constitution, le Gouvernement élabore et présente le programme de mise en œuvre de la PGE au Gouvernement, il n'en a pas pour autant une valeur contraignante quant à sa réalisation. En outre, il ne dispose pas d'outils de suivi. Il se contente de reprendre succinctement les Velirano et il n'y est développé ni échéance de temps ni calendrier¹¹. **Une stratégie nationale de développement aurait été beaucoup plus engageante.**

¹⁰ La version non publiée du PEM n'est d'ailleurs pas sans poser problème pour le SNU : la phase de temps n'est pas alignée sur l'échéance des ODD (2030) avec des cycles programmatiques différents de ceux-ci (2024/2028 et 2020/2040). D'autres partenaires techniques et financiers ont, de leur côté, mis en doute le cadrage économique et les projections afférentes pour la décennie à venir, jugées trop optimistes. D'aucuns ont estimé « qu'en l'état, le document est si peu précis et si peu détaillé que l'alignement était facile à trouver ».

¹¹ Source : Politique Générale de l'État, Communication de la Présidence de la République, 2019, 4 pages.

Figure 3: L'alignement des priorités stratégiques de l'UNSDCF au PEM



Source : Plan-Cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable 2021-2023 (UNSDCF)

De fait, faute de stratégie nationale publiée et de lignes directrices claires sur les intentions du Gouvernement, la capacité du SNU à engager le dialogue avec celui-ci s'en est trouvée logiquement limitée. Par défaut, la logique d'alignement et d'intégration du Plan-Cadre à la politique nationale ne s'est pas tant faite à ce niveau. Elle a bien plus porté sur **le réel effort, lors de la formulation, de la « Task Force » du SNU¹² de chercher à ancrer le Plan-Cadre avec les programmations des agences du SNU ainsi qu'avec les interventions et les contributions des ministères sectoriels.** La Task Force créée pour l'occasion a été très proactive et a constamment associé le Gouvernement à toutes les étapes (en premier lieu le MEF) avec plus de 50 présentations différentes et plus de 10 notes conceptuelles. En d'autres termes, le processus de formulation a été respecté à la lettre (avec un document consultatif qui reflète autant que possible les priorités nationales).

¹² A l'initiative du BCR, une « Task Force » a été constituée afin de préparer le Plan-cadre, revoir le CCA 2020 et chercher l'alignement avec les CPD des agences EXCOM. Cette Task Force était constituée des membres du BCR et associait les Deputy Resident de l'UNICEF, de l'UNFPA, du PNUD ainsi que le Président du PNT.

4 Revue de la cohérence de UNSDCF

4.1 Analyse de la formulation du Plan-Cadre¹³

A la lecture du Plan-Cadre, les **théories du changement exposées font sens et les 4 Priorités Stratégiques sont clairement exposées et définies**. Pour rappel, les 4 PS sont les suivantes :

1. PS1 - Renforcer la bonne gouvernance, l'état de droit et la sécurité.
2. PS2 - Assurer le développement du capital humain.
3. PS3 - Impulser la productivité du travail et la création d'emplois productifs pour des revenus décents et une économie compétitive.
4. PS4 - Renforcer la gestion durable, résiliente et inclusive de l'environnement.

Figure 4: Répartition thématiques des 4 groupes de résultats



Bien que guidé par une terminologie propre au SNU (cf. note de bas de page de la page précédente), **le processus a été**, comme nous l'avons vu précédemment, **très participatif** sur la base des CCA (Bilan Communs Pays) avec de réels efforts de s'aligner sur les priorités nationales.

Un cadre de coopération anormalement court dans la durée

La difficulté principale est que la théorie du changement se projette sur une décennie (2030) mais qui est contrainte par la durée de mise en œuvre (2 ans) : En effet, **le cadre de coopération est anormalement court (2,5 ans) quand on s'inscrit dans une logique de développement durable**, avec une échéance à 2030, avec pour le moins une logique de cadre de coopération

¹³ A noter que la mission a analysé les Plans-Cadres d'autres pays accessibles sur le Net et regardé de près les théories de changement de 4 pays (Cameroun, Mali, Indonésie, Mauritanie) afin de se faire une idée du niveau de détail de ceux-ci. A l'analyse, ces documents demeurent tous assez généraux avec des « templates » qui se ressemblent peu ou prou. Il en ressort que ces documents sont tous plus ou moins tributaires d'objectifs stratégiques globaux avec une terminologie propre aux Nations unies et logiquement très en lien avec les ODD tels que : « croissance inclusive durable », « économie compétitive », « développement humain et social inclusif », « durabilité environnementale », « amélioration de la gouvernance », etc. A cet égard, Madagascar n'échappe pas à la règle.

intra-générationnelle. Il s'agit là de tendances lourdes et les Priorités Stratégiques ne peuvent engendrer des résultats en si peu de temps. Or, avec la nouvelle réforme du SNU, celui-ci a obligation de se plier aux orientations nationales, qui en l'occurrence, ont expressément demandé au SNU que le cycle de programmation soit calé avec l'échéance présidentielle de 2023.

Tous les interlocuteurs rencontrés ont fait état de cette contrainte très forte et **d'un « pas de temps » qui n'était pas opérationnel**. Il a donc fallu trouver des **résultats séquencés** sur un temps très court. C'est là une limite méthodologique très forte ; il est en effet extrêmement difficile de « saucissonner » des processus qui se comprennent sur des échéances longues. Cet aspect est primordial quant à l'analyse évaluative menée ici. Cette contrainte, nous le verrons, a eu **beaucoup d'incidences sur l'efficacité et l'efficience du Plan-Cadre**.

A la lecture du Plan-Cadre (et plus particulièrement du chapitre 3 sur le « Plan de mise en œuvre »)¹⁴, la mission a été frappée par l'absence de prise en compte du calendrier extrêmement serré pour mettre en œuvre celui-ci. Dès lors, il semble que le SNU dans son ensemble ne se soit pas posé la question suivante : « **le SNU est-il capable de mettre en œuvre tout ce cadre programmatique dans le temps imparti (2,5 ans) ?** ». En effet, il n'apparaît pas de séquençage clair dans le temps des activités proposées et aucune mention n'est faite à cette contrainte de temps¹⁵. Au fond, en quoi le document aurait-il été rédigé différemment si le pas de temps avait été de cinq ans ? Quelles sont les dispositions spéciales prises pour s'assurer de la capacité du SNU à délivrer ? Quelle stratégie spécifique est mise en place pour s'assurer du financement du Plan-Cadre dans un temps si court ?

A ce titre, **la section sur le « financement de l'UNSCDF 2021-2023 »** demeure très générique et **aurait gagné à être plus stratégique**. Sont évoqués les « principes de partenariat stratégique », l'approche de « zones de convergence », le « choix des niches », une « coordination renforcée », sans qu'à aucun moment la question de la capacité à délivrer ne soit mentionnée. Pourtant, eu égard aux contraintes des agences, une certaine inertie est toujours de mise, aux Nations unies, comme avec tous les partenaires techniques et financiers. Il est connu de tous que les procédures de déblocage des fonds et de mise en œuvre sont très lourdes. Bien souvent, le décaissement est faible dans la première année d'une programmation (formulation des programmes, calage des agendas avec les partenaires, identification des partenaires relais, contractualisation...) et monte ensuite en puissance en N+2 pour atteindre un pic en N+3 ou N+4. A la différence près que l'on savait qu'il n'y aurait ni de N+3 ni de N+4... Or, ces contraintes n'apparaissent pas dans l'analyse. Il faut aussi prendre en considération que la plupart des agences n'ont pas le même cycle de programmation que le CF. En outre, les agences n'attendent pas le début de la période du CF pour formuler leurs programmes et mobiliser des fonds. La programmation et la mobilisation sont des activités permanentes, et de nombreux projets étaient déjà en cours lorsque le CF a commencé.

Cela s'est logiquement traduit au moment de l'opérationnalisation du Plan-Cadre, et plus particulièrement lors de la formulation des Plans de Travail Conjoints¹⁶ (ou Joint Work Plans),

¹⁴ Source : *Plan-Cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable 2021-2023 (UNSCDF)*, pp. 48-58.

¹⁵ Nous verrons dans la section 4 sur l'efficacité/efficience qu'eu égard au relatif faible taux de décaissement à Madagascar et au pas de temps très limité, cette question méritait pourtant d'être posée.

¹⁶ La mission choisira l'acronyme français dans la suite du rapport : Plans de Travail Conjoints ou PTC.

où l'exercice de formulation et de négociation de ces PTC a été laborieux, comme cela sera abordé dans la section suivante.

Une formulation du Cadre de coopération globalement appréciée, mais qui aurait parfois gagné à être plus spécifique au contexte



Verbatim sur la formulation du programme

Un(e) manager d'une agence du SNU

« La formulation était bonne, l'exécution beaucoup moins. Dans la formulation, Il nous aurait fallu être beaucoup plus précis sur ce que nous pouvions vraiment réaliser et séquencer les résultats avec des résultats clairs. Dans l'exécution, on a souffert d'une formulation, non pas de résultats, mais d'indicateurs ».

Un(e) manager d'une agence du SNU

« Il aurait fallu aller au-delà de la création d'emplois pour une meilleure cohérence du Programme : insister plus sur la croissance économique et inclusive, sur le soutien au climat des affaires, sur l'appui au secteur privé : des thématiques qui apparaissent peu dans l'actuel Plan Cadre ».

Un(e) manager d'une agence du SNU

« Le Plan-Cadre est bien rédigé mais sur la gouvernance, cela pourrait être n'importe où. Idem sur l'environnement. Il n'y a pas assez de référence au relèvement post-COVID par exemple ».

De nombreux interlocuteurs rencontrés ont fait état de leur difficulté à comprendre où le SNU souhaitait aller sur cet exercice et se sont posés la question de savoir si on était en train de résoudre les problèmes spécifiques de Madagascar¹⁷. En d'autres termes, trois questions ont souvent été abordées par les personnes rencontrées :

- Si l'analyse de la situation du pays est plutôt bien appréciée, cela ne se retrouve pas dans le cadre de résultats, qui n'est pas toujours spécifique à Madagascar. Pour illustrer le propos, quelques questions, restées sans réponse dans le document : quelle mitigation des risques sur la gouvernance ? Quels sont les moyens spécifiques pour améliorer la gouvernance et lutter contre la corruption ? Quelles solutions concrètes apportées au relèvement post-COVID, au-delà de l'analyse du contexte ? Quelles solutions le Plan Cadre entendait-il apporter quant à la baisse de 8% du PIB du pays ?
- Il est aussi utile de se poser ces mêmes questions à la lumière des choix faits par le SNU par rapport à ses avantages comparatifs, sachant que les interventions du SNU complètent d'autres interventions de la partie nationale et d'autres PTFs. Ces avantages comparatifs existent sûrement mais ils ne sont pas explicités.
- A noter que la formulation du PS3 ne fait pas l'unanimité parmi les acteurs rencontrés. Son intitulé est jugé trop complexe avec des termes « fourre-tout » (tels que « employabilité », « options pédagogiques novatrices et inclusives"). Beaucoup

¹⁷ Cela pose la question de l'appropriation du document et du *modus operandi*, questions qui seront traitées dans la section 4 du présent rapport.

estiment qu'eu égard au contexte du pays, il aurait mieux fallu mettre l'accent sur la transformation économique plutôt que sur la productivité en tant que telle. D'autres estiment que la création d'emploi est trop réductrice et qu'il aurait fallu plus insister sur la croissance économique au sens large sur la « croissance inclusive ».

4.2 Un cadre programmatique beaucoup trop vaste

Afin de mieux comprendre la cohérence d'ensemble du cadre programmatique et le contexte de sa formulation, il convient de distinguer deux phases :

- **Celle du Plan-Cadre en tant que tel**, qui a défini les 4 Priorités Stratégiques (PS), les 12 effets et les 36 produits. Cette phase a duré 14 mois, de mai 2020 à juillet 2021¹⁸. Cette formulation, nous l'avons vu, a permis d'associer un grand nombre de partenaires. De l'avis des interlocuteurs rencontrés, le processus a été très bien contrôlé pour le choix des effets et des produits, ainsi que pour les indicateurs y afférant. La logique entre Effets et Produits est claire. Mais si le nombre d'effets peut être justifié, il s'avère que plusieurs agences sont censées contribuer à la réalisation d'un effet. Dans la réalité, on a une responsabilité diluée, ce qui affecte logiquement l'organisation du travail entre agences du SNU. Comment, dans ces conditions, mieux responsabiliser les agences afin qu'elles puissent assurer le suivi et l'évaluation du Plan-Cadre ? Enfin, le nombre de produits demeure trop important. C'est là le premier écueil du cadre programmatique, les produits étant nécessairement déclinés en sous-produits, ce qui va démultiplier leur nombre de façon quasi exponentielle dans les PTC.
- **Celle effectuée par les Groupes de Résultats de chaque Priorité Stratégique**, entre septembre et décembre 2021, qui a abouti à un cadre de résultats avec 336 sous-produits, 35 indicateurs d'effet et 124 indicateurs de produits. Au moment de formuler les sous-produits, tous s'accordent à reconnaître une perte de contrôle sur la ligne éditoriale et programmatique qui avait été définie. Sous la pression du temps, (3 mois entre septembre et décembre 2021) et en dépit des nombreuses relances du BCR auprès des agences, pour certaines d'entre elles elles-mêmes occupées à finaliser leur programmation (agences CPD, une minorité mais les agences les plus importantes en volumes financiers), le processus n'a pu être contrôlé à temps, aboutissant à une programmation comprenant pas moins de 336 sous-produits !

De ce fait, le cadre des résultats est beaucoup trop vaste et les activités sont trop diluées, ce qui fait perdre considérablement en cohérence. En résumé, il comporte **4 Priorités Stratégiques, 12 effets, 36 produits, 336 sous-produits ; ainsi que 35 indicateurs d'effets et 124 indicateurs de produits**. Comment dès lors espérer être en mesure de le mettre en œuvre, puis de le suivre ? D'une manière générale, l'analyse des chaînes de résultats est peu convaincante et la cohérence entre produits et sous-produits a disparu. Cela se retrouve dans chacune des Priorités Stratégiques. Avec la présence et l'influence de 19 agences du SNU sur ce cadre, on a assisté à une dilution des produits et des sous-produits (sous-produits qui, pour la plupart,

¹⁸ Tout d'abord, le CCA 2020 a été finalisé en mai 2020 et a été suivi d'ateliers (virtuels) de planification (Aout 2020). Une « note d'orientation stratégique » (montrant les Priorités Stratégiques) a été ensuite validée par UNCT début Octobre 2020 et endossée par le Gouvernement en Déc 2020. La théorie de changement et le cadre des résultats (Effets et Produits) ont été finalisés en Février 2021 et validés par le COPIL en mars 2021. Enfin, la signature de l'UNSDCF 2021-2023 a eu lieu début Juillet 2021.

avaient déjà été rédigés dans les documents de programmation de chaque agence). Cela laisse poindre une planification des activités qui ne s'est pas faite de façon suffisamment collective. Comme l'a indiqué un(e) agent(e) du SNU, « *les séances de préparation des Plans de Travail Conjoints (PTC) ont été des patchworks* ».

Un autre élément d'analyse du contexte mérite, à ce stade, d'être mentionné. Il s'agit du **niveau de précision des directives du GNUDD** à l'époque de la formulation. En effet, comme le rappelle les directives internes du Siège (cf. encadré 2 ci-dessous), « *une priorité stratégique est assortie d'un nombre limité de réalisations (outcomes) et de produits (outputs). Le nombre total des réalisations et produits doit être réaliste* ». Comment interpréter un « nombre réaliste » de réalisations et de produits ? Qui peut juger de ce réalisme ? C'est, à l'époque de la formulation, la seule indication qui était donnée aux équipes pays. **C'est une faiblesse originelle de design de la part du Siège**, qui n'a pas été sans conséquences sur la formulation, et plus encore, sur la mise en œuvre du Plan-Cadre. L'équipe pays Madagascar ne disposait pas de directives ni sur le nombre d'effets, ni sur celui des sous-produits et des indicateurs. Si des directives claires avaient été édictées à ce moment-là et si le BCR avait été mieux soutenu par DCO, la qualité du document s'en serait trouvée nettement améliorée et l'inflation des sous-produits et des indicateurs aurait pu être nettement réduite.

Encadré 2: Des directives du Siège sur le nombre de sous-produits et d'indicateurs

Une faute originelle du design : un nombre de réalisations, de produits qui se doit d'être « réaliste » mais peu d'indications claires sur le nombre d'indicateurs

- En règle générale, **une priorité stratégique est assortie d'un nombre limité de réalisations (outcomes) et de produits (outputs)**. Le nombre total des réalisations et produits doit être réaliste et traduire l'orientation stratégique du système des Nations Unies pour le développement pendant le cycle du plan-cadre.
- (...) On entend par « produits » (outputs) **les changements touchant les compétences, les aptitudes ou les capacités des personnes ou des institutions**, ou la mise à disposition de nouveaux biens et services à la suite de l'exécution d'une activité de développement. Les résultats obtenus à ce niveau sont directement imputables au système des Nations Unies et contribuent aux réalisations.
- (...) **Les indicateurs relatifs aux réalisations et aux produits sont, par défaut, corrélés aux indicateurs nationaux de suivi des objectifs de développement durable**, lesquels sont en principe corrélés aux indicateurs régionaux et mondiaux de suivi des objectifs de développement durable. Cela permet d'harmoniser et d'agréger les données et de mieux mesurer et de mieux faire connaître les résultats obtenus en matière de développement dans le cadre du Programme 2030 aux niveaux régional et mondial, comme les parties s'y sont engagées dans le Pacte de financement pour 2019.

Source : UNSDCF – Directives internes, pp. 29-31, Extraits



Verbatim sur la cohérence du programme

Un(e) manager d'une agence du SNU

« Nous savions tous que le cadre programmatique était beaucoup trop vaste sur une durée aussi courte. Nous nous devons d'être beaucoup plus efficaces que cela. Si même nous, nous ne comprenons pas notre propre affaire, qui va le pouvoir ? »

Un(e) manager d'une agence du SNU

« On ne peut pas tout réaliser dans le focus du Plan cadre. Nous devrions faire collectivement preuve de plus de modestie et faire plus d'efforts de priorisation afin de moins se disperser ».

Un(e) manager d'une agence du SNU

« Les bureaucraties aiment se justifier avec des cadres complexes. Mais nous nous devons d'être beaucoup plus efficaces que cela. Par exemple, les CCA 2021 et 2022 ont une analyse solide, holistique et logique dans la droite ligne du « system thinking » mais l'analyse effectuée et les résultats ne correspondent pas. Cela pose un vrai souci intellectuel ».

Si le travail collectif au niveau des produits a été apprécié de tous, **y a-t-il eu un vrai débat de fond au niveau des sous-produits ?** Pourquoi le cadre des résultats n'a, à aucun moment été revu ou adapté ? Ceci est pourtant l'un des objectifs des revues annuelles. Une question importante se pose alors : **les revues annuelles servent-elles leurs objectifs ?** Nous verrons dans la section suivante que la marge de progression de ces revues annuelles est importante. Des recommandations sont formulées en ce sens dans la section afférente.

Les rédacteurs des PTC ont-ils eu cette vigilance à s'assurer que les produits soient effectivement réalisés, par exemple par l'entremise d'ateliers techniques opérationnels pour questionner ces choix ? Tout porte à croire que non.

Tableau 1: Analyse des indicateurs d'effets et de produits (au 30 mars 2023, source : BCR)

	PS1	PS2	PS3	PS4
Nombre d'indicateurs d'effet dont :	10	9	9	7
Indicateurs non renseignés (100%)	0	0	0	1
Indicateurs sans baseline	4	0	0	0
Indicateurs sans cible	0	0	0	1
Indicateurs complets	6	9	9	5
% d'indicateurs complets	60%	100%	100%	70%
Nombre de produits	9	9	8	9
Nombre d'indicateurs de produits dont :	31	36	30	28
Indicateurs non renseignés (100%)	2	0	0	9
Indicateurs sans baseline	0	0	3	13
Indicateurs sans cible	2	0	0	0
Indicateurs complets	27	36	27	4
% d'indicateurs complets	87%	100%	87%	15%

Les principaux écueils du cadre programmatique peuvent se résumer comme suit :

- **Certains produits sont formulés comme des activités** (produits 3.1.3 et 4.2.2) **et un très grand nombre de sous-produits sont en fait des activités**, première grande faiblesse du Plan Cadre.
- **Les liens entre les indicateurs d'Effets et de Produits ne sautent pas aux yeux** et la logique de la théorie du changement à ce niveau est peu perceptible. D'ailleurs, les indicateurs Produits, essentiellement quantitatifs, sont souvent des indicateurs repris des documents de Programme Pays de chaque agence. Cela rend peu lisible la convergence des efforts des agences du SNU. De façon symptomatique, le manque de lien opérationnel se retrouvera plus tard dans la coordination des activités.
- **Une assurance qualité faible.** Tant les **indicateurs d'effet** que les indicateurs de produits sont **trop nombreux, dilués et souvent formulés de façon incomplète** :
 - ✓ Indicateurs d'effet : 1 indicateur est totalement vide (effet 4.2), 4 indicateurs (effets 1.2, 1.2 et 1.3, 3.2) n'ont pas de baseline et 1 indicateur n'a pas de cible (effet 4.2).
 - ✓ Indicateurs de produits : 16 indicateurs sans données de référence, 11 indicateurs de produits totalement vides, 2 indicateurs sans valeur cible.
 - ✓ Le choix des indicateurs pose aussi celui de l'Agence qui est responsable du rapportage. Comment rapporter si des indicateurs dépendent de deux agences ? Cela pose le challenge pour les agences de travailler et de réfléchir ensemble à des indicateurs fédérateurs qui couvrent le champ des agences concernées.
 - ✓ Certains indicateurs nécessitent des enquêtes de perception, ce qui demande d'effectuer des enquêtes de base¹⁹. Or, si ces enquêtes n'ont pas été effectuées en amont, les chances de les mener en début de programmation demeurent minces. Car cela est à la fois coûteux et chronophage. Or, à quoi bon choisir des indicateurs si on sait par avance qu'il sera compliqué d'en vérifier à la fois la véracité et leur évolution dans le temps ? Comme nous l'a rapporté un(e) chef(fe) d'agence, « quand on choisit des indicateurs, il faut mettre les moyens pour les suivre ».
- **Une formulation de produits qui aurait gagné à être plus précise et moins redondante.** On peut déceler dans ce travers la volonté de chaque agence d'insérer son mandat avec ses mots clés. Cette tendance est particulièrement marquée au niveau des sous-produits. Quelques illustrations :
 - ✓ PS 1 : La PS1 comporte 9 produits. On note un réel effort de concision sur cette priorité stratégique. La formulation des produits est claire et aucune répétition n'a été relevée. On peut déceler la tentative de combiner certains sous-produits réunissant plusieurs agences avec une vigilance sur une formulation qui fédère autant que possible les activités des différentes agences (exemple du sous-produit 1.12 avec le PNUD et le OHCHR). Par contre, on compte une moyenne de 3,4 indicateurs par produit.
 - ✓ PS 2 : La PS2 comporte elle aussi 9 produits. Mais sa formulation manque parfois de précision. A noter que les activités de renforcement de capacités, certes capitales, sont évoquées dans 4 produits (2.2.1, 2.2.2, 2.3.1, 2.3.3). Il aurait été plus stratégique de concentrer toutes les activités de renforcement de capacités sous un même produit. La grande limite du PS2 est son focus très large (Éducation, Santé)

¹⁹ comme par exemple, dans le PS1, « la proportion de la population (désagrégation par sexe, âge, type de handicap et groupe de la population) qui estime que la prise de décisions est réactive et inclusive » ou encore le « pourcentage de la population de la zone d'intervention exprimant sa confiance dans le système judiciaire.

qui aboutit logiquement à une dilution du focus, et donc des interventions. C'est la PS qui a la plus grande moyenne d'indicateurs par produit (soit 4).

- ✓ PS 3 : La PS3 comporte 8 produits. Le focus sur la création d'emplois a tendance à être dilué par une formulation parfois trop complexe avec un lexique pas toujours très précis (« options pédagogiques novatrices et inclusives », « services ou dispositifs accompagnant la création d'emplois et l'appui à l'entrepreneuriat et aux réseaux d'entreprises ») ou qui racontent le mandat d'une agence (« employabilité des jeunes ») plutôt que l'urgence du pays (sans que ne soit jamais mentionné la « création d'emplois » en tant que telle au niveau « produits »). On compte une moyenne de 3,75 indicateurs par produit.
- ✓ PS 4 : La PS1 comporte 9 produits. La formulation de certains produits est parfois répétitive (ainsi les produits 4.1.2 et 4.1.3 font tous deux référence aux droits : de ce fait les indicateurs qui y sont liés ont aussi tendance à se répéter ; les produits 4.3.1 et 4.3.2 font tous deux référence aux conséquences du changement climatique et auraient pu être regroupés dans une formulation plus simple et concise. On compte une moyenne de 3,1 indicateurs par produit.

4.3 Des Plans de travail conjoints (PTC) disparates et une formulation faite dans l'urgence

L'exercice de formulation et de négociation des PTC a été particulièrement laborieux. Et il a abouti à des documents très disparates selon les PS. La contrainte de temps a constitué le premier obstacle (3 mois pour les développer, entre septembre et décembre 2021, ce qui n'a apparemment pas été suffisant aux dires des personnes rencontrées), mais pas le seul. Cet aspect a déjà été abordé et il concerne l'ensemble du processus de formulation.

A l'analyse des documents et au vu des différents entretiens menés, **les principaux défis des PTC peuvent se résumer comme suit :**

- On observe un déséquilibre important dans les PS entre les agences impliquées : déséquilibres en volume d'activités mais aussi en volumes financiers. Cela se traduit logiquement dans les descriptions des sous-produits dans les PTC. Une agence peut proposer un sous-produit de plusieurs millions de USD alors que dans le même temps, une autre agence proposer un sous-produit de 5.000 USD. Si les volumes ne sont pas un problème en soi (si tant est que, quel que soit le montant, on atteint l'objectif et l'impact escompté) mais était-il nécessaire d'affecter des montants aux indicateurs à ce niveau de détail ?
- **Un exercice difficile, contraint par les programmations de chaque agence.** En d'autres termes, l'arbitrage entre la coordination des PTC et les logiques des Plans de Travail Annuels de chaque agence a été très compliqué à mener pour le BCR. Deux raisons principales : i) le BCR n'est pas forcément le mieux informé des logiques et des choix programmatiques de chaque agence, ii) les arbitrages devraient aussi relever des agences mêmes en cherchant une logique d'intervention complémentaire avec ce que font les autres agences. Ainsi, si la réflexion stratégique au niveau des effets s'est faite assez aisément, le passage aux produits a commencé à poser problème et le niveau des sous-produits est très problématique. Qui pouvait décemment espérer suivre 336 sous-produits ? En outre, se pose un problème de calendrier : les plans de travail qui ont été soumis pour l'année N+1 commencent en début d'année alors que la planification des agences ne commence pas avant mars de l'année. De ce fait, les PTC s'appuient sur une

estimation de mobilisations financières qui ne sont pas consolidées et avec des cibles qui n'existaient pas encore.



Verbatim : un cadre de coopération préparé dans l'urgence

Un(e) représentant(e) d'un Ministère impliqué

« Nous avons vraiment travaillé de concert avec l'équipe du SNU pour ajuster les priorités stratégiques. Mais notre marge de temps était très limitée. Cela a été fait à la va-vite ».

Un(e) manager d'une agence du SNU

« Le cadre de coopération a été préparé au forceps. Il fallait un cadre de coopération à tout prix. Cela explique sans doute pourquoi les Plans de Travail Conjointes aient été bâclés, particulièrement pour les sous-produits. A noter que si nos guidelines limitent à 12 le nombre de produits, aucune indication n'est donnée pour les sous-produits. Cela se reflète aussi dans UN-Info avec beaucoup d'indicateurs impossibles à renseigner ».

Un(e) manager d'une agence du SNU

« Sur les directives du Siège, une question fondamentale se pose. Faut-il suivre les directives de DCO à 100% ou être plus flexible pour avoir une programmation plus réaliste? »

- Dans la même veine, **rien n'empêchait d'actualiser ces documents de planification.** C'est même une directive claire du *UNSDCF Guidance* avec le principe de la « programmation évolutive ». Dans la pratique, les PTC n'ont pas été mis à jour en 2023. **C'est pourtant l'un des objectifs des revues annuelles.**
- Alors qu'un effort particulier avait été fait pour que le Plan-Cadre suive les logiques ministérielles, dans la pratique, les produits ou sous-produits ne sont pas systématiquement rattachés aux projets/programmes des Ministères concernés. Cela donne parfois le sentiment d'une programmation « hors sol ». Les responsables ministériels ont été nombreux à regretter le fait que **dès qu'on arrivait au niveau des produits ou des sous-produits, l'alignement aux politiques nationales avait disparu.**
- Enfin, la difficulté des agences à renseigner les informations sur la plateforme UN-Info a fait prendre conscience à beaucoup d'agents de la nécessité de simplifier la formulation du prochain Plan-Cadre (cf. recommandations en section 7).

4.4 Justification des moyens mis en œuvre par rapport aux besoins identifiés

Budgétisation : une stratégie de financement qui aurait dû être mise en place en même temps que le cadre de résultats

Tous les partenaires rencontrés s'accordent à dire que la budgétisation du Plan-Cadre manquait de précision, faute de budgétisation annuelle de l'UNSDCF 2021-23 dans son cadre de financement pluriannuel. Dans le temps qui était imparti à la formulation du cadre de résultats, les agences se sont contentées de reporter les activités de leur programmation propres « *selon une logique de la demande qui n'est pas toujours en phase avec les coûts réels* », comme l'a précisé un manager d'une agence du SNU rencontrée. En effet, au moment de budgétiser leurs activités, les agences (plus encore les programmes de chacune de ces agences) n'avaient pas

connaissance des budgets disponibles au niveau de leur Siège respectif. Si les grandes enveloppes financières sont plus ou moins connues, cela l'est beaucoup moins au niveau des programmes ou projets spécifiques. Se pose donc le problème de la prévisibilité des financements pour chaque agence. Il aurait été utile d'analyser la logique de financement proposée, d'essayer d'identifier les gaps de financements et les opportunités conjointes de financements. Le temps a manqué, cela a déjà été remarqué, mais cette réflexion stratégique n'a de toute façon pas eu lieu.

Prévisibilité des financements

Le montant total du Plan-Cadre, signé par les deux parties en 2021, toutes Priorités Stratégiques confondues s'élève à près de 436 millions USD sur la période 2021-2023. Au même moment, **38% de ce montant était effectivement disponible (un peu plus de 166 millions USD). Soit un gap de près de 270 millions USD « à mobiliser »**²⁰. Le rapport annuel 2022 du SNU Madagascar montre que sur les ressources totales de 205,7 millions USD requises en 2022, 83% (171 millions USD) sont disponibles et 141 millions USD ont été décaissés. Mais rien n'indique que ce gap ait été comblé ou qu'il le sera d'ici à la fin de l'année 2023 (fin du cycle de programmation). D'ailleurs, si des financements additionnels venaient à être mobilisés d'ici la fin du cycle programmatique du Plan-cadre, certains de ces financements pourraient aussi être dirigés vers de nouveaux projets, ce qui ne comblerait pas entièrement le gap financier. L'ambition de mobilisation des fonds par les agences du SNU semble avoir été exagérée, compte-tenu des capacités réelles de mobilisation et de décaissement du SNU à Madagascar.

Cette différence entre ressources « disponibles » et « mobilisables » pose un **problème de crédibilité et de redevabilité du SNU dans son ensemble à l'égard de la partie nationale**. En effet, le SNU a signé avec le Gouvernement malgache un document opérationnel et budgétisé, dont près de la moitié des fonds viendront sans doute à manquer d'ici la fin du cycle. Il faut cependant mettre les performances en contexte. Les facteurs exogènes qui auraient pu faire dérailler la mise en œuvre et la mobilisation des ressources ont déjà été abordées en début de rapport. En effet 2021 et 2022, en plus de la Covid-19 ont été fortement marquées par les catastrophes naturelles qui ont vu une montée en puissance de la réponse humanitaire du SNU. Le déplacement de ressources pour des situations urgentes se comprend (« ne laisser personne de côté ») afin que le SNU joue son rôle quand cela est indispensable.

La question de la mobilisation des ressources conjointes

Afin d'appuyer la mobilisation des ressources et des partenariats, le SNU a produit un document qui visait à définir une **stratégie conjointe de mobilisation des ressources**²¹. Ce document trace les grandes orientations pour mettre en œuvre cette stratégie, en insistant notamment sur les partenariats innovants (secteur privé, institutions financières, organisation régionale). Le document insiste aussi sur le fait que « les stratégies de mobilisation de ressources et de

²⁰ De l'aveu même d'un manager du SNU rencontré, « à mobiliser dans le jargon des Nations unies signifie : " il manque " ».

• ²¹ *Stratégie conjointe de mobilisation des ressources et de partenariats*, septembre 2021, 43 pages. Pour la suite de l'analyse, cf. les pages 24 et 25. Le document insiste notamment sur la nécessité de développer et mettre en œuvre davantage de projets/programmes conjoints afin d'offrir un paquet holistique d'interventions aux bénéficiaires et populations vulnérables (santé, nourriture, éducation, participation...)

partenariat des agences (...) sous la responsabilité directe du Coordonnateur Résident, devront permettre d'assurer la disponibilité des fonds manquants ». Cette stratégie conjointe de mobilisation de ressources et Partenariats (ScMRP) est détaillée et comporte des objectifs et une répartition claire des rôles, assortie d'un plan d'action. L'idée était de :

- ✓ Prioriser « un nombre réduit de programmes clés, solides, à fort impact, reflétant l'image UN et facilement communicables ».
- ✓ Participer à des appels à projet et programme
- ✓ Collecter et mettre à disposition des fonds mobilisés (...) par la voie d'un pooled fund (PF) créé à cet effet. Ce fonds devant être opérationnel à la signature du premier SAA.



Stratégie de mobilisation conjointe : appels à projets et programmes

Le rôle du BCR (extraits de la Stratégie conjointe, p.24)

Cette modalité de financement à travers les appels à projets, repose essentiellement sur un engagement fort des agences ainsi qu'un rôle renforcé du Bureau du Coordonnateur

Résident (BCR) dans le suivi global de la soumission et de la mise en œuvre

1. Les agences leads assurent la coordination technique de la soumission de la proposition, puis la mise en œuvre et le suivi techniques
2. Le Bureau du Coordonnateur Résident (BCR) joue un rôle d'impulseur et facilitateur pour les initiatives conjointes. Il devra appuyer les agences dans la communication et la définition d'outils de coordination nécessaires pour assurer la cohérence de l'opérationnalisation au niveau sectoriel/ local/ territorial.
3. Une fonction de veille et de centralisation des appels à projets au niveau du BCR, la coordination des réponses et le contrôle- qualité, selon les critères, au niveau du groupe programme (PMT) seront à renforcer, avant le passage pour approbation au niveau de l'équipe-pays
4. La communication des résultats dans le cadre de cette tactique réactive est très importante afin de mobiliser plus de ressources pour une mise à l'échelle.

A la lecture et analyse des comptes-rendus disponibles, **la mission n'a pas assez d'éléments pour expliquer les raisons du retard dans la mise en œuvre de cette stratégie**. Les différents comptes-rendus des groupes de coordination (PMT et OMT essentiellement) ne font que partiellement mention de cette stratégie. Le PMT y fait référence à deux reprises en ces termes :

- La réunion du PMT du 29 août 2022 y fait référence pour la première fois, où il est demandé au BCR de « diversifier les thématiques proposées pour les différentes fenêtres du pooled fund pour y inclure par exemple les questions du changement climatique et de la cohésion sociale ». Il est précisé que « les conclusions concernant la mise en œuvre de la ScMRC à être présentées au CoPil sont validées par le PMT ».
- La réunion du 02 décembre 2022 mentionne le Pooled fund en ces termes : « un pooled fund fait partie de la Stratégie conjointe de mobilisation de ressources et de partenariats et est en cours de création ».

5 Analyse de la coordination et de l'animation de l'UNSDCF

5.1 Un leadership du SNU qui gagnerait à être amélioré

La vision stratégique portée par le SNU dans le cadre du Plan-Cadre gagnerait à être clarifiée. Au-delà des intentions affichées dans le document originel, **il est difficile de cerner les réelles priorités portées par l'ensemble du système** ; ce sur quoi les agences cherchent à faire avancer l'agenda. On assiste plutôt à une dilution de produits, et du coup d'activités, donnant l'impression que chaque agence gère son propre portfolio en suivant une logique de « business, as usual ». Aux dires des personnes rencontrées, cela se ressent aussi bien au niveau de la coordination interagences que des réunions avec les partenaires, qui ont du mal à saisir l'horizon vers lequel le SNU souhaite les emmener et les accompagner (cf. les verbatim en page suivante).

A ce stade, **le SNU dans son ensemble gagnerait à s'impliquer plus sur le suivi de positions stratégiques communes**, en choisissant par exemple de porter des dossiers politiques et stratégiques qui vont au-delà du périmètre propre à chaque agence et qui puissent être portés par une alliance d'agences, variable selon les thématiques. Cette remarque dépasse le seul suivi du Plan-Cadre mais **incite les agences du SNU à réfléchir à ce qui les unit, à la façon dont elles peuvent intervenir de façon complémentaire**, sans « logique de chapelle ». C'est là le rôle du BCR à travers sa fonction de coordination²² et c'est tout l'esprit de la réforme. Cependant, il serait injuste de faire porter au seul BCR toute la responsabilité de la coordination interagences et du succès du suivi du Plan-Cadre. En effet, le succès de la coordination inter-agences ne saurait être l'apanage du BCR seulement. **Les agences ont aussi leur rôle à jouer**. Force est de constater que certaines agences (et surtout les plus grosses en termes d'activités et de volumes financiers) ont des priorités qui prennent parfois le pas sur les priorités du système. Elles ne voient pas forcément l'intérêt de coordonner les Priorités Stratégiques. A ce titre, la tentative du BCR d'initier des « zones de convergence territoriale » est une bonne illustration (cf. Encadré 6 en section 5 du rapport).

Les agences ont activement participé à la planification conjointe. Mais cela prend du temps. Et cela nécessite aussi un changement de mentalité et de pratiques qui ne peut pas se décréter. Ainsi, apprendre à travailler ensemble depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre est un exercice nouveau. Faute de ressources financières conjointes, humaines et logistiques à redéployer ou à réaffecter, c'est encore un défi pour toutes les agences impliquées, et **un défi pour le BCR de trouver la bonne dynamique de coopération.**

C'est là une des limites des principes du Management Accountability Framework²³ : si le principe est plus que louable, les efforts ne peuvent pas être exclusivement menés par le BCR et **les Agences ont encore une réelle marge de progression pour mieux s'impliquer dans les**

²² Cf. encadré 1 sur le BCR en début de rapport.

²³ Selon le Guide *Management and Accountability Framework*, « Le système de double responsabilité - au centre de l'effort de réforme - garantit que les représentants des pays restent pleinement responsables devant leurs entités respectives sur des mandats individuels, tout en rendant compte périodiquement au CR de leurs activités individuelles et de leurs contributions respectives aux résultats du système de développement des Nations unies en vue de la réalisation de l'Agenda 2030 au niveau des pays, sur la base du Cadre de coopération pour le développement durable des Nations unies (le "Cadre de coopération », p. 9.

exercices de planification et d'exécution conjoints. En d'autres termes, quand une Agence s'engage, elle se doit de suivre le travail et de rendre compte.



Verbatim : une coordination interagences à renforcer et une lisibilité des résultats à améliorer

Un(e) manager d'une agence du SNU

« Nous ne prenons pas le temps pour la réflexion stratégique lors de revues semestrielles ou annuelles. Cela se limite à des « check the box ». Sort-on vraiment enrichi des débats et comprenons-nous vraiment comment on a avancé ? Comment créer de l'espace pour du débat en deux heures ? Pour aborder par exemple une vraie discussion avec la société civile ou le Gouvernement ? Vue la taille des groupes et la vastitude des sujets, c'est impossible pour nous ».

Un(e) chargé(e) de programme d'une agence du SNU

« La coordination inter-agences dans les Priorités Stratégiques est trop lourde, concerne trop de secteurs, trop d'agences qui sont théoriquement engagées mais qui, derrière, n'ont ni les capacités, ni les fonds. Et finissent pas se démotiver elles-mêmes. Il est nécessaire de questionner plus solidement l'engagement, la redevabilité, la capacité de mobilisation des ressources de certaines agences ».

Un(e) représentant(e) d'un Groupement Professionnel

« Lors des Comites de Pilotage conjoints, nous souhaiterions plus de précisions sur les réalisations effectives et les résultats du monitoring, au-delà de présentations générales. Par ailleurs, si on nous envoyait des documents avec des analyses précises et fournies en amont, cela augmenterait notre capacité d'interaction ».

Les entretiens menés par la mission auprès des chefs d'agences du SNU ont permis de donner **quelques tendances sur le fonctionnement des instances de coordination**²⁴. Les différents retours des entretiens qualitatifs témoignent du fait que l'UNCT et le PMT gagneraient à être plus stratégique et les réunions mieux préparées. A noter que le fonctionnement des GdR est traité à part en section 5.3.

- **UNCT** : la totalité des personnes rencontrées s'accorde à trouver le ton de ces réunions très constructif. Pour le suivi du Plan-Cadre, certains participants verraient d'un bon œil que l'UNCT soit plus stratégique et estiment nécessaire une plus grande porosité entre l'UNCT et le PMT (notamment que les éléments débattus redescendent plus systématiquement vers le PMT). D'autres regrettent le peu d'implication globale des chefs d'agence dans l'élaboration du Plan Cadre que ce soit la priorisation ou le niveau d'analyse du contexte institutionnel.
- **PMT**²⁵ : Là encore, les réunions sont appréciées par les participants. Mais comme pour l'UNCT, certains estiment qu'en termes programmatiques ou stratégiques, on « rate le

²⁴ Il s'agit là d'une appréciation à la fois qualitative (Comptes-rendus d'entretiens) et quantitative (analyse des comptes-rendus de réunion, quand ils existent). Cette section analyse le fonctionnement des « groupes obligatoires » pour la mise en œuvre du Plan-Cadre. Cette analyse dépend essentiellement de la disponibilité des comptes-rendus (CR) de réunion qui font pourtant défaut dans bien des cas. A l'avenir, une vigilance accrue est nécessaire quant à la régularité des réunions et la production de CR. Ainsi, la mission ne dispose notamment pas de CR pour le groupe GD&A et les CR sur UNCT et PMT sont extrêmement succincts.

²⁵ La PMT n'étant pas un groupe 'obligatoire', la mise en œuvre du CF devrait fonctionner, que le PMT existe ou non. Néanmoins, ce groupe s'avère important dans la mesure où son niveau de représentation constitue un vrai marqueur de la dynamique collective.

coche » et qu'il y manque de l'intelligence systémique. La participation a beaucoup changé ces deux dernières années. Les discussions de fond se font rares, en se limitant à des activités de coordination et en ne discutant pas assez de questions stratégiques. Après tout, le PMT n'a de sens que si l'on traite de sujets où le SNU en tant que système apporte une valeur ajoutée. Ce cadre de réunion pourrait être l'occasion de traiter de questions stratégiques, telles que : comment le SNU doit se positionner sur la politique de l'eau ? sur la décentralisation ? Comment pousser collectivement une question urgente sur l'agenda politique ? Pourquoi est-ce si difficile de mobiliser des fonds, au-delà des PTF traditionnels ? Quels sont les gaps financiers du Plan Cadre et quelle stratégie pour les combler ? Autant de questions qui contribueraient à clarifier la ligne stratégique portée par le SNU auprès de ses partenaires malgaches et qui donneraient une plus grande force collective de leadership et de persuasion.

- **Groupe S&E (actuellement GD&A) :** Le groupe GD&A ne s'est réuni que 2 fois depuis sa création (septembre et décembre 2022). Aucun compte rendu de réunions n'a été rédigé. Les deux agendas de réunion que la mission a reçus évoquent notamment une « discussion de la Note Conceptuelle pour la réalisation du CCA 2022 », une « présentation et discussion de la Note Conceptuelle concernant l'Analyse de classification LNOB », un Brainstorming « éléments de contexte, composantes et piliers potentiels de la Stratégie GD&A », et enfin, un « processus et plan de travail pour la formulation de la stratégie GD&A ». Rien n'indique que ces activités ont été menées à leur terme. **Faute de CR, la mission ne peut pas se prononcer sur la dynamique de ce groupe et sur le rôle qu'il a joué ou non.** Dans tous les cas, la faible fréquence des réunions est un indicateur de sa faible activité.
- **UNCG :** Le groupe UNCG ne s'est réuni qu'à trois reprises (avril 2022, avril 2023 et juin 2023). En 2022, une stratégie de communication et un PTA ont été élaborés mais rien n'indique dans les trois CR que ceux-ci ont été mis en œuvre. Une présentation Power Point (décembre 2022) évoque la participation du SNU à un certain nombre d'évènements tels que la journée de la femme, la journée Internationale de la Jeunesse, le Forum de l'emploi des jeunes, le Forum de l'éducation. Il est aussi précisé qu'une mise à jour continue du site internet (<https://madagascar.un.org>) est effectuée sur les activités du Système des Nations Unies. Les perspectives pour 2023 étaient les suivantes : i) renforcer l'appui à l'UNCT pour la promotion des ODD et pour la production du rapport UN Madagascar 2023, ii) appui aux médias : Formation en journalisme/élection et media Awards, iii) documentation des réalisations 2022 en vue de rehausser l'image du SNU Madagascar, iv) organiser le Market Place avec PMT et UNCT sur les réalisations, v) poursuite des campagnes contre le changement climatique –contre la violence, contre les propos de haine et contre la désinformation, vi) recrutement d'un IUNV Expert en appui pour la communication stratégique. **Étonnamment, les CR des 3 réunions n'évoque pas ces activités. Tout porte à croire que les perspectives pour 2023 et le PTA n'ont pas été suivis.** A noter qu'il a finalement été décidé de ne pas procéder au recrutement de l'expert en communication stratégique.
- **GTGDH :** Le Groupe GTGDH semble, quant à lui, avoir joué son rôle. Un PTA est produit chaque année et des réunions ont eu lieu régulièrement (5 réunions au total, en moyenne une par semestre). Le Groupe a fait le choix de se focaliser sur les activités stratégiques qui peuvent donner plus de poids (exemple intervention en faveur des personnes handicapées) et laisser à chaque agence les activités de routine correspondantes à leur mandat respectif. A noter que le Groupe a aussi cherché à aligner son PTA aux 4 PS.

- **OMT** : Au vu des CR disponibles, **le groupe OMT connaît une vraie dynamique**. Il s'est réuni 15 fois (soit en moyenne une réunion tous les un mois et demi). La nature des échanges montre que **l'OMT a très bien joué son rôle**, particulièrement en cherchant une collaboration plus étroite en matière administrative et opérationnelle, en développant le programme de services communs en vue de réduire les coûts administratifs (particulièrement sur le procurement et les Ressources Humaines) et en appuyant la réalisation des activités programmatiques au niveau du pays.

5.2 Un faible leadership de la partie nationale qui limite l'efficacité du Plan Cadre

Bien qu'impliqués dès le début de la programmation, **les Ministères ont eu un leadership faible sur le Plan-Cadre, et l'appropriation stratégique et opérationnelle ne s'est pas faite**. Les Ministères concernés ne voient pas clairement ce que le Plan-Cadre apporte à leurs réalisations propres au sein de chacun de leur Ministère. **Ils ont été quasi unanimes à déplorer la complexité du cadre opérationnel proposé par le SNU et la difficulté à voir la vision stratégique qu'il était censé porter**. De ce fait, leurs obligations sont souvent mal comprises et ne saisissent pas toujours que cet appui leur est directement destiné. Dans la mesure où les programmes sont gérés en régie directe par les agences, certains sont même allés jusqu'à dire qu'ils « ne voyaient pas la couleur de l'argent »²⁶. Cela témoigne encore d'une méconnaissance du rôle des Nations unies par un pays membre. **Les Nations unies ne sont pas un bailleur, mais bien plus un partenaire du développement**. Mais cela n'est en pas moins symptomatique d'un déficit de communication (ou de compréhension) sur les grands enjeux que cette coopération SNU-Madagascar est censée porter.

En dépit de leurs efforts et de leur implication, les départements ministériels concernés n'ont pas vraiment compris dans quelle direction stratégique le SNU souhaitait les emmener. Comme le disait le philosophe Nicolas Boileau, « Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement, Et les mots pour le dire arrivent aisément ». Aux dires des acteurs rencontrés, **c'est justement cette clarté et cet horizon stratégique de travail qui ont manqué**, débouchant logiquement sur une faible appropriation stratégique et opérationnelle.

Mais **la responsabilité en incombe tout autant aux départements ministériels concernés et au Gouvernement**. Après tout, c'est bel et bien le Gouvernement malgache qui a choisi une période de mise en œuvre aussi courte et qui a fait le choix de faire présider les Groupes de Résultats au niveau ministériel. Avec le recul, on peut considérer que le SNU s'est piégé en acceptant de faire porter le lead des Groupes de Résultats au niveau ministériel. Les Ministres ont un agenda très chargé et leur disponibilité pour présider n'a pas été au rendez-vous. A cela s'ajoute le fait que durant ce cycle de programmation, le turn-over ministériel a été important (en guise d'illustration, 4 Ministres différents se sont succédés sur la PS1 et 2 Ministres sur la PS3, tout cela sur deux années).

²⁶ Dans le cadre de HACT (applicable au PNUD, UNFPA, UNICEF), les résultats de la micro évaluation des partenaires de mise en œuvre (IP) dictent les types de modalités à appliquer : soit *remises directes d'espèces*, soit *paiements directs*, soit *remboursement*, soit *l'exécution directe par l'agence du SNU*.

En guise de résumé, voici **les principaux obstacles empêchant la partie nationale d'assurer pleinement son leadership**²⁷ :

- Une instabilité ministérielle problématique ;
- Des responsabilités au sein des Ministères souvent éclatées ;
- Une baisse du budget de fonctionnement de la plupart des Ministères de 40% en 3 ans.
- Des relations pas toujours très fluides entre les Ministres et les Directions techniques.
- Une erreur stratégique de confier le leadership à deux Ministères (Président et suppléant) avec des Ministères qui ont parfois du mal à communiquer (par exemple Travail et Industrie ou encore Santé et Éducation). L'adage malgache : « sans unicité de chef, pas de chef » prend ici tout son sens.
- Enfin, **une valeur stratégique du Plan Cadre pour les Ministères faible et qui ne suscite pas suffisamment l'intérêt**. Il aurait été préférable de chercher plus spécifiquement une logique d'alignement du Plan-Cadre avec les priorités nationales à travers les plans de travail conjoints (avec une budgétisation précise sur tout le cycle et annualisée), le tout en conformité avec les Plans de Travaux Annuels (PTA) des Ministères, quand ils existent.



A ce titre, plusieurs représentants de Ministères rencontrés ont demandé **un appui stratégique pour les aider à mieux prioriser leurs besoins**, notamment en termes de programmation et **de convergence de leur politique sectorielle avec leurs Plans de Travail Annuels**. Par exemple, le Ministère de la Justice ne dispose pas de « stratégie nationale sur la Justice ». Le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Consommation ne dispose ni d'une stratégie nationale d'Industrialisation ni d'une stratégie nationale du Commerce. Bien conscients de cette lacune qui relève de leur responsabilité en interne, ils n'en ont pas moins appelé à l'appui du SNU sur ces questions.



Verbatim: l'avis des partenaires nationaux impliqués

Un(e) représentant(e) d'un Ministère impliqué

« Il n'y a pas réellement de processus de suivi du Plan-Cadre, ou en tous cas, il ne fonctionne pas. Qu'est-ce que le SNU fait réellement sur le terrain ? Nous ne voyons pas clairement ce que le Plan-Cadre apporte à nos réalisations dans nos Ministères. Lors des COPIL, on nous limite au rôle de secrétaire de séance et on nous fait l'étalage de réalisations dont nous ne sommes parfois même pas au courant ».

Un(e) représentant(e) d'un Ministère impliqué

« Nous ne parlons du PS que lorsqu'une réunion se prépare. Cela fonctionne trop en silos. Du fait de la grande complexité du Plan Cadre, l'appropriation stratégique et opérationnelle de notre part est très faible. Il faudrait décloisonner tout cela pour que les actions soient intégrées selon une suite logique ».

Un(e) représentant(e) d'un Ministère impliqué

« Il y a un vrai problème de compréhension de ce Plan cadre au sein de l'administration. Nous venons aux ateliers sans saisir ce que l'on attend de nous. Déjà, nous avons des problèmes en interne pour s'organiser, alors les revues des Priorités Stratégiques ne nous facilitent pas la tâche ».

Un(e) représentant(e) d'un Ministère impliqué

« On nous donne le lead sans que nous n'ayons la main. L'intitulé des Priorités Stratégiques (PS) est souvent très transversal et, en tant que leader, nous sommes censés donner cette impulsion aux autres Ministères. Cela aboutit à une dilution de responsabilité. Mais a-t-on la capacité pour les guider dans leurs propres priorités stratégiques ? Les PS ne devraient-elles pas être gérées au niveau du Premier Ministre et confier les produits aux Ministères concernés ? ».

²⁷ A noter que selon les directives, les GdR sont des groupes interagences SNU et peuvent exister même si des groupes élargis au gouvernement sont créés.

5.3 Une coordination des Groupes de Résultats très contrainte, des Plans de Travaux Conjoints qui n'arrivent pas encore à remplir leurs objectifs

Les GdR sont censés être « la cheville ouvrière » de mise en œuvre du UNSDCF. **Dans la réalité, ils ne jouent pas leur rôle.** Les raisons en sont multiples : difficulté de mobiliser les chefs d'agence et les Ministres pour en assurer le leadership, techniciens débordés des deux côtés et sous pression, contrepartie nationale faiblement intégrée, trop grande exigence de participation de la partie nationale sur des domaines qui pourraient être mieux préparés en amont par le SNU, etc.

Encadré 3 : Le rôle des Groupes de Résultats dans la coordination du Plan-Cadre

Coordination du Plan Cadre grâce aux groupes de résultats

Sous la houlette du coordonnateur résident, les groupes de résultats élaborent des plans de travail conjoints pour la mise en œuvre du plan-cadre, recensent les moyens de renforcer la collaboration inter-institutions (par exemple grâce à des programmes conjoints), suivent collectivement les progrès accomplis dans la réalisation des produits communs et en rendent compte, et contribuent régulièrement à la mise à jour de l'analyse commune de pays. Les équipes de pays sont invitées à mettre en place des mécanismes (groupes thématiques, instances consultatives) pour faire en sorte que les principes directeurs du plan-cadre soient pris en compte dans les travaux des groupes de résultats.

Source : *UNSDCF Guidance*, p. 29

Un autre obstacle interne majeur se pose quant au suivi des résultats. En l'état, seule la partie « narrative » permet de suivre les résultats dans la plateforme UN-Info. Ces questions devraient normalement être traitées lors des revues annuelles. Mais cela reste un défi pour les agences en termes de reporting. En effet, chaque agence rapporte sur les interventions dont elle a la responsabilité entière en suivant son Plan de Travail Annuel. Or, un produit est le fruit du travail de plusieurs agences. Et la coordination inter-agences dans la mise en œuvre des activités est faible, car compliquée à mettre en œuvre et chronophage. C'est plus facile au sein d'une même agence, mais cela devient une gageure quand cela concerne deux, voire trois agences. De ce fait, qui est responsable du rapportage d'un produit qui concerne plusieurs agences ? Cette question est difficile à trancher, mais il aurait été préférable que chaque GdR identifie une agence lead pour chaque Produit afin de consolider les réalisations des agences participantes.

Les principaux éléments d'analyse qui sont ressortis des entretiens sur la coordination des GdR sont les suivants :

- L'animation des GdR gagnerait à être dynamisée afin de permettre de créer de l'espace pour le débat (en témoignent notamment les frustrations conjointes à la fois des Ministères et de la société civile).
- Les GdR manquent de substance, faute d'une réelle coordination et une animation pour superviser les Plans de Travail Conjoints. A noter que les budgets des 4 PS, signés par les deux parties, n'ont pas été annualisés, ce qui rend difficile une programmation conjointe et claire. Il aurait été souhaitable d'organiser des réunions de programmation en début d'année.
- L'auto-évaluation par les Présidents des GdR sur l'atteinte des objectifs est sans appel (cf. Tableau ci-dessous). Si l'on compare les attributions des GdR (issues des Termes de

référence les instituant) avec la pratique, les 3 chefs d'agences concernés²⁸ estiment en moyenne que les GdR remplissent 30% de leurs attributions. A noter qu'ils sont tous les trois d'accord sur le fait que les GdR ne permettent pas de réfléchir à des opportunités de programmation conjointe, n'ont pas favorisé la mobilisation conjointe de ressources, n'ont pas permis la mise à jour semestrielle dans UNINFO et ne permettent pas non plus le suivi des besoins en ressources ni l'état des décaissements à travers les plans de travail conjoints. Enfin, ils estiment que la mise en place d'activités de suivi conjoints sur le terrain et la revue semestrielle et annuelle des progrès collectifs ne sont réalisées que partiellement.

**Tableau 2: Principales attributions des Groupes de Résultats vs. pratiques
Auto-évaluation par les Présidents de Groupes**

	GR 1	GR2	GR3	GR4
Mise à jour PTA	Partiel		✓	✓
Mise à jour CCA	✗		✓	✓
Opportunités programmations conjoints	✗		Partiel	✗
Mobilisation conjointe des ressources	✗		✗	✗
Mise à jour semestrielle dans UNINFO	✗		✗	✗
Suivi besoins ressources et décaissement via les plans de travail conjoints	✗		✗	✗
Activités de suivi conjoints sur le terrain	✗		Partiel	Partiel
Revue semestrielle et annuelle des progrès collectifs	Partiel		Partiel	Partiel
Contribution rédaction du rapport annuel des Nations Unies sur les résultats	✓		✓	✓
Contribution à l'évaluation de l'UNSDCF	✓		✓	✓
Taux de réalisation des objectifs des GdR (en %)	20%		40%	40%

Le BCR a parfaitement résumé ces contraintes²⁹ :

- Une mobilisation difficile des agences (en particulier des agences non-résidentes).
- Une très faible fréquence de réunions techniques, qui auraient permis d'améliorer les réunions de COPIL (qui ne sont pas stratégiques).
- Une mobilisation difficile de la partie nationale (aggravée par le turn-over important au niveau des Ministères) et un intérêt stratégique limité pour les Ministères concernés.
- Une grande difficulté à mobiliser le niveau stratégique (Ministre et Chef d'agence).
- Le manque de baseline pour certains indicateurs (4 indicateurs d'Effet n'ont pas de baseline, 16 Indicateurs de Résultats n'ont pas de baseline encore aujourd'hui).
- Le manque de répartition claire des tâches dans la collecte des données pour renseigner certains indicateurs.
- Le nombre excessif d'effets et de produits exacerbe ces difficultés.

Par ailleurs, le rôle des Points Focaux Techniques (PFT), chacun en charge du suivi d'une Priorité Stratégique n'est pas réellement institutionnalisé. Cela force les PFT à « taper à la porte » des

²⁸ Le Représentant Résident de l'UNICEF ne s'est pas rendu disponible pour un entretien avec la mission, malgré de nombreuses sollicitations.

²⁹ Cf. Compte-rendu du Conclave du Cadre des Résultats UNSDCF 2024-2028, 6 avril 2023, 2 pages, BCR/SNU.

agences pour obtenir les informations. La régularité des comptes-rendus (CR) est très aléatoire³⁰ :

- Le GdR PS1, a fait parvenir à la mission les CR des 3 réunions effectuées, ainsi que toutes les présentations PP présentées lors des réunions.
- Le GdR PS2 ne dispose d'aucun CR et tout porte à croire qu'aucune réunion en présence physique n'a eu lieu puisque la mission ne dispose d'aucun document, pas même d'une présentation PP de réunion.
- Le GdR PS3 a fait parvenir à la mission les CR des 3 réunions effectuées, ainsi que toutes les présentations PP présentées lors des réunions.
- Le GdR PS4 a fait parvenir un grand nombre de documents de présentation et d'avancées pour les réunions, ainsi que les 3 CR.

Des agendas de routine lors des GdR, des COPIL qui ne répondent pas aux attentes

Les interlocuteurs rencontrés se sont tous montrés très critiques quant au contenu des réunions de suivi. En ce qui concerne les GdR, certains ont parlé de « réunions et communications mécaniques et administratives », d'autres « d'agendas de routine ».

Le COPIL ne s'est réuni qu'à trois reprises en deux ans et demi (une réunion de présentation/lancement du Plan-Cadre en septembre 2021, et depuis la création du CoPil du CF en 2022, une réunion semestrielle en septembre 2022 et une réunion annuelle en juillet 2023). Selon les textes, le COPIL aurait déjà dû se réunir six fois. Les participants de la partie nationale ont tous déploré la faible fréquence des réunions et le fait qu'il n'y ait eu aucune réunion technique entre la signature du Plan-Cadre (novembre 2021) et la revue semestrielle, en septembre 2022.

Pour les participants rencontrés, les réunions semestrielles ou les COPIL **sont très statiques**, le débat contradictoire est quasiment absent et **les résultats présentés sont rarement questionnés**. Un(e) participant(e) résume ainsi son point de vue : « *le COPIL fait la compilation des résultats mais il n'y a pas de travail d'analyse sur les facteurs de réussite ou d'échec. On reste au niveau de partage d'information* ».

Ces COPIL pourraient pourtant être l'occasion de demander aux Ministères ce qu'ils attendent du SNU, de **faire le bilan de leur implication (ou non-implication) dans la coordination** et de ce fait, de challenger l'implication et les attendus de ce type de réunions.

Pourtant, ces activités s'avèrent relativement chronophages pour les agences en charge du suivi d'une PS. Il a été demandé aux Points Focaux Techniques (PFT) d'estimer leur charge de travail pour l'animation des 4 groupes de résultat en 2022³¹ sur le suivi global du Plan-Cadre de coopération. Cette charge se répartit comme suit :

- Point Focal du PS1 : 54 jours travaillés, soit 20% de son temps de travail annuel.

³⁰ Sur la base des documents envoyés par les Points Focaux Techniques à la mission.

³¹ Il s'agit là d'une auto-évaluation faite par les consultants eux-mêmes, à la demande de la mission d'évaluation. Cette évaluation n'a pu être expertisée par la mission. Un doute subsiste sur la charge de travail pour le PS2 dans la mesure où aucune réunion n'a eu lieu et que cette estimation est supérieure à celle notamment des PS1 et PS4, qui se sont pourtant réunies régulièrement. La base de calcul du temps de travail est de 22,5 jours/mois, soit un total de 270 jours sur l'année (2022 en l'occurrence).

- Point Focal du PS2 : 58 jours travaillés, soit 21% de son temps de travail annuel.
- Point Focal du PS3 : 68 jours travaillés, soit 25% de son temps de travail annuel.
- Point Focal du PS4 : 45 jours travaillés, soit 17% de son temps de travail annuel.

Le tableau ci-dessous précise la répartition par tâches et présente les informations en H/J cumulés pour les 4 PFT. Le total cumulé est estimé à 215 H/J, soit en moyenne 20% de leur charge de travail annuelle.

Tableau 3 : Estimation de la charge de travail du suivi des Groupes de Résultats par les 4 PFT

Tâches	Total cumulé des 4 PFT	% sur Total En H/J par an	Commentaires
Insertion des informations dans UNINFO	35	3%	Incluant formation, et vérification PS
Préparation et suivi des réunions avec les partenaires (échanges avec les partenaires, réunions semestrielles, annuelles, préparation COPIL, etc.)	43	4%	Incluant les préparations et réunions préalables
Préparation et suivi du PTA	47	4%	Incluant les préparations préalables
Relations et interactions avec le BCR (réunions, notes, échanges)	49	5%	Incluant les formations, les éventuels inputs préalables
Préparation et suivi du CCA (liens PS-CCA)	14	1%	Incluant les feed-back sur document
Préparation du nouveau Plan Cadre (en 2022 seulement)	27	3%	Principalement atelier et contribution dans les documents divers, ainsi que les préparations préalable
TOTAL pour les 4 PS	215		
TOTAL /an : 22,5 x 112	1080	20%	



Verbatim sur la surcharge de travail des Points Focaux Techniques

Un(e) manager d'une agence du SNU

« En surchargeant les PFT travaillant dans nos agences, on devient la cause de leur inefficacité ».

Un Point Focal Technique (des PS ou Priorités Stratégiques)

« Même en tant que leader d'une PS, on dépend des agences pour avoir l'information. Au niveau de la Présidence des Groupes de Résultats, on n'a pas les moyens de vérifier les informations (notamment les indicateurs de décaissement). C'est sur la base de la diligence des agences ».

Un Point Focal Technique (des Priorités Stratégiques)

« Il aurait fallu en amont regarder la cohérence des 4 Priorités Stratégiques. Mais nous n'avions déjà plus la main une fois le train lancé. De plus, notre fonction n'est pas institutionnalisée. Cela nous force à frapper à la porte des chefs d'agence. Nous sommes dépendants de leur bon vouloir ».



Verbatim sur l'exécution proprement dite

Un(e) manager d'une agence du SNU

« La formulation a eu beaucoup d'incidences sur l'exécution. La formulation était bonne, l'exécution beaucoup moins. A l'exécution, on a souffert d'une formulation, non pas de résultats, mais d'indicateurs. Les indicateurs ne sont pas assez SMART. Il nous aurait fallu être beaucoup plus précis et séquencer les résultats avec des objectifs clairs ».

Un(e) représentant(e) d'un Ministère impliqué

« Dans ce Plan Cadre, les ressources à mobiliser sont plus importantes que les ressources disponibles. Notre priorité au Ministère est de capitaliser sur les ressources existantes ».

Un(e) chargé de programme d'une agence du SNU

« On commence à mieux travailler ensemble. Le nombre d'initiatives conjointes et de fonds conjoints a augmenté. Par contre, au niveau opérationnel, notre marge de progression est importante ».

Conclave des Résultats

« Le cadre de suivi-évaluation de l'UNSDCF 2021-2023 est tombé dans le piège de la visibilité et de l'exhaustivité suivant un souci d'apparition des agences qui est compréhensible, mais qui s'est avéré très peu efficient et efficace en termes de suivi (...) Les tentatives de créer des produits et des indicateurs multi-agences n'ont pas abouti ».

5.4 UN-INFO : un outil qui ne remplit pas encore ses promesses

Le siège des Nations unies a développé un outil visant à assurer la gestion des données de l'ensembles des activités des agences du SNU³². Il s'agit d'une **plateforme en ligne de planification, de suivi et d'établissement de rapports qui numérise les cadres de résultats** de l'équipe de pays des Nations unies. UN INFO est la plateforme où les indicateurs du cadre d'indicateurs de résultats doivent être rapportés, y compris le rapport narratif.

L'idée étant, entre autres, de digitaliser UNSDCF afin de mettre en ligne le plan travail conjoint. Comme rappelé dans l'encadré ci-dessous, l'ambition de cet outil est de « *renseigner sur la façon dont le système des Nations Unies oriente, dans chaque pays, les ressources vers les priorités nationales* » et « *d'ajuster les programmes ou de réaffecter les ressources en temps réel* »³³. L'outil permet théoriquement de suivre en ligne les Plans de Travail Conjointes du Plan-Cadre, garantissant une transparence totale sur l'allocation des ressources.

³² Cela fait partie des efforts de l'ONU pour améliorer la cohérence, la transparence, la responsabilité et la coordination afin de mieux répondre aux besoins et aux priorités dans le cadre de la réalisation des ODD

³³ A noter que la plateforme UN-Info comporte cinq fonctionnalités distinctes : i) le *Information Management System (IMS)*, ii) Le *Common Premises* (Maison Commune), iii) Le *Common Back Office* (Procurement), iv) le *Business Operation Strategy* (services en commun) et enfin, v) le *UNSCDF Cooperation Framework* (Plan-cadre). L'analyse qui suit porte sur le dernier point seulement.

Encadré 4 : La plateforme UN-Info

La plateforme UN-Info

Outil de planification, de suivi et de communication de l'information, la plateforme en ligne UN-Info contient sous forme numérique chaque plan-cadre de coopération et les plans de travail conjoints y afférents (...) Initialement conçue pour être un outil de suivi au niveau national, elle donne une vue d'ensemble des progrès réalisés au niveau de chaque pays et fournit des informations agrégées aux échelons régional et mondial, tant pour l'ensemble du système œuvrant à l'exécution du plan-cadre que pour telle ou telle entité en particulier.

Elle renseigne notamment sur la façon dont le système des Nations Unies oriente, dans chaque pays, les ressources vers les priorités nationales, les questions thématiques (notamment les questions transversales comme le genre, les droits de l'homme et l'action humanitaire) et les objectifs de développement durable. Elle permet un suivi plus régulier des plans de travail conjoint, l'objectif étant que toutes les activités de développement produisent les résultats escomptés.

Elle permet en outre aux administrateurs d'ajuster les programmes ou de réaffecter les ressources en temps réel. Le public peut également avoir une vue d'ensemble des activités du système des Nations Unies pour le développement grâce aux tableaux de bord qui renvoient aux sites Web des équipes de pays des Nations Unies.

Source : *UNSDCF Guidance*, p. 31

Objectivement, au regard des entretiens menés et de l'analyse par la mission, nous sommes encore très loin de cette ambition. Cet outil ne permet pas encore « d'ajuster les programmes ou de réaffecter les ressources en temps réel ». **Son utilisation et sa gestion se heurtent à de nombreux obstacles :**

- La collecte des données sur les sous-produits est effectuée par les points focaux UNINFO lors de la phase de planification, tandis que les montants des dépenses et les valeurs réalisées des indicateurs de produits sont insérés par ces mêmes points focaux pendant la phase de suivi³⁴. C'est à ce stade que le groupe S&E (GD&A) doit faire le contrôle-qualité des données en faisant une triangulation (auprès des partenaires de mise en œuvre ou Ministères, des populations bénéficiaires, ...). Or, il apparaît que ce suivi n'est pas systématiquement effectué.
- Dans la même veine, **l'intitulé des indicateurs n'est pas protégé** et peut être modifié par mégarde par les chargés de programme, faute d'avoir instauré « un propriétaire par indicateur ».
- UN-Info n'est pas un outil de gestion de projets ou de programmes et n'a pas vocation à l'être. Mais la fonction « de planification, de suivi et de rapportage qui numérise le cadre de résultats du (SNU) » est très contrainte par le fait que **sa mise à niveau est dépendante de la régularité avec laquelle les informations sont renseignées** par les chargés de programme de chaque agence. Les agences elles-mêmes sont, pour la plupart, confrontées à des problèmes de suivi de leurs activités à l'instant T. En l'état, le BCR doit constamment relancer les agences pour renseigner la base de données UNINFO, avec un succès pour le moins mitigé. De leur côté, les coordonnateurs des PS reconnaissent qu'ils n'ont pas les moyens de vérifier les informations fournies par les

³⁴ Dans la phase de suivi, le montant des dépenses et les valeurs réalisées des indicateurs de produits relevant de chaque agence sont insérés par les mêmes points focaux des agences. Il reste ensuite à sommer les données sur les valeurs réalisées des indicateurs de produit venant des agences contributrices.

autres agences (indicateurs et décaissements notamment). Ils sont donc entièrement dépendants des informations que leur donnent ou non les autres agences.

- En l'état, **l'outil est limité sur un certain nombre de fonctions dynamiques**, pourtant essentielles, particulièrement sur la dimension financière. Ainsi, il ne permet pas d'obtenir les informations suivantes : i) choix des dates et périodes de mise en œuvre (mois, trimestre, semestre), à ce stade les données de UNINFO étant annuelles ; ii) extraction des informations par programme/projet (cette distinction n'existe pas dans UNINFO), iii) suivi spatial des PTC, iv) suivi des dépenses allouées aux cibles ODD ou encore aux régions d'intervention.
- A noter que certaines informations sont théoriquement partagées avec la partie nationale³⁵. En l'état, cela risque de poser des problèmes de compréhension et des risques de mauvaise interprétation si l'outil ne connaît pas d'améliorations notables, telles que celles proposées plus haut.

³⁵ Il existe un portail (<https://uninfo.org/>) où les publics peuvent voir les réalisations par ODD. En l'état, seule une version beta est disponible à l'échelle globale.

6 Revue des questions transversales

6.1 Quelle prise en compte des principes directeurs du plan-cadre de coopération ?

Encadré 5: Les principes directeurs de programmation de l'ONU

Les principes directeurs de programmation des Nations unies

Le plan-cadre de coopération repose sur une approche intégrée. Les **grands principes guidant l'établissement des programmes sont envisagés tous ensemble** et non pas indépendamment les uns des autres. Ces principes sont imbriqués à toutes les étapes du plan-cadre et orientent aussi bien son exécution que son contenu. Appliquant une **approche intégrée et multidimensionnelle dans l'élaboration des programmes** –compte tenu des « cinq P » du Programme 2030 (**population, prospérité, planète, paix et partenariats**) –, le plan-cadre détermine comment optimiser les effets positifs et les synergies résultant des activités consacrées à tel ou tel objectif de développement durable et faire d'éventuels arbitrages entre les programmes.

1. **Ne laisser personne de côté** : telle est la grande ambition du Programme 2030, qui traduit l'engagement d'éliminer la pauvreté sous toutes ses formes, de mettre un terme à la discrimination et à l'exclusion et de réduire les inégalités et les vulnérabilités, y compris face aux effets des changements climatiques et de la dégradation de l'environnement, mais également de mesurer les progrès accomplis en faveur de telle ou telle catégorie de personnes. Cela suppose de produire des données ventilées et de mener des études qualitatives pour identifier les groupes exclus ou discriminés, cerner les raisons et les ressorts de l'exclusion et de la discrimination dont ils sont victimes et repérer les groupes qui cumulent les inégalités ou subissent des discriminations multiples et croisées.
2. **L'approche du développement fondée sur les droits de l'homme**. Le but étant en particulier de renforcer aussi bien les capacités des « débiteurs d'obligations », pour qu'ils puissent honorer leurs obligations, que celles des « détenteurs de droits », pour qu'ils puissent faire valoir leurs droits.
3. **L'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes** sont indispensables à la réalisation du Programme 2030 et de tous les objectifs de développement durable. Pour que ces questions figurent en bonne place dans le plan-cadre, les organismes des Nations Unies chargés du développement doivent inscrire l'égalité des sexes au cœur de leurs programmes, favoriser la participation active et réelle des femmes et des hommes.
4. Le principe de **résilience** doit orienter les planificateurs lorsqu'ils élaborent des stratégies de réduction des risques et de prévention des catastrophes et des crises. Ces stratégies, intégrées et d'un coût raisonnable, doivent s'inspirer du Cadre de résilience de l'ONU. Parmi les risques citons les risques naturels, les risques anthropiques et les risques liés aux conflits violents, aux épidémies et pandémies, aux crises financières et aux fluctuations des prix alimentaires.
5. La **durabilité** est ce qui permet de préserver et de consolider les résultats obtenus en matière de développement. Le Programme 2030 vise à assurer la protection durable de la planète et de ses ressources naturelles et culturelles, à favoriser une croissance économique inclusive et soutenue, à mettre fin à la pauvreté dans toutes ses manifestations et à améliorer le bien-être des femmes et des hommes.
6. **Principe de responsabilité** : grâce au plan-cadre de coopération, le système des Nations Unies pour le développement pourra mieux répondre des activités collectives qu'il mène à l'appui des pays dans le cadre du Programme 2030 : a) agir dans le respect des priorités nationales; b) renforcer les mécanismes, institutions et organes nationaux et locaux chargés d'assurer le suivi et des ODD; c) prévoir des mesures visant à renforcer et étendre la transparence; d) permettre aux populations locales, sans exclusive, de jouer un rôle et de participer aux décisions tout au long du cycle du plan-cadre ; e) favoriser la mise au point de données ventilées de qualité, accessibles, actualisées et fiables et leur utilisation dans l'élaboration des politiques des pays et de l'ONU.

Source : *UNSDCF Guidance*, pp. 11-13

Il a aussi expressément été demandé à la mission d'analyser la prise en compte des principes directeurs du plan-cadre de coopération. A noter que ces questions ont été discutées avec les personnes interviewées mais que les réponses étaient souvent génériques et manquaient de

précision. En l'état, **le SNU n'a pas produit de document permettant de faire le bilan stratégique de la prise en compte de ces principes directeurs. Ni le rapport annuel 2022, ni les comptes-rendus des différents groupes n'y font mention.** Faute de documentation, la mission n'a pu s'appuyer que sur les retours des cadres du BCR sur cette question. Pour rappel, l'encadré ci-dessus précise l'ambition de ces grands principes.

De l'avis des interlocuteurs rencontrés, **la prise en compte des principes directeurs a été un exercice compliqué.** Des efforts réels ont été menés par les différentes agences au moment de la formulation, mais **cela s'est avéré plus délicat dans l'exécution du Plan-Cadre lui-même.** Comme l'a précisé un(e) chef(fe) d'agence à la mission, « *c'est encore un exercice un peu « hors-sol » que nous avons du mal à intégrer dans notre programmation au quotidien* ». Tout d'abord, les groupes les plus laissés de côté n'ont pas été spécifiquement identifiés. Bien que la mention à LNOB soit fréquente dans le Plan-Cadre et dans la revue annuelle 2022, **ils n'ont jamais été précisément définis.** Le plan-Cadre prévoyait pourtant que le BCR fasse une analyse LNOB spécifique³⁶.

De ce fait, la plus grande difficulté pour les agences est l'absence d'instrument de suivi de ces principes et une responsabilité diluée, ce qui rend difficile le rapportage sur l'avancée de ces principes.

Bref passage en revue :

- **Leave No One Behind (Ne laisser personne de côté).** De l'avis même du BCR, il n'y a pas eu de travail explicite sur ce principe. Il est essentiel pour le Système des Nations Unies (SNU) de Madagascar d'identifier les groupes les plus laissés de côté afin de garantir que le principe "Leave No One Behind" soit pleinement pris en compte dans la mise en œuvre de ses programmes et activités. Ces groupes marginalisés sont souvent ceux qui sont les plus vulnérables et qui ont le plus besoin de soutien pour accéder aux services et opportunités offerts par les programmes du SNU. Un produit l'évoque expressément dans la PS2, mais sa mise en œuvre s'est avérée complexe. Aucune agence n'a vraiment rendu compte de façon spécifique sur ce principe. Il n'y a pas eu de description spécifique par groupe de travail sur cet aspect. Chaque agence a bien essayé de faire de son mieux pour intégrer le principe, mais de l'avis d'un(e) cadre du BCR, « *il manque une coordination globale pour que ces éléments transversaux soient repris et cela dépend de la bonne volonté de chaque agence. Quand on a des indicateurs que l'on peut désagréger, on désagrège* ». Mais sans système de collecte spécifique de ces informations, les agences en sont réduites à désagréger quelques indicateurs y référents, autant que possible. Il est donc proposé d'établir une coordination globale pour assurer que ces éléments transversaux soient pris en compte par chaque agence et la mise en place d'un système de collecte spécifique pour suivre les progrès liés à ce principe et encourager les agences à désagréger davantage d'indicateurs pour une meilleure évaluation.

³⁶ Dans le plan de suivi du Plan-Cadre (section 4.1), il est prévu que : « *Une base de données et d'analyses du SNU sera mise en place au niveau du Bureau du Coordonnateur Résident du SNU. Il contiendra les données relatives aux ODD et les diverses analyses produites, mises à jour et communiquées par les agences des Nations Unies. Les résultats de l'enquête EDS en cours et des analyses planifiées en 2021 (Analyse LNOB, Analyse des conflits, Analyse prospective) permettront de déterminer la période idéale de la mise à jour du CCA* ».

- **Droits de l'Homme.** Dans la conception, un réel effort a été fait pour distinguer notamment les « débiteurs d'obligations » et les « détenteurs de droits ». De nombreux produits y font référence et l'on peut dire que l'esprit « Droits de l'Homme » est bien présent, tant dans la formulation que dans l'exécution. Ce principe semble avoir été plus simple à identifier et cibler. Là encore, il aurait quand même été bon d'avoir un responsable spécifique afin de documenter l'avancée de ce principe. A noter que Jusqu'en mai 2023 il existait un groupe inter-agences droits humains et genre.
- **Égalité des sexes et autonomisation des femmes.** Là encore, sur cette question, faute de document synthétisant les avancées de cette question dans la CF, la mission n'a pu que s'appuyer sur le document externe finalisé en mi-2022. En début de programmation, le BCR a fait appel à une consultante pour faire l'évaluation. Un document a été produit selon la méthodologie de l'UNCT-SWAP Gender Scorecard³⁷. Les principales conclusions de ce rapport sont les suivantes³⁸ :
 - « L'UNSDCF approche les exigences minimales de l'indicateur 1.2 de la dimension de planification. Aucune des priorités stratégiques n'intègre le genre ni l'autonomisation des femmes, et il n'y a pas de résultat qui est particulièrement ciblé sur l'autonomisation des femmes ou l'égalité des sexes. Sous chaque priorité stratégique, il y a 3 effets pour un total de 12 effets dans le cadre de coopération. **3 de ces 12 effets intègrent une analyse genre**, mentionne l'égalité des sexes et/ou l'autonomisation des femmes, ce qui aide l'UNCT à approcher des critères requis pour cet indicateur. Il y a un grand potentiel pour l'UNCT de réaliser un CCA qui a une forte analyse genre qui peut guider l'intégration genre et de l'égalité des sexes dans les résultats et à travers le prochain UNSDCF.
 - « Les indicateurs du cadre de résultats de l'UNSDCF approchent les exigences minimales de l'indicateur 1.3. Il y a un total de 152 indicateurs dans le UNSDCF 2021-2023. Parmi ces indicateurs sur 4 priorités stratégiques, **111 indicateurs sont aveugles aux changements par rapport à l'égalité des sexes**, et ne sont pas désagrégés par sexe. 41 indicateurs, par contre, mesurent des changements par rapport à l'égalité des sexes, et sont ventilés par sexe : cela fait un total de 26.9% des indicateurs. Pour approcher les exigences minimales du Gender Scorecard, il faut que 20 à 33% des indicateurs de résultats et de produits du UNSDCF mesurent les changements en matière d'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes conformément aux cibles des ODD, y compris l'ODD 5.
- **Durabilité.** Là encore, les agences ont fait un réel effort pour intégrer cette notion dans la formulation en intégrant la dimension socio-économique et environnementale, ainsi que la pérennisation des acquis. Cependant, le défi réside dans l'absence d'instruments de suivi spécifiques pour évaluer et analyser plus en profondeur la durabilité des actions entreprises. Il est essentiel de renforcer l'analyse de la durabilité des interventions en mettant en place des outils de suivi adaptés, en collectant des données à long terme et en impliquant les parties prenantes concernées. Une approche proactive en matière de

³⁷ L'UNCT-SWAP Gender Scorecard est une auto-évaluation participative pour renforcer les systèmes de redevabilité à travers l'ONU en matière d'intégration de la dimension de genre, d'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. L'outil souligne l'importance croissante de la collaboration, de la coordination et de la responsabilisation inter-institutions pour atteindre des résultats dites transformateurs en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes (GEWE) au niveau des pays.

³⁸ Source : « Exercice UNCT-SWAP Gender Scorecard », 2022, 55 pages. Voir plus explicitement pp.5 et 6.

coordination et de partage d'expériences entre les agences contribuera également à améliorer la durabilité des actions entreprises par le SNU à Madagascar.

- Pour répondre à cette préoccupation et renforcer l'analyse de la durabilité, voici quelques suggestions :
 - Définir des indicateurs de durabilité : Identifier des indicateurs spécifiques de durabilité pour chaque intervention. Ces indicateurs peuvent inclure des éléments tels que l'impact à long terme sur les bénéficiaires, la résilience des communautés, les effets sur l'environnement, la continuité des services, etc. La mise en place de tels indicateurs permettra de suivre la durabilité des interventions de manière plus précise.
 - Collecte de données à long terme : Mettre en place des mécanismes de collecte de données à long terme pour évaluer l'impact et la durabilité des interventions sur une période prolongée. Cela pourrait impliquer des évaluations régulières à moyen et long terme pour suivre l'évolution des résultats et identifier les facteurs qui contribuent à la durabilité.
 - Évaluation participative : Impliquer les parties prenantes concernées, y compris les bénéficiaires et les communautés locales, dans l'évaluation de la durabilité des interventions. Leur perspective et leur expérience peuvent fournir des informations importantes sur la pérennité des actions entreprises.
 - Coordination inter-agences : Encourager la coordination entre les différentes agences du SNU pour partager les meilleures pratiques en matière de durabilité et explorer des approches collaboratives pour renforcer l'impact à long terme des interventions.
 - Établissement d'une base de connaissances : Créer une base de connaissances ou une plateforme de partage d'expériences pour documenter les initiatives réussies en matière de durabilité. Cela permettra de capitaliser sur les leçons apprises et de guider les futures interventions.
- **Redevabilité et principe de responsabilité.** Sur cette dimension, le Plan-Cadre a développé de nombreux instruments visant à atteindre cet objectif. En témoignent l'appui du BCR à la collecte des données, une vraie exigence de transparence des informations de la part du SNU avec notamment des outils tels que la revue annuelle, le rapport annuel ou la plateforme UN-INFO.
- **Résilience.** Cet aspect a été pris en compte dans la formulation. La logique des zones de convergence dans le Sud (avec les tentatives du BCR de promouvoir une approche intégrée et une programmation conjointe) y concourt. Là encore, il n'est pas fait spécifiquement référence à la résilience dans les documents consultés. Pour renforcer l'analyse de la résilience dans la mise en œuvre du plan, il est important de définir des indicateurs spécifiques, d'intégrer la résilience dans les rapports de suivi et d'impliquer les parties prenantes et de partager les meilleures pratiques. L'objectif est d'assurer que les actions entreprises par le SNU contribuent efficacement à renforcer la résilience des populations face aux défis et aux perturbations. Quelques suggestions :
 - Définir des indicateurs de résilience : Identifiez des indicateurs spécifiques de résilience pour chaque intervention ou programme. Ces indicateurs peuvent être liés à la capacité des communautés à faire face aux chocs et aux stress, à leur capacité d'adaptation aux changements, et à leur capacité de se relever après des perturbations.

- Intégrer la résilience dans les rapports de suivi : Assurez-vous que les rapports de suivi réguliers intègrent des informations et des données sur la résilience des bénéficiaires et des communautés touchées par les interventions du SNU.
- Évaluation participative de la résilience : Impliquez les parties prenantes concernées dans l'évaluation de la résilience. Cela peut inclure des consultations avec les communautés locales pour comprendre comment elles perçoivent leur propre résilience face aux défis et perturbations.
- Mettre en place des études spécifiques sur la résilience : Si possible, envisagez de mener des études spécifiques sur la résilience dans les zones d'intervention. Ces études pourraient fournir des informations plus approfondies sur l'impact des programmes sur la résilience des populations.
- Partager les meilleures pratiques en matière de résilience : Encouragez la communication et le partage des meilleures pratiques en matière de résilience entre les différentes agences du SNU. Cela permettra d'apprendre des expériences des autres et de renforcer les approches efficaces.

Encadré 6: Les zones de convergence territoriale

Les « zones de convergence territoriale » : un concept intéressant et novateur, mais qui n'a pas encore pris

Les zones de convergence territoriale s'inscrivent parfaitement dans la logique de la réforme visant à « travailler de façon intégrée ». Le BCR s'est attelé à cette tâche dès 2021 en ciblant des zones et des populations cibles en cherchant à être le plus pragmatique possible. Le travail d'identification de ces zones a pris beaucoup de temps (2 ans) et a débouché sur la sélection de 8 communes dans 3 régions, un diagnostic partagé avec des missions conjointes afin de définir un paquet conjoint d'interventions avec des priorités et des actions coordonnées. Dans le courant de l'année 2022, l'initiative a pu aboutir à la finalisation du paquet conjoint d'intervention (PCI) dans deux communes, Andalatanosy et Antanimora, du District Ambovombe de la Région Androy, et au démarrage de la phase de mise en œuvre en concertation avec les autorités locales et régionales. 10 agences du SNU collaborent et se coordonnent pour une série d'interventions qui touche les priorités de l'eau, la lutte contre la pauvreté, le renforcement des services de base, la gouvernance et participation citoyenne et la communication pour le développement, et qui concrétise une approche nexus au niveau local. A ce jour, ces interventions ne sont pas encore budgétisées, la mobilisation financière des agences peine à se faire et cela ne semble pas être prioritaire pour les agences.

Il est incontournable d'avoir des zones prioritaires d'intervention avec une concentration d'actions, au-delà des seules interventions du SNU d'ailleurs. Dans une configuration idéale, ce serait plutôt le rôle de l'État de veiller à faire converger et à rationaliser les interventions des PTF. Cette ambition a souvent été évoquée à Madagascar sur les vingt dernières années, sans jamais que cela ne puisse vraiment se matérialiser, l'État malgache étant tributaire des interventions des PTF et suivant une « logique de l'offre » quant aux initiatives des partenaires.

L'ambition initiale est restée, à ce jour, au niveau du concept théorique et semble s'être brisée sur les habitudes et le cloisonnement des agences et l'absence de leadership pour mener à bien cette initiative. Mais cela traduit aussi un déficit dans le suivi de cette initiative en termes opérationnels.

Les défis qui se sont posés sur les zones de convergence territoriale sont les suivants :

- Un point de sémantique d'abord. **Être physiquement sur le même territoire, cela ne veut pas dire converger.** Dans la pratique, aux dires des acteurs rencontrés, il n'y a pas eu de réunions inter-agences au niveau territorial, ni de réelle réflexion stratégique coordonnée au niveau des territoires. Pour les agences qui possèdent des bureaux régionaux, elles manquent d'ailleurs d'autonomie programmatique et budgétaire. A noter que dans le Grand Sud, par exemple, où un grand nombre de bailleurs sont présents, il n'y a pas de plateforme de coordination des interventions. Cela renvoie là encore au rôle des autorités pour assurer le « rôle de gendarme » afin d'éviter la dispersion des interventions et d'augmenter l'impact.
- Ensuite, comme l'a dit un chef d'agence, « il faut se donner les moyens de nos ambitions ». Si l'on veut que cette initiative fonctionne, il convient de mettre en place un **système de planification régionale, fondé sur une analyse des territoires**. Ce travail aurait pu être fait en amont, avant de définir les zones d'intervention possibles. Cette question est complexe car certaines zones de convergence souffrent de l'absence d'agences et n'attirent pas forcément les agences, même si une analyse initiale les a identifiées comme ZDC. **Et l'équilibre est complexe entre offre** (présence effective des agences sur un territoire) **et demande** (qui aurait nécessité de réfléchir aux gaps de financement et aux effets de levier possibles sur un territoire). Cela pose une question de fond : **doit-on approcher le développement par les gaps de financement ou par le besoin réel de développement et se donner les moyens de financer ces gaps ?**
- Encore une fois, l'exemple du Grand Sud est une bonne illustration : à ce jour, il n'y a pas eu de diagnostic réalisé sur les interventions du SNU dans cette région. De nombreux bailleurs interviennent et de nombreuses études ont pourtant cartographié la présence des PTF par région et par district. Il est dommage qu'il faille attendre 2023 pour que le SNU se dote de cartes sur les interventions du SNU par région (cartes tout récemment finalisées par le BCR, au moment de la mission). Si une telle étude avait pu être menée (avec quels financements ?), le SNU aurait pu avoir une force de plaidoyer très importante, tant auprès des autres bailleurs qu'auprès du Gouvernement.

6.2 Des initiatives innovantes avec le secteur privé

Jusqu'à-là, le secteur privé était peu associé aux programmations du SNU. **Avec l'arrivée du nouveau Coordonnateur Résident (CR), une nouvelle dynamique est en marche avec le secteur privé.**

Une initiative particulièrement intéressante a été initiée avec la signature d'une convention tripartite entre le SNU, le **Groupement des Entreprises de Madagascar (GEM)** et la Confédération des Travailleurs de Madagascar (CTM). Cette initiative est d'autant plus intéressante qu'elle est rare. En effet, peu de pays ont signé des protocoles de cette envergure. Dès son arrivée, le CR a sollicité le GEM pour participer au Plan-Cadre 2021-2023. D'ailleurs, le GEM représente le secteur privé dans le COPIL auprès du Gouvernement et de la société civile, ce qui est fortement apprécié par le GEM. **A noter qu'aucun autre bailleur de fonds n'a fait ce rapprochement.** Le Président du GEM a aussi participé à la 5^{ème} conférence des PMA à Doha avec le CR. Et comme aime à le dire le Pdt du GEM : *« Si on veut travailler ensemble, faisons-en sorte que l'on ait de moins en moins besoin de vous. Aidez-nous à nous passer de vous ».*

Historiquement, le GEM a, par le passé, beaucoup travaillé avec le BIT, mais étaient peu en lien avec d'autres agences. **Depuis son implication dans le Plan-Cadre, les rencontres se sont multipliées avec différentes agences du SNU :** le PNUD, le PAM, le BIT, la FAO et l'ONUDI. Le GEM est satisfait de ce rapprochement qui permet à tous de mieux se connaître et des premières initiatives commencent à voir le jour :

- Avec le BIT, le partenaire historique du GEM, plusieurs initiatives sont en cours. Le programme « ACT EMP » qui appuie les enjeux du patronat dans le pays (une étude sur la représentation patronale au sein des différents organismes publics où le secteur privé est représenté, ainsi qu'une autre étude pour la mise à jour du secteur du Tourisme et de l'Hôtellerie après le COVID 19). Une autre initiative est en cours de formulation avec les syndicats. Enfin, en 2022, le BIT a aussi financé une étude sur la sensibilité des entrepreneurs du GEM au développement durable et visant à définir un programme d'action pour sensibiliser les entreprises à la RSE (Responsabilité Sociale des Entreprises) et au développement durable.
- Avec le PNUD, qui a financé les « Assises pour le développement durable pour l'Océan Indien ».
- Enfin, avec le PAM, sur un programme de redistribution après le cyclone. Plusieurs réflexions sont en cours, tels que des programmes visant à renforcer la résilience et diminuer la dépendance agricole ou encore l'approvisionnement local des dons pour augmenter la valeur ajoutée locale.

Le Syndicat des Industries de Madagascar (SIM) regroupe 120 entreprises, toutes malgaches, dont 30 à 40 start-up. A noter que le Président du SIM est aussi vice-Président du GEM. Des conventions spécifiques ont été signées entre les PMI et le SNU. Le SIM bénéficie aussi d'un accompagnement de l'ONUDI. Mais les préoccupations du SIM dépassent de loin les capacités d'intervention du SNU puisqu'aux dires de son Président, « les deux grandes priorités sont l'énergie et les infrastructures routières, deux compétences qui relèvent entièrement de la compétence nationale ».

La Conférence des Travailleurs de Madagascar (CTM) compte dix syndicats membres dans le pays avec 5000 syndiqués. Ce taux de syndicalisation est faible (on estime les travailleurs formels à 500.000 à Madagascar), principalement en raison de la difficulté de faire payer les cotisations aux membres. La CTM a un seul interlocuteur au sein du SNU, l'OIT. A ce jour, elle n'a pas été en capacité de développer un programme qui lui soit propre, autant par manque de capacités techniques (connaissance des sources de financement possibles, capacités à formuler un programme, à écrire des TdRs) que de capacités financières (notamment pour gérer des éventuels fonds d'un programme d'appui).

La CTM avait pour projet de concevoir un Plan de Développement Stratégique (PDS) pour la structure avec l'appui potentiel du BIT et de l'ACTRAV. Faute de capacités académiques et par manque de personnes ressources, ce plan n'a jamais été mis en œuvre.

Des axes de collaboration pourraient être aussi développés avec le SNU autour du travail et de la migration (projet non concrétisé de coordination entre les syndicats de Madagascar et de l'île Maurice), de la législation du travail, des migrations de travail en milieu rural, et enfin sur un domaine capital pour la CTM, la formation professionnelle.

La CTM a aussi été associée au COPIL, mais elle s'est sentie peu écoutée et peu utile (cf. verbatim plus haut). D'une manière générale, elle regrette l'absence de collaboration structurelle entre le SNU et la CTM et que les rares projets lui soient imposés avec des « projets tous faits sans consultation préalable ».

A noter que **les représentants du secteur privé rencontrés par la mission (CTM, GEM et SIM) ont tout de même regretté que les financements du SNU soient « éparpillés avec beaucoup de projets sur des montants limités »**. Ils ont invité le SNU à se poser la question des moyens de renforcer la coopération entre le SNU et d'autres bailleurs afin que les financements du SNU aient un effet de levier par rapport à d'autres PTF qui ont plus de moyens ou qui vont dans la même direction, afin d'augmenter l'impact des appuis.

6.3 La société civile aspire à être mieux écoutée par le SNU

Les ambitions du Plan Cadre à l'égard de la société civile étaient importantes comme en témoigne cet extrait d'un document de travail interne du BCR.

Actions au niveau de chaque PS	
Au niveau des agences (en coordination avec BCR)	Au niveau BCR (en collaboration avec les agences)
<ul style="list-style-type: none"> Mobiliser et impliquer la société civile dans la mise en œuvre des programmes/projets priorités (société civile comme partenaires de mise en œuvre bénéficiaires) Engager la société civile dans les plaidoyers et dans la mise en œuvre des initiatives/programmes de développement afin d'assurer la considération des couches les plus défavorisées de la population Travailler avec la société civile dans les interventions dans le cadre de la décentralisation effective et la territorialisation des actions pour mieux toucher le monde rural Soutenir et renforcer la capacité de la société civile implantée au niveau local et la capitaliser comme relais d'information et d'espace de représentation pour atteindre les groupes laissés pour compte 	<ul style="list-style-type: none"> En capitalisant les différentes plateformes de la société civile déjà existantes, assurer leur engagement et participation, ainsi que l'implication des groupes vulnérables et marginalisés dans le suivi de la mise en œuvre (UNSDCF et ODD) : exemple à travers (ii) des plateformes digitales d'échanges ou (ii) des enquêtes de satisfaction sur les démarches adoptées pour la mise en œuvre des actions développement, les retombées de ces actions sur leur vie, (iii) des études socio-économiques de base et post-intervention, (iv) via des consultations publiques (v) l'élaboration des rapports des Examens Nationaux Volontaires, etc. Identifier des partenaires champions avec la société civile/les plus vulnérables et produire/diffuser des storytelling les concernant et les et les agences partenaires

La plateforme des ONG, ROHY (« Le Lien ») est la plus grande plateforme d'ONG du pays³⁹. Elle regroupe 24 organisations et est appuyée par un nombre important de PTF depuis une dizaine d'années, avec une réelle montée en puissance depuis 2016. Elle travaille depuis plus de 5 ans régulièrement avec le SNU, notamment sur la contextualisation des ODD (appui du PNUD) et apprécie le fait que, depuis lors, ils soient considérés comme des partenaires à part entière. Comment les différentes OSC rencontrées⁴⁰ ont perçu leur implication dans le Plan-Cadre 2021-2023 ?

Lors de la phase de formulation, ROHY a travaillé étroitement avec le BCR, qui de son côté, a veillé à les associer à toutes les étapes. Les OSC rencontrées estiment qu'elles ont pu avoir de l'influence sur la réflexion sur les finances publiques ou encore la décentralisation.

Les appuis des agences du SNU à la société civile sont multiformes et ne sauraient être détaillés dans ce rapport⁴¹. La question qui est souvent revenue est celle de la capacité limitée de ces ONG à gérer des fonds. Seules les ONG MSIS TATAO (budget annuel de 2M USD) et AVG (budget annuel entre 750.000 et 1M USD) sont en capacité de mettre en œuvre des programmes ambitieux. D'une manière générale, les partenaires rencontrés regrettent l'effet de saupoudrage des interventions du SNU en appui à la société civile et appellent de leur vœux la mise en place d'un programme d'appui global plus ambitieux à la société civile (inter-agences), sous forme de « Basket Fund ». Une approche stratégique globale du SNU vis-à-vis de la société civile ou du secteur privé est requise mais la mise en œuvre de ces stratégies d'engagement de la société civile ou du secteur privé devra tenir compte de la diversité et du modus operandi des agences du SNU.

Enfin, à noter que la société civile est représentée sur deux Priorités Stratégiques, la PS1 (Gouvernance) et la PS4 (Environnement). Sans surprise, les personnes rencontrées ont estimé manquer de clés pour appréhender les intentions du SNU avec ce Plan-Cadre et ont questionné leur utilité sur un tel processus (cf. verbatim ci-dessous).



Le SNU est le seul partenaire technique et financier à inclure le secteur privé et la société civile dans ses COPIL. C'est un premier pas important. Mais les différents acteurs rencontrés aspirent à être plus écoutés et que leur rôle ne se limite pas à celui de « faire-valoir » lors des réunions. **Un effort reste encore à faire de la part du SNU pour mieux intégrer les enjeux de ces acteurs en termes programmatiques.** Cela pourrait prendre plusieurs formes : assistance technique pour renforcer les capacités de ces acteurs (formulation, recherche de financements), « basket fund » commun ou un programme intégré d'appui global.

³⁹ <https://www.rohymadagasikara.net/>

⁴⁰ Cf. Liste des OSC rencontrées en ANNEXE 2.

⁴¹ Les programmes les plus notables sont appuyés par le PNUD avec notamment un projet sur la « gouvernance, la lutte contre la corruption, la décentralisation et l'éducation citoyenne » (PNUD/RINDRA). Un autre projet sur financement du *Peace Building Fund*, « OBS MADA » est mis en œuvre par le PNUD en consortium avec MSIS TATAO. L'OHDH et l'UNESCO interviennent aussi avec cette ONG, de même que l'UNICEF sur un projet d'analyse budgétaire thématique de la nutrition



Verbatim sur la la société civile et secteur privé

Un(e) représentant(e) de la société civile

« Pourquoi le SNU ne pourrait-il pas rejoindre le programme conjoint des PTF, le FANAINGA ? Ou alors créer un programme d'appui global à la société civile inter-agences sous forme de basket fund ? Nous pensons que cela serait beaucoup plus efficace et pourrait appréhender de façon systémique l'appui à la société civile ».

Un(e) représentant(e) de la société civile

« Nous nous demandons ce que nous faisons là. Quel rôle attend-on de nous alors que l'on ne nous écoute pas ? Le tripartisme affiché par le SNU n'existe pas, c'est un tripartisme de façade. Nous ne sommes consultés que pour valider ce qui a déjà été décidé ».

Un(e) représentant(e) de la société civile

« Au COPIL, il y a un vrai problème de communication. Nous n'avons jamais reçu de rapport ou de compte-rendu de la réunion de septembre 2022. On fait venir le quota des minorités pour dire que c'est inclusif, c'est du politiquement correct ».

Un(e) représentant(e) de la société civile

« La plupart des agences du SNU développent leurs activités en régie, ce qui est très coûteux. Si elles faisaient plus confiance aux OSC, cela serait plus efficace, plus rapide et moins cher. Pourquoi, par exemple, font-ils toujours leurs ateliers au Novotel, particulièrement en fin d'année ? ».

7 Principales conclusions

Conception/ formulation

- Une formulation encore trop marquée par le mandat de chaque agence.
- Encore de grandes difficultés dans le système à penser une approche systémique et programmatique conjointe. La somme de programmes ne fait pas un programme conjoint.
- Une formulation qui a une marge certaine d'amélioration (trop de répétitions dans les produits)
- Le cadre de Suivi-évaluation de l'UNSDCF 2021-2023 est tombé dans le piège de la visibilité et de l'exhaustivité suivant un souci d'apparition des agences qui est compréhensible, mais qui s'est avéré très peu efficient et efficace en termes de suivi.
- Les tentatives de créer des produits et des indicateurs multi-agences n'ont pas abouti, car quelques indicateurs ne sont pas renseignés.

Planification et mise en œuvre

- Bien qu'impliqués dès le début de la programmation, les Ministères ont un leadership faible et se sont peu impliqués (turn-over ministériel problématique, des responsabilités au sein des Ministères souvent éclatées, une baisse du budget de fonctionnement de la plupart des Ministères de 40% en 3 ans). Quelle valeur stratégique apporte le Plan Cadre/ Plans de Travail Conjointes pour les Ministères ?
- Le SNU n'est pas à Madagascar pour mettre en œuvre un mandat. C'est pourtant souvent compris ainsi par les parties prenantes. Cela soulève la question de l'insuffisante appropriation du Plan-Cadre par la partie malgache, qui ne conçoit pas celui-ci comme un document national mais extérieur à eux.
- Une coordination des Groupes de Résultats (GdR) très contrainte.
 - Les GdR ne jouent pas leur rôle : difficulté de mobiliser les Chefs d'Agence et les Ministres pour en assurer le leadership, techniciens débordés des deux côtés et sous pression, contrepartie nationale faiblement intégrée, trop grande exigence de participation de la partie nationale sur des domaines qui relèvent de la logique d'organisation interne du SNU, etc.
 - Les GdR manquent de substance, faute d'une réelle animation et d'un intérêt stratégique limité pour les Ministères concernés. Ne se sentent pas co-responsables : difficulté de mobiliser les chefs d'agence et les Ministres pour en assurer le leadership, techniciens débordés des deux côtés et sous pression, contrepartie nationale faiblement impliquée, etc.
- Des « agendas de routine », un COPIL qui ne répond pas aux attentes : pas de débat contradictoire, on reste au niveau partage d'information. Ces COPIL pourraient pourtant être l'occasion de demander aux Ministères ce qu'ils attendent du SNU, de faire le bilan de leur implication (ou non-implication) dans la coordination, de partager, entre autres, les indicateurs du CCA, et de ce fait, de challenger l'implication et la responsabilité partagée du Gouvernement.

Stratégie

- La clarté et l'horizon stratégique de travail ont manqué, débouchant logiquement sur une faible appropriation stratégique et opérationnelle.
- Au-delà des intentions affichées dans le document originel, il est difficile de cerner les réelles priorités portées par l'ensemble du système ; ce sur quoi les agences cherchent à faire avancer l'agenda.
- Cela incite les agences du SNU à réfléchir à ce qui les unit, à la façon dont elles peuvent intervenir de façon complémentaire, sans « logique de chapelle ».
- C'est là le rôle du BCR à travers sa fonction de coordination et c'est tout l'esprit de la réforme. Mais il serait injuste de faire porter la seule responsabilité au BCR. C'est aussi le rôle des Agences. Elles ont encore une réelle marge de progression pour mieux s'impliquer dans les exercices de planification et d'exécution conjoints.

8 Recommandations

Ce chapitre est consacré à la formulation des recommandations de la mission d'évaluation. Dans le souci d'assurer leur mise en œuvre efficace, nous avons choisi de les regrouper en 3 niveaux (stratégique, opérationnel et enfin, des recommandations pour le nouveau cadre stratégique 2024-2028).

8.1 Recommandations d'ordre stratégique

1. Une formulation du UNSDCF plus simple, plus concise et plus opérationnelle

- ✓ Comment le BCR peut-il mieux se positionner pour apporter des notes politiques et stratégiques pertinentes ? Pour s'assurer du suivi qualité et de la pertinence des PS ? Il faut cette compétence au niveau programmatique et thématique au BCR.
- ✓ Faire un **plus grand effort de priorisation dans le focus du UNSDCF**. On ne peut pas tout réaliser dans un programme conjoint. Nécessité de faire preuve de plus de modestie dans les résultats effectivement atteignables. Cela **permettrait moins de dispersion dans les efforts des agences** (« qui trop embrasse, mal étreint ») :

Comment mieux lier les outputs du Plan-Cadre avec les PTAs des Ministères ?

Voici quelques suggestions opérationnelles.

1. **Promouvoir une approche axée sur les résultats dans les PTA :**
 - Travailler en étroite collaboration avec les Ministères pour encourager une approche axée sur les résultats dans l'élaboration de leurs PTA. Éventuellement, fournir une assistance technique pour les aider à définir des objectifs spécifiques, mesurables, atteignables, pertinents et limités dans le temps (SMART) pour leurs activités.
 - Sensibiliser les responsables des Ministères aux avantages d'une approche axée sur les résultats, en mettant en évidence comment cela peut améliorer l'efficacité et l'impact de leurs programmes.
2. **Intégrer les outputs du SNU dans les processus de planification des Ministères :** impliquer les représentants du SNU dans les processus de planification des Ministères dès le départ. Cela permettra de mieux intégrer les outputs du SNU dans les priorités et les activités des Ministères dès le stade de l'élaboration des PTA.
3. **Renforcer la coordination inter-institutions :** mettre en place des mécanismes de coordination réguliers entre le SNU et les Ministères pour discuter des priorités et des besoins mutuels. La coordination étroite permettra de mieux aligner les interventions du SNU sur les objectifs nationaux.
4. **Engager le dialogue politique :** si nécessaire, engager un dialogue politique avec les autorités nationales pour discuter de l'importance d'aligner les activités du SNU sur les priorités nationales et d'encourager une planification axée sur les résultats.
5. **Capitaliser sur les opportunités existantes :** identifier les domaines où les outputs du SNU peuvent compléter ou renforcer les activités existantes des Ministères. Mettez en évidence ces opportunités pour promouvoir une approche intégrée et coordonnée.
6. **Renforcer les capacités des Ministères** en fournissant, si besoin, une assistance technique et des formations aux Ministères pour renforcer leurs capacités en matière de planification et de suivi axés sur les résultats.
7. **Renforcer le suivi et l'évaluation** en mettant en place un suivi régulier des progrès réalisés dans l'alignement des outputs du SNU avec les PTA des Ministères. L'évaluation périodique des résultats obtenus permettra d'identifier les défis et les opportunités d'amélioration.

- Faire un effort particulier pour préciser les outputs et les sub-outputs (un sous-produit n'est pas une activité).
- **Essayer de lier les outputs avec des activités concrètes des Ministères selon leurs stratégies existantes** (à défaut, quand ces stratégies n'existent pas, prioriser l'appui du SNU à l'élaboration de ces stratégies). L'alignement des outputs du Plan-Cadre des Nations Unies (SNU) avec les activités concrètes des Ministères peut être un défi majeur, en particulier lorsque les Plans de Travail Annuel (PTA) des ministères ne sont pas suffisamment axés sur les résultats. Voir l'encadré ci-dessus.
- ✓ **Prioriser et concentrer les interventions auprès des Ministères.** Ex : est-il utile d'avoir autant d'activités au MICC alors que ce Ministère ne dispose ni de stratégie d'industrialisation ni de stratégie commerciale ? Ne faut-il pas commencer par appuyer le Ministère en ce sens (ex de séquençage possible : i) document de stratégie d'industrialisation, ii) plan de mise en œuvre sur 5 ans, iii) production de textes réglementaires y afférents, iv) document d'engagement du Gouvernement et du secteur privé).
- ✓ **Ne pas se figer dans les programmations des agences.** L'UNSDCF est conçu pour être un cadre stratégique intégré, aligné sur les priorités nationales et ayant une vision commune de l'action collective du Système des Nations Unies (SNU) dans un pays donné. **Pensez système !** L'UNSDCF ne doit pas simplement être la somme des programmations individuelles des agences, mais viser une approche cohérente et coordonnée qui maximise l'impact des interventions du SNU dans le pays. Une approche plus systémique et intégrée est proposée :
 - ✓ La première étape serait de faire une **analyse approfondie des domaines d'intervention de chaque agence**, d'identifier les complémentarités entre leurs mandats et leurs programmes, et chercher des synergies dans les domaines où une action coordonnée peut avoir un plus grand impact que des interventions isolées.
 - ✓ **Améliorer le processus de planification participatif** dès le début de la conception du Plan-Cadre. Cela permettra de mieux intégrer les priorités de chaque agence et de trouver des synergies.
 - ✓ **La Task Force** actuelle en charge de la formulation du nouveau Plan-cadre se doit d'être **consolidée** avec une composition invariable. L'expérience de 2020-2021 a montré que la force de ce groupe a été sa cohésion, son degré d'implication et la continuité de la représentativité de ses membres.



L'enjeu pour le SNU est de ne pas se laisser piéger par le souci d'exhaustivité, mais privilégier la clarté et la logique du « delivery ». **Le BCR pourrait apporter plus en termes stratégiques** (capacité d'analyse, S&E, interpeler le gouvernement pour mieux se positionner, coaching des sous-secteurs avec la tenue de groupes thématiques).

L'ambition du BCR pour la prochaine programmation pourrait se résumer ainsi : **élever le niveau stratégique des groupes de travail et des sous-groupes thématiques à venir.**



Verbatim sur le rôle du BCR

Un(e) manager d'une agence du SNU

« Il faudrait mieux définir le niveau de responsabilité du suivi des Groupes de Travail. Le mécanisme de Suivi-Évaluation relève de la responsabilité du BCR. A charge pour lui de prendre en main cette tâche ».

Un(e) manager d'une agence du SNU

« Le BCR devrait être plus ambitieux aux niveaux stratégique et opérationnel. Il pourrait prendre un lead plus stratégique et prendre du recul par rapport à l'aspect opérationnel, comme par exemple avoir de la capacité d'analyse par rapport au contexte, interpeler le Gouvernement pour que le SNU se positionne mieux sur des sujets importants. Ainsi, comment le BCR peut se positionner pour apporter des notes politiques et stratégiques pertinentes pour s'assurer du suivi de la qualité et de la pertinence des PS? Au sein du BCR, il faut cette compétence au niveau programmatique et thématique ».

Un(e) manager du BCR

« C'est notre responsabilité de donner plus d'importance au cadre de coopération pour animer les Groupes de Résultats. Il manque aussi cette orientation stratégique de UNCT, et du coup du COPIL. Les plans de Travail Conjointes doivent être agiles et s'adapter à l'évolution des enjeux ».

2. Veiller à une budgétisation plus réaliste

- ✓ **Une plus grande responsabilité collective dans les engagements financiers.** Il manque aussi cette orientation stratégique de UNCT, et du coup, au COPIL. De même, l'UNCT pourrait questionner plus solidement l'engagement, la redevabilité et la capacité de mobilisation des ressources de certaines agences avant de leur donner le lead sur une Priorité Stratégique ou l'animation d'un groupe de travail.
- ✓ Faire preuve de plus de modestie dans la mobilisation des ressources (même sur les ressources disponibles, aucune certitude de dépenser, eu égard aux difficultés de décaissement à Madagascar)⁴².
- ✓ **Être plus clair sur l'exécution financière du Plan-Cadre en Impliquant les assistants financiers des agences dans le suivi des Groupes de Résultats.** Cela permettrait d'avoir une idée existante du décaissement à minima trimestriel, informations qui ne sont pas exploitables en l'état avec la plateforme UN-Info. Cela constituerait aussi un outil précis du décaissement par agence, par effet, par PS, par produit et par sous-produit. Cela permettrait une présentation à échéances régulières de l'exécution financière à la partie nationale, comme cela a été instamment demandé par de nombreux interlocuteurs. On pourrait aussi extraire d'autres critères tels que les dates et les périodes de mise en œuvre, ainsi que les informations propres à chaque agence et à chaque projet⁴³. Le modèle qui pourrait servir devrait comprendre les informations suivantes :

⁴² Comme cela a été développé dans la section Efficacité/Efficience du présent rapport, le taux d'exécution du SNU en 2022 par rapport aux ressources disponibles la même année est de 57%.

⁴³ A noter que les grandes agences ont déjà des plateformes de suivi, à la fois des activités et des décaissements. Il conviendrait juste de proposer à celles-ci un outil de suivi partagé, simple d'utilisation et idéalement en ligne. Il faudra veiller à ce qu'il y ait un « propriétaire » par produit, même si plusieurs agences en sont co-responsables.

Agences	Catégorie	Ressources disponibles (RD)	Ressources planifiées (RP)	% RP vs. ressources disponibles	Fonds disponibles (FD)	% FD vs RD	Utilisation	Balance fonds disponibles	% Utilisation vs. Fonds disponibles
FAO									%
PNUD									%
Etc...									%
Grand Total									%

- ✓ La publication et la diffusion de la « Revue approfondie » pourrait être l'occasion de mener une auto-évaluation entre le SNU et la partie malgache afin de faire le bilan de ce premier exercice.

3. Améliorer le leadership du SNU sur le Plan-Cadre : nécessité de « reprendre la main »

Tous les interlocuteurs du SNU rencontrés ont fait état de la marge d'amélioration en leadership du SNU. Afin d'améliorer le leadership du SNU sur le Plan-Cadre, plusieurs recommandations sont proposées :

- ✓ Recommandation de système : **Management Response dans le cadre d'une retraite conjointe** (UNCT-PMT-PFT-BCR) pour monter un plan de mise en œuvre des recommandations de la revue). L'enjeu de cette retraite serait de cibler les leviers majeurs de changement, d'adopter une position ferme sur la coresponsabilité (tant interagences que de la partie nationale), prioriser, de valider ou d'invalider les recommandations de la présente revue pour arriver à un plan de mise en œuvre.
- ✓ **Création d'un « Groupe restreint de travail pour le suivi des résultats »**. Le rôle de ce Groupe serait de sérier les critères pour définir les 40 ou 50 indicateurs mesurables. Une « conception note » pourrait être produite et ensuite partagée. A noter qu'il faudrait une personne responsable par indicateur (un « propriétaire désigné par indicateur) et que la source informant celui-ci soit identifiée tout au long du processus. Une fois la « conception note » validée, il est proposé d'organiser un atelier technique par Priorité Stratégique afin de définir les indicateurs. La composition proposée de ce « Groupe restreint » est la suivante : i) les 4 Points Focaux Techniques, ii) les membres du Secrétariat « Données et Analyse (le M&E des grandes agences), iii) 2 cadres du BCR (l'Économiste, en tant que coordonnateur du GD&A, et le Chargé de gestion donnée et suivi rapportage des résultats).
- ✓ **Poursuivre l'effort de développement d'une stratégie conjointe de mobilisation des ressources** en appliquant le plan d'action de mobilisation des fonds qui, pour rappel, a fixé 3 étapes clés :
 - Prioriser « un nombre réduit de programmes clés, solides, à fort impact, reflétant l'image UN et facilement communicables ».
 - Participer à des appels à projet et programme
 - Collecter et mettre à disposition des fonds mobilisés par la voie d'un pooled fund (PF) créé à cet effet.

- ✓ **Prévoir une retraite semestrielle technique de 2 jours interne au SNU pour confronter les données, les valider et les rentrer dans la plateforme UN-Info.** Les participants seraient les chargés de programme des agences en charge de rentrer ces informations, les assistants financiers concernés, les chargés de Suivi-Évaluation, ainsi que les Points Focaux de UN-Info de chaque agence. Un canevas serait préparé en amont pour préparer en offline les informations requises. Cela permettrait un partage d'expérience inter-agence et de mieux rendre compte des avancées du Plan-Cadre à la partie nationale.
- ✓ Le Comité de Pilotage (CoPil) devrait se concentrer sur les questions stratégiques plutôt que sur les détails opérationnels au niveau des activités. **La qualité du reporting et la présentation du rapport sont essentielles.** La présentation du **rapport d'avancement** devra être ajustée. Elle **pourrait se présenter ainsi** :
 1. **Une vue d'ensemble stratégique**, tout en conservant les informations essentielles sur les activités et les lignes budgétaires. Mise en évidence des questions importantes qui nécessitent une prise de décision ou des ajustements stratégiques de la part du Comité.
 2. **Un résumé des indicateurs de produit clés** qui reflètent les résultats attendus du Plan-Cadre. Et analyse concise des performances par rapport à ces indicateurs, soulignant les réussites et les domaines qui nécessitent une attention particulière.
 3. En annexes, **un rapport d'avancement financier** par lignes budgétaires, ressources allouées, dépenses totales et les tendances financières pertinentes. Cela permettra au CoPil de comprendre l'utilisation générale des fonds sans entrer dans les détails opérationnels.

4. Réfléchir aux modalités possibles pour renforcer les capacités de suivi et d'évaluation des Ministères (autour du Plan-Cadre, et un peu au-delà)

Une série de questions ont maintes fois été évoquées par les différentes parties lors de la mission. Trois questions récurrentes sont revenues :

- Comment renforcer la partie nationale ?
- Quelles propositions concrètes pour améliorer la coordination ?
- Ce processus permet-il la durabilité des interventions ?

De nombreux échanges ont eu lieu avec le BCR et la Direction Générale de l'Économie et du Plan (DGEP), rattachée au MEF. La proposition qui suit a été validée techniquement par le DG de la DGEP, sous réserve d'un accord des deux parties. La DGEP est la direction en charge du suivi du Plan-Cadre pour la partie nationale. Par ailleurs, cette Direction est aussi chargée du suivi du Système National Intégré de Suivi-Évaluation (SNISE). Mis en veilleuse pendant plusieurs années, le SNISE est de nouveau opérationnel grâce à l'engagement du Directeur actuel. Le SNISE est certes perfectible, mais il a le mérite d'exister⁴⁴. A noter aussi que la DGEP entend redynamiser le Système Régional Intégré de Suivi-Évaluation (SRISE) afin de collecter et de renseigner les informations pour les services régionaux du MEF. Cette initiative est appuyée par le projet RINDRA du PNUD.

⁴⁴ La Base de Données du SNISE est encore physique, c'est-à-dire renseignée manuellement sous format Excel. Les données sont, à ce stade, collectées manuellement, mais la DGE est en train de la digitaliser. A ce jour, les données ne sont rentrées qu'une fois par an, mais la DGE a l'intention de l'informer tous les six mois.



La mission recommande **d'appuyer la DGEP dans sa dynamique actuelle**. Étant chargée du suivi du Plan-Cadre, elle a un rôle déterminant à jouer afin d'améliorer la coordination des activités du SNU. Mais **elle a besoin d'être appuyée et soutenue**. Il est proposé **d'associer pleinement la DGEP dans cette démarche**, via un financement ad-hoc de chargés de mission auprès de la DGEP, ainsi qu'auprès du BCR. Cette proposition a été discutée en fin de mission et une première estimation a été faite par la mission avec l'appui du BCR. Cette option comporterait **un triple avantage** :

1. **Améliorer la coordination et le suivi du Plan-Cadre en interne**, au niveau du SNU via le recours à des experts nationaux dont la tâche sera de se consacrer pleinement à la remontée d'information des différentes agences, l'animation des sous-secteurs thématiques, l'alimentation des données avec les PMO, la réflexion inter-piliers, la préparation des réunions, l'analyse et la prospective (facteurs de réussite, liens avec les politiques ministérielles), et enfin, le suivi financier et le reporting.
2. **Consolider et appuyer les capacités de la partie nationale en Suivi-évaluation**, ce qui jouera forcément sur la lisibilité du Plan-Cadre. Cela permettra la remontée d'information des différents ministères, le suivi des PTA ministériels avec les DG, l'animation des sous-secteurs thématiques, la réflexion inter-piliers, la préparation des réunions, ainsi que le suivi financier et reporting (SNISE, AMP et S&E des différents Ministères).
3. Cette proposition est donc **« gagnant-gagnant » pour les deux parties**. Elle répond aussi à la demande pressante formulée par plusieurs Ministères de les aider à mieux prioriser leurs besoins, notamment en termes de programmation et de convergence de leur politique sectorielle avec leurs Plans de Travail Annuels.

5. Leave No One Behind : développer un système de suivi de ces principes dans le Plan-Cadre, améliorer les relations du SNU avec la société civile et être plus réactif sur leurs besoins

Système de suivi des principes directeurs

L'identification des groupes les plus laissés de côté est fondamentale pour une approche inclusive et équitable dans la réalisation des objectifs du SNU à Madagascar. Cela permettra d'orienter les efforts vers les populations les plus vulnérables et de s'assurer qu'elles bénéficient pleinement des programmes et initiatives du SNU. Ainsi, les recommandations sur ce point sont les suivantes :

- ✓ Il serait judicieux **d'intégrer les indicateurs et marqueurs pertinents dans l'outil de suivi principal, tel que UNInfo**. Cela permettrait une évaluation globale et cohérente de la prise en compte de ces principes dans l'ensemble des activités du SNU.
- ✓ L'identification des groupes les plus laissés de côté doit être basée sur une analyse approfondie des données et informations disponibles, ainsi que sur une compréhension des contextes et réalités locales. Cela pourrait se faire par étapes :
 - **Analyse des données démographiques et sociales** : l'examen des données démographiques peut mettre en évidence les groupes de population qui sont souvent confrontés à des inégalités et à des difficultés particulières. Cela peut inclure des groupes tels que les personnes vivant en zone rurale, les minorités ethniques, les personnes handicapées, les femmes et les enfants.
 - **Consultation avec les parties prenantes** : Il est essentiel de consulter les parties prenantes locales, y compris les communautés elles-mêmes, les organisations de la société civile et les autorités locales pour comprendre leurs besoins et leurs défis spécifiques.

- **Études et recherches spécifiques** : des études spécifiques axées sur certains groupes vulnérables peuvent être menées pour mieux comprendre leurs circonstances et besoins.
- **Analyse des indicateurs de développement** : L'analyse des indicateurs de développement tels que l'Indice de Développement Humain (IDH) peut aider à identifier les régions ou les communautés qui sont en retard en termes de développement et qui pourraient être laissées de côté.
- ✓ L'identification de ces groupes doit être un processus continu, car les réalités sociales et économiques évoluent avec le temps. Il est donc important pour le SNU de Madagascar de maintenir un suivi régulier et de mettre à jour cette identification en fonction des changements de contexte.

Améliorer les relations du SNU avec la société civile

- ✓ Au niveau politique, les OSC ont été nombreuses à regretter d'être limitée à un rôle de « faire valoir ». Impliquées dans la formulation et présentes aux COPIL, elles attendent plus de la part du SNU.
- ✓ En termes opérationnels, elles souhaiteraient notamment un appui plus systémique, fruit d'une collaboration de l'ensemble du SNU (« umbrella programme »). Leur leitmotiv est le suivant : « sans espace civique, pas d'appui ».
- ✓ Un appui à la société civile à repenser :
- ✓ Réduire la mise en œuvre en régie des programmes du SNU à la société civile et aider les organisations à mieux se structurer pour répondre aux propositions (rédaction de TdRs, appui logistique et technique). L'exemple du programme PBF est une bonne illustration (avec 40% du budget alloué à des organisations nationales) ou encore le programme OBS MADA avec le PNUD et le HCDH.
- ✓ Les OSC souhaiteraient que certaines lignes rouges soient mises en place sur les appuis apportés au Gouvernement⁴⁵. Leur leitmotiv est le suivant : « sans espace civique, pas d'appui »⁴⁶.

⁴⁵ Ainsi, sur l'appui à la décentralisation, les OSC souhaiteraient que le SNU cesse tout soutien au Gouvernement tant que n'aura pas augmenté de façon substantive la part du budget de l'État aux communes. Elles arguent du fait que la pression fonctionne, comme en 2022 après la tentative du Gouvernement de modifier la loi sur la propriété privée non titrée, qui a dû faire marche arrière sous la pression des PTF et des OSC.

⁴⁶ En d'autres termes, les OSC souhaiteraient que le SNU se positionne clairement en arrêtant d'appuyer certaines activités si les conditions de transparence publique ou les conditionnalités ne sont pas réunies. Ainsi, sur l'appui à la décentralisation, les OSC souhaiteraient que le SNU cesse tout soutien au Gouvernement tant que n'aura pas augmenté de façon substantive la part du budget de l'État aux communes. Elles arguent du fait que la pression fonctionne, comme en 2022 après la tentative du Gouvernement de modifier la loi sur la propriété privée non titrée, qui a dû faire marche arrière sous la pression des PTF et des OSC.

8.2 Recommandations d'ordre opérationnel

La plupart des recommandations opérationnelles proposées s'inscrivent dans le respect des lignes directrices du SNU ou ne nécessitent pas de dérogations particulières. D'autres devront être examinées à la lumière du respect des lignes directrices de coopération et pourront nécessiter un dialogue plus approfondi avec le Siège. Comme l'a rappelé le Coordonnateur Résident du BCR à la mission, « nous apprenons en même temps que le système apprend ». C'est donc l'occasion pour le SNU d'améliorer, d'innover et de proposer des *modus operandi* différents, quand cela est possible. La mission est parfaitement consciente que tous les blocages ne pourront pas être solutionnés lors du prochain exercice, qui a d'ailleurs déjà démarré. L'objectif ultime de ces recommandations est de réduire la complexité et de simplifier les processus. Cela constituerait déjà une avancée importante.

6. Mettre en place une planification participative des activités avec un Système d'information fluide et collaboratif entre toutes les parties

- ✓ La première étape serait d'organiser une **auto-évaluation avec la partie nationale**. Le BCR pourrait s'appuyer sur la « revue approfondie » et en discuter les conclusions avec les partenaires impliqués. Cela pourrait être l'occasion de faire aussi le bilan de son implication dans la coordination (succès, échecs, possibilités d'amélioration). Le thème proposé pourrait être le suivant : « qu'attend le Gouvernement du SNU en termes stratégiques pour le prochain Plan-Cadre ? ». Cette réunion pourrait idéalement avoir lieu avant le démarrage de la mise en œuvre du prochain cadre de coopération.
- ✓ Avant de donner les clés aux Ministères (en tant que Présidents des PS), il est important de connaître leurs réelles capacités de suivi. Aussi, il est recommandé de mener des diagnostics organisationnels et opérationnels des Ministères à qui le SNU entend confier le co-lead. **Ces activités de suivi sont une surcharge de travail pour des Ministères déjà faibles en termes de capacités.**
- ✓ **Améliorer les relations de travail et la coordination entre les leads et les co-leads** : prévoir des réunions techniques régulières (mensuelles la première année, bimensuelles ensuite), veiller à une meilleure appropriation des orientations opérationnelles du Plan-Cadre, désigner des techniciens pour les réunions techniques (niveau DG) et enfin, faciliter la tâche aux Présidences des PS en les motivant avec un vrai soutien logistique et programmatique (cf. recommandations sur la professionnalisation des PFT plus bas)
- ✓ **Élever le niveau stratégique des GdR** : i) définir une vision concertée avec les Ministères clés année par année (et la revoir en fin d'année) ; ii) **fixer des réunions inter-agences périodiques** par thème et par sous-thème ; iii) développer un outil de suivi et d'analyse (substance, décaissement, prospective) ; iv) développer un outil de suivi de la planification régionale des agences du SNU pour augmenter la force de plaidoyer (dans l'optique de la convergence territoriale) ; v) suivre l'avancée des SDGs⁴⁷.
- ✓ **Les PTC doivent être plus agiles et s'adapter à l'évolution des enjeux**. Ce n'est pas parce que c'est signé que cela doit être inscrit dans le marbre. Plutôt que de figer les plans dès leur signature, il est proposé d'adopter une approche flexible en les réexaminant régulièrement lors des revues annuelles. Cela permettra de prendre en compte les

⁴⁷ Le SNU à Madagascar ne dispose pas encore d'un système opérant permettant de mesurer les SDGs. Il dépend d'organismes extérieurs comme SACHS. Il y a en ce sens une marge de progression réelle sur ce point.

évolutions du contexte, les nouvelles informations et les défis émergents, afin d'ajuster les actions prévues en conséquence.

- ✓ **Limiter le nombre de partenaires de mise en œuvre** (que peut-on attendre d'une mise en œuvre avec 7 Ministères ?). Quoiqu'il en soit, il semble nécessaire de renforcer la coordination interministérielle, en mettant l'accent sur des mécanismes de communication clairs et des responsabilités bien définies en clarifiant les rôles et les contributions de chaque ministère, tout en encourageant une approche collaborative et une prise de décision concertée pour atteindre les objectifs communs.
- ✓ **Responsabiliser le suivi des indicateurs avec une personne ressource identifiée** : un seul point focal de UNINFO par agence et par PS, chargé de faire le travail de vérification.

7. Budgétiser les activités de suivi et professionnaliser les postes de Points Focaux Techniques

- ✓ Suivre un programme si ambitieux coûte cher. L'appui du BCR aux Groupes de Résultat est fondamental et très bien apprécié. Mais le BCR ne peut pas tout faire. Pour le prochain cycle, il est essentiel de **budgetiser les activités de suivi**.
- ✓ **Professionnaliser les fonctions de Points Focaux Techniques, tant du côté malgache que du côté du SNU**. L'expérience du précédent Plan-Cadre a montré que les PFT doivent plus s'impliquer. Mais en l'état, cette option n'est pas envisageable, les 4 chargés de programme étant déjà accaparés par le suivi des activités de leurs propres agences (cf. tableau de la charge des PTF). **Raison pour laquelle il est proposé de professionnaliser la charge de PFT avec des postes à temps plein** : « it is a full-time job » ! (cf. proposition de schéma ci-dessous). L'objectif ultime étant de :
 - Organiser des réunions préparatoires interagences avant de rencontrer la partie malgache,
 - Assurer le secrétariat des groupes et produire des Comptes rendus de réunion
 - Simplifier la présentation des résultats et l'adapter aux Ministères clés concernés ;
 - Animer des réunions thématiques trimestrielles (Éducation, Santé, Emploi, Renforcement de capacités) ;
 - Produire un travail d'analyse sur les facteurs de réussite (au-delà de la simple compilation brute des résultats lors des présentations au COPIL)
 - Renforcer les capacités de la Partie nationale pour assurer la coordination de la mise en œuvre des activités.

Figure 5: Proposition de nouvelle configuration du suivi du Plan-Cadre

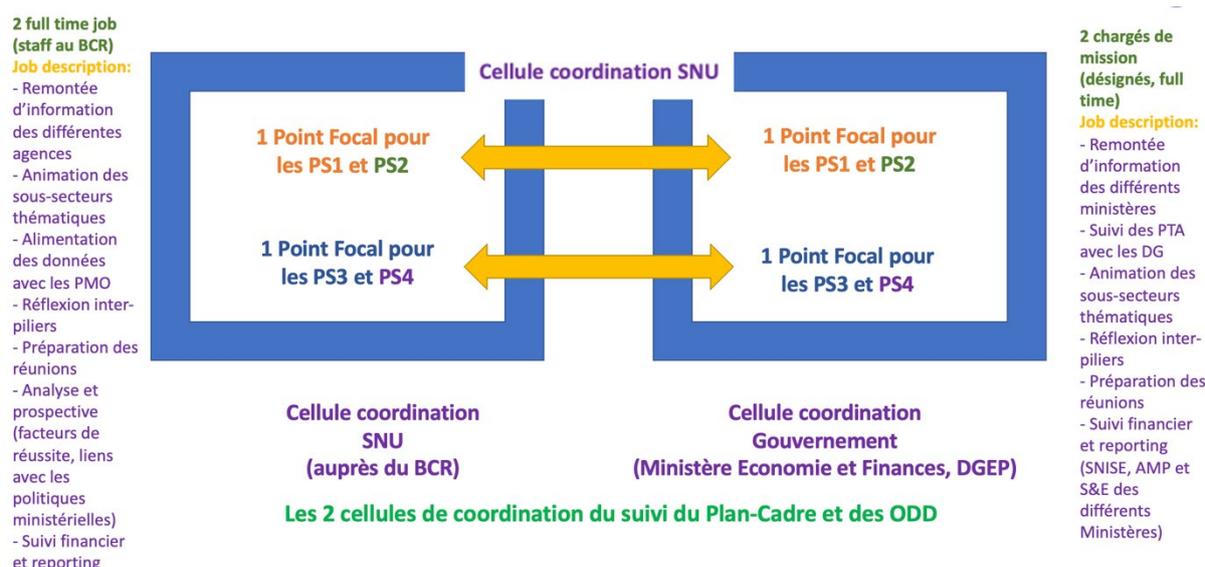


Tableau 4: Estimation du coût de chargés de mission suivi du Plan-Cadre

Poste	Coût annuel (USD)	Coût cumulé sur 5 ans (USD)	Remarques
2 chargés de mission auprès du SNU	64.000	320.000	1 spécialiste Gouvernance et services sociaux (PS1 et PS2) 1 économiste dév durable et environnement (PS3 et PS4)
2 chargés de mission auprès du MEF	Pris en charge par le MEF		
Soutien logistique (ordinateurs, imprimante)	12.000	12.000	
Frais de communication	1.000	5.000	
Frais de déplacement	2.000	10.000	
TOTAL	79.000	347.000	
Marge d'erreur (5%)	3950	17.350	
Grand Total	82.950	364.350	

8. Mieux s'investir dans le suivi du Plan-Cadre (revues semestrielles, COPIL)

Préparation des revues :

- ✓ Il paraît essentiel de **dissocier le travail de préparation interne au SNU** des présentations aux partenaires. La **préparation du UNSDCF est une affaire interne au SNU** (« on lave son linge en famille »)
- ✓ **Les présentations** à la contrepartie malgache **méritent d'être mieux travaillées**, avec une **analyse distanciée des réussites et des échecs**, une revue de l'avancée des indicateurs, des analyses financières précises des décaissements par effet, par produit (voir par sous-produits) et par agence. Les informations nécessaires devront être collectées en amont par l'intermédiaire des deux cellules d'analyse. Il faut veiller à ce

que les obligations du SNU (Plan Cadre) ne deviennent pas celles des Ministères. En termes stratégiques, peut-être serait-il plus judicieux de faire une présentation globale sans s'attarder sur les détails de chacune des PS. L'objectif étant d'insister sur la dimension stratégique du Plan-Cadre. Les références plus techniques de chaque PS pourraient être mises en annexe du dossier.

- ✓ **Un rétro-planning** précis devra être préparé et validé en interne, puis avec la partie malgache.

Améliorer le suivi du Plan-Cadre :

- ✓ **Améliorer le suivi en interne (SNU) :**
 - Mise en place d'un atelier de revue du Plan-Cadre (trimestriel la 1^{ère} année, semestriel ensuite). Cet atelier permettrait de passer en revue le programme, l'état d'achèvement des résultats et des indicateurs, les difficultés rencontrées, etc. A l'issue de cet atelier un rapport d'avancée des résultats sera produit, sur la base d'un canevas fourni par le BCR.
 - Organisation tout au long de l'année de sous-groupes par effets (idéalement, une fois par semestre). D'ailleurs, selon les directives (et les bonnes pratiques d'autres pays) les GdR devraient avoir des réunions au moins tous les deux mois.



Améliorer le suivi du Plan-Cadre sans alourdir le processus

- 1) Il n'est pas toujours nécessaire de mener des revues formelles et approfondies à chaque semestre. Des approches de suivi plus légères, telles que **des mises à jour régulières ou des réunions informelles avec les parties prenantes clés**, peuvent également fournir des informations utiles sur les progrès du Plan-Cadre sans nécessiter un processus complexe
- 2) Il est recommandé de se concentrer **sur un ensemble d'indicateurs clés** pour évaluer les résultats les plus importants. Cela permettra de simplifier le processus tout en restant concentré sur les aspects les plus significatifs du Plan-Cadre.

- En fin d'année, organiser un **atelier bilan avec les chefs d'agence, en amont du COPIL** avec la partie malgache (questions à régler, harmonisation des présentations, collecte des données/informations par Effet pour renseigner (i) les Indicateurs de résultats de l'UNSDCF à travers un Tableau de bord de suivi et (ii) les réalisations obtenues (non pas des activités!)
- Dédier au moins **2 jours de travail en sous-groupes thématiques permettant un débat contradictoire avec la partie nationale** pour une analyse approfondie des indicateurs, une synthèse des avancées et des obstacles, des difficultés de décaissement, de la revue des programmations conjointes.
- ✓ **Améliorer le suivi avec la partie malgache : élever le niveau stratégique des réunions du CoPil**
 - 1 atelier trimestriel (1^{ère} année) puis semestriel (années suivantes) par Priorité Stratégique (idéalement dirigé par le DGEP du MEF et chaque DG lead des 4 PS)
 - 1 COPIL dissocié en 4 thématiques qui concernent l'ensemble des PS.

8.3 Recommandations pour le nouveau cadre stratégique 2024-2028

9. Dissocier la coordination politique de la coordination technique

- ✓ Signer avec la partie nationale **un document allégé s'arrêtant au niveau des effets et des produits, sans rentrer dans le détail des activités** (avec les montants financiers agrégés par grands blocs d'intervention). La précision au niveau des sous-produits se ferait alors dans les groupes thématiques par PS, sans que cela soit contraint par une signature. La mission rappelle que la signature du Plan-Cadre n'a rien d'obligatoire, encore moins celle des PTC. C'est une habitude qui a été prise dans les années 2010, du temps de l'UNDAF. Rien n'empêche donc de revenir sur cette habitude. Dans tous les cas, le SNU est invité à s'interroger si, à travers ces signatures, il y a un engagement formel de part et d'autre. En quoi ce document est-il jugé contraignant par les deux parties ?
- ✓ **Dissocier la représentation politique de la coordination technique du Plan Cadre.** Repenser le fonctionnement, la composition et la présidence des GdR, ainsi que la fréquence des revues **en séparant les réunions stratégiques** (idéalement présidées par les SG ou DG et les Deputy RR) **des réunions techniques** (en présence des techniciens, chefs de service). La réunion annuelle du COPIL, elle, pourrait être présidée par les différents SG concernés. Cette proposition nécessite un dialogue poussé avec le Gouvernement, seul souverain pour décider à quel niveau hiérarchique placer les directions des Groupes de Travail. Lors de la mission, cette proposition a souvent été mise en avant par les responsables nationaux rencontrés qui estimaient que le niveau de représentation n'était pas assez opérationnel. La mission invite donc le CR à engager le dialogue sur cette question auprès des instances nationales dans le respect de la souveraineté nationale de Madagascar.
- ✓ **Veiller à planifier le temps nécessaire pour une réelle appropriation par les Ministères concernés** du document, permettre des allers-retours sur le draft et le modifier en conséquence à la demande de la partie nationale (la question du leadership national est à double tranchant)
- ✓ **L'instabilité ministérielle** est une caractéristique du contexte malgache. Le SNU gagnerait à **intégrer cette contrainte dans cette stratégie**. En ce sens, la mission recommande que le SNU propose au Gouvernement de ne pas faire présider les Priorités Stratégiques par des Ministres, mais plutôt par les Secrétaires Généraux, qui souffrent relativement moins de cette instabilité. Dans la même veine, il conviendrait de renoncer à faire coleader les PS par deux Ministères (ministère lead et suppléant). Les Ministères suppléants ne sont de toute façon pas assez engagés pour pouvoir présider les groupes. A ce compte-là, il vaut mieux s'assurer de la disponibilité du Ministère lead. Ce sera d'autant plus simple si on vise le niveau des SG. En outre, travailler avec un seul Ministère est déjà un enjeu. Mieux vaut éviter de se compliquer la tâche.

10. Dissocier la programmation exhaustive du SNU de celui du Plan-Cadre

- ✓ **Le Plan-Cadre pourrait avoir deux formats** : i) l'un précis et détaillé mettant en lumière l'ensemble des interventions et programmes des agences du SNU (option 1 du

Principles Guide, première étape); l'autre, plus concis, plus stratégique et en correspondance directe avec les différentes stratégies des Ministères concernés (c'est ce dernier document qui pourrait faire l'objet d'une signature conjointe, seconde étape).

- ✓ **Instaurer une planification participative à la hauteur des enjeux** (retro-planning, outils partagés de suivi du Plan Cadre, outil d'analyse des décaissements trimestriels par effet, par résultats et par sous-produits). Une proposition de TdR pourrait être faite par le BCR au cours de l'été 2023 et soumise pour approbation à la partie nationale en septembre.
- ✓ **Donner aux Groupes de Résultats le pouvoir de décision** afin de circonscrire le nombre de sous-produits et d'indicateurs, Le BCR en est conscient et propose de développer une liste de critères, ainsi qu'une procédure transparente.
- ✓ **Organisation d'une mission conjointe (Partie nationale, SNU, ...) de suivi des réalisations sur terrain** (au moins 1 fois par an)



Les leçons déjà tirées par le BCR pour le prochain Plan-Cadre

A noter que la plupart des partenaires rencontrés au sein du SNU sont parfaitement conscients de la nécessité de revoir l'approche pour la mise en œuvre du nouveau Plan Cadre. En première ligne, le BCR s'est déjà attelé à cette tâche, menant un vrai travail d'analyse prospective dans l'optique du prochain Plan Cadre (théorie du changement « menée de main de maître par le BCR » selon les interlocuteurs rencontrés, tendances sur les vingt prochaines années, nécessité que la redevabilité des agences s'inscrive sur le long terme, espace laissé aux agences pour compléter l'analyse, etc.)

Fort de l'expérience de l'actuel Plan-Cadre ainsi que des conseils de DCO, le **nouveau cadre entend se limiter à 4 priorités stratégiques** (16 indicateurs), **4 effets, 11 produits** (avec 4 indicateurs par produits). Le nombre d'indicateurs par sous-produits n'est pas encore clarifié avec le Siège.

Mais, comme souvent, le diable se cache dans les détails. La qualité du document cadre sera sans doute bonne. La question de fonds demeure bien plus dans l'opérationnalisation de celui-ci et dans le *modus operandi* pour le mettre en œuvre, le suivre et l'évaluer. Les aspects prioritaires à aborder sont de :

- S'assurer d'un cadre de financement réaliste et faisable en intégrant une analyse des risques eu égard au contexte fluctuant de la situation politique, sociale et économique du pays ;
- Proposer un mode opératoire pour la mise en œuvre et le suivi du cadre, tant du côté du SNU que de la partie nationale (renforcement des capacités de suivi des Ministères, professionnalisation des fonctions des Points Focaux Techniques, création de groupes techniques par thématiques d'intervention).
- Améliorer le fonctionnement des outils de coordination (GdR et PTC), suivant les recommandations effectuées plus haut.

11. Définir des critères clairs pour la définition des indicateurs

- ✓ **Améliorer l'assurance qualité sur les indicateurs en impliquant le groupe S&E** qui en est normalement chargé. Afin de ne pas répéter les erreurs du passé, il convient très rapidement de sérier les critères définissant les 40 (ou 60) indicateurs mesurables. Il faudrait envisager d'avoir une personne responsable par indicateur et une seule source

qui fournit les données tout au long du processus. Pour cela, il est proposé de **créer un « Groupe restreint de travail pour le suivi des résultats » au SNU** composé, dans un premier temps, de :

- Les 4 PFT
 - Les membres du secrétariat « Données et Analyses (M&E de chaque agence)
 - 2 cadres du BCR (l'Économiste, en tant que coordonnateur du GD&A et le Chargé de gestion donnée et suivi rapportage des résultats).
- ✓ Réduire drastiquement le nombre de sous-produits à une trentaine ou une quarantaine maximum
 - ✓ Il a aussi été proposé de **ne pas accepter les indicateurs sans baseline déjà établie et qui ne disposeraient pas déjà d'un processus d'évaluation régulier**. En effet, eu égard au temps et au coût nécessaires pour mener des études baseline, si ses études n'existent pas à ce jour, elles n'auront que très peu de chances d'être menées à leur terme.
 - ✓ Fixer une limite maximum d'indicateurs de résultats (pas plus de 50)
 - ✓ **Encourager une planification conjointe** et une coordination étroite entre les agences impliquées, y compris celles sans CPD avec des interventions qui s'inscrivent **sur toute la durée du Plan Cadre**. Il est primordial de questionner plus solidement l'engagement, la redevabilité, ainsi que la capacité de mobilisation des ressources de certaines agences. Les agences qui n'ont pas de cycle de programmation de moins de 5 ans ne seront pas discriminées et auront l'opportunité de participer activement en fonction de leurs domaines d'expertise et de leur capacité à contribuer aux résultats attendus, mais cela devra être précisé et concourir explicitement à l'atteinte des résultats.
 - ✓ Veiller à lier les sous-produits avec des activités concrètes des Ministères, en ligne avec leurs propres PTAs.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Check-list pour la revue approfondie

Le consultant propose la check-list suivante afin de réaliser la revue. Compte-tenu du fait qu'il ne s'agit pas d'une évaluation complète selon l'ensemble des critères CAD, le choix a été fait d'établir une check-list autour de trois critères : la pertinence, la cohérence et l'efficacité/efficience. Enfin, une section spécifique est consacrée aux questions transversales.

Pertinence
L'UNSDCF offre-t-il une réponse appropriée aux problèmes, besoins et priorités des partenaires ?
Processus de rédaction de l'UNSDCF : niveau d'implication de la partie nationale, qualité du processus participatif (mobilisation des agences, rôle du BCR)
Pertinence de l'UNSDCF dans le contexte malgache : lien avec les plans et stratégies du Gouvernement
Justification des moyens mis en œuvre par rapport aux besoins identifiés
Justification et adéquation du choix des partenaires institutionnels
Degré d'implication du secteur privé et/ou de la société civile dans la formulation du Programme
Cohérence
Ce cadre est-il clair et opérationnel compte-tenu du temps et des ressources disponibles ?
Analyse de la cohérence de l'UNSDCF (cohérence effets/produits/sous-produits) et de l'opérationnalité du cadre logique, compte tenu du temps et des ressources disponibles : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Revue de la pertinence des 36 produits, des 12 effets et des 4 priorités stratégiques ▪ Pertinence de l'équilibre entre les 4 priorités stratégiques face aux enjeux, analyse du choix des 36 produits et des 12 effets ▪ Analyse des sous-produits (nombre, cohérence, lien avec les produits)
Analyse de la pertinence et de l'évaluabilité des indicateurs (d'effets et de produits), de leur portée globale, des baselines et des processus d'évaluation réguliers (% d'indicateurs sans baseline)
Analyse de la revue annuelle de l'UNSDCF (mise en cohérence des activités, modifications d'activités, analyse de la chaîne des résultats)
Logique d'alignement avec les priorités nationales à travers les plans de travail conjoints (budgétisation sur tout le cycle et annualisée), les programmes et projets des agences
Analyse de l'outil UN INFO (fonctionnalité, clarté, transparence, sécurité des informations, rendu de compte, consolidation des inputs). Ce système d'information est-il fluide ? Permet-il d'informer les membres des GR, de la partie nationale à échéances régulières ?
Efficacité/Efficience
Dans quelle mesure les inputs et principaux produits/activités de l'UNSDCF ont-ils été réalisés dans les délais? Si des retards se sont produits, des mesures correctives appropriées ont-elles été prises?
Analyse de la qualité du pilotage par le BCR du UNSDCF (interviews, revue des PV de réunion, etc)
Analyse de la mobilisation effective des ressources et du cadre de dépenses (niveau d'ambition sur la mobilisation et le décaissement, pression du décaissement en fin d'année)
Revue des différents dispositifs de coordination de l'UNSDCF au niveau opérationnel : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse détaillée du fonctionnement des 4 groupes de résultats, rôle et efficience des Points Focaux Techniques (PFT), analyse des opportunités de collaboration ▪ Revue des groupes thématiques et des groupes interagences
Revue des principes d'opérationnalisation de l'UNSDCF : ciblage territorial et convergence inter-agences (« zones de convergence »), thématiques prioritaires (P01, P02, P03 et P04), nature et qualité de l'engagement avec le secteur privé et la société civile (P0 5 et 6)
Revue des activités innovantes développées par le SNU
Questions transversales
Intégration de l'aspect genre, environnement et gouvernance dans les résultats et les activités inclus dans le programme
Degré d'implication du secteur privé dans la gestion du Programme
Degré d'implication de la société civile dans la gestion du Programme
Revue des principes directeurs (principes de programmation) du plan-cadre de coopération : ne laisser personne de côté (LNOB), l'approche de développement fondée sur les droits humains, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, la résilience et la redevabilité

ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom et prénom	Fonction	Institution	Date
BCR			
Issa Sanogo	Coordonnateur Résident du SNU	BCR	02/05
Astrid Marschaatz		BCR	25/04
Nirina Haja Andrianjaka	Chargé de gestion donnée et suivi rapportage des résultats	BCR	Rdv réguliers
Fabio Losa	Economiste	BCR	Rdv réguliers
Onja Suzanette Randrianasolo	Chargée data UNINFO	BCR	25/04
Agences du SNU			
Natasha Van Rijn	RR	PNUD	08/05
Mbuli Charles Boliko	RR FAO	FAO	
Coffi Agossou	RR OIT	OIT	09/05
Gilles Chevalier	Deputy RR	UNICEF	09/05
Volatiana Rakotondrazafy	Représentante Pays	ONUDI	24/04
Lalaina Pascal Rakotozandry	Chargé de programme Gouvernance, PFT PS1	PNUD	21/04
Gareth Graham	Chargé de programme, PFT PS2	UNICEF	24/04
Rakoto Harivony Andry	Chargé de programme, PFT PS4	FAO	27/04
Harizo Kajimahaso Razafindrabe	Chargé de programme, PFT PS3		24/04
Sabine Lauber	Conseillère Principale aux Droits Humains	OHCHR/BCR	02/05
Amina Ahmed	Chargée de Programme	OHCHR	02/05
Miranda Tabifor	RR par Intérim	UNFPA	04/05
Roger Charles Evina	Chef de Bureau	OIM	04/05
Kouamé Kobenam Kouman	Chargé de Programme	OMS	05/05
Lunez Jude Padayachi	Directeur Pays	ONUSIDA	09/05
Holihasinoro Andriamandimbisoa	Poverty & Environment Team Leader	PNUD	05/05
Abdou Salame	Consultant PNUD	PNUD	25/04
Partie Nationale			
Olivier Tiarinisaina Ramiandrisoa	DG Économie et Plan – Coordination SNU	Ministère Économie et Finances (MEF) / DGEP	26/04 et 17/05
Nirina Colette Rajaorison	Directrice Coordination & suivi-évaluation de programmes	MEF/DGEP	26/04
Nadège Tsanta Ralaibozaka	Responsable Cellule d'Appui en informatique	MEF/DGEP	17/05
Ivan Razafintsalama	Chef de service gestion de la base de données SNISE	MEF/DGEP	17/05
Olitina Ratovo	Directrice Département Programmation et Suivi-Évaluation	Ministère Environnement et Développement durable	04/05
Lynah Ralivelo	Chef de service Coordination et Programmation d'Appui à la Gestion de l'Environnement	Ministère Environnement et Développement durable	04/05
Ando Rakotorivelo	Chef de Service du Suivi-Évaluation et de la Base de Données	Ministère Environnement et Développement durable	04/05
Aimé Gilbert Raveloson	DG Justice, Présidence PS1	Ministère de la Justice	25/04
Célestin Rasolomaholy Rakotozanany	SG MID	Ministère Intérieur et Décentralisation	28/04
Onja Miandry Rakotondramanana	SG MICC	Min. de l'Industrialisation, du Commerce et de la Consommation (MICC)	09/05
Gaëtan Ramindo	Directeur Général de l'Industrialisation	MICC	09/05
Partenaires Techniques & financiers			
Didier Niels	1 ^{er} conseiller près Ambassadeur	DUE	26/04
Davide Stefanini	Chargé de programme développement rural	DUE	26/04
Antonie L. Kraemer	Conseillère d'Ambassade	Ambassade royale de Norvège	03/05
Rija Emadisson	Chargé de Programme	Ambassade royale de Norvège	03/05
Secteur privé, OSC			
Thierry-Marie Rajaona	Président GEM	Groupement des Entreprises de Madagascar	
	Président du SIM	Syndicat des Industries de Madagascar	18/05
Olga Rakotoarimanga	Secrétaire Exécutive da la CTM	CTM	11/05
Elisa Marie Alberte Razafinarivo	Directrice PFNOSCM Membre ROHY	Plateforme Nationale des OSC de Madagascar	09/05
Harijaona Andriamoraniaina	Dr MISIS TATAO, Sre Exécutif SAFIDY, membre de ROHY	MISIS TATAO – SAFIDY	09/05
Tojonirina Claire Léa Rasoamalava	Chargée de Programme	Alliance Voara Gasy – Membre ROHY	09/05
Lily Razafimbelo	CCOC	Collectif Citoyens et Organisations Citoyennes (CCOC) – Membre ROHY	09/05
Josoa Radafiniantsoa	Directeur Exécutif	Plateforme des Personnes Handicapées de Madagascar	03/05
Gérard Rakotonirina	Ancien Président de l'Ordre, Dr. « BasyVava »	Ordre des Journalistes	03/05

ANNEXE 3 : Estimation du coût des chargés de mission pour appuyer le suivi du Plan-Cadre

Evaluation financière des cellules de coordination de l'UNSDCF et du suivi des SDGs					
	Nombre	Coût/mois	Coût/an	Coût cumulé sur 5 ans	Remarques
Chargés de mission PS1, PS2, PS3 et PS4 (SNU)	2		64 000	640 000	National Officer C
Chargés de mission PS1, PS2, PS3 et PS4 (MEF)	2				1 économiste dév durable et environnement (PS3 et PS4)
Soutien logistique (ordinateurs, imprimantes)	4		12 000		1 spécialiste Gouvernance et services sociaux (PS1 et PS2)
Frais de communication (téléphone, connexion internet)			1 000		
Frais de déplacement			2 000		
Marge d'erreur (5%)					
TOTAL pour PS			79 000	655 000	
Taxi agréé	Calcul NOC/J	50 H/J	en USD	Pour 4 personnes	
50 H/J	657277,2727	32863864	7 475	29900	