



# FR

Cette action est financée par l'Union européenne

## ANNEXE

de la décision de la Commission relative à la mesure individuelle en faveur de la République de Madagascar à financer sur le 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement

### Document relatif à l'action pour le soutien au cycle électoral de Madagascar (SACEM)

<b>1. Intitulé/acte de base/numéro CRIS</b>	Soutien au cycle électoral de Madagascar (SACEM) Numéro CRIS: MG/FED/040-608 financé par le 11 <sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED)	
<b>2. Zone bénéficiaire de l'action/localisation</b>	Madagascar L'action sera menée à l'endroit suivant: tout le territoire de Madagascar	
<b>3. Document de programmation</b>	Programme indicatif national (PIN) 11 <sup>e</sup> FED	
<b>4. Secteur de concentration/ domaine thématique</b>	Gouvernance et renforcement des politiques publiques (Code CAD 151).	Aide publique au développement : OUI <sup>1</sup>
<b>5. Montants concernés</b>	Coût total estimé: 12 835 000 USD <sup>2</sup> soit 10 800 000 EUR <sup>3</sup> Montant total de la contribution du FED: 1 600 000 EUR Cette action fait l'objet d'un cofinancement conjoint de la part de: - <i>Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)</i> pour un montant de 2 000 000 USD soit 1 675 000 EUR, - <i>USAID</i> pour un montant de 1 200 000 USD soit 1 005 000 EUR, - <i>Norvège</i> pour un montant de 2 000 000 NOK soit 200 000 EUR, - <i>France</i> pour un montant de 300 000 EUR, - <i>Et cofinancement parallèle de la part du Japon</i> pour un montant de 300 000 USD (soit 250 000 EUR) via le fond de contrevaieur.	

<sup>1</sup> L'aide publique au développement « doit avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ».

<sup>2</sup> 1 EUR = 1.19342 USD (1 USD = 0.8379 EUR) taux info euro janvier 2018

<sup>3</sup> Le montant total définitif sera connu une fois l'appel de fonds, encore en cours, clôturé. Les activités qui ne pourraient pas être financées par le projet le seront directement par le gouvernement. La Loi de Finances 2018 prévoit à cet égard un montant de 40 milliards d'Ariary, soit environ 10 000 000 EUR, pour l'organisation des élections.

<b>6. Modalité(s) d'aide et modalité(s) de mise en œuvre</b>	Modalité de projet Gestion indirecte avec le PNUD			
<b>7. a) Code(s) CAD</b>	15151 Elections			
<b>b) Principal canal de distribution</b>	Programme de Nations unies pour le développement (PNUD)			
<b>8. Marqueurs (issus du formulaire CRIS CAD)</b>	<b>Objectif stratégique général</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif important</b>	<b>Objectif principal</b>
	Développement de la participation/bonne gouvernance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<b>x</b>
	Aide à l'environnement	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Égalité entre hommes et femmes (y compris le rôle des femmes dans le développement)	<input type="checkbox"/>	<b>x</b>	<input type="checkbox"/>
	Développement du commerce	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Santé génésique, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<b>Marqueurs de Rio</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif important</b>	<b>Objectif principal</b>
	Diversité biologique	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Lutte contre la désertification	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atténuation du changement climatique	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Adaptation au changement climatique	x	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>9. Programmes phares thématiques «Biens publics mondiaux et défis qui les accompagnent»</b>	La présente action contribue au domaine prioritaire "Développement économique, social et humain" du programme "Biens publics mondiaux et défis qui les accompagnent"			
<b>10. Objectifs de développement durable (ODD)</b>	<p>Objectif 16: <i>Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous</i></p> <p>Objectif 5: <i>Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles (5.5 Garantir la participation entière et effective des femmes et leur accès en toute égalité aux fonctions de direction à tous les niveaux de décision, dans la vie politique, économique et publique)</i></p>			

## RESUME

Les élections présidentielles et législatives tenues en décembre 2013 ont sorti Madagascar d'une longue période de crise sociopolitique et abouti au retour à l'ordre constitutionnel. Bien que les résultats aient été acceptés par toutes les parties prenantes et n'aient pas fait l'objet de contestation majeure, il n'en reste pas moins que des observations ont été soulevées concernant notamment la liste électorale, le Code électoral et la participation aux votes.

Les élections présidentielles et législatives prévues en 2018 seront les premières élections nationales organisées après les élections de sortie de crise de 2013. Elles pourront soit consolider les acquis

démocratiques, soit au contraire faire basculer le pays dans sa prochaine crise politique si elles ne sont pas perçues comme crédibles.

Dans ce contexte, la communauté internationale à travers le projet de soutien au cycle électoral de Madagascar (SACEM), piloté par le PNUD, donne un appui aux autorités malgaches dans l'organisation des élections, il vise notamment:

- la fiabilité et l'exhaustivité de la liste électorale avec un focus sur l'inscription des femmes et des jeunes,
- la révision du cadre légal pour, d'une part, corriger les défaillances ayant émaillé le processus électoral post conflit et, d'autre part, promouvoir la gouvernance électorale,
- l'amélioration de la communication institutionnelle et de l'éducation civique électorale pour la mobilisation de tous les acteurs et l'appropriation du processus électoral,
- l'appui aux opérations électorales au cours de toutes les phases du processus, dont l'amélioration du système de transmission des résultats, la formation du personnel électoral et l'appui logistique,
- une assistance technique pour que la CENI (commission électorale nationale indépendante) puisse disposer d'experts internationaux pour des besoins spécifiques.

En complément au cadrage légal promouvant la gouvernance électorale, le projet inscrit l'un de ses axes d'intervention au soutien du cadre de concertation CENI-Haute Cour constitutionnelle. Des projets de renforcement des capacités seront encouragés et soutenus, par l'échange d'expériences avec les autres juridictions notamment au sujet du contentieux électoral.

## **1.1 Contexte sectoriel/national/régional/Domaine thématique**

Depuis son accession à l'indépendance, Madagascar a connu une histoire politique assez mouvementée qui a toujours affecté les conditions de vie de la population.

Madagascar traverse des crises politiques de façon cyclique depuis plus de 20 ans. La dernière crise, qui a débuté en 2009 et a duré 5 ans, a eu des impacts négatifs réels sur les conditions de vie de la population.

Malgré le retour à l'ordre constitutionnel grâce aux élections de 2013 qui a abouti à la mise en place progressive de nouvelles institutions, la situation politique à Madagascar reste fragile. Bien que certaines entités démocratiques aient été mises en place et sont opérationnelles, telles que la Haute Cour constitutionnelle, la commission nationale indépendante des droits de l'Homme et le Sénat, d'autres comme la Haute Cour de justice ne le sont pas encore ou ont été largement renouvelées, comme la commission électorale nationale indépendante (CENI); en outre, les élections régionales et provinciales n'ont pas eu lieu. La confiance mutuelle entre acteurs politiques n'a pas été rétablie: à titre d'exemple, l'année 2015 a vu la tentative de destitution du président de la République et de démission du premier ministre de la part de l'assemblée nationale. C'est justement le manque de confiance et de dialogue entre les acteurs politiques qui pèsent lourdement sur le climat politique.

Dans ce contexte politique fragile, les élections présidentielles et parlementaires de 2018 représentent une étape cruciale et un enjeu majeur pour l'avenir du pays. Des élections contestées risquent de remettre en cause les avancées obtenues depuis 2013 et pourraient faire plonger le pays dans une nouvelle crise politique et institutionnelle, avec des conséquences néfastes pour la situation socio-économique, tel que les précédentes crises l'ont montré. Au contraire, des élections transparentes et crédibles donneraient aux institutions une pleine légitimité, rapprochant les citoyens de l'État, apaisant les tensions et consolidant la démocratie.

En outre, suite aux turbulences politiques et aux sporadiques conflits institutionnels des dernières années, les prochaines élections seront cruciales pour prouver que les acteurs politiques sont en

mesure de s'engager dans le processus démocratique et dans une dialectique constructive entre les institutions.

### ***1.1.1 Évaluation de la politique publique et cadre stratégique de l'UE***

Le renforcement de la gouvernance, de l'État de droit et l'instauration d'une justice équitable font partie des axes fondamentaux de la politique générale de l'État (PGE) et du plan national de développement (PND) de Madagascar.

L'organisation des élections crédibles, inclusives et transparentes en 2018 fait partie de la consolidation du processus démocratique en cours. Cependant, le contexte actuel, montre des signes d'un malaise généralisé créant un climat pré-électoral tendu avec beaucoup d'incertitudes, pour cette raison un soutien et une action diplomatique de la communauté internationale est essentiel.

Lors du processus électoral de sortie de crise de 2013, l'Union européenne a joué un rôle politique clef, notamment au sein du groupe international de contact pour Madagascar (GIC-M). L'Union européenne a également été le premier contributeur international avec un soutien de plus de 17 000 000 EUR qui s'est articulé autour de trois pôles: (1) une large participation au *basket fund* du Programme des Nations unies d'appui au cycle électoral malgache, le "PACEM"; (2) des appuis techniques ciblés auprès de la CENI; et (3) un soutien à la société civile financé par l'instrument de stabilité, le projet "PACTE". Parallèlement, l'Union européenne a déployé une large mission d'observation électorale qui a abouti à la formulation de 35 recommandations.

L'Union européenne, forte de son rôle en 2013, a ainsi un rôle central à jouer pour accompagner le cycle électoral de 2018 qui marquera un tournant vers la stabilité ou au contraire sera la source de la prochaine crise politique du pays, avec ses conséquences en matière de développement.

S'il n'est ni possible, ni envisagé que l'Union européenne finance le processus électoral de 2018 à une hauteur similaire celles de 2013, les attentes à la fois de la partie malgache et des partenaires internationaux vis-à-vis de l'Union européenne sont importantes.

Il est de l'intérêt de l'Union européenne de se positionner à plusieurs niveaux et de mobiliser la palette d'instruments à sa disposition pour répondre aux enjeux du prochain cycle électoral dans un contexte de manque de liquidités des partenaires internationaux pour mener à bien les activités électorales.

Il est politiquement et stratégiquement essentiel que l'Union européenne soit au cœur du suivi des préparatifs du cycle électoral et prenne pleinement part aux travaux du SACEM qui est le projet principal pour appuyer les autorités malgaches dans l'organisation des élections avec les autres partenaires internationaux. Le projet est géré par le programme des Nations unies pour le développement-PNUD. Cela s'inscrit dans l'accord de partenariat stratégique de 2004 entre la Commission européenne et le PNUD et dans la démarche stratégique de la Commission européenne de travailler main dans la main avec le PNUD sur les questions d'assistance électorales, comme le montre la seconde révision des lignes directrices relatives à la mise en œuvre de l'assistance électorale EC-UNDP d'avril 2016.

La délégation de l'Union européenne à Madagascar a réservé à ce propos une enveloppe de 1 600 000 EUR pour l'appui électoral au sein du Fonds européen de développement pour participer au SACEM via le "basket fund".

Le projet SACEM est cohérent avec les principes du nouveau consensus européen pour le développement<sup>4</sup> qui mentionne que "*l'UE et ses États membres continueront à encourager la tenue d'élections inclusives, transparentes et crédibles en apportant un soutien en temps utile tout au long du cycle électoral, ainsi qu'en promouvant des partis politiques démocratiques et responsables et la participation active des citoyens à tous les stades du processus électoral*".

---

<sup>4</sup> New European Consensus on Development, Our world, our vision, our future (2017/C 210/01)

Le projet est aussi en ligne avec le "*Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'Homme 2015-2019*"<sup>5</sup> qui prévoit la mise en œuvre intégrée de tous les aspects de l'appui de l'UE et de ses États membre au cycle électoral; et au "*Plan d'action sur le genre 2016-2020*"<sup>6</sup> en ce qui concerne la thématique: droits civils et politiques - voix et participation.

L'UE a identifié dans le programme indicatif national l'amélioration de la gouvernance, qui est une de cause de fragilité du pays, comme un de secteur de concentration. L'appui aux élections s'insère dans le secteur d'appui à la bonne gouvernance.

La participation au projet SACEM fait partie intégrant de la stratégie de l'UE d'appui au cycle électoral de 2018 avec des autres interventions en faveur de la société civile au d'assistance technique dans des domaines sensibles comme la révision du cadre juridique du processus électoral. Pour plus de détails, voir le chapitre 3.2 Complémentarité, synergie et coordination des donateurs.

### **1.1.2 Analyse des parties prenantes**

Le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) se positionne en chef de file pour le soutien au processus électoral. Le projet "SACEM" - Soutien au cycle électoral de Madagascar, pour la période 2017-2019, a été signé par les autorités malgaches et les Nations unies le 20 février 2017. Ce projet fait suite au programme d'appui au cycle électoral malgache, le PACEM (2012-2016). Il est prévu que le SACEM, dont le montant du projet est annoncé à 12 994 865 USD, soit financée par la communauté internationale via le *basket fund*.

Dans le contexte actuel, il y a des signes d'un malaise généralisé créant un climat pré-électoral tendu avec beaucoup d'incertitudes. C'est aussi pour cela qu'un projet réunissant la communauté internationale est important.

Le PNUD aura pour responsabilité de gérer le fonds commun (basket fund) mis en place pour appuyer le processus électoral en reconnaissance du mandat donné au PNUD par la résolution de l'assemblée générale de l'ONU 46/137 du 17 décembre 1991 pour coordonner l'assistance électorale des acteurs nationaux et internationaux.

Les partenaires au développement acceptent le principe d'un basket fund où les fonds ne ciblent pas de panier/dans son ensemble et non sur les contributions de chacun.

Les différentes contributions des partenaires pourront être mobilisées sous deux modalités: la modalité du fonds fiduciaire<sup>7</sup> (ou Trust Fund) et la modalité de partage des coûts (Cost Sharing)<sup>8</sup>. Chaque

---

<sup>5</sup> Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil : Plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019) « Garder les droits de l'homme au centre des priorités de l'UE » (JOIN(2015)16 du 28.4.2015)

<sup>6</sup> Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020 (Joint Staff Working Document SWD(2015)182 final of 21.9.2015 (EN only).

<sup>7</sup> Un fonds fiduciaire ou fonds d'affectation spéciale est un mécanisme créé pour recevoir les contributions d'un ou de plusieurs donateurs gouvernementaux ou non-gouvernementaux, y compris les compagnies privées et les individus, pour appuyer un thème, un projet, un pays ou une région spécifique. La création d'un fonds d'affectation spéciale doit être conforme aux objectifs du PNUD et compatible avec le cadre de coopération nationale. Les fonds d'affectation spéciale sont identifiés et comptabilisés séparément dans les états financiers du PNUD.

<sup>8</sup> La participation aux coûts d'un tiers (« Third Party Cost Sharing ») est la modalité par laquelle les gouvernements donateurs bilatéraux, les institutions financières internationales (IFI) et les organismes privés contribuent aux fonds des programmes et projets individuels parrainés par le PNUD. A cet effet, l'accord type de participation aux coûts, signé entre le donateur et le PNUD, constitue l'accord juridique entre les deux parties. Cet accord précise la contribution du donateur ainsi que l'échéancier de paiement.

partenaire souhaitant participer au financement commun des élections peut choisir de contribuer sous l'une ou l'autre modalité, conformément à ses procédures et règles. Pour l'UE les modalités de contribution sont spécifiées dans la convention de contribution avec le PNUD.

La mise en œuvre du présent projet fera intervenir les partenaires suivants:

**Le gouvernement:** il assure le leadership institutionnel et devra s'assurer que les apports et facilités des autres structures nationales (notamment la sécurité, les propositions de lois, etc.) sont libérés dans les délais requis afin de ne pas retarder les différentes opérations électorales. Il doit également assurer, sous forme de dotations, les frais de fonctionnement de la CENI (bureaux, équipements, salaires du personnel, etc.) ainsi qu'une partie des coûts liés aux opérations électorales. Un financement important pour les élections de l'ordre de 12 000 000 EUR a été approuvé dans la loi de finance 2018.

**La commission électorale nationale indépendante (CENI):** les élections présidentielle et législative de 2018 seront les premières élections nationales organisées par la nouvelle CENI, avec une équipe relativement nouvelle, non aguerrie aux processus électoraux, et une indépendance financière en pratique limitée. Un fort accompagnement en assistance technique et renforcement de capacités ainsi que la question de l'indépendance réelle et effective de l'institution par rapport aux pouvoirs publics sont des sujets essentiels pour mener à bien le processus électoral. L'équipe de projet SACEM étant basée à la CENI, pourra palier à certaines faiblesses de l'institution avec de l'appui-conseil technique. En tant qu'institution mandatée pour l'organisation et la gestion du processus électoral, elle devra, avec l'appui de l'Unité de gestion du projet, élaborer le plan de travail et d'acquisition du matériel conformément au plan d'activités opérationnel. Elle devra s'assurer du bon déroulement du processus électoral et est responsable de l'obtention des résultats escomptés à chaque étape.

**Le programme des Nations unies pour le développement (PNUD):** le PNUD, qui possède une expertise technique spécifique dans l'assistance électorale, est chargé de mettre en place et de superviser l'unité de gestion du projet (UGP) qui travaillera en étroite collaboration avec la CENI et les organisations bénéficiaires qui sont responsables chacune en ce qui la concerne de la programmation et de la réalisation des activités à financer. Le personnel de l'UGP est recruté selon les procédures du PNUD à travers un processus de sélection compétitif.

En outre, le PNUD coordonnera l'assistance de la communauté internationale, assurera la mobilisation et la gestion des ressources, rendra compte de l'utilisation du basket fund, coordonnera le comité technique du projet d'appui aux élections et co-présidera avec la CENI le comité de pilotage du projet. Le PNUD fournira des conseils et avis techniques à la CENI et mettra à disposition en cas de besoin de l'expertise appropriée dans les domaines clés des élections au niveau central à Antananarivo et éventuellement jusqu'au niveau des 22 régions du pays.

**Les autres partenaires techniques et financiers (PTF):** ils contribuent au financement du processus électoral à travers le projet d'appui au cycle électoral et/ou bilatéralement (avec une coordination au sein du comité technique), fournissent d'expertise en cas de besoin, participent à l'élaboration du plan d'activités opérationnel, approuvent le plan détaillé des activités au sein du comité de pilotage et mènent un plaidoyer politique sur certaines questions en cas de besoin. Ils financent aussi en partie l'équipe de gestion du projet.

La Norvège, les États-Unis, l'UE, la France et le PNUD ont déclarés les montants de leurs contributions au projet SACEM (voir page 1). Des autres partenaires (la Suisse, et l'Allemagne) attendent encore une validation de leurs capitaux avant d'annoncer officiellement les chiffres de leurs soutiens au processus électoral.

Le Japon envisage un financement direct via le *fond de contrevalet* (fond d'investissement) pour soutenir des activités matérielles, comme par exemple la fourniture tel que kits de sensibilisation ou l'impression du code électoral. L'argent du fond de contrevalet, qui appartient à l'État malgache, nécessite, pour être ciblé vers le processus électoral, l'approbation de la loi de finances rectificative

(LFR). Ces liquidités pourraient financer la CENI directement mais ne passeraient pas par le *basket fund*.

### ***1.1.3 Domaines d'appui prioritaires/analyse des problèmes***

La réintégration de Madagascar dans les fora régionaux et internationaux représente une des conséquences plus visibles et importantes de la sortie de la crise de 2009-2013. Par conséquent, la communauté internationale suit avec intérêt l'évolution politique du pays et souhaite unanimement que les prochaines élections soient transparentes, crédibles, apaisées et inclusives.

La plupart des partenaires techniques et financiers (PTF), qui avaient suspendu leurs programmes d'appui pendant la crise, les ont relancés et ont donc un intérêt à ce que le prochain cycle électoral puisse contribuer à la stabilité et à l'apaisement afin de pouvoir maximiser l'impact de leurs programmes et projets. Finalement, l'ensemble des partenaires internationaux du pays sont conscients que la situation politique est fragile et soulignent que les échéances électorales de 2018 représentent une étape décisive vers une consolidation de la paix et de la démocratie.

L'Union européenne s'est positionnée fortement lors des élections de sortie de crise de 2013 sur le soutien et le suivi des questions électorales avec une large mission d'observation électorale qui a abouti à une série de 31 recommandations. Une mission de suivi de ces recommandations, dirigée par le Managing director Afrique du Service européen pour l'action extérieure, en octobre 2016, a mis en exergue le caractère central de la réforme du cadre légal électoral, de l'encadrement juridique des partis politiques et des campagnes électorales, du renforcement de l'indépendance de la commission électorale nationale indépendante (CENI), notamment en terme de budget, de l'amélioration de l'exhaustivité des listes électorales, de l'importance de mettre en place une autorité de régulation des médias, ainsi que vis-à-vis des incompatibilités de délais légaux et constitutionnels pour établir le prochain calendrier électoral.

D'une révision inclusive et impartiale dépendront la crédibilité des prochains scrutins présidentiels et législatifs ainsi que la consolidation de la démocratie dans le pays ou au contraire la retombée dans une nouvelle crise politique.

La mission a souligné aussi l'importance de clarifier, dès que possible, les questions de la date et de la participation à ce scrutin.

Si les élections de 2013, qui se sont déroulées en période de transition, étaient régies par des règles d'exception, pour le cycle suivant (élections présidentielles et législatives de 2018), la mission a souligné l'importance que ces scrutins puissent se tenir dans un cadre normalisé. La mission de suivi a également rappelé toute l'importance de la sensibilisation et du respect des droits de l'homme, ainsi que la participation des femmes aux processus électoraux.

Le projet SACEM dans les différentes composantes répond à plusieurs des recommandations de la mission de l'UE.

## 2 RISQUES ET HYPOTHESES

Risques	Niveau Risque (E/M/F)	Mesures d'atténuation.
<p><u>Le risque politique.</u> En cas de dégradation significative de la situation politique, inclus la dégradation du <u>dialogue politique</u> avec les partis politiques et la société civile lié notamment à l'inclusivité, transparence et crédibilité du processus électoral. Il pourrait y avoir à cet égard une discontinuité dans les prises de décision qui mettraient les élections (et le Projet) en péril.</p>	E	La tenue de consultations régulières avec les acteurs-clés pour discuter et échanger sur le processus pourraient contribuer à résoudre d'éventuelles incompréhensions, à renforcer la transparence sur les opérations électorales et la confiance sur l'entité chargée de la conduite du processus électoral.
<p>Manque de confiance à l'égard de la CENI dans la gestion des élections inclusives, transparentes et crédibles.</p>	E	Renforcer l'indépendance de la CENI (commission électorale nationale indépendante) y compris son autonomie budgétaire et comptable. Ensemble des documents de référence en ligne et à la disposition de tous.
<p><u>Le risque des revendications maximalistes de la classe politique et des confrontations entre partis politiques</u> pourraient également entraîner des tensions préjudiciables à la sérénité du processus électoral.</p>	E	Permettre à toutes les parties de communiquer plus régulièrement dans un cadre formel pour se mettre au même niveau d'information, est susceptible d'éviter des malentendus qui pourraient créer des situations de méfiance réciproque et de blocage.
<p><u>Le retard dans la mise à disposition des apports financiers</u> et du décaissement à temps de ces contributions. Si le processus électoral semble requérir une mobilisation de ressources financières inférieures à celles de sortie de crise, il est cependant, évident que le gouvernement ne pourra pas seul faire face à toutes les dépenses; la non adhésion des PTF serait un handicap sérieux pour la réalisation des activités prévues.</p>	M	Le PNUD a déjà entamé des consultations avec les autres partenaires pour mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre des activités planifiées dans le cadre du projet. Du côté du gouvernement, il est attendu beaucoup plus de clarté et de précision sur la ligne budgétaire spécifique aux élections. Le dialogue cohérent avec une seule voix des PTF avec le gouvernement pourra assurer la mise en œuvre de ces conditions. Le PNUD a la capacité de décaisser en avance pour le projet et de récupérer les fonds à fur et à mesure qu'ils sont approuvés.
<p><u>Le risque sécuritaire.</u> Il est évident que la garantie de la sécurité (responsabilité du gouvernement) est un facteur clé pour l'organisation matérielle des élections et la participation des populations.</p>	M	Le maintien d'un climat de paix sur toute l'étendue du territoire, en sécurisant et en protégeant les équipements et matériels électoraux ainsi que la population contre des intimidations éventuelles, et en assurant l'accès de cette dernière aux sites de vote.
<p><u>Participation de la population</u> au processus électoral.</p>	M	Une campagne de sensibilisation vigoureuse, appuyée par tous les acteurs (partis politiques, société civile, médias, etc.) est

		prévue pour lutter contre un désintéressement des malgaches par rapport au processus électoral, notamment en cette période de crise socio-économique.
Le retard de l'adoption de la réforme du cadre juridique.	M	Mise en conformité de la législation électorale avec les standards internationaux Plaidoyer de la communauté internationale pour l'adoption à temps de réformes du cadre légal. Soutien au comité interministériel avec une expertise juridique.
<b>Hypothèses</b>		
Le gouvernement est en mesure d'assurer le maintien d'un climat de paix sur toute l'étendue du territoire.		
La sensibilisation de l'électorat débouche sur une participation accrue aux opérations d'inscription sur les listes électorales et aux scrutins.		
La réforme du cadre législatif des élections est approuvée et acceptée par les acteurs nationaux.		
Le gouvernement a inscrit dans la loi des finances, en prévision des échéances électorales une ligne budgétaire spécifique élections.		

### 3 ENSEIGNEMENTS TIRES, COMPLEMENTARITE ET QUESTIONS TRANSVERSALES

#### 3.1 Enseignements tirés

La stratégie du projet SACEM est basée sur les leçons apprises par le PNUD Madagascar dans ses interventions passées, en particulier le projet d'appui au cycle électoral à Madagascar (PACEM) mais aussi ses activités dans la gouvernance locale, le renforcement de l'état de droit et la consolidation de la paix.

Compte tenu de l'expérience du PNUD sur le terrain en matière d'assistance électorale et de son implication depuis 2002 (élections législatives) dans la conduite du processus électoral à Madagascar, les actions du présent projet visent à accompagner la préparation technique, matérielle et organisationnelle du processus électoral.

Grâce au projet, les partenaires intéressés pourront apporter leur appui à des actions susceptibles de concourir au renforcement du dialogue à la transparence et à la participation citoyenne au processus électoral.

Pendant le précédent cycle électoral à Madagascar, le PNUD, dans le cadre du projet d'appui au cycle électoral à Madagascar (PACEM), avec l'appui de ses partenaires internationaux, a apporté une assistance multiforme au processus électoral. L'évaluation de la DUE en 2014 du projet d'assistance électorale PACEM a été globalement positive: "*PACEM a permis de crédibiliser l'ensemble du processus électoral qui s'est tenu selon les standards internationaux*". Cependant souligne également "*.....des difficultés par rapport à la mise en œuvre, qui concernent notamment le système de communication et planification, l'optimisation des ressources financières et humaines et le reporting financier (détaille des dépenses engagées)*".

Le PNUD Madagascar s'est engagé à tirer les leçons du projet PACEM et est ouvert à discuter les propositions des partenaires du projet SACEM pour améliorer la gestion du projet.

Ce projet s'inscrit dans un contexte de renforcement de l'appropriation et de la responsabilisation nationale, de pérennisation du résultat des élections, du développement des capacités ainsi que du transfert des compétences. Il va donc bien au-delà des élections prévues en 2018 et reste dans une

logique de soutien à long terme aux institutions de la gestion des cycles électoraux. Aussi, les activités préparatoires et postélectorales sont-elles tout aussi importantes que les élections elles-mêmes.

Cette stratégie repose sur les avantages du PNUD en termes d'expertise technique, d'impartialité et de coordination des contributions des partenaires au développement dans la gestion des processus électoraux

### 3.2 Complémentarité, synergie et coordination des donateurs

Le projet SACEM s'inscrit dans la stratégie de l'UE pour soutenir les élections de 2018 à Madagascar qui inclut des interventions financées par différents instruments pour répondre au mieux à l'enjeu des prochains scrutins nationaux dans un contexte de tensions politiques de plus en plus fortes et de baisse significative des montants financiers mobilisables par l'ensemble des partenaires.

Dans ce cadre, il est prévu que l'UE appuie également, le financement d'un expert afin d'apporter une assistance technique au comité interministériel chargé de la révision de l'encadrement juridique du processus électoral malgache dès 2017. En effet, le cadre électoral malgache est constitué de textes épars qui ne sont pas harmonisés, permettant ainsi des incohérences et des vides juridiques et nuisant à la crédibilité et la fiabilité du processus. La révision du cadre légal électoral est donc un travail essentiel de fondation qui doit être mené et doit aboutir le plus en amont possible du processus électoral.

Parallèlement, l'Union européenne continue son engagement vis-à-vis de la société civile malgache pendant la période électorale avec des projets spécifiques. Un appel à proposition de l'instrument *européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH)*, pour un montant de 1 000 000 EUR a été lancé en juillet 2017, il permettra de continuer à appuyer l'engagement citoyen et la société civile et renforcer la confiance de la population dans le processus électoral. Deux projets ont été attribués à la société civile malgache et ont commencé début 2018.

Le plan annuel d'action (AAP) 2017<sup>9</sup> de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP)<sup>10</sup>, article 4, inclus Madagascar dans la liste des pays éligibles. Une note conceptuelle a été approuvée pour financer des projets qui auront pour objet premier de soutenir les acteurs de la société civile du pays dans des démarches et activités de prévention des conflits afin de favoriser la stabilité du pays et prévenir des troubles et violences liés au processus électoral. Un projet qui a démarré, en janvier 2018 a été attribué à ECES - centre européen d'appui électoral. En outre, des fonds d'urgence de l'IcSP, sous l'article 3 de l'instrument, pourront être mobilisés si la situation dans le pays le requiert, notamment en relation au risque sécuritaire.

Pour le projet SACEM, l'organe principal en charge d'assurer la complémentarité, la synergie et la coordination entre les donateurs et les acteurs nationales, est le comité de pilotage du projet. Celui-ci est composé des représentants du gouvernement, de la CENI et des partenaires extérieurs participant au financement du basket fund apportant une contribution technique ou matériel. Le comité, qui dispose d'un secrétariat assuré par l'unité de gestion du projet (UGP), est d'abord l'organe de prise de décisions stratégiques du projet, dans lesquels les donateurs du basket fund (qui ont droit de vote) se mettent d'accord sur les orientations du projet.

Au même temps, le comité est aussi l'organe qui va assurer la coordination et les synergies avec les partenaires internationaux et nationaux en dehors du projet.

---

<sup>9</sup> Commission Implementing Decision on the Annual Action Programme 2017 for the Article 5 of the Instrument contributing to Stability and Peace to be financed from the general budget of the Union, C(2017) 5360 final of 3.8.2017

<sup>10</sup> Regulation (EU) No 230/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an instrument contributing to stability and peace.

### 3.3 Questions transversales

Le projet soutien au cycle électoral de Madagascar (SACEM) veille à assurer la promotion des femmes et des jeunes ainsi que la participation inclusive de toutes couches sociales dans l'exercice de leur droit civique pour le choix libre et informé de leurs représentants.

Les statistiques sur la présence des femmes au gouvernement en ce moment: 7/31 au gouvernement, 29/151 à l'assemblée nationale et 13/63 au Sénat. Quant aux autorités locales, sur les 1695 maires élus en 2015 seulement 85 sont des femmes (4,2%).

Ces taux sont encore loin d'atteindre les 30% requis pour créer une amorce d'équilibre et garantir une participation équitable de tous les citoyens à la vie politique sans distinction de sexes, et encore moins les 50% de l'objectif de parité homme-femme prôné déjà en 1995 par la convention de Beijing, et soutenu par l'article 12-13 du protocole genre de la SADC.

Selon une étude réalisée en 2015 par deux ONG malgaches et financée par l'Union européenne, 70 à 74% de la population majeure résidente est inscrite au fichier électoral Malagasy. La majorité des absents du fichier sont les jeunes adultes de 18 à 34 ans et surtout les jeunes femmes adultes. Les femmes inscrites sur les listes électorales sont moins nombreuses que les hommes, au niveau national, elles ne représentent que 45% de l'électorat (source: CENI-T, (commission électorale nationale indépendante) avril 2013; INSTAT 2012)<sup>11</sup>.

La question du genre, en particulier le vote des femmes, est effectivement rencontrée par le projet SACEM à travers les composantes 1 et 3.

Le SACEM compte contribuer à augmenter le pourcentage des femmes au parlement (assemblée et Sénat) et des femmes inscrites sur les listes électorales.

Le projet fera une priorité d'augmenter substantiellement la présence des femmes, des jeunes et de groupes vulnérables sur les listes électorales par des campagnes de sensibilisation non pas seulement dans les grandes villes mais aussi dans les régions reculées et enclavées où la situation est particulièrement alarmante (cible: 49% de femmes inscrites au fichier électoral).

La question d'analphabétisme des électrices et électeurs est rencontrée à travers les volets suivants:

- les projets de sensibilisation des organisations de la société civile à sélectionner dans le cadre de l'appui à l'opération "Guichet unique" doivent considérer l'accompagnement des électrices et électeurs inscriptibles durant toutes les phases: remplir des formalités au Fokntany<sup>12</sup> pour l'obtention du document de résidence, comparution à l'audience foraine pour le jugement supplétif d'acte de naissance et délivrance de la CNI par le préposé du district,
- dans la deuxième phase de la campagne de sensibilisation, plusieurs thématiques, parmi lesquelles le vote d'analphabète, sera considéré par de projets à développer et à travers les supports à produire par la CENI (outils illustrés avec des messages en malagasy),
- le module de formation des membres des bureaux de vote contiendra une section sur l'articulation du secret de vote et l'assistance à apporter aux électeurs analphabètes dans le bureau de vote.

---

<sup>11</sup> Gender Links, (2015), *Baromètre 2014 de la SADC 2014 sur le Genre et le Développement - Madagascar*, p.50

<sup>12</sup> Depuis la constitution de 2010, les "Fokontany" constituent les collectivités territoriales de base.

Comme pour des actions entreprises pour promouvoir, d'une part, l'inscription des femmes sur la liste électorale et, d'autre part, l'effectivité de leur vote, l'attention du projet portera sur tout le territoire national, avec un focus sur les parties géographiques du pays avec un taux d'abstention élevé et en déficit de l'électorat féminin.

En outre, il contribuera à renforcer le mécanisme principal de redevabilité verticale, c'est-à-dire la relation électeur-élu, qui est possible seulement si les élections sont transparentes et crédibles.

#### 4 DESCRIPTION DE L'ACTION

La stratégie d'intervention du SACEM vise spécifiquement à appuyer les acteurs nationaux à acquérir les capacités d'organisation et de gestion de cycles électoraux répondant aux normes de qualité internationalement reconnues. De manière générale, les actions du projet cibleront davantage les districts qui font état d'un déficit évident du corps électoral féminin sur la liste électorale. Il en est principalement ainsi dans certaines régions du centre-est et du sud-est.

Le projet de soutien au cycle électoral de Madagascar, le "SACEM" est structuré selon les composantes suivantes:

- la fiabilité et l'exhaustivité de la **liste électorale** avec un focus sur l'inscription des femmes et des jeunes. L'exhaustivité, la fiabilité et la sécurité du fichier électoral doivent être accrues pour augmenter la confiance des parties prenantes et notamment celle de la population à son endroit. Outre l'augmentation nécessaire du nombre de femmes et de jeunes sur les listes électorales, les électeurs devront être mieux conscientisés à l'importance de la radiation des personnes décédées et au transfert de leur inscription lorsqu'ils changent de lieu de résidence,

- la **révision du cadre légal** pour, d'une part, corriger les défaillances ayant émaillé le processus électoral de sortie de crise et, d'autre part, promouvoir la gouvernance électorale et ma liste à niveau avec les standards internationaux,

- l'amélioration de la **communication institutionnelle** et de **l'éducation civique électorale** pour la mobilisation de tous les acteurs, en particulier les femmes et les jeunes, et l'appropriation du processus électoral par tous les malgaches, en particulier les électeurs. Les messages de sensibilisation tiendront pleinement en compte la dimension de sensibilité aux conflits et seront donc conçus de manière à contribuer à réduire les possibles tensions liées aux élections,

- l'appui aux **opérations électorales** au cours de toutes les phases du processus, dont l'amélioration du système de transmission des résultats, la formation du personnel électoral et l'appui logistique,

- une **assistance technique** pour que la **commission électorale nationale indépendante (CENI)** puisse disposer d'experts internationaux pour des besoins spécifiques. Cette expertise couvrira plusieurs volets opérationnels spécifiques et transversaux du processus électoral: cadre légal et réglementaire, inscription des électeurs et des candidats, sensibilisation et communication, etc.

#### 4.1 Objectifs/résultats

Ce programme s'inscrit dans le programme des Nations unies de développement durable à l'horizon 2030. Il contribue principalement à atteindre progressivement les cibles des ODD, Objectif 16: *Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous*, mais il favorise aussi les progrès vers l'obtention de l'Objectif 5: *Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles (5.5 Garantir la participation entière et effective des femmes et leur accès en toute égalité aux fonctions de direction à tous les niveaux de décision, dans la vie politique, économique et publique)*. Cela n'implique pas d'engagement de la part de la République de Madagascar qui bénéficie de ce programme.

### ***Objectif général***

Les institutions publiques, au niveau central et décentralisé, exercent efficacement leurs rôles et sont redevables pour une gouvernance apaisée pour la consolidation de la paix et de la démocratie dans le pays.

### ***Objectif spécifique***

Contribuer à la tenue d'élections crédibles, transparentes, pacifiques et inclusives en 2018 à Madagascar.

### ***Résultats***

1. Le fichier électoral actualisé est plus inclusif, exhaustif et fiable. Les femmes et les jeunes majeurs seront des principales cibles dans la catégorie des nouveaux majeurs et les listes électorales éditées seront expurgées des doublons et des personnes décédées.
2. La gouvernance électorale est renforcée à l'issue de la réforme du cadre légal à travers l'harmonisation des textes juridiques pertinents et l'articulation du droit positif national avec les standards internationaux en matière électorale.
3. Les populations sont sensibilisées sur les enjeux du processus électoral, les procédures de vote ainsi que sur leurs droits et devoirs en matière électorale.
4. Les opérations préélectorales, électorales et postélectorales sont gérées de manière efficace et effective.

## **4.2 Principales activités**

La mise en œuvre des activités s'articule autour des quatre résultats escomptés du projet et concernent notamment pour le:

### **Résultat 1: l'Appui à la fiabilisation et la crédibilisation de la liste électorale**

Le projet apportera un appui technique et financier à la CENI dans la mise en œuvre des activités suivantes :

- la délivrance du jugement supplétif de l'acte de naissance pour permettre aux électrices et électeurs de disposer d'une carte nationale d'identité qui sert de base à l'inscription sur la liste électorale. Il en découle **une chaîne de travail qui va de l'audience foraine jusqu'à la délivrance d'une carte nationale d'identité (CNI)**, essentiellement prise en charge par le ministère de l'intérieur et décentralisation à travers l'opération "Guichet unique". Ensuite, la CENI prend le relais à l'occasion de la révision annuelle de la liste électorale (RALE) par l'exploitation du répertoire des détenteurs de CNI en procédant aux inscriptions sur la liste électorale en référence aux dispositions de l'article 27 de la loi électorale. La distribution des cartes d'électeur sera assurée par la CENI,
- l'organisation d'une campagne ciblée (jeunes et femmes) de sensibilisation de proximité et d'information invitant les électeurs à aller se faire inscrire sur les listes,
- l'acquisition du matériel pour la révision annuelle de la liste électorale (carnets de recensement, ordinateurs et équipements réseaux, serveurs, etc.),
- la mise à niveau des logiciels et équipements techniques des centres informatiques de districts (CID), et de régions (CIR) pour l'enregistrement et le traitement informatisé des données des nouveaux inscrits,

- la mise à niveau des logiciels et équipements techniques du centre national de traitement des données informatiques (CNTDI) pour un traitement rapide et efficace des données électorales nationales,
- le renforcement des capacités du personnel technique de la CENI,
- la centralisation au CNTDI des données électorales collectées,
- la répartition des électeurs par bureau de vote et la production de la cartographie électorale,
- l'audit du fichier électoral pour contrôler, d'une part, l'exhaustivité et l'intégrité des données à l'issue du processus de migration vers Oracle et, d'autre part, la fiabilité des données des électeurs,
- l'impression et la publication (notamment par affichage) de la liste électorale provisoire pour le contrôle, la vérification et la validation, le cas échéant à l'issue du contentieux des listes,
- l'édition des listes électorales définitives et la distribution des cartes d'électeurs.

## **Résultat 2: la révision du cadre légal**

Depuis 1991, la législation électorale s'est trouvée au cœur des différentes crises politiques à Madagascar. En effet, le cadre électoral malgache est constitué de textes épars, qui ne sont pas harmonisés, permettant ainsi des incohérences et des vides juridiques et nuisant à la crédibilité et la fiabilité du processus. La révision du cadre légal électoral est donc un travail essentiel de fondation qui doit être mené et doit aboutir le plus en amont possible du processus électoral.

Le présent projet accompagnera la CENI dans son plaidoyer de réforme électorale auprès des autres institutions, mettra à disposition une expertise requise pour appuyer la réécriture des textes législatifs ainsi que des outils programmatiques et des indicateurs de contrôle de conformité de la gouvernance électorale aux standards internationaux en la matière.

L'UE a mis à disposition un expert juriste additionnel pour soutenir le comité interministériel dans l'écriture des textes des lois.

## **Résultat 3: la communication, éducation civique et électorale**

Le projet accompagnera la CENI dans la mise en œuvre des plans stratégiques de communication et de sensibilisation électorale. A cet effet, la CENI et ses démembrements seront formés et les outils de mise en œuvre des activités seront produits. Des appels à propositions seront lancés sur les phases critiques du processus électoral, au nombre desquelles la promotion du vote effectif des femmes. Les acteurs de sensibilisation auxquels fait recours le projet SACEM sont des organisations non gouvernementales, y compris des organisations des femmes et des jeunes, légalement reconnues et dont la présence sur terrain est effective et les projets jugés compétitifs.

## **Résultat 4: l'appui aux opérations électorales**

Dans ce cadre le projet fournira:

Appui à l'amélioration du système de transmission des résultats, qui inclue:

- le test et l'amélioration du logiciel de traitement des résultats,
- la remise en état de l'équipement de télécommunication du réseau de transmission des résultats,
- la réactivation et la mise à jour du système d'interconnexion sécurisé des centres de compilation de district et du centre national de traitement des données informatiques,
- la sécurisation du serveur web de la CENI pour la publication des résultats des élections par bureau de vote.

#### Appui à la formation du personnel électoral

La CENI recevra un appui dans la mise en œuvre d'une série d'initiatives de développement des capacités visant à améliorer les compétences techniques de son personnel. En ce qui concerne la formation des observateurs électoraux, le projet assistera la CENI dans la production d'un module de formation spécifique.

#### Appui à la logistique et aux acquisitions

Au cours du cycle électoral 2017/2019, la CENI organisera trois scrutins directs; à savoir, le premier et, le cas échéant, le deuxième tour de l'élection présidentielle ainsi que les législatives.

Le projet portera une attention particulière à l'opérationnalisation et au bon fonctionnement des démembrements territoriaux de la CENI.

L'acquisition du matériel sensible sera considérée pour renforcer la crédibilité des scrutins. Il en sera ainsi pour l'acquisition des bulletins de vote pour les deux tours du scrutin présidentiel et les élections législatives, l'encre indélébile, les Procès-verbaux et les enveloppes inviolables pour la sécurisation des résultats des bureaux de vote.

#### Appui à la juridiction du contentieux

En complément au cadrage légal promouvant la gouvernance électorale, pour le contentieux électoral, l'action du projet sera réalisée en amont par la promotion et l'accompagnement du cadre de concertation CENI-Haute Cour Constitutionnelle. Des projets de renforcement des capacités recommandés conjointement par ces deux institutions seront encouragés et soutenus, notamment par l'échange d'expériences avec les autres Juridictions aux références reconnues et l'appui aux sessions de formation sur les spécificités du droit électoral, l'éthique et la déontologie en la matière.

#### Appui aux activités post-scrutins et à la pérennisation des acquis

Les activités post-scrutins permettront à la CENI d'assurer la conservation des acquis matériels et informationnels qui faciliteront la suite du cycle électoral, dans le contexte d'une CENI dorénavant permanente.

#### Assistance technique

L'assistance électorale sera exécutée par la mise à disposition de la commission électorale nationale indépendante (CENI) d'experts permanents et ponctuels, ainsi que le personnel d'appoint (chauffeurs), pour toute la durée du projet. Cette assistance se fera dans un cadre d'étroite concertation entre le PNUD, la CENI et les PTFs.

### **4.3 Logique d'intervention**

Dans le cadre du contexte décrit et afin de répondre aux défis identifiés, ce projet est basé sur la théorie de changement suivante:

SI le fichier électoral est mis à jour par l'actualisation des données, l'enrôlement des nouveaux électeurs, la radiation des personnes décédées et est bien géré,

SI le cadre légal relatif aux élections est amélioré,

SI les populations sont sensibilisées et encouragées à participer aux élections, et

SI la CENI est outillée pour mener à bien un processus électoral complexe,

ALORS les élections présidentielles et parlementaires de 2018 se dérouleront dans un climat d'apaisement, de transparence et d'inclusivité; ce qui ensuite permettra au nouveau gouvernement d'être perçu comme pleinement légitime et fera en sorte que ces élections contribuent à consolider la paix au lieu de déclencher des tensions.

En ligne avec cette théorie de changement, la stratégie identifiée comporte quatre volets principaux.

i) D'un côté il s'agira d'accompagner la CENI à rendre plus fiable le fichier électoral, notamment par l'augmentation du nombre d'électeurs inscrits et la bonne gestion de la liste à travers le système Oracle. ii) Ensuite le projet compte appuyer le pays à améliorer le cadre légal relatif aux élections, encourageant l'adoption des réformes nécessaires et la mise en place d'un mécanisme de monitoring du processus d'inclusion et de certification de conformité de la réforme électorale aux standards internationaux. iii) Le troisième volet du projet concerne la sensibilisation des électeurs, notamment les couches les plus vulnérables avec une attention particulière aux femmes et aux jeunes, à travers des actions d'éducation civique qui puissent encourager les citoyens à prendre part aux élections. iv) Finalement, le projet entend aussi fournir une assistance multidimensionnelle à la CENI afin de l'outiller à bien conduire les scrutins en prenant compte tous les aspects d'organisation et de gestion des processus électoraux.

*L'objectif spécifique* de ce projet est donc de contribuer à la tenue d'élections crédibles, transparentes, pacifiques et inclusives en 2018 et ainsi créer un environnement propice pour la consolidation de la paix et de la démocratie dans le pays (*objectif général*).

## **5 MISE EN ŒUVRE**

### **5.1 Convention de financement**

Pour mettre en œuvre la présente action, il est envisagé de conclure une convention de financement avec le pays partenaire, tel que prévu à l'article 17 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE.

### **5.2 Période indicative de mise en œuvre**

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle de la présente action, au cours de laquelle les activités décrites à la section 4.2 seront menées et les contrats et accords correspondants seront mis en œuvre, est de 36 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement.

La prolongation de la période de mise en œuvre peut être approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission, qui modifiera la présente décision et les contrats et accords concernés; les modifications apportées à la présente décision constituent des modifications non substantielles au sens de l'article 9, paragraphe 4 du règlement (UE) 2015/322.

### **5.3 Mise en œuvre de la composante relative à l'appui budgétaire**

NA

### **5.4 Modalités de mise en œuvre**

#### *5.4.1 Gestion indirecte avec une organisation internationale*

La présente action peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) conformément à l'article 58, paragraphe 1, point c), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 FED applicable en vertu de l'article 17 du règlement (UE) 2015/323. Cette mise en œuvre implique donner un appui aux autorités malgaches dans l'organisation des élections. Ce mode de mise en œuvre se justifie car le PNUD possède une expertise technique spécifique dans l'assistance électorale, ayant appuyé en moyenne entre 10 et 15 élections par an ces dernières années, dans tous les continents. Pendant le précédent cycle électoral à Madagascar, le PNUD, dans le cadre du projet d'appui au cycle électoral à Madagascar (PACEM), avec l'appui de ses partenaires internationaux, a apporté une assistance multiforme au processus électoral qui a contribué à la tenue d'élections jugées transparentes et crédibles par l'ensemble des observateurs. Le PNUD a reçu un mandat spécifique des autorités nationales à appuyer les élections présidentielles et législatives de 2018.

L'entité en charge réalisera des tâches d'exécution budgétaire suivantes: passations de marchés, conclusions de contrats et subventions pour l'achat du matériel électoral et pour la mise en œuvre des campagnes de sensibilisation.

### 5.5 Champ d'application de l'éligibilité géographique pour les marchés et les subventions

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

L'ordonnateur compétent de la Commission peut étendre l'éligibilité géographique conformément à l'article 22, paragraphe 1, point b), de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-EU en cas d'urgence ou d'indisponibilité de produits et services sur les marchés des pays concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés si l'application des règles d'éligibilité risque de rendre la réalisation de la présente action impossible ou excessivement difficile.

### 5.6 Budget indicatif

<i>Module</i>	<i>Contribution UE (montant en EUR)</i>	<i>Contribution indicative de tiers, dans la devise indiquée</i>
<i>Gestion indirecte avec le programme de Nations unies pour le développement (PNUD)</i>	<i>1 500 000 EUR</i>	<i>- Programme de Nations unies pour le développement 2 000 000 USD - USAID 1200 000 USD - Norvège 2 000 000 NOK - France 300 000 EUR - Japon (Fond contre-valeur), 300.000 USD - Autres bailleurs (appel de fonds en cours)</i>
<i>5.9. - Évaluation, 5.10. - Audit</i>	<i>100 000 EUR</i>	
<i>Totaux indicatifs</i>	<i>1 600 000 EUR</i>	<i>9 200 000 EUR<sup>13</sup></i>

\*1 EUR = 1.1934 USD (taux info euro de janvier 2018)

\* L'Allemagne et le Royaume-Uni vont aussi contribuer. Les montants sont à déterminer.

L'État Malgache pourra combler le gap budgétaire éventuel.

<sup>13</sup>

Le montant total définitif sera connu une fois l'appel de fonds, encore en cours, clôturé. Les activités qui ne pourraient pas être financées par le projet le seront directement par le gouvernement. La loi de finances 2018 prévoit à cet égard un montant de 40 milliards d'Ariary, soit environ 10 000 000 EUR, pour l'organisation des élections.

## **5.7 Structure organisationnelle et responsabilités**

La structure organisationnelle du projet se base essentiellement sur 3 organes: *le comité de pilotage, le comité technique et l'unité de gestion du projet (UGP)*.

Le comité de pilotage est composé des représentants du gouvernement, de la CENI et des partenaires extérieurs participant au financement du basket fund ou à travers une contribution technique ou matériel; il peut inviter d'autres parties pour assister aux réunions sans droit de vote. Co-présidé par le président de la CENI (Commission Electorale Nationale Indépendante) et le Représentant Résident du PNUD, le comité de pilotage est en charge, entre autre, de définir les orientations au projet, informer les membres sur l'avancement du projet, superviser et orienter l'UGP ainsi que être informé des autres activités électorales réalisées en dehors du projet.

Le comité technique est une sous-structure technique et opérationnelle du comité de pilotage en charge d'assurer le suivi quotidien des activités du projet et du cycle électoral. Il est composé des représentants techniques de la CENI, des représentants / points focaux des PTF membres du comité de pilotage, des experts et consultants électoraux ainsi que des représentants des ONG internationales et autres organisations sous régionales, régionales ou internationales participant à l'accompagnement du processus électoral. Le comité est placé sous la coordination du président de la CENI et a comme tâches principales de soutenir les activités du projet, suivre l'avancement du processus électoral, analyse les problèmes techniques éventuels et formuler des avis techniques et des recommandations au comité de pilotage.

En plus de ces organes, d'autres structures du PNUD appuient le projet, notamment le programme gouvernance qui est chargée de l'assurance qualité mais aussi les unités communication, passation de marchés, finances et suivi/évaluation entre autres.

## **5.8 Suivi des résultats et rapports**

Le suivi technique et financier courant de la mise en œuvre de la présente action est un processus continu et fait partie intégrante des responsabilités du partenaire de mise en œuvre périodicité. À cette fin, le partenaire de mise en œuvre doit établir un système de suivi interne, technique et financier permanent pour l'action et élaborer régulièrement des rapports d'avancement (au moins une fois par an) et des rapports finaux. Chaque rapport rendra compte avec précision de la mise en œuvre de l'action, des difficultés rencontrées, des changements mis en place, ainsi que des résultats obtenus (réalisations et effets directs), mesurés par rapport aux indicateurs correspondants, en utilisant comme référence la matrice du cadre logique. Le rapport sera présenté de manière à permettre le suivi des moyens envisagés et employés et des modalités budgétaires de l'action. Le rapport final, narratif et financier, couvrira toute la période de mise en œuvre de l'action.

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

## **5.9 Évaluation**

Eu égard à la nature de l'action mise en œuvre en gestion indirecte avec le PNUD les évaluation(s) du projet seront effectué par le PNUD.

La Commission procédera à une évaluation à mi-parcours et/ou finale de la présente action ou ses composantes. À titre indicatif, les consultants indépendants seront mobilisés par l'intermédiaire d'un contrat-cadre de services d'évaluation.

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

#### **5.10 Audit**

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

À titre indicatif, il sera conclu un marché de services d'audit au titre d'un contrat-cadre, pendant la période de clôture du programme

#### **5.11 Communication et visibilité**

La communication et la visibilité de l'UE constituent des obligations légales pour toutes les actions extérieures financées par l'UE.

Pour la présente action, il y a lieu de prévoir des mesures de communication et de visibilité qui seront établies, au début de la mise en œuvre, sur la base d'un plan d'action spécifique dans ce domaine et financées sur le budget indiqué à la section 5.6 ci-dessus.

En ce qui concerne les obligations légales en matière de communication et de visibilité, les mesures seront mises en œuvre par la Commission, le pays partenaire, les contractants, les bénéficiaires de subvention et/ou les entités en charge. Des obligations contractuelles adaptées seront respectivement prévues dans la convention de financement, les marchés, les contrats de subvention et les conventions de délégation.

Le plan de communication et de visibilité de l'action ainsi que les obligations contractuelles adaptées seront établis sur la base du manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne.

Les mesures de communication et de visibilité seront mises en œuvre par le PNUD selon leurs règles et procédures propres.

La délégation ne prévoit pas d'attribuer de marché spécifique de communication et de visibilité pour cette action.

## APPENDICE – MATRICE INDICATIVE DU CADRE LOGIQUE (POUR LA MODALITE DE PROJET)<sup>14</sup>

Les activités, les produits escomptés et l'ensemble des indicateurs, avec leurs cibles et leurs valeurs de référence qui figurent dans la matrice du cadre logique sont fournis à titre indicatif et peuvent être mis à jour au cours de la mise en œuvre de l'action sans nécessiter la modification de la décision de financement. Quand il n'est pas possible de déterminer les produits d'une action durant la phase de formulation, des effets intermédiaires devraient être présentés et les produits définis au démarrage du programme et de ses composantes. La matrice indicative du cadre logique évoluera au cours de la durée de vie de l'action: des lignes supplémentaires seront insérées pour énumérer les activités, de même que des colonnes supplémentaires pour les objectifs intermédiaires (étapes) pour les indicateurs de produits et d'effets, s'il y a lieu, et pour suivre et rendre compte des résultats obtenus. Notez aussi que les indicateurs devraient être désagrégés par sexe quand il y a lieu.

	Chaîne des résultats	Indicateurs	Valeurs de référence (y compris année de référence)	Cibles (y compris année de référence)	Sources et moyens de vérification	Hypothèses
Objectif global: impact	Les institutions publiques, au niveau central et décentralisé, exercent efficacement leurs rôles et sont redevables pour une gouvernance apaisée en vue de la consolidation de la paix et de la démocratie dans le pays.	L'indice Ibrahim pour la qualité de la gouvernance à Madagascar  L'indicateur de transparence internationale (Corruption perception index)	-Overall governance ranking 33 out of 54 -Overall score 48,5 out of 100 -Overall trend -7.6 since 2006  2016: Madagascar 145 sur 176 pays	Amélioration des indicateurs de gouvernance	Rapport annuels officiels Ibrahim et Transparency Int.) et rapports et communications de la société civile	Des élections transparentes et crédibles donneraient aux institutions une pleine légitimité, rapprochant les citoyens de l'Etat, apaisant les tensions et consolidant la démocratie

<sup>14</sup> Indiquer «\*» pour les indicateurs correspondant au document de programmation pertinent et «\*\*» pour les indicateurs correspondant au cadre de résultats de l'UE.

			Score 26 / 100			
<b>Objectif(s) spécifique(s): Effet(s) direct(s)</b>	Contribuer à la tenue d'élections crédibles, transparentes, pacifiques et inclusives en 2018.	Afrobarometer survey partie "democracy et fair elections"	Madagascar 2015: - People choose government leader in free fair election: 28% - People are free to express their political view openly: 17% - Government does not waste any public money: 12%	Amélioration indicateurs afrobarometre  Certification aux standards de qualité internationaux du cadre légal et du processus électoral.	Rapports et communications de la CENI  Rapports Missions observations	Le Gouvernement est en mesure d'assurer le maintien d'un climat de paix et la sécurité des opérations électorales sur toute l'étendue du territoire.
<b>Résultats</b>	Le fichier électoral mis à jour est fiable ;	1. Nombre d'électeurs dans le fichier (ventilés par sexe et âge)	8.673.485 électeurs, dont 3.979.217 femmes (45,88%) et 4.694.268 hommes	10 millions, 49% des femmes.	Le fichier électoral mis à jour chaque année. Les listes électorales éditées	Désintéressement des malgaches par rapport au processus électoral, notamment en cette période de crise socio-économique

		2. Taux d'exactitude des données saisis	(54,12%)  A déterminer lors du premier audit du projet	92% (standard international)	expurgées des doublons et des personnes décédées.	
	La participation des femmes candidats aux élections est améliorée	1. Nombre femmes candidates aux élections	Nombre femmes candidates en 2018  Nombre femmes élus en 2018	% augmentation femmes candidates/élus par rapport aux élections 2013	Rapport officiel CENI	Sensibilisation efficace aux femmes à se porter candidates
	La gouvernance électorale est renforcée à l'issue de la réforme du cadre légal	1. Nombre de loi et autre mesures réglementaires adoptés promouvant la gouvernance électorale et garantissant un processus électoral inclusif 2. Certification de la réforme aux standards de qualité internationaux	0  Mécanisme certification n'existe pas	Révision cadre légale adoptée par le Parlement (nombre et typologie de lois approuvés) Le mécanisme de certification est disponible	Journal officiel Communication Conseil de Ministre et de la CENI	Le parlement approuve les réformes à temps

	<p>Les populations sont sensibilisées sur, les enjeux du processus électoral, les procédures de vote ainsi que sur leurs droits et devoirs en matière électorale</p>	<p>1. Nombre de séances d'information et communication organisés  2. Nombre de citoyens informés par les campagnes de sensibilisation  3. Nombre analphabètes touchés par la sensibilisation  4. Nombre de support de communication disséminés  5.% des activités du plan de communication mises en oeuvre</p>	<p>0</p>	<p>119 (désagrégé par typologie)  Nombre citoyens (ventilé par sexe et âge en %)  Nombre analphabètes (ventilé par sexe et âge)  20.000 (désagrégé par typologie)  90%</p>		<p>La population en général et l'électorat féminin et jeune en particulier se mobilisent pour la participation et l'appropriation du processus électoral</p>
	<p>La CENI est opérationnelle et gère de manière efficace et effective les opérations préélectorales, électorales et postélectorales</p>	<p>1. Disponibilité d'un chronogramme opérationnel  2. Publication de cartographie de bureau de vote  3 Plan des passations de marchés opérationnel  4. Matériel électoral</p>	<p>0</p>	<p>1 Chronogramme  1 Cartographie  1 Plan passation marchés  Quantité</p>	<p>Rapport projet  Rapport CENI</p>	<p>L'intégrité du processus électoral est assurée et les résultats des élections sont acceptés par la population.</p>

		<p>5. Nombre personnel CENI formés</p> <p>6. Nombre de formations à la CENI</p>		<p>matériel déployé (désagrégé par nature)</p> <p>520 personnes (ventilé par sexe)</p> <p>Nombre des formations (désagrégé par nature)</p>		
	Le processus électoral est inclusif	Plateformes consultatives mise en place par la CENI avec les parties prenantes (société civile, parties politiques, media, etc...)	0	Nombre et fréquence des consultations	Rapport projet Rapport CENI	