

Résumé d'évaluation

Projet d'appui à la Justice à Madagascar (PAJMA)

Pays : **Madagascar**

Secteur : **Gouvernance/Justice**

Évaluateur : **DMI Associates, Patricia Birette Bernard, Mialisoa Rakouth**

Date de l'évaluation : **avril – juin 2022**

Données clés de l'appui AFD

Numéro de projet : CMG 1592 01 V

Montant : 5.000.000 €

Taux de décaissement : 27,99%

Signature de la convention

de financement : 03 juillet 2018

Date d'achèvement : 31 décembre 2023

Durée : 5 ans et 6 mois

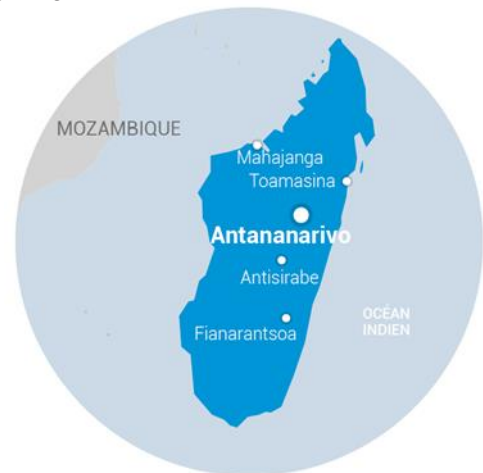
Contexte

La coopération entre l'AFD et la République de Madagascar

En apportant un appui stratégique à la justice malgache, l'Agence Française de Développement a fait de la consolidation de l'État de droit un axe fondamental de sa coopération avec Madagascar dans le cadre du document cadre de partenariat 2016-2020. Dans cette perspective, l'AFD a signé une convention de financement du **Projet d'Appui à la justice à Madagascar (PAJMA)**, qui vise à contribuer à l'amélioration du service public de la justice, à travers la consolidation de l'État de Droit et de la Gouvernance démocratique. La Politique générale de l'État (PGE)-Initiative Emergence Madagascar (IEM) 2019-2023, portée par le Président de la République Andry Rajoelina, inscrit l'efficacité et l'efficience de l'État au service de l'intérêt général et du territoire : « *Les ressources publiques seront utilisées à bon escient pour accompagner l'Émergence du pays. Et Madagascar sera doté d'une justice de proximité impartiale et zéro corruption* ».

Intervenants et mode opératoire

AFD : Bailleur - financement du projet, supervision de l'exécution technique et financière; **MEF** : Co-signe la Convention de financement, Contrôle la gestion des fonds publics; **Ministère de la Justice** (DGPR, DPSE, DAFP, Coordination du PAJMA) : Maîtrise d'ouvrage, coordination et suivi des activités, responsable de la gestion financière et de la régularisation budgétaire; **ICE** : Appui à Maîtrise d'Ouvrage (finances, passation de marché, communication, informatique, environnement et social); **EF** : Assistance technique sur le renforcement de capacités (judiciaire, pénitentiaire); **Bénéficiaires** : réalisent les activités dans les régions Atsinanana et Analamanga, et remontent les données à la coordination du PAJMA. Il s'agit : des directions bénéficiaires du MJ, du CSM (conseil supérieur de la magistrature), de l'ENMG (école nationale de la magistrature et des greffes), du TPI (tribunal de première instance) d'Antananarivo, du TPI de Toamasina, de l'ENAP (école nationale d'administration pénitentiaire), et des MC (maisons centrales) de Manjakandriana et de Toamasina.



Objectifs

Objectif global : Contribuer à l'amélioration du service public de la Justice pour les citoyens et à sa modernisation par le biais d'un renforcement institutionnel et opérationnel du Ministère de la Justice et d'appuis à des juridictions et à des établissements pénitentiaires ciblés.

Objectifs spécifiques : OS 1. Rendre les juridictions judiciaires plus accessibles et plus efficaces; OS 2. Renforcer l'administration pénitentiaire dans l'exercice de ses missions de sécurisation des établissements pénitentiaires et d'humanisation de la détention; OS 3. Renforcer le Ministère de la Justice dans ses capacités et son pilotage du PAJMA en cohérence avec la politique sectorielle

Réalisations attendues

R1.1 Les compétences professionnelles des magistrats et des greffiers sont renforcées; R1.2 La gestion des carrières des personnels judiciaires est améliorée; R1.3 L'accès au tribunal et au droit est facilité

R2.1 Les performances du personnel pénitentiaire sont améliorées par l'appui de l'ENAP; R2.2 Le contrôle des établissements pénitentiaires est amélioré; R2.3 Le personnel pénitentiaire et les personnes détenues bénéficient de conditions de travail et de vie améliorées

R3.1 Le pilotage, le suivi et la redevabilité du PAJMA et de la politique sectorielle sont assurés; R3.2 Le MJ est renforcé dans ses capacités et ses moyens lui permettant d'assurer ses missions; R3.3 La communication du MJ est renforcée au plan interne et externe.

Appréciation de la performance

Pertinence

La pertinence du PAJMA est indiscutable, s'agissant de renforcer les capacités du personnel juridique, judiciaire et pénitentiaire et d'améliorer l'accès au service public de la justice, car il s'agit, en fait, de renforcer l'État de droit et la bonne gouvernance juridique.

Le choix de ces différents objectifs (général et spécifique) est pertinent, car ces objectifs devaient permettre d'appuyer judicieusement la réforme de la justice malgache.

Cohérence

L'intervention de l'AFD, à travers le PAJMA est en cohérence avec sa politique interne et celle du MJ. Elle se complète dans une large mesure avec les autres interventions des partenaires techniques et financiers du secteur.

Efficacité

Le PAJMA multidimensionnel et multi acteurs a ambitionné de réaliser plus d'une centaine de sous-activités pour atteindre les objectifs fixés en seulement cinq ans. Le mode opératoire lourd et la structure de gestion en sous-effectif ne permettent pas au PAJMA de se focaliser sur les résultats à atteindre.

Le projet est sous-dimensionné au regard du nombre d'activités et des complexités posées pour leur réalisation (disponibilité et implication forte des acteurs). L'AT/EF, en particulier, n'a pas été aussi efficace que prévue.

Efficience

L'efficience du PAJMA est variable selon les activités à gérer. Une gestion prometteuse concernant les activités de la composante 1 du programme, plus nuancée au titre de la composante 2 et peu satisfaisante concernant les activités de la composante 3 (seulement 2 activités réalisées sur les 26 recensées depuis le début du projet, les 22 autres étant en cours de réalisation). Le montage et le pilotage du projet, ainsi que la mise en œuvre des activités par la coordination en collaboration avec l'AMO/ICE et l'AT/EF présentent des faiblesses.

Le budget de 5M€ est réparti de manière plus ou moins égale entre les composantes, quel que soit le nombre d'activité pour chacune d'elle. Cette répartition plutôt arbitraire dénote un manque de réalisme dès la conception sur les coûts réels des activités du PAJMA.

Viabilité/durabilité

A ce jour, les conditions pour assurer la pérennité des effets du projet ne sont pas réunies. Une stratégie de sortie du projet n'a pas été envisagée. Ceci dans un secteur qui souffre d'un problème chronique de financement qui ne s'est pas amélioré au cours des dernières années.

Valeur ajoutée de l'appui AFD

La valeur ajoutée de l'AFD dans le cadre du PAJMA est de mettre au cœur de son intervention les ressources humaines de la Justice, sans lesquels aucun changement ne peut être initié et pérennisé.

Conclusions et enseignements

Après l'étude exhaustive des différentes activités du PAJMA, l'évaluation à mi-parcours du programme montre que sa mise en œuvre n'est pas totalement satisfaisante, au regard d'une efficacité des activités du programme pas toujours mesurable, insuffisante et d'une efficience faible. Le PAJMA n'est pas aussi satisfaisant que souhaité et n'arrive pas à apporter l'appui dynamique escompté pour la justice à Madagascar.

La gestion du projet gagnerait à se focaliser plus sur les résultats à atteindre en se concentrant sur un nombre limité d'activités pour les quelques mois qui restent. Pour cela, il faudrait que le dispositif de suivi évaluation (SE) du Projet soit effectivement mis en œuvre, avec un cadre logique redéfini et adapté.

La mission d'évaluation préconise la réduction du nombre d'activités à une trentaine, suite à la capacité d'absorption constatée sur les trois dernières années. Elle préconise la mise en avant des grands travaux de construction à l'ENAP, la MC Manjakandriana et le TPI Antananarivo. En ce qui concerne les renforcements de capacités, l'accent doit être mis sur la diffusion à plus grande échelle de tous les supports de formation élaborés et disponibles.

Une plus grande communication et la reprise du dialogue avec les instances étatiques malgaches en ce qui concerne les engagements non tenus doit être initié par l'AFD avec l'appui du Ministère de la justice.