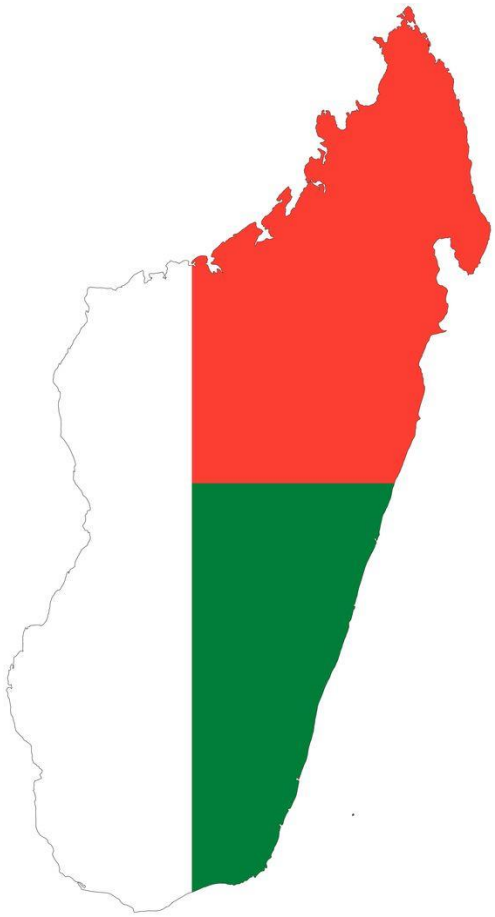

PROJET D'ACCOMPAGNEMENT DES RÉFORMES ET DE RENFORCEMENT DE CAPACITÉS

(PARRC)

TERMES DE RÉFÉRENCE

Recrutement d'un.e expert.e technique « pilotage, coaching et gestion de projet ».

Ministère de l'Economie et des Finances de Madagascar

Expertise France

Table des matières

1. Contexte 1

1.1. Contexte du Projet d'Accompagnement des Réformes et de Renforcement de Capacités (PARRC) 1

1.2. Constats de mise en œuvre du projet 2

1.3. Intervenant et mode opératoire 2

2. Description de la mission 3

2.1. Objectif général 3

2.2. Appui technique 4

2.3. Appui budgétaire et financier 5

2.4. Appui à la passation des marchés 5

2.5. Appui suivi-évaluation 5

2.6. Appui à la communication du projet 5

2.7. Méthodologie 6

2.8. Livrables attendus 6

2.9. Modalités de coordination 6

2.10. Lieu et durée de la mission 7

3. Profil recherché 7

4. Informations complémentaires 7

1. Contexte

1.1. Contexte du Projet d'Accompagnement des Réformes et de Renforcement de Capacités (PARRC)

Suite à l'auto-évaluation PEFA de 2013, le Ministère de l'Economie et des Finances, avec le concours des ministères sectoriels, a élaboré au cours de l'année 2016 son Plan Stratégique de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PSMGFP) sur 10 ans, avec pour objectif de « mettre en place un système de Gestion des Finances Publiques (GFP) efficace, efficient et transparent permettant de consolider ses fonctions fondamentales et de contribuer à la crédibilité du Programme National de Développement ».

Si des progrès ont été réalisés, l'auto-évaluation PEFA de 2021 démontre une dégradation sensible de la Gestion des finances publiques à Madagascar, caractérisée par un faible taux d'exécution budgétaire, une forte centralisation de la préparation budgétaire et le recours à des indicateurs de performance non pertinents. La société civile est encore trop marginalement associée au processus budgétaire, et le rôle de l'Assemblée nationale dans l'analyse des projets de Lois de finances et des lois de règlement demeure très limité. Les crédits budgétaires sont fréquemment ajustés en cours d'exercice et la gestion des marchés publics tend à l'opacité. En matière d'investissements publics, leur gestion est jugée peu performante et la proportion des provisions non conforme avec les bonnes pratiques internationales. Enfin, les rapports d'exécution budgétaire sont souvent publiés avec retard et insuffisamment exhaustifs, tout comme le détail des transferts de l'Etat aux Collectivités territoriales décentralisées (CTD).

L'amélioration de la GFP, notamment la chaîne de la dépense, permet de restaurer progressivement la discipline budgétaire, d'allouer les ressources suivant la politique nationale de développement et d'assurer des services publics de qualité.
Le Projet d'Accompagnement des Réformes et de Renforcement des Capacités (**PARRC**), a pour objectif de renforcer l'efficacité et la transparence de la gestion des finances publiques, en intervenant sur l'ensemble de la chaîne de la dépense, de la programmation budgétaire à son exécution. Il se positionne également comme un projet pilote et exemplaire en matière d'amélioration de l'exécution des projets sur financements extérieurs.

Doté d'un budget total de 7 millions d'euros, le projet fait l'objet d'une convention de financement signée le 16 mai 2023 entre l'Agence Française de Développement (**AFD**) et le Ministère de l'Économie et des Finances (**MEF**) de Madagascar. Dans le cadre de cette convention, le MEF s'est engagé à assurer directement l'exécution financière d'un montant de 4 millions d'euros.

Le bénéficiaire du projet est la **République de Madagascar**, représentée par une unité de gestion de projet (UGP) du MEF à qui est confiée la maîtrise d'ouvrage locale.
La direction générale du Trésor (**DGT**) assure la fonction de chef de file au sein du MEF et assume la responsabilité de l'exécution administrative et financière (pour la partie directement exécutée) ainsi que la fonction de coordination en mobilisant une équipe dédiée déjà désignée au stade de l'instruction du financement et sera étoffée au fur et à mesure au niveau des fonctions d'appui technique (référents issus de service impliqués au-delà de la seule DGT) et des fonctions administratives et financières. L'équipe travaillera dans une logique de transversalité inter-directions.
Les bénéficiaires directs du PARRC et acteurs de sa mise en œuvre sont les suivants :

- La DGT qui assure le rôle de leader
- La direction générale du Budget et des Finances (DGBF)
- La direction générale du Contrôle financier (DGCF)
- L'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) et la Commission nationale des marchés (CNM)
- La direction des Systèmes d'information (DSI)
- Les fonctions liées aux ressources humaines (RH) – au niveau de la DGT et de la DGBF
- La Direction de la Formation et de la Coordination des Réformes (DFCR)

L'assistance technique au projet est assurée par Expertise France, à hauteur de 2 895 000 euros, conformément au bon de commande signé le 27 juillet 2023 entre l'AFD et EF. En complément, 105 000 euros sont directement mobilisés par l'AFD pour financer des prestations intellectuelles spécifiques, notamment le suivi de la performance et l'évaluation à mi-parcours du projet.

Indépendamment de son organisation financière et de sa gestion fiduciaire, le pilotage et l'exécution technique du PARRC font l'objet d'une approche intégrée et d'une méthodologie de travail partagée entre les deux maîtrises d'œuvre (MEF et EF).
Ainsi, l'intervention du projet s'inscrit pleinement dans la poursuite des **4 objectifs spécifiques (OS)** suivants du PARRC :

- **Composante 1** : **Programmation et exécution budgétaire**
- ***OS 1*** : Améliorer la programmation budgétaire et la chaine de la dépense

- **Composante 2** : **Gouvernance des systèmes d'information du MEF et systématisation du partage d'information**
- ***OS 2*** : Améliorer la gouvernance des systèmes d'information du MEF et systématiser le partage d'information

- **Composante 3** : **GRH et développement des compétences**
- ***OS 3*** : Améliorer la gestion des ressources humaines et développer les compétences

- **Composante 4** : **Pilotage des réformes et mise en œuvre et suivi-évaluation du PARRC**
- ***OS 4*** : Soutenir l'appropriation, la coordination et le pilotage des réformes du niveau opérationnel au niveau stratégique, et le suivi-évaluation orienté usagers/bénéficiaires

1.2. Constats de mise en œuvre du projet

Plus de deux ans après la signature de la convention entre le MEF et l'AFD, le projet PARRC affiche un faible niveau de décaissement, malgré certaines réalisations techniques en 2024. Par ailleurs, le projet est confronté à des contraintes opérationnelles qui entravent son efficacité et sa pleine mise en œuvre, bien que sa logique d'intervention, axée sur le décloisonnement institutionnel et l'amélioration de la chaîne de la dépense publique demeure pertinente et partagée.

Parmi les constats majeurs :

- Un enjeu fort d'appropriation du projet, notamment en matière de transposition des besoins des directions bénéficiaires en une programmation cohérente, structurante et alignée sur les objectifs du projet. Les Plans de Travail Annuel Budgétisé (PTAB) présentés restent perfectibles au regard du cadre logique : ils doivent intégrer une logique de priorisation et de complémentarité entre les actions et les acteurs.
- Un dimensionnement ambitieux au regard des dispositions actuelles : le nombre élevé de bénéficiaires et la densité des composantes couvertes (4 au total, dont 3 très complexes) compliquent le décloisonnement nécessaire entre les directions et le partage d'une vision commune.
- Un besoin de meilleure maîtrise des outils de gestion de projet, de passation de marchés et de pilotage stratégique, afin de renforcer l'animation de projets multi-acteurs et la gestion axée sur les résultats.

1.3. Intervenant et mode opératoire

1. La maîtrise d'ouvrage (MOA)

L'UGP mise en place au sein du MEF exerce la fonction de maîtrise d'ouvrage (MOA) pour le pilotage opérationnel du projet PARRC, ainsi que la gestion de l'enveloppe de **4 millions d'euros** allouée au MEF dans le cadre de la subvention AFD **d'août 2023 à août 2027, soit 4 années.**

Elle est responsable de l'exécution technique et financière du projet, conformément aux orientations, décisions et plans d'action validés. Elle joue également un rôle transversal d'accompagnement auprès des directions bénéficiaires dans la collecte et l'analyse des expressions des besoins et en assurant une coordination étroite entre les parties prenantes.
L'UGP est chargée des missions suivantes :

- Gestion administrative et financière du projet ;
- Mise en œuvre des procédures de passation de marchés ;
- Suivi-évaluation des activités ;
- Communication autour des résultats du projet.

La composition actuelle de l'UGP est la suivante (16 personnes) :

- 1 coordonnateur
- 1 coordonnateur adjoint
- 4 responsables de cellule : Une responsable administrative et financière (RAF), un responsable appui technique (RATEC), un responsable des passations de marchés (RPM), une responsable du suivi-évaluation (RSE).
- 6 assistants : un assistant (RAF), une assistante (RATEC) une assistante (RPM), deux assistants (RSE) et une assistante de projet en général.
- 4 responsables de composante

2. Expertise France (AT)

Expertise France assure l'**assistance technique (AT)** du projet PARRC sur la période allant **d'août 2023 à août 2026**, soit 3 ans, avec une enveloppe dédiée de 2 895 000 euros, dans le cadre d'un bon de commande signé avec l'AFD. Cette AT comprend la mobilisation d'expertises résidentes, de missions de court terme et d'interventions perlées, en appui à la mise en œuvre des différentes activités prévues dans les quatre composantes du projet. Au-delà de l'appui technique direct aux activités, l'AT a pour objectifs de :

- Apporter une expertise technique pour accompagner la mise en œuvre opérationnelle du projet, en lien avec les bénéficiaires et les exigences du bailleur ;
- Renforcer les capacités des équipes impliquées, améliorer la cohérence des pratiques de travail et contribuer au développement d'une culture de pilotage et de gestion de projet au sein de l'administration.

L'expertise résidente joue un rôle structurant, en particulier sur les composantes 1 et 2, dans lesquelles des expertises de long terme sont intégrées au quotidien des activités du projet. En complément, l'assistance technique prévoit une mobilisation d'expertise ciblée à hauteur de 605 jours/homme, permettant des interventions spécialisées tout au long du cycle de vie du projet.

La composition actuelle de l'assistance technique résidente est la suivante (3 personnes) :

- Un chef de mission, également expert principal sur la composante 1 ;
- Une cheffe de mission adjointe, en charge de la coordination globale du programme ;
- Un chef de composante Systèmes d'Information, intervenant en tant qu'expert long terme sur la composante 2.

2. Description de la mission

2.1. Objectif général

L'expert.e aura pour mission principale d'appuyer l'UGP du MEF au sein du projet PARRC dans la mise en œuvre opérationnelle du projet, à travers l'accompagnement de plusieurs chantiers structurants. **Son intervention visera à renforcer la gouvernance, le pilotage, l'efficacité organisationnelle et opérationnelle ainsi que la montée en compétences des équipes mobilisées.**

Les principaux axes d'intervention incluent :

1. Renforcement du pilotage du projet : par un accompagnement personnalisé (coaching) des membres de l'UGP, adapté aux différents rôles et responsabilités.
2. Appui à la programmation annuelle (Plan de Travail Annuel Budgétisé) et pluriannuelle, en veillant à la cohérence entre les objectifs, les activités, les ressources mobilisables et le calendrier d'exécution. Une priorisation des chantiers et un recentrage des activités cohérent avec le budget disponible et le temps imparti de mise en œuvre pourra être proposé.
3. Appui à l'amélioration du suivi opérationnel des activités, avec l'élaboration d'outils de planification, de reporting et d'aide à la décision.
4. Appui à l'introduction ou à l'amélioration des outils et méthodes de travail (administratifs, techniques et financiers), en lien étroit avec le manuel de procédures en vigueur.
5. Mobilisation et coordination des parties prenantes, internes et externes, pour assurer une dynamique collective autour des activités du projet.
6. Renforcement des capacités en pilotage stratégiques, coaching et organisationnelles des équipes, notamment sur les volets identifiés comme prioritaires ou critiques nécessitant une montée en compétences rapide.

Il/elle sera placé.e sous la supervision directe du Chef de mission et de son adjointe d'Expertise France.
L'expert.e interviendra en étroite collaboration avec l'UGP et l'équipe d'assistance technique d'Expertise France, déjà mobilisée sur le projet, afin de garantir la cohérence des actions et la complémentarité des expertises.

2.2. Appui technique

Appui à la mise en œuvre globale du projet, à travers le renforcement des compétences en pilotage, incluant la planification, la coordination et le suivi opérationnel des activités :

- **Appui à la programmation annuelle et pluriannuelle** : accompagner la planification, la mise en œuvre et le suivi du Plan de Travail Annuel Budgétisé (PTAB) du projet, en veillant à la cohérence et à l'actualisation régulière du chronogramme des activités afin d'assurer leur bonne exécution tout au long du projet.
  En relation avec l'UGP, les points focaux, les services bénéficiaires et les experts principaux, cette planification doit passer par la structuration de stratégies d'intervention par composante/sous-composante et la conception de certaines activités clés en complémentarité de celles d'EF. Un recentrage et une priorisation des chantiers devront être étudiés.
- **Appui à l'organisation transversale du travail** : renforcer la coordination interne de l'UGP, ainsi que les interactions entre l'UGP, les points focaux désignés et les directions bénéficiaires, en facilitant une circulation fluide de l'information et une articulation cohérente des rôles et responsabilités.
- **Appui à la structuration des termes de référence (TdR)** : accompagner la correction et la structuration des TdR relatifs aux activités clés du projet, en s'assurant de leur clarté, de leur faisabilité et de leur alignement avec les objectifs stratégiques et les résultats du projet.
- **Accompagnement à la production des outils de pilotage** : soutenir le cadrage et l'organisation des exercices de production et de suivi du Plan de Travail Annuel Budgétisé (PTAB) et du Plan de Passation des Marchés (PPM), en y apportant un appui méthodologique, un conseil technique et une relecture critique (revue qualité).
- **Participation à la gouvernance du projet** : appuyer la préparation des comités techniques et des comités de pilotage (ordres du jour, supports, synthèses), et y contribuer activement afin de faciliter la prise de décision stratégique.

2.3. Appui budgétaire et financier

- **Appui à l'amélioration du budget de suivi consolidé** intégrant les montants effectivement décaissés ainsi que les prévisions financières pour l'année en cours, en lien avec la programmation annuelle.
- Élaborer, en collaboration avec l'UGP, **un tableau de bord financier du projet**, basé à la fois sur les engagements et les paiements réalisés, en veillant à son appropriation par les équipes et à sa mise à jour régulière.
- **S'assurer de la disponibilité et de l'utilisation d'outils de gestion** adaptés afin de garantir une exécution budgétaire rigoureuse, une gestion financière transparente, et des processus de passation de marchés efficaces et conformes.
- **Accompagner l'UGP dans l'application i) des recommandations émises par l'audit financier 2023/2024 et ii) des règles et procédures décrites dans le manuel de procédures du projet**, et proposer, le cas échéant, des ajustements ou compléments pour en améliorer la lisibilité et l'opérationnalité.

2.4. Appui à la passation des marchés

- Accompagner la cellule de passation des marchés **dans la planification, la préparation et le suivi du Plan de Passation des Marchés (PPM)**, en veillant à sa cohérence avec la programmation annuelle du projet et à sa mise à jour régulière.
- Appuyer la structuration méthodologique des processus de passation, notamment la rédaction des dossiers de consultation, la définition des critères d'évaluation et les modalités de contractualisation, **dans le respect du manuel de procédures du projet et des exigences des règles de passation de marchés.**
- Contribuer au renforcement des capacités de la cellule de passation des marchés, à travers un **accompagnement technique et des appuis méthodologiques ciblés.**
- Veiller à la traçabilité, **à la conformité et à la transparence des procédures de passation,** conformément aux principes de bonne gouvernance, de redevabilité et de gestion rigoureuse des fonds publics.

2.5. Appui suivi-évaluation

- Accompagner la cellule Suivi-Évaluation dans **l'appropriation des outils développés** par l'expert S&E et dans la mise en œuvre effective du dispositif de suivi-évaluation du projet, **incluant la structuration de systèmes de collecte d'informations claires et de mécanismes de remontée d'informations fiables.**
- Appuyer l'UGP dans la **rédaction des rapports d'activités du projet**, en fournissant un accompagnement technique, une revue critique (revue qualité) et des **conseils méthodologiques,** afin d'en améliorer la lisibilité, la rigueur et la pertinence.

2.6. Appui à la communication du projet

- **Mettre à jour et ajuster le plan de communication et sa stratégie,** en étroite collaboration avec la cellule communication du MEF, en intégrant les exigences spécifiques du bailleur, afin de valoriser les activités, les résultats et les bonnes pratiques du projet.
- **Contribuer à l'élaboration des messages clés**, à la sélection des canaux de diffusion pertinents et à la conception des supports de communication (newsletters, infographies, rapports, réseaux sociaux, etc.), en tenant compte des différents publics cibles, internes comme externes.
- **Veiller à la cohérence et à la qualité des contenus diffusés**, en alignement avec les objectifs du projet, les attentes des partenaires techniques et financiers, et l'image institutionnelle du MEF.

2.7. Méthodologie

Le périmètre géographique de la mission est **Antananarivo, Madagascar.**

L'expert.e proposera une **méthodologie adaptée à la nature de la mission et aux résultats attendus.** Cette méthodologie devra être explicitée dans l'offre technique et inclure :

- Les différentes phases de mise en œuvre de la mission ;
- Un chronogramme détaillé des travaux.

Dans une approche participative, la mission comprendra :

1. Une réunion de cadrage initiale permettant de présenter et discuter la méthodologie proposée et les modalités de mise en œuvre des activités ;
2. Des séances de travail avec les acteurs concernés et les parties prenantes identifiées par l'expert.e comme pertinentes, en vue de :
    - Valider la méthodologie d'intervention proposée ;
    - Garantir l'alignement des livrables avec les résultats attendus de la mission.

L'expert.e est ainsi appelé.e à travailler **en étroite concertation avec l'ensemble des parties prenantes du projet.** De manière générale, la démarche devra permettre :

i. La co-construction de l'approche, des outils et des contenus avec les bénéficiaires ;
ii. Une appropriation autonome des livrables par les équipes bénéficiaires ;
iii. Un accompagnement au changement en vue d'en garantir la pérennisation au-delà de la mission.

2.8. Livrables attendus

- Diagnostic de la structuration organisationnelle et des capacités opérationnelles actuelles de l'UGP ;
- Note méthodologique initiale, précisant l'approche retenue, les phases de travail, le calendrier prévisionnel et les modalités de collaboration avec les parties prenantes ;
- Rapport d'étape détaillant l'état d'avancement, les premiers résultats, les difficultés éventuelles et les ajustements proposés ;
- Livrables techniques : outils, guides, canevas, notes d'analyse, rapports, plans d'action, etc., validés en lien avec l'UGP, Expertise France et l'AFD ;
- Plan d'actions visant à renforcer les capacités de l'UGP en matière de gestion de projet ;
- Plan Pluriannuel Budgétisé jusqu'à la fin du projet et se déclinant en Plan de Travail Annuel budgétisé ;
- Rapport final de mission, incluant une synthèse des actions menées, des résultats obtenus, des recommandations pour la suite du projet, et une analyse critique du processus ;
- Présentation des résultats, à l'occasion d'une réunion de restitution avec les parties prenantes

Tous les livrables devront être remis en version électronique, rédigés en français, et validés.

2.9. Modalités de coordination

L'expert.e travaillera sous la supervision du chef de la mission d'assistance technique et de son adjointe pour l'ensemble de la mission.

L'expert.e devra assurer une étroite collaboration et coordination avec l'UGP.
Chaque mission donnera lieu à une séance de restitution en présence du DGT/UGP, d'EF et de l'AFD.

2.10. Lieu et durée de la mission

- La mission se déroulera principalement à Antananarivo, Madagascar, avec une partie du travail effectuée à distance depuis le pays de résidence de l'expert.e.
- Date de démarrage prévisionnelle : dès que possible, à convenir avec les parties prenantes.
- Durée maximale de la mission : 6 mois, comprenant :
  - **2 mois à temps plein sur le terrain à Antananarivo, 45 jours ouvrés.**
  - **2 missions de suivi de 5 jours maximum chacune (10 jours ouvrés), à programmer à intervalle régulier.**
  - **5 jours à distance pour la préparation des différentes missions.**
- Volume total d'intervention : **jusqu'à 60 jours/homme maximum**, dont 55 jours/homme en présentiel à Antananarivo sont souhaités.
- Langue de travail : le français

3. Profil recherché

Qualifications requises :

- Diplôme de niveau Bac+5 minimum dans un domaine pertinent : gestion de projet, finances publiques, administration publique, développement, ou équivalent ;
- Expérience professionnelle d'au moins 8 ans dans la mise en œuvre, le pilotage ou l'accompagnement de projets publics complexes, idéalement en Afrique subsaharienne ou dans des environnements comparables (ex. : chef.fe de projet, chef.fe de mission, expert.e pilotage, etc.) ;
- Solide expérience dans la conduite de projets liés à la gestion des finances publiques, avec une bonne maîtrise des principaux enjeux de la GFP ;
- Excellente maîtrise des outils de planification, de suivi-évaluation et des procédures de passation de marchés ;
- Compétence avérée en accompagnement du changement et en renforcement de capacités institutionnelles ;
- Très bonnes capacités rédactionnelles, de synthèse et de communication en français ;
- Rigueur professionnelle, sens de l'écoute, aisance dans le dialogue multi-acteurs, et capacité à évoluer dans un environnement multiculturel.

Atouts complémentaires :

- Expérience de collaboration avec des administrations financières ou des ministères de l'économie ;
- Bonne connaissance du fonctionnement des projets financés par l'AFD ou d'autres bailleurs internationaux ;
- Maîtrise des dynamiques institutionnelles propres aux contextes en réforme ou en transition.

4. Informations complémentaires

Documents à disposition de l'expert.e :

- L'offre technique du projet ;
- Le Plan Pluriannuel des Activités Budgétisés (PPAB) ;
- Les rapports techniques et financiers du projet (MEF et EF) ;
- Les différents narratifs et PTAB (MEF).

Les livrables seront et demeureront la propriété exclusive de l'UGP. L'expert.e ne pourra prétendre à aucun droit autre que le coût de la prestation. Toutes les données auxquelles l'expert.e pourrait avoir accès sont strictement couvertes par le secret professionnel. L'expert.e sera tenu de prendre toute les précautions utiles afin de préserver la sécurité des informations et notamment d'empêcher qu'elle soit déformée, endommagée ou communiquée à des personnes non autorisées.

Les livrables matériels seront rédigés en français et remis à Expertise France pour validation. Le DGT, l'UGP du MEF et l'AFD pour appréciation préalable.