



PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

SECRETARIAT GENERAL

Unité de Coordination des Projets (UCP)

**PROjet de Gouvernance DIGitale et de Gestion de
l'Identité MalagasY (PRODIGY)**



**TERMES DE RÉFÉRENCE POUR LE RECRUTEMENT D'UN CABINET
INDEPENDANT EN CHARGE D'APPUYER LA COUR DES COMPTES A
VERIFIER LA REALISATION DES CONDITIONS BASEES SUR LA
PERFORMANCE (PBC) DU PROJET PRODIGY**

I- Contexte et justification

La République de Madagascar a obtenu un financement de 143 millions USD dont 140 millions USD à titre de crédit du groupe de la Banque Mondiale et 3 millions USD à titre de don du GFF pour mettre en œuvre le Projet de gouvernance digitale et de gestion de l'identité des Malagasy (PRODIGY). L'objectif du projet consiste à renforcer le système de gestion de l'identité et à moderniser les services publics dans certains secteurs préalablement ciblés. La mise en œuvre du projet est prévue pour 4 ans allant jusqu'en décembre 2024.

Le projet bénéficiera directement aux utilisateurs des principaux services publics et certaines institutions publiques. Les utilisateurs sont les particuliers et les entreprises qui accéderont à des services publics plus rapides et plus efficaces. Les institutions publiques comprennent d'une part les institutions chargées de l'enregistrement des faits d'état civil et de la gestion de l'identité dans tout le pays (y compris le ministère de l'intérieur et les collectivités locales, le ministère de la justice et les tribunaux, le ministère de la santé publique et les centres de santé de base, le ministère des affaires étrangères et agences affiliées), et d'autre part l'Unité de gouvernance numérique, ainsi que de toute autre organisation chargée de la fourniture des services soutenus par le projet. A titre secondaire, les bénéficiaires sont toutes organisations publiques et privées qui trouvent un intérêt dans l'amélioration de la base de données de l'état civil et de l'identification.

Le projet est structuré en trois (03) composantes fortement interdépendantes :

- Composante 1 : Création d'un système de gestion de l'identité consolidé et interopérable

- Composante 2 : Soutien aux services d'administration numériques et mobiles
- Composante 3 : Gestion et mise en œuvre du projet

Le projet est ancré au sein de la Présidence et géré par l'Unité de Coordination du Projet (UCP), laquelle se charge de la gestion fiduciaire.

II- Les types d'activités du projet

Le Projet PRODIGY dispose de deux types d'activités :

- les activités de type "assistance technique" qui sont gérées administrativement et financièrement par l'UCP et techniquement par chaque bénéficiaire. L'UCP dispose d'un système de suivi évaluation de ces activités. Ces appuis techniques se présentent sous différentes formes :
 - appuis méthodologiques et renforcement de capacités ;
 - appui technique réalisé par des prestataires dont les tâches seront définies par les bénéficiaires ;
 - fourniture de moyens techniques (équipements) et autres ressources de fonctionnement.
- les activités gérées et exécutées en totalité par chaque bénéficiaire comme pour toute activité prévue dans le cadre du budget de l'Etat. L'activité fait partie du programme de dépenses éligibles, c'est à dire les dépenses effectuées seront utilisées comme base de la demande de remboursement lors de l'atteinte des PBC. Ces dépenses préfinancées par le budget de l'Etat seront remboursées par la Banque mondiale pour le compte du Trésor si les PBC sont atteintes. Ceci ne désengage pas la Cour des Comptes de ses compétences de contrôle à posteriori et/ou à priori.

III- Mécanisme du Financement Basé sur les Résultats et les Performance Based Conditions (PBC)

Le Projet a adopté le mécanisme FBR ou Financement Basé sur les Résultats permettant le décaissement des fonds de projet soutenant les actions ciblées des bénéficiaires à condition que ceux-ci atteignent un objectif de performance prédéterminée.

Ceci implique deux catégories d'indicateurs utilisées dans le cadre du PRODIGY :

- les indicateurs intermédiaires : ces indicateurs servent au suivi de l'avancement des activités et permettent de savoir l'atteinte des résultats périodiques prédéfinis.
- les Performance Based Conditions (PBC) spécifiques au FBR : comme les indicateurs intermédiaires, ils servent au suivi de l'avancement des activités et à la mesure de résultats prédéfinis. Ils ont cependant une fonction spécifique dans le cadre du projet. En effet, l'atteinte des PBC (valeur de l'indicateur à la date convenue) va déclencher le processus de demande de remboursement auprès de la Banque mondiale des dépenses éligibles engagées dans le cadre du projet, l'objectif des PBC étant de motiver la réalisation de produits et de résultats qui pourraient ne pas recevoir une attention suffisante dans le cadre d'un décaissement basé sur les intrants.

22,5 millions USD, soit 15,7 pour cent du montant total du projet (143 millions USD), seront versés au titre des dépenses éligibles dès la réalisation des PBC.

Les PBC retenues pour chaque composante sont les suivantes :

- **Composante 1**

PBC 1 – Modernisation du système de gestion de l'identité

PBC 1.1 : Le Bénéficiaire a adopté et publié, par décret, un nouvel identifiant pour les personnes physiques (UIN), morales et localités et le déploiement de l'UIN par la publication du manuel opérationnel standard

PBC 1.2 : La DGU a établi l'architecture du système ID-M conformément aux normes d'interopérabilité de la DGU et validée par le NCRIC

PBC 1.3 : Un cabinet d'audit indépendant a réalisé un audit de performance du système ID-M et préparé un rapport d'audit pour publication sur le site web de la DGU

PBC 1.4 : La DGU a testé les documents d'identité ID-M améliorées et publié des rapports de test y afférents

- **Composante 2**

PBC 2 – Mise en place de fondations institutionnelles, juridiques et infrastructurelles pour la transformation numérique

PBC 2.1 : Le bénéficiaire a adopté et publié un décret établissant le cadre institutionnel de la DGU ainsi que le manuel des normes de service numérique

PBC 2.2 : La DGU a déployé un domaine gouvernemental unique (portail public en ligne), offrant des services multimodaux

PBC 2.3 : La DGU a déployé un système d'authentification et de vérification pour les personnes physiques et morales

PBC 2.4 : 30% du budget de la DGU financé par les ressources internes du Bénéficiaire

PBC 3 – Mise en œuvre du cadre institutionnel et du cadre politique pour la protection et la confidentialité des données

PBC 3.1 : CMIL opérationnalisée, entre autres, par l'inclusion d'une ligne budgétaire dans la Loi des finances (2021) et la publication du Manuel de procédures CMIL

PBC 3.2 : CMIL a publié un rapport annuel en ligne sur la confidentialité et la protection des données

PBC 3.3 : CMIL a publié un rapport sur la confidentialité et la protection des données et organisé un débat public sur les conclusions du rapport

PBC 3.4 : CMIL a publié un rapport sur la confidentialité et la protection des données et a organisé des débats publics régionaux sur les conclusions du rapport

PBC 4 – Mise en œuvre du cadre institutionnel et du cadre politique pour la cybersécurité

PBC 4.1 :Le Bénéficiaire a adopté et publié, par décret, une stratégie nationale civile de cybersécurité (“NCCS”)

PBC 4.2 :ARTEC a adopté un Manuel de procédures CERT pour opérationnaliser un CERT civil.

PBC 4.3 :Un cabinet indépendant a réalisé un audit de cybersécurité des principaux systèmes numériques

PBC 4.4 :CERT a révisé (y compris par le biais de consultations publiques), mis à jour et publié le NCCS

PBC 5 – Nombre de systèmes conformes aux normes d'interopérabilité de la DGU

PBC 5.1 :2,00

PBC 5.2 :4,00

PBC 5.3 :6,00

PBC 5.4 : 10,00

- **Composante 3**

IV- Mission du Cabinet indépendant

Le mandat du Cabinet indépendant a pour objectifs :

- d'une part, de vérifier et de valider, sous l'autorité de la Cour des Comptes, les éléments (données, rapports, etc.) présentés par les bénéficiaires pour la justification de l'atteinte des PBC. Il est appelé, pour ce faire, à déployer les méthodes qualitatives et quantitatives qu'il jugera nécessaire à cette fin ;
- d'autre part, d'appuyer et de renforcer les capacités techniques de la Cour des comptes. Il est ainsi appelé à transférer aux membres de la Cour des comptes les compétences et connaissances liées à la mission de vérification des PBC et ce, suivant un plan précis.

Les administrations concernées devront faciliter son accès aux statistiques et aux bureaux et personnels concernés par les contrats de performance.

La mission de vérification couvrira les exercices 2021 à 2024. Une évaluation à mi-parcours de la prestation du Cabinet sera effectuée à la suite de laquelle le mandat du Cabinet peut être renouvelé sur la base d'une performance jugée satisfaisante.

V- Portée de la vérification

Le travail de vérification comprendra toutes les procédures de contrôle et d'audit que la Cour des comptes juge nécessaires pour la vérification des cinq (05) PBC. Le Cabinet doit porter une attention particulière à ce qui suit:

- Les "documents justificatifs sources" nécessaires à l'évaluation des résultats atteints pour chaque PBC doivent être conservés et préservés (disponibles, intègres). Ces documents peuvent être des documents papiers ou électroniques.

- la conformité des rapports aux données de bases sous-jacentes
- la robustesse du système de contrôle/ audit interne.
- la fiabilité des données issues des systèmes de suivi-évaluation
- La sécurité des SI implantées tout au long de la mise en œuvre du projet

Le travail porte essentiellement sur la vérification des PBC en conformité avec le manuel d'opération du projet approuvé par la Banque mondiale, du projet en vigueur au moment de la vérification.

Le cabinet assurera également l'audit/diagnostic de performance de tous les indicateurs du projet, assortie d'une analyse de tendance et de recommandations.

VI- Rapport de vérification des PBC

Dans son rapport de vérification, le Cabinet doit émettre un avis motivé sur :

- les résultats quantitatifs et qualitatifs (si applicable) obtenus pour chaque PBC en formulant son avis sur le degré d'atteinte de chaque valeur cible ainsi que les écarts éventuels. Cette opinion doit être dûment justifiée de manière descriptive en indiquant les informations sources ;
- la fiabilité du système de suivi-évaluation.

Le rapport du Cabinet servira de base à la Cour des comptes pour motiver son avis final sur l'atteinte des PBC.

Dans son travail de vérification, le Cabinet engagera sa responsabilité quant à l'indépendance et à la sincérité de son travail en application des dispositions légales et réglementaires ainsi que des meilleures pratiques internationales édictées par les corps professionnels.

A ce titre, le Cabinet présentera un calendrier de vérification, les méthodes et approches, et les preuves requises pour chacun des indicateurs conformément aux fiches d'identités des indicateurs annexés au manuel de procédures du projet.

VII- Lettre à la Cour des comptes

Le Cabinet préparera une lettre de vérification à l'attention de la Cour des comptes dans laquelle il doit:

- faire des commentaires et des observations sur les dossiers et activités, les systèmes d'information et les contrôles qui ont été examinés au cours de la vérification;
- identifier les lacunes ou les points faibles spécifiques des systèmes et des contrôles et faire des recommandations pour les améliorer;
- rapporter le degré de conformité et de sincérité de chacune des activités entreprises pour atteindre les PBC conformément aux lois et règlements en vigueur;
- communiquer les questions portées à son attention au cours de la vérification pouvant avoir une incidence sur la mise en œuvre du programme, en particulier la portée des PBC;
- aviser la Cour des comptes de toute autre question jugée pertinente, y compris les risques liés à l'exécution du projet.

VIII- Organisation de la mission et méthodologie

La mission est réalisée sous la supervision directe de la Cour des Comptes, tant sur la conception méthodologique que de la vérification finale de la base de données.

Le Cabinet travaillera également en étroite collaboration avec le cabinet d'audit financier chargé de procéder à l'audit des états financiers annuels du projet pour la collecte de données et les analyses et vérification de cohérences de données techniques et financières disponibles. Dans le cadre du processus de vérification, le Cabinet peut demander aux Composantes des explications et des confirmations écrites relatives à la vérification.

Chaque mission de collecte respectera les normes méthodologiques discutées et validées par la Cour des Comptes :

- Préparation: élaboration d'une méthodologie et des divers outils à utiliser à soumettre à l'approbation de la Cour des Comptes ;
- Collecte des données ;
- Traitement et analyse ;
- Triangulation ;
- Synthèse de la mission mettant en exergue les résultats des indicateurs (intermédiaires et PBC) ;
- Recommandations générales et par composante ;
- Production d'un rapport de vérification.

Collecte des données

Au cours de l'exécution de son mandat :

- le Cabinet devrait visiter, à titre indicatif, toutes sources d'informations inscrites supra et respecter l'échantillonnage prescrit, les échantillonnages devant se faire en accord avec les agences d'exécution respectives.
- le Cabinet devrait collecter des rapports et des données particuliers :

N°	Démarche méthodologique
1.	<ul style="list-style-type: none">• Concevoir les fiches de collectes des données, les matrices de vérification,• Collecter et compilation des rapports d'activité et de suivi périodique au plus tard un mois avant la date de livraison du rapport du Cabinet indépendant, par rapport au programme d'emploi,• Coordonner la collecte et la gestion des informations,• Faciliter la collecte informelle de l'information et la communication,• Effectuer des recoupements et vérifications (vérification finale),• Procéder à l'identification de domaines concernés par la vérification,• Effectuer le remplissage des fiches de collecte à partir des tableaux de bord : tableau comparatif des indicateurs

Traitement et exploitation des données

N°	Description des procédures
2.	<ul style="list-style-type: none">• Analyser des cohérences réalisations / ressources disponibles / méthodes• Analyser et évaluation à partir des Tableaux de Bilan global:<ul style="list-style-type: none">• Tableau des potentiels et risques ;• Tableau des points forts et points faibles,• Effectuer l'examen minutieux des données.

Pour chaque PBC, le Cabinet devrait donner une opinion claire sur le niveau d'achèvement de chaque indicateur (exemple : Pourcentage). Cette opinion devrait être bien documentée et bien argumentée pour permettre à tous destinataires du rapport de mieux comprendre la justification de la notation donnée. Ces documents de preuve et les livrables seront être archivés sur la plateforme d'archivage en ligne appelée « back-end Client » de la Cour des Comptes.

Élaboration et publications des rapports

N°	Intervenants	Description des procédures
3.	Cour des Comptes	<ul style="list-style-type: none">• Sur la base du rapport du Cabinet indépendant : Certification des PBC.• Effectuer la production et la diffusion du Rapport de vérification.• Donner des avis et recommandations pour chaque composante.• Envoyer le rapport certifié à l'UCP pour soumission de la demande de paiement à la Banque mondiale.

La Cour des Comptes, l'UCP, et toutes les Composantes du PPRODIFY mettront à disposition du Cabinet vérificateur toutes les informations utiles :

- PTA, programme d'emploi, tout document de planification ;
- Rapports technico-financiers validés et approuvés à tous les niveaux ;
- Tableau de suivi des indicateurs, tableaux inclus dans le système de suivi évaluation ; et
- Documents de travail : Accord de crédit, Document d'approbation de projet, Manuel d'opération, etc.
- Rapport de vérification et suivi effectués par les Organisations de la Société Civile

IX- Livrables

Les livrables attendus sont, entre autres, les suivants pour chaque mission de collecte :

- la lettre de management et rapport de vérification qui comprendront :
 - les valeurs des indicateurs caractéristiques compilés en une base de données fiables et facilement manipulable, ainsi que la méthodologie retenue ;

- l'analyse des indicateurs pouvant servir d'outils d'aide à la décision ;
 - des recueils et des analyses de données qualitatives ;
 - les avis techniques et recommandations du Cabinet pour la Cour des Comptes, l'UCP et toutes les composantes.
- Un rapport de démarrage qui présente la méthodologie et le cheminement d'exécution du mandat et le plan de renforcement de capacités qui tient compte des travaux précédent.
 - Un rapport sur les activités de renforcement de capacités et de transfert de compétences à la Cour des comptes, notamment celles relatives à la collecte et à l'analyse des données.
 - Le transfert des outils de vérification à la Cour des comptes.
 - Un rapport final qui présente les différents points d'expérience, leçons apprises, et bonnes pratiques de l'ensemble de la mission

Le Calendrier des vérifications et des livrables est programmé comme suit :

				2021				2022				2023				2024			
				Fin Mars	Fin Juin	Fin Sept	Fin Déc	Fin Mars	Fin Juin	Fin Sept	Fin Déc	Fin Mars	Fin Juin	Fin Sept	Fin Déc	Fin Mars	Fin Juin	Fin Sept	Fin Déc
COMPOSANTE	INDICATEURS		PERIODICITE																
Composante 1 -	1	PBC 1	Semestriel				X		X		X		X		X		X		X
Composante 2	2.	PBC 2	Annuel				X				X				X				X
	3.	PBC 3	Annuel (Semestriel)				X		X		X		X		X		X		X
	4.	PBC 4	Annuel				X				X				X				X
	5.	PBC 5	Semestriel				X				X				X				X

X- Profil du Cabinet

La mission sera confiée à un Cabinet international, un bureau d'étude spécialisé dans l'audit et/ou Conseil en organisation ayant des expériences probantes dans les domaines des finances publiques, du système d'état civil, de la gestion d'identité, de la digitalisation et du développement du numérique, du développement local/communautaire, des enquêtes et sondages, de la gestion de base de données. Pour une mutualisation de compétence, le Cabinet international est dans l'obligation de donner au moins 50 p. 100 des hommes jours à des experts nationaux.

Le Cabinet devra :

- disposer d'au moins 10 ans d'expériences dans les domaines de l'audit dans les quinze (15) dernières années ;
- avoir au moins 5 ans d'expérience dans l'évaluation de politiques publiques dans le cadre de l'approche de la gestion axée sur les résultats à l'international, dans les quinze (15) dernières années ;
- avoir au moins deux (02) références d'audit du système informatique dans l'administration publique sur les 5 dernières années ;

avoir au moins trois (03) références d'audit/contrôle des systèmes de la gestion publique dans les pays en développement incluant l'administration centrale, les services techniques déconcentrés, les Etablissements publics, et les collectivités locales dans les quinze (15) dernières années ;