

Evaluation de la Coopération de l'UE avec la République de Madagascar (2002-2013)

Recommandations	Réponses des Services (Juin 2015)	Suivi (Août 2016)
Stratégie de Coopération		
<p>1-Définir des objectifs de coopération (au niveau de la stratégie et dans chaque secteur) qui soient ambitieux, en termes de changements à promouvoir, mais dont le nombre soit réaliste au regard des risques identifiés (et de leur probabilité d'occurrence) ainsi que des ressources disponibles pour piloter et suivre les interventions.</p>	<p><u>ACCORD</u> Les services de l'Union européenne (UE) sont d'accord avec cette recommandation.</p> <p>Le processus de programmation du 11^{ème} FED pour Madagascar est en cours et un projet de Programme Indicatif National (PIN) est en discussion actuellement.</p> <p>La stratégie du PIN est construite autour de trois secteurs de concentration, confirmés par le Commissaire Piebalgs en 2014. Elle précise les objectifs généraux et sectoriels, ainsi que les risques pour chacun des secteurs.</p>	<p>Le processus de programmation 11^{ème} FED s'est conclu par la signature du PIN, le 25/11/2015, par le Commissaire au Développement et à la Coopération Internationale Neven Mimica, et le Président de la République malgache, Hery Rajaonarimampianina.</p> <p>L'objectif global est la réduction de la pauvreté par la relance d'une croissance durable et inclusive. Trois secteurs de coopération, complémentaires (Gouvernance et renforcement des politiques publiques, Infrastructures, et Développement Rural) focalisés sur trois zones géographiques ont été définis, en accord avec toutes les parties prenantes à Madagascar.</p> <p>Les modalités projet, appui budgétaire et mixage (blending) ont été retenues. Les risques et les ressources ont été identifiés et pris en compte.</p> <p>La mise en œuvre du PIN 11^{ème} FED (enveloppe de EUR 518 M) a démarré, y compris les programmes adoptés sous le Mécanisme de Transition du FED. A ce jour, 50% de l'enveloppe a été engagée (Gouvernance et Infrastructures). La fragilité de la situation du pays (faible niveau de gouvernance et de capacité institutionnelle, situation politique instable) ne permet pas d'attendre des progrès fulgurants. Enfin, les ressources internes à la DEL restent tendues (héritage de la gestion centralisée des projets 10^{ème} FED et de la fragilité institutionnelle du pays).</p>

Evaluation de la Coopération de l'UE avec la République de Madagascar (2002-2013)

Recommandations	Réponses des Services (Juin 2015)	Suivi (Août 2016)
Stratégie de Coopération		
<p>2-Au titre de la coopération avec les Etats fragiles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - tirer les enseignements du cas malgache (2009-2013) en matière de modalités de mise en œuvre des décisions résultant de l'article 96 de l'Accord de Cotonou ; - accroître les capacités de la CE et du SEAE pour l'analyse et le suivi des facteurs structurels de fragilité. 	<p>Pas de commentaires</p>	<p>Pas de commentaires</p> <p>NB : Madagascar ne reconnaît pas sa fragilité, ce qui rend l'analyse et le suivi des facteurs structurels de fragilité difficile.</p>

Evaluation de la Coopération de l'UE avec la République de Madagascar (2002-2013)

Recommandations	Réponses des Services (Juin 2015)	Suivi (Août 2016)
Stratégie de Coopération		
<p>3-Soutenir la reconquête de l'autorité de la puissance publique, l'affirmation du principe de l'Etat de droit et la consolidation de la démocratie, à travers des interventions complémentaires dans quatre domaines : organisation et fonctionnement de l'Etat ; gouvernance locale ; justice ; société civile.</p>	<p><u>ACCORD PARTIEL</u> Les services de l'UE sont partiellement d'accord avec cette recommandation et considèrent que l'expression "reconquête de l'autorité de la puissance publique" peut être mal interprétée (commentaire partagé avec les consultants au moment du rapport pré-final). Ils considèrent qu'il est crucial de supporter la bonne gouvernance et la capacité de l'Etat Malgache à exercer ses fonctions régaliennes. En ce sens, et à travers le mécanisme de transition du 11^{ème} FED, un appui budgétaire sous la forme d'un contrat d'aide à la consolidation des services de l'Etat (SBC), ainsi qu'un programme d'appui à l'administration (NFD), ont déjà été approuvés et sont en cours de mise en œuvre. Ces deux programmes incluent une dimension de support à la justice. Sous le 10^{ème} FED un projet de soutien à la société civile, DINIKA, est en cours ; la gouvernance locale est aussi appuyée, notamment à travers les actions sous la ligne budgétaire Non State Actors (NSA). Le projet de PIN 11^{ème} FED capitalise ces différentes actions.</p>	<p>De façon générale, les progrès au niveau de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat, de la justice et de la gouvernance locale et de la société civile restent modestes.</p> <p>Le SBC1 (2014-2015) a été finalisé avec un décaissement final de EUR 65 + 11.5M. En dépit de difficultés réelles, notamment la faiblesse et les remaniements du Gouvernement, l'appui budgétaire a pu contribuer à des progrès au niveau des réformes prioritaires en gestion des finances publiques, des mesures de lutte contre la corruption et de sécurisation des services de base. Il a permis d'avoir un effet de levier dans le dialogue politique sur les mesures prioritaires.</p> <p>Un second appui budgétaire SBC2 est en cours de préparation (pour un Comité FED planifié début 2017) qui continuera à mettre l'accent sur les mesures de réformes prioritaires et la délivrance des services de base. Le programme NFD (Une administration au service de tous) vise l'amélioration de l'efficacité et de l'intégrité de l'administration malgache pour une meilleure délivrance et qualité des services publics. Il poursuit sa mise en œuvre, et cible notamment plusieurs domaines régaliens en vue d'une amélioration de l'état de droit (renforcement des organes de contrôle et judiciaires, finances publiques, , redevabilité etc). Il accompagne l'appui budgétaire dans le moyen terme. Une feuille de route pour l'engagement envers la Société civile (2014-2017) a été finalisée avec les Etats membres en juin 2014 et son opérationnalisation est en cours. Capitalisant sur le programme DINIKA1 du 10^{ème} FED, l'appui à la société civile se poursuivra sous le 11^{ème} FED par un projet DINIKA2 de EUR 8M (Comité FED planifié en avril 2017).</p> <p>Les lignes thématiques Autorités Locales et Acteurs Non Etatiques soutiennent des actions complémentaires aux projets en cours.</p>

Evaluation de la Coopération de l'UE avec la République de Madagascar (2002-2013)

Recommandations	Réponses des Services	Suivi (août 2016)
<p>4-Redéfinir une stratégie d'appui au développement rural ainsi qu'à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, basée sur la clarification des rôles et responsabilités des différentes parties prenantes : administrations centrales, services techniques déconcentrés, collectivités territoriales, entreprises privées, ONG et organisations socio-professionnelles.</p>	<p><u>ACCORD</u></p> <p>Les services de l'UE sont d'accord avec cette recommandation.</p> <p>Des études sont en cours dont une étude d'identification de la stratégie du secteur développement rural pour le 11^{ème} FED et des programmes qui en découleront, une étude sur la gouvernance sectorielle ainsi que des études sur les mécanismes de financement déconcentrés.</p>	<p>Deux des 4 programmes prévus sous le 11^{ème} FED dans ce secteur de concentration sont en phase de formulation avec un Comité FED planifié pour Janvier 2017:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programme national RINDRA de EUR 40M pour de l'appui institutionnel au niveau national et appui aux systèmes de financement déconcentrés pour le développement agricole, FDA et FRDA (Fonds, et Fonds Régionaux de Développement Agricole). - Programme interrégional AFAFI d'Appui aux Secteurs Agriculture – Elevage – Pêche – Environnement dans le Nord de Madagascar de EUR 50M. <p>L'étude réalisée sur la gouvernance sectorielle ainsi qu'un diagnostic institutionnel, sont à la base de la programmation de RINDRA. Ces travaux ont permis d'identifier les forces et faiblesses des services concernés, de définir les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes et des appuis nécessaires et prioritaires.</p> <p>Une étude d'impact approfondie sur le fonctionnement des Centres de Services Agricoles (CSA) et des FRDA a été réalisée, dont les recommandations ont été reprises par le FDA pour sa mise en œuvre.</p>

Evaluation de la Coopération de l'UE avec la République de Madagascar (2002-2013)

Recommandations	Réponses des Services	Suivi (août 2016)
<p>5-Définir un secteur de coopération « environnement », poursuivant deux objectifs principaux : la préservation de la biodiversité et l'adaptation au changement climatique. Parallèlement, poursuivre, en l'améliorant, la prise en compte de l'environnement en tant que dimension transversale des différents domaines d'intervention, tant dans la conception que dans la mise en œuvre des appuis.</p>	<p><u>ACCORD PARTIEL</u></p> <p>Les services de l'UE sont partiellement d'accord avec cette recommandation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en effet, définir un secteur "environnement" n'est pas compatible avec l'objectif de concentration imposé par les lignes directrices de la programmation du 11^{ème} FED. - cependant, la thématique de l'environnement est cruciale pour Madagascar. C'est pourquoi elle sera intégrée de façon transversale dans le PIN, et sera complémentaire avec les actions des autres états membres et bailleurs à Madagascar. <p>Sous le 10ème FED, des programmes Environnement sont en cours au bénéfice des populations autour de 4 parcs nationaux.</p> <p>Un projet d'adaptation au changement climatique dans le cadre de l'initiative AMCC+ démarrera en 2016.</p>	<p>La dimension environnement est reprise dans les deux programmes précités (RINDRA et AFAFI Nord) et le sera aussi pour les programmes suivants.</p> <p>Elle est également prise en compte dans tous les projets Infrastructures en cours (dont la rocade de Tana) et le sera dans les projets à venir (dont l'assainissement de Tana).</p> <p>Dans le cadre de l'initiative AMCC+, le Programme de renforcement des conditions et capacités d'adaptation au changement climatique, PRCCC, a été signé le 16 juin 2016 (Convention de délégation de 4 ans avec la GIZ, avec contributions de EUR 8M de l'UE et EUR 1M de la GIZ).</p>

Evaluation de la Coopération de l'UE avec la République de Madagascar (2002-2013)

Recommandations	Réponses des Services	Suivi (août 2016)
<p>6-Secteurs sociaux : préparer l'élargissement à l'échelle nationale des actions entreprises dans le cadre des volets santé et éducation du projet PASSOBA (en cours actuellement), dans la perspective d'une reprise des activités par les ministères concernés à la fin du projet.</p>	<p><u>ACCORD PARTIEL</u></p> <p>Les services de l'UE sont partiellement d'accord avec cette recommandation.</p> <p>La stratégie envisagée concernant les secteurs sociaux (éducation, santé) dans le projet de PIN 11^{ème} FED est de passer le relais aux autorités nationales dans le cadre de l'appui budgétaire, tout en prévoyant des appuis ponctuels et des mesures d'accompagnement.</p>	<p>L'évaluation à mi-parcours du projet PASSOBA Education est en cours (restitution prévue fin 2016), et devra également proposer un cadrage pour un suivi sous le 11^{ème} FED, conformément au Plan Sectoriel de l'Education (PSE) en cours d'élaboration, et en coordination/complémentarité avec l'appui des autres bailleurs.</p> <p>Le projet PASSOBA Santé a été prolongé jusque fin 2017 pour permettre une capitalisation des acquis de projet.</p> <p>Le Projet NFD prendra le relais de ces deux programmes en ce qui concerne la planification budgétaire annuelle (Plan de Travail Annuel), et à moyen terme (Cadre de Dépenses à Moyen Terme) afin d'améliorer les performances des ministères et leur capacité d'absorption.</p> <p>L'appui budgétaire met l'accent sur la délivrance des services de base en santé et éducation. (cf recommandation 3).</p>

Evaluation de la Coopération de l'UE avec la République de Madagascar (2002-2013)

Recommandations	Réponses des Services	Suivi (août 2016)
<p>7-Dans le secteur des transports, poursuivre les appuis précédents en privilégiant deux axes :</p> <p>a) soutien à la poursuite de la réforme institutionnelle, jusqu'à ce que les nouvelles structures aient été confortées, rationalisées et pérennisées ;</p> <p>b) contribution à l'amélioration de la mobilité en recherchant un meilleur équilibre entre désenclavement (maintien du niveau de service sur les axes structurants) et accessibilité rurale.</p>	<p><u>ACCORD</u></p> <p>Les services de l'UE sont d'accord avec cette recommandation.</p> <p>Le projet de PIN 11^{ème} FED prévoit de soutenir la gouvernance dans le secteur des transports à travers le dialogue politique et sectoriel qui accompagne l'appui budgétaire. Des actions visant à améliorer la mobilité et le désenclavement sont envisagées.</p>	<p>Un projet d'appui institutionnel de EUR 6M pour les secteurs Transport routier, Eau, Energie, est en cours de formulation (Comité FED planifié en avril 2017). Cet appui permettra, entre autres, de renforcer le dialogue sectoriel et politique existant dans le secteurs du transport routier pour une réforme institutionnelle durable.</p> <p>De nombreuses pistes rurales sont en cours de réhabilitation (10^{ème} FED), ou sont prévues (11^{ème} FED), ce qui contribue au désenclavement et à l'accessibilité rurale, tandis que les projets routes du 11^{ème} FED concernent certains grands axes structurants dans des zones présentant des défis importants en termes d'accès, d'enclavement, de pauvreté etc, mais également un fort potentiel économique.</p>

Evaluation de la Coopération de l'UE avec la République de Madagascar (2002-2013)

Recommandations	Réponses des Services	Suivi (août 2016)
Aspects Opérationnels		
<p>8-Améliorer l'efficiencia et l'efficacité des structures de partenariat avec les parties prenantes malgaches.</p>	<p><u>ACCORD</u></p> <p>Les services de l'UE sont d'accord avec cette recommandation.</p> <p>Sous le mécanisme de transition du 11^{ème} FED, un projet d'appui aux services de l'ordonnateur national a été adopté. Une première formation aux procédures FED a été délivrée à ces services ainsi qu'aux ministères sectoriels fin Juin 2015.</p>	<p>Le bureau d'appui à l'ON (BAON) a été réactivé en juillet 2014, mais est resté totalement inefficace. La nomination d'un nouveau Directeur en décembre 2015 a permis de relancer la structure. Fin 2015 une analyse diagnostic de la situation des fonctions de l'ON a été lancée dans le cadre du projet d'appui à l'ON (EUR 2M). Suite à la mauvaise prestation du bureau d'études, le contrat de services a été arrêté.</p> <p>Le BAON a publié un appel d'offres pour une Assistance Technique avec attribution en 2016. Ce dossier est caractéristique des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des actions à Madagascar, et il faudra encore du temps pour rendre les fonctions de l'ON opérationnelles et efficaces.</p> <p>Des formations ad hoc du staff du BAON ont eu lieu en 2016 avec la section Finances/Contrats de la Délégation.</p> <p>La faiblesse des institutions malgaches, accrue par les fréquents remaniements dans l'administration (3 gouvernements en 3 ans) ralentit fortement les progrès dans ce domaine.</p>

Evaluation de la Coopération de l'UE avec la République de Madagascar (2002-2013)

Recommandations	Réponses des Services	Suivi (août 2016)
Aspects Opérationnels		
<p>9-Intensifier la prise en compte des questions transversales (environnement, changement climatique, genre, VIH-SIDA, prévention des conflits, ...) dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des actions de coopération de l'UE.</p>	<p><u>ACCORD</u></p> <p>Les services de l'UE sont d'accord avec cette recommandation.</p> <p>Le projet de PIN 11^{ème} FED prévoit une intégration transversale des questions d'environnement, de changement climatique et de genre.</p> <p>L'instrument de politique étrangère contribuant à la stabilité et à la paix a été mobilisé dans le cadre du soutien au processus électoral en 2013 et le sera prochainement pour un projet d'initiative citoyenne pour la consolidation de la paix, leadership et stabilité.</p>	<p>Les questions genre, environnement et changement climatique sont prises en compte dans les différents projets en cours d'identification et de formulation.</p> <p>Une étude sur le profil genre de Madagascar sera lancée avant la fin 2016. L'étude permettra une meilleure intégration de cette question dans les différents programmes européens.</p> <p>Deux projets ont été financés par l'Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix (IcSP). Il s'agit 1) du projet Initiative Citoyenne pour la Consolidation de la Paix, Leadership et Stabilité, de EUR 1M (INCIPALS) qui a contribué à répondre aux défis du contexte post-électoral de Madagascar et à consolider certains acquis de projets antérieurs financés par l'UE, dont 2) PACTE, Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Elections, de EUR 2.1M qui a soutenu la société civile dans le cadre des élections présidentielles et législatives de fin 2013</p>

Evaluation de la Coopération de l'UE avec la République de Madagascar (2002-2013)

Recommandations	Réponses des Services	Suivi (août 2016)
Aspects Opérationnels		
<p>10-Dresser un bilan approfondi des résultats de l'investissement important de l'UE dans les dispositifs de coordination de l'aide à Madagascar et, sur cette base, en tirer les enseignements.</p>	<p><u>PAS D'ACCORD</u></p> <p>Les services de l'UE ne sont pas d'accord avec cette recommandation car ils n'envisagent pas de lancer une telle étude.</p> <p>Par contre, la Délégation est extrêmement impliquée et active dans la coordination sectorielle avec les Partenaires Techniques et Financiers TF et les Etats-Membres.</p>	<p>L'architecture de la coordination de l'aide approuvée par le gouvernement, repose sur 18 plateformes sectorielles et thématiques en lien avec le Plan National de Développement. Sa mise en place est très variable et dépend des ministères de tutelle. La DEL participe activement aux groupes ayant un lien direct avec ses programmes et secteurs d'intervention. La DEL profite de toutes les occasions, y compris le GDS (Groupe de Dialogue stratégique réunissant le gouvernement et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)), les réunions avec les bailleurs ou avec les Ministères, pour rappeler que la coordination doit être pragmatique et régulière et s'ouvrir le plus largement possible à tous les PTF du secteur.</p> <p>La DEL engage les EM sur la préparation d'une "feuille de route" qui précisera les étapes de coordination, d'intégration en vue d'une future programmation conjointe en fonction des CCUE 8831/16 de Mai 2016. Cette feuille de route pourrait viser la consolidation des interventions par thématique, l'analyse commune de certains secteurs etc. Une étape importante dans ce processus sera la revue à mi-parcours du PIN 11ème FED.</p>