



European
Commission



Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République de Madagascar 2002-2013

Rapport final

Volume I – Rapport principal

Mars 2015

**Contrat No EVA 2011/Lot 3
Contrat spécifique 2013/314628**

Développement
et Coopération
EuropeAid

Consortium composé
d'ADE, de Itad et de COWI
Leader du Consortium: ADE s.a
Personne de contact: Edwin Clerckx
Edwin.Clerckx@ade.eu

Contrat-cadre No EVA 2011/Lot 3
Contrat Spécifique N°2013/314628

**Cette évaluation a été commanditée par
l'Unité d'évaluation de la Direction Générale Développement
et Coopération – EuropeAid (Commission européenne)**

*Le rapport ne reflète pas nécessairement les opinions de la Commission européenne
ni celles des autorités du pays concerné.*

Ce rapport a été préparé par

Ont participé à l'étude:

Jérôme Coste, Chef d'équipe
Jaona Andrianantenaina, Expert sectoriel
Patricia Birette-Bernard, Expert sectoriel
Max Hennion, Expert sectoriel
Laurent Liagre, Expert sectoriel
Sylviance Ménard, Expert sectoriel
Ritha Sukadi Mata, Expert en évaluation

Table des matières

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

EXECUTIVE SUMMARY

1.	INTRODUCTION	1
1.1	OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ÉVALUATION	1
1.2	MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION	2
1.3	ORGANISATION DU RAPPORT	8
2.	LA COOPÉRATION ENTRE L'UE ET MADAGASCAR.....	9
2.1	LE CONTEXTE DE MADAGASCAR : SITUATION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET POLITIQUE.....	9
2.2	POLITIQUES ET STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DE MADAGASCAR	14
2.3	L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT À MADAGASCAR.....	15
2.4	STRATÉGIES ET RÉALISATIONS DE LA COOPÉRATION DE L'UE AVEC MADAGASCAR.....	17
3.	RÉPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION	25
3.1	Q.E. N°1 – STRATÉGIE.....	25
3.2	Q.E. N°2 – CADRE MACROÉCONOMIQUE	29
3.3	Q.E. N°3 – SECTEURS SOCIAUX	36
3.4	Q.E. N°4 – TRANSPORTS.....	45
3.5	Q.E. N°5 – DÉVELOPPEMENT RURAL ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	52
3.6	Q.E. N°6 – INTÉGRATION RÉGIONALE ET APE	61
3.7	Q.E. N°7 – ÉTAT DE DROIT, DÉMOCRATIE, BONNE GOUVERNANCE, SOCIÉTÉ CIVILE.....	66
3.8	Q.E. N°8 – MODALITÉS D'AIDE.....	73
3.9	Q.E. N°9 – COORDINATION, COMPLÉMENTARITÉ ET COHÉRENCE.....	83
4.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	91
4.1	APPRÉCIATION D'ENSEMBLE.....	91
4.2	CONCLUSIONS.....	93
4.3	RECOMMANDATIONS.....	100

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 – COUVERTURE DES CRITÈRES ET THÈMES D'ÉVALUATION PAR LES QUESTIONS D'ÉVALUATION	5
TABLEAU 2 – PIB PAR SECTEUR, EN POURCENTAGE DU PIB TOTAL	10
TABLEAU 3 – RÉPARTITION DES ENGAGEMENTS FINANCIERS (EN EUROS) À MADAGASCAR PAR INSTRUMENT, DE 2002 À 2013	21
TABLEAU 4 – DÉTAIL DES ENGAGEMENTS FINANCIERS À MADAGASCAR PAR LIGNE BUDGÉTAIRE, EN MILLIONS D'EUROS, DE 2002 À 2013.....	23
TABLEAU 5 – RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET LIENS AVEC LES QE	93
TABLEAU 6 – RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS ET LIENS AVEC LES CONCLUSIONS.....	100

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 – LES ÉTAPES DE L'ÉVALUATION	2
FIGURE 2 – DIAGRAMME RECONSTRUIT DE LA LOGIQUE D'INTERVENTION DU 9 ^{ME} FED (2002-2007)	3
FIGURE 3 – DIAGRAMME RECONSTRUIT DE LA LOGIQUE D'INTERVENTION DU 10 ^{ME} FED (2008-2013)	4
FIGURE 4 – ÉVOLUTION DU PIB ET DU PIB PAR HABITANT DE 2001 À 2012.....	11
FIGURE 5 – ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN SANTÉ ET EN ÉDUCATION DE 2002 À 2012 (% DU PIB).....	13
FIGURE 6 – AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ALLOUÉE À MADAGASCAR, 2002-2011 (EN MILLIONS US\$)	16
FIGURE 7 – AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ENVERS MADAGASCAR, PAR ANNÉE, DE 2002-2011 (EN MILLIONS US\$).....	16
FIGURE 8 – ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'UE À MADAGASCAR, SUR BASE DES DÉCISIONS SPÉCIFIQUES ET DES DÉCISIONS MULTI-PAYS, DE 2002 À 2013.....	20
FIGURE 9 – RÉPARTITION DES ENGAGEMENTS DU 9 ^{ÈME} FED (ENVELOPPES A ET B) PAR SECTEUR DE COOPÉRATION	22
FIGURE 10 – RÉPARTITION DES ENGAGEMENTS DU 10 ^{ÈME} FED (ENVELOPPES A ET B) PAR SECTEUR DE COOPÉRATION	23
FIGURE 11 – IMPORTANCE ET ÉCHÉANCE DES RECOMMANDATIONS.....	100

VOLUME II : ANNEXES 1 À 10

ANNEXE 1 : TDR DE L'ÉVALUATION	
ANNEXE 2 : GRILLE DE COLLECTE DES INFORMATIONS	
ANNEXE 3 : DONNEES COMPLEMENTAIRES SUR LE CONTEXTE DE LA COOPERATION UE-MADAGASCAR	
ANNEXE 4 : LISTE DES INTERVENTIONS DE L'UE À MADAGASCAR	
ANNEXE 5 : SCHÉMAS DES LI (FIDÈLES, COMPLÉTÉES ET RECONSTRUITES 9 ^E ET 10 ^E FED)	
ANNEXE 6 : METHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION	
ANNEXE 7 : FICHES DE CARACTÉRISATION DES PROJETS DE L'ÉCHANTILLON	
ANNEXE 8 : LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES	
ANNEXE 9 : COMPOSITION DU GROUPE DE RÉFÉRENCE	
ANNEXE 10 : BIBLIOGRAPHIE	

VOLUME III : ANNEXES 11 À 14

ANNEXE 11 : COMPTE-RENDU DU SEMINAIRE DE RESTITUTION

ANNEXE 12 : PRESENTATION DONNEE LORS DU SEMINAIRE DE RESTITUTION DANS LE PAYS

ANNEXE 13 : PROGRAMME DU SEMINAIRE DE RESTITUTION

ANNEXE 14 : LISTE DES PARTICIPANTS AU SEMINAIRE DE RESTITUTION

Liste des sigles et acronymes

ACORD	Programme d'Appui aux Communes et Organisations Rurales pour Développement du Sud
ADAPS	Association pour le développement de l'Agriculture des Paysannats du Sambirano
AB	Appui budgétaire
ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
AEP	Adduction d'eau potable
AFD	Agence française de développement
AFDI	Agriculteurs Français et Développement International
AFOA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA en anglais)
AGR	Activités Génératrices de Revenus
AIM	Association Inter-coopération Madagascar
ANE	Acteurs non étatiques
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
ARM	Autorité routière de Madagascar
AROPA	Projet d'Appui au Renforcement des Organisations Professionnelles et aux Services Agricoles
ASH	Autorité sanitaire halieutique
AUE	Association des Usagers de l'Eau
BAD	Banque africaine de développement
BAMEX	Business and Market Expansion
BAON	Bureau d'appui à l'ordonnateur national
BEI	Banque européenne d'investissement
BM	Banque mondiale
BNM	Bureau de Normes de Madagascar
CAC	Chambre d'Agriculture et de Commerce
CARE	Care International
CDBF	Conseil de discipline budgétaire et financière
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CdP	Cadre de partenariat
CE	Commission européenne
CEPE	Certificat d'études primaires élémentaires
CEV	Coûts d'exploitation des véhicules
CI	Communauté internationale
CIF	Comité interministériel de la filière canne
CIRDR	Circonscriptions du Développement Rural
CISCO	Circonscription scolaire
CL	Plateforme Concertation pour la filière Litchi
CMCS	Centre Malgache de la Canne et du Sucre
CNCC	Comité National pour la Commercialisation du Café
CN-FDA	Coordination Nationale Fonds Développement Agricole

CNSA	Conseil National de la Sécurité Alimentaire
COI	Commission de l'Océan Indien
COLDIS	Coopérative spécialisée dans la collecte et la distribution de produits agroalimentaires
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
CRIS	Common Relax Information System
CROA	Comité Régional d'Orientation et d'Allocation
CSA	Centres de Services Agricoles
CSB	Centres de santé de base
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature
CTCP	Centre de Transformation et de Conservation des Produits
CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée
CTHT	Centre des Techniques Horticoles de Tamatave
CTI	Cellule Technique Intercommunale
DAOF	Direction de l'Appui à l'Organisation des Filières
DCEM	Délégation de la Communauté Européenne à Madagascar
DCI	Instrument de coopération au développement
DCI-ENV	Programme thématique pour l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles
DCI-FOOD	Programme thématique de sécurité alimentaire
DCI-Genre	Programme « Développement social et humain »
DCI-Hum	Programme « Développement social et humain »
ONG-PVD/DCI-NSAPVD	Programme thématique « les acteurs non étatiques et les autorités locales non-étatiques »
DCI-Sucre	Restructuration de la production de sucre
DEVCO	Direction générale développement et coopération
DG	Direction générale
DGA	Direction Générale de l'Agriculture
DGB	Direction Générale du Budget
DGE	Direction des Grandes Entreprises
DGI	Direction Générale des Impôts
DGRPH	Direction Générale de la Pêche et des Ressources Halieutiques
DP	Devis programme
DRDR	Direction Régionale du Développement Rural (ou Directeur Régional du Développement Rural)
DREN	Direction Régionale de l'Éducation Nationale
DRH	Direction des ressources humaines
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
DTC(P)	Vaccin contre la diphtérie, le tétanos, la coqueluche (et la polio)
DTS	Droits de tirage spéciaux (FMI)
DUE	Délégation de l'Union européenne
DVA	Départ Volontaire Anticipé
DVAOP	Direction de la Vulgarisation et de l'Appui aux Producteurs
ECHO	Direction générale aide humanitaire et protection civile
EIDHR/DDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme

EM	Etat membre
EPP	Ecoles primaires publiques
EPP/PADR	Equipe Permanente de Pilotage du Plan d'Action pour le Développement Rural
EPT	Education pour tous
FAO	Food and Agriculture Organization
FDA	Fonds de Développement Agricole
FDL	Fonds de développement local
FED	Fonds Européen de Développement
FER	Fonds d'entretien routier
FERT	Formation pour l'Epanouissement et le Renouveau de la Terre
FLO	Fairtrade Labelling Organizations
FMI	Fonds monétaire international
FOFIFA	Foibem-pirenena Fikarohana ampin'ny Fampanandrosoana ny Ambanivohitra - Centre national de recherche appliquée au développement rural
FRAM	Enseignants pris en charge par la communauté
FRDA	Fonds Régional de Développement Agricole
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
FTI	Fast Track Initiative
GAVI	Alliance mondiale pour la vaccination et l'immunisation
GEL	Groupement des Exportateurs de Litchi
GFP	Gestion des finances publiques
GIC	Groupe international de contact
GR	Groupe de référence
GRH	Gestion des ressources humaines
GRET	Groupe de Recherche et d'Expertise Technologique
GTDR	Groupe de Travail pour le Développement Rural
HCC	Haute Cour Constitutionnelle
HCS	Haute Cour Suprême
HIMO	Haute intensité de main d'œuvre
IDE	Investissement direct étranger
IFS (IS)-RRM	Instrument de stabilité – mécanisme de réaction rapide
IGF	Inspection Générale des Finances
IMF	Institution de Microfinance
INSTAT	Institut national des statistiques
INTERAID	Lancement et suivi de projets concrets de développement (ONG internationale)
IRI	Indice de rugosité internationale
LOLF	Loi Organique des Lois des Finances
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MAFA	Masoivohan'ny Fandrapandrosoana (OP selon méthode CARE)
MAP	Madagascar Action Plan
MCA	Millennium Challenge Account
MDAT	Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire
MDP	Maison des Paysans, OP opérant à Tuléar
MEN	Ministère de l'Education nationale

MGA	Ariary (unité monétaire de Madagascar)
MINAGRI	Ministère de l'Agriculture
MINSAN (MSP)	Ministère de la Santé Publique
NU	Nutrition
NUTRIMAD	Projet Nutrition Madagascar
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ODR	Observatoire du Riz
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisation de Producteurs
OPA	Organisations professionnelles agricoles
OPC	Organisations de Producteurs pour la Commercialisation
OPCI	Organisme Public de Coopération Intercommunal
ORDSEC	Ordonnateur secondaire
OSC	Organisation de la société civile
PAC	Politique agricole commune
PADR	Plan d'Action pour le Développement Rural
PALMMIN	Programme d'appui à la réduction de l'insécurité alimentaire dans les régions Sud de Madagascar
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAMDIV	Projet d'Appui contre la malnutrition dans le District de Vangaindrano
PANSA	Plan d'Action National pour la Sécurité
PARP	Programme d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté
PASA	Programme d'Appui à la Sécurité Alimentaire
PASAM	Programme d'Appui au Secteur Agricole à Madagascar
PASCM	Programme d'Appui à la Société Civile Malgache
PCD	Plan Communal de Développement
PDR	Plan de développement régional
PDSS	Plan national de développement du secteur Santé
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PGDI	Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel
PhaGeCom	Pharmacie à gestion communautaire
PhaGeDis	Pharmacie à gestion au niveau des districts
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Programme indicatif national
PIP II	Programme Indicatif Pluriannuel 2012-2014
PIR	Programme indicatif régional
PLOF	Plans Locaux d'Occupation Foncière
PME	Petites et moyennes entreprises
PN2D	Programme national de décentralisation et de déconcentration
PNDR	Programme national de développement rural
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le développement

PPRR	Programme de promotion des revenus ruraux
PPTE	Pays pauvre très endetté
PRD	Plan Régional pour le Développement
PRDA	Programme Régional de Développement Agricole
PRDR	Plan Régional de Développement Rural
PRONUMAD	Programme d'Appui à la Nutrition à Madagascar
PSDR	Projet de Soutien au Développement Rural
PTA	Plan de travail annuel
PTF	Partenaire technique et financier
RESEN	Rapport d'Etat du système éducatif national
RFA	Rain Forest Alliance
ROR	Réseau des Observatoires Ruraux
RRI	Rapide Results initiatives (Initiatives à Résultats Rapides)
SA	Sécurité Alimentaire
SADC	Communauté pour le développement de l'Afrique australe
SANTE	Programme « Développement social et humain »
SAP	Système d'Alerte Précoce
SCIM	Société Commerciale et Industrielle de Madagascar
SDAR	Schémas de Développement et d'Aménagement Régionaux
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SG	Secrétaire Général
SGFP	Système de gestion des finances publiques
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SIRSA	Système d'Information Rurale et de Sécurité Alimentaire
SISG	Service d'Information Sanitaire et de Gestion
SNISE	Système national intégré de suivi et évaluation
SRA	Système de riz amélioré
SRI	Système de riz intensif
STABEX	Système de Stabilisation des Recettes d'Exportation
STD	Services techniques déconcentrés
TAFA	TAny sy FAmpandrosoana (ONG malgache)
TT	Tranoben'ny Tantsaha – Chambre d'Agriculture
UE	Union européenne
UGP	Unité de Gestion de Projet
UNICEF	Fonds des Nations-Unies pour l'enfance
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
ZAP	Zone Administrative Pédagogique

Résumé exécutif

Les objectifs de l'évaluation

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation de la stratégie de coopération de l'Union européenne (UE) avec la République de Madagascar pour la période 2002-2013. Les principaux objectifs de l'évaluation sont de fournir, aux services de l'UE et à un public plus large, une évaluation indépendante et globale des relations passées et présentes de la coopération avec Madagascar et d'identifier les leçons clés afin d'améliorer les stratégies et les programmes actuels et futurs de l'UE.

La méthodologie d'évaluation

L'approche méthodologique, conforme à la méthodologie définie par les services de l'UE, devait permettre de collecter des informations fiables et utiles et de faire des analyses pour arriver à des jugements et à des réponses fondées à des questions d'évaluation. A partir de la reconstitution de la logique d'intervention, mettant en évidence les relations causales qui permettent d'enchaîner les politiques et engagements du Gouvernement, les activités prévues ainsi que les résultats et impacts attendus, l'équipe d'évaluation a formulé les neuf questions d'évaluation et les critères de jugement qui y sont associés, mesurés par des indicateurs objectivement vérifiables.

Pour répondre aux questions d'évaluation, l'équipe d'évaluation s'est appuyée sur une série d'outils. Ainsi, 240 documents ont été consultés, 210 personnes ont été rencontrées, dans le cadre d'entretiens individuels ou de focus group et 16 projets¹ ont été examinés plus en détail, avec des visites de terrain pour 10 d'entre eux.

Le contexte de l'évaluation

Situé dans la partie occidentale de l'Océan Indien, Madagascar est la quatrième île au monde par la superficie (578 000 km²). La population, qui croît au rythme de 2,8% par an, est estimée à 22 millions d'habitants en 2012, soit une densité moyenne de 36 habitants par km². Madagascar dispose d'une biodiversité exceptionnelle, mais ce patrimoine est de plus en plus menacé par les prélèvements illégaux d'espèces, la déforestation et les conséquences des activités minières. L'île est très vulnérable aux catastrophes naturelles, notamment les sécheresses dans le Sud et les cyclones sur les côtes de l'Est et du Nord.

En 2002, au début de la période évaluée, Madagascar connaît une grave crise politique à la suite de l'élection présidentielle de décembre 2001. Cette crise prend fin en juillet 2002, lorsque la communauté internationale reconnaît l'élection de Marc Ravalomanana, qui sera réélu en décembre 2006. Au début de l'année 2009, suite à des mouvements importants de contestation des dérives de son régime, le président Ravalomanana est contraint de céder le pouvoir à Andry Rajoelina. Ce changement non constitutionnel de pouvoir, qui n'est pas reconnu par la communauté internationale, ouvre une crise institutionnelle et politique de 5 ans qui s'achève en décembre 2013 avec l'élection à la Présidence de la République de

¹ Ces 16 projets représentent 36% du montant de la coopération au cours de la période étudiée.

Hery Rajaonarimampianina. Durant toute cette période de crise, une grande partie de l'aide de l'UE a été suspendue, suite aux décisions prises par le Conseil de l'UE en application de l'article 96 de l'Accord de Cotonou.

Sur le plan économique et social, la période 2002-2008 a été marquée par des progrès significatifs². Après 2009, sous les effets conjugués de la crise politique, du ralentissement de l'économie mondiale et de la forte baisse des aides internationales, la situation économique et sociale s'est fortement détériorée. La baisse du revenu national par habitant³ s'est accompagnée d'une dégradation préoccupante des indicateurs alimentaires, sanitaires et éducatifs.

La coopération UE - Madagascar

Entre 2002 et 2011, l'aide publique au développement reçue par Madagascar s'est élevée à environ 7 milliards US\$⁴. Les Etats membres de l'UE (29,5% du total) et les institutions européennes (17%) figurent parmi les principaux partenaires techniques et financiers du pays.

La stratégie de coopération UE-Madagascar pour le 9^{ème} FED (2002-2007) mettait l'accent sur la promotion de l'économie de marché dans les zones à fort potentiel agricole et sur la réduction de l'insécurité alimentaire dans les régions les plus défavorisées. Elle accordait également la priorité à l'amélioration du réseau routier, considérée comme un facteur déterminant de l'accroissement des revenus des paysans et de l'amélioration des conditions de vie des populations rurales. Enfin, elle considérait que l'atteinte de l'objectif de réduction de la pauvreté dépendait aussi de la poursuite de la consolidation du cadre macro-économique. Sur cette base, le PIN 9^{ème} FED avait retenu trois secteurs de concentration : i) le développement rural et la sécurité alimentaire ; ii) les transports et iii) l'amélioration du cadre macro-économique.

La stratégie de coopération pour le 10^{ème} FED (2008 – 2013), adoptée en 2007, avait sélectionné deux secteurs de concentration : i) les transports et ii) le développement rural et l'aménagement du territoire (dont la décentralisation). Tout en bénéficiant de financements programmés d'un volume significatif, l'amélioration du cadre macro-économique n'était pas considérée comme un secteur de concentration en tant que tel. La stratégie 10^{ème} FED réservait également une place importante à la promotion de la bonne gouvernance, à la consolidation de la démocratisation et de l'Etat de droit ainsi qu'au renforcement de l'intégration régionale. En raison de la crise politique de 2009, le portefeuille de coopération issu de cette programmation a été restructuré en profondeur. D'une part, les appuis budgétaires ont été annulés et, d'autre part, les modalités mise en œuvre des autres interventions ont été redéfinies de manière à ne pas impliquer les autorités de la période de transition (soutien aux collectivités locales et aux services techniques déconcentrés via des unités de gestion de projets autonomes, subventions à des organisations de la société civile, convention de contribution avec des organismes internationaux, conventions de délégation avec des agences des Etats membres, ...).

² Par exemple, le PIB par habitant est passé de 249 US\$ par habitant en 2002 à 302 en 2008 (US\$ constants de 2000).

³ Le PIB par habitant passe de 302 US\$ en 2008 à 273 en 2012 (US\$ constant de 2000).

⁴ Données OCDE.

Pour l'ensemble de la période évaluée, la coopération UE-Madagascar représente un volume total d'engagement de 1.080 M€⁵, dont 889 M€ (soit 82%) provenant du FED⁶ et 191 M€ provenant du budget annuel des institutions européennes.

Synthèse des réponses aux questions d'évaluation

QE 1 (Stratégie) : La pertinence des stratégies de coopération programmées au début du 9^{ème} FED et au début du 10^{ème} FED est forte au regard des enjeux de développement du pays. La restructuration, à partir de mars 2009, du portefeuille de coopération du 10^{ème} FED présente également une pertinence élevée dans le sens où les objectifs poursuivis (maintien de l'accès des populations vulnérables aux services sociaux de base, préservation du patrimoine routier, renforcement de la sécurité alimentaire) correspondent à des enjeux clés dans le contexte de crise économique, sociale et politique que le pays a connu de 2009 à 2013.

QE 2 (Cadre macroéconomique) : Au cours de la période 2002-2008, les appuis budgétaires fournis par l'UE ont participé à l'harmonisation de l'aide extérieure et à l'augmentation des recettes de l'Etat. Ils ont également favorisé la mise en œuvre de réformes d'envergure favorisant l'amélioration du cadre macroéconomique et de l'efficacité de la gestion des finances publiques. Celles-ci ont toutefois été partiellement interrompues par la crise de 2009.

QE 3 (Secteurs sociaux) : Tout au long de la période évaluée, les appuis de l'UE aux secteurs de l'éducation et de la santé ont contribué à améliorer l'accessibilité des services sociaux de base. Cependant, du fait de la profondeur de la crise 2009-2013, la durabilité des acquis reste incertaine en dépit des efforts déployés par les personnels des administrations de la santé et de l'éducation pour tenter de maintenir les performances des services délivrés dans un contexte de recul manifeste de l'autorité de l'État.

QE 4 (Transports) : La mobilité des biens et des personnes s'est nettement améliorée sur les axes routiers ayant fait l'objet de travaux de réhabilitation dans le cadre de projets du 9^{ème} FED. Les appuis de l'UE ont également fortement contribué à une organisation plus efficace de la maîtrise d'ouvrage publique pour l'entretien routier. Cependant, la durabilité de ces résultats est compromise par l'accumulation d'un déficit d'entretien routier dramatique, conséquence des blocages institutionnels et financiers à partir de 2009. Ces dysfonctionnements ont mis en évidence la fragilité du cadre politique, législatif, réglementaire et institutionnel que promouvaient l'UE et les autres PTF avant la crise.

QE 5 (Développement rural et sécurité alimentaire) : Les interventions de l'UE ont contribué au renforcement de la sécurité alimentaire et à l'amélioration des conditions de vie dans les zones d'interventions. Des résultats importants ont été obtenus en matière de nutrition, d'accroissement et de diversification des productions agricoles et de structuration des producteurs ont été obtenus, mais pas dans le domaine des filières d'exportation. La réussite de la stratégie de coopération dans ce secteur, combinant le soutien aux réformes des institutions publiques, à la mise en place de la décentralisation et à la promotion des acteurs d'appuis techniques et des opérateurs économiques, dépendait de son inscription dans la durée et de l'adhésion sans faille de toutes les parties prenantes. Ces conditions

5 Ce montant ne comprend pas les financements ECHO, ni ceux de la BEI, ces instruments ne faisant pas partie du champ de l'évaluation.

6 569 M€ au titre du 9^{ème} FED et 320 M€ au titre du 10^{ème} FED.

n'ont plus été réunies à partir de 2009, remettant en cause les résultats encourageants obtenus entre 2002 et 2008.

QE 6 (Intégration régionale et APE) : Les appuis de l'UE ont permis d'améliorer le positionnement de quelques produits malgaches (crevettes, girofle, poivre) sur les marchés d'exportation du fait d'une amélioration de la qualité de ceux-ci. Toutefois, la capacité de Madagascar à défendre ses intérêts dans les enceintes régionales (SADC, COI, AFOA) et dans les négociations commerciales bi ou multilatérales demeure limitée.

QE 7 (Etat de droit, démocratie, bonne gouvernance, société civile) : Les impacts des interventions de l'UE en faveur d'une meilleure prise en compte du principe de l'État de droit et d'un renforcement de la démocratie s'avèrent peu nombreux et faiblement durables. En revanche, en matière de promotion de la gouvernance locale, les soutiens apportés par l'UE ont eu des impacts durables, notamment le renforcement des capacités des communes à piloter le développement de leurs territoires. Par ailleurs, les appuis de l'UE ont permis un renforcement des capacités des organisations de la société civile en termes d'intervention citoyenne et de mise en œuvre d'actions de développement sans, pour autant, parvenir à des impacts significatifs sur l'amélioration de la gouvernance politique et juridique du pays.

QE 8 (Modalités d'aide) : Tout au long de la période sous revue, l'UE a su adapter, avec une certaine efficacité, ses formes de coopération aux changements survenus dans le contexte politique et institutionnel national. A partir de 2009, dans le cadre des décisions prises en application de l'article 96 de l'Accord de Cotonou, l'UE a voulu faire de l'aide au développement un ressort du processus de résolution de la crise politique. Ce positionnement s'est finalement avéré peu efficace. Bien que la restructuration du portefeuille du 10^{ème} FED ait accordé la priorité à l'atténuation des effets de la crise sur les catégories sociales les plus vulnérables, l'interruption quasi complète de l'aide programmable durant plus de deux ans a eu de lourdes conséquences, sociales et économiques ; de plus, elle a fragilisé les acquis de nombreuses interventions antérieures, augmentant de ce fait le coût d'une reprise normale de la coopération.

QE 9 (Coordination, complémentarité et cohérence) : La coordination des stratégies de coopération de l'UE avec Madagascar et de leur mise en œuvre avec celles des autres bailleurs de fonds a été variable d'un secteur d'intervention à l'autre, en particulier à partir de l'entrée en application de l'article 96. La valeur ajoutée des interventions de l'UE vis-à-vis de celles des Etats membres n'est pas clairement identifiée, à l'exception du niveau politique et du soutien à l'intégration régionale. Enfin, les interventions de l'UE ont été cohérentes en termes stratégiques entre elles, et avec les autres politiques de l'UE à Madagascar.

Les conclusions

Conclusions sur la stratégie de coopération :

Au cours de la période 2002 – 2008, la stratégie de coopération s'est inscrite dans les orientations et priorités du gouvernement malgache. Elle a su s'adapter à l'évolution de celles-ci en intégrant le soutien à la politique de décentralisation qui ne figurait pas dans la stratégie initiale. Dans les régions du Sud-Est et du Nord-Est du pays, la conception de la stratégie a permis l'établissement de synergies entre différents domaines d'intervention (routes, filières agricoles, planification du développement rural, ...). Cependant, dans chaque secteur, les objectifs poursuivis ont été trop nombreux au regard des capacités d'absorption du pays et des moyens mobilisés (ressources humaines à la DUE, dispositifs

de suivi-évaluation, assistance technique, ...) pour promouvoir, accompagner et évaluer efficacement les réformes sectorielles.

Durant la période 2009 – 2013, qui correspond à celle du gouvernement de transition, l'UE a fait preuve d'une grande capacité d'adaptation de sa stratégie de coopération à l'évolution du contexte politique. La restructuration du portefeuille du 10^{ème} FED a été pertinente au regard de la situation économique et sociale des catégories vulnérables, qui représentent la majorité de la population. Cependant, le quasi arrêt de la coopération (mi 2009 à fin 2011), liée à l'application de l'article 96 de l'Accord de Cotonou, a fortement décalé dans le temps l'atteinte des objectifs poursuivis. De plus, il a eu des impacts sociaux et économiques négatifs et a été peu efficace sur le plan politique.

Conclusions pour les principaux domaines de coopération :

Tout au long de la période évaluée, la coopération de l'UE a contribué à l'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables, au moins dans les zones d'intervention. Ces résultats positifs concernent l'accès à la santé et à l'éducation, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'accès à l'eau et à l'assainissement, l'accès aux marchés et la situation des détenus dans les établissements pénitentiaires. Cependant, quel que soit le secteur considéré, la durabilité des résultats obtenus s'avère faible.

Les appuis de l'UE à l'amélioration de la gouvernance de l'action publique, qui ont été importants durant la période 2002-2008, ont obtenu des résultats variables selon les domaines. Les acquis obtenus ont été fragilisés (cas de l'entretien routier et de la gestion des finances publiques), voire entièrement compromis (justice, développement rural) par les conséquences de la crise de 2009. Les impacts les plus durables se situent au niveau de la gouvernance locale.

Au cours de l'ensemble de la période évaluée, la coopération UE-Madagascar a contribué à la croissance de l'activité économique à travers le soutien à des secteurs productifs (filières agricoles et halieutiques principalement) et par la remise en état d'infrastructures de transport. Mais les résultats obtenus sont hypothéqués par l'absence de stratégie nationale en matière de commerce, par des dysfonctionnements dans l'application des politiques sectorielles (par exemple : pêche, transport) et par la dégradation du climat des affaires, liée en particulier à la faible crédibilité de la justice commerciale.

Le renforcement institutionnel et des capacités a constitué un « fil rouge » transversal aux différents domaines de coopération et concerne différentes catégories de bénéficiaires. Globalement, les impacts obtenus sont faibles ou peu durables, excepté en ce qui concerne le rôle de maître d'ouvrage des communes dans le Sud du pays.

Conclusions sur les modalités d'aide :

Jusqu'en 2008, les appuis budgétaires de l'UE ont contribué de manière significative à un dialogue stratégique entre le gouvernement et les PTF. Néanmoins, l'efficacité, l'efficacé et la durabilité des appuis budgétaires ont été limitées par la combinaison de plusieurs facteurs : i) un manque d'actualisation de l'analyse du contexte ; ii) un manque de coordination des PTF en matière d'assistance technique ; iii) une implication insuffisante des cadres des ministères sectoriels et iv) l'absence d'une stratégie nationale de réforme des finances publiques :

Les dimensions transversales (genre, environnement, VIH-SIDA) ont été prises en compte de manière inégale, et souvent insuffisante, dans la formulation et la mise en œuvre des différentes interventions.

La cohérence des interventions de l'UE à Madagascar, au titre de la coopération au développement ou des politiques communes, est solide.

L'UE s'est fortement investie dans les instances de coordination entre PTF (et avec le gouvernement jusqu'en 2008) ; les résultats de cet investissement ont été variables selon les secteurs.

La valeur ajoutée de l'UE s'exprime principalement au niveau du dialogue politique (l'UE étant perçue comme un interlocuteur plus neutre que d'autres) et en matière d'intégration régionale (en raison de l'importance de la coopération de l'UE au niveau régional).

Les principales recommandations

A. Recommandation relative à la stratégie :

- 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. Cela implique notamment de : i) veiller, dans le cadre de la coordination avec les autres PTF, à ce que certaines régions du pays ne soient pas « orphelines » de l'aide extérieure ; ii) chercher, dès la programmation, le possible de synergies entre les interventions sectorielles de manière à optimiser les impacts de l'aide européenne sur un territoire donné et iii) soutenir la collecte d'informations, la production de connaissances et la réalisation des analyses indispensables au pilotage des politiques publiques.
- Au titre de la coopération avec les Etats fragiles : a) 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 en identifiant les leçons apprises en termes d'efficacité politique et d'impacts sociaux, économiques et institutionnels des décisions du Conseil ; b) accroître les capacités de la CE et du SEAE pour l'analyse et le suivi de des facteurs structurels de fragilité.

B. Recommandations relatives aux secteurs de coopération :

- 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 : contribution i) à l'amélioration des moyens financiers de l'Etat (nouvel appui budgétaire), ii) à une réforme de la fonction publique, iii) au renforcement de l'autorité de l'Etat et iv) à une plus grande transparence de son action.
 - Gouvernance locale : appui à la mise à jour des cadres politiques et juridiques de la décentralisation et du développement local.
 - Justice : appui à l'élaboration puis à la mise en œuvre d'une stratégie sectorielle remettant au premier plan la dimension service public de la justice.
 - Société civile : concrétiser l'application de « la feuille de route de l'UE pour l'engagement envers la société civile à Madagascar 2014-2017 ».
- Redéfinir une stratégie d'appui au développement rural et 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.

- 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.
- Secteurs sociaux : préparer l'élargissement à l'échelle nationale des actions entreprises dans le cadre des volets santé et éducation du PASSOBA, dans la perspective d'une reprise des activités par les ministères concernés à la fin du projet.
- Dans le secteur des transports, poursuivre les appuis précédents en privilégiant deux axes : a) soutien à la poursuite de la réforme institutionnelle, jusqu'à ce que les nouvelles structures aient été confortées, rationalisées et pérennisées ; 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.

C. Recommandations relatives aux modalités d'aide :

- Améliorer l'efficacité et l'efficacé des structures de partenariat avec les parties prenantes malgaches (services de l'ordonnateur national, cadre de partenariat des appuis budgétaires, comités de pilotages des différents projets, ...).
- 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.
- Dresser un bilan approfondi des résultats de l'investissement important de l'UE dans les dispositifs de coordination de l'aide à Madagascar, notamment dans la perspective i) d'un renforcement des processus de programmation conjointe entre l'UE et les Etats membres et ii) d'une meilleure coordination entre l'UE et les Etats membres dans les dispositifs de dialogue politique avec le gouvernement.

Executive Summary

Objectives

This report presents the results of the evaluation of the European Union (EU)'s cooperation strategy with the Republic of Madagascar during the period 2002-2013. The main objectives of the evaluation are to provide EU services and a wider audience with an overall independent assessment of past and present cooperation relations with Madagascar, and to identify key lessons learned in order to improve the current and future EU's strategies and programmes.

Methodology

The methodological approach, in line with the methodology defined by EU services, was meant to support the collection of reliable and useful information that would allow for analyses to reach judgments and informed answers to evaluation questions. Based on the reconstructed intervention logic, and showing the causality relations that tie the government's policies and commitments with planned activities as well as expected results and impacts, the evaluation team formulated nine evaluation questions and the associated judgment criteria, measured by objectively verifiable indicators.

A set of tools was used by the evaluation team to answer the evaluation questions. Thus 240 documents were consulted, 210 people were interviewed either individually or through focus groups, and 16 projects⁷ were examined in more detail. Field visits took place in the case of ten of these.

Evaluation context

Located in the Western part of the Indian Ocean, Madagascar is the world's fourth largest island (578 000 km²). The population, which is growing at a rate of 2.8% per year, is estimated at 22 million inhabitants in 2012, with an average density of 36 inhabitants per km². The biodiversity of Madagascar is exceptional, and yet this heritage is increasingly threatened by illegal sampling of species, deforestation and the consequences of mining activity. The island is very vulnerable to natural disasters, including droughts in the South and cyclones on the Eastern and Northern coasts. In 2002, at the beginning of the evaluation period, Madagascar undergoes a serious political crisis following the December 2001 presidential elections. The end of this crisis comes in July 2002, when the international community recognizes the election of Marc Ravalomanana, who will be re-elected in December 2006. At the beginning of the year 2009, and following important protests concerning the abuses of his regime, Ravalomanana is forced to hand over power to Andry Rajoelina. This unconstitutional changeover, which is not recognized by the international community, marks the beginning of a 5-year institutional and political crisis that ends in December 2013 with the election of Hery Rajaonarimampianina as President

⁷ These 16 projects account for 36% of the overall cooperation amount during the studied period.

of the Republic. During this crisis, a large part of the EU's aid was suspended, following the decisions of the EU Council in accordance with article 96 of the Cotonou Agreement.

On the economic and social fronts, the 2002-2008 period was marked by significant progress⁸. After 2009, under the combined effect of the political crisis, the global economic downturn and the strong decrease in international aid, the economic and social situation considerably worsened. The decrease in per capita national income⁹ was coupled with an alarming deterioration of food, sanitary and educational indicators.

EU-Madagascar Cooperation

Between 2002 and 2011, official development assistance (ODA) received by Madagascar amounted to approximately US\$ 7 billion. EU Member States (29.5% of the total) and European institutions (17%) are amongst the main technical and financial partners of the country.

The EU-Madagascar cooperation strategy for the 9th EDF (2002-2007) focused on the promotion of market economy in areas of high agricultural potential, and on reducing food insecurity in the most disadvantaged regions. Priority was also given to the improvement of the road network, considered as a critical factor in increasing peasant income and improving the living conditions of rural populations. Lastly, the strategy considered that reaching the poverty reduction goal also depended on pursuing the consolidation of the macroeconomic framework. On this basis, the 9th EDF NIP had chosen three focal sectors: i) rural development and food security; ii) transportation and iii) enhancement of the macroeconomic framework.

The cooperation strategy for the 10th EDF (2008-2013), adopted in 2007, had selected two focal sectors: i) transportation, and ii) rural development and land use planning (including decentralisation). While benefiting from a significant volume of programmed funding, the improvement of the macroeconomic framework was not considered a focal sector as such. The 10th EDF strategy also placed considerable emphasis on the promotion of good governance, on the consolidation of democratisation and the rule of law as well as the strengthening of regional integration. Due to the 2009 political crisis, the cooperation portfolio that stemmed from this programming was substantially restructured. On the one hand, budget support was cancelled and on the other hand, the implementing arrangements of other interventions were redefined so as not to involve the authorities of the transitional period (support to local communities and devolved technical services via independent managing units, grants awarded to civil society organisations, contribution agreements with international agencies, delegation agreements with Member States agencies, etc.). Over the whole evaluation period, EU-Madagascar cooperation represents a total volume of commitment of €1080 million, of which €889 million (thus 82%) came from the EDF and €191 million from the annual budget of the European institutions.

⁸ For instance, the GDP per capita went from US\$249 per capita in 2002 to \$302 in 2008 (in 2000 constant US\$).

⁹ The GDP per capita goes from US\$ 302 in 2008 to \$273 in 2012 (in 2000 constant US\$).

Summary of findings per Evaluation Question

EQ 1 (Strategy): The relevance of cooperation strategies programmed at the start of the 9th EDF and in the beginning of the 10th EDF is high in regards to development issues of the country. The restructuring of the 10th EDF portfolio initiated in March 2009 was also found to be highly relevant in the sense that the objectives (maintained access to basic social services for vulnerable segments of the population, maintenance of the road network, enhancement of food security) matched key issues in the context of the economic, social and political crisis faced by the country from 2009 to 2013.

EQ 2 (Macroeconomic framework): Over 2002-2008, budget support provided by the EU contributed to the harmonisation of foreign aid and to the increase in government revenues. It also favoured the implementation of major reforms encouraging the improvement of the macroeconomic framework and the efficiency of public financial management. These reforms, however, were partially interrupted by the 2009 crisis.

EQ 3 (Social sectors): Throughout the evaluation period, EU support to the education and health sectors contributed to improve access to basic social services. However, due to the depth of the 2009-2013 crisis, the sustainability of these achievements remains uncertain despite efforts made by the administrative staff in health and education to maintain their standard of performance in a context of clear decline in government authority.

EQ 4 (Transport): The mobility of goods and people was significantly improved on roads which benefited from rehabilitation work within the framework of 9th EDF projects. The EU's budget support also strongly contributed to a more efficient organisation of public works for road maintenance. However, the sustainability of these results is compromised by the accumulation of a dramatic road maintenance deficit, a consequence of the institutional and financial bottlenecks that began in 2009. These malfunctions have brought to light the fragility of the political, legislative, regulatory and institutional frameworks promoted by the EU and other TFPs prior to the crisis.

EQ 5 (Rural development and food security): EU interventions contributed to the enhancement of food security and the improvement of living conditions in the intervention areas. Important results were achieved in regards to nutrition, increase and diversification of agricultural production and farmer organisation, but not in the export sector. The success of the cooperation strategy in this sector— which combined support to public institution reforms, to the implementation of decentralisation and the promotion of actors in technical support and economic operators— depended on a long term vision and the infallible involvement of all stakeholders. These conditions no longer applied from 2009 onwards, calling into question the encouraging results achieved between 2002 and 2008.

EQ 6 (Regional integration and EPAs): EU's budget support improved the positioning of a few Malagasy products (shrimps, cloves, pepper) on the export markets due to improved quality. However, the capacity of Madagascar to defend its interests in regional fora (SADC, IOC, ESA) and in bi and multilateral trade negotiations remains limited.

EQ 7 (Rule of law, democracy, good governance, civil society): The impact of EU interventions in favour of a greater consideration of the principle of the rule of law and in strengthening democracy proved to be few and hardly sustainable. However, with regard to promoting local governance, the support provided by the EU has had sustainable impact, particularly in strengthening the capacity of municipalities to steer the development of their territories. Moreover, the EU's budget support allowed for capacity-building of civil society

organisations in terms of citizen intervention and the implementation of actions for development, without achieving significant impacts on improving the country's political and legal governance.

EQ 8 (Aid modalities): Over the entire period under review, the EU was somewhat efficiently able to adapt its cooperating mechanisms to the changes that took place in the country's political and institutional contexts. From 2009 onwards, in line with the decisions taken pursuant to article 96 of the Cotonou Agreement, the EU wanted to make development assistance an incentive in the political crisis resolution process. This positioning proved hardly effective. Though the restructuring of the 10th EDF portfolio had given priority to the mitigation of the effects of the crisis on the most vulnerable groups, the quasi complete interruption of programmable assistance for over two years had heavy social and economic consequences. What is more, it weakened what had been achieved by previous interventions, thus increasing the normal cost of cooperation resumption.

EQ 9 (Coordination, complementarity and coherence): The coordination of the EU's cooperation strategies with Madagascar and their implementation with those of other donors varied from one sector of intervention to the other, particularly when article 96 started being enforced. The added value of EU interventions compared with those of Member States is not clearly identified, with the exception of the political level and support to regional intervention.

Lastly, in terms of strategy, EU interventions were coherent with one another, and with the other EU policies in Madagascar.

Conclusions

Conclusions on the cooperation strategy:

Over the 2002-2008 period, the cooperation strategy was aligned with the guidelines and priorities of the Malagasy government. It was able to adapt to these guidelines by integrating support to the decentralisation policy, which was not part of the initial strategy. In the South-eastern and North-eastern regions of the country, the strategy design allowed for the development of synergies between different interventions' areas (roads, agriculture, rural development planning, etc.). However, in each sector, the objectives being pursued were too many with regards to the absorption capacity of the country and the resources mobilised (human resources at the EUD, monitoring-evaluation mechanisms, technical assistance, etc.) to effectively promote, assist and evaluate sector reforms.

Over the 2009-2013 period, which matches that of the transitional government, the EU showed great capacity in adapting its cooperation strategy to the evolution of the political context. The restructuring of the 10th EDF portfolio was relevant with regards to the economic and social situation of the most vulnerable groups, who make up the majority of the population. However, the quasi halt of cooperation (mid 2009 to late 2011), in accordance to article 96 of the Cotonou Agreement, has strongly shifted in time the attainment of pursued objectives. Moreover, it has had negative social and economic impacts and has hardly been effective on the political level.

Conclusions on the main areas of cooperation:

Throughout the evaluation period, EU cooperation contributed to the improvement of the living conditions of vulnerable segments of the population, at least within the zones of intervention. These positive results concern access to health and education, food and nutritional security, access to water and sanitation, access to markets, and the situation of inmates in correctional facilities. However, regardless of the sector under scrutiny, the sustainability of achieved results is low.

EU budget support to the improvement of public action governance, significant over 2002-2008, achieved variable results depending on the field. Achievements were undermined (in the case of road maintenance or public finance management), or compromised entirely (justice, rural development) by the consequences of the 2009 crisis. The most sustainable impacts are at the local governance level.

Throughout the evaluated period, EU-Madagascar cooperation contributed to growth in economic activity through support to productive sectors (mainly agriculture and fisheries) and through the restoration of transport infrastructures. But the achieved results are jeopardised by an absence of national strategy with regards to trade, malfunctions in the application of sector policies (for instance: fishing, transportation) and the deterioration of the business climate, particularly related to the low credibility of trade justice.

Institutional strengthening and capacity-building have been a common thread crosscutting the different cooperation areas, and concern different categories of beneficiaries. Overall, the impacts achieved are low or generally unsustainable, except regarding the municipalities' role of project manager in the South of the country.

Conclusions on aid modalities:

Until 2008, the EU's budget support significantly contributed to a strategic dialogue between the government and the Technical and Financial Partners (TFPs). However, the efficiency, effectiveness and sustainability of budget support have been limited by the combination of a few factors: i) failure to update analysis based on the context; ii) lack of coordination between TFPs in terms of technical assistance; iii) insufficient involvement of the officials of sector ministries and iv) the absence of a national public finance reform strategy.

Crosscutting issues (gender, environment, HIV-AIDS) were unevenly and often insufficiently taken into account in the design and implementation of the different interventions.

The coherence of EU interventions in Madagascar, be it in terms of development cooperation or common policies, is solid.

The EU has strongly invested in coordinating mechanisms between TFPs (and with the government until 2008); the results of this investment have been varied depending on the sector.

The added value of the EU is most significant with regard to political dialogue (the EU being perceived as a more neutral interlocutor than others) and in terms of regional integration (owing to the importance of EU cooperation on a regional scale).

Main recommendations

A. Recommendation concerning the strategy:

- Define cooperation objectives (with respect to strategy and for each sector) that are ambitious in terms of the changes that must be promoted, but realistic in number with regard to identified risks (and the probability of their occurrence) as well as to available resources to steer and monitor interventions. This implies, amongst other things, to i) make sure, within the coordination framework with other TFPs, that none of the country's regions are left "orphans" of external assistance; ii) start, from the moment of the programming, looking for possible synergies between sector interventions in order to optimise the impact of European aid on a given territory and iii) support data collection, knowledge production and the carrying out of analyses essential to the steering of public policies.
- Under cooperation with Fragile States: a) learn from the Malagasy case (2009-2013) in terms of implementation modalities for decisions borne out of article 96 of the Cotonou Agreement by identifying lessons learned in terms of political effectiveness and the social, economic and institutional impacts of the Council's decisions; b) build the capacity of the EC and the EEAS for the analysis and monitoring of these structural factors of fragility.

B. Recommendations concerning cooperation sectors:

- Support the return of public authority, the affirmation of the principle of the rule of law and the consolidation of democracy, through complementary interventions in four areas:
 - Organisation and functioning of the State: contribution to i) the improvement of the State's financial means (new budget support), ii) a civil service reform, iii) the reinforcement of the State's authority and iv) greater transparency in its action.
 - Local governance: support in updating the political and legal frameworks of decentralisation and local development.
 - Justice: support in the design and implementation of a sector strategy bringing the public service dimension of justice back to the forefront.
 - Civil society: enforce the "roadmap of the EU's engagement towards the civil society in Madagascar 2014-2017".
- Redefine a support strategy for rural development as well as for food and nutritional security, based on the clarification of the roles and responsibilities of the different stakeholders: central administrations, devolved technical service providers, local authorities, private firms, NGOs and socio-professional organisations.
- Define a cooperation sector in "environment", pursuing two main goals: biodiversity conservation and adapting to climate change. Simultaneously, continue and improve the mention of the environment as a crosscutting issue in different intervention areas.
- Social sectors: prepare for the extension to national scale of the actions undertaken in the health and education components of the current project PASSOBA, in the light of concerned ministries resuming their activities at the end of the project.
- In the transportation sector, continue previous budget support whilst emphasising two main areas: a) support to the pursuit of institutional reform until the new structures have been improved, rationalised and sustained; b) contribute to the improvement of mobility in search for a better balance between improved access (maintaining the level of service on key arteries) and rural accessibility.

C. Recommendations concerning aid modalities:

- Improve the effectiveness and efficiency of partnership structures with Malagasy stakeholders (services of the National Authorizing Officer, budget support partnership framework, steering committees of the different projects etc.).
- Emphasize the importance of taking crosscutting issues into account (environment, climate change, gender, HIV-AIDS, conflict prevention etc.) in the design, the implementation, and the monitoring-evaluation of the EU's cooperation actions.
- Prepare an in-depth assessment of the results of the significant investment of the EU in the aid coordination mechanisms for Madagascar, in the light, amongst other things, of i) reinforcing the joint programming processes between the EU and the member States and ii) better coordinate between the EU and member States within the mechanisms for political dialogue with the government.

1. Introduction

1.1 Objectifs et champ de l'évaluation

1.1.1 Objectifs de l'évaluation

L'objectif de l'étude est d'évaluer la stratégie de coopération de l'Union européenne (UE) avec la République de Madagascar (Madagascar dans la suite du document) ainsi que sa mise en œuvre au cours de la période 2002-2013. Selon les Termes de Référence (voir annexe n°1¹⁰), les objectifs principaux de l'évaluation sont : a) d'être redevable et de fournir aux services de l'UE, ainsi qu'à un public plus large, une évaluation indépendante et globale des relations passées et présentes de la coopération de l'UE avec Madagascar ; b) d'identifier les leçons clés et de formuler des recommandations afin d'améliorer les stratégies et les programmes, actuels et futurs, de l'UE.

1.1.2 Champ de l'évaluation

Le champ de l'évaluation couvre l'ensemble des accords et stratégies de coopération de l'UE avec Madagascar ainsi que leur mise en œuvre pour la période 2002-2013. Elle porte sur l'ensemble des interventions financées par les 9^{ème} et 10^{ème} FED ainsi que celles relevant du budget annuel de la Commission européenne (lignes thématiques). Les projets ECHO et les actions relevant de la facilité d'investissement gérée par la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ne sont pas pris en compte dans le cadre de la présente étude en dehors de l'analyse de leur cohérence avec les autres interventions.

Etant donnée la finalité de l'exercice, il ne s'agit pas d'une évaluation de projets et de programmes individuels, mais d'une analyse transversale. Cette analyse est conduite en utilisant les 5 critères d'évaluation du CAD-OCDE (pertinence, efficacité, efficience, durabilité, impact), ainsi que les critères de la cohérence interne¹¹ et de la valeur ajoutée de l'action de l'UE et, enfin, les questions clés communément dénommés les « 3C » (coordination, complémentarité et cohérence¹²).

L'évaluation traite de l'ensemble des secteurs de coopération entre l'UE et Madagascar (transports, développement rural, etc.), des thèmes transversaux (en particulier : environnement, développement institutionnel et renforcement des capacités) et des thèmes spécifiques au contexte de cette coopération (construction de l'Etat, renforcement de la résilience, réactivité de l'UE, ...).

¹⁰ Toutes les annexes sont regroupées dans le volume II du rapport.

¹¹ C'est-à-dire dans quelle mesure l'intervention n'est pas contradictoire avec d'autres interventions ayant des objectifs similaires.

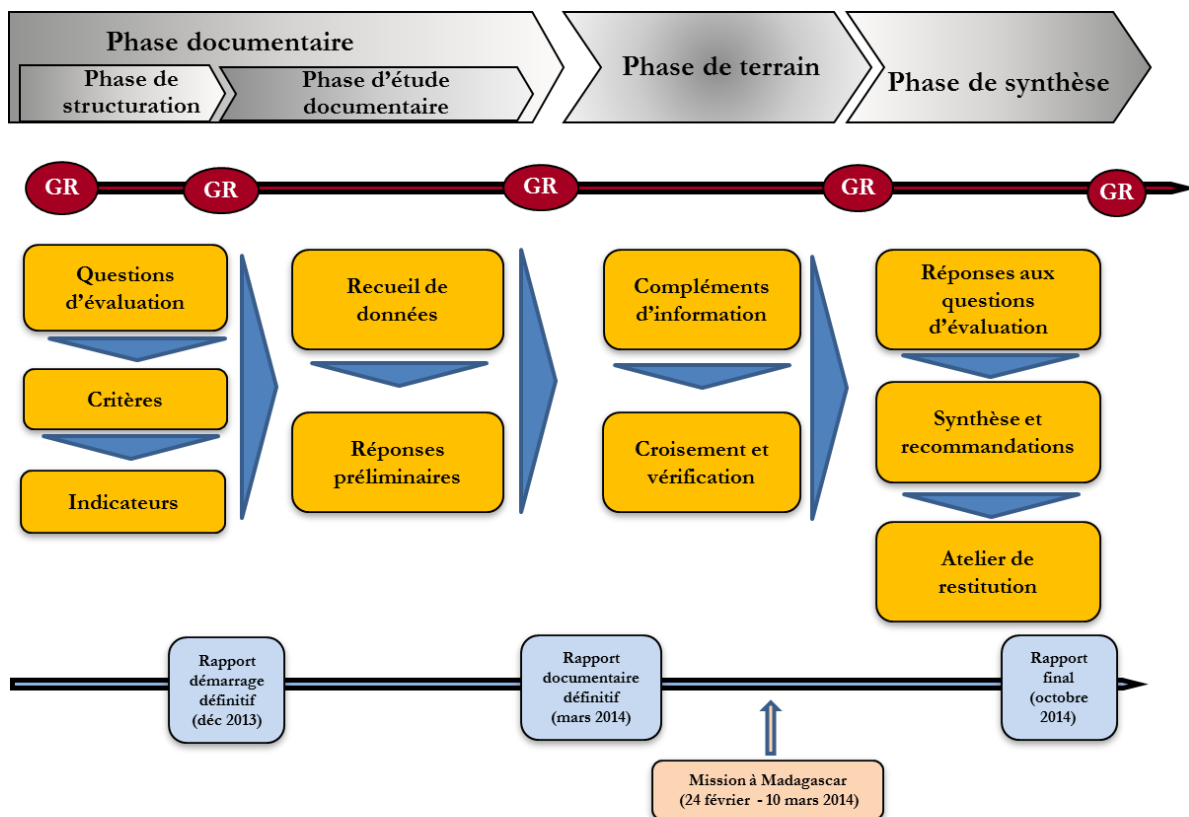
¹² Dans le cadre des 3C, la cohérence est entendue au sens de la « cohérence des politiques pour le développement » (CPD) telle que définie par le Consensus européen pour le développement (par. 9) et le Traité de Lisbonne (art. 208).

1.2 Méthodologie de l'évaluation

1.2.1 Phases successives de l'évaluation

L'évaluation s'est déroulée en quatre grandes phases couvrant plusieurs activités résumées ci-dessous dans la figure 1. Une description plus détaillée de la méthodologie et des instruments utilisés est proposée en annexe n°6.

Figure 1 – Les étapes de l'évaluation



GR: Réunion Groupe de Référence

1.2.2 Diagrammes des logiques d'intervention de l'Union européenne

Les schémas des pages suivantes (figures 2 et 3) présentent les logiques d'intervention reconstruites, respectivement pour le 9^{ème} et le 10^{ème} FED. La démarche d'élaboration de ces schémas est détaillée en annexe n°5.

Figure 2 – Diagramme reconstruit de la logique d'intervention du 9^{me} FED (2002-2007)

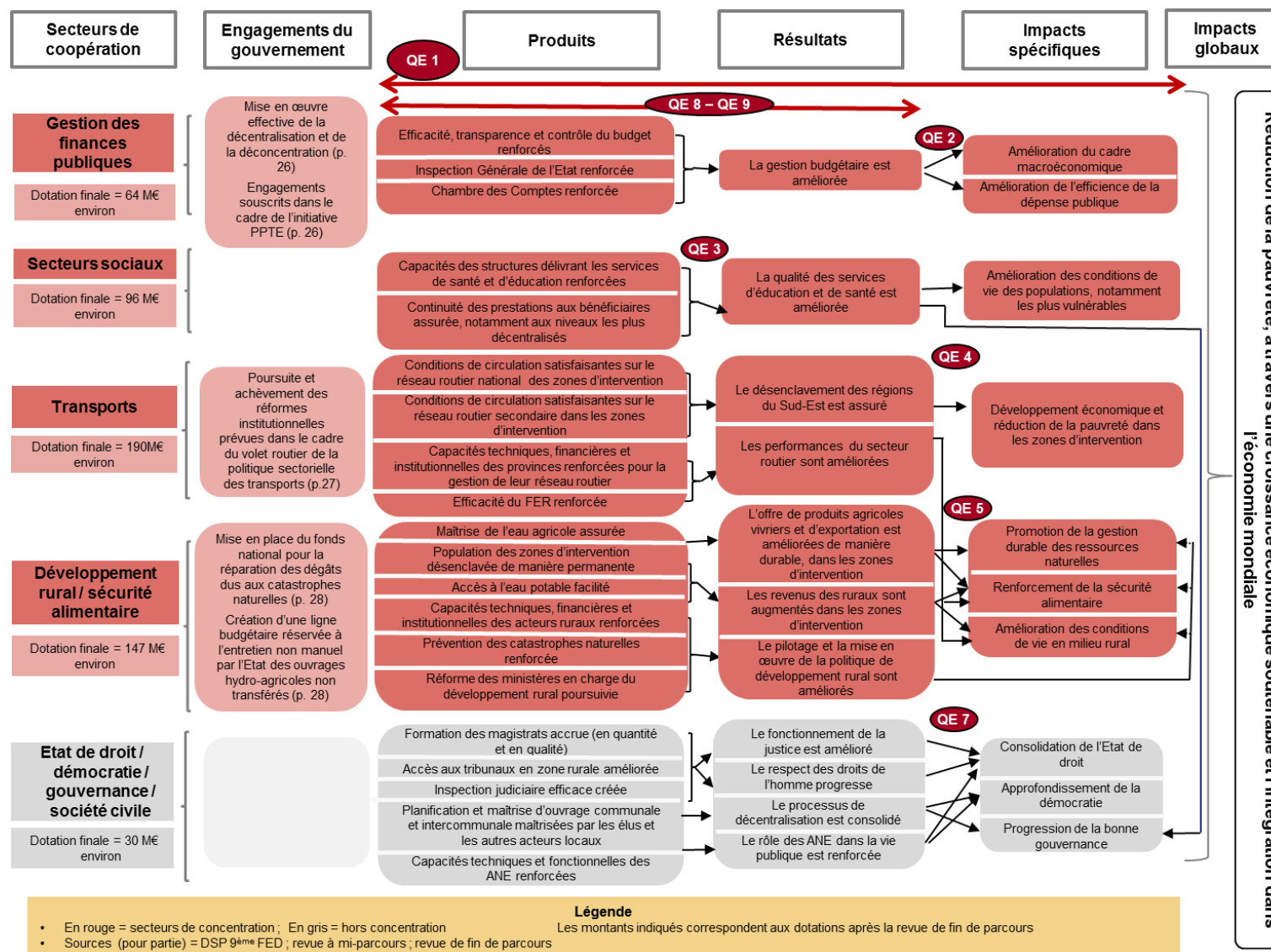
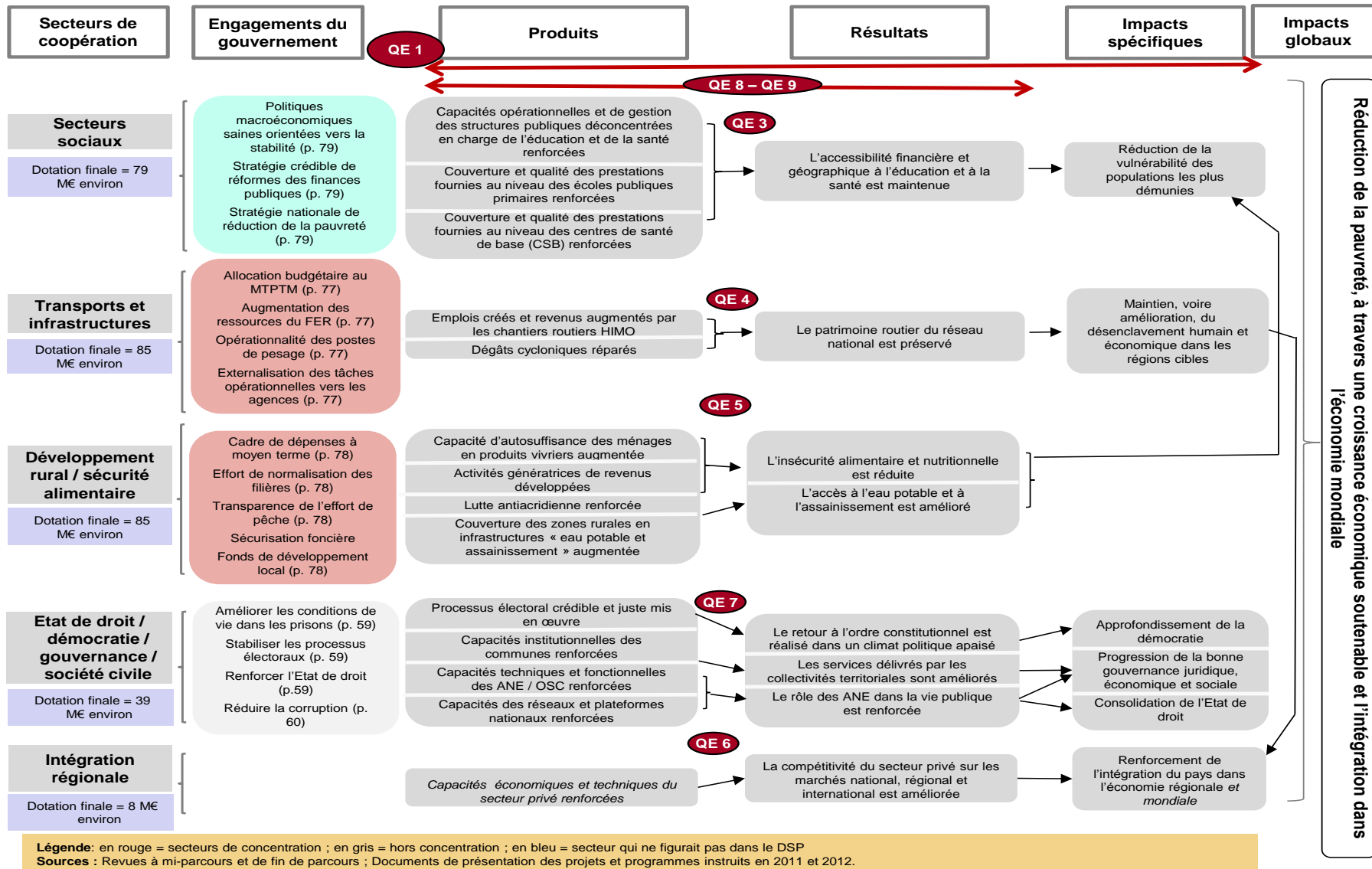


Figure 3– Diagramme reconstruit de la logique d'intervention du 10me FED (2008-2013)



1.2.3 Questions d'évaluation, critères de jugement et indicateurs

La reconstitution de la logique d'intervention a servi de base à la formulation des questions d'évaluation et des critères de jugement. Les neuf questions ont été validées par le groupe de référence qui a piloté l'évaluation et qui a commenté et validé les rapports aux différentes étapes. Chaque question évaluative est composée de plusieurs critères de jugement (CJ) appréciés sur la base d'indicateurs objectivement vérifiables. La matrice d'évaluation (présentée en annexe n°2) a permis d'identifier les données associées aux CJ et indicateurs, et de les rechercher lors des phases successives.

Le tableau n°1 présente la façon dont chacune des questions prend en considération les critères d'évaluation et les questions clés identifiées.

Tableau 1 – Couverture des critères et thèmes d'évaluation par les questions d'évaluation

		Critères CAD					Critères UE		Thèmes d'évaluation	
		Pertinence	Efficacité	Efficience	Durabilité	Impact	Cohérence	Valeur ajoutée	3 C	Priorités transversales
QE 1	Stratégie	X					X			
QE 2	Cadre macro-économique		X	X	X	X		X	X	1
QE 3	Secteurs sociaux		X	X	X	X		X	X	1
QE 4	Transports		X		X	X		X	X	1 3 4
QE 5	Développement rural et sécurité alimentaire		X		X	X		X	X	1 4
QE 6	Intégration régionale et APE		X		X	X		X	X	1 4
QE 7	Etat de droit, démocratie et bonne gouvernance		X		X	X		X	X	1 2 3 4
QE 8	Modalités de l'aide			X	X					1 3 4
QE 9	Coordination, complémentarité et cohérence	X	X	X	X		X	X	X	

NB : les priorités transversales sont numérotées de la manière suivante : 1) les questions de genre ; 2) les droits de l'homme ; 3) la prévention et le traitement du VIH/SIDA ; 4) l'environnement.

L'engagement de bailleurs dans des pays en situation de fragilité, comme Madagascar, implique des principes particuliers. L'annexe n°6 précise dans quelle mesure les neuf questions d'évaluation couvrent les dix principes retenus par l'OCDE¹³.

1.2.4 Processus de collecte et d'analyse des données

Méthode de collecte des données :

L'approche méthodologique, conforme à la méthodologie de l'UE, permet de collecter des informations fiables et utiles et de faire des analyses rigoureuses pour arriver à des jugements et à des réponses fondées aux neuf questions d'évaluation.

Une **importante documentation** a été mobilisée lors de la phase de démarrage et complétée lors des phases documentaire et de terrain (voir annexe n°10). La documentation de l'UE accessible et pertinente a été examinée, notamment les documents de stratégie de coopération, les Documents de Stratégie Pays (DSP) et les Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) et Régionaux (PIR), les Rapports Annuels Conjointes (RAC), les « *External assistance management report* » (EAMR), les rapports d'évaluation sectorielle ou de programmes disponibles, les revues à mi- et fin de parcours, les rapports des missions « *Result-oriented monitoring* » (ROM) disponibles dans la base de données *Common RELEX Information System* (CRIS). Elle a été complétée par la constitution d'un fonds documentaire sur Madagascar rassemblant les documents officiels du Gouvernement (stratégies, études sectorielles), les publications des institutions internationales et d'autres PTF sur le pays, des études universitaires ainsi que des statistiques.

L'inventaire de la coopération (voir section 2.4.3 et annexe n°4) a été établi principalement à partir des informations contenues dans la base de données CRIS. Si celle-ci permet de disposer des informations financières destinées à la gestion quotidienne des projets, elle ne permet que partiellement d'avoir les données nécessaires à des analyses à un niveau agrégé ou stratégique¹⁴. Lorsque cela s'est avéré nécessaire, l'inventaire a été complété par d'autres sources, notamment les notes de coopération préparées par la DUE. Les interventions financées par la BEI et par ECHO ne sont pas reprises dans l'inventaire.

Afin de compléter l'information disponible et de prendre connaissance des hypothèses d'analyse et d'interprétation, une **série d'entretiens** a été réalisée à Bruxelles avec des responsables de la DG DEVCO et du SEAE ainsi qu'à Antananarivo entre juillet et décembre 2013.

La **phase de terrain** s'est déroulée du 24 février au 10 mars 2014. Durant cette phase, les experts ont conduit des **entretiens individuels ou collectifs**, semi-structurés. Ces

¹³ Voir : OCDE, Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, 2007.

¹⁴ Bien que CRIS soit considéré comme étant efficace pour répondre aux besoins d'information de la Commission dans le domaine des actions extérieures, il est néanmoins affecté par des faiblesses mises en évidence notamment dans le rapport d'audit de la Cour des comptes européenne en 2012. Il s'agit par exemple du manque d'exactitude des informations suite à des erreurs de codification, du fait que le système ne permet pas d'obtenir certaines analyses souhaitables à un niveau consolidé ou stratégique (CRIS fournit des informations destinées essentiellement à la gestion quotidienne des projets), de la difficulté d'identifier les modalités de financement utilisées et de l'agrégation par décision ou par contrat de l'ensemble du montant payé (ne permettant pas de distinguer les paiements par année).

entretiens étaient principalement centrés sur l'impact et la durabilité des interventions, ainsi que sur leur efficacité, les facteurs de succès et les principales recommandations. Les catégories d'acteurs associés aux entretiens ont été : i) les responsables au sein des ministères et autres administrations, ii) les responsables opérationnels de la DUE ainsi que les assistants techniques au niveau des projets et programmes, iii) les autres parties-prenantes impliquées dans l'APD à Madagascar (autres PTF, société civile, secteur privé, personnes-ressources), et iv) les bénéficiaires finaux.

Au total, durant la phase documentaire et la phase de terrain, 200 personnes environ ont été rencontrées (voir la liste des personnes interviewées en annexe n°8).

Compte tenu de la quantité d'information disponible et de l'impossibilité de la traiter de façon exhaustive, un échantillon de programmes et de projets à examiner plus en détail a été sélectionné. Au total, **16 interventions** ont été examinées, avec des visites de terrain pour 10 d'entre elles¹⁵. L'échantillon représente 392,5 M€¹⁶, soit 36% du montant de la coopération de l'UE avec Madagascar au cours de la période sous revue. Cet échantillon a permis de rassembler des informations pertinentes qui ne pouvaient être collectées qu'au niveau des interventions, en particulier pour les aspects de mise en œuvre (efficacité et efficacité) mais aussi de résultats (impact, durabilité). Ces interventions n'avaient toutefois pas vocation à être appréciées individuellement. Leur examen visait à étayer le jugement sur la base du croisement des points de vue des différentes parties prenantes (triangulation des informations). La liste des projets examinés en détail est présentée en annexe n°6.

Méthode d'analyse des données :

La documentation recueillie a été systématiquement analysée en utilisant la grille d'évaluation constituée par la matrice de réponses détaillées aux questions d'évaluation (annexe n°2), élaborée par l'équipe d'évaluation lors de la phase de démarrage.

De même chaque entretien a été préparé en sélectionnant un sous-ensemble d'indicateurs susceptibles d'être renseignés par les acteurs rencontrés. Les comptes rendus des entretiens ont été rédigés pour alimenter cette matrice. Il en va de même pour les informations collectées sur base documentaire. Cette méthode présente deux avantages : (i) organisation de la collecte de données selon une structure commune à l'ensemble de l'équipe d'évaluation ; (ii) stockage de l'information sous une forme qui facilite l'analyse, et donc la validation/invalidation, des critères de jugement (CJ).

Les experts ont utilisé les résultats des enquêtes et analyses statistiques auxquelles ils ont pu avoir accès. Toutes les sources statistiques utilisées sont répertoriées en détail dans la matrice d'évaluation. En revanche, les experts n'ont procédé eux-mêmes à aucune enquête statistique spécifique ; ils se sont limités à reprendre certaines données disponibles et à faire certains calculs simples à partir de ces données, pour établir des comparaisons dans le temps, dans l'espace ou entre catégories de population.

Les entretiens ont été très utiles pour approfondir l'analyse de l'efficacité et l'impact des programmes mis en œuvre. Les experts ont procédé au croisement des informations des

¹⁵ Voir en annexe n°7, les fiches de caractérisation de ces projets et programmes.

¹⁶ Ce chiffre n'inclut pas le programme régional SmartFish pour lequel les dépenses bénéficiant à Madagascar n'ont pu être déterminées avec précision.

rapports écrits avec les statistiques et les informations qualitatives orales, avec pour but de valider les analyses formulées, en termes d'efficacité, d'impact, d'efficience, de viabilité et de complémentarité.

Démarche de jugement :

La démarche de jugement appliquée est une synthèse prenant en considération :

- Les informations recueillies sur le contenu et la valeur des indicateurs associés à chacun des CJ, tels que définis lors de la phase de démarrage de l'étude, et revus ou précisés soit lors de la phase documentaire, soit lors de la phase de terrain ;
- La recherche de cohérence entre les jugements associés à une même QE et entre tous les jugements émis ;
- La recherche de simplicité et de clarté dans la formulation des jugements ;
- Le souci de présenter des jugements à partir desquels il soit possible de répondre de façon précise et exhaustive aux questions d'évaluation ;
- Les observations du groupe de référence ;
- Les commentaires formulés lors de la présentation des premiers résultats à la fin de la mission de terrain et lors du séminaire final de restitution.

1.2.5 Limites de l'évaluation

Malgré la recherche d'un équilibre entre les phases successives et de l'optimisation du temps alloué, l'exercice d'évaluation a ses limites qui tiennent principalement :

- A l'accès aux sources documentaires : lourdeurs du processus de mobilisation de la documentation en particulier, problèmes avec la base de données CRIS, absence de certains rapports ROM et de certains rapports d'évaluation à mi-parcours ou finale ;
- A la faiblesse des statistiques disponibles sur Madagascar, notamment dans les domaines économiques et sociaux, qui hypothèque l'analyse des effets et impacts de la coopération UE–Madagascar.

1.3 Organisation du rapport

Le rapport est structuré en cinq chapitres. Le premier chapitre (introduction) présente les objectifs et la méthodologie de l'évaluation. Le second chapitre expose de manière synthétique la coopération entre l'UE et Madagascar, en la resituant dans le contexte économique et politique de Madagascar et dans l'ensemble de l'APD reçue par le pays. Le troisième chapitre présente les réponses aux neuf questions d'évaluation. Les chapitres quatre et cinq sont respectivement consacrés à la présentation des conclusions et des recommandations résultant de l'évaluation.

2. La coopération entre l'UE et Madagascar

2.1 Le contexte de Madagascar : situation économique, sociale et politique

2.1.1 Géographie

Madagascar est une île située dans la partie occidentale de l'Océan Indien, au sud de la ligne équatoriale, et séparée de l'Afrique par le canal de Mozambique large de 415 km. Sa superficie (587 000 km², 4^{ème} plus grande île au monde) et son relief rendent les communications difficiles d'une région du pays à l'autre. La population, qui croît au rythme de 2,8% par an, est estimée à 22 millions d'habitants en 2012, soit une densité moyenne de 36 habitants par km². La capitale est Antananarivo.

2.1.2 Contexte politique

Après deux décennies de régime à parti unique, les années 1990 sont marquées par l'instauration du multipartisme et la séparation des pouvoirs. L'élection présidentielle de décembre 2001 provoque une grave crise politique, qui prend fin en juillet 2002, lorsque la communauté internationale reconnaît l'élection de Marc Ravalomanana. Ce dernier sera réélu en décembre 2006 (55% des voix au premier tour). Au cours des deux mandats du président Ravalomanana, le pays enregistre des progrès tant en termes institutionnels (relance du processus de décentralisation) qu'en termes économiques et sociaux (voir, ci-dessous, sections 2.1.3 et 2.1.4).

En janvier 2009, une série de manifestations et d'émeutes secouent Madagascar, opposant les partisans du maire d'Antananarivo, Andry Rajoelina, à ceux de Marc Ravalomanana. Les manifestants reprochent à ce dernier la hausse des prix, la mauvaise gestion des finances publiques et sa mainmise sur l'économie nationale¹⁷. Le 17 mars 2009, après un coup de force des militaires, le président Marc Ravalomanana remet ses pouvoirs à l'armée qui les transmet à son tour à Andry Rajoelina. Celui-ci se proclame alors président de la Haute autorité de transition (HAT). Cet événement marque le début de la crise politique. La situation socio-économique, déjà fragilisée par les pertes économiques provoquées par les cyclones en 2008, se dégrade avec la crise politique. Le pays doit notamment faire face en 2010 et 2011 au gel des financements de la coopération de l'Union européenne, principal partenaire au développement de Madagascar, et à une forte réduction de l'aide des autres PTF.

En septembre 2011, une feuille de route de sortie de crise issue de négociations et d'un processus de médiation mené par la *Southern African Development Community* (SADC) est signée par les protagonistes. Cela aboutit à la formation d'un gouvernement de transition en novembre 2011. Initialement prévues pour fin 2012, les élections présidentielles ont été

¹⁷ Et tout particulièrement l'engagement pris auprès de l'entreprise coréenne Daewoo de lui concéder, sous forme d'un bail de longue durée, la moitié de la surface cultivable du pays.

reportées à plusieurs reprises. Sur la base du calendrier finalement adopté en août 2013, le premier tour du scrutin a eu lieu en octobre 2013 et le second tour en décembre 2013, jumelé avec les élections législatives. Suite à ces scrutins, Hery Rajaonarimampianina a été proclamé président de la République malgache le 17 janvier 2014 et une nouvelle assemblée nationale a été mise en place le 6 février 2014. Le 18 avril 2014, le nouveau président de la République a nommé Roger Kolo premier ministre.

2.1.3 Contexte économique

Développement humain :

Madagascar est classée 151ème sur 186 pays par le PNUD en 2012, selon l'indice de développement humain (IDH). L'IDH malgache est passé de 0,42 en 2000 à 0,48 en 2012. Avec un PIB par habitant de 447 US\$ courants en 2012 (inférieur à son niveau de 2008)¹⁸, l'île est classée parmi les pays à faible revenu.

Secteurs économiques :

Le tableau ci-dessous indique quelles sont les contributions respectives au PIB des services, de l'agriculture et de l'industrie. La part de cette dernière s'est légèrement réduite, au profit des deux autres secteurs, entre 2006 et 2013.

Tableau 2 – PIB par secteur, en pourcentage du PIB total

	2006	2013
Services	53,0%	55,2% ¹
Agriculture	26,4%	28,3%
Industrie	19,6%	16,5%

¹Estimations 2012

Source: ADE, basé sur *CLA World Factbook (2013)* et *Perspectives économiques en Afrique 2012 (OCDE)*

Le secteur des services, qui inclut les administrations publiques, occupe 16% de la population active selon les dernières données disponibles de la Banque mondiale. En 2011, les branches les plus performantes sont les banques, les télécommunications et le transport, ainsi que le tourisme, en hausse de 15% entre 2010 et 2011.

Le secteur de l'industrie emploie 4% de la population active. L'industrialisation du pays est entravée par l'absence de ressources énergétiques, l'insuffisance des voies de communication et un environnement institutionnel peu favorable. L'activité industrielle, concentrée dans quelques villes (Antananarivo, Antsirabe, Majunga et Toamasina, porte sur l'agroalimentaire, le textile, la verrerie, la cimenterie, le raffinage pétrolier, la production d'engrais et la pharmacie. Avec un taux de croissance de 26% en 2011, l'industrie extractive devient l'un des principaux moteurs de la croissance¹⁹.

Le secteur agricole, essentiellement de subsistance, occupe 78% de la population économiquement active et les surfaces cultivées représentent 6% du territoire. Les techniques culturelles traditionnelles, qui sont prédominantes, ne permettent que de faibles

¹⁸ Institut national de la statistique de Madagascar (INSTAT).

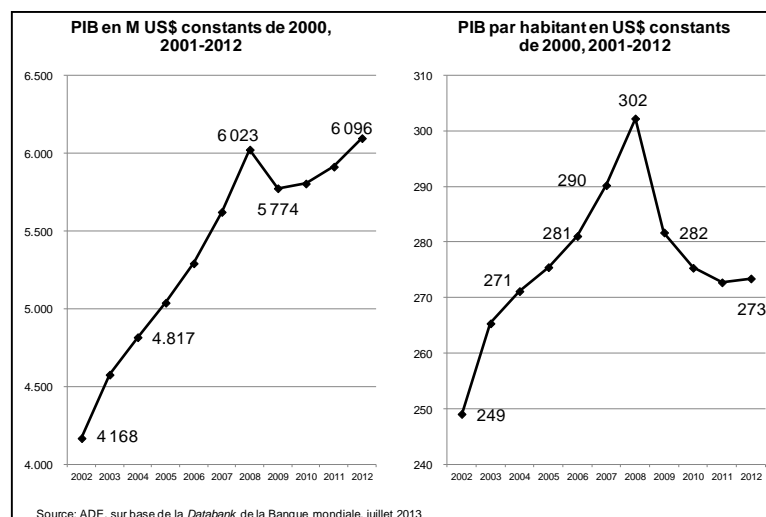
¹⁹ Le dynamisme de l'industrie extractive repose essentiellement sur le secteur minier : projet QMM depuis 2009 dans la région de Fort-Dauphin (ilménite – à teneur élevée en bioxyde de titane – et zirconium) et, plus récemment, projet d'Ambatovy (nickel, cobalt et sulfates d'ammonium).

rendements. Les cultures d'exportation sont principalement le café, la vanille, le sucre de canne, le clou de girofle, le cacao, le coton, le sisal et la noix de coco. Les cultures vivrières (en zone humide) sont le riz, le manioc, le haricot, la banane, le maïs, l'arachide, etc. Principale production et base de l'alimentation, le riz couvre plus de la moitié de la surface cultivable totale. Cependant, le pays doit importer des quantités importantes pour pallier l'insuffisance de la production locale. Quant à l'élevage, celui des bovins occupe la première place, essentiellement dans la partie ouest de l'île, qui est plus sèche, avec un cheptel de zébus de plusieurs centaines de milliers de têtes. Le secteur agricole contribue à l'essentiel des recettes d'exportation du pays.

Indicateurs macro-économiques

La figure ci-dessous illustre l'évolution du PIB et du PIB par habitant en US\$ constants de 2000. Celui-ci a augmenté de 11,5% entre 2004 et 2008, passant de 271 US\$ (constants de 2000) en 2004 à 302 US\$ (constants de 2000) en 2008. Les années 2008-2010 furent des années de crise mondiale, dont l'impact négatif sur l'économie malgache se serait fait sentir même en l'absence de crise politique à Madagascar. En effet, en raison du degré d'ouverture de son économie, Madagascar est vulnérable à tout ralentissement de l'économie mondiale²⁰. Le pays est particulièrement exposé à la conjoncture de la zone euro, notamment par le biais des revenus du tourisme, des exportations de marchandises et des investissements directs étrangers (IDE). La crise politique a exacerbé cette fragilité et a fortement réduit la capacité du pays à développer des mesures d'intervention publique. Sous les effets conjugués de la crise politique, du ralentissement de l'économie mondiale et de la croissance démographique, le PIB par habitant en US\$ constants de 2000 est aujourd'hui inférieur à celui 2008. Après avoir enregistré une baisse de 4,3% entre 2008 et 2009, le PIB total en US\$ constants de 2000 enregistre, quant à lui, une croissance positive (5,3% entre 2009 et 2012), en raison notamment de la reprise de certains segments de l'économie (par exemple : le tourisme et les grands projets miniers).

Figure 4 – Evolution du PIB et du PIB par habitant de 2001 à 2012



²⁰ Banque mondiale (2012), « Madagascar Economic Update – Octobre 2012». The World Bank Group - Antananarivo Country Office.

Entre 2002 et 2012, la population malgache est passée de 16,7 millions à 22 millions d'habitants, soit un taux de croissance annuel moyen de 3%. Il s'agit d'une population jeune : la moitié a moins de 20 ans et 3% seulement a plus de 60 ans. Les Malgaches vivent majoritairement en milieu rural, même si l'on constate une légère baisse sur la période évaluée du pourcentage de la population rurale dans le pays (67% en 2012 contre 72% en 2002).

Selon la Banque mondiale, les exportations de biens et services se sont élevées à 2 583 millions US\$ en 2011.²¹ Les principaux produits exportés sont le café, la vanille, les produits de la mer (notamment les crevettes), le sucre²² et les produits textiles. En 2011, les principales destinations des produits malgaches étaient la France (22,9% du volume des exportations), l'Indonésie (15,5%), Singapour (6,7%), la Chine (5,7%), l'Allemagne (5,5%) et les Etats-Unis (5%)²³.

Les importations se sont élevées à 3 678 millions US\$ en 2011²⁴, avec des produits provenant principalement de Chine (17,4%), France (13,3%), Afrique du sud (5,7%), Singapour (4,9%) et Bahreïn (4,8%). Les principaux produits importés par Madagascar sont des biens d'équipement, du pétrole et des biens de consommation (dont des produits alimentaires)²⁵.

Madagascar est membre de plusieurs organisations régionales : le Marché Commun de l'Afrique de l'Est et australe (COMESA), la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC) et la Commission de l'Océan Indien (COI). Le commerce avec les pays membres de ces différentes organisations reste peu développé.

2.1.4 Contexte social

Bien que depuis le début de la crise, l'aide des partenaires techniques et financiers (PTF) destinée aux secteurs sociaux se soit poursuivie, les indicateurs se sont détériorés, notamment en termes d'éducation et de santé. Selon la Banque mondiale²⁶, Madagascar n'est à ce jour pas en mesure d'atteindre la plupart des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) d'ici 2015. Ce constat concerne également les objectifs qui avaient été jugés, avant la crise, potentiellement réalisables (tels que l'élimination de l'extrême pauvreté ou la réduction de la mortalité infantile).

Pauvreté et inégalités

Entre 2002 et 2005, le pourcentage de la population dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté a baissé de 15%, passant de 81% à 69%. Selon l'INSTAT, ce niveau est ensuite remonté à 76,5% en 2010, dont 54% en milieu urbain et 82% en milieu rural. Les dernières estimations de la Banque mondiale indiquent que plus de 92% de la population vit actuellement avec moins de 2 US\$ par jour à Madagascar. En termes d'inégalités, l'île a

²¹ Voir annexe n°3.

²² Madagascar est à la fois importateur et exportateur de sucre et au total largement importateur net.

²³ *CIA World Factbook* (2013).

²⁴ Voir annexe n°3.

²⁵ *CIA World Factbook* (2013).

²⁶ Banque mondiale (2013), « Madagascar: chiffrer le coût de la crise », www.banquemonde.org.

enregistré une légère amélioration de son coefficient de GINI²⁷ qui est passé de 47,4 en 2001 à 44,1 en 2010²⁸.

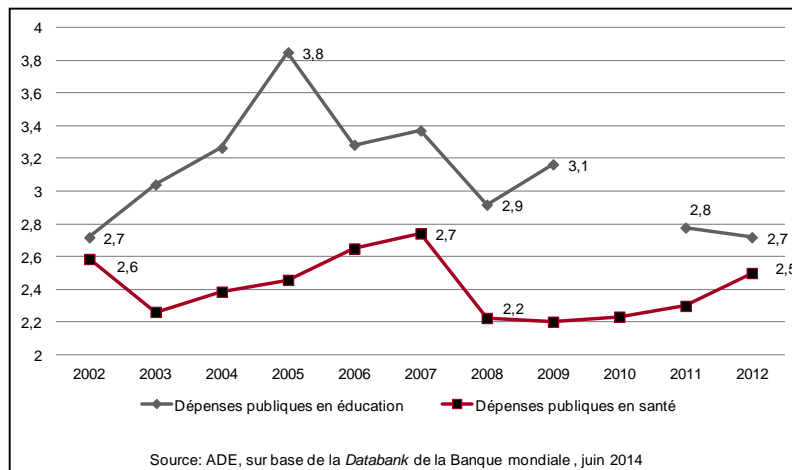
Education

Le taux d'alphabétisation de la population est de 71% en 2011. Après avoir augmenté de 2002 à 2005, les dépenses publiques en éducation ont diminué au cours des dernières années, pour atteindre 2,8% du PIB en 2011 (voir figure ci-dessous). Le taux net de scolarisation²⁹ dans l'enseignement de base a chuté de 10 points entre 2005 et 2011, passant respectivement de 83,3 % à 73,4%. Selon la Banque mondiale, le nombre d'enfants non scolarisés aurait augmenté de plus de 600 000 depuis le début de la crise en 2009. Un rapport de l'UNICEF de février 2012 indique que le nombre d'enfants de 6-10 ans exclus du primaire serait proche de 1,13 million.

Santé

Entre 2002 et 2012, les dépenses publiques en santé se sont élevées en moyenne à 2,2% du PIB, avec un pic à 2,7% en 2007. En 2010, ce pourcentage a chuté à 2,1% (le niveau le plus bas de la période évaluée) et, durant les dernières années, des centres de santé ont été fermés³⁰. En 2010, seulement 54% de la population avait accès à l'eau potable, avec des disparités entre zones urbaines et zones rurales. La malnutrition aiguë des enfants reste un problème critique. Selon la Banque mondiale, elle a augmenté de plus de 50% dans certaines zones depuis 2009.

Figure 5 – Evolution des dépenses publiques en santé et en éducation de 2002 à 2012 (% du PIB)



NB : les données relatives à l'éducation ne sont pas disponibles pour 2010.

²⁷ Le coefficient de Gini mesure la répartition des revenus (ou, dans certains cas, les dépenses de consommation) entre les individus ou les ménages au sein d'une économie. Il est compris entre 0 (égalité parfaite) et 100 (inégalité absolue). (www.banquemonddiale.org)

²⁸ Banque mondiale (2013), www.banquemonddiale.org ; www.indexmundi.com.

²⁹ Rapport entre le nombre d'enfants scolarisés du groupe d'âge correspondant officiellement à un niveau d'enseignement donné et la population totale de ce groupe d'âge, exprimé en pourcentage. (UNESCO).

³⁰ Banque mondiale (2013), « Madagascar: chiffrer le coût de la crise », www.banquemonddiale.org.

2.1.5 Contexte environnemental

Madagascar est très vulnérable aux catastrophes naturelles. Cette vulnérabilité se concentre dans le Sud semi-aride, régulièrement soumis à des sécheresses, et dans l'Est et le Nord, fréquemment touchés par des cyclones en provenance de l'Océan Indien³¹. Un quart de la population vit actuellement dans des zones exposées à ces catastrophes. En 2008, les pertes économiques provoquées par les cyclones ont représentées 4% du PIB³². La situation politique qui a prévalu entre 2009 et 2014 a fortement diminué la capacité des pouvoirs publics à mettre en œuvre des politiques efficaces de prévention de ces catastrophes.

Madagascar est une île réputée pour sa biodiversité exceptionnelle, avec un nombre élevé d'espèces animales et végétales endémiques. Ce patrimoine est menacé par les prélèvements illégaux (exportations clandestines de bois de rose et de diverses espèces animales protégées), par la déforestation et par les impacts des activités minières. La déforestation³³ est aggravée par la consommation du bois de chauffe dans les zones semi-arides, elle-même exacerbée par la croissance démographique particulièrement marquée dans certaines régions et les difficultés d'accès à d'autres sources d'énergie. Les effets du défrichage (par incendie) et de l'élevage extensif sur les hautes terres entraînent une perte de fertilité des sols. Bien que peu développé, Madagascar n'échappe pas aux problèmes environnementaux qui affectent le cadre de la vie de la population, notamment la pollution de l'air et de l'eau ainsi que l'absence de gestion efficace des déchets dans les grandes villes.

2.2 Politiques et stratégies de développement de Madagascar

Stratégies de développement :

Deux documents majeurs définissent la stratégie de développement du gouvernement malgache au cours de la période évaluée. Le premier est le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), publié en 2003. Son objectif central est « le développement rapide et durable de Madagascar et la réduction de moitié de la pauvreté entre 2003 et 2013 ». Il promeut une stratégie s'appuyant sur : i) la restauration de l'Etat de droit et l'amélioration de la gouvernance ; ii) une croissance économique à base sociale élargie et iii) la promotion du développement humain. Le DSRP a été mis à jour en 2005, dans le but d'y intégrer les objectifs du document « Vision Madagascar naturellement », qui propose de transformer l'économie de subsistance en économie de marché à travers le développement des industries et services liés au secteur agricole ainsi que par l'accroissement des exportations et le développement des filières.

Le second document est le « Madagascar Action Plan » (MAP) qui, en 2007, succède au DSRP et couvre la période 2007–2012. S'inscrivant dans les orientations du document « Vision Madagascar naturellement », il décrit la nouvelle stratégie du gouvernement pour stimuler la croissance économique, réduire la pauvreté et atteindre les objectifs du millénaire pour le développement. Pour y parvenir, des engagements sont pris dans huit domaines intitulés : une gouvernance responsable ; des infrastructures reliées ; la transformation du système éducatif ; le développement rural ; la santé, le planning familial

³¹ Entre 1980 et 2010, le pays a été affecté par 35 cyclones et inondations, 5 périodes de sécheresses sévères et 5 tremblements de terre.

³² Banque mondiale (2013), « Madagascar – Vue d'ensemble », www.banquemondiale.org.

³³ En 2010, la forêt couvrait 21% du territoire national.

et la lutte contre le VIH/sida ; une économie à forte croissance ; l'environnement ; la solidarité nationale. Pour chacun de ces engagements, le gouvernement a identifié les grands défis, les objectifs, les stratégies, les projets ou activités prioritaires et une série d'indicateurs clés contrôlables. En 2009, le MAP a été abandonné par le gouvernement de transition sans être remplacé par un document de portée équivalente.

Stratégies et politiques sectorielles :

Le secteur du développement rural a été marqué, tout au long de la période évaluée, par de fréquents changements dans la répartition des responsabilités entre ministères³⁴ et par l'élaboration de plusieurs documents stratégiques³⁵, plus ou moins cohérents entre eux.

Madagascar est doté d'un Programme national de décentralisation et de déconcentration (PN2D) pour la période 2006-2015, visant à la mise en œuvre de la Politique de décentralisation et de déconcentration (LP2D), validée en décembre 2005. La vision de cette politique est d'arriver à des collectivités efficaces au service de citoyens responsables, au travers de 3 axes stratégiques : la consolidation de la décentralisation, les services techniques déconcentrés (STD) en appui aux collectivités territoriales décentralisées (CTD), la participation citoyenne et le développement de partenariats.

En matière de transports, la loi adoptée le 28 janvier 2005 fixe les principes de la politique des transports terrestres, dont la base est le désengagement de l'État des activités d'exploitation et de construction des infrastructures.

2.3 L'Aide publique au développement à Madagascar

Avant la crise politique de 2009, l'aide extérieure représentait 50 % du budget de l'État et 75% des investissements publics³⁶. En raison de la situation politique, la plupart des bailleurs ont suspendu toute nouvelle allocation tout en maintenant les programmes humanitaires existants, dont l'exécution est assurée par l'intermédiaire d'organismes spécialisés ou d'organisations non gouvernementales.

Selon l'OCDE, le montant total des engagements dans l'aide publique au développement (APD) envers Madagascar au cours de la période 2002-2011, tous bailleurs confondus, s'est élevé à environ 7 milliards US\$.

Avec 3,2 milliards US\$ (2,38 milliards d'euros³⁷), soit 46% de l'APD pendant la période couverte par l'évaluation, les Etats Membres de l'UE et les institutions européennes ont été les principaux bailleurs, suivi par les bailleurs multilatéraux (voir figure ci-dessous).

Bien que n'apparaissant pas dans la figure 6, la Chine joue un rôle de plus en plus important à Madagascar. Selon le projet de Rapport annuel 2011 de la DUE, la contribution de la Chine à Madagascar en 2010 s'est chiffrée à 1,6 million US\$ répartis

³⁴ Pendant plusieurs périodes (au cours de la période évaluée), le ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche a été scindé en trois départements ministériels. En outre, les questions foncières rurales, qui en règle générale relèvent du ministère de l'Agriculture, ont fait partie des prérogatives du ministère en charge de l'aménagement du territoire. Enfin, le pilotage de la politique de développement rural a été confié, pendant une période, à une cellule placée auprès du Premier Ministre, ce qui marginalisait le rôle des ministères techniques.

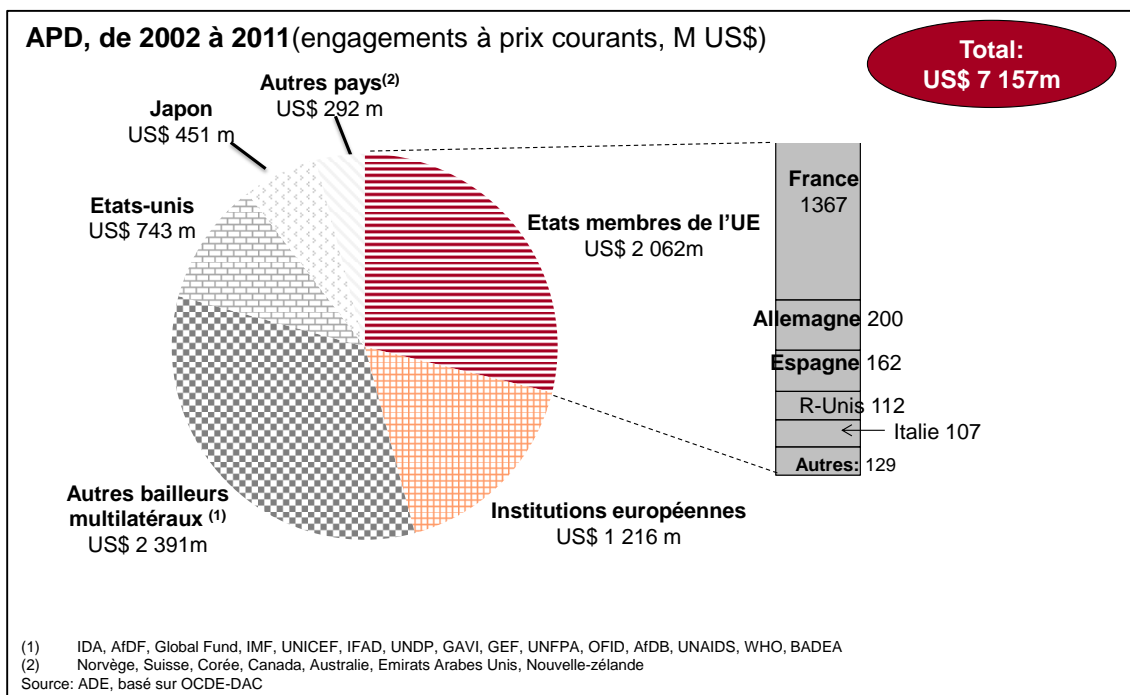
³⁵ Plan d'Action de Développement Rural (PADR), finalisé en 1999, remplacé par le Programme National du Développement Rural (PNDR) en 2005, lui-même absorbé par le MAP à partir de 2007.

³⁶ « Madagascar – Vue d'ensemble », Banque mondiale, avril 2013.

³⁷ Taux de change du 3 novembre 2013 (www.xe.com) : 1 EUR = 1,348 US\$.

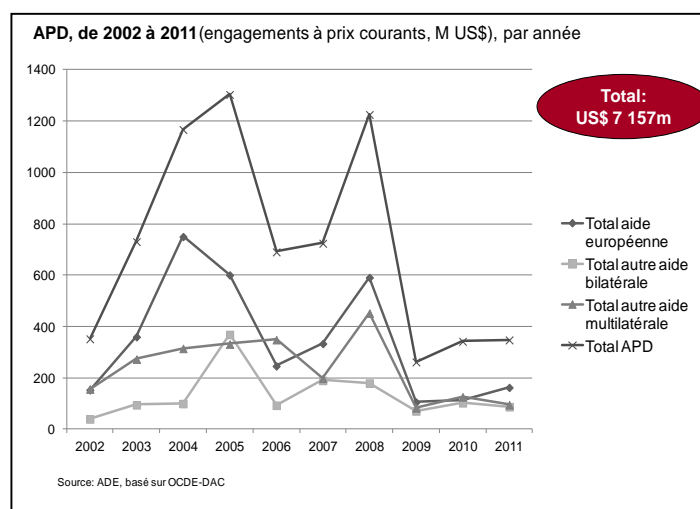
entre les secteurs des infrastructures, du développement rural et de la santé. En 2011, sa contribution a nettement augmenté, s'élevant à près de 4 millions US\$ (infrastructures, éducation et développement rural). Les interventions des pays émergents n'étant pas (ou insuffisamment) reprises dans les données collectées et traitées par le CAD (OCDE), il est difficile d'avoir une vue plus précise de la coopération entre la Chine et Madagascar.

Figure 6 – Aide publique au développement allouée à Madagascar, 2002-2011 (en millions US\$)



Comme le montre la figure 7, l'APD allouée à Madagascar a enregistré deux baisses significatives entre 2002 et 2012, la plus forte baisse ayant été observée en 2009 (début de la crise politique). L'APD a aussi enregistré des hausses importantes, entre 2002 et 2006, puis en 2008, notamment suite aux ressources supplémentaires auxquelles Madagascar a pu accéder auprès de l'UE du fait des bonnes performances du pays.

Figure 7 – Aide publique au développement envers Madagascar, par année, de 2002-2011 (en millions US\$)



2.4 Stratégies et réalisations de la coopération de l'UE avec Madagascar

La coopération européenne au développement est active à Madagascar depuis 1959. Durant les années 1960, 1970 et 1980, les financements du FED ont principalement porté sur la construction ou la réhabilitation d'infrastructures (routes, écoles, hôpitaux) et sur le développement agricole et rural. A partir du début des années 1990, les appuis se sont ouverts à des domaines d'intervention plus politiques, comme l'appui au processus de démocratisation du pays (ligne directrice du 8^{ème} FED) et ont accordé une attention accrue aux secteurs sociaux, en particulier la santé. La période couverte par la présente évaluation correspond aux périodes de mise en œuvre des 9^{ème} et 10^{ème} FED.

2.4.1 La stratégie 9^{ème} FED³⁸

Objectifs :

Formulée alors que Madagascar venait de traverser une grave crise politique, la stratégie 9^{ème} FED (2002-2007) retenait explicitement comme objectif global la lutte contre la pauvreté, ce qui correspondait à l'objectif principal de la coopération au développement de l'UE et répondait aux priorités de l'agenda politique du gouvernement malgache. Compte tenu de la prédominance de la pauvreté rurale et des causes structurelles de celle-ci, la stratégie mettait l'accent sur la promotion de l'économie de marché dans les zones rurales à fort potentiel agricole et sur la réduction de l'insécurité alimentaire, via la diversification des activités et des revenus, dans les régions les plus défavorisées. En relation directe avec ces deux objectifs, la stratégie accordait également la priorité à l'amélioration du réseau routier, considérée comme un facteur déterminant de l'accroissement des revenus des paysans (via l'intensification des échanges) et de l'amélioration des conditions de vie des populations rurales (notamment en facilitant l'accès aux services sociaux). La stratégie considérait également que l'atteinte de l'objectif de réduction de la pauvreté dépendait aussi de la poursuite de la consolidation du cadre macro-économique.

Programmation initiale :

Sur la base de ce cadre analytique, le PIN 9^{ème} FED a retenu trois secteurs de concentration : a) le développement rural et la sécurité alimentaire (investissements publics, appuis aux producteurs, réforme des administrations) ; b) les transports (réhabilitation d'axes routiers structurants, consolidation du Fonds d'entretien routier – FER) ; c) l'amélioration du cadre macro-économique (appui budgétaire focalisé sur la gestion des finances publiques, la santé et l'éducation de base). Cette concentration sectorielle se combinait avec une concentration géographique. En effet, la stratégie prévoyait de mettre en œuvre la majorité des interventions de développement rural et de désenclavement routier dans deux des provinces les plus pauvres du pays et fortement enclavées : celles de Fianarantsoa et de Tuléar. En dehors des trois secteurs de concentration, la stratégie prévoyait d'apporter un appui à la consolidation de l'Etat de droit et à la réforme de la justice à travers, notamment, la formation des magistrats et celle des citoyens, la réforme et

³⁸ Pour une présentation plus détaillée, voir annexe n°5.

l'amélioration du fonctionnement des services, le renforcement de la sécurité et un meilleur accès aux tribunaux dans les zones rurales et la création d'une inspection judiciaire.

Evolution de la programmation :

Au cours de la période d'exécution du 9^{ème} FED, la logique d'intervention de la coopération UE-Madagascar a connu une modification importante dans le secteur de concentration « développement rural / sécurité alimentaire » avec un appui important au processus de décentralisation et de déconcentration. Cette inflexion résulte de la forte volonté politique du gouvernement issu des élections de 2002 de relancer le processus de décentralisation, orientation soutenue par l'UE notamment vis-à-vis de l'objectif de réduction de la pauvreté rurale. La période a également été marquée par une augmentation de la dotation initiale, globalement et dans chacun des secteurs de coopération. L'enveloppe A du 9^{ème} FED est ainsi passée de 267 à 457 M€³⁹.

2.4.2 La stratégie 10^{ème} FED⁴⁰

Un contexte particulier :

La stratégie de coopération relative au 10^{ème} FED a été adoptée fin 2007, soit un an après la réélection du président Ravalomanana. L'année 2008 a vu l'instruction des premiers projets et programmes relevant du 10^{ème} FED. Mais les événements politiques du début 2009⁴¹ ont fortement remis en cause la mise en œuvre de la stratégie 10^{ème} FED, à la fois en termes de contenu et de modalités de la coopération. Avant d'examiner plus précisément le contenu et l'ampleur de ces changements, il est nécessaire de rappeler brièvement quelques étapes importantes de la coopération entre l'UE et Madagascar au cours de la période 2008-2012 :

- Mi-décembre 2008 : sur décision conjointe de l'ensemble des PTF concernés, les paiements des appuis budgétaires sont suspendus en réaction à la découverte d'irrégularités dans la gestion des finances publiques.
- 6 juillet 2009 : au titre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou, ouverture des consultations avec les autorités issues du changement de pouvoir, non constitutionnel, survenu au mois de mars. Parallèlement, mise en place, par les services de l'UE, des « mesures prudentielles ».
- 6 juin 2010 : décision du Conseil de l'UE relatif à la conclusion de la procédure de consultation ; cette décision stipule, entre autres, i) que la mise en œuvre du PIN 10^{ème} FED est suspendue et ii) que la Commission européenne peut mettre en œuvre certains projets et programmes bénéficiant directement à la population.
- 30 mai 2011 : prolongation de la décision de juin 2010 pour 6 mois.

³⁹ L'enveloppe A correspond aux montants programmées et réparties par secteurs de coopération dans le P.I.N. L'enveloppe B est destinée à couvrir des besoins imprévus tels que : aide d'urgence (lorsque celle-ci ne peut pas être financée sur le budget de l'UE) ; contributions à des initiatives d'allègement de la dette adoptées internationalement ; atténuation des effets négatifs de l'instabilité des recettes d'exportation ; ... Elle est mobilisée selon des procédures et mécanismes spécifiques.

⁴⁰ Pour une présentation plus détaillée, voir annexe n°5.

⁴¹ Voir ci-dessus, section 2.1.2.

- 5 décembre 2011 : nouvelle décision du Conseil de l'UE, qui fait suite à l'adoption de la feuille de route par la majorité des acteurs politiques malgaches marquant leur engagement à mener à bien un processus de transition neutre, inclusif et consensuel aboutissant à la tenue d'élections crédibles, libres et transparentes. Cette décision indique notamment que le redémarrage progressif de la coopération (hormis l'appui budgétaire, toujours suspendu) est conditionné au respect par la partie malgache d'un certain nombre d'engagements. En décembre 2012, cette décision a été prolongée pour une durée indéterminée.
- Mars 2013 : revue de fin de parcours du 10^{ème} FED. Le montant des ressources FED réservées à Madagascar d'ici à la fin 2013 (date limite pour les décisions de financement relevant du 10^{ème} FED) est ramené de 588 M€ (montant de la programmation initiale) à 301 M€ pour le cumul des enveloppes A et B. En août 2013, une réduction supplémentaire a été décidée.
- 19 mai 2014 : suite aux scrutins électoraux, présidentiel et législatif, de fin 2013 et à la nomination, en avril 2014, d'un nouveau Premier Ministre, le Conseil de l'UE décide d'abroger ses décisions précédentes, entraînant ainsi la reprise complète de la coopération entre l'UE et Madagascar.

Programmation initiale :

Le document de stratégie pays 10^{ème} FED, adopté en 2007 a retenu trois « points de repère » pour déterminer les priorités du futur programme : la lutte contre la pauvreté, la recherche d'une meilleure gouvernance et l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Sur cette base, deux secteurs de concentration ont été définis : a) les transports (réhabilitation de routes, réformes institutionnelles du secteur, développement des ports secondaires et des télécommunications) ; b) le développement rural (appui institutionnel, sécurité alimentaire, filières commerciales) et l'aménagement du territoire (renforcement des capacités des collectivités territoriales décentralisées – CTD). Bien que représentant un volume financier significatif, l'amélioration du cadre macro-économique (appui budgétaire centré sur la gestion des finances publiques, l'éducation et la santé) n'était pas inscrite comme un secteur de concentration en tant que tel. La stratégie 10^{ème} FED réservait également une place importante à la promotion de la bonne gouvernance, à la consolidation de la démocratisation et de l'Etat de droit ainsi qu'au renforcement de l'intégration régionale.

Lors de la signature du PIN 10^{ème} FED, le montant de l'enveloppe A s'élevait à 577 M€ et celui de l'enveloppe B à 11,2 M€.

Restructuration du portefeuille :

Suite aux décisions prises par le Conseil de l'UE en 2010 et en 2011 (voir ci-dessus), le portefeuille de coopération 10^{ème} FED a fait l'objet d'une restructuration progressive dont les principales étapes sont présentées dans la réponse à la QE 1, relative à la stratégie de coopération.

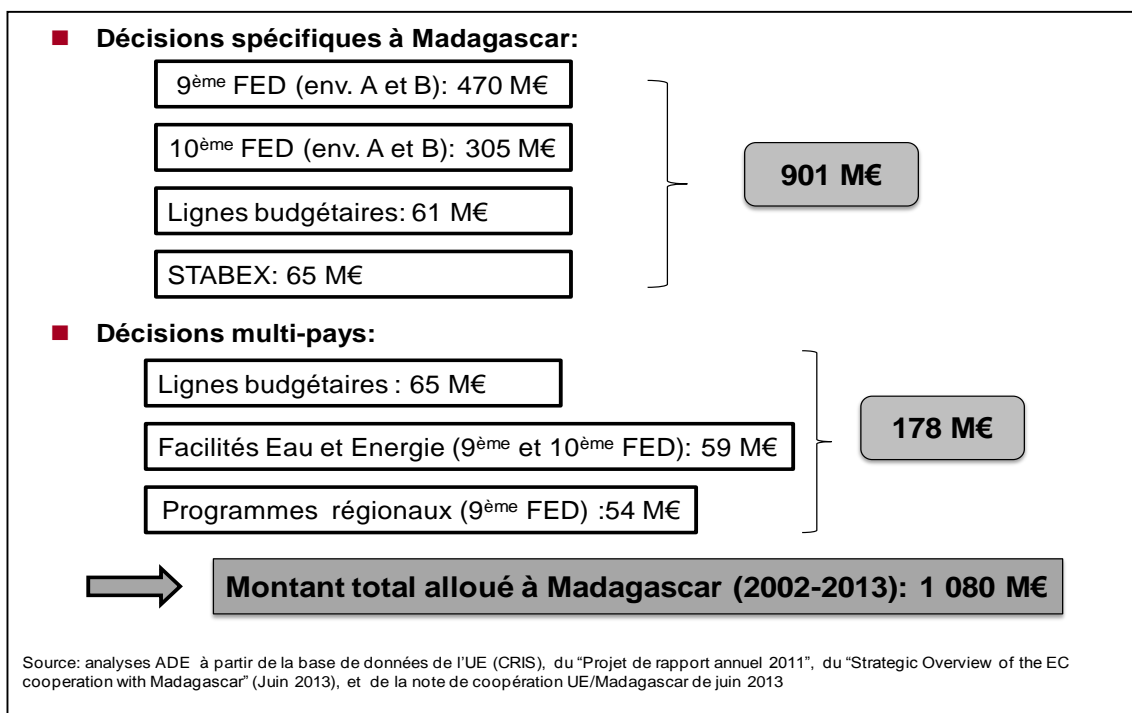
2.4.3 Inventaire de la coopération UE-Madagascar (2002-2013)

Cette section fournit un inventaire et une typologie de la coopération de l'UE avec Madagascar au cours de la période 2002-2013. Cet inventaire a été élaboré en premier lieu à partir de la base de données CRIS⁴².

a) Aperçu général de la coopération UE-Madagascar

Un total de 11 instruments (géographiques et thématiques) et programmes thématiques ont été mobilisés dans le cadre la coopération entre Madagascar et l'UE durant la période couverte. Entre 2002 et 2013, le total des financements de l'UE à Madagascar s'élève à un peu plus de 1000 M€ répartis entre des décisions spécifiques à Madagascar et des financements associés à des décisions multi-pays (essentiellement au travers de programmes et instruments thématiques). La figure ci-dessous schématise les engagements financiers de l'UE à Madagascar, selon le type de décision à laquelle se rapportent les montants (spécifique ou multi-pays) et selon l'instrument financier.

Figure 8 – Engagements financiers de l'UE à Madagascar, sur base des décisions spécifiques et des décisions multi-pays, de 2002 à 2013



⁴² Les données extraites de CRIS datent de mars 2014.

L'essentiel des engagements financiers de l'UE à Madagascar (80%) se rapporte à des décisions spécifiques au pays, financées essentiellement par le 9^{ème} et le 10^{ème} FED.

Le tableau ci-dessous reprend le détail des engagements selon les instruments financiers utilisés dans le cadre de la coopération UE-Madagascar au cours de la période 2002-2013⁴³.

Tableau 3 – Répartition des engagements financiers (en euros) à Madagascar par instrument, de 2002 à 2013

Financement	Enveloppe/Domaine	Montant
9 ^{ème} FED	Enveloppe A	463.518.577
	Enveloppe B	6.247.100
	Facilité Eau	29.500.000
	Facilité Energie	15.600.000
	Régional	54.220.000
	Total 9^{ème} FED	569.085.677
10 ^{ème} FED	Enveloppe A	256.800.000
	Enveloppe B	48.610.000
	Facilité Eau	5.400.000
	Facilité Energie	8.800.000
	Régional	-
	Total 10^{ème} FED	319.610.000
STABEX		64.950.000
Lignes budgétaires (LB)	BAN	2.706.163
	DCI-ENV	3.254.805
	DCI-FOOD	73.952.251
	DCI-GENRE	493.958
	DCI-HUM	999.199
	DCI-NSAPVD / ONG-PVD	23.676.010
	DCI-SUCRE	11.207.105
	SANTE	3.405.960
	EIDHR	4.825.841
	IFS-RRM	1.999.389
	Total LB	126.520.680

Source : analyse ADE à partir de la base de données CRIS, des Rapports annuels conjoints de 2007 et 2011 de la Commission européenne, et de la note de coopération de juin 2013 de la Commission européenne

Au cours de la période évaluée, Madagascar a également bénéficié de financements destinés à la stabilisation des recettes d'exportation des produits agricoles et relevant du cadre d'obligations mutuelles STABEX : 45,65 M€ au titre du STABEX 1991-1993 et 19,3 M€ au titre du STABEX 1996-1999⁴⁴. Ces financements ont notamment permis d'appuyer le développement et la structuration des principales filières d'exportation agro-alimentaire.

⁴³ L'annexe n°4 précise la méthodologie utilisée pour aboutir aux données présentées ici ; elle fournit également une liste complète des programmes et projets, sur base des décisions d'engagement, ainsi qu'une liste des contrats spécifiques à Madagascar (portant sur tous les instruments de l'UE confondus sauf le FED).

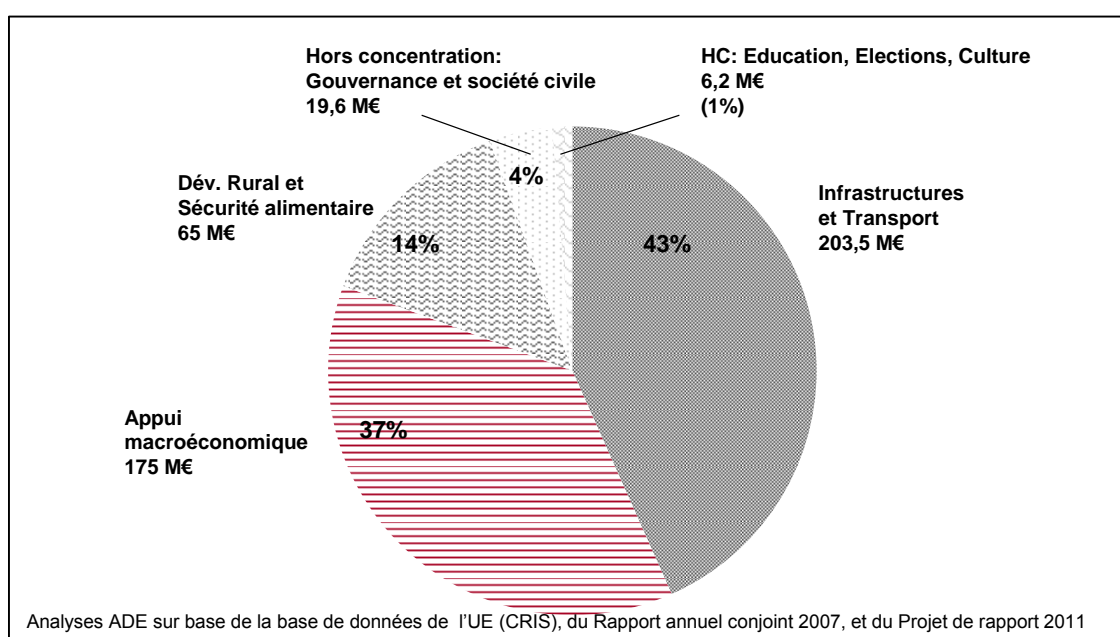
⁴⁴ Rapports conjoints du 9^{ème} FED 2002, 2003, 2004, 2007. Il est à noter que les reliquats de ces fonds STABEX (1 M€) ont été transférés au PIN en 2012/2013.

b) Aperçu détaillé par instrument

Le 9^{ème} FED:

Madagascar a bénéficié de 569 millions d'euros dans le cadre du 9^{ème} FED, dont 470 millions d'euros pour les **enveloppes A et B**. Dans le cadre de celles-ci, l'essentiel des engagements financiers se concentre sur les 3 secteurs de coopération (voir figure 9) infrastructures et transports (43%), appui macroéconomique sous forme d'appui budgétaire (37%), développement rural et sécurité alimentaire (14%).

Figure 9 – Répartition des engagements du 9^{ème} FED (enveloppes A et B) par secteur de coopération



En 2007, Madagascar a bénéficié de 29,5 millions d'euros au titre de la **Facilité ACP-UE pour l'Eau**, afin d'assurer un meilleur accès à l'eau potable, son assainissement et la gestion intégrée des ressources en eau, et de 15,6 millions d'euros au titre de la **Facilité ACP-UE pour l'Energie** (financement de projets se focalisant sur l'hydroélectricité, la biomasse, ainsi que sur l'énergie éolienne et solaire). Enfin, toujours dans le cadre du 9^{ème} FED, Madagascar a bénéficié de **financements régionaux**, pour un total de 54,22 millions d'euros, principalement dans le domaine des ressources halieutiques⁴⁵ :

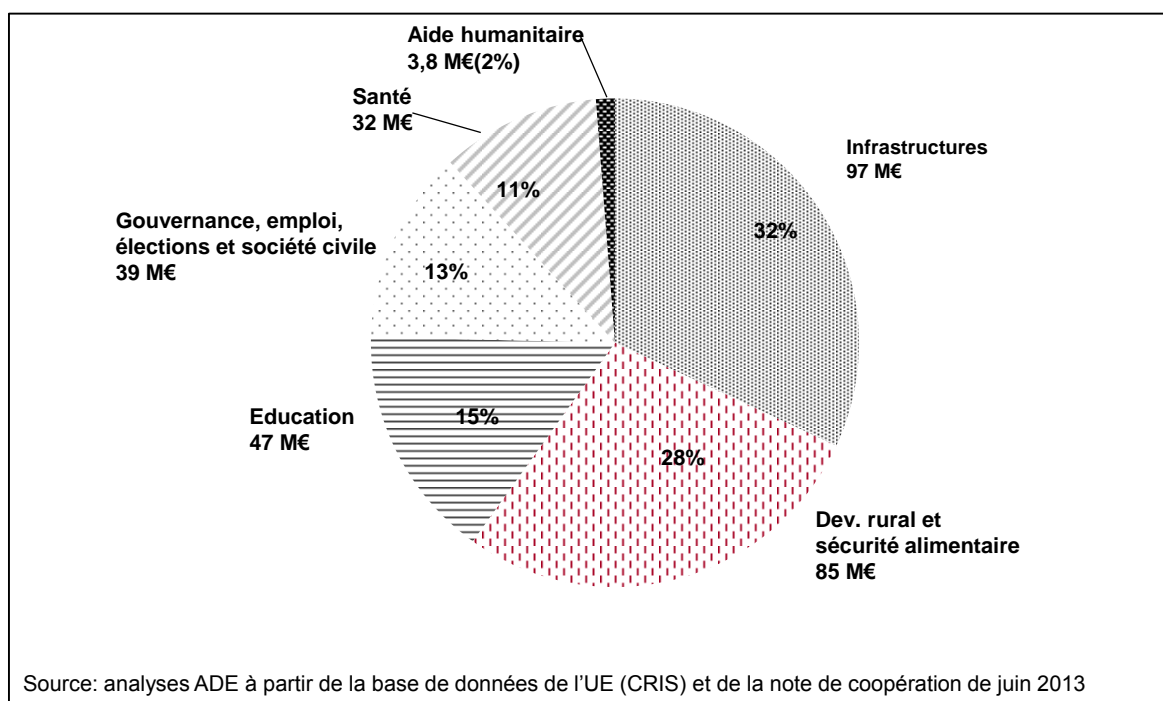
Le 10^{ème} FED :

L'engagement financier de l'UE à Madagascar dans le cadre du 10^{ème} FED s'élève à 320 millions d'euros, dont 305 millions d'euros pour les **enveloppes A et B**⁴⁶. Celles-ci sont affectées en majorité aux deux secteurs de concentration (voir figure 10) : infrastructures et transports (32%) ; développement rural et sécurité alimentaire (28%).

⁴⁵ Voir la liste de ces projets en annexe n°4.

⁴⁶ Après la revue de fin de parcours du 10^{ème} FED, les montants alloués aux enveloppes A et B étaient respectivement de 277 M€ et 48,61 M€, soit un total de 325,61 M€.

Figure 10 – Répartition des engagements du 10ème FED (enveloppes A et B) par secteur de coopération



Dans le cadre du 10^{ème} FED, Madagascar a également bénéficié des **Facilité ACP-UE pour l'Eau** et **Facilité ACP-UE pour l'Energie**, respectivement pour un montant de 5,4 et de 8,8 M€.

Les lignes budgétaires thématiques:

Les projets financés sur lignes budgétaires thématiques ont représenté près de 15% de l'aide de l'UE à Madagascar durant la période 2002-2013 (voir tableau 4).

Tableau 4 – Détail des engagements financiers à Madagascar par ligne budgétaire, en millions d'euros, de 2002 à 2013

	Montant prévus	Montants payés
BAN	2,7	2,7
DCI-ENV	3,2	2,5
DCI-FOOD/ FOOD	74	67
DCI-GENRE	0,5	0,2
DCI-HUM	1	0,9
DCI-NSAPVD/ ONG-PVD	23,6	18
DCI-SUCRE/ SUCRE	11,2	2
SANTE	3,4	3,2
EIDHR/ DDH	4,8	3,7
IFS-RRM	2	1,8
Total	126,5	103,4

Sources : Analyses ADE à partir de la base de données de l'UE (CRIS)

L'essentiel des contrats se rapportent à des décisions multi-pays, à l'exception des lignes Banane et Sucre (et d'une partie des lignes FOOD et DDH) qui se rapportent à des décisions spécifiques à Madagascar.

3. Réponses aux questions d'évaluation

3.1 Q.E. n°1 – Stratégie

3.1.1. Justification de la question et champ couvert

QE 1

Dans quelle mesure les stratégies de coopération programmées entre l'UE et Madagascar correspondent-elles aux priorités des autorités malgaches, d'une part, et aux besoins des bénéficiaires, d'autre part ?

Lien avec les logiques d'intervention reconstruites :

La question permet d'analyser la pertinence des stratégies de coopération UE-Madagascar pour l'ensemble de la période évaluée. Dans la mesure où la stratégie définie pour la période correspondant au 10^{ème} FED (2008-2013) n'a pu être mise en œuvre, une attention particulière est apportée à la pertinence de la restructuration du portefeuille des actions de coopération effectuée à la suite de l'application de l'article 96 de l'Accord de Cotonou.

Champ couvert :

La question porte sur l'ensemble des actions de coopération de l'UE avec Madagascar, programmées au cours de la période 2002-2013 et sur celles définies dans le cadre de la restructuration du portefeuille (à partir de 2010).

3.1.2 Réponse à la question

Les stratégies de coopération adoptées pour la mise en œuvre du 9^{ème} FED et du 10^{ème} FED s'inscrivaient explicitement dans les orientations définies par les stratégies de développement nationales (CJ 1.1), c'est à dire le DSRP intérimaire pour la première période et le « Madagascar Action Plan » (MAP) pour la seconde période.

Si la formulation de ces stratégies de coopération a donné lieu à des consultations des différents acteurs de la société malgache (CJ 1.2), plus nombreuses dans le cas du 10^{ème} FED initial que du 9^{ème}, il n'existe pas d'éléments tangibles permettant d'apprécier dans quelle mesure ces consultations ont enrichi le contenu des documents finalement approuvés.

En raison de la situation politique particulière de Madagascar à partir de mars 2009, l'UE a dû procéder à une restructuration en profondeur de son portefeuille de coopération (CJ 1.3). Pour différentes raisons, les acteurs malgaches ont été peu associés à ce processus. En revanche, des concertations ont eu lieu pour la préparation des interventions proprement dites.

Synthèse de la réponse à la QE n°1

La pertinence des stratégies de coopération programmées au début du 9^{ème} FED et au début du 10^{ème} FED est forte, au regard des enjeux de développement du pays, d'une part, et des orientations des stratégies nationales de développement, d'autre part. La restructuration du portefeuille de coopération du 10^{ème} FED, rendue nécessaire par la situation politique qui a prévalu à partir de mars 2009, présente également une pertinence élevée dans le sens où les objectifs poursuivis (maintien de l'accès des populations vulnérables aux services sociaux de base, préservation du patrimoine routier, renforcement de la sécurité alimentaire) correspondent à des enjeux clés dans le contexte de crise économique, sociale et politique que le pays a connu à partir de 2009.

3.1.3 Analyse du CJ 1.1 : Dans leur formulation initiale, les stratégies de coopération ont reflété les priorités nationales.

Les deux documents de stratégie de coopération élaborés au cours de la période évaluée font explicitement référence aux stratégies de développement adoptées par les autorités nationales (I 1.1.1). La stratégie de coopération 2002-2007 (9^{ème} FED) se réfère au DSRP intérimaire élaboré par le gouvernement malgache dans le cadre de l'initiative PPTE. La stratégie pays 2008-2013 (10^{ème} FED) se réfère, quant à elle, à la vision « Madagascar Naturellement » déclinée dans le document « Madagascar Action Plan » (MAP), celui-ci ayant pris la suite du DSRP en tant que document d'orientation de la stratégie de développement du pays. Les deux documents de stratégie mentionnent également les politiques sectorielles du pays.

L'analyse des documents concernés fait ressortir pour chaque période une forte convergence, en termes d'objectifs et de priorités, entre la stratégie nationale de développement et la stratégie de coopération de l'UE avec Madagascar (I 1.1.2). De plus, les différentes sources d'information consultées ne font en général pas mention d'éventuels différends entre les autorités nationales et l'UE à propos des priorités de l'aide européenne. Néanmoins, lors de la préparation de la stratégie 10^{ème} FED, les autorités malgaches avaient exprimé le souhait qu'une partie de l'appui budgétaire (appuis à l'éducation) soit réorientée vers les infrastructures ; cette demande n'a pas été suivie par l'UE⁴⁷.

3.1.4 Analyse du CJ 1.2 : Les stratégies de coopération ont pris en compte les besoins des bénéficiaires.

Les différentes sources consultées ne font pas apparaître l'utilisation d'études ou enquêtes sur les besoins et les conditions de vie des populations lors du processus d'élaboration de la stratégie de coopération (I 1.2.1), que ce soit pour le 9^{ème} ou le 10^{ème} FED.

Les deux stratégies de coopération ont fait l'objet, lors de leur élaboration, de consultations avec différentes catégories d'acteurs de la société malgache (I 1.2.2). En ce qui concerne la stratégie 9^{ème} FED, des concertations ont eu lieu dans les provinces de Fianarantsoa et Tuléar et au niveau national. Elles ont impliqué les administrations concernées, des organisations professionnelles, des ONG et des opérateurs privés.

⁴⁷ Les sources consultées n'ont pas permis d'établir les motifs de cette position de l'UE.

Pour ce qui est de la stratégie 10^{ème} FED, le processus de dialogue a été plus intense. Ses principales étapes ont été :

- i) l'organisation d'un forum avec les OSC, puis d'un séminaire de haut niveau avec les responsables de l'administration malgache à l'occasion de la visite du DGA de la DG DEV (février 2006) ;
- ii) la réalisation de plusieurs consultations sectorielles : discussions spécifiques lors du congrès malgache de la route (juin 2006) ; forum de Tuléar (septembre 2006) avec les OSC travaillant dans le développement rural et les collectivités locales du Sud du pays ; consultation du secteur privé dans le cadre de l'atelier national sur la vanille (septembre 2006) ; consultation de la plateforme des OSC travaillant dans la bonne gouvernance (septembre 2006) ;
- iii) la mise en ligne du projet de DSP sur le site Internet de la DUE et de l'ON ;
- iv) la réunion de restitution des consultations le 16 octobre 2006 ;
- v) le recueil de l'avis du Parlement malgache lors d'une présentation du DSP le 25 octobre 2006, effectuée conjointement par le Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget et le Chef de la Délégation de la CE.

La prise en compte des besoins et des points de vue des bénéficiaires est un enjeu important lors de l'élaboration des stratégies de coopération, mais également lors de l'identification des interventions au sein de chaque secteur de coopération. Concernant ce second niveau, et spécifiquement pour le 9^{ème} FED, l'information recueillie ne permet pas d'apprécier l'existence et, le cas échéant, l'ampleur de démarches participatives impliquant les acteurs concernés.

3.1.5 Analyse du CJ 1.3 : Pour la période du 10^{ème} FED : Les exercices de restructuration du portefeuille de coopération ont été adaptés à l'évolution du contexte, en particulier la crise politique et institutionnelle de 2009.

L'examen des modalités de réalisation de la restructuration du portefeuille de coopération durant la période du 10^{ème} FED (I 1.3.1) nécessite de distinguer trois sous-périodes :

- a) L'année 2008 qui, après la signature du PIN fin 2007, a été marquée par la préparation des premiers projets et programmes relevant du 10^{ème} FED.
- b) Les années 2009, 2010 et 2011 : suite au changement de pouvoir non constitutionnel survenu en mars 2009, des mesures prudentielles ont été rapidement prises par l'UE. Ces mesures ont porté notamment sur le « gel » des conventions de financement (pour un montant de près de 300 M€) qui allaient être transmises au gouvernement malgache pour signature. Après juin 2010, suite à la décision du Conseil (voir section 2.4.3), l'instruction de nouveaux projets a été fortement ralentie. Cette position très réservée n'a pas fait l'unanimité au sein des services de l'UE, d'autant plus que la décision du Conseil donnait la possibilité à la Commission de préparer et mettre en œuvre, sous certaines conditions, des interventions au bénéfice direct de la population malgache. Cette période a toutefois vu la réalisation d'un nombre conséquent d'évaluations, qui ont été utilisées ensuite pour la formulation des nouvelles interventions.

- c) Les années 2012 et 2013 : suite à l'acceptation, en septembre 2011, par toutes les parties prenantes malgaches, de la « feuille de route de sortie de crise » et à l'adoption, en décembre 2011, d'une nouvelle décision par le Conseil, le rythme de préparation de nouvelles interventions s'est accéléré. Lors d'une mission en février 2012 d'un responsable de DEVCO, la restructuration du portefeuille envisagée par l'UE a été présentée aux autres PTF et à plusieurs responsables malgaches (ministres ou secrétaires généraux). La lettre adressée par le Commissaire en charge du développement au Premier Ministre en septembre 2012 classe les interventions programmées en quatre catégories : i) appuis directs aux populations vulnérables ; ii) appui à la transition (dont le soutien à la tenue des élections) ; iii) actions d'urgence et iv) un « paquet » post-électoral. Les montants alloués à ces quatre catégories ont évolué au cours de l'année 2013 en fonction de la mise en application de la feuille de route ; il a fallu également tenir compte de la date butoir du 31 décembre 2013, après laquelle il n'était plus possible de procéder à des engagements financiers au titre du 10^{ème} FED.

Les secteurs concernés et les objectifs poursuivis par les interventions programmées en 2012 et 2013 font ressortir une pertinence élevée au regard des défis auxquels le pays est confronté à l'issue de plusieurs années de crise économique, politique et sociale.

La redéfinition du portefeuille de coopération pour la période du 10^{ème} FED, entendue au sens des arbitrages effectués entre les différents secteurs de coopération (et au sein de ces secteurs entre les actions prioritaires) apparaît donc comme un exercice qui a été essentiellement interne aux institutions de l'UE. Les parties prenantes malgaches y ont été peu associées (I 1.3.2). Plusieurs raisons expliquent cette situation : l'application de l'article 96 interdisait l'implication formelle du gouvernement ; les organisations faitières de la société civile étaient considérées par l'UE comme trop polarisées par les tensions politiques que connaissait le pays⁴⁸ et, enfin, la restructuration du portefeuille, devant s'adapter aux soubresauts de la situation politique, a consisté en un processus continu, ce qui rendait difficile l'organisation, à des moments précis, de concertations. En revanche, la préparation des interventions retenues a vu l'implication des acteurs concernés tels que les responsables des services centraux et des services déconcentrés des administrations (mais pas les ministres de tutelle), les organisations professionnelles et les organisations de la société civile.

Pour ce qui est de la concertation avec les autres PTF (I 1.3.3), des échanges ont eu lieu fin 2011 et début 2012 avec les représentants des agences de coopération bilatérale et des institutions multilatérales présentes dans le pays⁴⁹. Ces concertations ont permis de préciser, pour chacun des secteurs de coopération, le contenu des futures interventions, leur localisation et les modalités d'intervention. Pour plusieurs interventions, le principe d'une mise en œuvre via des institutions des Nations Unies (conventions de contribution) ou via des agences d'Etats membres de l'UE (conventions de délégation) a été retenu.

⁴⁸ En revanche, la société civile a été impliquée dans la formulation du « programme pilote d'appui institutionnel aux OSC locales (DINIKA) », programme qui a débuté fin 2013.

⁴⁹ A la même période, les Etats membres ont été informés du processus de restructuration du portefeuille 10^{ème} FED lors des réunions du Comité FED et du Conseil de l'Union européenne (COAFR).

3.2 Q.E. n°2 – Cadre macroéconomique

3.2.1. Justification de la question et champ couvert

QE 2

Dans quelle mesure les appuis de l'UE aux finances publiques ont-ils contribué à améliorer le cadre macroéconomique et l'efficacité de la gestion des finances publiques (recettes et dépenses) ?

Lien avec les logiques d'intervention reconstruites :

La question vise à appréhender les résultats et impacts d'un secteur de coopération qui a été particulièrement important dans la programmation et la mise en œuvre du 9^{ème} FED. En effet, les appuis budgétaires ont représenté environ un tiers du montant de la coopération UE – Madagascar au cours de la période 2002-2008 : après un appui budgétaire direct ciblé d'un montant de 70 M€, engagé en 2002-2003 pour contribuer au redressement du pays (PABU), l'UE a apporté ensuite un appui budgétaire non ciblé d'un montant de 110 M€ (PARP)⁵⁰.

Ce secteur de coopération constituait également une priorité (en termes d'objectifs poursuivis et de moyens alloués) de la stratégie 10^{ème} FED. Cependant, suite aux décisions prises par le Conseil en application de l'article 96 de l'Accord de Cotonou, il n'y a eu aucun appui macroéconomique (via l'appui budgétaire ou selon une autre modalité) durant la période du 10^{ème} FED.

La question porte une attention particulière aux effets des appuis macroéconomiques sur l'amélioration de la gouvernance en matière de gestion des finances publiques. Cela est d'autant plus important qu'il y avait eu, avant la crise de 2009, une dégradation de la situation qui avait conduit l'UE (et autres PTF) à geler les appuis budgétaires.

Champ couvert :

La question porte sur les appuis macroéconomiques, mobilisés sous la forme d'appuis budgétaires destinés au renforcement des finances publiques. La réponse formulée s'appuie principalement sur les conclusions de l'évaluation du PARP, conduite par l'UE en 2011/2012 (voir référence dans la bibliographie).

⁵⁰ Le PARP a été composé de deux phases : PARP I, signé en 2003 et d'un montant de 32 M€ ; PARP II, signé en 2005 et d'un montant de 78 M€. Une troisième phase, le PARP III, d'un montant de 9 M€ devait démarrer en 2008, mais en raison des problèmes survenus en 2008 dans la gestion des finances publiques puis, à partir de début 2009, de la crise politique, la convention de financement relative au PARP III n'a jamais été signée. Une évaluation du PARP a été conduite par l'UE en 2011/2012.

3.2.2 Réponse à la question

Les appuis budgétaires de l'UE ont contribué à accroître, durant la période 2002-2008, le montant des fonds extérieurs gérés selon les procédures gouvernementales (CJ 2.1), en accompagnement de l'augmentation concomitante des recettes propres induite par l'amélioration des performances macro-économiques du pays. Ils ont contribué au financement d'une masse critique de dépenses et ont autorisé la mise en place d'un Cadre de Partenariat (CdP) fonctionnel entre le gouvernement et les PTF. Ce dispositif n'a toutefois pas réussi à prévenir les dérives en termes de gouvernance financière, survenues fin 2008, précédant de peu la crise politique de 2009.

L'augmentation des recettes budgétaires nettes et le renforcement de la stabilité macroéconomique (CJ 2.2), enregistrés au cours de la période 2002-2008, sont le résultat conjugué d'une forte croissance, d'une amélioration de la pression fiscale, d'une réduction de la dette⁵¹ et des appuis budgétaires, dont ceux de l'UE. A l'inverse, dans un contexte de crise économique et financière internationale, le gel des appuis budgétaires décidé en décembre 2008, puis le retrait des aides internationales à partir de 2009 ont déclenché une profonde crise budgétaire et économique. Dans ce contexte, le maintien d'un déficit budgétaire raisonnable s'est fait au prix d'une austérité budgétaire sévère, qui a contribué à la paupérisation de la population et à une accumulation conséquente d'arriérés de l'Etat.

Le dialogue et l'appui institutionnel qui ont accompagné les appuis budgétaires de l'UE durant la période 2002-2008 ont visé l'amélioration de la qualité des processus de programmation, planification, mise en œuvre et de suivi des politiques (CJ 2.3), à travers un soutien à la réforme des finances publiques adoptée en 2004. Mais les résultats de ce processus inachevé restent mitigés, car le gouvernement de transition au pouvoir à partir de 2009 ne s'est pas engagé dans des réformes en profondeur.

Synthèse de la réponse à la QE n°2

Au cours de la période 2002-2008, les appuis budgétaires fournis par l'UE ont participé à l'harmonisation de l'aide extérieure et au renforcement de sa contribution à la stratégie de développement du pays. Durant cette période, les recettes de l'Etat ont augmenté sous l'effet conjoint de la croissance économique, de l'amélioration de la performance fiscale, de la mobilisation des appuis budgétaires (dont celui de l'UE) et de la réduction de la dette. Le dialogue entre les PTF et le gouvernement, établi dans le cadre des appuis budgétaires, a favorisé la mise en œuvre de réformes d'envergure favorisant l'amélioration du cadre macroéconomique et de l'efficacité de la gestion des finances publiques. Celles-ci ont toutefois été partiellement interrompues par la crise de 2009.

La période 2009-2013 est caractérisée par une forte récession économique sous l'effet conjugué de la crise politique et de la réduction de l'aide extérieure. La politique économique d'austérité mise en œuvre par le Gouvernement de transition a permis de maintenir certains grands équilibres externes et internes, mais elle a induit une dégradation des services publics⁵², une accumulation d'arriérés par l'Etat et un ralentissement des investissements publics.

⁵¹ Consentie dans le cadre de l'initiative pour les pays pauvres très endettés (IPPTE).

⁵² En particulier dans les secteurs sociaux (se reporter à la QE3).

3.2.3 Analyse du CJ 2.1 : Les appuis de l'UE ont contribué à accroître le montant et la part des fonds extérieurs gérés selon les procédures gouvernementales.

Part des contributions des partenaires techniques et financiers (PTF) utilisant les systèmes nationaux (I 2.1.1) :

2002-2008 :

Les appuis budgétaires directement gérés par l'État suivant ses procédures ont contribué en moyenne à environ 10% des dépenses totales de l'État. La contribution européenne, soit environ 20 M€ de dons par an, a représenté en moyenne le quart du total des appuis budgétaires décaissés entre 2004 et 2008. La confiance dans les procédures nationales d'exécution du budget dont témoignait la fourniture d'appuis budgétaires au gouvernement malgache a conduit plusieurs agences de coopération à utiliser les procédures nationales de passation de marché pour la mobilisation des investissements programmés dans leurs projets.

2009-2013 :

Du fait de l'impossibilité d'établir une coopération directe avec les administrations centrales⁵³, l'appui budgétaire européen, interrompu dès 2008, a finalement été abandonné durant toute la période à l'instar des appuis budgétaires fournis par les autres PTF. Les aides extérieures autres que les appuis budgétaires ont connu une forte diminution et elles ont été principalement mobilisées par le biais de structures non étatiques et en suivant les procédures propres à chaque PTF. Ceci a contribué à déséquilibrer les rapports de force entre les organisations de la société civile et les services de l'État, ces derniers subissant une sévère cure d'austérité⁵⁴.

Degré d'harmonisation des appuis macroéconomiques (I 2.1.2) :

2002-2008 :

Le CdP a été mis en place en 2005 comme instance de dialogue stratégique général entre le gouvernement et les PTF apportant des appuis budgétaires. Visant à renforcer l'alignement des PTF, il a permis un niveau élevé d'harmonisation des processus de négociation et de suivi avec le Gouvernement. Il a également abouti à l'élaboration d'un cadre commun d'indicateurs de performances, issus des documents de stratégies et politiques nationales. Des revues conjointes ont ainsi été organisées chaque semestre entre 2004 et 2008 afin de mesurer les résultats obtenus en matière de finances publiques et dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la nutrition. Ces revues ont été complétées en 2006 et 2008 par des diagnostics des finances publiques⁵⁵, les *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA), mandatés par l'ensemble des partenaires siégeant au CdP. Cependant, dans la mise en œuvre des appuis budgétaires, le CdP n'est pas parvenu à aller au-delà d'une juxtaposition des différentes attentes des PTF dans leur dialogue avec le Gouvernement et à surmonter les contraintes propres au calendrier de chacun. Et surtout, le CdP n'a pas anticipé la dégradation de la gestion des finances publiques qui a précédé la crise politique,

⁵³ Conséquence des décisions prises en application de l'article 96 de l'accord de Cotonou.

⁵⁴ Cet aspect est développé dans la réponse à la QE3 (voir ci-après, section 3.3).

⁵⁵ Dénommés PEFA : *Public Expenditure and Financial Accountability*.

alors que la gestion des crédits non utilisés suscitait déjà des questionnements, rapidement estompés par les lettres de confort produites par le FMI.

2009-2013 :

Une tentative de révision du CdP a été lancée en 2008 afin de renforcer l'opérationnalité de la matrice commune de suivi et des revues conjointes. Dans cette perspective, le nouveau programme d'appui budgétaire de l'UE (PARP III) prévoyait une série de dispositions, en particulier : une matrice des mesures susceptible de faciliter l'analyse des performances ; un suivi conjoint de cette matrice et des cibles plus réalistes et basées sur des stratégies sectorielles. Mais ces dispositions, qui auraient contribué à une meilleure harmonisation des appuis budgétaires, n'ont pas été mises en œuvre en raison de la suspension des appuis budgétaires.

3.2.4 Analyse du CJ 2.2 : Les appuis de l'UE ont contribué à une augmentation des recettes budgétaires et à améliorer la stabilité macroéconomique.

Evolution des recettes fiscales (I 2.2.1) :

2002-2008 :

La stratégie mise en œuvre par le Gouvernement du Président Ravalomanana (DSRP, puis MAP) a induit une croissance économique soutenue, qui a permis une augmentation des recettes budgétaires en raison notamment d'une augmentation du taux de pression fiscale (qui passe de 9,7% en 2001 à 11,7% en 2007), suite aux réformes engagées avec l'appui du FMI. L'augmentation des ressources a été accentuée par la mise en place d'appuis budgétaires à grande échelle et par une remise importante de la dette accordée dans le cadre de l'initiative PPTE. Cette hausse des ressources de l'État, conjuguée à une maîtrise des dépenses, a permis de réduire le déficit budgétaire, de 4,3% du PIB en 2005 à 2,8% en 2007.

2009-2013 :

Le ministère des Finances a réussi maintenir une capacité minimale de recouvrement des impôts et taxes, en dépit d'un contexte politique et économique particulièrement difficile et incertain. Début 2014, le FMI a calculé que, entre 2009 et 2013, le taux de pression fiscale s'est situé en moyenne à 10%, niveau qui reste néanmoins très faible à l'échelle internationale⁵⁶. Le déséquilibre des finances publiques a été contenu mais au prix d'arriérés importants accumulés par l'Etat durant la période 2009-2013⁵⁷.

Evolution des indicateurs de performance macroéconomique (I 2.2.2) :

2002-2008 :

La croissance de l'économie malgache a été stimulée par les investissements directs étrangers (IDE)⁵⁸ réalisés principalement dans le secteur minier. Ceux-ci ont en particulier

⁵⁶ A titre de comparaison, les pays de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) se sont fixés comme norme un taux de pression fiscale de 17%.

⁵⁷ Ces arriérés correspondent notamment au subventionnement du carburant à la pompe (voir, ci-dessous section 3.4, réponse à la QE 4).

⁵⁸ La contribution des IDE est passée de 12,3% à 20,7% entre 2005 et 2007.

suscité des entrées importantes de devises qui ont permis une nette amélioration de l'équilibre des paiements extérieurs. La politique monétaire menée a permis de contenir l'inflation, passée de 27% en 2004 à 10,8% en 2006 puis 8,2% en 2007 avec cependant une légère hausse en 2008 suite au renchérissement des prix internationaux du riz et du pétrole. A la fin de l'année 2008, les perspectives économiques étaient bonnes.

2009-2013 :

Le pays a connu une crise économique profonde sous le double impact de la crise financière et économique mondiale et de la crise politique malgache à partir de 2009. La conjonction de ces événements a entraîné un affaïssement de la demande intérieure et des exportations (tourisme en particulier). La croissance de la production minière n'a pas compensé la chute de l'activité enregistrée dans le secteur agricole et les services. Les efforts importants fournis en vue de maintenir un cadre macro-économique « stable » ont suscité des restrictions budgétaires particulièrement sévères. Ces politiques d'austérité ont contribué à aggraver le taux de pauvreté dans la population. D'après la Banque Mondiale, la quasi-totalité de la population (96%) vivrait ainsi avec moins de 2US\$/jour en 2013.

3.2.5 Analyse du CJ 2.3 : Les appuis de l'UE ont contribué à améliorer le processus de gestion budgétaire.

Amélioration de la performance de la gestion des finances publiques (I 2.3.1) :

2002-2008 :

Avec l'adoption en 2004 d'une réforme ambitieuse en faveur d'une gestion axée sur les résultats, d'importants efforts ont été déployés pour améliorer la gestion des finances publiques (GFP). La LOLF visait en effet à améliorer la lisibilité du budget et à favoriser l'alignement des allocations budgétaires sur les priorités de la politique de développement du pays. Les PTF ont appuyé cette réforme avec la mobilisation d'expertises, l'élaboration de guides et la réalisation de formations coordonnées par le ministère des Finances. Mais le rythme de mise en place a été trop rapide, sans séquençage ni accompagnement adaptés et la portée de la réforme a été limitée, les principaux acteurs n'ayant été que partiellement associés au processus. Le dialogue mené dans le cadre des appuis budgétaires a également encouragé d'autres réformes en matière de gestion des finances publiques, comme celle relatives aux contrôles de l'exécution des dépenses publiques. Mais le PEFA de 2008 soulignait encore les faiblesses de ces contrôles, ce qui affectait la fiabilité de l'ensemble du système.

2009-2013 :

Même si les réformes décidées précédemment n'ont pas été remises en cause, la période de transition n'a pas été propice à une programmation pluriannuelle ou au renforcement des contrôles. Dans ce contexte difficile, les efforts fournis au niveau technique pour poursuivre la mise en œuvre de certaines réformes sont à souligner, en particulier : clarification des directives budgétaires ; déconcentration des services financiers avec ouverture de perceptions secondaires et de trésoreries ministérielles au sein des ministères de la Santé et de l'Éducation ; suppression progressive des comptes ouverts dans des banques commerciales en dérogation au principe d'unicité de caisse et utilisés sans respect

des principes et procédures des finances publiques. Enfin, la communication sur l'utilisation des deniers publics a été renforcée.

Amélioration des processus de planification et de budgétisation (I 2.3.2) :

2002-2008 :

L'application de la LOLF et la mise en place des budgets de programmes devaient être l'occasion d'une plus grande lisibilité du budget. Puis, avec l'adoption du MAP en 2008, l'exercice de budgétisation des dépenses publiques a évolué afin de tenir compte des nouveaux axes stratégiques tandis que l'élaboration de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) devait permettre de traduire les priorités budgétaires en fonction des ressources prévues. Dans ce contexte, les PTF ont encouragé le gouvernement à élaborer un Plan d'appui institutionnel intégré, lié éventuellement à un fonds commun spécifique (basket fund)⁵⁹. Mais, finalement, les partenaires ont mobilisé leurs appuis institutionnels dans le cadre de leurs projets et ces appuis se sont juxtaposés, sans véritable structuration⁶⁰. D'autre part, la déclinaison sectorielle du processus de réforme s'est heurtée au fait que le format de programmation financière était peu adapté aux activités sectorielles (notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation), ce qui a rendu l'exercice artificiel. Lorsque le cadre de programmation a été revu, les implications de la crise en termes de restrictions budgétaires sont venues porter un coup d'arrêt aux efforts entrepris.

2009-2013 :

Progressivement, le processus de budgétisation s'est déconnecté de celui de la programmation des activités. En effet, le document stratégique de référence que constituait le MAP pour la période 2007-2012 a été abandonné en 2009, privant le pays d'une orientation globale dans laquelle inscrire les stratégies sectorielles. En dehors de ceux de l'eau, de la justice, de l'éducation et dans une moindre mesure de la santé, peu nombreux sont les secteurs qui, en 2013, poursuivent encore une stratégie clairement identifiée. Pourtant la direction du Trésor effectue régulièrement un cadrage des « recettes et charges du Trésor » en appui à la préparation du budget, et les prévisions budgétaires pluriannuelles glissantes sont régulièrement actualisées. Mais à défaut d'un cadrage global, établi avec une vision de moyen terme et faisant le lien entre le cadre macroéconomique et les stratégies nationales, l'actualisation des CDMT est devenue artificielle et l'exercice de budgétisation d'autant plus théorique qu'il n'y a plus eu de conférence budgétaire depuis 2009.

Amélioration de la prévisibilité des dépenses (I 2.3.3) :

2002-2008 :

Jusqu'en 2007, la prévisibilité des ressources issues des appuis budgétaires a été accrue : les rapports PEFA ont montré que les décaissements des appuis budgétaires avaient eu lieu dans les temps prévus et conformément aux montants estimés. Cette situation a contribué à renforcer la prévisibilité des dépenses à court et à moyen terme, grâce à un renforcement de la gestion de trésorerie, dûment encadrée par les circulaires appropriées et supervisée par les agents du contrôle financier. Toutefois le rapport PEFA (2008) notait l'insuffisante

⁵⁹ Dès la formulation du PARP I, l'UE évoquait la possibilité de créer un fonds commun d'appui institutionnel.

⁶⁰ Voir également l'analyse de l'indicateur I.3.2.2 (renforcement des ressources humaines dans les secteurs sociaux).

fiabilité des données relatives à l'exécution du budget, en raison d'un effort insuffisant de collecte et de traitement des informations disponibles.

2009-2013 :

Le ministère des Finances et du Budget a respecté chaque année les échéances pour que la Loi de Finances soit votée dans des délais respectant le calendrier budgétaire. Mais ensuite, l'application de taux sévères de régulation a induit une exécution partielle des budgets votés, ce qui a conduit les ministères sectoriels à se limiter à la stricte gestion des activités courantes. L'autoévaluation réalisée en 2013 par le ministère des Finances et du Budget, avec le soutien technique de la Banque Mondiale, insiste en outre sur quelques rigidités notables qui entravent l'efficacité et la prévisibilité des dépenses budgétaires, en particulier : persistance de contraintes pour la consolidation des différents comptes de dépôt ; difficulté à évaluer le niveau de l'endettement interne constitué notamment des arriérés de l'Etat ; absence de cohérence dans les informations sur la composition exacte des effectifs des agents de l'État.

3.3 Q.E. n°3 – Secteurs sociaux

3.3.1. Justification de la question et champ couvert

QE 3

Dans quelle mesure les appuis de l'UE aux secteurs de l'éducation et de la santé ont-ils contribué à améliorer, de manière durable, la qualité et l'accessibilité des services dans ces deux secteurs ?

Lien avec les logiques d'intervention reconstruites :

Au cours de la période d'exécution du 9^{ème} FED, les secteurs de l'éducation et de la santé ont été soutenus via un appui budgétaire (ciblé, puis global) mis en œuvre sans mobilisation d'une assistance technique permanente. Outre l'allocation de fonds au budget de l'Etat, l'UE a donc apporté son appui à ces deux secteurs par un dialogue portant sur les orientations stratégiques et fondé sur des indicateurs de résultats.

Interrompue après les événements de 2009, la coopération UE-Madagascar dans ces deux secteurs a repris en 2012 dans le cadre des volets santé et éducation du programme d'appui aux secteurs sociaux de base (PASSOBA). Ces projets visent le maintien de l'accessibilité géographique et financière à l'éducation et à la santé ; ils ont été conçus de manière à respecter les décisions du Conseil de l'UE, en particulier l'impossibilité pour l'administration centrale d'exercer la maîtrise d'ouvrage. Dotés d'un montant de 22 M€ chacun, ils ont été initialement mis en œuvre dans cinq régions⁶¹ où vivent environ 4 millions de personnes. A la fin de l'année 2013, l'UE a alloué un budget supplémentaire de 10 M€ pour chaque projet afin d'étendre leur activités à quatre nouvelles régions⁶².

Le PASSOBA santé est mis en œuvre par le biais d'une convention de contribution avec l'UNICEF, signée en septembre 2012.

Le PASSOBA Education est mis en œuvre par une assistance technique, recrutée par appel d'offres et déployée en avril 2013. En complément de ce projet, le secteur de l'éducation bénéficie actuellement d'une autre intervention de l'UE, le programme d'appui d'urgence à l'Education Nationale malgache. Doté d'un budget de 15 M€, ce programme vise à assurer le versement des indemnités aux maîtres FRAM (enseignants non fonctionnaires) durant une partie de l'année scolaire 2012/2013, la distribution d'un kit scolaire à tous les enfants des écoles primaires publiques en 2013/2014 et le fonctionnement des cantines scolaires dans les zones les plus vulnérables à la malnutrition. Il est mis en œuvre au moyen d'une convention de contribution avec l'UNICEF, signée en avril 2013.

Champ couvert :

La question porte sur les appuis apportés à l'éducation et à la santé au moyen i) des appuis budgétaires durant la période 2002-2008 et ii) des aides de type « projet » à partir de 2012.

⁶¹ Sava, Analanjirofo, Menabe, Atsimo-Andrefana et Anosy.

⁶² Atsinanana, Boeny, Vakinankaratra et Bestiboka.

3.3.2 Réponse à la question

De 2002 à 2008, les appuis de l'UE ont permis d'augmenter le volume des dépenses publiques dans les secteurs de la santé et de l'éducation (CJ 3.1) et d'accroître la part des budgets sectoriels accordés aux services déconcentrés. Mais depuis 2009, l'absence de stratégies sectorielles de moyen terme, surtout dans la santé, conjuguée à un découplage entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement altèrent l'efficacité des engagements financiers.

Les appuis de l'UE durant la période 2002-2008 ont indirectement contribué à une amélioration de l'accessibilité à la santé et à l'éducation (CJ 3.2) au travers des indicateurs suivis dans le cadre du PARP. Cependant, les dysfonctionnements en matière de qualité des services de base fournis n'ont pas été appréhendés correctement. La détérioration, après 2009, de la situation sociale a conduit l'UE à approuver en 2012 le financement des volets santé et éducation du PASSOBA, qui visent à améliorer l'accès des plus démunis aux services d'éducation et de santé.

De 2002 à 2008, les appuis budgétaires de l'UE ont visé à un renforcement des capacités de programmation et de suivi-évaluation des structures publiques en charge des services de santé et d'éducation (CJ 3.3). Mais, en l'absence d'un appui institutionnel adapté, les incitations prévues se sont révélées insuffisantes pour susciter une réelle amélioration des mécanismes de programmation. Après 2009, la politique de gestion des ressources humaines (GRH) a été identifiée par l'UE comme un goulet d'étranglement majeur. Les actions menées par les volets santé et éducation du PASSOBA à partir de 2013 sont susceptibles d'apporter à terme des éléments de réponse aux problématiques de programmation, de suivi-évaluation et de GRH dans ces deux secteurs.

Les appuis de l'UE aux secteurs sociaux ont pris en compte dans leur conception les dimensions transversales (CJ 3.4), surtout le genre, le VIH et le changement climatique. Et en dépit du faible recul inhérent à des projets en cours de réalisation, la dimension genre et, dans une moindre mesure, celle liée au changement climatique sont susceptibles, du fait de leur conception, de parvenir à des impacts positifs.

Synthèse de la réponse à la QE n°3

Les appuis de l'UE aux secteurs de l'éducation et de la santé ont contribué (à travers le PARP) et contribuent toujours (à travers le PASSOBA) à améliorer l'accessibilité des services sociaux de base. Cependant, au cours de la période 2002-2008, la préférence accordée à des objectifs quantitatifs facilement mesurables a masqué l'émergence de goulets d'étranglement transversaux tels que, par exemple, la gestion des ressources humaines. Les volets santé et éducation du PASSOBA, mis en place suivant des modalités projet à partir de 2013, sont davantage susceptibles, de par leur conception, de contribuer au traitement de questions structurelles qui conditionnent la qualité et l'accessibilité futures des prestations en matière de santé et d'éducation (par exemple : la gestion du médicament, l'encadrement des activités périphériques ou le renouvellement des ressources humaines).

Du fait de la profondeur de la crise de ces dernières années, la durabilité des acquis reste incertaine en dépit des efforts déployés par les personnels des administrations de la santé et de l'éducation pour tenter de maintenir les performances des services délivrés dans un contexte de recul manifeste de l'autorité de l'État.

3.3.3 Analyse du CJ 3.1 : Les appuis de l'UE ont permis d'augmenter le volume et l'efficacité des dépenses publiques dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

Augmentation des budgets (alloués et exécutés) dans les secteurs de la santé et de l'éducation (I 3.1.1) :

2002-2008 :

Durant la période de mise en œuvre du PARP, les secteurs santé et éducation ont bénéficié du renforcement de leurs budgets et ont connu un taux d'exécution satisfaisant, essentiellement pour les salaires et les crédits de fonctionnement. Cependant, ces deux secteurs ont globalement moins bien profité de l'augmentation des recettes de l'Etat que les autres secteurs concernés par la mise en œuvre du MAP (industries, mines, agriculture, ...). D'autre part, la répartition des crédits au sein de chaque secteur s'avère déséquilibrée. Dans le secteur de la santé, les crédits d'investissements ont connu une baisse de leur poids relatif. Dans le secteur de l'éducation, l'essentiel des fonds a été destiné au primaire, avec une prise en compte insuffisante des contraintes liées à la qualité des prestations, associées à l'évolution rapide des effectifs scolarisés.

2009-2013 :

La suspension des appuis budgétaires, conjuguée à la reprise de l'inflation et à l'application stricte de taux de régulation sévères⁶³, ont induit une très forte chute des ressources des ministères sectoriels, ceux de l'éducation et de la santé en particulier⁶⁴. Les niveaux centraux de ces deux ministères ont été d'autant plus affectés qu'un effort important a été fourni pour maintenir la fonctionnalité des services de santé et d'éducation offerts à la périphérie. Malgré ces efforts, les restrictions budgétaires ont altéré le fonctionnement des services de santé et d'éducation dans les structures périphériques, générant un sentiment d'abandon de la population et affaiblissant l'autorité de l'État⁶⁵.

Amélioration de l'efficacité des finances publiques dans les secteurs de la santé et de l'éducation (I 3.1.2) :

2002-2008 :

Durant cette période, un effort substantiel a été fourni au sein de chaque secteur pour améliorer l'efficacité de la dépense publique. En particulier, les allocations de fonctionnement accordées aux services périphériques ont été maintenues et même renforcées dans les deux secteurs. Mais si les dépenses d'investissement inscrites dans le budget étaient le plus souvent programmées conformément à la stratégie sectorielle, leur prise en charge est restée fortement tributaire des priorités des partenaires et conditionnée par l'exécution des contreparties nationales.

⁶³ Le taux de régulation, fixé par le ministère des Finances, correspond à une part du budget voté que les ministères ne peuvent dépasser. Fixé à 70% en 2009 et 85% en 2011, ce taux a été ramené à un niveau paralysant de 47% en 2013.

⁶⁴ De leur côté, les partenaires ont globalement continué à se mobiliser en faveur des secteurs sociaux ; mais, pour la plupart, leurs financements n'ont pas été intégrés dans le budget de l'État. Dans le secteur de l'éducation, cette mobilisation représenterait 60 M US\$ par an ; dans le secteur de la santé, elle représenterait 160 M US\$ par an (Source : Madagascar Economic Update, 2013).

⁶⁵ En particulier, le problème particulièrement aigu du non-paiement par de nombreuses communes des dispensateurs de médicaments dans les centres de santé.

2009-2013 :

A partir de 2009, en l'absence de véritable conférence budgétaire sectorielle, les budgets annuels ont été alloués aux ministères sur la base de la consommation de leur budget de l'année précédente. Cependant, les lignes budgétaires relatives aux salaires des fonctionnaires ont bénéficié d'une augmentation des montants inscrits, afin de répondre aux besoins en personnel des structures périphériques. Dans le secteur de la santé, les fonds des partenaires ont été canalisés vers la mise en œuvre des programmes verticaux ciblant l'atteinte de certains objectifs du millénaire pour le développement (OMD) : paludisme/sida, santé maternelle et infantile, et vaccination. Cela a accentué la fragmentation des appuis internationaux et a eu des effets négatifs sur certaines problématiques transversales, en particulier l'approvisionnement des formations sanitaires (centres de santé de base, hôpitaux de district etc.) en médicaments essentiels⁶⁶. Dans le secteur de l'éducation, le plan « Éducation Pour Tous » (EPT-FTI), adopté en 2008 par le ministère de l'Éducation Nationale (MEN) avec le soutien des PTF, a été suivi d'un Plan intérimaire pour l'Éducation (PIE), finalisé en 2012. Ce dispositif, certes imparfait, a permis d'offrir un cadre de pilotage aux appuis mobilisés par les PTF et de préserver une certaine efficacité des dépenses. En outre, même si le décaissement des fonds associés à EPT-FTI a été suspendu en 2009, les ressources ont pu être partiellement utilisées sous les auspices de l'UNICEF⁶⁷. Enfin, l'UE a maintenu indirectement une partie de ses financements à travers une *bridging facility*, qui a permis le paiement, durant une période limitée, de la subvention versée par le MEN aux enseignants non fonctionnaires.

3.3.4 Analyse du CJ 3.2 : Les appuis de l'UE ont permis une amélioration de l'accessibilité à la santé et à l'éducation.

Evolution des indicateurs de santé (I 3.2.1)⁶⁸ :

2002-2008 :

Plusieurs enquêtes et documents ont établi des progrès notables sur la période en matière d'état de santé des populations, grâce notamment à la chute de la mortalité infanto-juvénile (division du taux par deux en 10 ans) qui a contribué à l'allongement concomitant de l'espérance de vie (de 56,3 à 59,4 ans entre 2000 et 2007). Ces résultats ont pu contribuer au soutien indéfectible apporté alors par les PTF aux politiques poursuivies. Pourtant, les données recueillies en routine par le système d'information sanitaire et de gestion (SISG) du MSP présentaient une vision plus nuancée avec des indicateurs alarmants dans certains domaines : en particulier, des taux de fréquentation des formations sanitaires en forte chute et une diminution importante des accouchements assistés par du personnel qualifié, indicateurs susceptibles d'expliquer l'aggravation de la mortalité maternelle reportée sur la période⁶⁹.

⁶⁶ Ce point est détaillé en annexe n°2. Il est à noter que, dans le cadre du PASSOBA Santé, la centrale d'achats SALAMA devrait bénéficier d'un appui spécifique en vue de la reconstitution de sa trésorerie.

⁶⁷ Voir les détails en annexe n°2.

⁶⁸ Voir en annexe n°2, le détail des données.

⁶⁹ Ces derniers résultats, également établis à partir d'enquêtes, ont toutefois été contestés.

2009-2013 :

Les tendances mises en évidence par le SISG se sont amplifiées à partir de 2009 avec une accentuation de la baisse de la fréquentation des formations sanitaires pour la consultation externe autant que pour la maternité, entraînant à la baisse les indicateurs sanitaires, notamment ceux de la couverture vaccinale. Les premiers résultats du volet santé du PASSOBA, présentés en mars 2014 lors de la mission de terrain dans la région Atsimo Andrefana (Tuléar), sont assez encourageants sauf en matière de santé maternelle avec des taux d'utilisation des maternités qui demeurent très bas.

Evolution des indicateurs de l'éducation (I 3.2.2)⁷⁰ :2002-2008 :

L'amélioration des performances du secteur de l'éducation a été tangible avec un quasi doublement des effectifs achevant le primaire et le collège et des taux d'achèvement du cycle primaire et du collège. Mais ce résultat a été atteint par une multiplication à court terme du nombre d'enseignants au détriment d'une véritable recherche de la qualité des enseignements dispensés, dans le primaire en particulier.

2009-2013 :

La réduction du budget du MEN a contribué à un net recul des taux nets de scolarisation⁷¹ et un doublement du nombre d'enfants exclus de l'éducation primaire. Dans le même temps, les acquis moyens des élèves ont également baissé comme le montre la comparaison des évaluations effectuées en 2008 et en 2012. Le volet éducation du PASSOBA vise à pallier la réduction des ressources aux niveaux central et intermédiaire en fournissant un soutien aux activités de pilotage et d'encadrement effectuées par les services périphériques du MEN.

3.3.5 Analyse du CJ 3.3 : Les appuis de l'UE ont permis un renforcement des capacités des structures publiques en charge des services de santé et d'éducation.

Existence de cadres sectoriels de financement et de plans d'actions annuels (I 3.3.1) :

2002-2008 :

L'appui budgétaire de l'UE (PARP) visait à appuyer des secteurs dans lesquels un dialogue existait et des processus de suivi-évaluation permettaient le pilotage des politiques concernées. Il a permis d'encourager l'élaboration de CDMT sectoriels, en lien avec la réforme de la programmation issue de l'adoption de la LOLF⁷². La qualité des processus de programmation, de planification, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des politiques s'est effectivement améliorée dans les secteurs visés par les appuis budgétaires. Cependant, après l'adoption du MAP, le lien entre le budget annuel de l'Etat et la stratégie de développement est resté ténu du fait de l'absence de cohérence entre les axes du MAP et

⁷⁰ Voir en annexe n°2, le détail des données.

⁷¹ Dus notamment à l'accélération de l'abandon précoce du système scolaire.

⁷² Voir ci-dessus, l'analyse du CJ 2.3.

les stratégies sectorielles déjà en place. Ce décalage a eu un impact limité dans le secteur éducation dont la stratégie bénéficiait des financements associés au programme EPT/FTI. En revanche, il a été particulièrement visible dans le secteur de la santé : les deux CDMT élaborés pour les périodes 2006-2008 et 2009-2012 ont été conçus principalement comme des argumentaires en faveur d'une augmentation du budget du MSP, peu cohérents avec le cadrage budgétaire global.

2009-2013 :

Les capacités de programmation des deux ministères sectoriels ont été affectées différemment par la crise. Même s'il en a perdu la gestion directe, le MEN est parvenu à garder le bénéfice des fonds mobilisés dans le cadre de l'EPT/FTI⁷³ ce qui lui a permis de maintenir ses capacités de programmation des activités et des financements. De son côté, le MSP a choisi d'élaborer une stratégie intérimaire pour 2012-2013, recentrée autour de quelques priorités relatives à l'atteinte des OMD en vue de la formulation ultérieure d'un Plan de développement du secteur santé (2014-2018) de deuxième génération. Mais cet exercice de programmation correspond, pour l'essentiel, à une synthèse des programmes verticaux bénéficiant déjà d'un appui extérieur. La mise en œuvre des volets santé et éducation du programme PASSOBA a déjà permis de rétablir certains processus importants : dans le secteur santé, une reprise effective des activités de programmation, d'encadrement et de supervision par les autorités régionales⁷⁴ ; dans le secteur éducation, un appui au Projet d'établissement contractualisé, un outil de programmation que le MEN tente de mettre en place au niveau décentralisé.

Effectivité et qualité de la politique de gestion des ressources humaines (I 3.3.2) :

2002-2008 :

Durant cette période, les appuis budgétaires n'ont pas spécifiquement ciblé le renforcement de la gestion des ressources humaines ; l'appui institutionnel mobilisé s'est principalement limité à des dotations matérielles. Un Plan d'appui institutionnel avait pourtant été préparé afin de faciliter la correspondance entre les besoins exprimés et les financements disponibles, mais il n'a pas été utilisé pour structurer les appuis en renforcement institutionnel. A défaut, les PTF, dont l'UE, ont tenté de faire jouer ce rôle au Projet de gouvernance et de développement institutionnel (PGDI) financé par la Banque Mondiale⁷⁵. Pourtant des besoins émergeaient dans les secteurs sociaux pour limiter les effets du vieillissement des agents de l'État, conséquence d'une stricte application du gel des recrutements dans la fonction publique depuis le milieu des années 1980, et d'une inégale répartition des agents sur le territoire.

2009-2013 :

A la suite de la crise de 2009, la gestion des ressources humaines a été identifiée comme un goulet majeur d'étranglement lorsque se sont accélérées les fermetures des structures offrant des services de proximité en matière de santé ou d'éducation et alors que les lauréats des établissements de formation rencontraient des difficultés d'intégration dans la

⁷³ Une partie de la gestion des fonds a été confiée à l'UNICEF.

⁷⁴ Constat effectué sur la base de la visite des réalisations du projet effectuée dans la région Atsimo Andrefanana (Tuléar).

⁷⁵ L'UE a contribué à hauteur de 1,8 M€ à ce projet, mais cette enveloppe a finalement été faiblement mobilisée.

fonction publique. Dans le secteur de la santé, les appuis conjugués du FNUAP, de l'UNICEF et de l'Alliance globale pour la vaccination et l'Immunisation (GAVI) ont permis de rouvrir des formations sanitaires⁷⁶ tandis que le MSP s'engageait à intégrer dans la fonction publique les contractuels recrutés sur site par ces projets. Le PASSOBA s'est inscrit dans la même approche en permettant le recrutement, dans les formations sanitaires des régions appuyées, de jeunes diplômés paramédicaux (en vue de leur intégration dans la fonction publique). Le secteur de l'éducation est caractérisé depuis plusieurs décennies par la présence d'un nombre important d'enseignants non fonctionnaires, les maîtres « FRAM »⁷⁷. Le recours à des enseignants employés par les associations de parents d'élèves s'est développé au moment des politiques d'ajustement structurel qui ont généralisé le gel des recrutements. Ce processus s'est encore amplifié lorsque le gouvernement a décidé, en 2003, de subventionner les salaires d'un nombre croissant de maîtres FRAM, tandis que la contrainte autour du recrutement des enseignants était maintenue. A l'instar de plusieurs partenaires soutenant la stratégie EPT/F'II, l'UE contribue dans le cadre du PASSOBA au paiement des maîtres FRAM et appuie, au niveau régional, la réflexion en vue de la rationalisation du recrutement et de l'encadrement de cette catégorie d'enseignants⁷⁸. Les deux volets du PASSOBA contribuent donc à apporter des réponses aux carences existantes en matière de gestion des ressources humaines dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

Effectivité et qualité des dispositifs de suivi-évaluation (I 3.3.3) :

2002-2008 :

Les appuis budgétaires ont cherché à contribuer à l'amélioration des systèmes de suivi-évaluation en obligeant le gouvernement à fournir régulièrement des informations spécifiques sur les résultats des politiques engagées. Mise en place à la même période que le système national intégré de suivi-évaluation (SNISE), qui devait effectuer le le suivi du MAP, cette démarche n'a pas abouti aux résultats escomptés en raison notamment d'un manque de coordination technique avec les services statistiques des ministères sectoriels. Ainsi, dans le secteur de la santé, les indicateurs sectoriels de performance retenus dans le PARP ne sont pas cohérents avec les processus de suivi-évaluation du secteur qui avaient été appuyés par les PTF, dont l'UE. Mais, confronté à des problèmes de complétude et de qualité d'un système d'information basé sur les données en provenance de plusieurs milliers de formations sanitaires, le ministère de la Santé n'a pas réussi à affirmer son leadership, que ce soit pour la fixation des objectifs, le choix des indicateurs retenus ou les valeurs cibles⁷⁹. Les techniciens du MSP ont continué leur propre mise à jour du tableau de suivi des indicateurs PARP, sans être informés de la valeur des indicateurs finalement retenue en lien avec les décisions de décaissement de l'appui budgétaire. Dans le secteur de l'éducation, les capacités institutionnelles au niveau central ont été moins fragilisées et le système d'information a pu continuer à produire des statistiques jugées suffisamment

⁷⁶ Sur les 2 485 formations sanitaires de base du pays, 241 étaient fermées en 2009.

⁷⁷ Fikambanan'ny Ray Aman-dRenin'ny Mpianatra / Association des Parents d'Élèves.

⁷⁸ Aujourd'hui, le MEN compte 21 000 enseignants fonctionnaires et 65 000 maîtres FRAM (dont 45 585 sont subventionnés) ; l'enveloppe globale de la subvention a été multiplié par 30 (en euros courants) en dix ans.

⁷⁹ Les objectifs poursuivis en matière de taux de consultation en médecine curative dans les CSB publics, ont été par exemple fixés à 80% dans le MAP, alors que celui-ci n'avait jamais atteint 50% dans les statistiques sanitaires sectorielles depuis le début des années 2000.

crédibles et détaillées pour le suivi du PARP. Cependant, les responsables sectoriels ont également subi une pression importante pour « sortir les bons résultats » sans pour autant être invités aux discussions nécessaires à la formulation des objectifs ou des valeurs à retenir pour les indicateurs. Dans les deux secteurs, les dispositifs de suivi-évaluation étaient donc effectifs mais leur adéquation aux besoins de pilotage sectoriel était insuffisante.

2009-2013 :

Depuis 2009, les capacités du ministère de la Santé à piloter le dispositif de suivi-évaluation se sont fortement détériorées du fait de l'austérité budgétaire. Au niveau périphérique, les capacités de collecte et de synthèse des informations sont très variables selon les régions. Dans la région Atsimo Andrefanana (Tuléar), qui bénéficie de l'appui du volet santé du PASSOBA, le taux de complétude des rapports est passé de 63% à 92% durant la période d'intervention du projet en 2013 (mai à décembre). Dans le secteur de l'éducation, la compilation des statistiques se fait principalement à travers la synthèse des fiches primaires d'enquête en début d'année scolaire. Le volet éducation du PASSOBA prévoit d'améliorer la collecte et le traitement des statistiques (en provenance des établissements scolaires) par les directions régionales de l'éducation nationale (DREN), dont les performances actuelles en la matière sont faibles.

3.3.6 Analyse du CJ 3.4 : Les appuis de l'UE aux secteurs sociaux ont pris en compte les dimensions transversales.

Les dimensions transversales ont bien été identifiées lors de la formulation des interventions (I 3.4.1)

Au cours de la période 2002-2008, bien que le PARP n'ait pas été conçu comme un outil susceptible d'avoir des impacts en matière de genre ou d'environnement, les dimensions transversales ont été appréhendées à travers la définition des indicateurs retenus. La question genre en particulier a été abordée à la fois à travers la désagrégation (filles/garçons) des indicateurs suivis dans l'éducation, et à travers ceux relatifs à la santé maternelle. La question du VIH/SIDA a été abordée à travers la surveillance d'une variable proxy du taux de prévalence.

En s'adressant plus particulièrement aux populations vulnérables que sont les femmes et les jeunes enfants, le PASSOBA accorde une attention particulière à la dimension genre, qui peut également être abordée par le biais d'une participation effective des femmes dans les structures locales de suivi dans lesquelles elles jouent un rôle actif (associations de parents d'élèves ou plus particulièrement comités locaux de gestion des cantines scolaires lorsque ceux-ci sont en place. Enfin, la dotation prévue des CSB en panneaux solaires et un équipement adapté des logements des personnels de santé affectés dans les zones les plus enclavées devrait permettre, à condition que la sécurité soit rapidement rétablie en périphérie, d'améliorer l'accueil des patient(e)s du CSB (surtout la nuit) tout en réduisant l'empreinte carbone de leurs activités.

Les dimensions transversales ont été correctement intégrées dans la mise en œuvre des interventions (I 3.4.2) :

- *VIH/SIDA* : Les interventions de l'UE dans la lutte contre le VIH/SIDA s'effectuent surtout dans le cadre de sa contribution au Fonds mondial pour la lutte contre le VIH la tuberculose et le paludisme (GFATM). L'UE participe à ce titre au Conseil d'Administration du *Country Coordination Mechanism* à Madagascar, ce qui lui permet d'apprécier la pertinence et l'efficacité des actions conduites dans ce domaine. Toutefois, à Madagascar, les actions du Fonds mondial sont plus spécifiquement destinées à la lutte contre le paludisme et la tuberculose dans un contexte où la prévalence du VIH/SIDA (1%) est plus faible que dans le reste de la sous-région.
- *Genre et protection de l'enfance* : Ces dimensions sont intégrées dans les interventions de l'UE et elles sont susceptibles de bénéficier de synergies effectives dans la mise en œuvre des volets santé et éducation du PASSOBA, plus particulièrement dans le Sud où les mariages précoces constituent l'une des principales causes d'abandon de l'école par les jeunes filles.

3.4 Q.E. n°4 – Transports

3.4.1. Justification de la question et champ couvert

QE 4

Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à améliorer, de manière durable, les conditions de circulation des biens et des personnes dans les régions cibles ou, selon les cas, à freiner leur dégradation ?

Lien avec les logiques d'intervention reconstruites :

Les appuis de l'UE au secteur des transports ont été particulièrement importants au cours de la période évaluée (près de 331 M€, soit 30% des montants alloués entre 2002 et 2013).

Durant la première période (2002-2008), les appuis de l'UE visent en premier lieu le désenclavement de certaines régions, avec des effets d'entraînement sur la croissance économique et l'amélioration des conditions de vie. Ils visent également à favoriser un schéma durable d'entretien du réseau routier à travers la mise à disposition de ressources et, surtout, le soutien à une gouvernance transparente et rigoureuse du secteur⁸⁰.

Durant la seconde période (2009-2013), le principal résultat attendu est le désenclavement des populations vulnérables et la création d'emplois, à travers la reconstruction d'infrastructures, routières et ferroviaires, endommagées par les cyclones et la réhabilitation de certains tronçons. La perspective donnée à ces actions est davantage la préservation des investissements antérieurs, voire le ralentissement de leur dégradation, qu'un effet d'entraînement sur la croissance économique. La priorité accordée aux chantiers à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) reflète la volonté de contribuer à la création temporaire d'emplois dans un contexte de marasme économique⁸¹. Les projets de réparation des dégâts cycloniques, réalisés à partir de 2011, ont permis le rétablissement ou le maintien du trafic sur les axes concernés. Dans le même esprit, un contrat-cadre (marché à bon de commande avec une entreprise internationale implantée localement) pour assurer les travaux d'urgence a été mis en place par la DUE à partir de 2013.

Pour l'ensemble des deux périodes, les impacts attendus des appuis au secteur des transports vont au-delà du développement économique de ce seul secteur. En effet, les investissements réalisés dans le réseau structurant contribuent également à faciliter l'accès aux services d'éducation, de santé, de police et de justice ; de ce fait, ils jouent un rôle important dans la consolidation ou le maintien de la cohésion nationale.

Champ couvert :

La question couvre l'ensemble des appuis que l'UE a apportés au secteur des transports (routier et ferroviaire) de 2002 à 2013.

⁸⁰ Les projets mis en œuvre au cours de cette période sont les suivants : le projet Nord correspondant au tronçon Boriziny-Ambanja de la RN6 (58% des engagements dans le secteur pour la période) ; le projet Centre Est, correspondant aux RN 12, 25 et 45 (35%) ; l'appui au FER pour la réparation des dégâts cycloniques (4,5%) et les appuis institutionnels (2,5%). L'ensemble de ces interventions correspond à un montant total engagé de 196,5 M€.

⁸¹ La mise en œuvre des projets HIMO n'est prévue qu'à partir de mi-2014, avec une approche innovante qui équilibre les objectifs sociaux et les impératifs techniques.

3.4.2 Réponse à la question

Sur les axes réhabilités par les projets du 9^{ème} FED dans le Nord et le Centre-Est du pays, les interventions de l'UE ont fortement contribué à l'amélioration de la mobilité des biens et des personnes mais ont délaissé la question de la sécurité des transports (CJ 4.1). L'accessibilité aux services publics et aux marchés a été améliorée pour les populations pauvres des zones concernées. L'absence d'entretien routier depuis la réception définitive des travaux financés par l'UE a provoqué des dégradations ponctuelles, limitées aux zones instables ou aux réparations temporaires.

Malgré les appuis de l'UE et d'autres PTF, les capacités de gestion du réseau routier et des services de transport (CJ 4.2) par les maîtres d'ouvrage publics ont modérément progressé durant la période évaluée. En matière de contrôle des charges à l'essieu, le gouvernement s'en est tenu, sous la pression des deux associations de transport de marchandises, au paiement d'une pénalité réduite sans déchargement des marchandises en excès.

L'UE a fortement contribué à la mise en place d'un cadre plus efficace de financement de l'entretien routier, mais la durabilité de celui-ci n'est pas encore acquise (CJ 4.3). Elle a entretenu un dialogue de politique argumenté sur la durée et a appuyé la définition d'une stratégie sectorielle nationale et la mise en place de nouvelles structures : Fonds d'entretien routier (FER) et Autorité routière de Madagascar (ARM). A partir de 2009, ces succès ont été compromis par l'affaiblissement de l'autorité de l'Etat : la redevance d'entretien routier a été réduite de 30 à 5 M€ (alors que la couverture des besoins demande a minima 35 M€) et les attributions de l'ARM sont contestées par le ministère des Travaux Publics.

Concernant la prise en compte des dimensions transversales (CJ 4.4), la question environnementale a été intégrée dans les interventions de l'UE de manière effective. En revanche, dans plusieurs des zones d'intervention, les mesures d'accompagnement social des projets routiers n'ont pas été au niveau des attentes, du fait des budgets disponibles et des faibles capacités des ONG mobilisées pour leur identification et mise en œuvre. Les opérations HIMO, qui font potentiellement partie de la dimension sociale des interventions de l'UE, n'ont pas été mises en œuvre durant la période évaluée.

Synthèse de la réponse à la QE n°4

La mobilité des biens et des personnes s'est nettement améliorée sur les axes routiers ayant fait l'objet de travaux de réhabilitation dans le cadre de projets du 9^{ème} FED. En revanche, sur ces axes, la sécurité du transport n'a pas été améliorée. L'absence d'entretien routier ne s'est fait sentir que ponctuellement, sans encore remettre en cause la rentabilité des investissements et leurs effets sur le désenclavement de régions entières du pays (Nord et Centre-Est).

Les appuis de l'UE ont également fortement contribué à une organisation plus efficace de la maîtrise d'ouvrage publique pour l'entretien routier. Cependant, les blocages institutionnels et financiers générés, à partir de 2009, par la crise ont compromis la durabilité de ces résultats du fait de l'accumulation d'un déficit d'entretien routier dramatique. Les dysfonctionnements de la gouvernance sectorielle pendant la période de transition ont mis en évidence la fragilité du cadre politique, législatif, réglementaire et institutionnel que promouvaient l'UE et les autres PTF avant la crise.

3.4.3 Analyse du CJ 4.1 : Les appuis de l'UE ont contribué à réduire les coûts et les prix du transport, à accroître les échanges et à améliorer la sécurité routière dans les zones d'intervention.

Evolution des coûts d'exploitation des véhicules (I 4.1.1) :

Les appuis de l'UE dans le secteur des routes ont fortement contribué au désenclavement de larges régions du pays. Le bitumage de routes nationales en terre très dégradées a amélioré de manière considérable les conditions de circulation sur la RN6 vers le Nord-Ouest et le Nord du pays ainsi que sur le réseau structurant du Centre-Est (RN12, 45 et 7). Les axes sont globalement en bon état et circulables de manière permanente. Les temps de trajet ont été fortement réduits et les coûts d'exploitation des véhicules ont été divisés par deux en moyenne. Ces interventions sont une contribution majeure au développement de Madagascar dès à présent et à moyen terme. Les impacts sur les populations des zones d'influence ne font pas l'objet d'un suivi par le ministère des Transports, mais un développement des activités commerciales et du trafic est noté.

Evolution des prix de transport (I 4.1.2) :

Les prix de transport ont été relativement réactifs à l'amélioration des conditions de circulation, avec des baisses initiales de 20 à 30%, puis une stabilité des tarifs malgré le contexte fortement inflationniste des dernières années. Cette évolution est typique du transport de voyageurs, assuré par une multiplicité d'acteurs avec des coûts d'entrée relativement réduits.

Evolution des flux de marchandises et de passagers (I 4.1.3) :

Les augmentations de trafic ont été fortes pour les projets du Centre-Est (plus de 50%). Le trafic est cependant resté stable sur la RN6, à la fois du fait que la partie la plus septentrionale de l'axe n'est pas praticable dans de bonnes conditions et parce que le niveau des échanges de marchandises a été contraint par la crise de 2009. Le défaut systématique d'entretien routier depuis la réception définitive des travaux de l'UE commence à se ressentir sur les sections les plus fragiles. Il n'affecte pas encore l'amélioration globale des conditions de circulation et donc la rentabilité interne des opérations sur financement de l'UE, notamment du fait de la faiblesse du trafic de véhicules lourds⁸². La poursuite de cette absence d'entretien atteindra cependant un seuil critique en 2016 ou 2017.

Degré de prise en compte de la sécurité routière dans les projets soutenus par l'UE (I 4.1.4)

La sécurité routière a été prise en compte dans la conception et la réalisation des travaux financés par l'UE. Cependant, une fois les travaux terminés, l'UE n'a pas soutenu d'actions spécifiques dans ce domaine (sensibilisation des usagers et/ou renforcement des contrôles de vitesse) en dehors d'activités ponctuelles dans le cadre des actions d'accompagnement des projets. Les gains de vitesse permis par des routes bitumées contribuent à accroître la gravité des accidents.

⁸² Celui-ci est concentré sur la RN2, du port de Toamasina à Antananarivo, réhabilitée par la Banque Mondiale.

3.4.4 Analyse du CJ 4.2 : Les appuis apportés par l'UE se sont traduits par une amélioration des capacités de gestion du réseau routier et des services de transport par les maîtres d'ouvrage.

L'intervention de l'UE dans le secteur a systématiquement intégré une composante de dialogue de politique (en coordination étroite avec les autres PTF, la BM et la BAD principalement) et d'appui institutionnel (complémentaire de celui de la BM, chef de file sectoriel) à la gestion du réseau routier principal. Ces deux modalités d'intervention se sont cependant heurtées dès 2004 à une instabilité institutionnelle et, durant la seconde période (2009-2013), aux effets de la crise politique.

Degré d'application de la réforme institutionnelle de 2006 (I 4.2.1) :

La réforme institutionnelle de 2006 a abouti à la création du FER en tant que fond d'entretien routier de 2^{ème} génération⁸³ et à celle d'une agence de maîtrise d'ouvrage déléguée, l'ARM. Inspirée du Plan National des Transports (2004), financé par l'UE, cette réforme contenait cependant des approximations quant au statut et à l'opérationnalisation des nouvelles structures. Dès 2006, l'UE a mobilisé une assistance technique importante auprès de l'ARM et du FER pour permettre à ces structures d'assumer leurs attributions (4 assistants techniques au total). Si les travaux de ces assistants techniques ont contribué à développer les activités et les outils de l'ARM, leurs recommandations ont reçu un accueil mitigé de la part de la direction du FER. Le ministère des Travaux Publics (MTP), tutelle de l'ARM et du FER, devait être appuyé par le 10^{ème} FED mais la crise de 2009 n'a pas permis de mettre en œuvre ces interventions. Les fonctions régaliennes n'ont donc pas été développées, ce qui a encouragé la résistance du MTP à l'application de la réforme qui le privait de ses anciennes prérogatives de maître d'œuvre⁸⁴. De ce fait, en 2013, l'ARM n'a compétence que sur 46% des routes nationales et, en raison des difficultés financières rencontrées depuis 2010 par le FER (voir, ci-dessous, CJ 4.3), elle manque de moyens pour assurer l'entretien préventif sur le réseau qui lui a été délégué. Subventionnée par l'UE (puis par la BM depuis 2009), l'ARM voit son avantage comparatif en termes d'efficacité se réduire par rapport au MTP ; cela accentue la remise en cause par le MTP du rôle de l'ARM.

Degré de mise à niveau et d'application de la réglementation des transports routiers (I 4.2.2) :

La régulation technique et économique des transports routiers n'a pas été intégrée dans les projets de l'UE. Seule la dimension de protection du patrimoine routier a été prise en compte dans le dialogue de politique. La situation de la surcharge est cependant très préoccupante au regard de ses conséquences sur l'accélération de la dégradation du réseau routier, tout particulièrement sur la RN2. Les routes réhabilitées par l'UE ne portent pas un trafic important de véhicules lourds, même si celui-ci est également caractérisé par une surcharge des camions. Il n'existe plus qu'une station de pesage opérationnelle⁸⁵ (sur les 6 aménagées par le passé par les PTF) et le dispositif institutionnel mis en place par l'ARM est temporaire. Le gouvernement ne s'est impliqué dans ce dossier qu'à partir de 2013 tout

⁸³ Le FER ne répond pas à 100% des critères d'un fonds d'entretien routier de 2^{ème} génération.

⁸⁴ Cette résistance était apparue dès 2006 dans le contexte d'instabilité politico-institutionnelle chronique à cette période.

⁸⁵ Elle est située sur la RN2, près du port de Toamasina.

en conservant l'approche pédagogique exigée et obtenue par les 2 associations de transporteurs : réduction de 90% du montant des amendes dues et absence de déchargement. L'efficacité du dispositif est donc nulle et une sérieuse détérioration des routes est prévisible au cours des deux ou trois prochaines années.

Les appuis de l'UE ont renforcé les capacités de l'ARM mais sans être décisifs pour le FER et le ministère. Le dispositif d'entretien n'étant efficace et pérenne que si les trois institutions sont performantes et coopèrent entre elles, la contribution de l'UE n'a à ce jour pas abouti aux résultats escomptés.

3.4.5 Analyse du CJ 4.3 : Les appuis de l'UE ont contribué à établir un cadre de financement de l'entretien routier qui est en mesure de répondre durablement aux besoins du réseau national structurant.

Evolution des ressources financières annuelles du FER (I 4.3.1) :

Les ressources du FER ont progressivement augmenté entre 2004 et 2009 jusqu'à atteindre un niveau (30 M€) correspondant presque à une couverture intégrale des besoins du réseau prioritaire (35M€), du moins tels qu'estimés en 2005.

Evolution des taxes sur les produits pétroliers (taux de redevance et montant) destinées au FER (I 4.3.2) :

Le cadre de financement de l'entretien routier mis en place par le gouvernement en 2004, avec l'appui de l'UE, est potentiellement en mesure de répondre durablement aux besoins d'entretien du réseau prioritaire. Le FER dispose de ressources propres collectées directement auprès des distributeurs de produits pétroliers, proportionnelles au prix de vente initialement libre. Des compléments de ressources, principalement budgétaires, sont en principe possibles. A partir de 2009, le FER est confronté à une diminution de ses ressources⁸⁶, dont le principal facteur a été le blocage des prix du carburant imposé par le gouvernement de transition dans une logique d'apaisement de la crise sociale. Ce blocage devait être compensé par des subventions aux distributeurs qui n'ont pas été honorées. Cela a amené les distributeurs à faire de la rétention sur la contribution à la redevance d'entretien routier (RER) pour compenser l'écart entre l'évolution des prix internationaux des hydrocarbures et le prix de vente réglementé. Des négociations engagées fin 2013 tendent à normaliser progressivement la situation, sans pour autant que le versement de la RER ait repris à la date de la mission de terrain (mars 2014).

Evolution de la part des besoins d'entretien routier courant couverts par le FER (I 4.3.3) :

En 2012, le montant de la redevance d'entretien routier (RER) était de 5 M€ seulement (contre 30 M€ en 2009) et le niveau de financement du FER correspondait au mieux à 25% du scénario le plus pessimiste. Une telle situation condamne à très courte échéance le capital investi par l'UE et les autres PTF dans le patrimoine routier.

⁸⁶ Voir données détaillées en annexe n°2.

Degré de respect des processus de priorisation des travaux d'entretien (I 4.3.4) :

Depuis la crise, la priorisation de l'entretien ne se fait pas selon des critères objectifs. Le dispositif de programmation de l'entretien à l'ARM, soutenu par l'UE⁸⁷, a été contourné par le MTP et est concurrencé directement par une nouvelle cellule de programmation de l'entretien qui n'a pas les capacités correspondantes. L'état très dégradé du réseau de routes nationales conduit, et conduira, à donner la priorité aux travaux d'urgence et de réhabilitation au détriment d'une démarche d'entretien préventif. Les ressources résiduelles pour l'entretien routier sont en fait principalement des transferts budgétaires du MTP au FER destinés aux travaux d'urgence, qui font l'objet de marché de gré-à-gré, échappant ainsi aux règles habituelles de passation de marché. L'entretien et la remise à niveau du reste du réseau relèvent de la maîtrise d'ouvrage des régions et des communes, qui ne disposent ni des compétences, ni des financements nécessaires.

La contribution de l'UE n'a donc pas abouti à opérationnaliser de manière durable un dispositif de financement de l'entretien routier.

3.4.6 Analyse du CJ 4.4 : L'UE a pris en compte systématiquement les dimensions transversales, notamment le genre, l'environnement et le VIH/SIDA, dans les appuis qu'elle a apportés au secteur des transports.**Prise en compte des dimensions transversales dans la formulation et la mise en œuvre des projets (I 4.4.1) :**

Pendant la période sous revue, l'UE n'a pas poursuivi l'effort remarquable engagé pendant les précédents FED sur les dimensions transversales propres au secteur routier que sont les impacts environnementaux, le genre et le VIH-SIDA. L'essentiel de l'assistance technique a été mobilisée pour l'appui institutionnel à des structures (FER, ARM) relativement jeunes et confrontées à des impératifs de performance pour légitimer leur création.

Volumes financiers alloués aux dimensions transversales (I 4.4.2) :

Les mesures sociales d'accompagnement des projets routiers, relatives à la dimension genre et liées à l'environnement (hors études d'impact), ont été identifiées et mises en œuvre par deux ONG locales, avec des budgets minimes représentant moins de 1% du budget alloué aux travaux. Selon l'évaluation des projets routiers du 9^{ème} FED, réalisée en 2012, les résultats ont été décevants : actions mal identifiées, mal réalisées et généralement déjà délaissées⁸⁸. En revanche, la dimension spécifique de sensibilisation à la protection du patrimoine routier et, dans une moindre mesure, celle de sensibilisation à la sécurité routière ont obtenu de meilleurs résultats.

Degré d'intégration des dimensions transversales par les administrations nationales en charge du secteur des transports (I 4.4.3) :

Avant la période sous revue, les dimensions transversales avaient été promues avec succès et avaient été institutionnalisées au sein du MTP. Pendant la période sous revue, ces

⁸⁷ Ce dispositif comprenait des outils tels que l'inventaire routier, le relevé des dégradations et le comptage de trafic, qui n'avaient été que partiellement mis en place avant 2009.

⁸⁸ La DUE à Madagascar a exprimé son désaccord sur cette conclusion de l'évaluation des projets routiers du 9^{ème} FED.

dimensions n'ont été que très partiellement intégrées dans les mesures d'accompagnement des projets routiers. Seule la dimension environnementale a été pleinement prise en compte, davantage pour correspondre aux normes internes de l'UE que pour appliquer le cadre réglementaire national. Ces normes de l'UE ont été mises en œuvre par l'entreprise de travaux et supervisées par la mission de contrôle (également financée par l'UE), les deux entités disposant de spécialistes en la matière.

Degré de renforcement des capacités nationales en matière de gestion des risques cycloniques (I 4.4.4) :

Les interventions de l'UE n'ont pas contribué à renforcer les capacités de réponse aux dégâts cycloniques sur le réseau routier, qu'il s'agisse des capacités au niveau national (priorisation, programmation, financement) ou au niveau des régions (mise en œuvre de solutions rapides de rétablissement de la circulation). Le dispositif en place, notamment dans les régions les plus touchées dans le Sud-Est de l'île, s'est avéré trop complexe et ne dispose pas des moyens nécessaires. La réponse de l'UE a été le marché à bon de commande mentionné ci-dessus (voir section 3.4.1), qui est une innovation contractuelle efficace (une opération a été réalisée en 2014) mais dont la durabilité n'est pas acquise du fait de son faible ancrage institutionnel.

3.5 Q.E. n°5 – Développement rural et sécurité alimentaire

3.5.1. Justification de la question et champ couvert

QE 5

Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à assurer la sécurité alimentaire et à améliorer les conditions de vie des populations rurales, sur des bases durables ?

Lien avec les logiques d'intervention reconstruites :

Le secteur « développement rural et sécurité alimentaire » constitue un secteur de concentration des 9ème FED et 10ème FED (234 M€ alloués, soit 28% de l'aide totale de l'UE pour la période examinée) et a mobilisé une grande diversité d'instruments financiers : FED national, programmes FED tous ACP, lignes budgétaires et fonds de contrepartie du STABEX.

Les résultats attendus de ces interventions correspondent à quatre domaines dont le volume financier est relativement équilibré : i) la sécurité alimentaire (36% des engagements) ; ii) l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, à travers notamment le désenclavement, l'accès à l'eau potable et l'assainissement (18%) ; iii) l'amélioration des performances des principales filières (21%) et iv) le renforcement des capacités des acteurs professionnels et des administrations (25%). Près de la moitié (44%) des montants engagés dans ce secteur ont été mis en œuvre par des ONG⁸⁹.

Les réformes des ministères en charge du secteur rural engagées au début des années 2000 visaient à rendre l'action publique plus efficace et efficiente. Le traitement de la question permet donc d'examiner dans quelle mesure le soutien apporté par l'UE, en coordination avec les autres PTF, a contribué à modifier durablement les rôles des différents acteurs dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles et de développement rural, et à dynamiser le développement du secteur rural au bénéfice des populations.

Champ couvert :

La question couvre l'ensemble des appuis apportés par l'UE au secteur « développement rural et sécurité alimentaire », tous instruments confondus. Cependant, les choix opérés pour la revue bibliographique et les visites de terrain ne couvrent pas les appuis apportés aux dispositifs de prévention et gestion des catastrophes naturelles (cyclones, inondations, invasions de criquets, ...) et de renforcement de la résilience des ménages les plus vulnérables.

⁸⁹ Se référer aux schémas introductifs à la QE5 figurant en annexe n°2.

3.5.2 Réponse à la question

Les projets soutenus par l'UE ont eu des impacts variables en termes d'augmentation, de diversification et d'amélioration de la qualité nutritionnelle de la production agricole (CJ 5.1). Dans l'ensemble, ces interventions ont peu été appropriées par les acteurs pérennes. Les appuis aux filières d'exportation (intensification, qualité) ont connu des résultats peu probants, à l'exception de la filière litchi. Enfin, quelques données sur les résultats des dispositifs CSA/FRDA⁹⁰ de services à l'agriculture indiquent un accroissement de la production et des revenus agricoles des agriculteurs bénéficiaires. Cependant, ces données ne sont pas généralisables en raison d'un manque de représentativité statistique.

Les appuis de l'UE ont également abouti à un accroissement de l'accès à l'eau potable et aux dispositifs d'assainissement (CJ 5.2) dans les zones d'intervention des projets, ce qui a permis de réduire les maladies et infections liées à l'eau. Mais la durabilité des services et des infrastructures est sérieusement mise en question par la précarité de leur équilibre économique et les faibles capacités au niveau des communes.

Les dimensions transversales genre et environnement (CJ 5.3) ne sont pas ciblées spécifiquement, malgré leur importance dans les problématiques de développement rural. Toutefois, les projets « sécurité alimentaire » et « nutrition » dans le Sud ont largement bénéficié aux femmes. De même, la contribution de l'UE à une gestion plus durable des ressources naturelles est effective, via diverses actions de plantations et de reforestation.

L'UE a fortement appuyé la réforme institutionnelle du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (CJ 5.4), à travers le soutien à la déconcentration des services publics du secteur rural, l'appui au développement des opérateurs et dispositifs de services à l'agriculture (CSA/FRDA) et l'accompagnement de la décentralisation. Ces processus novateurs, favorisant la clarification des rôles entre l'administration, les collectivités territoriales et le secteur privé, se sont arrêtés en grande partie, suite à la crise de 2009. Toutefois, malgré la discontinuité des financements, les dispositifs CSA/FRDA ont permis de contribuer à la structuration des organisations professionnelles du monde agricole.

Synthèse de la réponse à la QE n°5

Les interventions de l'UE ont contribué au renforcement de la sécurité alimentaire et à l'amélioration des conditions de vie dans les zones d'interventions, permettant ainsi de réduire la pauvreté. Des résultats importants en matière de nutrition, d'accroissement et de diversification des productions agricoles et de structuration des producteurs ont été obtenus. En revanche, les appuis aux filières d'exportation n'ont pas permis leur meilleure intégration dans l'économie mondiale.

Cependant, la réussite de la stratégie d'ensemble, combinant le soutien aux réformes des institutions publiques, à la mise en place de la décentralisation et à la promotion des acteurs d'appuis techniques et des opérateurs économiques, dépendait de son inscription dans la durée et de l'adhésion sans faille de toutes les parties prenantes. Ces conditions n'ont plus été réunies à partir de 2009, remettant en cause les résultats encourageants obtenus entre 2002 et 2008 et affectant lourdement les impacts visés.

⁹⁰ CSA : Centre de service agricole ; FRDA : Fonds régional de développement agricole.

3.5.3 Analyse du CJ 5.1 : Les appuis de l'UE ont contribué à augmenter la disponibilité et l'accessibilité de l'alimentation et à améliorer la qualité nutritionnelle de celle-ci, dans les zones rurales

Augmentation des productions et réduction de la période de soudure (I 5.1.1) :

Les résultats des appuis, en termes d'accroissement des productions, sont généralement difficiles à quantifier et à imputer aux actions financées. L'évaluation finale des projets de sécurisation alimentaire et de nutrition⁹¹ mis en œuvre dans le cadre des PASA/PRONUMAD conclut sur des accroissements de productions vivrières. Les appuis STABEX aux filières d'exportation⁹² ont donné des résultats contrastés : la régénération des vergers est effective, mais, en raison notamment de prix fluctuants et peu rémunérateurs de la qualité⁹³, les producteurs se sont détournés des stratégies d'intensification au profit de stratégies de sécurisation vivrière ou d'accès aux revenus. Les appuis au secteur sucre ont peu impacté les rendements des sites de production en régie directe (de l'ordre 50 T/ha sur le site d'Ambilobe, soit 50% des références internationales habituelles), mais les rendements en milieu paysan atteindraient en moyenne 70 T/ha, grâce notamment à un meilleur accès à l'eau d'irrigation et une technicité accrue (meilleures techniques de bouturage et d'implantations)⁹⁴. Enfin, le soutien au développement des services d'appui à la production CSA/FRDA n'a pas encore fait l'objet de suivi en termes d'effets sur l'accroissement des productions agricoles et des revenus des producteurs. Un petit nombre d'analyses réalisées sur des échantillons, statistiquement non représentatifs, de producteurs bénéficiaires indiquent des accroissements importants des volumes et/ou des surfaces, différenciés selon les productions. Cependant, il est difficile d'imputer ces évolutions aux seuls FRDA. La diminution de la durée de la période de soudure résulte davantage de la diversification des cultures (voir ci-dessous, indicateur 5.1.2) que de l'accroissement des volumes produits.

Diversification des productions (I 5.1.2) :

Les différents projets d'appui aux filières d'exportation (STABEX), tout comme, à une échelle réduite, le « Programme de diversification horticole dans la région de Tamatave »⁹⁵, s'inscrivent dans un objectif de diversification des productions des petits exploitants agricoles. Dans le Sud, certains projets des PASA et PRONUMAD ont permis de développer les cultures de légumes secs et le maraichage, avec un impact positif sur l'amélioration de la nutrition, l'accroissement des revenus et la réduction de la durée de la période de soudure⁹⁶. Dans le secteur sucrier, la réhabilitation des canaux d'irrigation sur le

⁹¹ Mission d'évaluation des programmes d'appui à la sécurité alimentaire PASA 2003-2004 et PRONUMAD 1-2-3 - Rapport Final – Lettre de marché numéro 2010/252928.

⁹² Ces interventions ont couvert la période 1997 – 2010, avec une première phase de 10 ans centrée essentiellement sur la production et une seconde phase 2008-2010 s'orientant sur les appuis à l'aval des filières.

⁹³ Auquel se sont ajoutés des problèmes de fusariose sur les plantations améliorées.

⁹⁴ Il n'existe pas de données robustes sur les interventions portant sur la production de canne du fait de l'absence de suivi socioéconomique et agronomique des interventions.

⁹⁵ Le projet a touché 650 producteurs, permettant la plantation d'environ 322 ha.

⁹⁶ La documentation consultée n'a pas permis d'apprécier les effets des interventions de l'UE sur la diversification des productions dans les sous-secteurs de la pêche et de la pisciculture.

site d'Ambilobe a accru les possibilités d'accès à l'eau d'irrigation, permettant aux petits planteurs de canne de pratiquer la riziculture.

Amélioration des processus post récoltes (I 5.1.3) :

De façon générale, les producteurs de cultures d'exportation perçoivent l'intérêt des techniques d'amélioration des processus post-récolte des cultures d'exportation, proposées dans le cadre des appuis STABEX, mais ils ne les pratiquent pas ou peu, la qualité n'étant en général pas rémunérée dans les systèmes de collecte en zones rurales. Par ailleurs, quelques actions d'appui à la transformation des produits vivriers ont été menées par les ONG intervenant dans le cadre des PASA/PRONUMAD mais du fait de leur faible nombre, elles n'ont pas été prises en compte lors de l'évaluation finale de ces programmes.

Amélioration de la commercialisation (I 5.1.4) :

Les appuis STABEX pour améliorer l'environnement institutionnel de la commercialisation des produits d'exportation ont eu très peu d'impacts en termes d'amélioration des systèmes ruraux de collecte et de vente dans les zones d'intervention. Les appuis à la normalisation des produits d'exportation n'ont pas donné non plus de résultats tangibles, faute d'engagement de l'Etat et des opérateurs économiques dans une démarche de qualité. Toutefois, émergent des petits segments de marchés mieux rémunérés car basés sur des productions de qualité⁹⁷ via des partenariats ou des collaborations privilégiées⁹⁸ entre des producteurs organisés à des degrés variables avec des opérateurs privés de l'aval, nationaux ou internationaux. Ces partenariats s'inscrivent explicitement dans le sillage des appuis STABEX, s'agissant soit de la poursuite de partenariats commerciaux établis dans ce cadre, soit de nouveaux opérateurs aval qui cherchent à collaborer avec les embryons de groupements de producteurs formés au travers de l'assistance fournie. La filière litchi constitue un cas spécifique, avec des opérateurs de l'aval particulièrement bien organisés qui ont su tirer parti des appuis STABEX pour répondre à l'exigence de qualité des marchés européens.

Diminution de la malnutrition infantile (I 5.1.5) :

La contraction drastique des dépenses publiques depuis la crise de 2009 en matière de santé et de nutrition rend pleinement pertinent les projets ONG traitant les questions nutritionnelles sur financement PASA et PRONUMAD. Ces projets ont abouti à des résultats probants : diminution du nombre d'enfants en situation de malnutrition aigüe, amélioration de l'alimentation des enfants de moins de 5 ans, des mères et des enfants scolarisés⁹⁹. Les interventions dans ce domaine ont toutefois souffert, face à la multiplicité des projets ONG, de l'absence de coordination et de cadre stratégique de référence ainsi que d'une appropriation limitée ou inexistante par les pouvoirs publics. La trop faible durée

⁹⁷ Porteuses de signe de qualité (bio, équitable, Rain Forest Alliance) ou positionnés sur un débouché rémunérateur (parfumerie, agroalimentaire, etc.).

⁹⁸ Tous les systèmes d'achat des marchés de niche observés ne s'inscrivent pas dans des cadres partenariaux formels. L'entreprise *Tsara Café* par exemple se contente de rémunérer la qualité aux producteurs sans avoir établi de contrat avec eux.

⁹⁹ Dans ce cadre, certaines ONG sont parvenues à mettre au point des opérations intégrées complexes, combinant la diversification des productions vivrières à meilleure valeur nutritive (maraîchage, igname), la promotion de cultures de soudure à cycle court (introduction de légumineuses adaptées), la mise en place de filières semencières, la mise au point d'aliments enrichis avec des céréales locales et l'introduction de la prise en compte de la nutrition dans les plans communaux de développement.

des actions mises en œuvre dans le Sud-Est permet difficilement d'aboutir à des effets durables.

3.5.4 Analyse du CJ 5.2 : Les appuis de l'UE ont contribué à augmenter l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les zones rurales

Accès à l'eau potable (I 5.2.1) et aux systèmes d'assainissement (I 5.2.2) :

Les projets ACORDS¹⁰⁰ et PAMOLEA¹⁰¹ ont permis la mise en place d'un nombre significatif de systèmes d'adduction à l'eau potable (AEP) et l'assainissement de base dans les communes. En revanche, pour les deux projets, la durabilité des services et des infrastructures n'est pas assurée du fait de la précarité de leur équilibre économique et des faibles capacités techniques des parties prenantes.

Diminution des maladies liées à la qualité de l'eau (I 5.2.3) :

Les AEP ont eu un effet direct et immédiat sur la qualité de vie des communautés : réduction des corvées d'eau habituellement effectuées par les femmes et les enfants : amélioration de l'hygiène collective et individuelle, réduction considérable des maladies et infections liées à l'eau. En revanche, l'évaluation finale des PASA/PRONUMAD réalisée en 2010 indique que les quelques actions menées en la matière (pompes dans les CSB, citernes dans les écoles, impluvium etc.) n'offrent généralement pas de garanties suffisantes en matière de normes d'hygiène.

3.5.5 Analyse du CJ 5.3 : Les actions soutenues par l'UE ont pris en compte de manière significative les dimensions transversales, en particulier le genre et l'environnement.

Prise en compte des dimensions transversales lors de la formulation et la mise en œuvre des interventions (I 5.3.1) :

La dimension environnement n'apparaît explicitement dans la formulation des projets que dans deux cas. D'une part, les appuis au secteur sucre incluent une stratégie de contrôle des impacts environnementaux négatifs du développement du secteur sucrier, mais la mise en œuvre de cette stratégie a été inappropriée¹⁰². D'autre part, les appels à proposition du PRONUMAD intègrent le soutien au développement de techniques agro-écologiques respectueuses de l'environnement. Toutefois, l'évaluation finale des PASA/PRONUMAD réalisée en 2010 considère que seules les approches à la parcelle ont été promues dans le cadre des projets tandis que la protection des bassins versants et la gouvernance en matière de ressources naturelles n'ont pas été abordées.

¹⁰⁰ A noter que le nombre et la localisation des bénéficiaires ne sont pas présentés dans les documents consultés, à savoir le rapport de fin d'exécution et le rapport d'évaluation finale du projet.

¹⁰¹ Le PAMOLEA a largement dépassé ses objectifs, permettant l'accès à l'eau potable pour 166 930 usagers dans vingt communes sur les 130 000 personnes initialement prévues.

¹⁰² Etudes d'impact de mauvaise qualité, monitoring défaillant au regard du non-respect des conditionnalités relatives aux mesures de protection pour la relance des sucreries, incohérence de l'objectif de cogénération d'électricité nécessitant le recours au système polluant bagasse-charbon.

Volume financier affecté aux dimensions transversales (I 5.3.2) :

Les volumes financiers liés aux dimensions transversales dans les différents projets étudiés s'avèrent largement insuffisants. Seul le volet « mesures environnementales » des appuis de l'UE au secteur sucre prévoyait une étude d'évaluation environnementale. Aucun budget relatif au genre n'a été identifié.

Augmentation des superficies exploitées ou gérées durablement (I 5.3.3) :

Les résultats directs de différents projets financés par l'UE en termes d'accroissement et de gestion du couvert végétal, et de séquestration du carbone, contribuant ainsi à la protection de l'environnement, sont nombreux : relance des plantations et actions de reforestation, formation à la gestion rationnelle des feuillages des girofliers pour la production d'huiles essentielles, diffusion d'alambics améliorés économes en bois de chauffe (appuis STABEX aux filières d'exportation) ; actions de reforestation, introduction de nouvelles espèces fruitières ou ornementales et formation aux techniques de protection des sols (Programme de diversification horticole dans la région de Tamatave) ; protection des zones de captage des systèmes AEP par des plantations forestières (PAMOLEA). Plus indirectement, les CSA/FRDA, institutions rurales de formation et de financement, constituent un dispositif pertinent pour promouvoir des pratiques de gestion durable de l'environnement (information sur la législation, demande de prise en compte de ces aspects dans les plans d'action des districts ou des régions, subvention d'actions techniques environnementales). En revanche, les appuis au secteur productif sucrier n'ont pas abordé les problèmes d'impacts environnementaux pourtant préoccupants (salinisation des parcelles, effluents non traités, etc.) Par ailleurs, à l'exception des actions menées par le GRET en matière d'agro-écologie à l'échelle des parcelles, les projets PASA PRONUMAD ont insuffisamment abordé la dimension environnementale.

Nombre de femmes bénéficiaires des projets (I 5.3.4) :

Globalement, les différents projets (tels que STABEX ou FRDA) n'ont pas de stratégie de ciblage spécifique des femmes. Ainsi, pour les projets STABEX, ces dernières bénéficient des appuis proposés, mais à un niveau qui est bien inférieur à la réalité de leur participation aux activités productives. Concernant l'accès aux services à l'agriculture, les mécanismes de subvention des FRDA ne ciblent pas non plus spécifiquement les femmes, qui en bénéficient dans des proportions (entre 10 et 30% selon les régions) qui sont inférieures à leur poids dans la population rurale¹⁰³ mais largement supérieures à la part des femmes chefs d'exploitation agricole (15,3% en 2005)¹⁰⁴. Les femmes optent significativement pour les formations correspondant à des stratégies d'amélioration de la diète alimentaire et de vente de surplus (maïs, haricot, maraîchage). Ce sont finalement les projets ONG sur financement PASA et PRONUMAD qui ont impliqué le plus largement les femmes par le biais des actions relatives à la sécurité alimentaire et surtout à la nutrition.

¹⁰³ La population rurale est caractérisée par une prédominance de la population féminine qui représente environ 51,8% de la population totale, contre 48,2% pour la population masculine. Source : Recensement de l'agriculture - Campagne agricole 2004-2005. Service des Statistiques Agricoles, MAEP, Octobre 2007.

¹⁰⁴ Source : Recensement de l'agriculture, op. cit.

3.5.6 Analyse du CJ 5.4 : Les appuis fournis par l'UE ont contribué au renforcement des capacités et au renforcement institutionnel des acteurs du développement rural : ministères, organisations professionnelles agricoles et autres organisations de la société civile

Degré de mise en œuvre de la déconcentration des administrations en charge du développement rural (I 5.4.1) :

De 2002 à 2009, en cohérence avec les appuis antérieurs, l'UE a vigoureusement soutenu la réforme institutionnelle du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP). Celle-ci était pertinente à la fois pour répondre aux défis de la régionalisation (décentralisation) et pour gagner en efficacité par la déconcentration des services. Les appuis de l'UE (programmes PASA et PASAM) se sont résolument inscrits dans les stratégies nationales¹⁰⁵. Ils visaient à contribuer à la redéfinition des fonctions pérennes avec un désengagement de l'Etat des fonctions de conseil, à la restructuration des services centraux et régionaux vers des fonctions de pilotage et de coordination, et à un rééquilibrage des allocations budgétaires en faveur des services régionaux. En corollaire, ils ont financé de nombreux projets d'ONG, nationales et européennes, afin d'accompagner le désengagement de l'administration des fonctions d'exécution.

Enregistrant des résultats initialement encourageants (déconcentration des ressources vers les régions, appui aux GTDR¹⁰⁶ et à l'élaboration des Plans Régionaux de Développement Rural), ces appuis ont été impactés négativement par la suspension de la coopération après 2009. Simultanément, la déliquescence progressive des institutions publiques a totalement grippé les processus concertés d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles. De l'abandon du MAP en 2009 jusqu'à la relance du processus CADDP/PSAEP en 2012, il n'y a plus eu de réelle politique publique dans le secteur agricole. L'examen des résultats des appuis de l'UE ne peut évidemment pas faire abstraction de ce contexte fortement perturbateur.

La contribution financière de l'UE à la réforme foncière sur fonds STABEX (2008 à 2010) a spécifiquement concerné la modernisation des services fonciers et la décentralisation foncière dans les régions du Sud-Est. Les faibles résultats enregistrés (notamment le nombre réduit des certificats fonciers délivrés) sont à relier à la faible efficacité de la réforme foncière au plan national, pénalisée par un ensemble de facteurs : faible convergence des visions politiques, carence de pilotage, difficultés techniques, etc.

Recentrage des administrations sur les fonctions de pilotage stratégique du développement rural (I 5.4.2) :

Les appuis apportés aux administrations ont eu peu d'effets tangibles et pérennes en matière de renforcement des fonctions de pilotage. De façon générale, faute de vision de leur nouveau rôle, de moyens et de préparation, les services centraux ont éprouvé des difficultés à assurer leur fonction d'appui aux services techniques déconcentrés. Plus spécifiquement, l'implication du MAEP dans le pilotage des projets STABEX a été

¹⁰⁵ Plan d'action de développement rural (PADR), adopté en 1999, puis Programme national de développement rural (PNDR), adopté en 2005.

¹⁰⁶ GTDR : Groupes de travail pour le développement rural.

marginale ou inexistante, tandis que l'appui au bureau des normes a été un échec. Les projets ONG sécurité alimentaire et nutrition sur financement PASA et PRONUMAD n'ont pas non plus établi de synergies notables avec les ministères concernés, aux plans tant central que déconcentré, ni avec les GTDR. Dans le cas du secteur sucre, les appuis de l'UE ont même entretenu une certaine confusion en subventionnant le Centre malgache pour la canne et le sucre (CMCS), entité parapublique, pour exercer à la fois les fonctions de pilotage et de conseil technique alors que ce centre n'avait pas les compétences et les moyens d'assumer cette deuxième fonction.

En matière de décentralisation, la crise de 2009 est survenue avant que les GTDR, dispositifs novateurs multi-acteurs de conception, d'analyse et de suivi des politiques régionales, aient eu le temps d'asseoir leurs fonctions et de développer une routine de pratiques. Avec l'arrêt des appuis des bailleurs en 2009, rares sont les GTDR encore fonctionnels fin 2013. Enfin, la mise en œuvre de la politique de développement rural devait s'appuyer sur les dispositifs d'information mis en place avec l'appui de l'UE, en particulier le système d'information rurale et de sécurité alimentaire (SIRSA). Trois ans après la fin du projet en 2010, le système a quasiment cessé de fonctionner pour des raisons techniques, budgétaires et institutionnelles.

Accroissement de la structuration et des capacités des acteurs des filières agricoles (I 5.4.3) :

Les appuis du STABEX en matière de structuration des filières agricoles d'exportation n'ont pas eu d'effets significatifs et durables, à l'exception de la mise en place d'embryons d'organisations de producteurs à vocation générale, capables de se positionner pour tirer parti des opportunités de nouveaux projets, financés par l'UE ou d'autres PTF, intervenant dans leurs zones. Les démarches interprofessionnelles ont échoué (vanille) ou souffrent encore de l'absence de producteurs organisés (litchi).

En revanche, les projets mis en œuvre par les ONG dans le cadre des PASA et du PRONUMAD ont contribué, à leur échelle d'intervention, à développer un maillage d'organisations de producteurs, en appuyant la création et le renforcement de celles-ci, voire leur regroupement au niveau régional. Ces processus s'inscrivent d'ailleurs souvent dans la poursuite d'actions déjà engagées antérieurement par les ONG et reposant sur la mise en place de services aux producteurs pour améliorer la sécurité alimentaire des ménages. Il faut enfin mentionner l'impact structurant des dispositifs CSA/FRDA, qui incitent fortement les producteurs à s'organiser pour accéder aux subventions (préférence accordée aux demandes de subventions collectives) ou pour désigner des représentants compétents dans les instances de gouvernance de ces dispositifs.

Accroissement de l'offre de services aux agriculteurs et éleveurs (I 5.4.4) :

L'UE a soutenu le MAEP et les DRDR dans le long processus de mise en place du dispositif novateur des centres de services agricoles (CSA) à l'échelle des districts, des fonds régionaux de développement agricole (FRDA), à l'échelle des régions, et de l'ébauche du fonds de développement agricole (FDA) au niveau central. En 2013, les CSA, dont la mise en place a été financée en totalité sur fonds de l'UE en 2008 et 2009, sont au nombre de 107. Par ailleurs, sur les 10 FRDA que compte le pays, les 6 premiers ont été lancés sur fonds de l'UE.

Selon une mission FAO en 2013, les CSA toucheraient près de 700 000 producteurs, soit entre 15 et 20 % des exploitations agricoles. Toutefois les impacts de leurs actions sur les exploitations ne sont pas documentés. L'évaluation des 6 FRDA pilotes, réalisée fin 2011, considère qu'ils ont traité, entre 2009 et 2011, 4 000 demandes de subventions, avec un taux d'octroi de 80 %, représentant 7,2 milliards d'Ariary¹⁰⁷. Bien qu'aucune donnée quantitative ne soit disponible, cette évaluation considère que les effets des FRDA sont nombreux en termes de développement des services financiers, des prestataires de services, des OP, etc¹⁰⁸. Un effet important réside dans la création de processus de concertation entre toutes les parties prenantes concernées par la planification et la mise en œuvre d'actions de services pour promouvoir le développement agricole régional. La réduction, voire l'arrêt des financements des CSA et des FRDA, à partir de fin 2011 a lourdement affecté le fonctionnement de ces dispositifs. En 2014, avec la normalisation de la situation politique et le retour des PTF, ils sont en cours de redémarrage.

¹⁰⁷ Soit environ 2,1 M€ au taux de change en vigueur en juin 2014.

¹⁰⁸ Ce point de vue est partagé par les personnes en charge actuellement du fonctionnement et de la coordination de ces FRDA.

3.6 Q.E. n°6 – Intégration régionale et APE

3.6.1. Justification de la question et champ couvert

QE 6

Dans quelle mesure les interventions de l'UE ont-elles amélioré le processus d'insertion de Madagascar dans l'économie régionale et mondiale ?

Lien avec les logiques d'intervention reconstruites :

Le renforcement de l'insertion de Madagascar dans l'économie régionale et mondiale constituait un axe transversal aux secteurs de concentration dans la stratégie de coopération initiale du 10^{ème} FED. Comme cela est indiqué dans la présentation détaillée des logiques d'intervention (voir annexe n°5), la stratégie effectivement mise en œuvre durant la période 2009-2013 n'a pas traité de manière significative les appuis à l'intégration régionale. Néanmoins, plusieurs activités conduites au titre des secteurs « transports » ou « développement rural » ont contribué à améliorer la compétitivité des produits malgaches, dont ceux orientés vers l'exportation.

Par ailleurs, dans le cadre de la négociation d'un APE entre les pays de l'Afrique Orientale et Australe (AFOA) et l'UE, Madagascar a signé en 2009 un accord intérimaire, de même que trois autres pays (Maurice, Seychelles et Zimbabwe)¹⁰⁹.

La question vise donc à appréhender dans quelle mesure les différents appuis fournis par l'UE (infrastructures de transport, appui aux filières, renforcement des capacités de négociation, ...) ont contribué à la progression de la compétitivité (en termes de prix de revient, de qualité, de réputation, etc.) des produits exportés (ou exportables) par les opérateurs malgaches sur les marchés régionaux et mondiaux¹¹⁰. Il s'agit également d'examiner leur pertinence en termes de création d'emplois. Toutes proportions gardées, le traitement de cette question cherche à éclairer la problématique de la gouvernance dans un champ de l'action publique, à savoir l'amélioration des conditions de production et de commercialisation des produits malgaches exportés (ou exportables). L'examen de la question alimente également la réflexion, d'une part, sur l'articulation national / régional dans les stratégies de coopération de l'UE et sur les rapports entre la politique commerciale (préparation et mise en œuvre de l'APE) et la politique de développement.

Champ couvert :

La question couvre l'ensemble des appuis fournis par l'UE à ce secteur de coopération au cours de la période 2002-2013, en considérant notamment les activités relevant des programmes indicatifs régionaux 9^{ème} et 10^{ème} FED.

¹⁰⁹ La signature de l'APE intérimaire peut être vue comme un souci de reconnaissance internationale. Ainsi, sur les quatre pays de la sous-région qui ont signé un tel accord, deux (Madagascar et le Zimbabwe) font actuellement l'objet de l'application de l'article 96 de l'Accord de Cotonou. Cependant, dans le cas de Madagascar, cette signature se justifiait également par la nécessité de préserver l'accès au marché européen des exportations de produits textiles ; celles-ci se trouvaient pénalisées par la règle de la double transformation dans l'application de la mesure « tous sauf les armes », règle remplacée par celle de la simple transformation en 2011.

¹¹⁰ Le renforcement de l'intégration économique régionale est l'un des principaux objectifs poursuivis par les stratégies de coopération régionale entre l'UE et les Communautés économiques régionales d'Afrique orientale et australe.

3.6.2 Réponse à la question

Les effets des interventions de l'UE en termes de renforcement des positions des opérateurs privés malgaches sur les marchés régionaux et internationaux (CJ 6.1) se manifestent principalement dans le secteur halieutique, à travers l'amélioration des dispositifs de contrôle de la qualité sanitaire des produits exportés. Pour certaines des filières agricoles ayant bénéficié de fonds STABEX (litchi, girofle, poivre), une amélioration de la qualité des produits est enregistrée sans pouvoir en quantifier les conséquences sur les revenus des acteurs de ces filières.

La prise en compte de l'intégration régionale dans les stratégies et les politiques de développement du pays (CJ 6.2) est structurellement faible tout au long de la période évaluée. Les quelques appuis apportés par l'UE, que ce soit à travers des programmes régionaux ou nationaux, n'ont pas permis, jusqu'à présent, de contribuer à la formulation et à la mise en œuvre d'une véritable stratégie en faveur d'une meilleure compétitivité de l'économie malgache, notamment dans le secteur agro-alimentaire.

Synthèse de la réponse à la QE n°6

Les appuis de l'UE ont permis d'améliorer le positionnement de quelques produits malgaches (crevettes, girofle, poivre) sur les marchés d'exportation du fait d'une amélioration de la qualité de ceux-ci. Toutefois, la capacité de Madagascar à défendre ses intérêts dans les enceintes régionales (SADC, COI, AFOA) et dans les négociations commerciales bi ou multilatérales est limitée. La mobilisation, durant toute la période considérée, par le gouvernement malgache des fonds régionaux qui auraient permis d'appuyer davantage le processus d'intégration régionale ayant été faible, les appuis de l'UE dans ce domaine n'ont pas permis d'aboutir à des changements significatifs.

3.6.3 Analyse du CJ 6.1. : Les appuis de l'UE ont permis aux opérateurs privés malgaches de renforcer leurs positions sur les marchés régionaux et sur les autres marchés.

Evolution des exportations de produits malgaches vers les pays de la région et vers le reste du monde (I 6.1.1) :

Entre 2002 et 2013, la valeur des exportations malgaches a progressé de 240% (en Ariary courants). Durant cette période, la part des pays membres de la SADC ou de la COI dans les exportations malgaches totales est restée stable (aux environs de 8%) tandis que celle de l'UE a reculé, passant de 56% à 46%¹¹¹.

Parmi les produits dont les filières ont fait l'objet de soutiens de l'UE, les dynamiques des exportations sont assez contrastées. Ainsi, à titre d'illustration, les données disponibles font apparaître les évolutions suivantes au cours de la période 2002-2013¹¹² :

- La valeur des exportations de crevettes a diminué de 22% ; ce recul de l'un des principaux postes d'exportation du pays s'explique par une chute des volumes

¹¹¹ Source : données INSTAT. Voir détail en annexe n°2, section relative à l'indicateur 6.1.1.

¹¹² Source : Idem. Les évolutions sont calculées sur des moyennes triennales de début (2002-2004) et de fin (2011-2013) de période.

- exportées (-56%), elle-même liée à un recul simultané des captures en mer et de la production des fermes crevettières ;
- La valeur des exportations de vanille s'est effondrée (moins 86%), sous l'effet combiné d'une chute des cours mondiaux et d'une baisse de la production nationale ;
 - En revanche, la valeur des exportations de girofle a connu une très forte progression (+626% entre 2002-2004 et 2011-2013), principalement en raison d'une forte hausse des cours mondiaux.

Evolution de la part des produits commercialisés respectant les normes internationales (I 6.1.2) :

Dans le secteur halieutique, l'UE a soutenu la mise en place et le fonctionnement de l'Autorité sanitaire halieutique (ASH), compétente en matière de contrôle de la qualité sanitaire des produits halieutiques mis sur le marché (dans les faits, ceux destinés à l'exportation). Ces appuis ont été apportés par différents instruments de coopération (FED et STABEX) ainsi que par la contrepartie financière de l'accord de pêche UE-Madagascar en vigueur depuis 2007.

L'ensemble de ces appuis ont abouti à la restauration de la crédibilité de cet organisme et à l'amélioration de la qualité des produits destinés à être exportés vers les marchés de l'UE. Aujourd'hui, les refus de mise en marché appliqués, par les services compétents de l'UE, à des produits halieutiques malgaches importés en Europe correspondent essentiellement à des motifs administratifs (non-conformité de certains documents) et non à des raisons sanitaires. Cependant, la dégradation des finances publiques depuis 2009 s'est traduite par un sous-financement de l'ASH et des autres organismes chargés de la gestion des ressources halieutiques du pays. Cette situation pénalise les opérateurs privés qui, dans de nombreux cas, doivent régler directement les frais de contrôle aux laboratoires alors que ces charges sont, en principe, couvertes par la redevance qu'ils versent déjà aux pouvoirs publics pour chaque campagne de pêche. Cette situation signifie également que l'Etat affecte une fraction de la contrepartie financière de l'accord pêche UE-Madagascar à d'autres usages que ceux prévus par celui-ci.

Dans trois des filières agricoles ayant fait l'objet d'appuis de l'UE (financement STABEX, voir ci-dessus réponse à la QE 5), girofle, litchi et poivre, la qualité des produits exportés s'est améliorée. Toutefois, il n'a pas été possible de recueillir des données quantitatives permettant d'apprécier plus précisément la part des produits exportés respectant les normes, privées et publiques, définies à l'échelle internationale.

3.6.4 Analyse du CJ 6.2 : Les appuis de l'UE ont contribué à une meilleure prise en compte de l'intégration régionale dans les stratégies et politiques de développement du pays.

Place accordée à l'intégration régionale dans les politiques sectorielles et la stratégie de développement du pays (I 6.2.1) :

2002-2008 :

Durant la présidence de M. Ravalomanana, les gouvernements ont accordé une attention assez soutenue à l'intégration régionale. Un colloque international sur ce thème a été organisé en juin 2006 et la mise en place d'une cellule d'intégration régionale au niveau de la Présidence de la République était envisagée, avec un soutien éventuel de l'UE. Cependant, comme le note le rapport EAMR 2008 : « *La désorganisation, l'habitude de travailler en cloisonnement, ainsi que le manque d'une vision stratégique et de leadership pour piloter le processus d'intégration régionale pénalisent fortement la capacité du pays à faire valoir ses intérêts dans les enceintes régionales, ainsi que l'identification des actions/démarches à entreprendre* ».

2009-2013 :

Afin de contribuer à combler ces carences en matière de pilotage du processus d'intégration régionale, le programme « Appui au commerce, secteur privé et intégration régionale » avait été préparé en 2008 dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie 10ème FED. Suite aux événements politiques de 2009, la préparation de ce programme a été abandonnée. Un nouveau programme a été formulé en vue d'un démarrage en 2014 ; intitulé « Programme d'appui à l'emploi et à l'intégration régionale » (PROCOM) et doté d'une enveloppe de 8M€ ; son objectif spécifique est de « *renforcer les capacités du secteur privé à se développer de manière inclusive et à être plus compétitif sur les marchés national, régional et international* ».

L'enjeu de la formulation et, surtout, de la mise en œuvre d'une véritable stratégie de renforcement de la compétitivité de l'économie malgache, est d'autant plus fort que l'APE intérimaire est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Par ailleurs, l'adhésion de Madagascar à la zone de libre-échange de la SADC se traduit depuis quelques années par un recul des produits malgaches sur le marché intérieur (notamment dans l'agro-alimentaire) au profit de ceux en provenance d'Afrique du Sud. Cependant, cette érosion des parts de marché intérieur est en partie compensée par la progression des exportations malgaches (en particulier de produits textiles) vers l'Afrique du Sud.

Degré d'implication des acteurs malgaches dans les instances et forums régionaux (I 6.2.2) :

2002-2008 :

La candidature de Madagascar à la SADC a été acceptée lors du Sommet de cette organisation en août 2004. Quatre ans plus tard, en août 2008, Madagascar a adhéré à la zone de libre-échange de la SADC. Madagascar a paraphé un APE intérimaire au niveau national en décembre 2007 ; cet accord a été signé le 29 août 2009. Madagascar est membre de trois communautés économiques régionales : la SADC, l'PAFOA et la COI. Cependant, comme le souligne le rapport EAMR 2008, « *le pays peine à gérer son appartenance multiple à tous ces groupements régionaux dont il n'arrive pas encore à tirer pleinement parti. Le manque de leadership ainsi que d'une vision intégrée du secteur commercial affaiblissent la position de Madagascar dans les enceintes régionales* ». Les entretiens menés au cours de la phase de terrain ont mis en évidence

que ce constat est toujours d'actualité. La fourniture, par l'UE, d'une assistance technique auprès du ministère du Commerce (de 2004 à 2008) dans le cadre de la préparation de l'APE n'a pas significativement modifié la situation.

2009-2013 :

Durant cette période, l'implication effective du gouvernement de transition dans les activités des organisations régionales dont le pays est membre a été encore plus réduite qu'auparavant, ces organisations ayant décidé de limiter au strict minimum leurs relations politiques avec Madagascar et de suspendre la plupart des programmes de coopération technique (dont ceux financés par l'UE).

Synergies entre les stratégies de coopération au niveau régional et au niveau national (I 6.2.3) :

Dans le domaine de l'intégration économique régionale, ces synergies s'avèrent faibles. Cette situation s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs : le nombre important des organisations régionales dont Madagascar est membre ; la crise politique de 2009 et ses conséquences sur les appuis de l'UE et, enfin, l'implication relativement limitée, surtout à partir de 2009, des autorités nationales dans les processus d'intégration régionale (voir ci-dessus). Après 2009, le financement de la participation d'acteurs malgaches à des activités régionales a été examiné par les services de l'UE de manière pragmatique : un accord a été donné lorsque l'absence de représentants malgaches¹¹³ aurait été préjudiciable au bon déroulement de l'activité régionale ou aurait eu des conséquences négatives sur des activités en cours à Madagascar.

Dans le domaine de la gestion des ressources halieutiques, il existe, en revanche une complémentarité assez forte entre les actions, soutenues par l'UE, menées dans le cadre des programmes régionaux (notamment le projet Smartfish), et les appuis apportés au niveau national. Ces synergies concernent notamment les dispositifs de surveillance des pêches, d'une part, et le renforcement de la résilience des communautés de pêcheurs artisanaux, d'autre part.

En ce qui concerne les autres domaines (biodiversité, énergies renouvelables, sécurité maritime, ...) couverts par des programmes régionaux, Madagascar a très peu bénéficié, voire pas du tout, des appuis de l'UE au travers de ces programmes.

¹¹³ Dans tous les cas, la participation éventuelle de responsables politiques malgaches à des activités régionales n'a pas été financée par l'UE.

3.7 Q.E. n°7 – Etat de droit, démocratie, bonne gouvernance, société civile

3.7.1. Justification de la question et champ couvert

QE 7

Dans quelle mesure les interventions de l'UE ont-elles fait évoluer le principe de l'Etat de droit et permis le renforcement de la démocratie et la promotion de la gouvernance politique et juridique, tant au niveau national que local ?

Lien avec les logiques d'intervention reconstruites :

Bien que correspondant à des activités hors secteurs de concentration¹¹⁴, cette question revêt une importance primordiale au regard des défis auxquels est confronté Madagascar en termes de progression de la gouvernance (notamment au niveau local), de consolidation de l'Etat de droit et de fonctionnement démocratique de la vie politique. Ces trois défis correspondent aux impacts spécifiques retenus dans la logique d'intervention reconstruite pour ce secteur de coopération (voir schéma en annexe n°5).

Les résultats attendus des appuis fournis par l'UE et examinés dans le cadre de cette QE sont : l'amélioration du fonctionnement de la justice, l'amélioration des services délivrés par les collectivités territoriales décentralisées et le renforcement du rôle des ANE dans la vie publique et dans la mise en œuvre d'actions de développement. Outre l'analyse des résultats atteints, la question permet également d'apprécier le rôle de la coopération UE-Madagascar dans l'approfondissement de la démocratie, le renforcement de la participation citoyenne et la promotion de la bonne gouvernance.

Les interventions relevant (entièrement ou partiellement) de cette question d'évaluation sont les suivantes :

- Trois programmes financés par le FED : le projet d'appui à la consolidation de l'Etat de droit (9 M€), le projet d'appui à la démocratisation (5 M€) et le programme ACORDS (65,6 M€).
- Plusieurs lignes budgétaires, en particulier : « Initiative européenne pour la démocratie et droits de l'homme », « Instrument de stabilité », « Développement social et humain », « Acteurs non étatiques et autorités locales ». Ces lignes budgétaires ont donné lieu à plusieurs appels à propositions qui ont abouti à de nombreux contrats de subvention avec divers acteurs de la société civile malgache¹¹⁵.

Champ couvert :

La question couvre l'ensemble des appuis apportés par l'UE au cours de la période 2002-2013, tous instruments confondus, en matière de consolidation de l'Etat de droit (appuis au secteur de la justice), de raffermissement de la démocratie, d'appui à la décentralisation et de renforcement du rôle des acteurs non étatiques.

¹¹⁴ A l'exception notable des appuis à la décentralisation qui, dans la stratégie initiale 10^{ème} FED, figuraient dans le secteur de concentration « développement rural / sécurité alimentaire ».

¹¹⁵ Voir informations détaillées en annexe n°4.

3.7.2 Réponse à la question

Durant la période 2002-2008, le programme d'appui à l'État de droit et la bonne gouvernance, financé par l'UE, visait à contribuer à un meilleur fonctionnement du secteur juridique, judiciaire et pénitentiaire (CJ 7.1). Mais les résultats attendus n'ont pas été atteints ou se sont avérés peu durables. En effet, l'effectivité du système normatif et judiciaire est fortement hypothéquée par le manque de fiabilité de la chaîne pénale informatisée, la priorité accordée à une justice répressive et les trop faibles moyens alloués à la justice administrative et à la justice commerciale. Dans le secteur pénitentiaire, l'amélioration significative des conditions de détention, résultant des appuis de l'UE, n'a pas perduré après 2009 ; le secteur, aujourd'hui presque à l'abandon, est caractérisé par l'accroissement de la violation des droits humains malgré les interventions et le travail des ANE pour préserver la dignité des détenus.

En matière de gouvernance locale, l'UE a contribué de manière significative au renforcement institutionnel des communes (CJ 7.2) dans la partie méridionale du pays. A travers le programme ACORDS, les capacités des communes à exercer leur rôle de maître d'ouvrage des investissements publics locaux ont été durablement renforcées. Les appuis de l'UE à la société civile ont été couronnés de quelques succès pour la promotion de la gouvernance locale. Mais les résultats sont moins probants en ce qui concerne la gouvernance juridique locale.

Les appuis de l'UE ont permis un renforcement sensible du rôle des OSC dans l'amélioration de la gouvernance juridique (CJ 7.3), grâce à une « professionnalisation » de ces organisations. Cependant, il est difficile pour les OSC d'obtenir des résultats en matière de défense des droits fondamentaux, en l'absence d'un système juridique fiable.

Les appuis de l'UE au renforcement de la démocratie (CJ 7.4) ont obtenu des résultats encourageants en ce qui concerne l'action coordonnée conduite par des OSC pour veiller à la transparence des scrutins électoraux. En revanche, les résultats des actions relatives au renforcement de la participation citoyenne n'ont guère été concluants. Le positionnement des autorités à partir de 2009 (absence de dialogue et désinformation) n'a pas permis aux OSC de jouer un rôle actif sur la scène publique et ce jusqu'aux scrutins électoraux de 2013.

Synthèse de la réponse à la QE n°7

Les impacts des interventions de l'UE en faveur d'une meilleure prise en compte du principe de l'État de droit (justice pénale, administrative et commerciale) et d'un renforcement de la démocratie s'avèrent peu nombreux et faiblement durables. En revanche, en matière de promotion de la gouvernance locale, les soutiens apportés par l'UE ont eu des impacts durables, que ce soit en termes de renforcement des capacités des communes à piloter le développement de leurs territoires ou de politique nationale de décentralisation. En ce qui concerne les organisations de la société civile, les appuis de l'UE ont permis un renforcement de leurs capacités d'intervention citoyenne et de mise en œuvre d'actions de développement sans, pour autant, parvenir à des impacts significatifs sur l'amélioration de la gouvernance politique et juridique du pays.

3.7.3 Analyse du CJ 7.1 : Les appuis de l'UE ont contribué à un meilleur fonctionnement du système juridique et judiciaire, et à une amélioration du système pénitentiaire.

Effectivité du système normatif et judiciaire (I 7.1.1) :

Au cours de la période 2002-2008, les appuis de l'UE en faveur d'un meilleur fonctionnement du système juridique et judiciaire n'ont pas eu tous les impacts escomptés. Certes, les hautes juridictions ont vu leur environnement de travail amélioré suite à l'érection ou la rénovation de leurs infrastructures, mais leurs ressources humaines restent en nombre insuffisant. La modernisation du droit positif n'est pas effective. Certaines lois importantes votées et promulguées ne sont pas suivies d'effet. C'est le cas de la loi sur la détention préventive, ignorée, car méconnue, par le corps judiciaire. L'effectivité du système normatif et judiciaire est fortement hypothéquée par le manque de ressources humaines et matérielles au sein du ministère de la Justice, ainsi que par des dysfonctionnements de la chaîne pénale.

Amélioration de la sécurité juridique administrative et commerciale (I 7.1.2) :

Durant la période 2009-2013, les appuis de l'UE au secteur justice ont été suspendus, ce qui a empêché la mise en œuvre des actions visant l'amélioration de la sécurité juridique administrative et commerciale. La modernisation de la justice administrative n'est toujours pas une priorité du gouvernement, malgré un contentieux naissant, dû aux enjeux de la décentralisation, qui ne pourra être réglé de façon satisfaisante qu'après une refonte du code administratif et l'amélioration de sa jurisprudence. La sécurité juridique commerciale ne pourra être effective qu'au prix d'une modernisation du droit des affaires malgache, dont le code du commerce est très ancien¹¹⁶.

Amélioration de l'accès des citoyens à la justice (I 7.1.3) :

L'amélioration de l'accès des citoyens à la justice a été favorisée par un partenariat positif entre les ANE et le Barreau, au sein des kiosques situés dans les enceintes des palais de justice. Mais l'appui de l'UE n'a pas eu l'impact prévu pour permettre une amélioration de l'assistance judiciaire, limitant de la sorte l'accès des plus démunis au service public de la justice. Globalement, à travers les programmes d'appui mis en œuvre au cours de la période 2003-2008, l'UE a préféré renforcer la justice pénale (répressive) plutôt que la justice/service public.

Autonomie de gestion des juridictions déconcentrées (I 7.1.4) :

L'autonomie de fonctionnement des juridictions déconcentrées n'est pas effective, à l'exception des juridictions financières pilotes qui ont bénéficié d'appuis de l'UE.

¹¹⁶ Le code du commerce date de 1807. Après avoir été modifié en 1856 puis en 1862, il est aujourd'hui en cours de réforme (certains titres ont été abrogés et modifiés en 1999). La modernisation du droit des affaires ne faisait pas explicitement partie des résultats attendus des appuis de l'UE.

Amélioration du système pénitentiaire (I 7.1.5) et amélioration des conditions de traitement des détenus (I 7.1.6) :

2002-2008 :

Durant cette période, les appuis de l'UE ont eu des effets positifs, tout particulièrement au regard de l'amélioration des conditions carcérales et du respect des droits humains. Les conditions sanitaires au sein des établissements pénitentiaires se sont grandement améliorées, mais les rations alimentaires restent encore aléatoires. Concernant la gestion des établissements pénitentiaires, les résultats des appuis de l'UE sont plus mitigés en raison principalement de l'absence d'une véritable politique pénitentiaire. Les fiches pénales pallient les défaillances du casier judiciaire, mais sans informatisation cette substitution ne pourra perdurer. Le casier judiciaire est toujours peu fiable. Les appuis de l'UE aux greffes pénitentiaires ayant été presque inexistantes, ils n'ont pas permis d'atteindre l'un des résultats visés, la mise en place d'une chaîne pénitentiaire permettant d'effectuer le suivi de chaque détenu.

2009-2013 :

Après 2009, les appuis de l'UE au secteur pénitentiaire ont été suspendus, excepté pour la stratégie pénitentiaire, la revitalisation des camps pénaux et le soutien aux ANE intervenant en milieu carcéral. Les résultats sont loin d'être atteints. Aucune stratégie pénitentiaire viable n'est disponible et la situation des camps pénaux demeure insatisfaisante. Quant aux ONG, depuis 2009, elles assurent certes la formation professionnelle des mineurs, grâce aux appuis de l'UE, mais elles ne disposent ni des ressources humaines, ni des ressources financières pour prendre en charge en plus celle des détenus majeurs.

3.7.4 Analyse du CJ 7.2 : Les appuis de l'UE ont contribué au renforcement institutionnel des collectivités territoriales décentralisées (CTD)¹¹⁷.

Evolution de la part d'investissement public réalisée sous maîtrise d'ouvrage communale (I 7.2.1) :

Le volet communal du programme ACORDS a permis aux 266 communes des deux provinces et neuf régions du Sud de Madagascar d'exercer pleinement les pouvoirs et compétences qui leurs sont dévolus par le cadre législatif en vigueur. A ce titre, ce programme peut être considéré comme un laboratoire des appuis aux collectivités territoriales décentralisées à Madagascar. Malgré les imperfections constatées sur la qualité technique des infrastructures mises en place¹¹⁸, le programme ACORDS a abouti à une très nette augmentation de la proportion des investissements publics réalisés sous maîtrise d'ouvrage communale (MOC). Selon les données recueillies lors de la phase de terrain, cette proportion est passée de moins de 10% en 2003 (avant la mise en œuvre du programme ACORDS) à plus de 90% en 2008.

¹¹⁷ Dans la mesure où le programme ACORDS, principale intervention de l'UE dans le domaine de la décentralisation, a été exécuté de 2003 à 2011, il n'est pas possible de faire la distinction, pour l'analyse de ce critère, entre les deux périodes évaluées.

¹¹⁸ Verticalité des bâtiments non respectée, faible dosage de ciment dans les bétons, etc.

Evolution des ressources budgétaires locales (I 7.2.2) :

L'insuffisance chronique des ressources budgétaires locales compromet la capacité des communes bénéficiaires à pérenniser les infrastructures et services communaux. En effet, lors de la phase de terrain, un très faible taux de recouvrement fiscal (moins de 10%) a été constaté lors de la consultation des comptes administratifs des communes visitées. Cette situation, qui prévalait déjà avant la crise de 2009, s'explique notamment par l'absence, dans le cadre des programmes ACORDS et PAMOLEA, d'actions spécifiques de renforcement de capacités des communes en matière de recouvrement fiscal. A court terme, le manque de ressources financières locales n'a pas encore d'impact significatif sur le fonctionnement de certaines infrastructures communales (écoles, centres de santé, marchés) dont les besoins en matière d'entretien périodique et courant ne sont pas très importants. En revanche, ce n'est pas le cas pour les installations d'adduction en eau potable, les routes et pistes rurales.

Evolution du taux d'exécution budgétaire des communes (I 7.2.3) :

L'augmentation de la part d'investissement public réalisé sous MOC s'accompagne d'une amélioration significative du taux d'exécution budgétaire des communes bénéficiaires, qui est passé en moyenne de 5% en 2003 à 100% en 2009. Cette évolution résulte du renforcement des capacités des communes en matière de maîtrise d'ouvrage et de gestion financière, l'un des acquis importants du programme ACORDS. Ces acquis, qui se traduisent par une nette amélioration de l'offre de service public communal dans les régions cibles, constituent une contribution significative à l'application de la Politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PNDD). A partir de 2009, ils ont été consolidés dans le cadre de la mise en œuvre du Fonds de Développement Local, qui couvre l'ensemble du territoire national.

Part des structures de gestion des infrastructures et services communaux opérationnelles (I 7.2.4) :

Le bilan des structures de gestion opérationnelles des infrastructures mises en place dans le cadre des programmes ACORDS et PAMOLEA est satisfaisant. En effet, la phase de terrain a permis de vérifier que, dans la plupart des communes bénéficiaires, il existe des structures de gestion qui, grâce aux cotisations des bénéficiaires et/ou aux prélèvements effectués auprès des usagers, assurent le fonctionnement courant de ces installations. Cela concerne notamment les infrastructures d'adduction d'eau potable, d'hygiène et d'assainissement. Cette appropriation par les bénéficiaires est l'une des conditions de la durabilité des infrastructures ; mais celle-ci est hypothéquée par le manque de ressources budgétaires locales, lié au faible taux de recouvrement fiscal (voir, ci-dessus, I 7.2.2).

Efficacité et efficience de l'intercommunalité (I 7.2.5) :

Les appuis de l'UE ont contribué, notamment dans le cadre du programme ACORDS, au développement de l'intercommunalité. Celle-ci a permis de rassembler un échantillon de la population malgache autour de projets intercommunaux et de participer à l'ébauche de premiers pôles de développement. Cependant, les appuis de l'UE ne se sont pas suffisamment focalisés sur le cadre juridique de cette intercommunalité. La carence d'un cadre juridique clair sur l'intercommunalité, maîtrisé par les élus nationaux, locaux et les équipes communales, limite de ce fait la possibilité pour les collectivités locales décentralisées (CTD) de maîtriser complètement les rouages de cet outil institutionnel. L'insuffisance de formation des parties prenantes aux différentes formes juridiques que

peut revêtir l'intercommunalité laisse présager un défaut de pérennisation des projets intercommunaux.

3.7.5 Analyse du CJ 7.3 : Les appuis fournis par l'UE ont permis un renforcement du rôle des organisations de la société civile (OSC), dans la vie publique.

Evolution des compétences des organisations de défense des droits fondamentaux (I 7.3.1) :

Les appuis de l'UE ont eu un impact mitigé sur le renforcement institutionnel des OSC et sur leur capacité à utiliser les outils adéquats pour la défense des droits fondamentaux. Des actions, mais aussi des plaidoyers auprès du gouvernement, ont pu être réalisés par des OSC grâce à une bonne maîtrise de ces outils, suite aux formations soutenues par l'UE, notamment dans le cadre du programme FORMGED.

Evolution de la viabilité des ANE et de leurs capacités d'intervention au titre de la gouvernance juridique (I 7.3.2) :

Les appuis apportés par l'UE de 2002 à 2013 ont permis à un certain nombre d'ANE de se professionnaliser, grâce à un renforcement de leur viabilité et de leurs capacités d'intervention dans la vie publique. Ces appuis n'ont cependant pas bénéficié à trois acteurs importants de la société civile, à savoir les syndicats, les partis politiques et les églises, aucun de ceux-ci n'ayant été ciblés lors de la formulation du programme « appui à la société civile ». Il en est de même des ANE du Nord du pays. Le renforcement institutionnel des OSC intervenant sur la scène publique connaîtra probablement une accélération sous l'effet des appuis du programme DINIKA, qui a démarré en septembre 2013¹¹⁹.

Evolution de la capacité des ANE à exercer un rôle de contre-pouvoir (I 7.3.3) :

Malgré les appuis apportés par l'UE, les capacités des ANE à exercer un rôle de contre-pouvoir sont encore très limitées. Durant la période de transition, il était difficile pour les organisations de la société civile de jouer un rôle de contre-pouvoir, dans un contexte de désinformation pratiquée par les autorités et face aux mesures d'intimidation et menaces verbales auxquelles leurs membres risquaient d'être confrontés. Le contre-pouvoir ne peut être réellement efficace que si l'État de droit est « enraciné », ce qui n'est pas encore le cas à Madagascar. Le programme DINIKA, vise, entre autres objectifs, à développer la culture citoyenne des OSC par l'intermédiaire de plateformes jouant un rôle dans la gouvernance démocratique.

Evolution de la capacité des ANE à mettre en œuvre des actions dans le cadre de la décentralisation (I 7.3.4) :

Les appuis de l'UE, au travers des programmes FORMGED et ACORDS, ont renforcé les capacités des ANE à participer au côté des autorités locales à des projets intercommunaux, afin de dynamiser l'économie des CTD. Ces appuis positifs et bénéfiques pourront être consolidés dans le cadre du programme DINIKA, dont l'un des objectifs spécifiques est de permettre aux OSC malgaches d'être des « partenaires responsables, informés et

¹¹⁹ Les trois premières études lancées par ce programme ont porté respectivement sur : (i) les mécanismes alternatifs de financement des OSC ; (ii) les dispositifs de renforcement de capacités des OSC et (iii) les mécanismes de suivi et évaluation des OSC. Menées de manière participative, ces études ont facilité la capitalisation de certains acquis des programmes FORMGED et ACORDS.

compétents de la vie économique » à travers notamment le renforcement de leurs capacités institutionnelles et opérationnelles.

3.7.6 Analyse du CJ 7.4 : Les appuis de l'UE ont contribué à un approfondissement de la démocratie, à un renforcement de la participation citoyenne et à la promotion de la bonne gouvernance.

Perception de la corruption par différentes catégories de la population (I 7.4.1)¹²⁰ :

Certains responsables d'OSC ont été confrontés à des offres de corruption, qui sont utilisées pour dissuader des OSC de jouer leur rôle de contre-pouvoir. Ces pratiques ont été déclinées par les représentants des OSC concernées et certains les ont même dénoncées publiquement¹²¹.

Evolution du dialogue entre les ANE et l'Etat malgache en matière de défense des droits fondamentaux (I 7.4.2) :

Dans ce domaine, les appuis apportés par l'UE de 2002 à 2008 (notamment le programme FORMGED, qui couvrait les 9 régions du Sud du pays) ont permis un renforcement de la participation citoyenne, mais l'appropriation de l'information juridique par les ANE s'avère difficile par manque de formation et de documentation accessible. L'absence d'existence juridique de la plateforme des droits humains a empêché l'organisation d'échanges formels entre ANE et la tenue d'un dialogue avec l'Etat. Cette situation n'augure guère du renforcement de l'Etat de droit et du respect de la bonne gouvernance. Le programme ACORDS a soutenu la mise en place et le développement des cliniques juridiques. Cet outil de promotion de la justice de proximité a permis de répondre aux besoins d'une partie des populations défavorisées en matière de défense des droits fondamentaux. La formulation du programme DINIKA a pris en compte le bilan, globalement mitigé, des interventions antérieures.

Adoption par les communes des outils de la démocratie participative (I 7.4.3) :

Plusieurs communes ayant bénéficié des appuis du programme ACORDS, ont pris l'initiative de mettre en œuvre un processus de budget participatif. La population rurale apprécie cet outil de travail démocratique, qui lui permet de donner son avis et de formuler des propositions sur l'utilisation des recettes communales. Le rôle fédérateur, induit par le projet ACORDS, a permis une collaboration paisible entre élus locaux, représentant du district et services techniques déconcentrés, permettant à chaque entité de participer au développement local au travers de projets (communaux ou intercommunaux) financés par les budgets participatifs.

L'activité des guichets fonciers, qui permet d'atténuer les conflits fonciers, a été optimisée grâce au renforcement des capacités de leurs agents, suite aux formations dispensées par certains ANE sur financement de l'UE. Cependant, l'absence d'implication des services techniques déconcentrés, en tant que formateurs, et le manque de communication vis-à-vis des juridictions déconcentrées ont atténué les impacts de ces formations.

¹²⁰ A défaut d'autres données disponibles, le traitement de l'indicateur s'appuie sur les entretiens menés lors de la mission de terrain.

¹²¹ En particulier, le responsable de l'observatoire de la vie publique et la présidente du syndicat des professionnels diplômés en travail social.

3.8 Q.E. n°8 – Modalités d'aide

3.8.1. Justification de la question et champ couvert

QE 8

Dans quelle mesure la combinaison des instruments, les modalités d'intervention et de gestion de l'aide ainsi que le processus de dialogue politique ont-ils favorisé l'atteinte des résultats attendus des stratégies de coopération de l'UE avec Madagascar ?

Lien avec les logiques d'intervention reconstruites :

Cette question relative aux modalités d'aide vise principalement l'efficacité de la coopération entre l'UE et Madagascar. Son analyse s'appuie, pour partie, sur les enseignements tirés des réponses aux questions sectorielles. Elle est par ailleurs fortement complémentaire de la question portant sur la stratégie (QE n°1) et de la question relative aux « 3C » (QE n°9).

La question accorde une attention particulière :

- aux appuis budgétaires, qui ont représenté la seule modalité de mise en œuvre des appuis macroéconomiques durant la période d'exécution du 9^{ème} FED ;
- aux canaux de mise en œuvre de l'aide qui ont été privilégiés, du fait de l'application de l'article 96 de l'Accord de Cotonou, en particulier les conventions de contribution avec des agences des Nations Unies, les subventions accordées à des organisations non gouvernementales (nationales et internationales) et la coopération déléguée à des agences des Etats membres.

L'analyse des modalités d'aide utilisées à partir de 2009 est particulièrement importante pour analyser la réactivité (*responsiveness*) de l'UE, c'est-à-dire la manière dont l'UE a formulé une réponse stratégique cohérente face aux défis et aux changements induits par la crise qui couvre pratiquement l'ensemble de la seconde période traitée par l'évaluation. L'analyse porte notamment sur les atouts et limites (pour la période évaluée et dans une perspective de reprise d'une coopération normale) : i) d'une coopération menée durant plusieurs années sans implication formelle du gouvernement (reprise des fonctions de l'ordonnateur national par la DUE) ; ii) d'un recours, très important dans certains domaines, aux organisations de la société civile pour la mise en œuvre des actions de coopération ; iii) de l'augmentation des conventions de contribution établies avec des organisations internationales.

Champ couvert :

La question couvre l'ensemble de la coopération UE – Madagascar au cours de la période évaluée, tous instruments et tous secteurs confondus.

3.8.2 Réponse à la question

La large gamme d'instruments financiers mobilisés (CJ 8.1) représente *a priori* un atout pour renforcer l'efficacité et l'efficience des actions entreprises. Le cas du secteur « développement rural et sécurité alimentaire » montre que l'UE a répondu avec une certaine efficience aux besoins identifiés dans ce secteur en utilisant le plus complètement les ressources disponibles pour chacun des instruments mobilisés (FED, lignes thématiques, STABEX). Dans plusieurs secteurs, entre 2009 et 2012, le recours aux lignes thématiques pour financer des ANE a permis, dans un contexte d'interruption des financements FED, d'assurer, *a minima*, la continuité de la délivrance de certains services aux populations vulnérables.

Les appuis budgétaires (AB) apportés par l'UE et d'autres partenaires de 2002 à 2008¹²² ont contribué de manière significative à la structuration d'un dialogue stratégique entre les PTF et le gouvernement (CJ 8.2) et ont favorisé l'alignement des aides extérieures sur des politiques nationales mieux élaborées. Toutefois, l'efficience et l'efficacité de ces appuis ont été limitées par une insuffisante réactualisation de l'analyse du contexte lors de la préparation de nouveaux financements, un manque de coordination entre les PTF en matière d'assistance technique et une implication insuffisante des ministères sectoriels dans la définition des objectifs et des indicateurs.

L'application des articles 8 et 96 de l'Accord de Cotonou (CJ 8.3) est importante à analyser en raison de la situation politique particulière de Madagascar entre 2009 et fin 2013. Durant les deux périodes, les réunions des instances de dialogue politique (au sens de l'article 8) ont fonctionné de manière satisfaisante. Concernant l'application de l'article 96, le recours au levier de la coopération au développement a été moins efficace que d'autres facteurs de pression pour favoriser le retour à l'ordre constitutionnel. En revanche, l'interruption presque complète de la coopération de mi-2009 à fin 2011 a contribué à accentuer les effets de la crise sur les populations vulnérables. De plus, en affaiblissant l'autorité de l'Etat, elle a fragilisé la durabilité des investissements soutenus par l'UE dans le cadre du 9^{ème} FED et, de ce fait, elle a accru le coût d'une reprise normale de la coopération. Par ailleurs, le recours important, après 2009, à des conventions de contribution et à des contrats de subvention s'est traduit par des problèmes d'efficience liés soit à une inadéquation des procédures du maître d'œuvre (cas de l'UNICEF pour le PASSOBA santé), soit à un manque de coordination entre les acteurs (cas des ONG dans le domaine de la nutrition avant 2013).

L'adéquation des modalités de gestion de la coopération à l'atteinte des objectifs stratégiques et aux capacités locales (CJ 8.4) présente un bilan mitigé. Les instances de partenariat ont fonctionné correctement au cours de la première période. Pour les deux périodes, les évaluations ont été utilisées pour préparer la conception des interventions sectorielles ultérieures. Cependant, les dysfonctionnements dans la gestion des finances publiques, qui s'étaient intensifiés en 2008, illustrent la difficulté rencontrée par l'UE à réagir suffisamment en amont lorsque de tels problèmes commencent à se manifester.

¹²² Il n'y a pas eu d'appuis budgétaires à partir de fin 2008.

Synthèse de la réponse à la QE n°8

Tout au long de la période sous revue, l'UE a su adapter, avec une certaine efficacité, ses formes de coopération aux changements survenus dans le contexte politique et institutionnel national. A partir de 2009, dans le cadre des décisions prises en application de l'article 96 de l'Accord de Cotonou, l'UE a voulu faire de l'aide au développement un ressort du processus de résolution de la crise politique. Ce positionnement s'est finalement avéré peu efficace. Bien que la restructuration du portefeuille du 10^{ème} FED ait accordé la priorité à l'atténuation des effets de la crise sur les catégories sociales les plus vulnérables, l'interruption quasi complète de l'aide programmable durant plus de deux ans a eu de lourdes conséquences, sociales et économiques ; de plus, elle a fragilisé les acquis de nombreuses interventions antérieures, augmentant de ce fait le coût d'une reprise normale de la coopération.

3.8.3 Analyse du CJ 8.1 : L'UE a disposé d'une pluralité d'instruments et a déployé ceux-ci en tenant compte de l'évolution du contexte.

Evolution du poids relatif des différents instruments de coopération (I 8.1.1) :

La coopération entre l'UE et Madagascar est caractérisée, tout au long de la période sous revue, par la mobilisation d'une large gamme d'instruments : FED national, FED régional, FED tous ACP, lignes thématiques, fonds STABEX et instrument de stabilité¹²³. Les informations recueillies ne permettent pas d'appréhender précisément l'évolution du poids relatif de ces différents instruments par secteurs de coopération. Il apparaît cependant que, entre 2009 et mi-2012, aucun projet sur financement FED n'a été engagé (suite à la décision du Conseil) tandis que les lignes thématiques ont été utilisées de manière relativement importante dans certains domaines jugés prioritaires par l'UE (sécurité alimentaire, secteur pénitentiaire, gouvernance juridique, ...) pour soutenir des actions mises en œuvre par des acteurs non étatiques. Cette approche a permis d'assurer, *a minima*, la continuité de la délivrance de certains services aux populations vulnérables.

Synergies ou conflits entre différents instruments de coopération de l'UE (I 8.1.2) :

Le secteur où la complémentarité entre les différents instruments a été la plus appliquée est celui du développement rural. Dans ce secteur, durant la période 2002-2008, le FED a été mobilisé essentiellement pour le soutien à la décentralisation en milieu rural (programme ACORDS). Dans le même temps, la ligne thématique « sécurité alimentaire » (programmes PASA et PASAM) a été utilisée à la fois pour l'appui aux réformes institutionnelles du secteur public et pour soutenir, via des ONG, des actions de développement agricole ou d'amélioration de la nutrition. Enfin, les fonds STABEX ont été mobilisés en appui à une large gamme d'acteurs¹²⁴. Il n'apparaît donc pas de véritable spécialisation de chacun des instruments sur un domaine d'action ou une catégorie d'acteurs. La complémentarité entre instruments a consisté à répondre, avec une certaine efficacité, aux besoins identifiés dans ce secteur, en utilisant le plus complètement possible les ressources financières disponibles pour chacun des instruments mobilisés. Par ailleurs, il n'a pas été constaté de conflits entre les différents instruments de coopération utilisés tout au long de la période évaluée.

¹²³ Voir annexe n°4.

¹²⁴ Voir également ci-dessus, la réponse à la QE 5.

3.8.4 Analyse du CJ 8.2 : L'appui budgétaire a contribué à améliorer le dialogue stratégique entre les PTF et le gouvernement.

Degré d'adéquation des modalités de l'appui budgétaire au contexte (I 8.2.1) :

La conception initiale du programme d'AB était adaptée au contexte de reconstruction économique et institutionnel de Madagascar au lendemain de la crise de 2002. Il visait un renforcement institutionnel au niveau de trois secteurs clés (les finances publiques, la santé et l'éducation) et l'amélioration, quantitative et qualitative, des services rendus par ces départements ministériels. Si l'analyse du contexte a été réalisée lors de l'élaboration du premier PARP, sa réactualisation a été insuffisante à partir de 2007. Cela a conduit le programme à augmenter les financements accordés malgré les insuffisances dans la réforme des finances publiques, des manquements croissants à la bonne gouvernance, et un affaiblissement progressif des responsabilités des ministères sectoriels.

Degré de coordination effective des appuis budgétaires par le gouvernement (I 8.2.2) :

Les AB ont contribué à l'établissement d'un cadre coordonné de dialogue stratégique général entre le gouvernement et les PTF, le cadre de partenariat (CdP) mis en place en 2005. Le dialogue sur la réforme des finances publiques a abouti à une matrice des réformes dans ce secteur (plan d'actions prioritaires). La coordination des AB a également conduit le gouvernement à mettre en place un dispositif de suivi unique et à travailler à l'élaboration et à la réalisation d'un cadre d'indicateurs communs. Cependant, les capacités nationales de pilotage et de suivi des réformes sectorielles se sont avérées insuffisantes et les appuis apportés par les PTF n'ont pas réellement permis de remédier à cette situation. D'une part, l'assistance technique a été limitée à des interventions spécifiques, menées par chaque partenaire en relation avec ses préoccupations, alors que le CdP prévoyait une assistance technique coordonnée et, d'autre part, les revues conjointes gouvernement – PTF¹²⁵ n'ont en général pas permis de mettre en lumière l'évolution des réels enjeux sectoriels¹²⁶.

Efficacité des mécanismes de coordination de l'appui budgétaire (I 8.2.3) :

L'AB a contribué à l'harmonisation de l'aide extérieure et, surtout, au renforcement du rôle de celle-ci dans la stratégie de développement du pays. La coordination des PTF a été effective pour l'élaboration d'un cadre d'indicateurs commun, mais elle a été beaucoup plus faible dans la mise en œuvre des interventions : faible cohérence des appuis institutionnels (assistance technique) et mise en place tardive, en 2008, d'un *trust fund* qui n'a concerné que 2 bailleurs (UE et BM). Dans le secteur de la santé, l'efficacité des actions de coordination entre PTF¹²⁷ a été limitée par l'essor des approches verticales (vaccination, santé maternelle et infantile, SIDA) et des financements associés qui ont conduit à une dispersion des fonds alloués par les PTF. Dans le secteur de l'éducation, le constat est similaire, y compris en ce qui concerne les modes d'intervention et de financement et leur répercussion en termes de coûts de transaction. Lors de l'interruption des AB fin 2008, l'harmonisation de la position

¹²⁵ Des revues conjointes entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds ont été organisées, sur une base annuelle puis semestrielle, entre 2004 et 2008.

¹²⁶ Pour une présentation de ces enjeux sectoriels, voir, ci-dessus, l'analyse de la QE 3.

¹²⁷ Revues conjointes et processus d'élaboration d'un SWAP en 2008 piloté par le Ministère.

des PTF a été complète, mais elle n'a été qu'un alignement des autres partenaires sur la décision prise unilatéralement par le FMI et la BM, en dehors du CdP.

Contribution de l'appui budgétaire à l'amélioration de la préparation et de la mise en œuvre des politiques publiques (I 8.2.4) :

La période 2002-2008 est caractérisée par un renforcement du processus de préparation et de mise en œuvre des politiques publiques. Durant cette période, il y a eu un réel effort de structuration des politiques sectorielles, d'élaboration de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et de plans annuels. Les ministères de la santé et de l'éducation ont formulé des plans stratégiques, s'appuyant sur des CDMT. Ces ministères sont devenus des ministères « pilotes » dans le cadre de la réforme des administrations publiques et dans la mise en œuvre des budgets-programmes. Les indicateurs du PARP ont permis de renforcer le dialogue avec les ministères sectoriels, aboutissant à une amélioration de la gestion de leurs budgets. Avant même d'être stoppés par les politiques d'austérité budgétaire appliquées après 2009, ces efforts au niveau des ministères sectoriels avaient été freinés à partir de 2007/2008, en raison de la concentration des pouvoirs au niveau de la Présidence.

Enfin, l'évaluation du PARP, effectuée en deux étapes entre décembre 2011 et juin 2012, a constitué un exercice important. En effet, outre l'analyse des forces et faiblesses de l'AB de l'UE, elle a permis de renouer le dialogue avec tous les partenaires (institutions nationales et PTF) à propos des analyses relatives à la conduite des politiques publiques.

3.8.5 Analyse du CJ 8.3 : L'article 8 et l'article 96 de l'accord de Cotonou ont été appliqués en adéquation avec les objectifs et avec la raison d'être de la coopération UE – Madagascar.

Effectivité et qualité du fonctionnement des instances de dialogue politique (I 8.3.1) :

Durant la période 2002-2008, les instances de dialogue politique, au sens de l'article 8 de l'Accord de Cotonou, se sont réunies une dizaine de fois. En 2004, l'une de ces réunions a porté sur la décentralisation et a eu lieu au moment où les régions se mettaient en place et une deuxième a traité de la justice. Le rapport EAMR 2004 souligne que cette seconde réunion « a reçu une attention particulière de la part du Premier Ministre qui en a profité pour passer des messages importants au gouvernement et pour s'adresser à la Nation, à travers la presse ». Durant la période 2009-2013, c'est seulement lorsque la légitimité des nouvelles autorités politiques a été reconnue par l'UE¹²⁸ que les instances du dialogue politique ont pu se réunir. Une réunion, tenue le 6 novembre 2012, a permis aux deux parties d'aborder un grand nombre de sujets, organisés en trois rubriques principales : i) situation socio-économique et sécuritaire ; ii) mise en œuvre des trois volets de la feuille de route et iii) gouvernance et coopération au développement. Cette instance de dialogue politique ne s'est pas réunie à nouveau en 2013. Les réunions des instances de dialogue politique ont donc été fréquentes avant 2009 et peu nombreuses ensuite. Faute d'informations précises, il n'est pas possible d'apprécier les éventuels effets de ces réunions sur l'efficacité des actions de coopération.

¹²⁸ Cette reconnaissance faisait suite à la signature de « la feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar » (septembre 2011) et à la nomination d'un Premier Ministre de consensus (octobre 2011).

Degré et qualité de la coordination avec les autres PTF dans le cadre de l'application de l'article 96 (I 8.3.2) :

Concernant l'attitude des PTF extérieurs à l'UE face à la crise politique survenue en 2009, plusieurs d'entre eux, notamment la Banque Mondiale et la BAD, ont adopté des positions plus souples que l'UE. Par ailleurs, l'arrivée d'acteurs privés (investisseurs chinois en particulier), disposés à verser directement des ressources à l'Etat en échange de l'obtention de certains droits (permis miniers par exemple), pose de nouveaux défis aux acteurs traditionnels de la coopération au développement, dont l'UE.

Pour ce qui est des Etats membres, le principal point est la singularité de la position de la France, qui est également l'un des principaux bailleurs de fonds de Madagascar. La France a souscrit aux décisions du Conseil relatives à l'application de l'article 96, adoptées à l'unanimité, mais a poursuivi sa coopération bilatérale avec Madagascar dans plusieurs domaines après les événements de mars 2009. A la mi-2013, de nouvelles différences de position entre l'UE et la France se manifestent mais, cette fois-ci, avec une quasi inversion des positions : face à la volte-face de M. Rajoelina, qui annonce sa candidature à l'élection présidentielle, le gouvernement français décide de geler l'essentiel de sa coopération et d'interdire aux dirigeants de la haute autorité de transition (HAT) l'entrée en France. De son côté, à cette période, l'UE démarre plusieurs programmes de coopération, en respectant les spécificités de mise en œuvre édictées par la décision du Conseil prise en 2011. Parallèlement, l'UE poursuit son action diplomatique pour obtenir de la part du président de la HAT et des autres acteurs de la vie politique un respect de l'esprit et de la lettre de la feuille de route.

Continuité des actions au profit des populations vulnérables (I 8.3.3) :

Dans le cadre de la restructuration du portefeuille du 10^{ème} FED, l'UE a exprimé clairement sa volonté de concentrer les actions de coopération au profit des populations les plus vulnérables. Cette orientation s'est traduite à la fois dans les lignes directrices des appels à propositions (lignes budgétaires « sécurité alimentaire », « acteurs non étatiques », ...) et, à partir de 2012, dans les cadres logiques des nouveaux projets sur financement FED (PASSOBA, ASARA, DINIKA, etc.). Bien qu'il soit trop tôt pour apprécier les effets de ces actions sur la situation des populations ciblées, on note la pertinence du montage des projets PASSOBA santé et éducation, qui visent à maintenir l'accès des populations rurales aux services d'éducation et de santé en appuyant, dans certaines régions, les services déconcentrés des administrations concernées. Une telle option favorise la continuité (au moins *a minima*) du service public dans les zones d'intervention.

Effets des mesures adoptées par l'UE sur le processus de retour à l'ordre constitutionnel (I 8.3.4) :

De juillet 2009 à août 2013, l'UE a utilisé, tour à tour, sa politique de coopération au développement comme une incitation ou comme une menace pour amener les parties prenantes malgaches, et notamment les acteurs au pouvoir depuis mars 2009, à préparer le retour à l'ordre constitutionnel. Outre les décisions prises par le Conseil, l'UE a écrit à plusieurs reprises au président de la HAT, s'est exprimée de nombreuses fois au moyen de communiqués de presse et a conduit des démarches diplomatiques dans différentes enceintes, notamment la SADC et l'UA.

Trois périodes doivent être distinguées pour appréhender le rôle du « levier » de la coopération au développement dans le processus de retour à l'ordre constitutionnel :

- 1) Jusqu'à l'adoption de la feuille de route (septembre 2011), la suspension de la coopération de l'UE a eu peu d'influence sur l'attitude des autorités malgaches ;
- 2) Par la suite, la définition d'engagements réciproques (dont le financement d'actions de coopération par l'UE) ont contribué à la concrétisation du processus tracé par la feuille de route ;
- 3) Les modifications survenues mi-2013 dans les postures de plusieurs responsables politiques malgaches, notamment le président de la HAT qui a finalement renoncé à se présenter à l'élection présidentielle, ont davantage résulté des sanctions ou menaces de sanctions ciblées sur certains dirigeants¹²⁹ que de la crainte de perdre des financements de la coopération extérieure, dont ceux de l'UE.

Si le levier de la coopération a eu des effets relativement limités sur les processus politiques, le quasi arrêt de l'aide européenne durant plus de deux ans (mi-2009 à fin 2011)¹³⁰ a eu deux effets négatifs principaux : d'une part, il a accentué la dégradation des conditions de vie des populations vulnérables ; d'autre part, en contribuant à l'affaiblissement de l'autorité de l'Etat, il a fragilisé la durabilité des investissements que l'UE avait financé dans le cadre du 9ème FED. Ceci a pour conséquence un coût élevé de la reprise de la coopération en termes financiers et en termes de processus de dialogue avec les différentes parties prenantes (du fait de l'affaiblissement, voire de l'absence, de cadres stratégiques sectoriels pour conduire l'action publique).

Effets du recours aux conventions de contributions et aux contrats de subventions sur la durabilité des actions soutenues (I 8.3.5) :

La restructuration du portefeuille de la coopération durant la période du 10^{ème} FED s'est accompagnée d'un recours important aux conventions de contribution, établies avec des organisations des Nations Unies (FIDA, FAO, UNICEF, PNUD, ...), et aux subventions attribuées à des ONG¹³¹ nationales et surtout internationales.

Les collaborations avec des organisations onusiennes ont rencontré, et rencontrent des problèmes de mise en œuvre qui reflètent les difficultés de ces organisations à exercer pleinement le mandat d'opérateur qui leur est confié. C'est le cas notamment de la FAO dans la mise en œuvre du programme AINA, du PNUD dans l'appui aux élections de 2013 et de l'UNICEF dans l'exécution du volet santé du PASSOBA (voir ci-dessous). Ces difficultés ont des conséquences négatives sur l'efficacité et présentent un risque pour la durabilité des actions. Le volet santé du PASSOBA, dont la mise en œuvre s'effectue dans le cadre d'une convention de contribution signée le 27 septembre 2012 avec l'UNICEF, est emblématique de ces difficultés. L'efficacité de l'UNICEF s'est avérée limitée dans l'établissement de certains marchés ou dans le recrutement d'une assistance technique auprès de la centrale d'achat de médicaments, SALAMA. Le plus gros problème concerne la recapitalisation de SALAMA, qui suppose un apport financier direct à cette structure

¹²⁹ A cette période, la France avait pris des mesures d'interdiction de voyager et de gel des avoirs à l'étranger ; l'adoption de mesures similaires au niveau international était à l'étude dans le cadre du groupe international de contact (GIC).

¹³⁰ Et même fin 2013 si l'on considère les dates de démarrage sur le terrain des actions soutenues par le 10^{ème} FED.

¹³¹ Dans le secteur « développement rural », la mobilisation des ONG était déjà très conséquente avant 2009 à travers les appels à propositions PASA et PRONUMAD ou pour la mise en place des CSA.

alors que l'UNICEF ne peut faire que des dons en nature. Toutefois, le choix de l'UNICEF comme agence d'exécution du PASSOBA santé permet de développer des synergies entre les activités conduites au niveau local concomitamment dans la santé et l'éducation. Il a surtout permis de maintenir indirectement un lien fonctionnel avec le ministère de la Santé, l'UNICEF n'ayant pas interrompu sa relation avec le Gouvernement pendant la période de transition. Par ailleurs, la collaboration avec l'UNICEF dans le cadre du programme d'appui d'urgence à l'éducation se déroule de manière satisfaisante.

L'établissement d'un bilan approfondi des subventions accordées aux ONG nécessiterait des investigations spécifiques pour chacun des secteurs concernés¹³². Néanmoins, l'analyse de la coopération dans le secteur « développement rural et sécurité alimentaire », pour lequel les subventions aux ONG ont représenté 44% du portefeuille durant la période 2002-2013, aboutit aux constats suivants :

- Dans plusieurs domaines (nutrition, dispositifs d'appui-conseil aux agriculteurs, ...), les financements attribués aux ONG ont permis de soutenir des innovations techniques et institutionnelles adaptées aux enjeux thématiques ;
- Le plus souvent, les ONG sont insuffisamment coordonnées entre elles et avec les autorités locales, ce qui amoindrit l'efficacité, l'efficacité et la durabilité des actions. Dans le domaine de la nutrition, ce constat a d'ailleurs été pris en compte lors de la conception du programme AINA, démarré en 2013, en confiant à la FAO un rôle de coordination des actions mises en œuvre par les ONG ;
- L'articulation entre les actions menées par les ONG et les politiques sectorielles ou sous-sectorielles présente un tableau contrasté : existence de contradictions (cas de certains projets « eau et assainissement » qui n'ont pas considéré l'objectif de renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale) ; absence d'appropriation par l'administration des innovations testées par les ONG (cas des projets dans le domaine de la nutrition) ; inscription explicite dans le processus de réforme de l'Etat¹³³ (cas des CSA et des FRDA, porteurs de changements importants mais non encore consolidés).

3.8.6 Analyse du CJ 8.4 : Les modalités de gestion des activités ont été adaptées à l'atteinte des objectifs stratégiques de la coopération, d'une part, et aux capacités des administrations, d'autre part.

Fonctionnement effectif des structures de partenariat (I 8.4.1) :

Le fonctionnement effectif des structures de partenariat entre l'UE et les autorités malgaches concerne, entre autres, les appuis budgétaires. Dans ce domaine, la mise en place du cadre de partenariat (CdP) en 2005 a constitué un élément positif. Néanmoins, l'absence de ressources suffisantes en expertise et de secrétariat renforcé pour assurer un suivi des recommandations a finalement limité le rôle du CdP à un lieu d'échange de haut niveau mais parfois superficiel. Avec la crise de 2009 et la suspension des AB, le CdP a cessé de fonctionner sauf comme structure de coordination entre les PTF.

¹³² Ces investigations devraient notamment examiner chaque contrat de subvention, évaluer un échantillon de projets et, ensuite, dresser un bilan à l'échelle sectorielle ou sous-sectorielle. Dans le cadre de la présente évaluation, il n'était pas possible d'effectuer des analyses aussi détaillées.

¹³³ Recentrage de l'Etat sur des fonctions de pilotage de l'action publique.

De 2003 à début 2011¹³⁴, l'ordonnateur national du FED a été appuyé par une direction du ministère des Finances et du Budget, le Bureau d'appui à l'ordonnateur national (BAON). Si le fonctionnement de cette structure a été globalement efficace, il s'est avéré, au fil des ans, contradictoire avec les orientations de l'UE en matière d'assistance technique (Backbone Strategy). En effet, le BAON s'est progressivement superposé aux ministères techniques, notamment en ce qui concerne l'examen de la « conformité aux faits » des dépenses. Outre ses conséquences négatives sur l'efficacité du dispositif d'aide, ce fonctionnement a contribué à accentuer la démotivation des agents des ministères techniques soutenus par l'aide de l'UE, en particulier ceux des services déconcentrés.

Degré de respect des engagements pris par le gouvernement (I 8.4.2) :

Le cas de l'AB permet d'appréhender, de manière indirecte, cet indicateur. Fin 2008, le programme d'AB a été suspendu pour des raisons de gouvernance. La soudaineté de cette décision à la suite d'une initiative conjointe de deux membres du CdP (FMI et BM) sans que les autres membres soient consultés, révèle une carence de communication au sein de ce dispositif de coordination. De plus, la décision a été prise sans « sommation » alors que des dysfonctionnements notables dans la gestion des finances publiques avaient déjà été constatés auparavant sans qu'ils suscitent de réaction officielle des bailleurs, les lettres de confort produites par le FMI étant alors jugées suffisantes pour continuer les programmes en cours. Au lieu d'une réaction concertée, les PTF, dont l'UE, ont eu une approche plutôt conciliante à travers la neutralisation de certains indicateurs (qui n'ont plus été pris en compte pour le déclenchement des tranches variables) ou la définition de nouvelles conditions permettant le versement de la « tranche balai ». Par ailleurs, la simultanéité des réformes entreprises (par exemple la LOLF et la mise en place de la décentralisation) a eu des effets pervers sur leur mise en œuvre. Une analyse plus approfondie de ces effets et des contraintes associées aurait permis à l'époque un accompagnement plus efficace de la part des PTF. En particulier, l'AB de l'UE s'est heurté à un horizon temporel trop restreint au regard du temps nécessaire pour la mise en œuvre des réformes.

Modalités de suivi et de capitalisation de l'expérience (I 8.4.3) :

Plusieurs évaluations de projets ou programmes ont été utilisées de façon adéquate dans la formulation d'interventions sectorielles ou sous-sectorielles ultérieures. Cela concerne en particulier la formulation du programme AINA (à partir de l'évaluation du PRONUMAD) et celle du programme DINIKA (sur base des enseignements du FORMGED et du programme ACORDS). Par ailleurs, l'évaluation (en 2012) des projets routiers financés dans le cadre du 9^{ème} FED constitue une capitalisation sectorielle qui sera certainement utile pour la définition des éventuels prochains appuis de l'UE dans le domaine des transports. A l'exception, notable, de l'évaluation des appuis budgétaires, il n'y a pas eu, durant la période évaluée, de capitalisation d'expérience par instrument. Cela limite les possibilités d'amélioration de l'efficacité de la coopération. Par ailleurs, les rapports EAMR 2005 et 2006 notent que l'évaluation de la stratégie pays 9^{ème} FED, réalisée au second semestre 2005, a été faiblement utilisée dans la formulation de la stratégie 10^{ème} FED en raison d'une qualité insuffisante.

¹³⁴ A partir de cette date, les fonctions d'ordonnateur national ont été reprises par la DUE ; à la fin de la période évaluée, c'était toujours le cas.

Adéquation du volume et des modalités d'aide aux capacités des parties prenantes malgaches (I 8.4.4) :

Dans le cadre de l'AB, l'appui institutionnel prévu a été sous-utilisé malgré les besoins. Une série de devis programmes (DP) a été élaborée courant 2004/2005 en faveur des trois ministères ciblés (Finances, Education et Santé), de la Cour des Comptes, des tribunaux financiers et de l'INSTAT. Cependant, ces actions ont été conduites de façon partielle en raison d'une certaine inadaptation au contexte et de difficultés dans la mise en œuvre des DP. Elles ont été établies sans cohérence suffisante les unes par rapport aux autres. Les résultats des aides de type projet en termes de renforcement des capacités et de renforcement institutionnel ont été variables d'un secteur à l'autre¹³⁵. Ils dépendent moins de la modalité d'aide que du contexte dans lequel celle-ci s'inscrit, en particulier les perturbations induites par la crise de 2009. Globalement, durant la période 2002-2008, le volume de l'aide européenne a été trop important au regard de la capacité du gouvernement à gérer sainement les finances publiques, notamment à la fin de cette période¹³⁶.

¹³⁵ Voir, ci-dessus, les réponses aux QE sectorielles.

¹³⁶ Voir, ci-dessus section 3.8.4, l'analyse des appuis budgétaires.

3.9 Q.E. n°9 – Coordination, complémentarité et cohérence

3.9.1. Justification de la question et champ couvert

QE 9

Dans quelle mesure les stratégies de coopération de l'UE avec Madagascar ont-elles été coordonnées avec les interventions des autres bailleurs de fonds, complémentaires de celles des Etats Membres et n'ont pas été hypothéquées par un manque de cohérence dans leurs interventions et dans l'application des politiques communautaires ?

Lien avec les logiques d'intervention reconstruites :

La question concerne l'ensemble des chaînes d'effets présentées dans les schémas reconstruits des deux logiques d'intervention (voir dans le chapitre 1, les figures n°2 et n°3). Elle porte sur les éléments d'évaluation auxquels l'UE accorde une attention particulière, à savoir : le critère de la valeur ajoutée des interventions de l'UE (vis-à-vis de celles des Etats Membres) et également les trois questions clés, appelés communément les « 3C » : coordination, complémentarité et cohérence.

Une diversité de PTF apporte sa contribution au développement socioéconomique et institutionnel de Madagascar (partenaires bilatéraux, dont deux Etats membres de l'UE, partenaires multilatéraux, ONG internationales, etc.). Avant 2009, la coordination de ces acteurs était initialement organisée autour d'un cadre institutionnel défini par le gouvernement dans ses documents de stratégie nationale. La crise politique de 2009 s'étant traduite par la suspension du dialogue officiel entre les PTF et le gouvernement malgache, les PTF ont dû se priver du gouvernement dans la coordination de leurs actions au niveau national. De plus, l'absence de politique sectorielle sur laquelle s'aligner dans certains secteurs a compromis encore davantage la coordination des actions soutenues par les PTF. Dans ce contexte, la question de la coordination, de la complémentarité, et de la cohérence des interventions de l'UE revêt une importance particulière, vu les nombreux secteurs, instruments et modalités de mise en œuvre de l'UE, ainsi que l'application de l'article 96.

Cette question est fortement complémentaire de la question portant sur la stratégie (QE n°1) et de la question relative aux modalités d'aide (QE n°8).

Champ couvert :

La question couvre l'ensemble de la coopération UE – Madagascar au cours de la période évaluée, tous instruments et tous secteurs confondus. Elle englobe également les volets « développement » contenus dans les protocoles ou accords signés entre Madagascar et l'UE : sucre, APE, pêche.

3.9.2 Réponse à la question

La place de la coordination avec les autres PTF dans la programmation des interventions de l'UE (CJ 9.1) est à analyser au niveau sectoriel et au niveau politique. De 2002 à 2008, l'UE a eu un rôle actif, voire proactif, dans les différentes instances de coordination des PTF. Ces mécanismes de coordination ont permis d'aboutir dans certains secteurs à des actions conjointes ou à une division effective du travail entre PTF. Dans certains secteurs, cependant, il a manqué une réelle coordination au niveau stratégique. A partir de 2009, la suspension du dialogue officiel entre les PTF et le gouvernement malgache a fortement ralenti le processus de coordination de l'aide. Dans le même temps, la crise a contribué au renforcement du dialogue entre PTF, à travers la réalisation d'évaluations portant sur leurs actions respectives, des échanges sur les résultats de ces évaluations et des discussions sur les orientations à soutenir après la crise. Au niveau politique, les PTF ont eu des réactions différenciées face aux événements de 2009, et leurs positions ont évolué au fur et à mesure des événements qui ont ponctué la période de transition.

Concernant la complémentarité des interventions de l'UE par rapport à celles des Etats membres (CJ 9.2), l'UE et les Etats membres ont été actifs conjointement dans plusieurs secteurs, sans qu'une réelle valeur ajoutée de l'UE ne puisse être identifiée. La spécificité de l'action communautaire s'est exprimée d'une manière plus évidente au niveau politique (même s'il n'y a pas toujours eu un alignement des Etats membres sur les positions de l'UE) et dans le soutien à l'intégration régionale.

La cohérence des interventions de l'UE (CJ 9.3) est forte. La cohérence interne est constatée dans la grande majorité des cas entre secteurs d'intervention (par exemple, transports et développement rural) et entre instruments financiers (par exemple, FED et lignes budgétaires, notamment après 2009). Cependant, certaines incohérences ont été observées dans les faits, comme par exemple des différences d'approches en ce qui concerne le rôle des communes dans le pilotage des investissements « eau et assainissement ». Plusieurs éléments indiquent une cohérence des interventions de l'UE avec l'objectif global de réduction de la pauvreté (cohérence externe).

Enfin, en matière de cohérence entre la politique d'aide au développement de l'UE et les autres politiques de l'UE (CJ 9.4), la cohérence avec les politiques communes est forte dans le secteur de la pêche et faible dans celui du sucre. Pour ce qui est du commerce, les appuis de l'UE au titre de la coopération au développement ont été trop peu importants au regard des implications de l'APE intérimaire pour l'économie malgache¹³⁷.

Synthèse de la réponse à la QE n°9

La coordination des stratégies de coopération de l'UE avec Madagascar et de leur mise en œuvre avec celles des autres bailleurs de fonds a été variable d'un secteur d'intervention à l'autre, en particulier à partir de l'entrée en application de l'article 96. La valeur ajoutée des interventions de l'UE vis-à-vis de celles des Etats membres n'est pas clairement identifiée, à l'exception du niveau politique et du soutien à l'intégration régionale. Enfin, les interventions de l'UE ont été cohérentes en termes stratégiques entre elles, et avec les autres politiques de l'UE à Madagascar. Cette cohérence n'a cependant pas toujours été présente dans la mise en œuvre des interventions

¹³⁷ Cependant, de nouveaux appuis se mettent en place fin 2014 / début 2015.

3.9.3 Analyse du CJ 9.1 : La programmation initiale des interventions de l'UE, la restructuration du portefeuille et la mise en œuvre ont reposé sur une coordination effective avec les principaux PTF.

Degré de convergence entre les stratégies de coopération UE-Madagascar et celles des autres PTF (I 9.1.1) :

L'analyse de la stratégie de coopération au développement de l'UE et de celles de différents PTF de Madagascar indique une convergence forte vers la lutte contre la pauvreté. Ces stratégies sont cohérentes avec les objectifs du millénaire pour le développement et avec les objectifs du MAP, la stratégie de développement de Madagascar pour la période 2007-2012.

Fonctionnement effectif de mécanismes de coordination entre PTF (I 9.1.2) :

Les documents de stratégie nationale couvrant la période évaluée précisent le cadre institutionnel de la coordination des PTF de Madagascar, et l'UE a eu un rôle actif, voire proactif, dans les mécanismes de coordination issus de ce cadre. Le DSRP 2003 (ainsi que sa version revue de 2005) mentionne la constitution de plates-formes sectorielles, au niveau de chaque secteur d'intervention, pour coordonner les différentes activités. La coordination est placée sous la tutelle de la Direction générale de la planification du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget. Le MAP (2007) indique que la coordination des PTF doit s'effectuer à travers une conférence annuelle et des réunions sectorielles pour permettre une harmonisation et une allocation efficiente des ressources. Par ailleurs, dans les secteurs pour lesquels il n'y avait pas de groupe officiel (cas, par exemple, des appuis à la société civile), les partenaires se sont néanmoins rencontrés pour échanger des informations. Depuis 2011, l'UE assure la présidence du cadre de partenariat (groupe des PTF qui interviennent dans les finances publiques et l'efficacité de l'administration). Elle préside également le groupe sectoriel « secteur privé ». L'UE a également participé activement à différents groupes sectoriels dont ceux de la santé, de l'éducation, du développement rural et des transports.

La contribution de ces mécanismes à une coordination effective de la programmation et de la mise en œuvre des interventions de l'UE et de celles des autres PTF a été variable selon les secteurs. Dans certains cas, ils ont permis d'aboutir à des actions conjointes (par exemple dans les secteurs des finances publiques¹³⁸, de la santé, et des transports, et à une division du travail (par exemple dans les finances publiques). Dans d'autres cas (par exemple dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, dans l'environnement, voire dans le secteur du développement rural), les réunions de coordination entre les PTF portaient davantage sur des échanges d'informations relatives à la mise en œuvre de leurs interventions respectives que sur une réelle coordination au niveau stratégique. Dans le cadre de l'exercice de programmation du 10^{ème} FED, un groupe de rédaction composé de l'Allemagne et de la France (les Etats membres présents alors à Madagascar), du bureau d'appui à l'ordonnateur national (BAON) du FED, de la DUE et de la Banque Mondiale a été constitué pour la préparation du DSP/PIN. Début 2014, l'existence de certains groupes

¹³⁸ Comme indiqué dans l'analyse de la QE 3, dans le secteur des finances publiques, la coordination a permis la définition d'une matrice d'indicateurs de performances ; en revanche, elle a été carante en ce qui concerne les appuis institutionnels (assistance technique).

sectoriels est remise en cause, tant du point de vue de leur raison d'être que du point de vue des acteurs qui peuvent en faire partie¹³⁹.

La crise politique, ainsi que la suspension du dialogue officiel entre les PTF et le gouvernement malgache en 2009 ont ralenti le processus de coordination de l'aide, tout en renforçant le dialogue entre PTF sur les actions à entreprendre après la crise. En effet, suite à la crise de 2009, les PTF se sont passés du gouvernement dans les réunions sectorielles et cela a eu un impact négatif sur la coordination de l'aide. De plus, dans certains secteurs (par exemple, la santé), l'absence de stratégie sectorielle actualisée n'a pas favorisé la coordination entre les différents PTF concernés. Les concertations avec le gouvernement, quand il y en avait, se sont limitées à des discussions au niveau technique. Cependant, la crise a permis de renforcer le dialogue entre PTF, avec un rôle accru du PNUD dans la coordination générale des PTF. La suspension de la coopération a en effet permis aux PTF de consacrer du temps à la réalisation de plusieurs évaluations portant sur leurs actions respectives, d'échanger sur les résultats, et de discuter des orientations à prendre après la crise. Les échanges entre PTF se sont intensifiés à partir de la signature de la feuille de route.

La faible implication des nouveaux bailleurs, et tout particulièrement de la Chine, dans les mécanismes de coordination entre PTF (et entre ceux-ci et le gouvernement) affaiblit l'efficacité de ceux-ci.

Degré de coordination avec les autres PTF dans les démarches visant le retour à l'ordre constitutionnel (I 9.1.3) :

Les PTF ont eu des réactions différenciées face aux événements politiques de 2009, et leurs positions ont évolué au fur et à mesure des événements qui ont ponctué la période de transition (2009-2013). Bien qu'elle ait été adoptée à l'unanimité, la décision du Conseil (juin 2010) relative à l'application de l'article 96 de l'Accord de Cotonou n'a pas été respectée par tous les Etats membres. Cette hétérogénéité des positions n'a cependant pas empêché une concertation intense entre l'UE et les autres PTF à propos des initiatives à prendre ou à soutenir en faveur d'un retour à l'ordre constitutionnel. A ce propos, le groupe international de contact (GIC), composé notamment de l'UE et de la SADC, a joué un rôle actif dans le processus de sortie de la transition. Au premier trimestre 2014, moment qui correspondait à la fin de la période de transition, des positionnements différents à propos de l'approche à privilégier avec le nouveau gouvernement se sont manifestés : certains PTF formulaient déjà des propositions tandis que d'autres, comme l'UE, attendaient l'élaboration de stratégies nationales, au niveau global et sectoriel.

¹³⁹ Il nous a notamment été rapporté qu'il y a des risques de conflits d'intérêt dans le cas de certaines ONG qui peuvent orienter les actions des cadres de concertation vers leurs domaines d'excellence. De même, le fait que le groupe sectoriel portant sur la protection sociale traite la question des HIMO est remis en cause par certains acteurs.

3.9.4 Analyse du CJ 9.2 : Les interventions de l'UE ont été complémentaires de celles des Etats Membres et ont permis d'exprimer la valeur ajoutée de l'action communautaire. Complémentarité entre les interventions de l'UE et celles des Etats membres (I 9.2.1) :

Malgré ces nombreux échanges et la volonté affichée dans plusieurs documents, la complémentarité entre les interventions de l'UE et celles des Etats membres n'est pas systématiquement constatée. L'élaboration du DSP 9^{ème} FED et celle du DSP 10^{ème} FED ont notamment reposé sur des rencontres régulières entre l'UE et les Etats membres présents à Madagascar. Dans le secteur de la gouvernance et de la société civile, par exemple, l'UE et la France se sont consultées avant de formuler leurs interventions respectives. En revanche, dans d'autres secteurs (le développement rural ou l'éducation), l'UE et les EM ont été actifs conjointement sans qu'un réel avantage comparatif de l'UE par rapport aux Etats membres ne puisse être identifié. De même, la présence limitée de l'UE dans l'environnement s'expliquerait davantage par la présence de la Banque mondiale dans ce secteur que par celle de l'Allemagne¹⁴⁰. Certaines interventions du 10^{ème} FED dans le secteur développement rural ont fait l'objet de conventions de délégation à la France et à l'Allemagne.

Effectivité des instances de concertation entre la DUE et les représentations des Etats membres à Madagascar (I 9.2.2) :

Des rencontres périodiques réunissent les chargés de coopération de l'UE, de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni¹⁴¹, dans le but notamment de renforcer la complémentarité de leurs interventions respectives. De plus, l'UE et les Etats membres se retrouvent régulièrement dans le cadre des réunions des groupes thématiques qui rassemblent l'ensemble des PTF présents à Madagascar. Ces concertations n'aboutissent pas à une complémentarité systématique des interventions de l'UE et des Etats membres.

Valeur ajoutée de l'UE dans le dialogue politique (I 9.2.3) et dans le soutien à l'intégration économique régionale (I 9.2.4) :

Concernant le dialogue politique, le volume de l'aide de l'UE à Madagascar ainsi que sa neutralité politique lui confèrent une position privilégiée dans les discussions avec les autorités nationales. S'appuyant notamment sur les prérogatives que lui confèrent le Traité de Lisbonne en matière de politique étrangère, l'UE a ainsi eu un rôle important dans la relance du dialogue avec les autorités malgaches via le groupe international de contact (GIC). Les positions de l'UE ont cependant été dans un premier temps fragilisées par les positions non alignées des Etats membres (voir ci-dessus).

En matière d'appui à l'intégration régionale, le traité de Lisbonne confère à l'UE une compétence exclusive en matière de négociation d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services. Les interventions de l'UE dans ce domaine ont permis d'exprimer, dans une certaine mesure, la valeur ajoutée de l'action communautaire. L'UE a soutenu l'intégration de Madagascar dans l'économie régionale à travers quelques appuis au renforcement de capacités (notamment pour la mise en œuvre

¹⁴⁰ Il n'y a d'ailleurs aucune indication qu'il y ait eu des discussions à ce sujet entre l'UE et l'Allemagne.

¹⁴¹ De plus, la note de coopération mensuelle de la DUE est partagée avec les Etats Membres représentés à Madagascar.

effective des APE) ou des appuis intégrés aux interventions prévues dans les secteurs de concentration.

3.9.5 Analyse du CJ 9.3 : Les interventions de l'UE sont cohérentes entre elles et avec l'objectif global de réduction de la pauvreté.

Degré de cohérence des interventions de l'UE entre elles (I 9.3.1) :

Les formulations des 9^{ème} et 10^{ème} FED, ainsi que la restructuration du portefeuille ont veillé avec succès à obtenir la meilleure cohérence possible des interventions de l'UE entre elles. La crise de 2009 a eu comme conséquence, dans un premier temps, une complémentarité limitée entre instruments financiers. L'UE a par la suite cherché à améliorer la complémentarité et la cohérence de ses interventions lors de la formulation des nouveaux programmes s'inscrivant dans restructuration du portefeuille. Ainsi, au niveau des programmes régionaux et « tous ACP », la complémentarité s'est renforcée en 2012, afin d'assurer des synergies entre les programmes nationaux et les autres programmes. La cohérence entre les financements FED et IFS dans le cadre du soutien aux élections, par exemple, est à souligner. Cependant, dans la mise en œuvre, cet objectif de cohérence n'a pas toujours été atteint. Des différences d'approches ont par exemple été identifiées en ce qui concerne le rôle des communes dans les investissements « eau et assainissement » ; ces différences expriment un manque de cohérence entre des interventions relevant d'un instrument sectoriel spécialisé (la facilité eau) et les interventions venant en appui au processus de décentralisation (en particulier le programme ACORDS financé par le FED). .

Degré de cohérence des interventions de l'UE avec l'objectif global de réduction de la pauvreté (I 9.3.2) :

Plusieurs éléments indiquent une cohérence des interventions de l'UE à Madagascar avec l'objectif global de réduction de la pauvreté. Ainsi, durant la période 2002-2008, les interventions dans la santé ont permis d'améliorer l'accès aux soins pour les plus vulnérables, ce qui s'est traduit par un allongement de l'espérance de vie et une diminution de la mortalité infantile. Certains projets mis en œuvre dans les domaines de la sécurité alimentaire et du développement rural ont eu des effets positifs sur la qualité de vie (alimentation plus diversifiée, meilleur accès à la santé, etc.). Enfin, les interventions dans le secteur des transports ont notamment contribué au développement d'activités commerciales¹⁴², entraînant à leur tour une réduction de pauvreté.

3.9.6 Analyse du CJ 9.4 : Les politiques communes ont été appliquées de manière cohérente avec les stratégies de coopération entre l'UE et Madagascar.

Les informations disponibles indiquent une volonté de la part de l'UE d'avoir une cohérence entre les actions de développement et les orientations des politiques communautaires. Ainsi, le rapport de gestion sur l'aide extérieure (EAMR) couvrant l'année 2008 fait état de liens continus entre la DUE et les DG MARE et TRADE, respectivement en charge de la politique de l'UE en matière de pêche et de commerce.

¹⁴² Voir ci-dessus les réponses aux QE n°3 (secteurs sociaux), 4 (transports) et 5 (développement rural).

Cohérence des politiques dans le secteur du sucre (I 9.4.1) :

Dans le cas du sucre, l'UE a décidé en 2006 d'aligner le prix intérieur et le prix auquel elle importait le sucre des pays ayant signé le protocole sucre (dont Madagascar) sur le cours mondial. Cette décision a affecté les sucriers malgaches, qui jusqu'alors importaient du sucre au prix international et le revendaient à l'UE au prix intérieur européen. En revanche, elle a été sans effet pour les planteurs de canne qui ne produisaient que pour la consommation locale d'alcool¹⁴³. Comme les autres pays signataires du protocole sucre, Madagascar a bénéficié, via une ligne budgétaire spécifique (relevant de la politique de coopération), de mesures d'accompagnement. Celles-ci ont principalement consisté en un appui à la production, dont les résultats ont été très mitigés¹⁴⁴. De plus, il est constaté l'absence d'affectation d'une partie des fonds à la nécessaire réhabilitation des sucreries¹⁴⁵.

Cohérence des politiques dans le secteur de la pêche (I 9.4.2) :

Concernant la pêche, l'on constate une cohérence forte entre les actions financées par les ressources de l'accord pêche et celles relevant des projets régionaux FED et des fonds STABEX. L'accord de partenariat conclu en 2006 entre Madagascar et la DG MARE a renforcé les liens déjà existants entre l'UE et Madagascar dans ce secteur¹⁴⁶. Suite à l'application de l'article 96, il n'y a pas eu de renégociation de l'accord de partenariat (suspension du dialogue avec les autorités malgaches), mais un protocole a été négocié avec le Secrétariat général du ministère de la Pêche pour le prolonger. Pour ce faire, il y a eu une coordination entre la DG MARE et le SEAE, qui se traduit par une bonne cohérence entre les actions de développement de l'UE et celles financées par DG MARE à Madagascar.

Cohérence des politiques en matière de commerce (I 9.4.3) :

Le démantèlement tarifaire résultant de l'APE intérimaire a commencé le 1^{er} janvier 2014. En matière de commerce, les appuis apportés par l'UE durant la période évaluée concernent notamment l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits, via la mise en place de marchés au niveau des communes, la promotion des approches qualité et les appuis aux dispositifs et processus de normalisation des produits exportés. Ces appuis semblent insuffisants au regard des implications de l'APE pour l'économie malgache, notamment les pertes de recettes fiscales¹⁴⁷. Cependant, de nouvelles interventions débutent fin 2014/2015 (projet PROCOM d'un montant de 8 M€ complété par un financement de 950.000€ provenant de l'enveloppe régionale 10^{ème} FED)..

¹⁴³ La production nationale ne fournit que 10% de la consommation nationale de sucre.

¹⁴⁴ Voir ci-dessus, la réponse à la QE 5.

¹⁴⁵ Voir: Study of the European Commission's co-operation with Sugar Protocol countries: Assessment of the Accompanying Measures for Sugar Protocol Countries (AMSP). ADE, Final Report, 2009.

¹⁴⁶ Il est à noter que l'article 96 ne concerne que l'Accord de Cotonou. Les décisions du Conseil n'ont donc pas affecté les autres accords établis entre l'UE et Madagascar, dont l'accord de pêche.

¹⁴⁷ A la fin de la période de transition de l'APE, la baisse potentielle des recettes douanières serait de 30%, ce qui représenterait une diminution de 5% des recettes totales de l'Etat malgache. Source : Hallaert, Jean-Jacques, APE : quelle est la gravité (et le degré d'urgence) du défi fiscal ? ICTSD, 23 juillet 2010, 2 p.

4. Conclusions et recommandations

4.1 Appréciation d'ensemble

L'évaluation couvre les stratégies de coopération entre l'UE et Madagascar, définies par les DSP et les PIN du 9^{ème} FED (2002-2007) et du 10^{ème} FED (2008-2013), ainsi que leur mise en œuvre durant la période 2002-2013. Au cours de cette période, le montant engagé par l'UE dans sa coopération avec Madagascar s'est élevé à plus d'un milliard d'euros (1 080 M€, dont 775 M€ provenant du FED).

Les stratégies de coopération évaluées (y compris la restructuration du portefeuille du 10^{ème} FED suite aux événements politiques de 2009) **ont été pertinentes au regard des enjeux de développement du pays et cohérentes avec les priorités nationales ainsi qu'avec les orientations de politique de coopération au développement de l'UE.** Tout au long de la période évaluée, **la coopération de l'UE s'est adaptée à l'évolution du contexte national, mais avec un mouvement de balancier très fort** : de 2002 à 2008, excès de confiance dans la capacité du gouvernement de l'époque à conduire certaines réformes ; après 2009, suspension longue de l'aide programmable, peu efficace politiquement (surtout jusqu'en 2011) et néfaste sur les plans économiques et sociaux.

L'évaluation de l'efficacité et des impacts de la mise en œuvre de ces stratégies se heurte à un problème de mesure, en raison de la faiblesse du système statistique national et d'un manque de dispositif de suivi-évaluation adapté aux logiques d'intervention. **L'efficacité est relativement bonne à l'échelle des zones d'intervention pour plusieurs secteurs (routes, développement rural et local, ...) et faible à moyenne en ce qui concerne les réformes des politiques publiques.** Les résultats les plus significatifs correspondent à des innovations institutionnelles qui ne relèvent pas directement du champ d'action de l'Etat : renforcement des capacités des communes, appui aux FRDA et CSA, implications de la société civile dans la gestion des CSB et des écoles¹⁴⁸. **Les impacts sont globalement faibles, notamment en termes d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique, de consolidation de l'Etat de droit et d'approfondissement de la démocratie.**

L'efficacité est également difficile à mesurer, du fait des difficultés de comparaison entre secteurs de coopération et entre pays. Des marges de progrès existent dans les processus de préparation, de suivi-évaluation et de capitalisation à l'échelle des principales interventions.

Dans plusieurs secteurs de coopération, la durabilité des interventions du 9^{ème} FED s'avère fragile (infrastructures routières), voire compromise (réforme des administrations du secteur rural, amélioration du fonctionnement de la justice). En revanche, dans d'autres secteurs (décentralisation, certains volets de la gestion des finances publiques), les acquis issus des appuis antérieurs de l'UE ont été préservés après la crise de 2009. En ce qui concerne les interventions du 10^{ème} FED, il est encore trop tôt pour apprécier leur durabilité dans la mesure où elles ont démarré fin 2012.

¹⁴⁸ Ce dernier résultat correspond aux activités en cours des programmes PASSOBA et DINIKA ; il demande à être confirmé dans le temps.

L'UE a globalement pris en compte les facteurs de fragilité du pays (forte exposition aux risques de catastrophe naturelle, accentuée par le changement climatique ; césure profonde entre les élites et la majeure partie de la population ; instabilité politique ; manque de reconnaissance du principe de l'Etat de droit, ...) dans la définition et la mise en œuvre des stratégies de coopération avec Madagascar. **Néanmoins, étant donnée cette situation de fragilité, l'efficacité et les impacts de la coopération auraient été meilleurs s'il n'y avait pas eu d'interruption des appuis européens et si l'UE et les parties prenantes malgaches disposaient d'outils permanents permettant d'apprécier l'évolution de ces facteurs de fragilité.**

La valeur ajoutée de l'UE par rapport aux Etats membres s'est exprimée principalement au niveau du dialogue politique, l'UE étant perçue, par les parties prenantes malgaches et par les autres PTF, comme un interlocuteur relativement neutre, et au niveau de l'intégration régionale.

Les dimensions transversales (genre, environnement et VIH/SIDA) ont été intégrées de manière variable dans la formulation et la mise en œuvre des différentes interventions de l'UE. Globalement, elles ont été davantage prises en compte en fin de période évaluée (volets santé et éducation du PASSOBA, opérations HIMO dans le secteur routier, ...).

La coordination des stratégies de coopération de l'UE avec les autres PTF, notamment avec les Etats membres, **a été variable** d'un secteur d'intervention à l'autre, en particulier à partir de l'entrée en application de l'article 96. Enfin, **les interventions de l'UE ont été cohérentes entre elles et avec les autres politiques de l'UE à Madagascar.**

4.2 Conclusions

La présente évaluation aboutit à 9 conclusions, regroupées en trois thèmes : la stratégie de coopération (C 1 et C 2) ; les domaines de coopération (C 3 à C 6) et les aspects opérationnels (C 7 à C 9). Chacune de ces conclusions repose sur les réponses apportées à une ou plusieurs QE et, le cas échéant, sur l'échantillon d'interventions analysé dans le cadre de ces QE. Le tableau ci-dessous présente l'intitulé de ces conclusions et leurs liens avec les QE

Tableau 5 – Résumé des conclusions et liens avec les QE

Thèmes	Conclusions	QE
Stratégie de coopération	C 1 – Au cours de la période 2002 – 2008, la stratégie de coopération a poursuivi des objectifs pertinents, toutefois trop nombreux.	1, 2, 3, 4, 5, 6 et 7
	C 2 – Durant la période 2009 – 2013, la stratégie de coopération a été adaptée à l'évolution du contexte politique, mais le prix en termes d'efficacité de la stratégie 10 ^{ème} FED et de durabilité de la stratégie 9 ^{ème} a été élevé.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 8
Domaines de coopération	C 3 – L'UE a contribué à l'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables, mais les résultats s'avèrent peu durables.	3, 4, 5 et 7
	C 4 – L'amélioration de la gouvernance de l'action publique a été appréhendée correctement comme un enjeu majeur, mais elle a souffert des effets de la crise de 2009.	2, 4, 5 et 7
	C 5 – Le soutien à la croissance de l'activité économique a eu quelques résultats positifs, hypothéqués par la détérioration du climat des affaires.	4, 5 et 6
	C 6 – Le renforcement institutionnel et le renforcement des capacités ont représenté un axe transversal important des appuis de l'UE. Les impacts ont été globalement faibles, sauf pour les communes.	2, 3, 4, 5, 6 et 7
Aspects opérationnels	C 7 – L'efficacité des appuis budgétaires (2002 à 2008) a été limitée.	2 et 8
	C 8 – Les dimensions transversales ont été prises en compte de manière inégale selon les domaines et des marges de progrès existent.	3, 4 et 5
	C 9 – La cohérence des interventions de l'UE à Madagascar a été forte. Les résultats de l'investissement important de l'UE dans la coordination des PTF ont été variables selon les domaines. La valeur ajoutée de l'UE s'est exprimé principalement au niveau du dialogue politique et en matière d'intégration régionale.	9

4.2.1 Stratégie

Conclusion 1 – Au cours de la période 2002 – 2008, la stratégie de coopération s'est inscrite dans les orientations et priorités du gouvernement malgache. Elle a su s'adapter à l'évolution de celles-ci en intégrant le soutien à la politique de décentralisation qui ne figurait pas dans la stratégie initiale. Dans les régions du Sud-Est et du Nord-Est du pays, la conception de la stratégie a permis l'établissement de synergies entre différents domaines d'intervention (routes, filières agricoles, planification du développement rural, ...). Cependant, dans chaque secteur, les objectifs poursuivis ont été trop nombreux au regard des capacités d'absorption du pays et des moyens mobilisés (ressources humaines à la DUE, dispositifs de suivi-évaluation, assistance technique, ...) pour promouvoir, accompagner et évaluer efficacement les réformes sectorielles.

Cette conclusion repose sur la mise en perspective des réponses à la QE 1 avec les réponses aux QE sectorielles (QE 2 à 7).

Le jugement porté sur le nombre trop élevé des objectifs poursuivis concerne particulièrement le développement rural et plusieurs domaines « hors concentration » tel que : gouvernance juridique, appui à la société civile et intégration régionale.

Conclusion 2 – Durant la période 2009 – 2013, qui correspond à celle du gouvernement de transition, l'UE a fait preuve d'une grande capacité d'adaptation de sa stratégie de coopération à l'évolution du contexte politique. La restructuration du portefeuille du 10^{ème} FED a été pertinente au regard de la situation économique et sociale des catégories vulnérables, qui représentent la majorité de la population. Cependant, le quasi arrêt de la coopération (mi 2009 à fin 2011), liée à l'application de l'article 96 de l'Accord de Cotonou, a fortement décalé dans le temps l'atteinte des objectifs poursuivis. De plus, il a eu des impacts sociaux et économiques négatifs et a été peu efficace sur le plan politique.

Cette conclusion repose principalement sur la QE 1 (plus particulièrement le CJ 1.3) et la QE 8 (CJ 8.3). Elle prend en compte également les analyses des QE 2, 3, 4, 5, 6 et 7.

Le changement non constitutionnel de pouvoir à Madagascar début 2009 s'est traduit par l'adoption de mesures prudentielles durant plus d'une année. La décision prise par le Conseil de l'UE, en juin 2010, de suspendre la coopération avec le gouvernement malgache en application de l'article 96 de l'Accord de Cotonou a conduit à une restructuration importante et progressive du portefeuille du 10^{ème} FED. Dans cette restructuration, l'accent a été mis sur l'atténuation des conséquences de la crise sur les populations vulnérables, en veillant à préparer le retour à une coopération normale.

Les délais de préparation de cette décision du Conseil, puis les divergences au sein des services de l'UE sur la manière d'appliquer cette décision se sont traduits par deux années et demie (mi 2009 à fin 2011)¹⁴⁹ durant lesquelles la coopération de l'UE a été quasiment stoppée, excepté certains appuis relevant des lignes thématiques (DCI-NSAPVD, DCI-FOOD, DCI-HUM, ...) et les contrats FED signés avant la crise. Ce quasi arrêt de la coopération de l'UE a, d'une part, contribué à la dégradation de la situation des populations

¹⁴⁹ Et même fin 2013 si l'on considère les dates de démarrage sur le terrain des actions soutenues par le 10^{ème} FED.

vulnérables et, d'autre part, favorisé l'affaiblissement de l'autorité de l'Etat, ce qui fragilise la durabilité des appuis précédents.

L'utilisation du levier de la coopération (sanction via la suspension de l'aide, puis incitation via une reprise partielle) n'a pas été déterminante dans le processus de retour à l'ordre constitutionnel. D'autres facteurs (sanctions ciblées sur les dirigeants, suspension de la participation de Madagascar aux activités des organisations régionales, pressions diplomatiques, ...) ont contribué plus significativement à infléchir progressivement la position des protagonistes.

4.2.2 Domaines de coopération

Conclusion 3 – Tout au long de la période évaluée, la coopération de l'UE a contribué à l'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables, au moins dans les zones d'intervention. Ces résultats positifs concernent l'accès à la santé et à l'éducation, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'accès à l'eau et à l'assainissement, l'accès aux marchés et la situation des détenus dans les établissements pénitentiaires. Cependant, quel que soit le secteur considéré, la durabilité des résultats obtenus s'avère faible.

Cette conclusion repose principalement sur les QE 3, 4, 5 et 7.

Education et santé : durant la période 2002-2008, les appuis budgétaires ont contribué à une amélioration de l'accès à ces services de base. A partir de 2009/2010, la situation sanitaire et scolaire se dégrade fortement en raison d'une réduction drastique des budgets. Les interventions du 10^{ème} FED (PASSOBA santé et éducation), démarrées en 2013, visent à contribuer à remédier à cette situation dans certaines régions et présentent le potentiel pour y parvenir.

Sécurité alimentaire : les interventions de l'UE ont contribué, dans plusieurs zones, à un accroissement des revenus des agriculteurs et à une amélioration de la situation nutritionnelle des femmes et des enfants. Cependant, les impacts de ces actions sont limités en raison d'une durée d'intervention trop brève et d'un manque de coordination entre les acteurs. Il est attendu des interventions du 10^{ème} FED, démarrées en 2013 / 2014, qu'elles permettent d'obtenir des résultats plus durables et à une échelle plus vaste.

Eau et assainissement : les appuis de l'UE ont permis une amélioration indéniable de l'accès à l'eau dans les zones d'intervention (dont le nombre est toutefois trop limité).

Désenclavement routier : la réhabilitation d'axes routiers (9^{ème} FED) et la réparation de dégâts cycloniques (10^{ème} FED) ont permis d'améliorer l'accès aux services publics et aux marchés pour les populations démunies dans les zones d'intervention.

Justice : les appuis apportés dans le cadre du 9^{ème} FED ont permis d'améliorer la situation des détenus dans plusieurs établissements pénitentiaires ; mais ces effets n'ont pas perduré après 2009.

Conclusion 4 – Les appuis de l'UE à l'amélioration de la gouvernance de l'action publique, qui ont été importants durant la période 2002-2008, ont obtenu des résultats variables selon les domaines. Les acquis obtenus ont été fragilisés (cas de l'entretien routier et de la gestion des finances publiques), voire entièrement compromis (justice, développement rural) par les conséquences de la crise de 2009. Les impacts des appuis de l'UE sont les plus durables au niveau de la gouvernance locale.

Cette conclusion repose sur les QE 2, 3, 4, 5 et 7.

Entretien routier : durant la première période, l'UE a joué un rôle significatif dans la mise en place d'une organisation plus efficace qu'auparavant de l'entretien routier (ARM, FER). Mais ces réformes institutionnelles ont été en grande partie vidées de leur substance depuis 2009 sous l'effet de la baisse des ressources financières de l'Etat et, surtout, de l'affaiblissement de l'autorité de celui-ci.

Gestion des finances publiques : jusqu'en 2008, les appuis budgétaires (dont ceux de l'UE) ont, entre autres, permis une amélioration de la prévisibilité des ressources de l'Etat. En revanche, la réforme des finances publiques, n'a pas atteint tous les objectifs fixés. A partir de 2009, le court terme prédomine dans la préparation et l'exécution du budget ; des postes de dépenses essentiels ne sont pas suivis de manière satisfaisante. Les conséquences de cette dégradation de la gestion des finances publiques sont très fortes en termes i) de détérioration de l'autorité et de la légitimité de l'Etat et ii) de dégradation de la qualité et du volume des services publics délivrés.

Développement rural : au cours de la première période, les appuis apportés par l'UE s'inscrivaient dans la perspective d'un réel développement des territoires ruraux à travers la mise en place de la décentralisation, le renforcement des services techniques déconcentrés, la structuration des organisations professionnelles et la dynamisation des opérateurs d'appui (ONG locales et bureaux d'études). A partir de 2009, l'arrêt des appuis institutionnels aux structures en charge du développement des territoires (PADR, GTDR, DRDR), l'absence de politique sectorielle claire et la très faible implication de l'Etat et des collectivités territoriales dans la conception des projets 10ème FED (AINA, ASARA, ASA) ont largement affaibli la cohérence de la stratégie sectorielle de coopération.

Justice : les impacts escomptés des appuis apportés dans le cadre du 9ème FED (justice plus efficace et plus accessible) sont loin d'avoir été atteints, en raison notamment d'une durée d'intervention trop courte et d'un manque de volonté politique dans la mise en œuvre des réformes.

Décentralisation : l'UE a contribué de manière significative à la mise en place de la décentralisation à travers un soutien aux communes de la partie Sud du pays, un appui aux OSC intervenant dans le champ de la gouvernance locale et une contribution à la formulation et à la mise en œuvre de la politique nationale de décentralisation et de déconcentration.

Conclusion 5 – Au cours de l'ensemble de la période évaluée, la coopération UE-Madagascar a contribué à la croissance de l'activité économique à travers le soutien à des secteurs productifs (filières agricoles et halieutiques principalement) et par la remise en état d'infrastructures de transport. Mais les résultats obtenus sont hypothéqués par l'absence de stratégie nationale en matière de commerce, par des dysfonctionnements dans l'application des politiques sectorielles (par exemple : pêche, transport) et par la dégradation du climat des affaires, liée en particulier à la faible crédibilité de la justice commerciale.

Cette conclusion repose sur les QE 4, 5, 6 et 7.

Filières agricoles : les stratégies d'appui aux filières ont fortement souffert de l'absence des acteurs régaliens, que ce soit l'Etat ou les CTD, pour accompagner et encadrer les initiatives d'amélioration de la commercialisation et de la qualité des produits.

Filières halieutiques : les appuis ont permis d'améliorer la qualité et l'efficacité des contrôles sanitaires sur les produits halieutiques exportés vers l'UE, permettant d'atténuer les effets négatifs de la baisse de la ressource halieutique sur les quantités exportées. Mais, durant la seconde période, les ressources de l'accord de pêche ont été partiellement employées par l'Etat à d'autres fins que celles prévues par l'accord.

Transports : les routes réhabilitées dans le cadre du 9ème FED (Nord et Centre-Est) ont amélioré de manière significative la mobilité des biens et des personnes et stimulé l'activité économique. Mais les carences de la politique d'entretien routier et le laxisme dans la lutte contre les pratiques de surcharge des camions vont continuer de compromettre la durabilité de ces appuis.

Conclusion 6 – Le renforcement institutionnel et des capacités a constitué un « fil rouge » transversal aux différents domaines de coopération et concerne différentes catégories de bénéficiaires. Globalement, les impacts obtenus sont faibles ou peu durables, excepté en ce qui concerne le rôle de maître d'ouvrage des communes dans le Sud du pays.

Cette conclusion repose sur les QE 2, 5 et 7.

Administrations publiques : dans les secteurs de l'éducation et de la santé, les appuis budgétaires n'ont pas réussi, en l'absence d'un appui institutionnel, à renforcer les capacités de programmation et de suivi-évaluation (au niveau central et déconcentré) ; la formulation des volets santé et éducation du PASSOBA (10^{ème} FED) a tiré correctement les enseignements de ces lacunes. Dans le secteur du développement rural, l'UE a particulièrement soutenu, de 2002 à 2008, les structures publiques en charge du développement des territoires en obtenant des premiers résultats ; ceux-ci n'ont pas été pérennisés après 2009 du fait des conséquences de la crise. Les résultats, les impacts et la durabilité des appuis aux institutions du secteur judiciaire sont très faibles.

Acteurs non étatiques du développement rural : l'efficacité des appuis a été limitée par l'absence d'une stratégie gouvernementale formalisée, partagée avec l'ensemble des PTF et inscrite dans la durée, pour parvenir à créer un tissu d'opérateurs d'appui, efficace et durable, travaillant en articulation avec les services techniques déconcentrés et les collectivités locales.

Organisations de la société civile : durant la première période, les appuis de l'UE ont contribué au renforcement des capacités des OSC à participer de manière efficace à la vie publique, notamment dans le suivi des processus électoraux et dans le champ de la gouvernance juridique. Cependant, à partir de 2009, du fait de leur marginalisation par les pouvoirs publics, ces organisations n'ont guère pu faire valoir les compétences acquises. Dans le domaine de la gouvernance locale, le renforcement des capacités des OSC à appuyer les autorités locales a eu des effets plus durables.

Collectivités territoriales décentralisées : les capacités des communes à exercer leur rôle de maître d'ouvrage des investissements publics locaux ont été durablement renforcées dans la partie Sud du pays (zone d'intervention du programme ACORDS).

4.2.3 Aspects opérationnels

Conclusion 7 – Jusqu'en 2008, les appuis budgétaires de l'UE ont contribué de manière significative à un dialogue stratégique entre le gouvernement et les PTF. Néanmoins, l'efficacité, l'efficacités et la durabilité des appuis budgétaires ont été limitées par la combinaison de plusieurs facteurs.

Cette conclusion repose sur la QE 8 (CJ 8.2) et sur la QE 3 (CJ 3.3).

Les principaux facteurs qui ont pesé négativement sur les performances des appuis budgétaires sont : i) un manque d'actualisation de l'analyse du contexte ; ii) un manque de coordination des PTF en matière d'assistance technique ; iii) une implication insuffisante des cadres des ministères sectoriels et iv) l'absence d'une stratégie nationale de réforme des finances publiques.

Conclusion 8 – Les dimensions transversales (genre, environnement, VIH-SIDA) ont été prises en compte de manière inégale, et souvent insuffisante, dans la formulation et la mise en œuvre des différentes interventions.

Cette conclusion repose sur les QE 3, 4 et 5.

Secteurs sociaux : la formulation des volets santé et éducation du PASSOBA a correctement pris en compte les dimensions transversales, surtout le genre, le VIH et le changement climatique.

Transports : la dimension environnementale a été intégrée de manière satisfaisante dans la formulation des interventions de l'UE au niveau du secteur des routes. Les mesures sociales d'accompagnement n'ont cependant pas été efficaces, du fait des budgets programmés et effectivement contractés et des faibles capacités des ONG mobilisées pour leur identification et mise en œuvre. Les opérations HIMO, qui constituent un autre volet de la dimension sociale des interventions de l'UE, n'ont pas encore été mises en œuvre.

Développement rural : bien que les dimensions transversales soient absentes des logiques d'intervention des principaux projets (excepté ceux relatifs à la nutrition), plusieurs actions ont eu un effet favorable sur la situation des femmes et sur l'environnement (protection des sols notamment).

Conclusion 9 – La cohérence des interventions de l'UE à Madagascar, au titre de la coopération au développement ou des politiques communes, est solide.

L'UE s'est fortement investie dans les instances de coordination entre PTF (et avec le gouvernement jusqu'en 2008) ; les résultats de cet investissement ont été variables selon les secteurs.

La valeur ajoutée de l'UE s'exprime principalement au niveau du dialogue politique (l'UE étant perçue comme un interlocuteur plus neutre que d'autres) et en matière d'intégration régionale (en raison de l'importance de la coopération de l'UE au niveau régional).

Cette conclusion repose sur la QE 9, qui elle-même s'est appuyée sur les analyses sectorielles.

Cohérence : la cohérence des interventions vis-à-vis de l'objectif global de réduction de la pauvreté est assez forte. La cohérence entre les politiques communes et la stratégie de coopération est variable selon les domaines : elle est meilleure dans le domaine de la pêche que dans ceux du commerce ou du sucre.

Coordination : face à la crise politique de 2009, les PTF ne sont pas parvenus à définir des positions similaires, y compris entre certains Etats membres et l'UE. A partir de 2009, les concertations entre PTF se sont poursuivies, tandis que celles avec le gouvernement se sont étioilées. Dans le secteur de la santé, on note que la fragmentation des appuis extérieurs a beaucoup affaibli la capacité de programmation du ministère.

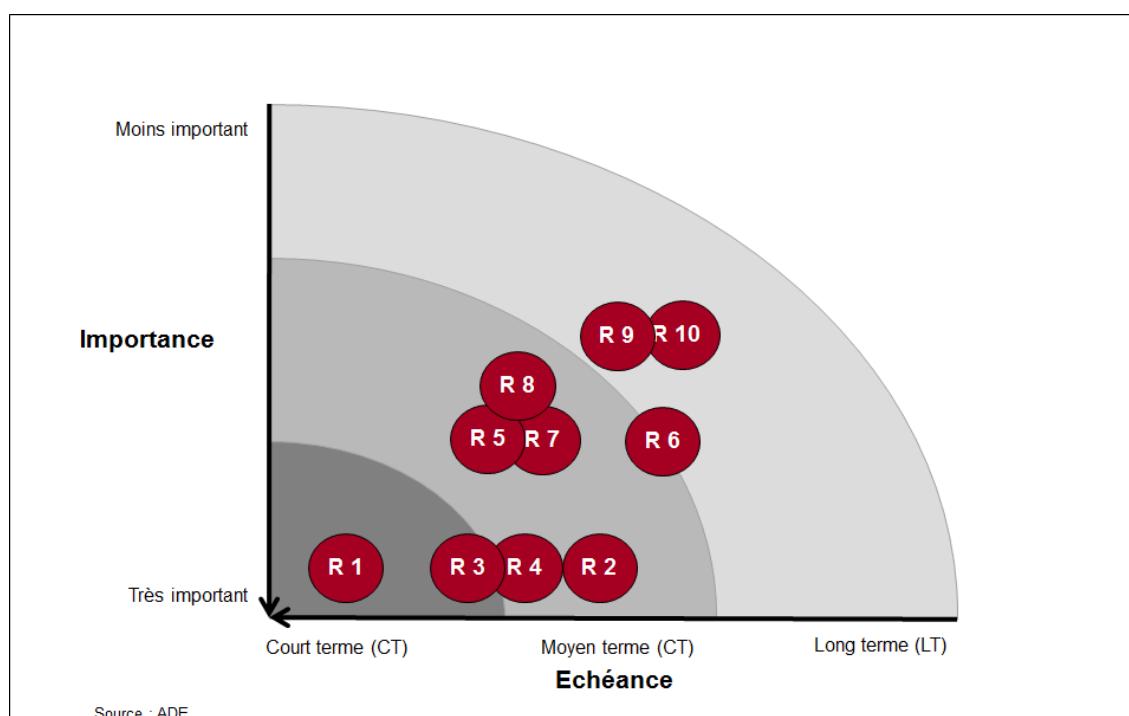
4.3 Recommandations

La présente évaluation aboutit à 10 recommandations, organisées selon les mêmes thèmes que les conclusions, à savoir : la stratégie (R 1 et R 2), les domaines de coopération (R 3 à R 7) et les aspects opérationnels (R 8 à R 10).

Tableau 6 – Résumé des recommandations et liens avec les conclusions

Thèmes	Recommandations	Conclusions
Stratégie de coopération	R 1 – Définir des objectifs de coopération réalistes en tenant compte des risques identifiés et des moyens disponibles.	C 1 et C 2
	R 2 – Coopération avec les Etats fragiles : tirer les enseignements de la crise malgache de 2009 afin de pouvoir définir à l'avenir des réponses plus adaptées ; accroître les moyens d'analyse des facteurs structurels de fragilité.	C 2
Domaines de coopération	R 3 – Soutenir la reconquête de l'autorité de l'Etat, l'affirmation du principe de l'Etat de droit et la consolidation de la démocratie.	C 4, C 6, C 7
	R 4 – Redéfinir une stratégie d'appui au développement rural et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.	C 3, C 4, C 5
	R 5 – Définir un secteur de coopération « environnement », poursuivant deux objectifs principaux : la préservation de la biodiversité et l'adaptation au changement climatique.	C 3, C 4, C 8
	R 6 – Secteurs sociaux : préparer l'élargissement à l'échelle nationale des volets santé et éducation du PASSOBA.	C 3, C 6
	R 7 – Transports : soutenir la consolidation de réformes institutionnelles et contribuer à l'amélioration de la mobilité.	C 3, C 4, C 5
Aspects opérationnels	R 8 – Améliorer l'efficacité et l'efficacé des structures de partenariat avec les parties prenantes malgaches	C 6, C 7, C 9
	R 9 – Intensifier la prise en compte des dimensions transversales dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des actions.	C 8
	R 10 – Dresser un bilan approfondi de l'investissement de l'UE dans les dispositifs de coordination de l'aide à Madagascar en tirant les enseignements.	C 9

Figure 11 – Importance et échéance des recommandations



4.3.1 Stratégie

Recommandation^o1 – 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.

Importance :	Echéance :	Reliée à :	Adressée à :
1	CT	C 1 et C 2	DUE ; DG DEVCO ; SEAE

Cette recommandation générale se décline en trois éléments plus spécifiques :

- a. **Veiller, dans le cadre de la coordination avec les autres PTF, à ce que certaines régions du pays ne soient pas « orphelines » de l'aide extérieure** et s'il est décidé ne pas les couvrir, disposer de justifications techniques, financières et/ou politiques détaillées et robustes.
- b. Dans les régions bénéficiant des appuis de l'UE, **chercher, dès la programmation, le plus possible de synergies entre les interventions dans les différents secteurs de manière à optimiser les impacts de l'aide européenne sur un territoire donné.**
- c. Pour approfondir *ex ante* les logiques d'action des politiques publiques (et celles de leurs appuis) et pour apprécier *ex post* les effets et impacts des politiques, **soutenir la collecte d'informations, la production de connaissances et la réalisation des analyses indispensables au pilotage des politiques publiques** (appui à l'INSTAT, aux structures de recherches nationales, aux dispositifs de suivi-évaluation par secteurs, ...).

Recommandation^o2 – Au titre de la coopération avec les Etats fragiles : a) 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 ; b) accroître les capacités de la CE et du SEAE pour l'analyse et le suivi de des facteurs structurels de fragilité.

Importance :	Temporalité :	Reliée à :	Adressée à :
1	MT	C 2	DG DEVCO ; SEAE

- a. A partir du cas de Madagascar, mais également d'autres pays ayant fait l'objet d'une application de l'article 96, **identifier les leçons apprises en termes notamment d'efficacité politique** (retour à l'ordre constitutionnel dans le cas de Madagascar) **et d'impacts sociaux, économiques et institutionnels des décisions du Conseil.**
- b. **Renforcer, à Madagascar, les moyens d'évaluation *ex ante* et *ex post* des politiques publiques**, en particulier celles soutenues par la coopération de l'UE (cf. point c de la recommandation n^o1).

4.3.2 Domaines de coopération

Avertissement: Les recommandations présentées dans cette section reposent sur les conclusions liées aux domaines de coopération¹⁵⁰, elles-mêmes basées sur le traitement des QE sectorielles. Ces recommandations visent à contribuer à la réflexion sur les orientations souhaitables de la coopération UE-Madagascar pour les domaines étudiés dans le cadre de la présente évaluation. Elles se situent donc « en aval » de la définition des domaines prioritaires, qui est l'objet du processus de programmation du 11^{ème} FED, en cours de réalisation. En effet, comme le souligne la recommandation n°1 relative à la stratégie, il ne serait pas réaliste de chercher à agir dans tous les domaines examinés ici. L'appréciation des évaluateurs sur la priorité à accorder aux différents domaines est indiquée à travers le niveau d'importance attribué à chaque recommandation.

Recommandation°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.

Importance :	Echéance :	Reliée à :	Adressée à :
1	CT / MT	C 4, C 6 ; C 7	DUE ; DG DEVCO ; SEAE

a. Organisation et fonctionnement de l'Etat :

- i. **Contribuer à une amélioration des moyens matériels et financiers de l'Etat nécessaires à l'exercice de ses missions**, en facilitant la reconstitution de ses marges de manœuvre financière au moyen d'un nouvel appui budgétaire¹⁵¹ et en appuyant la rationalisation de la gestion de ses ressources patrimoniales et matérielles.
- ii. **Contribuer à une réforme de la fonction publique**, couvrant la rationalisation de la gestion des ressources humaines (réconciliation des bases de données, recensement physique du personnel, mise à jour des fiches de postes, ...) et la revalorisation des fonctions exercées par les personnels de l'Etat (reconstitution d'une élite administrative, harmonisation dans tous les ministères des droits acquis par les fonctionnaires, ...).
- iii. **Appuyer le renforcement de l'autorité de l'Etat** en matière de sécurité des biens et des personnes, de contrôle (interne et externe) des finances publiques, de justice (voir ci-dessous) et de gestion des ressources naturelles.
- iv. **Contribuer à un renforcement de la redevabilité de l'Etat et de la transparence de son action**, à travers un appui aux juridictions administratives et un soutien aux OSC (voir ci-dessous).

¹⁵⁰ Voir, ci-dessus, section 4.2.2.

¹⁵¹ En tirant les enseignements des difficultés de la période 2002-2008. Voir recommandation n°8.

- b. **Gouvernance locale : Appuyer la mise à jour des cadres politiques et juridiques de la décentralisation et du développement local**, en accordant une attention particulière i) au renforcement du rôle des régions dans le développement des territoires ruraux ; ii) à la poursuite du renforcement des capacités institutionnelles et techniques des communes (à partir d'une capitalisation des acquis du programme ACORDS et du FDL) ; iii) à la mise en œuvre d'une vision intégrée « développement local – gouvernance locale (outils de démocratie participative, gestion foncière décentralisée, ...) et iv) à la poursuite de la promotion de l'intercommunalité à travers un cadre juridique clair et facilement assimilable par les élus locaux.
- c. **Justice :**
- i. En premier lieu, **appuyer l'élaboration d'une stratégie sectorielle**, en remettant au premier plan la dimension service public de la justice et en considérant les volets qui se trouvent aujourd'hui en déshérence : justice administrative, justice commerciale et politique pénitentiaire.
 - ii. Dans un second temps, **soutenir la mise en œuvre de cette stratégie** en visant principalement les résultats suivants : modernisation du droit positif ; amélioration du fonctionnement de la chaîne pénale ; élaboration d'un cadre normatif relatif aux droits fondamentaux ; déconcentration de la gestion des budgets des juridictions déconcentrées ; amélioration des conditions de travail des personnels ; poursuite de la modernisation du droit commercial ; amélioration de l'efficacité de l'administration pénitentiaire ; mise en place de peines alternatives à l'emprisonnement.
- d. **Société civile : Parallèlement à la poursuite de l'exécution du programme DINIKA, concrétiser l'application de la « feuille de route de l'UE pour l'engagement envers la société civile à Madagascar 2014-2017 »**, en visant à l'horizon de 5-10 ans les quatre impacts suivants : a) une société civile plus légitime et viable, capable d'agir comme acteur de gouvernance ; b) la société civile contribue à un Etat de droit plus effectif ; c) la co-crédation des services publics est promue ; d) la société civile contribue à un développement économique local inclusif.

Recommandation⁹⁴ – Redéfinir une stratégie d'appui au développement rural et 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.

Importance :	Temporalité :	Reliée à :	Adressée à :
1	CT / MT	C 3, C 4, C 5	DUE ; DG DEVCO ; SEAE

- a. **Elaborer cette stratégie dans le cadre d'un dialogue étroit avec le gouvernement et en concertation avec les autres partenaires.**
- b. **Sur base des enseignements de la période évaluée¹⁵², inclure dans cette stratégie les éléments suivants :**
 - i. **Soutien de moyen-long terme au dispositif FDA / FRDA / CSA**, afin de renforcer les stratégies de sécurisation des exploitations agricoles. Ce soutien devra accorder une attention particulière à la gouvernance économique et financière des FRDA, à la dynamisation des CSA, au renforcement d'opérateurs nationaux spécialisés en sécurité alimentaire et nutrition et, enfin, à la mise en place et à l'utilisation d'un système de suivi-évaluation efficace et efficient.
 - ii. **Appui au renforcement des capacités des acteurs publics agissant au niveau local (STD et CTD)** en matière de développement rural, de sécurité alimentaire et nutritionnelle et de réduction des risques et des catastrophes.
 - iii. **Poursuite du soutien aux filières agricoles¹⁵³** à travers principalement : i) l'appui à des partenariats public-privé impliquant des opérateurs aval motivés par des produits de qualité, respectueux de l'environnement et dynamisant le rôle des femmes ; ii) des approches différenciées en fonction des caractéristiques des produits, des territoires et des marchés¹⁵⁴ et, enfin, iii) des actions permettant l'amélioration du « climat des affaires » (normes, régulation des marchés, contrôle de la qualité, ...) en donnant un rôle plus important aux CTD dans ce domaine.
 - iv. **Prise en compte significative des défis démographiques**, à travers notamment une politique foncière et une politique de formation et insertion professionnelle qui soient à la hauteur des enjeux de la croissance de la population rurale.

¹⁵² Il serait notamment nécessaire d'effectuer une analyse comparée (en termes d'efficacité, synergie, durabilité et impact) des appuis apportés par l'UE aux acteurs du monde rural via le MAEP, via les ONG et via les organisations des N.U. L'analyse pourrait être élargie aux approches des autres PTF intervenant dans le secteur.

¹⁵³ Filières portant sur des produits à usage alimentaire ou médicinal.

¹⁵⁴ Nationaux ou régionaux ; exportations conventionnelles, certifiées ou de niche.

Recommandation^o5 – 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.

Importance : 2	Temporalité : CT / MT	Reliée à : C 3, C 4 et C 8	Adressée à : DUE ; DG DEVCO ; SEAE
-------------------	--------------------------	-------------------------------	---------------------------------------

- a. **Pour l'objectif « préservation de la biodiversité » et pour l'objectif « adaptation au changement climatique »¹⁵⁵, concevoir un programme de coopération** comprenant des appuis institutionnels (planification stratégique, collecte et diffusion de l'information, ...), un renforcement de la production de connaissances et le soutien à des actions concrètes au niveau local, ceci en cohérence forte avec la stratégie d'appui au développement rural (cf. recommandation n^o3).
- b. **Dans la prise en compte de l'environnement en tant que dimension transversale, accorder une attention particulière à la question de la gestion des risques de catastrophes naturelles, cyclones en particulier.**

Recommandation^o6 – Secteurs sociaux : préparer l'élargissement à l'échelle nationale des actions entreprises dans le cadre des volets santé et éducation du PASSOBA, dans la perspective d'une reprise des activités par les ministères concernés à la fin du projet.

Importance : 2	Temporalité : MT / LT	Reliée à : C 3 et C 6	Adressée à : DUE ; DG DEVCO ; SEAE
-------------------	--------------------------	--------------------------	---------------------------------------

- a. **Dans le secteur de la santé :**
 - i. **Soutenir la consolidation des plans d'action régionaux dans une programmation nationale, servant de base à un budget de programme ;**
 - ii. **Appuyer l'intégration dans la fonction publique des médecins et paramédicaux recrutés par le projet ;**
 - iii. **Organiser la reprise par les équipes de district des activités réalisées actuellement par les AT ;**
 - iv. **Soutenir la formation initiale des paramédicaux ;**
 - v. **Appuyer la mise à niveau de certains plateaux techniques ;**
 - vi. **Accompagner le redémarrage du transfert des subventions aux communes portant sur la gestion du médicament¹⁵⁶.**

¹⁵⁵ Qui constituent des objectifs transversaux par rapport aux secteurs d'intervention classiques des ministères.

¹⁵⁶ Subventions destinées au paiement des gestionnaires des dépôts communautaires de médicaments ainsi que l'entretien des formations sanitaires.

b. Dans le secteur de l'éducation :

- i. Appuyer la remise en place d'un système de suivi-évaluation** dans la perspective d'une amélioration de la qualité des enseignements ;
- ii. Mettre à la disposition du niveau national les formations dispensées dans le cadre du PASSOBA en vue de la certification des maîtres FRAM ;**
- iii. Appuyer la mise à jour des fichiers des enseignants, fonctionnaires et non fonctionnaires,**
- vii. Soutenir le versement des subventions aux maîtres FRAM.**

Recommandation^o7 – Dans le secteur des transports, poursuivre les appuis précédents en privilégiant deux axes : a) soutien à la poursuite de la réforme institutionnelle, jusqu'à ce que les nouvelles structures aient été confortées, rationalisées et pérennisées ; 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.

Importance : 2	Temporalité : MT / LT	Reliée à : C 3, C 4 et C 5	Adressée à : DUE ; DG DEVCO ; SEAE
-------------------	--------------------------	-------------------------------	---------------------------------------

a. Appuyer la réforme institutionnelle, en coordination étroite avec les autres PTF du secteur :

- i. **Actualiser le cadre réglementaire et institutionnel**, en tirant les enseignements des failles mises en évidence par la crise et en respectant les orientations du Plan national des transports existant ;
- ii. **Fournir une assistance technique coordonnée entre le FER, l'ARM, le MTP et l'ARTT¹⁵⁷** pour faciliter l'exercice des attributions respectives de chacune de ces structures ;
- iii. **Appuyer la restauration de l'autorité de l'Etat pour le contrôle des surcharges et le recouvrement des ressources du FER** en intégrant, le cas échéant, aux appuis budgétaires des indicateurs critiques pour la réforme sectorielle.

b. Contribuer à l'amélioration de la mobilité :

- i. **Contribuer au financement d'un entretien par points critiques** (mis en œuvre par l'ARM) sur les axes structurants déjà réhabilités par l'UE¹⁵⁸ ;
- ii. **Contribuer au financement d'un système national de cantonnage manuel¹⁵⁹** pour les routes en terre de désenclavement régional ;
- iii. **Identifier et financer un projet « accessibilité et mobilité rurale » dans le Sud ;**
- iv. **Contribuer à la mise en place d'une réserve pour les dégâts cycloniques ;**
- v. **Renforcer la prise en compte des dimensions transversales dans la formulation et la mise en œuvre des interventions.**

¹⁵⁷ Agence de régulation des transports terrestres.

¹⁵⁸ Si nécessaire, un abandon temporaire de l'intervention sur la RN13 devra être consenti.

¹⁵⁹ Comprenant une agence de maîtrise d'ouvrage déléguée dédiée, orientée sur la génération d'emplois pérennes.

4.3.3 Aspects opérationnels

Recommandation⁹⁸ – Améliorer l'efficacité et l'efficacités des structures de partenariat avec les parties prenantes malgaches.

Importance : 2	Temporalité : CT / MT	Reliée à : C 6, C 7 et C 9	Adressée à : DUE
-------------------	--------------------------	-------------------------------	---------------------

- a. **Reprendre l'appui (moyens de fonctionnement, assistance technique) aux services de l'ordonnateur national tout en conduisant un dialogue ferme avec le gouvernement afin que ces services soient mieux intégrés (qu'avant 2009) dans le système national de préparation et mise en œuvre des politiques publiques.**
- b. **Préparer et suivre les appuis budgétaires, à travers l'amélioration du fonctionnement du cadre de partenariat** (éviter les écueils de la période 2002-2008, marquée par un excès de confiance puis de rigueur), la réalisation d'études thématiques conjointes, avec d'autres PTF, sur des questions transversales (par ex., la GRH) et l'implication de la Cour des Comptes de Madagascar dans des revues conjointes des finances publiques.
- c. **Piloter les interventions sectorielles, en tirant les enseignements des expériences plutôt réussies¹⁶⁰ et de celles qui ont été moins fructueuses¹⁶¹.** L'attention à porter à ces instances de pilotage est d'autant plus importante que plusieurs programmes et projets se trouvent (du fait des conséquences de la crise de 2009) en gestion directe.

Recommandation⁹⁹ – 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.

Importance : 3	Temporalité : MT / LT	Reliée à : C 8	Adressée à : DUE ; DG DEVCO ; SEAE
-------------------	--------------------------	-------------------	---------------------------------------

- a. **Dans le cadre de la préparation du 11^{ème} FED, élaborer un dispositif réaliste et pertinent de suivi-évaluation de la prise en compte des questions transversales.**
- b. **Dans le cadre du PASSOBA, développer les synergies apparues entre les volets santé et éducation afin de parvenir à une meilleure prise en compte de la dimension genre.** Compte-tenu de la corrélation importante entre le niveau d'instruction des femmes, leur acceptation des méthodes de contraception et leur refus des grossesses précoces, des actions conjointes de sensibilisation sont à mettre en place avec la mobilisation des collectivités locales, du personnel des écoles et des centres de santé.

¹⁶⁰ Par exemple, dans le domaine de la santé : le comité de pilotage du PASSOBA ou le Mécanisme de coordination du Fonds Mondial.

¹⁶¹ Par exemple, dans le secteur « développement rural ».

Recommandation^o10 – 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.

Importance : 3	Temporalité : MT / LT	Reliée à : C 9	Adressée à : DUE
-------------------	--------------------------	-------------------	---------------------

- a. **Promouvoir les mécanismes et les outils permettant une coordination réellement opérationnelle entre PTF:** bases de données, mapping des interventions, financements communs ;
- b. **Dresser, au fur et à mesure, le bilan des gestions déléguées aux Etats membres et des conventions de contribution avec les organisations des Nations Unies ;**
- c. **Renforcer les processus de coordination des programmations respectives de l'UE et des Etats membres ;**
- d. **Améliorer la coordination UE – Etats membres dans les dispositifs de dialogue politique avec le gouvernement** (au sens de l'article 8 de l'Accord de Cotonou) ;
- e. **Intensifier la prise en compte dans le dialogue politique des conclusions des discussions au sein des groupes sectoriels ;**
- f. **Prendre en compte les changements induits dans la coordination et l'harmonisation de l'aide du fait du rôle croissant joué par de nouveaux partenaires de Madagascar, en particulier la Chine.**