



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

**Rapport final**

**Volume III – Annexes**

**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 No EVA 2011/Lot 3**  
**Specific Contract 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

---

## **VOLUME I : RAPPORT PRINCIPAL**

### **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<sup>E</sup> ET 10<sup>E</sup> 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



# **Annexe 11 : Compte-rendu du séminaire de restitution**

---





**EVALUATION DE LA COOPERATION DE L'UNION  
EUROPEENNE AVEC LA REPUBLIQUE DE MADAGASCAR  
2002-2013**

**Séminaire de restitution  
Hôtel Carlton - 13 février 2015**

**Compte-Rendu**

# 1. INTRODUCTION

La restitution des résultats de « l'évaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République de Madagascar pour la période 2002-2013 » s'est tenue le 13 février à l'hôtel Carlton, à Antananarivo. Le programme du séminaire est présenté en annexe n°1.

Le séminaire a réuni 82 participants (voir liste en annexe n°2), constitués de :

- Représentants du Gouvernement de Madagascar ;
- Représentants de l'Union européenne (services centraux et Délégation d'Antananarivo) ;
- Représentants d'autres partenaires techniques et financiers ;
- Représentants d'organisations de la société civile ;
- Assistants techniques (projets financés par l'UE).

# 2. CEREMONIE D'OUVERTURE

## **Allocution de M. Rakotoarimanana François Marie Maurice Gervais, Ministre des Finances et du Budget, Ordonnateur National du FED**

En introduction, M. Rakotoarimanana a rappelé que l'UE et ses Etats membres constituent le premier contributeur de l'aide publique au développement dont a bénéficié Madagascar au cours de la période évaluée. Il a également rappelé que c'est la première fois que la coopération UE-Madagascar fait l'objet d'une évaluation stratégique. M. Rakotoarimanana a ensuite indiqué que les 11 années couvertes par l'évaluation recouvrent deux séquences bien distinctes : tout d'abord, les années 2002-2008, caractérisées par une coopération intense dans de nombreux domaines ; ensuite, les années 2009-2013, années de crise politique, institutionnelle et économique à Madagascar, durant lesquelles la coopération avec l'UE a dû s'adapter. Soulignant que la coopération entre l'UE et Madagascar est aujourd'hui entièrement rétablie, il a noté que le bilan des actions antérieures doit permettre d'éclairer des questions clés qui se posent dans la programmation de la coopération au titre du 11<sup>ème</sup> FED. En conclusion, après avoir remercié l'Union européenne pour l'importance de l'aide apportée à Madagascar depuis 55 ans, il a souhaité aux participants de très fructueux travaux.

## **Allocution de M. Antonio Sanchez-Benedito, Ambassadeur, Chef de la Délégation de l'Union européenne**

M. Sanchez-Benedito a tout d'abord souligné que les relations de l'UE avec Madagascar vont bien au-delà de l'aide au développement, l'UE ayant l'ambition de devenir un partenaire stratégique de référence pour Madagascar. Il a ensuite indiqué que l'UE accorde beaucoup d'importance aux évaluations afin de tirer les leçons du passé, mais également pour répondre à un objectif de redevabilité vis-à-vis des citoyens européens et des pays bénéficiaires. Puis, il a rappelé quelques-unes des principales conclusions de l'évaluation. M. Sanchez-Benedito a terminé son allocution en rappelant que le gouvernement de Madagascar et l'UE sont actuellement dans la phase de programmation de la coopération dans le cadre du financement pluriannuel du 11<sup>ème</sup> FED ; il a indiqué que les résultats de l'évaluation 2002-2013 seront à prendre en compte dans cet exercice de programmation.

### 3. EXPOSES

#### **Présentation des évaluations pays (M. Jean-Louis Bolly, Commission européenne, DG DEVCO, unité évaluation)**

M. Bolly a présenté les objectifs et la démarche des évaluations pays commanditées par la Commission européenne, en resituant l'application de ce processus au cas particulier de l'évaluation de la coopération entre l'UE et Madagascar. Son exposé a abordé successivement les points suivants

- Rôle et mandat de l'unité évaluation ;
- Objectifs des évaluations ;
- Méthodologie et déroulement des évaluations ;
- Les critères d'évaluation : ceux du CAD et les critères supplémentaires, spécifiques à la Commission européenne.
- La dissémination des résultats de l'étude ;

#### **Présentation générale de l'évaluation UE – Madagascar (M. Jérôme Coste, chef de l'équipe d'évaluation)**

Le premier exposé de M. Coste a porté successivement sur les points suivants :

- Présentation générale de l'étude : champ ; démarche ; chronologie de la coopération UE-Madagascar de 2002 à 2011 ; vue d'ensemble des neuf questions d'évaluation.
- Pour chaque question d'évaluation : exposé de la question et des critères de jugement ; présentation du champ couvert ; exposé de la réponse à la question.

#### **Présentation des conclusions et recommandations de l'évaluation (M. Jérôme Coste, chef de l'équipe d'évaluation)**

Le second exposé de M. Coste a consisté en la présentation des conclusions et recommandations, respectivement au niveau i) de la stratégie de coopération dans son ensemble, ii) des domaines de coopération et iii) des modalités d'aide.

### 4. DEBATS

Le tableau de la page suivante synthétise les principales interventions effectuées par les participants au séminaire après chacun des exposés de M. Coste ainsi que les réponses apportées à ces interventions.

Intervenant / Organisme	Partie / Secteur / Domaine concernés	Commentaire (C) et/ou Question (Q) et/ou Proposition (P)	Eléments d'information et/ou de réponses
<b>1. Interventions après la présentation générale de l'évaluation par M. Coste</b>			
Mme Vero Razafintsalama / ONG Lâlana	Les différents instruments de l'UE	(Q) Avez-vous mené une analyse comparative de l'efficacité des différents instruments : aides sectorielles, aides programmes, devis programmes, conventions de contribution, contrat de subvention ? Si oui, quel est le plus efficace ?	Les instruments tels que les conventions de contribution aux agences des Nations Unies (FIDA, UNICEF, FAO) ou les conventions de délégation aux coopérations bilatérales (AFD, GIZ) ont été adoptés seulement durant la période de crise à titre de solution alternative / provisoire. Le résultat est contrasté et dépend de l'efficacité de chacune des institutions. Cela renvoie à un travail de suivi, qui doit être fait au cas par cas, entre les objectifs et les réalisations.
M. Le Représentant de Handicap International	Efficience de l'aide Interpénétration des domaines et des secteurs Diminution de l'aide suite à la crise de 2009	(Q) Y-a-t-il une analyse de l'efficience de l'aide de l'UE ? (Q) Avez-vous analysé la cohérence et l'interpénétration d'interventions relevant de différents secteurs et les synergies en résultant ? (Q) Pourquoi, suite à l'application de l'article 96, l'UE a décidé la réduction des financements de 580 M€ à 350 M€, au lieu de procéder à la réaffectation / réallocation des financements ?	Bien que devant être traité dans le présent exercice d'évaluation, l'analyse de l'efficience n'est pas traitée en profondeur, car renvoie à un exercice trop lourd, dépassant les moyens de la présente évaluation. L'appréciation des synergies transversales est abordée dans la seconde présentation. Les possibilités de réaffectation après 2009 des financements accordés vers d'autres acteurs et/ou secteurs, se traduisant par une diminution de 250M€ des aides prévues, ont été fonction de plusieurs facteurs dont les résultats des négociations entre l'UE et les autorités de la transition (jeux d'acteurs), des lourdeurs des procédures et surtout des contraintes au niveau des capacités d'absorption. Compte tenu de la situation de crise, il a été décidé par l'UE la suppression de la partie aide budgétaire
M. Bolly, Unité évaluation, DG DEVCO	Efficience de l'aide	(C) C'est une question qui devait être traitée par l'évaluation, et c'est une légère lacune du rapport.	
Mme Sophie Vanhaeverbeke, Chef de	Diminution de l'aide suite à la crise de 2009	(C) effectivement la reventilation de l'aide après 2009 a été un processus. L'utilisation de l'aide budgétaire soustraite a été fonction du temps nécessaire pour	

Intervenant / Organisme	Partie / Secteur / Domaine concernés	Commentaire (C) et/ou Question (Q) et/ou Proposition (P)	Eléments d'information et/ou de réponses
Coopération, DUE à Madagascar	Efficacité et efficacité de l'aide	l'instruction des nouveaux programmes, de la capacité d'absorption, de la réorganisation suite à la substitution de l'Ordonnateur National par la DUEM.  (C) les exercices d'évaluation renvoient toujours à des problèmes d'indicateurs et de données disponibles, d l'existence de bonnes études de référence (baselined studies), e fiabilité des sources, etc. Cela pêche dans beaucoup de pays, mais encore plus à Madagascar où énormément de données sont manquantes.	
M. Sylvain Deffontaines/ ONG Agrisud international	Développement rural, durée et cycle de projet	(Q) Dans quelle mesure la faible durée des cycles des projets financés par l'UE est-elle prise en compte dans l'évaluation ?	Ce point n'a pas été creusé en tant que tel. Il y a généralement clairement un décalage entre les ambitions et la réalité, notamment dans le secteur agricole où les pas de temps nécessaire aux changements sont longs, largement supérieurs aux cycles de 4 ans.  Cela est modulé dans certains cas par une certaine continuité d'actions issues de la succession de projets mis en œuvre dans les mêmes zones sur les mêmes thèmes. Il faut également avoir en tête que, sans présager des résultats, des programmes se mettent en place pour assurer des relais à des premières phases (cas des programmes AINA et ASARA qui tirent les leçons et constituent une extension des interventions techniques menés dans le cadre des PASA, PRONUMAD, FRDA, etc.).
Mme Amélie Razafindrahasa / ONG Fiantso	Société civile (p.122)	(Q) Il est proposé/recommandé la capitalisation des acquis de l'appui de la société civile et l'augmentation du budget qui y est alloué. Il y a des ébauches telles les FRDA, le SIF, etc. Que faut-il faire concrètement pour aller plus loin ?	C'est dans ce sens que le projet DINIKA a été mis en place. Dans le cadre du 11ème FED, il s'agit de poursuivre la feuille de route qui vise les 4 impacts suivants: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une société civile plus légitime et viable ;</li> <li>- La société civile contribue à un Etat de droit plus effectif ;</li> <li>- La co-création des services publics est promue ;</li> </ul>

Intervenant / Organisme	Partie / Secteur / Domaine concernés	Commentaire (C) et/ou Question (Q) et/ou Proposition (P)	Eléments d'information et/ou de réponses
			- La société civile contribue à un développement économique local inclusif.
M. Bolly, unité évaluation, DG DEVCO	Secteurs et domaines de coopération	L'évaluation a porté sur différents secteurs. Pensez-vous qu'un autre secteur aurait dû être appuyé ? N'y-a-t-il pas eu trop de saupoudrage ? On peut prendre l'exemple du Botswana où seule la recherche et l'enseignement supérieur ont été appuyés par l'UE...	Oui, il y a dispersion d'objectifs, mais qui résulte de l'analyse des besoins et des résultats des négociations entre l'UE et les gouvernements. Il a été aussi admis de ne pas laisser un secteur orphelin. Contre le morcellement des actions, les programmes DINIKA, ASA, ASARA essaient de travailler à plusieurs niveaux, en cascade, de façon coordonnée.
M. Gaston Mananjara / ONG Territoire et Développement	Changements climatiques et transition énergétique	(Q) Pour quelle raison les thèmes relatifs au changement climatique et à la transition énergétique ne sont pas abordés dans les 9 <sup>ème</sup> et 10 <sup>ème</sup> FED ?	Les appuis de l'UE dans le cadre du 9 <sup>ème</sup> et 10 <sup>ème</sup> dans ce domaine sont faibles et dispersés L'appui à la préservation de la biodiversité et à l'adaptation au changement climatique est recommandé, en réponse à la stratégie nationale y afférente.
M. Le Représentant de la BAD	Complémentarité des aides internationales	(C) Les résultats de l'évaluation de la coopération UE avec Madagascar sont similaires et en cohérence avec ceux de l'évaluation de la BAD sur la même période, notamment en terme de pertinence mais aussi en terme de préoccupation sur la durabilité. Il existe également des similitudes dans les domaines de concentration lesquels résultent des choix politiques des gouvernements. (Q) Concernant la concentration sectorielle, des pistes ont été évoquées par l'ambassadeur. Ne faudrait-il pas les mentionner dans le rapport ?	Oui, il convient de viser un nombre d'objectifs moins importants. Dans le présent travail d'évaluation, nous faisons des recommandations pour chacun des secteurs étudiés. C'est ensuite à l'UE de décider, en concertation avec le gouvernement malgache, des secteurs prioritaires.
Mme Sophie Vanhaeverbeke, Chef de Coopération, DUE à Madagascar	Secteurs et domaines de coopération	(C) Madagascar reçoit peu d'aides et peu d'attention. On ne peut laisser un secteur orphelin. Le tiraillement est permanent. Par ailleurs, il faut continuer ce qui a été engagé pour que les choses soient durables. Les thèmes du changement climatique et de l'énergie sont apparus durant la fin de la période évaluée. C'est au	

Intervenant / Organisme	Partie / Secteur / Domaine concernés	Commentaire (C) et/ou Question (Q) et/ou Proposition (P)	Eléments d'information et/ou de réponses
		cœur du 11ème FED. Tout en travaillant dans les autres secteurs agriculture, développement rural, malnutrition, transport, etc. La programmation du 11ème FED va être douloureuse.	
M. Sambany Ruphin / Ministère chargé des ressources halieutiques et de la pêche	Secteur pêche et ressources halieutiques, p.63	(C) Il importe de souligner qu'il y a un système de recouvrement de coûts pour les prestations d'analyses micro biologiques au niveau de l'ASH	
Mme Ihary / Gender links	Appui de la Société civile	(Q) Est ce que l'UE peut écouter la société civile sur (i) leurs besoins prioritaires	La Société civile est toujours consultée/écoutée dans le cadre des préparations des 9ème, 10ème et 11ème FED. Il importe de noter cependant l'absence d'une priorisation dans le PND
M. Le Représentant du PNUD	Méthodologie évaluation	(Q) Avez-vous évalué le gap pouvant exister entre les résultats des interventions et la perception qu'en avez les bénéficiaires ?	Pour les résultats et les impacts, nous recherchons les données dans les rapports d'évaluation des projets de l'échantillon d'étude. Nous veillons particulièrement à travers les entretiens à trianguler les informations, surtout lorsque les annonces sont tranchées...  Il faut noter que les statistiques nationales souffrent de nombreuses carences. Il faut renforcer les capacités nationales pour suivre et analyser les changements.
M. Ibrahim Norbert Richard, Ministre Conseiller à l'ambassade de Madagascar à Bruxelles		(C) Les secteurs de concentration relèvent du choix du pays et du gouvernement. Pour l'UE, s'agissant de dons, cela doit aller vers les secteurs sociaux en priorité.  Heureux également de voir les prises de parole de la société civile. Même dans un cycle d'élaboration des FED, la position de la société civile est prise en compte.	
M. Rachid KARROUM, coordonnateur du projet DINIKA	Société civile	(C) Je suis très heureux d'entendre la voix de la société civile. C'est actuellement un secteur de concentration mais souvent on passe d'une politique, d'un secteur à l'autre...Il ne faut pas abandonner ce qui est engagé, la société civile mets des années pour se structurer. Il faut pouvoir agir sur plusieurs facteurs en même temps.	

Intervenant / Organisme	Partie / Secteur / Domaine concernés	Commentaire (C) et/ou Question (Q) et/ou Proposition (P)	Eléments d'information et/ou de réponses
Mme Sophie Vanhaeverbeke, Chef de Coopération, DUE à Madagascar		(C) La société civile, bien entendu, fait partie du dialogue pour la préparation du PIN 11 <sup>ème</sup> FED. Le PIN prendra en compte les résultats de ces discussions. Et bien entendu, le gouvernement est partie prenante.	
<b>2. Interventions après la présentation des conclusions et recommandations par M. Coste</b>			
M. Le Représentant de Handicap International	Développement inclusif et conventions internationales y afférentes	(Q) les recommandations faites sont assez traditionnelles. Quelle recommandation faire pour prendre en compte les 8 à 10 % des populations plus ou moins handicapées, alors que l'UE prend dorénavant en compte le handicap comme une thématique transversale ?	L'interdépendance du handicap avec les secteurs d'intervention est encore peu claire. C'est un exercice difficile à mener.
M. Gérard Andriamandimby / Directeur du Réseau OSA (Organisation des Producteurs Agricoles)	Développement rural	(Q) Les recommandations tiennent-ils compte de la pérennisation des résultats et des acquis des 9 <sup>ème</sup> FED et 10 <sup>ème</sup> FED en matière de développement rural et de gouvernance locale ?	La durabilité est le défi principal... Aller vers une meilleure durabilité par la concentration géographique et thématique, en s'appuyant sur des évaluations périodiques, proscrire le stop and go et assurer le travail sur la durée, et enfin bâtir progressivement l'équilibre entre les parties prenantes. Ces aspects sont déjà pris en compte dans le cycle de négociation (dialogue) avec Madagascar. Il s'agit d'assurer aussi la bonne gestion de ce cycle et de la mise en œuvre des stratégies y afférentes.
M. Hubert Colaris, Conseiller Economique auprès de l'Ambassade de France à Madagascar	Articulation des secteurs et domaines d'intervention	(Q) Comment faire pour prendre en compte la nécessité d'articulation entre tous les secteurs, la sécurité alimentaire et le transport, le développement urbain (villes) et celui du monde rural ?	Il n'y a pas de recommandations concernant les liens à établir entre les transports, le commerce, l'urbanisation, etc. La croissance de la démographie, comme dans beaucoup de pays africains, appelle à des approches plurielles reposant sur la diversification des emplois, le développement des infrastructures, l'appui au développement rural, l'appui aux entreprises. La dimension plurielle est prise en compte dans le cadre du Projet PROCOM. Le développement urbain en particulier est pris en compte aussi dans le 11 <sup>èm</sup> FED. C'est à mettre en exergue dans la synthèse du Rapport définitif.



<b>Intervenant / Organisme</b>	<b>Partie / Secteur / Domaine concernés</b>	<b>Commentaire (C) et/ou Question (Q) et/ou Proposition (P)</b>	<b>Eléments d'information et/ou de réponses</b>
M. Sambany Ruphin / Ministère chargé des ressources halieutiques et de la pêche	Gouvernance et Politique sectorielle pêche et ressources halieutiques	(Q) Peut-on préciser à quel niveau se situe le dysfonctionnement évoqué dans le rapport ? au niveau de la filière pêche ou du secteur en général ?	Au niveau de la filière pêche, à titre d'illustration, le Gouvernement n'a pas tenu ses engagements tels que prévu dans l'Accord de partenariat avec l'UE (cf Rapport)
M. Sylvain Deffontaines/ ONG Agrisud international	Environnement, changements climatiques et transition énergétique	(P) Il ne faut pas se limiter à l'appui sur la préservation de la biodiversité et sur l'adaptation aux changements climatiques. Il faut adopter une approche globale en intégrant la gestion des ressources naturelles dont en particulier les ressources en eau, le sol et les ressources minières (sous-sol)	C'est vrai que la recommandation n'aborde pas directement l'environnement, en particulier les ressources en eau, les sols, etc. A noter que beaucoup de bailleurs sont présents à ce jour sur ces thèmes à Madagascar. La dimension environnementale est toutefois présente par l'entrée agricole qui renvoie à la gestion durable des facteurs de production naturels. On peut étendre cette remarque cela à la gestion, la valorisation et la préservation de la biodiversité. Enfin, la gestion des ressources naturelles, y compris celles du sous-sol, est prise en compte dans les appuis au développement des territoires.
Mme Ihary / Gender links	Approche genre	(P) Autant que possible, il importe de traiter la dimension genre comme une thématique à part entière au lieu d'une thématique transversale	Cette proposition correspond à une pratique en vigueur il y a 15 ans ou 20 ans avec les projets "genre". La transversalité vise au contraire à s'assurer de la bonne prise en compte de ce sujet dans toutes les interventions. Dans la pratique, il faut reconnaître qu'il y a peu d'impact, dû à une faible analyse des chaînes de causalité et d'identification des points d'intervention possibles.
M. Le Directeur Général de l'Energie	Domaines de concentration du 11ème FED	(P) Il importe d'intégrer le Secteur Energie dans les Domaines de concentration du 11ème FED	Cf. ci-dessous, réponse de Sophie Vanhaeverbeke.
Mme Le Représentant des Organisations de la Société Civile	Gouvernance / Rôles de la Société civile	(P) Les priorités sont souvent orientées vers les organisations de base, leur renforcement, mais peu dans l'accompagnement des structures intermédiaires et nationale. Compte tenu de l'enjeu du renforcement du rôle de la société civile dans la gestion des politiques publiques, il importe de prévoir dans le cadre du 11ème FED : (i) la promotion du dialogue entre Gouvernement	Cf. ci-dessous, réponse M. Ibrahim Norbert Richard, Ministre Conseiller à l'ambassade de Madagascar à Bruxelles

Intervenant / Organisme	Partie / Secteur / Domaine concernés	Commentaire (C) et/ou Question (Q) et/ou Proposition (P)	Eléments d'information et/ou de réponses
		et Société civile; et (ii) le renforcement des capacités de la société civil à dialoguer / négocier avec l'Etat.	
M. Andrzej Rogulski, Chef du Service de la Coopération au Développement / Ambassade de France à Madagascar	Domaines de concentration du 11ème FED	(P) Il y aura 3 secteurs de concentration et l'aide budgétaire. Comment s'assurer que l'aide budgétaire puisse prendre en compte les secteurs orphelins non prévus dans les domaines de concentration ?	Ce point renvoie à la qualité du dialogue entre la DUE à Madagascar et les parties prenantes malgaches, à savoir le gouvernement et la société civile.
Sophie Vanhaeverbeke, Chef de Coopération Délégation de l'Union Européenne à Madagascar	Durabilité Processus de concertation et société civile Secteurs orphelins et services publics Aide budgétaire Dimensions transversales genre et handicap Urbain/rural Energie	(C) La stratégie de l'UE est bien définie, mais doit s'inscrire la durée. La crise de 2009 est une cassure évidente. Mais le défi de la durabilité des interventions est bien une question générale à tous les pays. Pour y contribuer, il faut une dimension politique plus forte, laisser la place aux dialogues sectoriels et soutenir ces dialogues.  La DUE confirme et réitère l'importance du dialogue politique et sectoriel entre l'UE, les autorités gouvernementales et les autres parties prenantes, dont la société civile, dans le cadre de la programmation conjointe. Les domaines et secteurs de concentration sont déterminés dans le cadre de ce dialogue. Les décisions y afférentes prennent en compte de la solidité des politiques, des stratégies et des programmes sectoriels.  Il est aussi prévu que l'aide budgétaire au titre du 11ème FED sera accompagnée par un appui institutionnel visant notamment l'amélioration de la délivrance des services publics  L'aide budgétaire est une modalité, mais doit se mettre en place avec des accompagnements, en synergie avec d'autres bailleurs.	

Intervenant / Organisme	Partie / Secteur / Domaine concernés	Commentaire (C) et/ou Question (Q) et/ou Proposition (P)	Eléments d'information et/ou de réponses
		<p>Le handicap est un facteur de vulnérabilité, mais est-il un élément tellement spécifique au vu des autres défis, qu'il nécessite une priorisation ? Par contre, le genre est de facto notre cible. Mais il faut améliorer nos approches.</p> <p>Faut-il choisir entre le développement urbain et le développement rural ? Où se trouve la pauvreté la plus forte, où est notre valeur ajoutée ? ... Pour le 11ème FED, va se développer une approche par pôle de développement, dans le cadre de programmation conjointe avec les pouvoirs publics et les autres PTF.</p> <p>L'énergie fait bien partie du sous-secteur infrastructures.</p>	
M. Ibrahim Norbert Richard, Conseiller à l'ambassade de Madagascar à Bruxelles	Société civile	(C) La Société civile a tenu et tient une place importante dans le processus de développement. Mais il faut aussi qu'elle s'organise d'abord pour devenir un véritable acteur et pouvoir dialoguer avec l'Etat. C'est l'objectif du programme DINIKA.	
M. Bolly (Unité évaluation, DG DEVCO)	Genre	L'unité évaluation à Bruxelles termine une évaluation globale thématique sur le genre, qui sera mise en ligne prochainement.	



## **Annexe 12 : Présentation donnée lors du séminaire de restitution dans le pays**

---



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

Présentation du rapport final

Séminaire de restitution

Antananarivo, 13 février 2015



*This document is designed as support to the oral presentation  
and is not intended to be used separately*

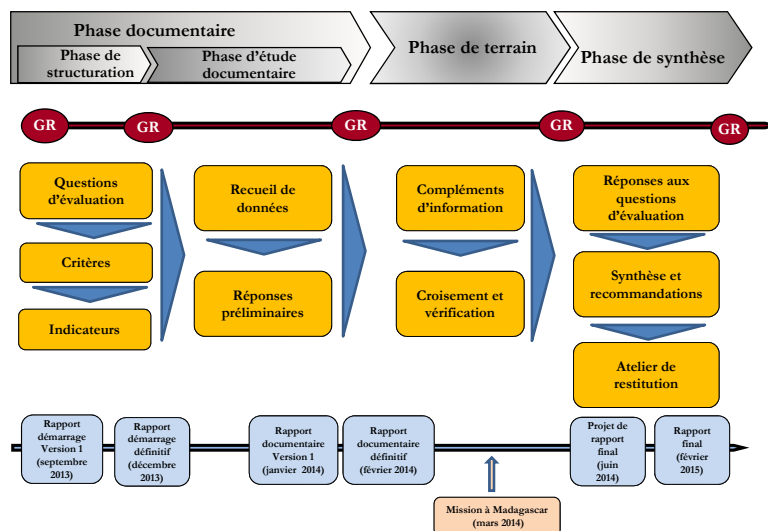
## 1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ÉVALUATION

- Le champ de l'évaluation
- Le processus d'évaluation et les principales étapes
- Les activités de la phase de terrain
- Les questions d'évaluation

## Le champ de l'évaluation

- **Période** : 2002 – 2013 (périodes du 9<sup>ème</sup> et du 10<sup>ème</sup> FED).
- **Instruments** :
  - Tous les instruments relevant de la DG AIDCO :
    - FED (national, régional, tous ACP) ;
    - Instruments thématiques (sécurité alimentaire, acteurs non étatiques, etc.);
    - Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme;
    - Instrument de stabilité
- **Thématiques** : **Les principaux secteurs** et domaines de coopération -> Voir les questions d'évaluation.

## Schématisation du processus d'évaluation



GR: Réunion Groupe de Référence



## Activités menées

- **Réalisation de 240 entretiens :**
  - ✓ Administrations malgaches
  - ✓ Acteurs non étatiques et secteur du privé
  - ✓ Délégation de l'UE ; services centraux à Bruxelles
  - ✓ Assistants techniques, responsables UGP, ...
  - ✓ Autres PTF
- Collecte et exploitation d'une importante **documentation** (240 documents au total).
- **Analyse plus approfondie de 16 projets**
- **Structuration de l'étude** autour de 9 questions d'évaluation, 32 critères de jugement et 87 indicateurs.

## Neuf questions d'évaluation (1/2)

Questions	Secteurs couverts	Experts
<b>QE1 – Pertinence des stratégies de coopération</b>	- Stratégies de la période 2002-2013	J. Coste
<b>QE 2 – Appuis macroéconomiques</b>	- Gestion des finances publiques, à travers les appuis budgétaires 2002-2008	S. Ménard
<b>QE 3 – Secteurs sociaux</b>	- Secteurs santé et éducation, à travers les appuis budgétaires 2002-2008 - PASSOBA santé et PASSOBA éducation	S. Ménard
<b>QE 4 – Transports</b>	- Réhabilitations de routes - Appuis institutionnels (FER, ARM, ...) - Réparation des dégâts cycloniques	M. Hennion et J. Andrianantenaina
<b>QE 5 – Développement rural et sécurité alimentaire</b>	- Sécurité alimentaire et nutritionnelle - Filières d'exportation - Eau et assainissement en milieu rural - Renforcement des administrations et des OPA	L. Liagre

## Neuf questions d'évaluation (2/2)

Questions	Secteurs couverts	Experts
<b>QE 6 – Intégration régionale et APE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intégration et coopération régionales (commerce, pêche, ...)</li> <li>- Préparation de l'APE</li> </ul>	J. Coste
<b>QE 7 – Etat de droit, démocratie, bonne gouvernance, société civile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secteur de la justice</li> <li>- Appui institutionnel aux collectivités locales</li> <li>- Renforcement des OSC dans le champ des droits humains.</li> <li>- Préparation et suivi des élections</li> </ul>	P. Birette et J. Andrianantenaina
<b>QE 8 – Modalités d'aide</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instruments d'aide ;</li> <li>- Modalités de financement ;</li> <li>- Efficience.</li> </ul>	J. Coste
<b>QE 9 – Coordination des partenaires techniques et financier (PTF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordination et complémentarité entre l'UE et les Etats Membres</li> <li>- Coordination entre PTF ; coordination entre les PTF et le gouvernement.</li> </ul>	R. Sukadi Mata



7

## 2. LA STRATÉGIE DE COOPÉRATION UE – MADAGASCAR

- Les stratégies de coopération
- Le portefeuille de coopération
- La chronologie de la coopération



8

## Stratégie de coopération 9<sup>ème</sup> FED (2002-2007)

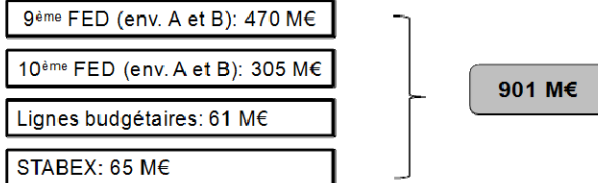
- Secteur de concentration n°1: **Développement rural et sécurité alimentaire**
- Secteur n°2 : **Transports**
- Secteur n°3 : **Amélioration du cadre macroéconomique**
- Pour les 3 secteurs, **concentration géographique** (provinces de Fiananratsoa et de Tuléar).
- Hors secteurs de concentration : **Consolidation de l'Etat de droit et réforme de la justice**

## Stratégie de coopération 10<sup>ème</sup> FED (2008-2013)

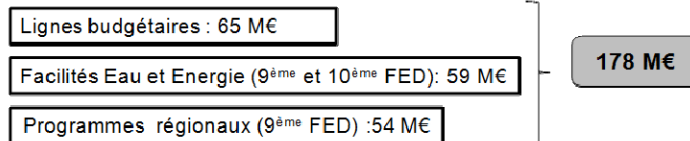
- **Programmation initiale :**
  - Secteur n°1 : **Transports**
  - Secteur n°2 : **Développement rural et aménagement du territoire**
  - Transversal : **Amélioration du cadre macroéconomique**
  - Hors secteurs de concentration.
- **Restructuration du portefeuille :**
  - Suppression des appuis macroéconomiques ;
  - Des interventions dans les autres secteurs, mais selon des modalités différentes de celles habituelles (pas de responsabilité de l'Etat).

## Inventaire de la coopération : aperçu global

### ■ Décisions spécifiques à Madagascar:



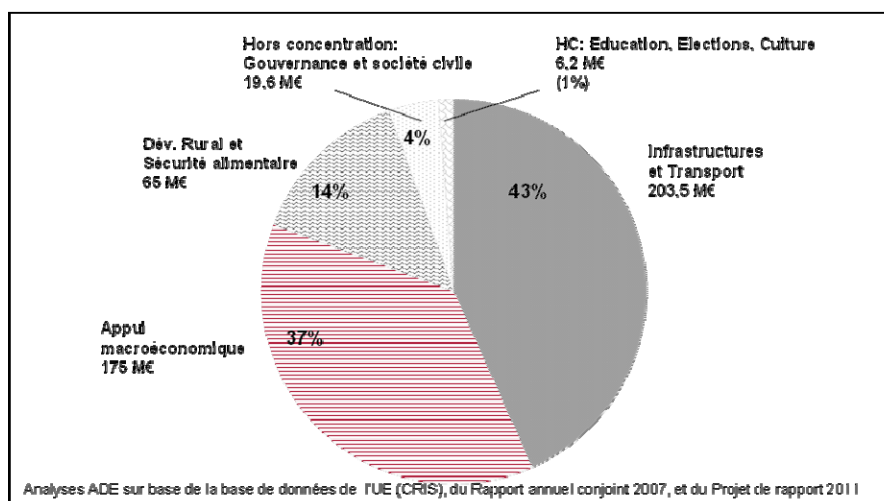
### ■ Décisions multi-pays:



➔ **Montant total alloué à Madagascar (2002-2013): 1 080 M€**

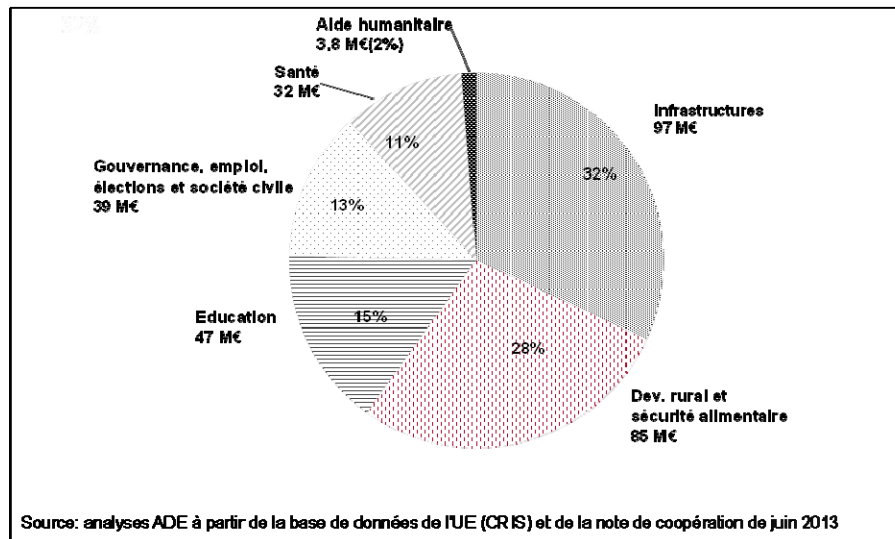
Sources: analyses ADE à partir de la base de données de l'UE (CRIS), du 'Projet de rapport annuel 2011', du 'Strategic Overview of the EC cooperation with Madagascar' (Juin 2012), et de la note de coopération UE/Madagascar de Juin 2013

## Inventaire de la coopération : Répartition du 9<sup>ème</sup> FED (enveloppes A et B) par secteurs de coopération



Analyses ADE sur base de la base de données de l'UE (CRIS), du Rapport annuel conjoint 2007, et du Projet de rapport 2011

## Inventaire de la coopération : Répartition du 10<sup>ème</sup> FED (enveloppes A et B) par secteurs de coopération



## Chronologie de la coopération (1/4)

### Période du 9<sup>ème</sup> FED

Coopération UE - Madagascar	Evènements politiques
	<b>Décembre 2001</b> : élections présidentielles ; crise politique
<b>2002</b> : Signature du PIN 9 <sup>ème</sup> FED	<b>Juillet 2002</b> : reconnaissance de l'élection de M. Ravalomanana
<b>Mars 2004</b> : revue à mi-parcours	
<b>Mai 2006</b> : revue de fin de parcours	
	<b>Décembre 2006</b> : Réélection de M. Ravalomanana
<b>2007</b> : Programmation du 10 <sup>ème</sup> FED	
<b>Décembre 2007</b> : fin des engagements des fonds du 9 <sup>ème</sup> FED	

## Chronologie de la coopération (2/4)

Période du 10 <sup>ème</sup> FED	
Coopération UE - Madagascar	Evènements politiques
<b>2008</b> : Préparation des projets 10 <sup>ème</sup> FED	
<b>Décembre 2008</b> : Suspension des appuis budgétaires	
	<b>Mars 2009</b> : prise de pouvoir de M. Rajoelina. Installation de la H.A.T.
<b>Juillet 2009</b> : Ouverture des consultations en application de l'article 96 de l'accord de Cotonou..	
<b>Juillet 2010</b> : Décision du Conseil de l'UE.	

## Chronologie de la coopération (3/4)

Période du 10 <sup>ème</sup> FED (suite)	
Coopération UE - Madagascar	Evènements politiques
	<b>Septembre 2011</b> : Adoption de la feuille de route de sortie de crise par l'ensemble des acteurs politiques.
<b>Décembre 2011</b> : Nouvelle décision du Conseil de l'UE.	
<b>Mars 2013</b> : préparation de la clôture du 10 <sup>ème</sup> FED. Le montant est ramené de 588 à 305 M€.	
	<b>Octobre 2013</b> : 1 <sup>er</sup> tour de l'élection présidentielle
<b>Décembre 2013</b> : fin de l'engagement des fonds du 10 <sup>ème</sup> FED.	<b>Décembre 2013</b> : 2 <sup>ème</sup> tour de l'élection présidentielle + élections législatives.

## Chronologie de la coopération (4/4)

Préparation du 11 <sup>ème</sup> FED	
Coopération UE - Madagascar	Evènements politiques
	<b>Janvier 2014</b> : Election de M. Hery Rajaonarimampianina à la Présidence de République
	<b>Février 2014</b> : Mise en place de la nouvelle Assemblée Nationale
	<b>Avril 2014</b> : Nomination de M. Roger Kolo au poste de Premier Ministre.
<b>Mai 2014</b> : Levée des mesures prises en application de l'article 96.	
<b>Juin 2014</b> : Nomination de l'Ordonnateur national du FED.	
<b>Octobre 2014</b> : Validation par l'UE des trois secteurs de concentration pour le 11 <sup>ème</sup> FED	
<b>2015</b> : Préparation du PIN 11 <sup>ème</sup> FED	<b>Janvier 2015</b> : Nomination de M. Jean Ravelonarivo au poste de Premier Ministre

## 3. LES REPONSES AUX QUESTIONS D'EVALUATION

**QE n°1 - «Pertinence de la stratégie de coopération»**  
Intitulé de la question

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 ?

**QE n°1 - «Pertinence de la stratégie de coopération»**  
Critères de jugement

CJ 1.1 – **Alignement** de la formulation initiale des stratégies de coopération **sur les priorités nationales**.

CJ 1.2 – Prise en compte des **besoins des bénéficiaires** par les stratégies de coopération.

CJ 1.3 – Pour la période du 10<sup>ème</sup> FED (2008-2013), **adaptation** de la restructuration du portefeuille de coopération **à l'évolution du contexte**, en particulier la crise politique et institutionnelle de 2009.



**QE n°1 - «Pertinence de la stratégie de coopération»**  
**Réponse à la question**

- **La pertinence des stratégies de coopération programmées** au début du 9<sup>ème</sup> FED et au début du 10<sup>ème</sup> FED **est forte** au regard des enjeux de développement du pays.
- **La restructuration**, à partir de mars 2009, **du portefeuille de coopération du 10<sup>ème</sup> FED** présente également une **pertinence élevée** : les objectifs poursuivis correspondent à des enjeux clés dans le contexte de crise économique, sociale et politique que le pays a connu de 2009 à 2013.

**QE n°2 - « Appuis macroéconomiques »**  
**Intitulé de la question**

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 dépenses publiques (recettes et dépenses) ?

## QE n°2 - « Appuis macroéconomiques » Champ couvert

- Appui budgétaire ciblé en 2002/2003 : 70 M€
- Appui budgétaire non ciblé de 2003 à 2008 : 110 M€

## QE n°2 - « Appuis macroéconomiques » Critères de jugement

CJ 2.1 – Accroissement du montant et de la part des **fonds extérieurs gérés selon les procédures gouvernementales.**

CJ 2.2 – Augmentation des **recettes budgétaires** et amélioration de la **stabilité macroéconomique.**

CJ 2.3 – Amélioration du **processus de gestion budgétaire**

## QE n°2 - « Appuis macroéconomiques »

### Réponse à la question

- 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.
- **Ces réformes** ont toutefois été partiellement **interrompues par la crise de 2009** et ses conséquences en termes économiques et de gestion des affaires publiques.

## QE n°3 - « Secteurs sociaux »

### Intitulé de la question

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 ?

### QE n°3 - « Secteurs sociaux » Champ couvert

- Appuis budgétaires de la période 2002-2008 : dialogue sur les orientations stratégiques, basé sur des indicateurs de résultats (sans assistance technique).
- PASSOBA Santé (2013-2016): 32 M€
- PASSOBA Education (2013-2016): 32 M€
- Programme d'appui d'urgence à l'éducation (2013-2014): 15 M€

### QE n°3 - « Secteurs sociaux » Critères de jugement

- CJ 3.1 – Augmentation du **volume et de l'efficience des dépenses publiques** dans les secteurs de l'éducation et de la santé.
- CJ 3.2 – Amélioration de l'**accessibilité** à la santé et à l'éducation.
- CJ 3.3 – Renforcement des **capacités des structures publiques** en charge des services de l'éducation et de la santé.
- CJ 3.4 – Prise en compte des **dimensions transversales** (genre, environnement, VIH/SIDA).

### QE n°3 - « Secteurs sociaux » Réponse à la question

- Les appuis de l'UE ont contribué, et contribuent toujours, à **améliorer l'accessibilité des services sociaux de base**.
- Cependant, de **2002 à 2008**, la préférence accordée à des **objectifs quantitatifs** facilement mesurables a **masqué des goulets d'étranglement transversaux**.
- Les volets santé et éducation du **PASSOBA (à partir de 2013)** contribuent davantage à la **résolution des problèmes structurels**
- Du fait de la profondeur de la crise de ces dernières années, la **durabilité des acquis reste incertaine** .

### QE n°4 - « Transports » Intitulé de la question

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 ?

## QE n°4 - « Transports » Champ couvert

- Période du 9<sup>ème</sup> FED (environ 200 M€):
  - Réhabilitations de routes nationales : tronçon de la RN6; RN 12, 25 et 45
  - Appuis institutionnels
  - Réparation de dégâts climatiques
- Période du 10<sup>ème</sup> FED (environ 100 M€):
  - Réparation de dégâts climatiques pour les infrastructures en général (transports, assainissement)
  - Remise en état de routes à travers des chantiers HIMO (à partir de mi 2014)

## QE n°4 - « Transports » Critères de jugement

CJ 4.1 – Diminution des **coûts et prix** du transport, accroissement des échanges et amélioration de la sécurité routière dans les zones d'intervention.

CJ 4.2 - Amélioration des **capacités de gestion** du réseau routier et des services de transport par les maîtres d'ouvrage.

CJ 4.3 – Etablissement d'un **cadre de financement de l'entretien routier** pouvant répondre durablement aux besoins du réseau national structurant.

CJ 4.4 – Prise en compte des **dimensions transversales** (genre, environnement, VIH/SIDA).

## QE n°4 - « Transports » Réponse à la question

- **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<sup>ème</sup> FED.
- Les appuis de l'UE ont également fortement contribué à une **organisation plus efficace** de la maîtrise d'oeuvre 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.

## QE n°5 - « Développement rural et sécurité alimentaire » Intitulé de la question

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 ?

## QE n°5 - « Développement rural et sécurité alimentaire » Champ couvert

- Pour l'ensemble de la période 2002-2013, tous instruments confondus, le total des engagements de l'UE s'élève à 234 M€
- 4 domaines principaux :
  - Sécurité alimentaire et nutritionnelle (36% des engagements).
  - Amélioration des conditions de vie des populations (18%): pistes, eau potable, assainissement.
  - Amélioration des performances des filières agricoles (21%).
  - Renforcement des capacités des acteurs professionnels et des administrations (25%).
- 44% des montants engagés ont été mis en œuvre par des ONG.

## QE n°5 - « Développement rural et sécurité alimentaire » Critères de jugement

- CJ 5.1 – Augmentation de la **disponibilité et de l'accessibilité de l'alimentation**, et amélioration de sa **qualité nutritionnelle**, dans les zones rurales.
- CJ 5.2 – Augmentation de **l'accès à l'eau et à l'assainissement** dans les zones rurales.
- CJ 5.3 – Prise en compte des **dimensions transversales** (genre et environnement).
- CJ 5.4 – **Renforcement des capacités et renforcement institutionnel** des acteurs du monde rural : ministères, OPA, OSC, ...



## QE n°5 - « Développement rural et sécurité alimentaire »

### Réponse à la question

- **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; résultats assez faibles pour la plupart des **filières d'exportation**.
- **La stratégie** de coopération dans ce secteur combinait 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**.
- Sa réussite nécessitait une inscription dans la durée et une 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**.

ADE 37

## QE n°6 - « Intégration régionale et APE »

### Intitulé de la question

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

ADE 38

## QE n°6 - « Intégration régionale et APE » Champ couvert

- Projet d'appui à la préparation de l'APE (AT au ministère du Commerce) (9<sup>ème</sup> FED)
- Soutien à la mise en œuvre de l'APE intérimaire (en 2015)
- Appuis aux filières agricoles (STABEX)
- Appuis au secteur halieutique (programmes régionaux et nationaux)
- PROCOM (10<sup>ème</sup> FED, à partir de fin 2014)

## QE n°6 - « Intégration régionale et APE » Critères de jugement

CJ 6.1 – Renforcement des **positions** des opérateurs privés malgaches **sur les marchés régionaux et sur les autres marchés.**

CJ 6.2 – Amélioration de la **prise en compte de l'intégration régionale dans les stratégies** et politiques de développement du pays.

## QE n°6 - « Intégration régionale et APE » Réponse à la question

- Les appuis de l'UE ont permis d'**améliorer ou de maintenir 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.
- **La capacité de Madagascar à défendre ses intérêts dans les enceintes régionales** (SADC, COI, COMESA) et dans **les négociations commerciales** bi ou multilatérales **est limitée**.
- Durant toute la période considérée, **la mobilisation** par le gouvernement malgache **des fonds régionaux** qui auraient permis d'appuyer davantage le processus d'intégration régionale **a été faible**. Cela a limité l'efficacité des appuis de l'UE.

## QE n°7 - « Etat de droit, démocratie, bonne gouvernance, société civile » Intitulé de la question

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 ?

**QE n°7 - « Etat de droit, démocratie, bonne  
gouvernance, société civile »  
Champ couvert**

- Trois programmes du 9<sup>ème</sup> FED :
  - Appui à la consolidation de l'Etat de droit (9 M€)
  - Appui à la démocratisation (5 M€)
  - Programme ACORDS (65,6 M€), volet institutionnel.
  - Programme FORMGED
- Appuis à des organisations de la société civile via plusieurs lignes budgétaires de la CE.
- Un programme 10<sup>ème</sup> FED : DINIKA (appui à la société civile, à partir de mi 2013).

**QE n°7 - « Etat de droit, démocratie, bonne  
gouvernance, société civile »  
Critères de jugement**

CJ 7.1 – Amélioration du fonctionnement du **système juridique et judiciaire**, et à une amélioration du **système pénitentiaire**.

CJ 7.2 – Renforcement institutionnel des **collectivités territoriales décentralisées (CTD)**.

CJ 7.3 – Renforcement du rôle des **organisations de la société civile (OSC) dans la vie publique**.

CJ 7.4 – Approfondissement de la **démocratie**, renforcement de la **participation citoyenne** et **promotion de la bonne gouvernance**.

**QE n°7 - « Etat de droit, démocratie, bonne  
gouvernance, société civile »  
Réponse à la question**

- **Les impacts** des interventions de l'UE en faveur d'un meilleur fonctionnement du **système juridique et pénitentiaire sont faibles**.
- 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 n°8 - « Modalités d'aide »  
Intitulé de la question**

Dans quelle mesure l'UE 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 ?

## QE n°8 - « Modalités d'aide » Critères de jugement

CJ 8.1 – Déploiement d'une **pluralité d'instruments** en tenant compte de l'évolution du contexte.

CJ 8.2 – Rôle de **l'appui budgétaire** dans l'amélioration du dialogue stratégique entre les PTF et le gouvernement.

CJ 8.3 – Application de l'article 8 (dialogue politique) et de **l'article 96** en adéquation avec les objectifs et la raison d'être de la coopération UE-Madagascar.

CJ 8.4 – Adéquation des **modalités de gestion** des activités aux objectifs de la coopération et aux capacités des administrations.

## QE n°8 - « Modalités d'aide » Réponse à la question

- **L'UE a su adapter** 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**.
- Restructuration du portefeuille du 10<sup>ème</sup> FED: **l'interruption quasi complète de l'aide programmable durant plus de deux ans** a été l'un des facteurs de **l'aggravation de la situation économique et sociale**, et a **fragilisé les acquis** de nombreuses interventions antérieures.

**QE n°9 - « Coordination, complémentarité et cohérence »**

**Intitulé de la question**

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 ?

**QE n°9 - « Coordination, complémentarité et cohérence »**

**Critères de jugement**

CJ 9.1 – **Coordination effective avec les principaux PTF** lors de la programmation initiale des interventions, de la restructuration du portefeuille et de la mise en œuvre.

CJ 9.2 – **Complémentarité** des interventions de l'UE et de celles des **Etats membres** ; expression de la **valeur ajoutée** de l'UE.

CJ 9.3 – **Cohérence des interventions de l'UE** entre elles et avec l'objectif global de réduction de la pauvreté.

CJ 9.4 – **Cohérence entre les politiques communes** (pêche, commerce, agriculture) **et les stratégies de coopération UE-Madagascar.**

## QE n°9 - « Coordination, complémentarité et cohérence »

### Réponse à la question

- **L'UE s'est fortement investie dans les instances de coordination** entre PTF (et avec le gouvernement jusqu'en 2009) ; **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) ainsi qu'en matière **d'intégration régionale** (en raison de l'importance de la coopération de l'UE au niveau régional).
- **La cohérence** des interventions de l'UE à Madagascar, au titre de la coopération au développement ou des politiques communes **est solide**.

**MERCI POUR VOTRE ATTENTION**

**PLACE AU DÉBAT !**



## 4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### Stratégie : Conclusions 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.

## Stratégie : Conclusions

### Période 2009 – 2013

- Durant cette période, 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<sup>ème</sup> 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**. Cette position a eu un **bénéfice politique faible** tandis que son **coût a été élevé** en termes de délivrance des services publics.



55

## Stratégie : Recommandations

### Design de la stratégie

- Définir des **objectifs de coopération** 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.
  - Veiller, dans le cadre de la coordination avec les autres PTF, à **éviter l'existence de secteurs « orphelins » de l'aide** extérieure.
  - Chercher, dès la programmation, le plus possible de synergies entre les interventions sectorielles de manière à **optimiser les impacts de l'aide européenne sur un territoire donné**.
  - Soutenir à Madagascar **la production de connaissances indispensables au pilotage des politiques publiques** (INSTAT, structures de recherches, think tanks, S/E sectoriels, ...)



56

## Stratégie : Recommandations Coopération avec les Etats fragiles

- **Tirer les enseignements du cas malgache** (2009-2013) et d'autres pays, en matière de **modalités de mise en œuvre des décisions résultant de l'article 96** de l'Accord de Cotonou: identifier les leçons apprises en termes d'efficacité politique et d'impacts sociaux, économiques et institutionnels.
- Accroître les **capacités des institutions européennes pour l'analyse et le suivi des facteurs structurels de fragilité.**



57

## Domaines de coopération : Conclusions Amélioration des conditions de vie des populations vulnérables

- **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**, le **désenclavement routier** (accès aux services publics et 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.**



58

## Domaines de coopération : Conclusions

### Amélioration de la gouvernance de l'action publique

- 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** (communes).



59

## Domaines de coopération : Conclusions

### Soutien au développement de l'activité économique

- La coopération UE-Madagascar a contribué à la croissance de l'activité économique à travers le **soutien à des secteurs productifs** (filères 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 la gouvernance 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**.



60

## Domaines de coopération : Conclusions

### Renforcement institutionnel et des capacités

- 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.



61

## Domaines de coopération : Recommandations

### Gouvernance et démocratie

- Soutenir l'amélioration de la gouvernance, l'affirmation du principe de l'Etat de droit et la consolidation de la démocratie, à travers des interventions dans 3 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) à l'amélioration de l'efficacité et de la transparence de l'action de l'Etat.
  - **Gouvernance locale** : soutenir le cadre politique et juridique pour la mise en oeuvre de la décentralisation et du développement local.
  - **Justice** : appui à l'élaboration puis à la mise en oeuvre d'une stratégie sectorielle.
- **Société civile** : concrétiser l'application de « la feuille de route de l'UE pour l'engagement envers la société civile à Madagascar 2014-2017 ».



62

## Domaines de coopération : Recommandations Développement rural et sécurité alimentaire

- **Soutenir la définition d'une stratégie** d'appui au développement rural et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui prenne clairement en compte **les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes** : administrations centrales, services techniques déconcentrés, collectivités territoriales, entreprises privées, ONG et organisations socio-professionnelles.
  - Soutien de moyen-long terme aux fonds de développement agricole (FRDA) et centres de services agricoles (CSA).
  - Renforcement des capacités des STD et CTD.
  - Poursuite du soutien aux filières agricoles
  - Traitement des défis démographiques : politique foncière, formation et insertion professionnelle.



63

## Domaines de coopération : Recommandations Environnement

- Définir une véritable **stratégie de coopération** « environnement », poursuivant deux objectifs principaux : la **préservation de la biodiversité** et **l'adaptation au changement climatique**.
- Cette stratégie sera mise en œuvre à travers des **interventions spécifiques** et à travers une meilleure prise en compte de l'environnement en tant que **dimension transversale** des différents domaines d'intervention.



64

## Domaines de coopération : Recommandations Secteurs sociaux

- Soutenir la définition et la mise en œuvre d'une stratégie nationale pour chacun des deux secteurs (éducation et santé), en s'appuyant notamment sur les acquis des PASSOBA santé et éducation.
  - Secteur de la santé : Consolider les plans d'action régionaux dans une programmation nationale ; redémarrage du transfert aux communes des subventions pour la gestion du médicament ; ...
  - Secteur de l'éducation : remise en place d'un système de S/E ; formations en vue de la certification des maîtres FRAM ; mise à jour des outils de gestion du personnel ; ...



65

## Domaines de coopération : Recommandations Transports

- Poursuivre les appuis précédents en privilégiant trois axes :
  - soutien à la poursuite de la réforme institutionnelle, en vue d'une gestion efficace et pérenne du secteur des transports ;
  - contribution à l'amélioration de la mobilité en recherchant un meilleur équilibre entre désenclavement au niveau des axes structurants et au niveau du réseau rural.
  - le renforcement du lien entre le développement du secteur des transports et la création d'emplois (tissu de PME du BTP).



66

## Modalités de mise en œuvre: Conclusions Appuis budgétaires (AB)

- Jusqu'en 2008, les AB de l'UE ont contribué de manière significative à un **dialogue stratégique entre le gouvernement et les PTF**.
- Néanmoins, **l'efficacité et la durabilité des AB ont été limitées** par la combinaison de plusieurs facteurs :
  - un manque d'attention portée aux dérives dans la gestion des finances publiques;
  - un manque de coordination des PTF en matière d'assistance technique;
  - une prise en compte insuffisante de l'avis des cadres des ministères sectoriels;
  - et l'absence d'une stratégie nationale de réforme des finances publiques.



67

## Modalités de mise en œuvre: Conclusions Dimensions transversales Coordination, complémentarité, cohérence

- **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.
- **Coordination, complémentarité, cohérence** : Voir réponse à la QE 9.



68



## Modalités de mise en œuvre: Recommandations Dispositifs de partenariat

- Améliorer l'efficacité et l'efficacité des structures de partenariat avec les parties prenantes malgaches (cadre de partenariat des appuis budgétaires, comités de pilotage des différents projets, ...).

## Modalités de mise en œuvre: Recommandations Questions transversales

- 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.
  - Dispositif réaliste et pertinent de S/E des dimensions transversales, commun à l'ensemble des interventions du 11<sup>ème</sup> FED.
  - Dans le cadre des PASSOBA, développer les synergies entre santé et éducation pour une meilleure prise en compte de la dimension genre (scolarisation des filles, prévention des grossesses précoces, ...).

## **Modalités de mise en œuvre: Recommandations Coordination**

- 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:
  - de futurs processus de programmation conjointe entre l'UE et les Etats membres
  - et d'une meilleure coordination entre l'UE et les Etats membres dans les dispositifs de dialogue sectoriel et de dialogue politique avec le gouvernement.

**MERCI POUR VOTRE ATTENTION**

**PLACE AU DÉBAT !**

## Annexe 13 : Programme du séminaire de restitution

---

08:00 – 08:30	Accueil des participants Thé/café de bienvenue
08:30 - 09:00	Séance d'ouverture <ul style="list-style-type: none"><li>▪ ● SEM Rakotoarimanana François Marie Maurice Gervais, Ministre des Finances et du Budget, Ordonnateur National du FED</li><li>▪ ● SEM Antonio Sanchez-Benedito Gaspard, Ambassadeur de l'Union européenne</li></ul>
09:00 – 09:15	Point presse
09:15 – 09:30	Introduction et présentation générale des évaluations stratégiques "pays" par Mr Jean Louis BOLLY, Gestionnaire évaluations, DG Coopération internationale et développement, Bruxelles
09:30 – 10:15	Présentation générale de l'évaluation UE-MADAGASCAR par J. Coste, Chef d'équipe d'évaluation, Consortium ADE
10:15 – 11:00	Questions/Réponses
11:00 – 11:15	Pause-Café
11:15 – 12:00	Présentation des Conclusions et Recommandations par J. Coste
12:00 – 12:45	Débat
13:00	Lunch offert



## **Annexe 14 : Liste des participants au séminaire de restitution**

---








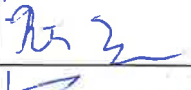


*“Séminaire de restitution de l'évaluation  
de la coopération UE-Madagascar (2002-2013)”*

**Seminar**

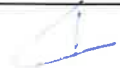

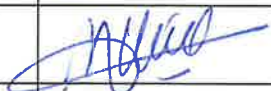




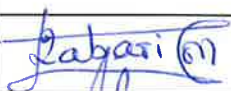







**Vendredi 13 Février 2015, 8.00 - 13.00**

**Liste de participants**

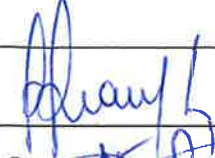



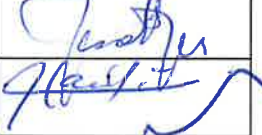
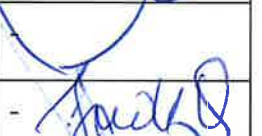

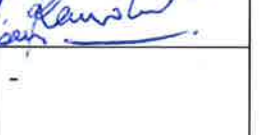
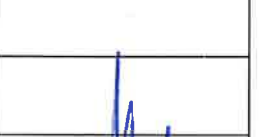

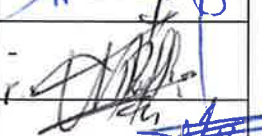
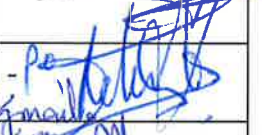
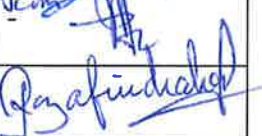

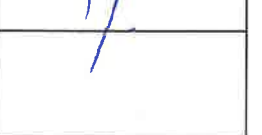


<b>Prénom</b>	<b>Nom</b>	<b>Organismes</b>	<b>Signature</b>
Ibrahim	ABDALAH	Ministère Energie	
Todisoa	ANDRIAMAMPANDRY	Education fondamentale et alphabétisation	
Francesca	ANDRIAMAMPIONONA	EEAS-ANTANANARIVO	
Olivier	ANDRIAMANANORO	EEAS-ANTANANARIVO	
Gérard	ANDRIAMANDIMBY	RESEAU SOA	
Ralison	ANDRIAMANDRANTO	SEFAFI	
Jean-Louis	ANDRIAMIFIDY	DG BIANCO	-
Joel S.	ANDRIANALIZANDRY	Planification de l'éducation	-
Jaona	ANDRIANANTENAINA	Equipe d'évaluation	
Aimée	ANDRIANASOLO	ORE	
Nicole	ANDRIANIRINA	EEAS-ANTANANARIVO	-
Tahina	ANDRIANJAFY	SALAMA	
Luc	ARNAUD	GRET	-
Tanina	BAUDRAND	PLANETE URGENCE	
André	BEAUMONT	Chambre de Commerce et d'Industrie d'Antananarivo	
Drew	BISHOP	MEDAIR	
Alain	CALOSCI	PASSOBA Education	-

Hubert	COLARIS	Ambassade de France	
Jérôme	COSTE	Equipe d'évaluation	
Jean-Marie	DABIRE	BAD	
Pascal	DANTHU	CIRAD	
Sylvain	DEFONTAINNES	AGRISUD International	
Nicolas	DERENNE	IRCOD	
Laura	DILLS	CRS	
Philippe	DROMARD	EEAS-ANTANANARIVO	
Daniel	DUBOIS	EEAS-ANTANANARIVO	
Xavier	DUVAUCHELLE	Handicap International	
Dominique	FOFA	Ministère des Travaux Publics	
Harald	GEHRIG	Ambassade d'Allemagne	
Coralie	GEVERS	BM	
Marcelin	HENROTTAY	APDRA	
Ryuhei	HOSOYA	Ambassade du Japon	
Odile	HUMBLLOT	EEAS-ANTANANARIVO	
Alexandre	HUYHN	FAO	
Paulin	HYAC RAKOTOARISOA	AVSF	
Norbert R.	IBRAHIM		
Patrick A.	IMAM	FMI	
Pablo	ISLA VILLAR	EEAS-ANTANANARIVO	
Hamel S.	JOLI	Ministère de l'Eau	
Rachid	KARROUM	DINIKA	
Laura	LACRAMPE	PAM	
Jean-Pierre	LEBRUN	PROCOM	



Tom	LEEMANS	EEAS-ANTANANARIVO	
Denis	LEGEAY	Programme ASA	-
Jacques	LEGROS	EEAS-ANTANANARIVO	
	LEONNEL	Ministère du Commerce et de la consommation	-
Laurent	LIAGRE	Equipe d'évaluation	
Hélène	MULLER	Grandir Dignement	
Maïté	NIEL		
Akira	NISHIMOTO	JICA	-
Eva	PALMANS	ECES	
Ialfine	PAPISY	Gender Links	
Nicolas	PETIT JEAN	BRL	
Alexis	PICAVET	CIDR	
Joseph	POUZOUILLIC	FERT Madagascar	
Nicolas	PROVENCAL	EEAS-ANTANANARIVO	
Léa	RABARISON	BAON	
Hery	RABEARISOA	ACP-UE	
Marcellin	RABEATOANDRO	Ministère de l'Environnement, de l'écologie et des forêts	-
Casimir	RABESOA	programme HIMO	-
Josielle	RAFIDY	Fédération des Chambres de Commerce et d'Industrie d'Antananarivo de Madagascar	
Lina	RAHARISOAVELOHANTA	AIM Madagascar	-
Haingohana L.	RAJEMISA	Trésor	
François	RAKOTOARIMANANA	Ministère des Finances et du Budget	
Tina R.	RAKOTOARIMANANA	Ministère du Transport et de la Météorologie	
Mamisoa	RAKOTOARIMANANA	ADER Joc Papien	
Harindranto	RAKOTOMALALA	RAVINTSARA	



Rivo	RAKOTONDRASANJY	Chambre de Commerce et d'Industrie d'Antananarivo	
Hasina	RAKOTOZAFIARISOA	ONG EFA	
Jean-Martin	RAKOTOZAFY	Chambre de Commerce et d'Industrie d'Antananarivo	
Fanja	RALAMBORANTO	AFDI	
Jean-Pascal	RAMANAMISATA	DG AMR <i>ARJ.</i>	
Léandre	RAMANARIVO	Territoire et Développement	
Nadia	RAMBELOSON	EEAS-ANTANANARIVO	
Harifidy	RAMILISON	Délégation de l'UE à Madagascar	
Nirina	RANDIMBY	SG FER	
Judith	RANDRIAMAMONJY	Welthungerhilfe (WHH)	
Haingonirina	RANDRIANARIVONY	CITE	
José	RANDRIANASOLO	CTM <i>f.ransdranasolo@fwd</i>	
Tiana	RANDRIANASOLOARIMINA	Ministère d'Etat chargé des Infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement et de l'Aménagement du Territoire	
Pierrot S	RANDRIARITIANA	Ministère de l'Agriculture	
Barthe P	RANOELINJANAHARY	Ministère des Travaux Publics	
Olga	RASAMIMANANA	Ministère Energie	
Jean-Jacques	RASAMOEL	Ministère des Ressources halieutiques et de la Pêche	
Zafimahateo	RASOLOFONDRAOSOLO	Confédération du Syndicat des Artistes	
Paul G.	RAVELOMANANTSOA	DG INSTAT <i>dgenstat@mo.v.mg</i> <i>eric.rakotomahene</i>	
Nicole	RAVELONJANAHARY	Renforcement de la Gouvernance	
Amélie	RAZAFINDRAHASY	Fiantso	
Ernest	RAZAFINDRAIBE	KMF/CNOE	
Fanjatiana	RAZAFINDRALAMBO	FIKRIFAMA	
Hamintsoa P.	RAZAFINDRALAMBO	Inspection et encadrement pédagogique de l'enseignement secondaire	

Myriam	RAZAFINDRATSIMA	ASMAE	<del>Willems</del>
Vero	RAZAFINTSALAMA	ONG Lalana	Vero
Mialy L.	RAZANAJATO RAZAFINIMANANA	Ministère des Finances et du Budet	<del>Willems</del>
Diana	SEYDI	ENDA Madagascar	<del>Willems</del>
Fanny	SIMPHAL	EEAS-ANTANANARIVO	F. Simhal
Timothy	SMART	Ambassade du Royaume-Uni	Tim
Hoana	SOA	HOANA SOA	-
Emmanuel	SOUBIRAN	PNUD	-
Christian	STEINER	Ambassade de Suisse	-
Jacqueline	UWAMWIZA	EEAS-ANTANANARIVO	-
Sophie	VANHAEVERBEKE	EEAS-ANTANANARIVO	-
Alan	WALSCH	GIZ	-
Philippe	WILLAERT	EEAS-ANTANANARIVO	-
CHRISTIANE	RATSIMANDRESY	AIM	<del>Willems</del>
Jean-Louis	BOLLT	CE / DEVIO	J. Bollt
Gerald	RANDRIAMBLOLONA	ONG HADINA SOA	Gerald
SHALOM	LAISSON	ADRA	Shalom
Andrzej	ROGULSKI	Ambassade de France SCAC	Andrzej

• Jeanne Odette

RASOANALALA

coeur des comptes  
malaladety@yalibo.fr

• GIP RAZAFINTSALAMA

ITBM

Willems

C