PRIMATURE

VICE-PRIMATURE CHARG
L'ECONOMIE ET DE L'IND

RAPPORT SUR LA COOPERATIO
AU DEVELOPPEMENT 2010 – 20
M A D A G A S C A

Situation générale de l'aide extérieu
dans le contexte de la crise politiqu

L'édition de cet ouvrage a bénéficié de l'appui du PNUD

Le contenu de cette publication peut être reproduit librement, sous réserve de faire mention de la source :
« *Rapport sur la Coopération au Développement 2010-2011 – Madagascar* ».
Le rapport est également disponible en version anglaise

Pour toute information ou remarque concernant cette publication, veuillez vous adresser à :
sg@mei.gov.mg et/ou stpcaide@gmail.com

RAPPORT SUR LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT 2010 – 2011

M A D A G A S C A R

Situation générale de l'aide extérieure dans le contexte de la crise politique.

PREFACE

Depuis les évènements de mars 2009 qui ont entrainé une rupture des relations officielles avec la plupart des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), la question de l'aide extérieure a toujours été au centre des débats du processus de résolution de la crise.

En effet, il a été constaté (i) une suspension du soutien apporté au *Gouvernement* par la plupart des PTF, (ii) mais que ceux-ci n'ont pas pour autant rompu leurs soutiens aux *populations malgaches*, surtout les plus vulnérables. (iii) Par ailleurs, la reprise du soutien au Gouvernement est aussi attendue après la mise en œuvre de la Feuille de Route de sortie de crise signée en septembre 2011. L'aide extérieure ne devrait être pleinement effective qu'avec le retour à l'ordre constitutionnel.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement – à travers ce rapport réalisé par la Vice-Primature chargée de l'Economie – compte apporter des précisions et éclaircissements sur la situation exacte de l'aide à Madagascar ainsi que sur ses relations avec les PTF.

Ce rapport fournit un tableau de bord à jour, avec le maximum de fiabilité et d'exhaustivité, sur la situation de l'aide à Madagascar. La production d'un tel outil permettra notamment de répondre à quelques questions que se pose une partie de l'opinion publique à savoir ; de l'aide extérieure a-t-elle été versée à Madagascar depuis 2009 ? Quels types d'aide ont effectivement été suspendus et quels sont ceux qui continuent jusqu'à maintenant ? Avec la normalisation progressive des relations, comment et dans quelles mesure, la reprise de l'aide extérieure va-t-elle se faire ?

Nous osons espérer que grâce aux informations qu'il contient, en particulier les conclusions et les recommandations qu'il formule, ce rapport constituera un véritable instrument pour renseigner l'opinion publique de l'état exact des relations avec les partenaires. Il sera aussi un outil de plaidoyer et de sensibilisation auprès des PTF et des acteurs gouvernementaux concernés afin d'assurer l'efficacité de chaque unité monétaire investie dans le développement de Madagascar.

A travers ce rapport, basé sur les informations disponibles dans la base de données nationale sur l'aide gérée au niveau de la Primature, le Gouvernement entre dans une nouvelle ère : celle d'une meilleure gouvernance et de la transparence en matière de gestion de l'aide. C'est là un ouvrage d'une grande qualité dont la diffusion doit s'étendre à tous ceux que notre développement intéresse et qui, je l'espère, l'apprécieront à sa juste valeur.

Enfin, tous ceux qui ont contribué à sa réalisation méritent nos plus vifs remerciements.

BERIZIKY Jean Omer
Premier Ministre, Chef du Gouvernement

RCD 2010 - 2011

AVANT-PROPOS

Les nouveaux principes internationaux dans le domaine de l'aide reposent sur les concepts d'efficacité et de transparence de sa gestion. Ils considèrent que l'Aide Publique au Développement (APD) doit servir de levier ou d'appui pour parvenir effectivement au développement. Toutefois, les pays devraient d'ores et déjà penser aux possibilités de mobiliser d'autres moyens et ressources tels que le financement privé interne et externe, pour asseoir le développement sur une base pérenne et durable.

Madagascar, pour qui l'APD concourt jusqu'à hauteur de 70% au financement de son développement, est convaincu de la pertinence de ces principes de la Déclaration de Paris et s'est attelé à les honorer malgré les difficultés de leur application. En effet, la persistance de la crise sociopolitique interne actuelle qui a amplifié les problèmes de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) au niveau du pays, a prouvé le rôle indéniable de l'APD dans la préservation de la stabilité politique et sociale.

Dans ce contexte, le Gouvernement malgache, à travers le présent rapport, veut établir un état des lieux de la situation de l'aide à Madagascar. L'accent est mis sur l'évolution des décaissements durant la période de crise, de manière à pouvoir mettre en évidence les problèmes spécifiques associés à chacun des projets (projets encore opérationnels, projets opérationnels mais suspendus, projets arrivés à terme mais non renouvelés,…).

Les Rapports sur la Coopération au Développement (RCD) sont produits par le département chargé de l'Economie, dans l'objectif de disposer d'un tableau de bord de la gestion de l'aide, pour répondre aux besoins en information aussi bien des décideurs que des simples citoyens. Cette version 2010-2011 du RCD traite ainsi, avec le maximum d'exhaustivité et de fiabilité, les informations sur l'aide couvrant la période allant de 2009 à 2011. La mise en place de la base de données nationale sur l'aide a permis la disponibilité de ces informations de qualité et de reprendre depuis 2010 la publication annuelle des RCD après plusieurs années d'interruption.

Nous espérons que se poursuive l'efficace et fructueuse collaboration avec les Partenaires Techniques et Financiers, notamment le PNUD, pour la mise à jour, la mise en cohérence et l'exhaustivité des informations contenues dans la base de données nationale sur l'aide.

Pierrot BOTOZAZA
Vice Premier Ministre
chargé de l'Economie et de l'Industrie

REMERCIEMENTS

Sous la supervision de M. Jean Gabriel RANDRIANARISON, Secrétaire Général de la Vice-Primature chargée de l'Economie et de l'Industrie (VPEI), le présent rapport a été réalisé et édité par ce département en étroite collaboration avec la Primature.

La Primature gère la base de données nationale sur l'aide qui est alimentée trimestriellement par les Points focaux des PTF. Cette base est la source principale des données utilisées dans ce rapport.

La compilation des données et leur analyse ainsi que la rédaction du rapport ont été coordonnées par M. Isaora Zefania ROMALAHY, Secrétaire Technique Permanent chargé de la Coordination de l'Aide pour le compte de la Primature (STP-CA) et de M. Andry RAHARINOMENA, Directeur[1] chargé de la Coopération Economique pour le compte de la VPEI. Les partenaires ont été invités à contribuer à ce processus en procédant à la validation ou modification des informations les concernant. Par ailleurs, certaines personnes ressources au sein des autres départements ministériels ont aussi été consultées, pour le compte de la partie nationale, pour affiner les résultats d'analyse et conclusions figurant dans le rapport.

Enfin, un regard particulier est à adresser au PNUD qui, à travers son Programme de Gouvernance Economique et de Gestion de l'Information (GEGI), a apporté un appui technique et financier à la production de ce Rapport sur la Coopération au Développement.

[1] M. Andry RAHARINOMENA est actuellement en fonction au Ministère des Affaires Etrangères.

TABLE DES MATIERES

PREFACE I
AVANT-PROPOS II
REMERCIEMENTS III
TABLE DES MATIERES IV
TABLE DES ILLUSTRATIONS V
ACRONYMES ET ABBREVIATIONS VI
RESUME VII
INTRODUCTION 1
PARTIE I. TABLEAU DE BORD SUR L'AIDE A MADAGASCAR 2
I.1. SITUATION GENERALE DE L'AIDE A MADAGASCAR CES DIX DERNIERES ANNEES 2
I.1.1. EVOLUTION DE L'AIDE REÇUE PAR MADAGASCAR PENDANT LA PERIODE 2000 – 2011 2
I.1.2. SITUATION DE L'AIDE DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE (2009-2011) SELON LE TYPE DE FINANCEMENTS 3
I.2. INSCRIPTION DE L'AIDE DANS LE BUDGET NATIONAL 4
I.3. PROFIL DE L'AIDE PAR DONATEUR EN 2010-2011 5
I.3.1. PRINCIPAUX PTF DE MADAGASCAR ET LEURS CONTRIBUTIONS RESPECTIVES 5
I.3.2. COMPORTEMENT GENERAL DES DECAISSEMENTS DEPUIS 2009 7
I.4. PROFIL SECTORIEL DE L'AIDE EN 2010 ET 2011 8
I.4.1. L'AIDE DANS LE SECTEUR SANTE 9
I.4.2. L'AIDE DANS LE SECTEUR INFRASTRUCTURES 9
I.4.3. L'AIDE DANS LE SECTEUR EDUCATION 10
I.4.4. L'AIDE DANS LE SECTEUR DEVELOPPEMENT RURAL 11
I.5. NIVEAU D'INTERVENTION DE L'AIDE : NATIONAL/REGIONAL 12
PARTIE II. EFFICACITE DE L'AIDE A MADAGASCAR 13
II.1. CONTEXTE DE L'AGENDA DE L'EFFICACITE DE L'AIDE A MADAGASCAR 13
II.2. MECANISMES ET PROCESSUS NATIONAUX POUR L'EFFICACITE DE L'AIDE 14
II.2.1. LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES 14
II.2.2. EFFORTS DE COORDINATION DANS LE CADRE DE PARTENARIAT POUR LES AIDES BUDGETAIRES 15
II.2.3. LA MISE EN PLACE D'UN MECANISME DE COORDINATION : PLAN D'ACTION AAH 15
II.3. EFFICACITE DE L'AIDE : RESULTATS DES DEUX ENQUÊTES OCDE 16
II.3.1. APPROPRIATION : LEADERSHIP NATIONAL DANS LA GESTION DE L'AIDE 16
II.3.2. ALIGNEMENT DES INTERVENTIONS DES PTF AUX PRIORITES NATIONALES 16
II.3.3. HARMONISATION, GESTION AXEE SUR LES RESULTATS ET RESPONSABILITE MUTUELLE 16
II.4. PERSPECTIVE POUR UNE AIDE PLUS EFFICACE 17
II.4.1. ELABORATION D'UN SYSTEME DE CARTOGRAPHIE DE L'AIDE OU MAPPING 17
II.4.2. BUDGETISATION DE L'AIDE 18
II.4.3. ELABORATION D'UNE POLITIQUE DE L'AIDE 18
II.4.4. ELABORATION D'UNE STRATEGIE DE LA DIVISION DU TRAVAIL 19
CONCLUSION 20
ANNEXES 21

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Graphe 1 : Evolution de l'APD reçue par Madagascar sur les dix dernières années (Millions USD) 2
Tableau 1 : Evolution de l'aide 2009-2011 selon le type de financements 3
Tableau 2: Part de l'aide ayant été identifiée comme inscrite dans le budget national 2009-2011 4
Tableau 3: Répartition de l'APD reçue par Madagascar par chaque Partenaire (Milliers de USD) 6
Tableau 4: Structure et évolution de l'aide selon les secteurs prioritaires au niveau national 8
Graphe 2 : Comparaison par secteur de l'aide 2010 et 2011 8
Tableau 5: Principaux PTF présents dans le secteur Santé ainsi que leurs contributions respectives 9
Tableau 6: Principaux PTF présents dans le secteur Infrastructures et leurs contributions respectives 10
Tableau 7: Principaux PTF dans l'Education et leurs contributions respectives 11
Tableau 8: Principaux PTF dans le Développement Rural et leurs contributions respectives 11
Tableau 9: Volume de l'aide selon le niveau d'intervention des projets (régional) 12
Graphe 3: Chronogramme de l'agenda de l'efficacité de l'aide à Madagascar 13
Tableau 10: Résultats des deux enquêtes OCDE (2008-2011) : Appropriation et Alignement 16
Tableau 11: Résultats des deux enquêtes OCDE (2008-2011) : Harmonisation et Responsabilité mutuelle.. 17
Annexe 1 : Montant de l'aide allouée par chaque PTF dans chacun des secteurs, en 2011 (en millier USD) 21
Annexe 2 : Montant de l'aide allouée par chaque PTF dans chacun des secteurs, en 2010 (en millier USD) 22

ACRONYMES ET ABBREVIATIONS

AAH	Appropriation, Alignement et Harmonisation / Déclaration de Paris
AAA	Accra Agenda in Action / Plan d'Action d'Accra
AGOA	African Growth Opportunity Act
AMP	Aid Management Platform
APD	Aide Publique au Développement
BAD	Banque Africaine de Développement
BADEA	Banque Arabe pour le Développement en Afrique
BM	Banque Mondiale
BTP	Bâtiment et Travaux Public
CAD	Comité d'aide au développement
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CdP	Cadre de Partenariat
CE/UE	Commission Européenne/ Union Européenne
DCECAE	Direction auprès de la Vice-Primature chargée de la Coopération Economique
DP	Déclaration de Paris
FED	Fonds Européen pour le Développement
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FHN3/FHN4	3ème /4ème Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization
GFATM	Global Fund to fight Aids,Tuberculosis and Malaria
IATI	International Aid Transparency Initiative
INSTAT	Institut National de la Statistique de Madagascar
IPPTE	Initiative Pays Pauvres Très Endettés
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MAfFSN	Mapping Actions for Food Security and Nutrition (système de gestion de données)
MAP	Madagascar Action Plan
MCA	Millennium Challenge Account
MFB	Ministère des Finances et du Budget
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG (I)	Organisation Non Gouvernementale (Internationale)
OPEP	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
PAA	Plan d'Action d'Accra ou Accra Agenda in Action (AAA)
PAP	Plan d'Actions Prioritaires
PEFA	Public Expenditure and Financial Assessment
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissement Public
PSDR	Projet de Soutien au Développement Rural
PTF	Partenaire Technique et Financier
RCD	Rapport sur la Coopération au Développement
SIGFP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SNISE	Système National Intégré du Suivi Evaluation
STP-CA	Secrétariat Technique Permanent pour la Coordination de l'Aide
USAID	United States Agency for International Development
USD	United States Dollar
VPEI	Vice-Primature chargée de l'Economie et de l'Industrie

RESUME

Le présent Rapport est la ***deuxième version*** des Rapports sur la Coopération au Développement (RCD) produit par la Vice-Primature chargée de l'Economie et de l'Industrie – en étroite collaboration avec la Primature – après presque une décennie d'interruption. La production de ce rapport a surtout été possible grâce à la mise en place, à partir de 2008 au niveau de la Primature, de la ***base de données nationale sur l'aide*** (AMP).

Le rapport se veut être un outil pour aider à la prise de décision dans la gestion de l'aide en fournissant un ***Tableau de bord*** à jour avec le maximum d'exhaustivité et de fiabilité sur l'aide à Madagascar.

L'aide a repris en 2010, après la baisse de 2009…

Le Tableau de bord établi à l'année 2011, rapportant les données depuis 2009, renseigne que l'aide a effectivement repris à partir de 2010, après la forte baisse enregistrée en 2009 suite aux évènements de mars de cette même année et qui malheureusement perdurent.

En effet, si l'aide reçue par Madagascar a été réduite de 700 millions USD à moins de 400 millions USD, soit une baisse de 45% entre 2008-2009, celle-ci a atteint plus de 470,3 millions USD en 2010. Cette hausse a surtout été attribuée à quelques facteurs : (i) la continuité, voire le renforcement, des subventions finançant les projets dans le domaine humanitaire ou touchant directement la population d'une part, (ii) et la reprise des décaissements sur quelques grands projets essentiellement financés par des emprunts.

Par ailleurs, au rythme des échéances du processus de sortie de crise en 2010, certains partenaires ont surtout mis en avant la nécessité de préserver les acquis des années antérieures en termes de gouvernance et de fonctionnement de l'Administration.

Rupture de la tendance à la hausse en 2011, l'aide est revenue à son niveau de 2009…

Bien que la tendance de 2010 laissait entrevoir un retour du niveau de l'aide à celui reçu pendant la situation « normale », le Tableau de bord montre qu'il y a eu un revers significatif en 2011 puisque l'aide est redescendue à environ 405,6 millions USD. Les PTF en ont-ils eu assez de voir la crise perdurer et ont-ils revu leur politique d'ouverture qui avait été basée sur une hypothèse d'un retour assez rapide à la normalité constitutionnelle ? En tout cas, seul le secteur développement rural a affiché une hausse de décaissements ; tous les autres secteurs sont en baisse. Par ailleurs, l'on constate aussi la stabilité de l'aide fournie par les nouveaux bailleurs qui sont plus présents notamment dans le secteur Infrastructures.

Des chiffres élevés, une efficacité relativement faible…

Depuis 2008, Madagascar a accompli quelques avancées dans le domaine de la mise en œuvre des principes internationaux sur l'efficacité de l'aide tels que prônés par la Déclaration de Paris, et cela malgré le contexte miné par la crise. Toutefois, les conséquences de la crise sur les relations avec les PTF ont surpassé ces quelques avancées. On notera en particulier le *statu quo* concernant le principe de la Responsabilité mutuelle.

La gestion de l'aide en dehors du système gouvernemental a vu ses limites : l'exécution des projets directement par les PTF ou à travers ses opérateurs (ONG,…) ne capitalise pas les acquis de l'Administration dans les domaines respectifs d'intervention des projets, ce qui induit *in fine* une faible capacité de ces projets à produire des résultats durables. Une illustration forte de cette situation est le paradoxe de l'aide dans les secteurs sociaux, particulièrement dans celui de la santé, où l'aide a plus que doublé pendant la période de crise alors que les indicateurs sociaux eux viraient au rouge.

En résumé,

Malgré la crise déclenchée en 2009 et qui persiste toujours, les PTF n'ont pas totalement rompu leurs relations avec Madagascar et particulièrement avec les populations les plus vulnérables. Un certain volume d'aide continue d'affluer dans le pays depuis 2009 ; environ une moyenne annuelle de 425 millions USD, évitant les structures publiques et moins efficace certes, mais assure au moins une stabilité sociale et préserve en partie les acquis des investissements antérieurs.